

*L'architecture des
prélèvements en France :
état des lieux et voies de réforme*

Rapport

*François Bourguignon
Dominique Bureau*

Commentaires

*Jean-Paul Fitoussi
Gérard Maarek*

Compléments

*Helmuth Cremer
David Margolis et Denis Fougère*

*Annexes préparées par
la Direction de la Prévision
et Dominique Bureau*

© La Documentation française. Paris, 1999 - ISBN : 2-11-004366-0

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme	9
<i>François Bourguignon et Dominique Bureau</i>	
<i>Commentaires</i>	
<i>Jean-Paul Fitoussi</i>	65
<i>Gérard Maarek</i>	77
<i>Compléments</i>	
A. Fiscalité optimale et choix des instruments de la politique de taxation	83
<i>Helmuth Cremer</i>	
B. Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage : le système américain de l' « experience rating »	93
<i>David Margolis et Denis Fougère</i>	
<i>Annexes</i>	
A. TVA et redistribution	109
<i>Henri Lamotte et Bertrand Saint Aubin</i>	
B. Allègements des cotisations patronales et redistribution	123
<i>Dominique Bureau</i>	
Résumé	131
Summary	137

Introduction

La question des prélèvements obligatoires, en France, comme en d'autres pays, est trop souvent abordée de façon partielle. La réforme d'un impôt, comme l'équité ou l'efficacité d'une mesure particulière ne peut être correctement appréhendée sans être replacée dans une analyse d'ensemble du système des prélèvements et des transferts.

Tel est l'objet du rapport de François Bourguignon et Dominique Bureau. Il dresse tout d'abord un état des lieux de l'architecture des prélèvements (imposition directe, cotisations sociales, taxes à la consommation) et des grandes fonctions de la dépense collective.

Il cherche ensuite à apprécier l'efficacité de cette correspondance entre instruments et objectifs (redistribution, financement des dépenses générales et de l'assurance sociale), et analyse dans ce cadre les réformes en débat. Peut-on véritablement parler de déséquilibre de la structure des prélèvements en France ? Quel type d'instrument privilégier pour accroître la redistribution réalisée ou pour rendre notre fiscalité plus favorable à l'emploi ? Peut-on concilier les deux ? Telles sont quelques unes des questions auxquelles tente de répondre le rapport.

La fonction redistributive relève pour l'essentiel, selon les auteurs, de la combinaison de l'impôt progressif sur le revenu et des transferts non contributifs (RMI, prestations familiales, allocation logement). Ces deux composantes doivent être analysées simultanément pour avoir une vision complète de la redistribution. Par ailleurs, le potentiel redistributif de la TVA est limité, comme le montre la faible progressivité de ce prélèvement malgré l'existence du taux réduit.

Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des prélèvements (impôts et cotisations sociales) et des transferts, on peut avoir une indication de la « désincitation à l'activité économique » que peuvent engendrer les prélèvements obligatoires, en calculant le taux de prélèvement net marginal pour chaque niveau de revenu (rapport de l'augmentation des prélèvements nets des transferts à l'augmentation du revenu). Ce taux marginal net est élevé aux deux extrémités de la distribution : pour les hauts revenus du fait des taux marginaux de l'IR, mais plus encore pour les bas revenus, du fait de nombreuses allocations sous condition de ressources qui diminuent ou disparaissent avec l'augmentation du revenu d'activité.

Les auteurs plaident pour donner priorité à la réduction de ces taux marginaux élevés au bas de la distribution des revenus, et ne pas se limiter, comme cela est souvent proposé dans le cadre des réformes de l'IR, aux seuls taux marginaux en haut de l'échelle des revenus. Le rapport étudie plusieurs pistes pour réduire ces mécanismes qui s'apparentent à des « trappes à pauvreté ou à l'inactivité », dont celle d'une « allocation compensatrice de revenu » qui généralise les mécanismes d'intéressement, en garantissant que le retour à l'emploi est suffisamment attractif en termes d'augmentation du revenu.

S'agissant des liens entre fiscalité et emploi, les auteurs plaident pour pérenniser les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires et pour réserver les baisses de TVA à des allègements ciblés sur les secteurs à forte intensité de main d'œuvre où la demande est très sensible aux prix et n'exerce pas d'effet d'éviction sur d'autres secteurs. Une baisse de la TVA engendre alors une baisse du prix qui augmente la demande pour les biens ou services concernés et accroît l'emploi. Elle est d'autant plus efficace qu'elle conduit en outre, comme dans le secteur des services de proximité, à substituer de véritables emplois au travail au noir.

Le rapport est commenté par Gérard Maarek et Jean-Paul Fitoussi qui soulignent notamment l'un et l'autre, que la redistribution ne peut se limiter à la seule considération de l'impôt direct et des transferts non contributifs. Il est complété par les contributions d'Helmuth Cremer, d'une part, et de David Margolis et Denis Fougère, d'autre part.

Le rapport préliminaire a été discuté à la séance du 27 mai du Conseil d'Analyse Économique, puis, en présence du Premier ministre, à la séance du 8 juillet 1999.

Pierre-Alain Muet

*Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique*

L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme

François Bourguignon

École des Hautes Études en Sciences Sociales

Dominique Bureau

Conseil d'Analyse Économique

Introduction

Si la conviction qu'une grande réforme fiscale est nécessaire semble partagée par tout un chacun, les orientations à lui donner apparaissent souvent contradictoires. Les uns mettent en avant le poids trop faible de l'impôt sur le revenu, qui déséquilibrerait la structure de notre prélèvement fiscal et social, ou limiterait sa capacité redistributive. D'autres plaident en faveur de son allègement. D'autres enfin mettent en question la tendance à la moindre progressivité du prélèvement, avec la montée de taxes proportionnelles comme la CSG. Faut-il accélérer cette tendance, pour anticiper par exemple le développement de la concurrence fiscale en Europe ? Faut-il s'en inquiéter au contraire, sachant que notre système de prélèvements ne semble pas dans son ensemble exagérément redistributif ? Dans ce contexte les mesures prises chaque année en loi de finances semblent s'accumuler, sans qu'il s'en dégage une ligne de force des évolutions tendancielles ou souhaitables de la structure de notre fiscalité.

(*) Les auteurs tiennent à remercier Jean Bensaïd, Didier Blanchet, Laurent Caussat, Valérie Champagne, Helmuth Cremer, André Gauron, Guy Gilbert, Roger Godino, Sylvie Hel-Thelie, Henri Lamotte, Jacques Le Cacheux, Gérard Maarek, Pierre-Alain Muet, Thomas Piketty, Jean Pisani-Ferry, Bernard Salanié et Jean-Luc Tavernier qui, dans le cadre du groupe de travail Fiscalité co-animé par Jean Pisani-Ferry, les ont aidés par leurs contributions, commentaires ou critiques.

Pourtant les rapports de qualité sur ce thème ne manquent pas. Ne serait-ce qu'au sein du CAE, trois rapports en ont abordé différentes facettes au cours de l'année écoulée : la *Fiscalité de l'environnement* ; l'*Analyse économique des cotisations sociales à la charge des employeurs* ; *Fiscalité et redistribution*. À chaque fois, il s'agissait de l'examen d'un aspect particulier de la fiscalité, ce qui a soulevé des questions sur l'articulation à opérer entre les différentes propositions de réforme, et la hiérarchie de priorités à établir entre celles-ci. L'examen d'autres études sur ce thème, en particulier les rapports de Bernard Ducamin et Dominique de La Martinière sur l'Impôt sur le revenu (IR), ceux du CSERC et du Plan (notamment ceux de Jean-Michel Charpin, Gérard Maarek et Jean-Baptiste de Foucauld), montre par ailleurs la diversité des objectifs à considérer : enjeux économiques, mais aussi besoins de simplification ou de réorganisation, avec les débats sur le nombre de tranches du barème, l'imposition de certains transferts, la déductibilité de la CSG ou l'impôt à la source par exemple.

Se limitant aux enjeux les plus directement économiques, ce rapport propose un regard sur l'architecture de notre système fiscal, identifiant tout d'abord le rôle assigné à chacun des grands types de prélèvements, appréciant ensuite l'efficacité de cette correspondance entre instruments et objectifs, et replaçant enfin dans ce cadre les possibilités de réforme qui sont en débat. Peut-on véritablement parler de déséquilibre de la structure des prélèvements en France ? Quel type d'instrument privilégié pour accroître la redistribution réalisée ou pour rendre notre fiscalité plus favorable à l'emploi ? Peut-on concilier les deux ? Telles sont les questions auxquelles on essaye de répondre.

Après avoir décrit brièvement la structure et les principales fonctions des prélèvements obligatoires, on se concentrera sur les principaux impôts : IR et Contribution sociale généralisée (CSG), taxes sur la consommation (TVA) et cotisations sociales. En s'appuyant sur les rapports précités, on examinera alors l'impact redistributif et l'effet sur l'emploi de leur réforme éventuelle. On étudiera enfin la cohérence globale ainsi esquissée. L'objectif étant de proposer une vue d'ensemble des prélèvements, on ne pourra traiter ici de tous les impôts, ce qui laissera de côté des composantes importantes tels que l'Impôt sur les sociétés (IS), la taxation de l'épargne, la fiscalité locale ou les droits de mutation, etc. Chacun de ceux-ci appellerait un examen particulier.

Équité et efficacité des prélèvements : quelques repères méthodologiques et vue d'ensemble

Évaluer le champ des réformes fiscales possibles en France suppose deux préalables : identifier les caractéristiques principales de notre système fiscal et parafiscal, d'une part ; préciser ce que l'on entend par amélioration de l'efficacité des prélèvements, d'autre part. C'est l'objet de cette première partie du rapport, qui dresse un bilan de l'ensemble du système, recensant les principaux prélèvements existants et examinant l'efficacité avec laquelle ils remplissent leurs différentes fonctions. Cet examen conduit à énoncer quelques principes généraux qui pourraient guider l'évolution future de la structure et de l'importance des prélèvements.

Différents critères pour évaluer l'efficacité des prélèvements

L'objet de ce rapport est l'efficacité des prélèvements obligatoires compte tenu des objectifs qui leur sont fixés. Avant toute chose il convient donc de préciser le critère d'efficacité retenu. Conceptuellement, on peut en effet approcher cette idée de l'efficacité de deux côtés : soit du point de vue des dépenses auxquelles donnent lieu les prélèvements, soit des prélèvements eux-mêmes.

Le premier point de vue est probablement le plus évident. Si l'État, les collectivités locales et les organisations de Sécurité sociale étaient capables d'assurer les mêmes fonctions à un coût moindre, y compris d'ailleurs le coût de collecte fiscale, on pourrait alors diminuer les prélèvements à proportion du coût excédentaire dans le mode de fonctionnement du secteur public. L'inefficacité des prélèvements serait donc avant tout l'inefficacité des dépenses qu'ils financent. Cet argument est fondamental. L'objectif de stabilisation, voire de réduction des prélèvements qui apparaît au cœur des priorités des gouvernements des pays de l'OCDE depuis le début des années quatre-vingt en matière de réforme fiscale en découle largement. Il justifie un renforcement des processus d'évaluation de nos dépenses publiques et sociales, pour s'assurer que les avantages procurés par ces dépenses sont en rapport avec le prélèvement sur les ressources économiques qu'elles opèrent.

L'évolution récente en matière d'évaluation des politiques publiques a consisté à étendre ce type d'analyse aux problèmes de réglementation, d'une part, en développant les analyses coûts-avantages des interventions réglementaires telles que la fixation de normes, et, d'autre part en prenant en compte la possibilité de satisfaire certaines missions collectives autrement que par l'intervention directe de la puissance publique, en particulier par des instruments plus proches du marché. La réflexion engagée sur l'efficacité de la dépense publique doit donc être approfondie pour déboucher sur une réforme des pratiques dans nombre de domaines de l'activité du secteur gouvernemental.

La notion d'efficacité utilisée dans ce rapport se focalise sur un autre aspect du problème. Elle se définit à volume donné des dépenses publiques et des fonctions assurées, et porte sur les distorsions plus ou moins grandes qu'une certaine structure des prélèvements impose à l'ensemble de l'économie. En effet, il n'existe pas d'instrument fiscal dont l'impact pourrait être supposé limité au seul financement des interventions publiques, sans affecter simultanément les comportements des agents économiques. Si le système de prélèvements en place implique que certains facteurs de production sont inutilisés ou mal employés, ou s'il conduit à la délocalisation de certaines activités et de certains agents hors du territoire, la question se pose de savoir s'il peut être restructuré de façon à éviter de tels effets ou tout au moins en diminuer l'ampleur. À montant global constant de prélèvements, une telle restructuration aurait pour conséquence d'augmenter le volume d'activité économique ou le bien-être de tout ou partie de l'ensemble des agents économiques.

Ce rapport s'appuie donc généralement sur une hypothèse implicite de volume et structure constants des dépenses publiques. Il sera cependant parfois nécessaire de déroger à cette règle, car examiner les prélèvements fiscaux et parafiscaux à volume constant des dépenses publiques n'est pas toujours dénué d'ambiguïté. C'est en particulier le cas lorsque les dépenses en question relèvent de fonctions de redistribution ou d'assurance. Pour ce qui est de la redistribution, il est clair que ce sont les prélèvements nets des transferts qui importent. Le point essentiel est qu'une redistribution donnée peut être obtenue par tout un ensemble de combinaisons des structures de prélèvements et de transferts. Maintenir constants le volume et la structure des transferts, comme on le fait implicitement en s'intéressant aux seuls prélèvements, restreint donc le champ d'analyse. Pour la fonction d'assurance, prélèvements et dépenses devraient normalement s'équilibrer dans un sens actuariel – c'est-à-dire en espérance et sur une période de temps suffisamment longue – pour chaque individu. Modifier les prélèvements devrait donc entraîner une modification actuariellement égale des dépenses, à moins que l'on ne désire effectuer une certaine redistribution entre individus ou encore que l'équilibrage actuariel ne soit impossible du fait de la réglementation en vigueur sur le marché du travail. On verra que la législation du salaire minimum conduit effectivement en France à une situation du second type.

On peut illustrer les enjeux des deux critères d'efficacité à propos des comparaisons internationales des prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés (graphique 1). Suivant ces comparaisons, seuls certains pays nordiques atteignent des taux de prélèvements plus élevés qu'en France. En accord avec ce qui précède, ceci soulève deux types de questions :

- du côté des dépenses, les questions seraient les suivantes : les écarts observés sur les taux de prélèvements sont-ils associés à la fourniture de services publics pour lesquels le consentement à payer est établi, s'il s'agit de dépenses générales ? traduisent-ils réellement des écarts dans le degré

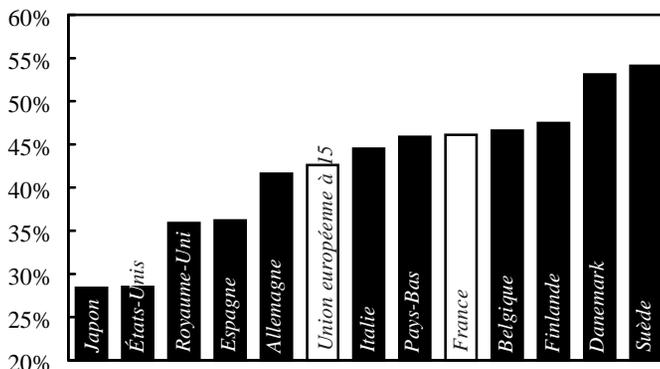
de solidarité, s'il s'agit de dépenses redistributives ? Correspondent-ils à des modes d'organisation efficaces, si leur origine réside dans un partage différent des rôles du public et du privé dans la couverture des risques sociaux ?

- en se plaçant du côté du financement, on se demandera : quel est l'impact de prélèvements plus élevés sur le fonctionnement de l'économie ? Dans quelle mesure, le choix de certaines formes de prélèvements plutôt que d'autres permettrait-il de limiter les distorsions induites ?

C'est à ce second groupe de questions que s'attache à répondre notre rapport. L'étude récente de l'OCDE⁽¹⁾ sur les déterminants de la politique fiscale en confirme la pertinence. Pour autant, « optimiser » le financement n'est qu'un volet du problème, complémentaire des réflexions à mener sur l'efficacité des dépenses et de la gestion publique.

Cette étude observe que d'importantes réformes ont été mises en œuvre dans la plupart des pays de l'OCDE. Celles-ci présentent un certain nombre de traits communs : un resserrement des barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par les administrations centrales, avec une réduction des taux marginaux supérieurs accompagnée d'un élargissement de l'assiette qui est obtenu notamment par la limitation des exemptions ; simultanément le taux légal de base de l'impôt sur les sociétés a diminué ; enfin les impôts proportionnels ont été privilégiés, qu'il s'agisse des prélèvements pour financer l'accroissement des dépenses sociales ou du développement de la TVA. L'OCDE considère que ces réformes ont permis de contrecarrer les effets incitatifs négatifs de l'alourdissement de la pression fiscale globale. Pour les familles dont les revenus sont médians ou élevés ces deux tendances contradictoires se seraient ainsi compensées. En revanche les taux d'imposition ont augmenté dans la partie inférieure de l'éventail des gains.

1. Prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés^(*)



Note : (*) Chiffres 1996 pour les États-Unis et le Japon, pour les autres pays : chiffres 1997.

Sources : Eurostat et ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

(1) Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1998.

Les comparaisons des structures des prélèvements dans les pays européens suivant la méthodologie élaborée par Eurostat⁽²⁾ fournissent un second point de référence pour initier la réflexion sur la structure de la fiscalité. Celle-ci répartit le prélèvement fiscal-social en trois groupes : prélèvements pesant sur la consommation, prélèvements sur le travail, prélèvements sur le capital. L'évolution récente en Europe se caractérise par une uniformisation des taxes sur la consommation, qui tendanciellement sont stables, et une augmentation des prélèvements sur le travail, qui a accompagné le développement des fonctions d'assurance. Par rapport à cette référence, le niveau élevé des prélèvements en France se traduit par des taux plus élevés de taxation du travail et du capital. Pour le travail, l'écart serait de l'ordre de deux points. Pour le capital, il atteindrait dix points. Il s'agit là d'un premier élément d'appréciation qui a le mérite d'offrir une mesure synthétique, mais qu'il faut cependant interpréter avec prudence. Outre la fragilité de certaines conventions retenues dans la ventilation de certains prélèvements, les prélèvements sont ici classés en effet en fonction de leur incidence économique première, et non de leur incidence véritable ou « ultime » prenant en compte les mécanismes éventuels de report des impôts sur d'autres agents. Pour poursuivre l'analyse, il convient donc d'examiner plus en détail la structure de ces prélèvements.

Les prélèvements obligatoires en France : vue d'ensemble et fonctions principales

En 1998, l'ensemble des prélèvements obligatoires représentait (suivant les conventions de comptabilité nationale) 44,9 % du PIB. Le tableau 1 en rappelle la structure. Il montre que le prélèvement total se partage à peu près également entre cotisations de Sécurité sociale et impôts, et qu'au sein de ces derniers la fiscalité indirecte tient une place prépondérante.

Quelle stratégie adopter pour évaluer l'efficacité de la structure d'un ensemble aussi complexe, et qui s'est à l'évidence constitué par strates successives ? Bien évidemment, on ne peut se limiter à constater le poids de l'histoire. Mais, il n'apparaît pas possible non plus de poser *a priori* un modèle qui servirait de référence par rapport à laquelle serait étudié notre système de prélèvements. L'analyse comparative des systèmes réels montre en effet une très grande diversité de situations et de principes, y compris sur des éléments clefs tels que l'existence et le rôle dévolus par exemple aux taxes à la consommation.

La théorie de la fiscalité optimale pourrait constituer un point de départ, d'autant plus pertinent que son objectif est justement de déterminer quels types d'impôt sont les plus adaptés pour financer les dépenses publiques et

(2) *Structure des systèmes fiscaux dans l'Union européenne, 1970-1995*, Eurostat, 1997.

promouvoir une distribution équitable du revenu, sans entraîner de gaspillage de ressources économiques rares. Nous nous y référons abondamment. Cependant ses prescriptions ne sont pas directement mobilisables à ce stade de l'analyse. Les modèles économiques élémentaires de la fiscalité font en effet apparaître de nombreuses équivalences, entre impôt sur les revenus et impôt sur la consommation par exemple⁽³⁾. À l'aune de ceux-ci les systèmes fiscaux réels semblent donc comporter de multiples redondances d'instruments. Dans des modèles plus complexes, une plus grande diversité des instruments fiscaux optimaux peut se justifier. Mais les résultats obtenus sont alors souvent peu robustes.

1. Structure des prélèvements obligatoires (1998)

	Pourcentage du PIB	Pourcentage des prélèvements totaux
État	17,2	38,3
• Taxe sur la valeur ajoutée	7,5	16,7
• Taxe sur les produits pétroliers	1,8	4,0
• Impôts sur le revenu	3,3	7,3
• Impôt sur les sociétés	2,1	4,7
• Autres prélèvements ⁽¹⁾	2,4	5,3
Administrations publiques locales	5,8	12,9
• Taxe professionnelle	2,0	4,5
• Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	1,1	2,4
• Taxe d'habitation	0,8	1,8
• Autres prélèvements	1,8	4,0
Administration de Sécurité sociale	20,6	45,9
• Contribution sociale généralisée	3,8	8,5
• Autres impôts	0,9	2,0
• Cotisations sociales ⁽²⁾	15,9	35,4
Autres prélèvements obligatoires ⁽³⁾	1,4	3,1
Total des prélèvements obligatoires	44,9	100

Notes : (1) Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la Sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables ; (2) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables ; (3) Impôts des organismes divers d'administration centrale et prélèvements au profit des institutions communautaires (hors « quatrième ressource »).

Sources : Comptes de la nation, 1998 (base 1995), INSEE, Direction de la Prévision et Comptabilité publique.

(3) Dans un modèle intertemporel, il faudrait préciser : revenus du travail. L'impôt sur le revenu aboutit en effet à la « double taxation de l'épargne ». L'épargne est taxée deux fois : une fois quand le revenu qui va être épargné est perçu, et une seconde fois quand le ménage reçoit les revenus de son épargne. Comme l'épargne n'est qu'une consommation différée, l'impôt sur le revenu taxe donc plus lourdement la consommation future que la consommation présente (cf. annexe de Bernard Salanié au rapport n° 11 du CAE).

Dans ces conditions, on a été conduit à adopter une approche pragmatique consistant à rechercher d'abord une clarification dans le rôle des différents impôts : quelles correspondances peut-on établir entre certains impôts et les grandes fonctions assurées par les dépenses publiques ? Le terme « correspondance » est ici employé dans un sens général. Il pourra tout d'abord s'agir d'une affectation du point de vue du financement. Celle-ci peut être institutionnelle, comme l'est l'affectation des cotisations sociales aux dépenses de Sécurité sociale, mais on l'entendra ici dans le sens plus économique d'une association entre instruments et objectifs. La question d'établir institutionnellement une affectation renvoie à des problèmes de gouvernance qui sont en dehors du champ de ce rapport. Le second type de correspondance que nous examinerons est celui où le prélèvement participe lui-même directement aux objectifs de l'intervention publique.

Quelle typologie des fonctions assurées par l'intervention publique retenir dans cette analyse ? La première référence qui vient à l'esprit est celle de Musgrave, qui distingue entre fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation. Il sera peu question ici de ce dernier aspect de nature plus conjoncturelle. La distinction entre allocation et redistribution en revanche apparaît essentielle à notre propos : d'un côté, des interventions qui visent à corriger les imperfections des marchés et à restaurer leur efficacité en offrant, notamment, les biens que ceux-ci ne peuvent fournir dans des conditions satisfaisantes ; de l'autre, des transferts sans contrepartie pour corriger l'inéquité de la distribution des ressources et des talents, qui ne peuvent être mis en œuvre sans coercition. Bien évidemment, ceci n'empêche pas que des enjeux redistributifs soient associés à la fourniture de biens publics. Mais il faut les examiner au cas par cas⁽⁴⁾, en sachant que ce type d'analyse recèle souvent des surprises quant au sens de la redistribution opérée.

Il apparaît par ailleurs nécessaire d'isoler les opérations d'assurance sociale. Par le fait qu'elles versent des prestations associées à des risques identifiés, sous conditions de cotisations préalables s'apparentant à des primes d'assurance, et surtout parce que les opérations correspondantes pourraient partiellement être réalisées dans le cadre de marchés réglementés – et le sont de fait dans d'autres pays, elles relèvent de la fonction allocative (fourniture de services). Toutefois, les services offerts par la puissance publique sont là de nature particulière puisqu'il s'agit de services d'assurance ou de services financiers (retraites). Redistribution et allocation sont par ailleurs beaucoup plus imbriquées dans ce cas. Parmi les assurances sociales on est, de plus, amené à distinguer l'assurance-maladie qui présente deux caractéristiques particulières : d'une part, le couplage dans ce cas de la

(4) Sur ce point, voir l'analyse de Claude Henry dans le rapport service public-secteur public au CAE. Pour un cas concret, voir l'étude de Leblanc D., A. Laferrère et R. Pigois (INSEE, 1999) sur l'incidence des HLM.

dimension assurantielle avec la fourniture de biens et services médicaux, les transferts en espèces étant moins importants, relativement, que le versement de prestations en nature ; d'autre part, le fait que le risque concerne l'ensemble de la population, ce qui a conduit à l'élargissement d'assiette opéré récemment pour son financement.

Finalement on considérera de manière schématique que les prélèvements effectués par le système fiscal et parafiscal correspondent à trois grandes fonctions : financer les dépenses publiques générales, rendre plus équitable la distribution des revenus (redistribuer), favoriser enfin les transferts intertemporels de consommation et permettre le partage des risques sociaux (assurer). De par la nature des administrations concernées, le tableau 1 suggère que les prélèvements obligatoires répondent actuellement pour moitié à la fonction d'assurance et pour moitié au financement des opérations des administrations publiques centrales ou locales, y compris la redistribution dont elles peuvent être responsables. Un tel partage demeure cependant très grossier car il n'y a pas toujours de correspondance entre les différentes formes d'impôts et leurs fonctions. À titre d'exemple, les pensions versées par l'État à ses agents retraités, qui ne relèvent pas d'un circuit d'assurance sociale, se trouvent comptabilisées avec les dépenses publiques générales. Par ailleurs, les actions de solidarité de l'État et des collectivités locales en faveur de populations ciblées ou dans certains domaines, ne sont pas isolées. De plus, celles-ci sont, selon les cas, plus ou moins assurantielles ou redistributives.

Repérer les prélèvements associés à chacune de ces trois grandes fonctions apparaît ainsi moins aisé que ce que l'on pourrait imaginer. Pour affiner la photographie de notre système fiscal-social, on dispose cependant, à partir des comptes de la protection sociale⁽⁵⁾, du recensement détaillé de l'ensemble des interventions relevant de l'assurance et de la redistribution. Ce que recouvrent les deux fonctions d'assurance et redistribution, prises globalement, peut ainsi être appréhendé à partir du tableau 2 (qui porte sur 1997, et demeure en base 80 de la comptabilité nationale). On en précisera ensuite le partage en examinant plus en détail la fonction de redistribution.

On isole ainsi les grands blocs de l'assurance sociale que sont la santé, la vieillesse et l'assurance-chômage. Mais on y trouve également les dépenses plus spécifiquement redistributives effectuées au titre du RMI ou de la politique familiale.

(5) Ces comptes intègrent aussi des prestations extra légales versées par les employeurs, les prestations des mutuelles dont l'adhésion est facultative, et celles des organisations caritatives. Celles-ci ne sont pas prises en compte ici puisqu'elles ne sont pas associées à des prélèvements obligatoires.

2. Prestations de protection sociale (1997)

En % du PIB

	Assurances sociales ^(*)	Intervention sociales des Pouvoirs publics	Total
Santé	8,4	0,7	9,1
• Maladie	6,7	0,1	6,8
• Invalidité	1,2	0,6	1,8
• Accidents du travail	0,5	—	0,5
Vieillesse-Survie	12,4	0,5	12,9
• Vieillesse	10,6	0,4	11,0
• Survie	1,8	0,1	1,9
Famille	2,3	1,9	4,2
• Maternité	0,4	—	0,4
• Famille	1,9	1,9	3,8
Emploi (chômage, inadaptation professionnelle, préretraites)	1,3	0,5	1,8
Autres (RMI et divers)	—	0,4	0,4
Total	24,4	4,0	28,4

Note : (*) Y compris régimes sociaux de la Fonction publique.

Source : SESI, Comptes de la Protection sociale.

Le partage qui est ainsi esquissé entre la fonction assurantielle et la fonction redistributive recoupe la notion de « contributivité ». Il convient en effet de distinguer, lorsqu'on analyse le système redistributif, entre des opérations de redistribution « transversales », c'est-à-dire entre individus, et des opérations « longitudinales » qui redistribuent le revenu d'un individu dans le temps (retraite) ou entre états (chômage, maladie). Selon les pays et selon les risques, ces opérations longitudinales, qui relèvent d'une fonction d'assurance sociale, sont effectuées dans un cadre public ou par le marché. Les écarts apparents de taux agrégés de prélèvement obligatoire reflètent donc à la fois des niveaux de dépenses hors transferts différents, des écarts éventuels dans l'importance du champ de la redistribution opérée, mais aussi des écarts seulement institutionnels dans les modalités de gestion de la protection sociale. Ceci s'applique particulièrement aux comparaisons avec les États-Unis, où l'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse sont largement effectuées sur une base d'entreprise.

À l'encontre de cette approche, les calculs usuels de taux de prélèvements obligatoires, de taux d'imposition globaux des facteurs ou de coin fiscal⁽⁶⁾, tendent à ranger dans la même catégorie tous les prélèvements.

(6) On entend par là, l'écart entre le prix effectivement payé (ou reçu) par les agents pour un bien ou un service donné et la valeur économique de ce bien ou de ce service.

L'idée sous-jacente serait alors que, du point de vue du marché du travail, il s'agit toujours de taxes distordant les comportements.

Chacune de ces deux pratiques a, en fait, sa part de vérité et ses limites. La seconde tend à ignorer, par exemple, que le salarié qui accroît ses revenus et ses cotisations retraite accroît aussi ses droits à la retraite. *A contrario*, la première ne tient pas compte du fait que les systèmes publics d'assurance sociale opèrent aussi de la redistribution entre individus et entre générations. La distinction à effectuer, lorsque l'on évalue la redistribution, consisterait donc à déterminer avec précision la partie actuarielle des assurances sociales pour l'écarter de l'analyse, celle-ci n'étant par définition pas redistributive. Lorsque l'on s'intéresse aux distorsions induites par les prélèvements obligatoires les choses sont encore plus complexes, car c'est seulement la partie effectivement « perçue » comme actuarielle par les individus qui devrait être séparée, les comportements de ceux-ci dépendant principalement de cette perception. En pratique, ces délimitations sont difficiles à établir, notamment parce que les parts à considérer respectivement comme actuarielles, et comme relevant plutôt de la fiscalité « obligatoire » ou redistributive sont variables d'un régime à l'autre. À l'évidence cette seconde part est croissante par exemple de la branche retraites à la branche famille.

La fonction redistributive : mesure et performances

Qu'en est-il alors plus précisément de la fonction redistributive ? L'apprécier demeure délicat car cette fonction est opérée à la fois par la structure des prélèvements qui pèse plus lourdement sur les hauts que sur les bas revenus, et, comme on vient de le remarquer, par des dépenses publiques à vocation explicitement redistributive. Dans le tableau 2, ces dernières correspondent essentiellement aux interventions sociales des pouvoirs publics et à une partie de celles des assurances sociales au titre de la famille. On regroupe ainsi les dépenses effectuées au titre de la politique familiale y compris tous les transferts sans contrepartie accordés sous condition de ressource comme le RMI, l'API, l'APE, le complément familial, les allocations logement, etc. Cependant, tous ces transferts ne sont pas également redistributifs et il conviendra d'apprécier plus précisément leur effet. On reviendra alors sur l'absolue nécessité de considérer conjointement prélèvements et transferts. Nous verrons, en effet, qu'un barème linéaire combinant un transfert forfaitaire individualisé et un impôt proportionnel peut être plus redistributif qu'un impôt jugé *a priori* très progressif. Ainsi, bien que proportionnelles aux salaires, les cotisations sociales peuvent jouer un rôle distributif important quand elles financent des transferts comme le fait la branche famille. Plus généralement, l'appréciation du caractère redistributif d'une réforme des prélèvements, surtout s'il s'agit d'une restructuration et non d'une baisse nette des impôts permise par une meilleure efficacité des dépenses, requiert donc une vue globale.

Avant d'approfondir cette approche, et conformément à l'accent mis ici sur les prélèvements, il nous faut commencer par examiner la redistribu-

tion opérée par les prélèvements eux-mêmes, au travers notamment de leur progressivité. Celle-ci ne peut être mise en évidence sur des chiffres agrégés. Pour la faire apparaître il convient de mesurer leur incidence relative sur le revenu des ménages selon la place qu'ils occupent dans la hiérarchie des revenus. La question se pose alors des prélèvements qui doivent être pris en compte.

Tout prélèvement, quel qu'il soit, modifie l'équilibre de l'économie et est donc susceptible d'affecter de façon différente des ménages placés dans des conditions économiques distinctes. En théorie, c'est donc l'effet de la totalité des prélèvements sur l'allocation des ressources, la structure de l'économie, son système de prix et la distribution des revenus des ménages que l'on voudrait pouvoir évaluer. Un tel exercice est cependant tout à fait hors de portée. En première approximation, l'estimation des effets redistributifs des prélèvements passe par un certain nombre d'hypothèses simplificatrices quant à leur incidence. On suppose par exemple que les entreprises répercutent la fiscalité indirecte à laquelle elles sont soumises sur les consommateurs et, lorsqu'elles le peuvent, la fiscalité touchant les facteurs de production (travail et capital) qu'elles utilisent sur les propriétaires de ces facteurs⁽⁷⁾. Par ailleurs, on se contente d'évaluer les effets directs de toute cette fiscalité sur le revenu réel des ménages sans prendre explicitement en compte les variations qu'elle peut causer dans les comportements d'offre et de demande de travail, d'épargne, de prise de risque, de financement de l'investissement, etc. Ces dernières variations sont prises en compte de façon seulement implicite en examinant comment la fiscalité modifie la rentabilité marginale privée de ces décisions, c'est-à-dire en cherchant à déterminer le taux marginal effectif d'imposition sur les revenus correspondants.

Une implication importante de ces hypothèses sur l'incidence de la fiscalité est que l'agent économique qui assume finalement la charge de l'impôt n'est pas nécessairement celui qui l'acquitte. Ceci est tout à fait clair dans le cas de la fiscalité indirecte acquittée par les entreprises mais qui augmente finalement le prix des biens achetés par les ménages. Par ailleurs, sur un marché en équilibre, l'impact des taxes est indépendant du côté (offre ou demande) où celles-ci sont perçues, compte tenu des mécanismes de répercussion de la fiscalité et de rééquilibrage des marchés, qui induisent une modification d'ensemble du système de prix. Sur le marché du travail, on peut admettre que cette hypothèse d'évolution au voisinage d'un équilibre est raisonnable pour la main d'œuvre qualifiée. La distinction entre cotisations employeurs et cotisations salariés n'a donc de véritable signification que pour l'analyse macroéconomique conjoncturelle. De plus, compte tenu de la moindre élasticité de l'offre de travail par rapport à celle de la demande, on peut admettre grossièrement que ce sont toujours les

(7) En fait, la théorie économique suggère que, en équilibre concurrentiel, cette répercussion n'est totale que sur la longue période.

salariés qualifiés qui supportent l'essentiel des cotisations assises sur le travail, y compris donc les cotisations patronales⁽⁸⁾. Les comparaisons de coûts salariaux entre pays confirment cette idée, puisqu'il apparaît que les écarts de taux de prélèvement entre pays sont largement compensés par des écarts sur les salaires nets. À titre d'exemple, le poids des charges sociales est plus important en France qu'en Allemagne (dans l'industrie hors énergie, il représente un tiers, contre un quart, du coût total) mais le coût annuel moyen d'un salarié restait supérieur de 21 % en Allemagne occidentale (en 1996). Ainsi, les cotisations sociales, employeurs et employés, sont *in fine* à la charge des salariés lorsque le marché du travail peut être supposé à l'équilibre, ou fluctuer au voisinage d'un équilibre, ce qui n'est pas déraisonnable pour la main d'œuvre qualifiée. En revanche, dans le cas de la main d'œuvre moins qualifiée, les cotisations employeurs ne peuvent être répercutées sur les employés du fait de l'existence d'un salaire minimum. Toute variation de leur montant reste donc à la charge (ou au bénéfice) des employeurs

En accord avec la méthodologie qui vient d'être décrite, l'évaluation de la fonction redistributive du système fiscal et parafiscal français devrait passer par une série d'hypothèses sur l'incidence des divers prélèvements qui le composent et dont les grandes composantes apparaissent au tableau 1. La pratique courante consiste en fait à ne retenir qu'un petit nombre de ces prélèvements et à considérer que tous les autres sont plus ou moins *neutres* par rapport à la distribution des revenus des ménages. Bien que cela exige une recherche plus approfondie, cette pratique conduit à privilégier l'impôt sur le revenu comme instrument de la redistribution. La justification de ce choix tient essentiellement au fait que ce prélèvement est pratiquement le seul dont les taux sont explicitement modulés en fonction du revenu des contribuables. Il en est de même pour l'ISF, mais cet impôt est intrinsèquement d'ampleur très limitée par rapport à l'IR.

La plupart des autres prélèvements apparaissant sur le tableau 1 sont des impôts dont les taux ne dépendent pas explicitement du revenu des assujettis (ou opèrent des redistributions de façon plus indirecte, comme le font les droits de succession par exemple). En première approximation on les considère donc comme neutres vis-à-vis de la distribution des revenus, même si, en théorie, ils ont parfois une capacité redistributive. Un examen plus précis de ces impôts conduit en fait à distinguer deux cas : d'une part, des impôts qui apparaissent effectivement neutres ; d'autre part, des impôts qui *a priori* participent à la fonction de redistribution, mais dont il est en pratique difficile de mesurer l'impact, soit parce que leur incidence est complexe, soit parce que, si redistribution il y a, celle-ci ne l'est pas essentiellement dans la dimension verticale.

(8) En économie ouverte, avec mobilité parfaite des capitaux et rendements d'échelle constants, ce résultat tient indépendamment de toute hypothèse sur l'élasticité de l'offre de travail, le coût unitaire au travail étant alors fonction du seul coût réel du capital.

Par ses taux différenciés selon la nature des biens la TVA pourrait par exemple être « modulée » en fonction des revenus. La fonction du « taux réduit » est d'ailleurs bien celle-là. Pratiquement, cependant, il se trouve que le taux moyen acquitté par franc de dépense varie très peu le long de l'échelle des revenus et l'on verra plus loin qu'il est assez difficile qu'il en soit autrement. Si l'on suppose qu'ils sont répercutés sur les consommateurs, les autres impôts prélevés sur les producteurs (IS, taxe professionnelle) peuvent également être considérés comme des impôts proportionnels sur la consommation. Mais on peut aussi penser que leur incidence porte surtout sur le revenu du capital auquel cas ils auraient un rôle redistributif plus prononcé.

D'un point de vue économique, on a tendance à ne considérer l'entreprise que comme une entité légale, dont il conviendrait de taxer l'activité directement sur le revenu des personnes physiques qui en bénéficient (détenteurs de capital, consommateurs, salariés). Le principal fondement de l'impôt sur les sociétés selon la théorie économique est le fait qu'il permet d'effectuer des prélèvements à la source sur des revenus qui, dans le cas contraire, échapperaient à la fiscalité. En effet, comme les systèmes fiscaux ne taxent que les gains en capitaux réalisés, les investisseurs pourraient alors soustraire une partie de leur revenu à la fiscalité en réinvestissant les bénéfices dans les entreprises non assujetties. Dans cette perspective, l'assiette de l'impôt sur les sociétés devrait être très étroite, et se limiter aux bénéfices réinvestis, les dividendes étant déjà taxés au niveau des revenus individuels des actionnaires. Plusieurs arguments expliquent toutefois que, dans la plupart des systèmes fiscaux, les dividendes soient taxés. En particulier, on peut estimer qu'une déductibilité des dividendes conduirait à réduire considérablement le montant des taxes collectées auprès des investisseurs étrangers et à une délocalisation des sièges sociaux.

Si l'assiette de l'impôt sur les sociétés était constituée par les profits économiques « purs », après déduction de la dépréciation des équipements et d'une rémunération « normale » du capital, l'impôt serait sans effet sur la demande de facteurs de production. Dans la réalité, les règles fiscales de dépréciation et de prise en compte des charges de capital rendent l'impôt très opaque. À long terme, une partie est probablement transférée sur les travailleurs et les consommateurs. À court terme, il pèse sur les offreurs de capital, c'est-à-dire les actionnaires. Mais il n'est pas toujours possible d'identifier ces derniers à des individus ou des ménages dont on peut observer le revenu provenant d'autres sources. L'incidence de l'impôt sur les sociétés et son rôle redistributif sont donc bien délicats à évaluer. Entreprendre une telle évaluation déborderait largement le cadre de ce rapport.

Le cas des impôts locaux et de la taxe d'habitation peut aussi s'assimiler à celui de la TVA. Dans la mesure où ces impôts dépendent de la valeur locative des logements occupés et comme les dépenses explicites ou implicites (loyers fictifs des propriétaires-occupants) sont à peu près proportionnelles au revenu des ménages, la redistribution à attendre de ce prélève-

ment semble limitée. Toutefois ce raisonnement ne tient pas compte de la dimension spatiale de la fiscalité locale, caractérisée par le morcellement des territoires fiscaux et la différenciation des taux entre ceux-ci. Il ne tient pas compte non plus de l'exonération offerte aux ménages modestes qui n'acquittent pas l'impôt sur le revenu. Une appréciation d'ensemble de la redistribution opérée dans le cadre des finances locales devrait par ailleurs examiner le rôle des dépenses, et celui des transferts qui représentent des masses importantes et dont le poids croît tendanciellement.

Restent les cotisations sociales. À dépenses données de Sécurité sociale, elles sont pratiquement proportionnelles aux revenus du travail. Comme ceux-ci représentent quelque 70 % du revenu total des ménages (avant tout prélèvement et transfert) l'effet redistributif des cotisations sociales apparaît *a priori* assez négligeable. Bien entendu, ce raisonnement ne vaut que si l'on isole les dépenses et les recettes du système d'assurance sociale. Si on les rapproche et si on retient l'équilibre actuariel individuel comme référence, on peut aboutir à une conclusion assez radicalement différente. Ceci vaut en particulier pour l'assurance-maladie. Les prestations n'y dépendent logiquement qu'assez faiblement du niveau de revenu mais la prime est proportionnelle au revenu. Vu sous cet angle, le système d'assurance-maladie serait éminemment progressif, chacun contribuant au prorata de son revenu et recevant le même service⁽⁹⁾. Si on considère au contraire qu'il est du ressort de l'État de garantir à tous les citoyens un service de santé adéquat et identique pour tous, alors le budget maladie est une dépense publique comme une autre, au même titre que les dépenses de justice ou de sécurité intérieure. La financer par un prélèvement à peu près proportionnel n'entraîne donc aucune redistribution notable.

Au total, il semble donc exact que l'impôt sur le revenu constitue la principale composante de la fonction redistributive de l'ensemble des prélèvements obligatoires qui pèsent directement ou indirectement sur les ménages. Étant donnée sa faible importance dans l'ensemble des prélèvements (un peu plus de 7 % du total, et moins de 5 % du revenu super-brut des ménages⁽¹⁰⁾), cette fonction ne peut être qu'assez réduite. Le graphique 2 donne une idée de la redistribution opérée par le seul IR. En fixant à 100 le revenu total des ménages, avant et après impôts, on constate que l'impôt sur le revenu ampute le revenu des 20 % les plus riches d'environ 3 % du revenu total des ménages, soit 7 % de leurs propres revenus, et le redistribue de façon à peu près proportionnelle aux 50 % les plus pauvres⁽¹¹⁾.

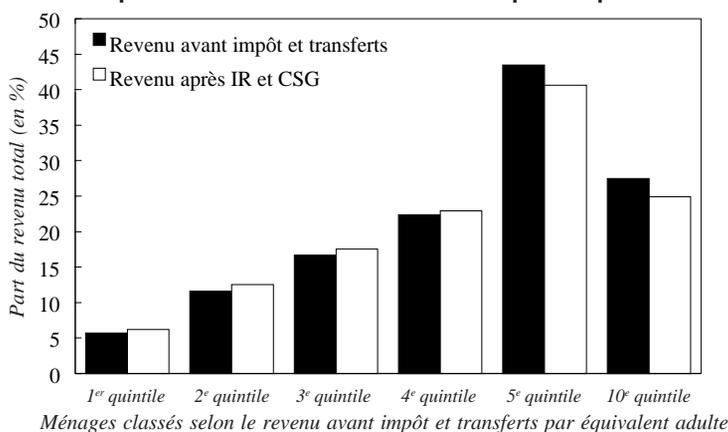
(9) Avec 8,4 % du PIB, l'assurance-maladie dominerait sous cette hypothèse la plupart des autres composantes de notre système redistributif.

(10) Par ce terme nous désignons les revenus factoriels des ménages avant toute redistribution, soient les revenus bruts de la propriété et de l'entreprise, les salaires bruts et les cotisations sociales employeurs.

(11) Bien entendu ces ménages ne reçoivent rien de la part de l'État au titre de l'IR. Le fait qu'ils « bénéficient » d'une redistribution signifie simplement qu'ils sont imposés à un taux inférieur à la moyenne nationale. Ils « gagnent » donc par rapport aux ménages les plus riches. C'est ce mécanisme qui est représenté sur le graphique 2.

Une telle redistribution est loin d'être négligeable. Cette redistribution est toutefois inférieure à ce qui est observé chez certains de nos voisins : le transfert net des 20 % les plus riches au reste de la population est en Allemagne supérieur à 4 % du revenu total des ménages. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu ne redistribue pas seulement selon un axe vertical, entre niveaux de revenus. Il redistribue également entre familles de taille différente, par le biais du quotient familial en France.

2. Redistribution opérée par les impôts (1994) Répartition du revenu total avant et après impôts



Source : Bourguignon F., 1998.

Fiscalité et incitations

Maintenant qu'on a définies et évaluées les diverses fonctions des prélèvements obligatoires, il est temps d'examiner leur coût en termes d'efficacité économique. Dans la mesure où l'on raisonne à dépenses publiques données, le coût économique de la fiscalité consiste avant tout en une distorsion des incitations des agents économiques, ménages ou entreprises, aux activités productives à l'intérieur des frontières nationales et de leurs choix de production ou de consommation. Mesurer ces distorsions est une entreprise délicate qui requiert certaines hypothèses sur le comportement des agents soumis à examen et sur celui des marchés de biens et de facteurs. Nous ne rappelons ici que les points qui semblent avoir le plus retenu l'attention des économistes et des décideurs.

La nature des distorsions engendrées par les prélèvements obligatoires dépend des marchés concernés. Sur le marché du travail, la crainte est que des prélèvements excessifs sur le revenu ne découragent l'offre (et fassent éventuellement fuir certains travailleurs vers l'étranger) et que des charges sociales trop lourdes ne diminuent la demande, contribuant ainsi à un taux de chômage anormalement élevé. Sur le marché du capital, le risque est qu'une fiscalité plus pesante que chez nos voisins n'entraîne une diminution de l'épargne et de l'investissement et/ou leur délocalisation à l'étranger.

Évaluer l'importance de ces distorsions passe d'abord par la mesure du taux effectif de taxation des revenus de l'activité économique, ou de surcoût pour les entreprises, qu'entraînent les prélèvements. La valeur absolue de ces taux effectifs renseigne sur la désincitation des agents tandis que leur valeur relative vis-à-vis de l'étranger informe sur les contraintes que notre intégration dans les échanges mondiaux et dans l'ensemble européen font peser sur le financement des dépenses publiques et la redistribution.

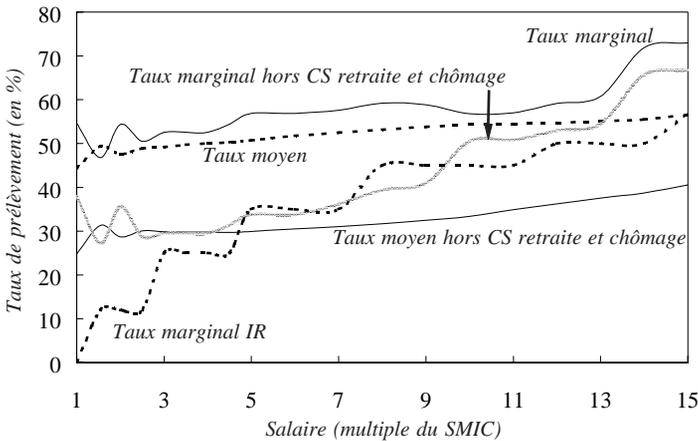
Le taux effectif de prélèvement sur les revenus du travail dépend de l'ensemble des prélèvements que l'on désire prendre en compte et, à travers la progressivité de l'IR, du niveau de revenu des agents considérés. Le graphique 3 présente les taux effectifs moyen et marginal auquel est confronté un couple sans enfant en fonction de son revenu salarial. Ces taux sont définis par rapport au revenu super-brut du ménage, c'est-à-dire sa contribution réelle à la production. Par ailleurs, deux définitions des prélèvements ont été adoptées. La première inclut l'ensemble des cotisations sociales (employeur et employé), l'IR, la CSG, et la TVA payée sur les biens et services achetés sur le revenu disponible. La seconde exclut les cotisations sociales correspondant à la retraite et au chômage au motif qu'il s'agit là, soit d'un salaire différé (ou épargne forcée), soit d'une assurance actuariellement équilibrée. La réalité est probablement quelque part entre ces deux extrêmes. Selon la définition haute, le taux moyen de prélèvement s'élève assez lentement de 45 % au niveau du SMIC à 56 % au niveau de 15 fois le SMIC, tandis que le taux marginal varie entre 50 et 55 % jusqu'à environ 12 fois le SMIC puis augmente pour atteindre un plafond de 73 %. Selon la définition basse, le taux moyen passe de 25 à 40 % sur le même intervalle, mais le taux marginal augmente beaucoup plus vite de 30 à 66 %. Il faut voir cependant que très peu de ménages – moins de 1 % – sont concernés par les taux les plus élevés de ces fourchettes. Avec la définition haute, la quasi-totalité, disons 99 %, des ménages est confrontée à des taux moyens de prélèvement de l'ordre de 50 % et des taux marginaux qui se situent entre 50 et 60 %, soit un ordre de grandeur légèrement supérieur au taux des prélèvements obligatoires dans le PIB. Avec la définition basse du taux effectif de prélèvement, en revanche, le taux moyen se trouve autour de 30 % et le taux marginal varie entre 30 et 40 %.

Il est certain que, selon la définition haute, les taux de prélèvement précédents sont élevés. Si l'on fait exception des très hauts revenus, disons les un ou deux centiles supérieurs, ils sont cependant loin d'être confiscatoires. Par ailleurs la définition basse, où est prise en compte la contrepartie aux cotisations retraite et chômage, conduit à des estimations beaucoup plus raisonnables. Il reste que, même dans ce cas, le taux marginal augmente très vite et atteint pour les hauts revenus un niveau qui peut être jugé prohibitif.

On pourrait répéter l'exercice précédent d'évaluation des taux de prélèvement effectif moyen et marginaux sur la seconde composante du revenu primaire des ménages qui correspond aux revenus de l'épargne et de la propriété. Là encore des taux marginal et moyen d'imposition trop élevés du revenu en général et des revenus de l'épargne en particulier modifient les arbitrages

intertemporels. Ils risquent de diminuer le volume de l'épargne et d'entraîner sa délocalisation vers des pays où la fiscalité est plus modérée. Difficultés à venir des régimes de retraite, attraction de l'épargne vers des placements longs ou risqués et concurrence fiscale internationale font ainsi partie des motivations qui se trouvent derrière les multiples mesures existantes de défiscalisation des revenus de l'épargne et justifient les nombreux régimes dérogatoires d'imposition pour des produits d'épargne particuliers. Toutes ces mesures rendent extrêmement difficile l'évaluation de la pression fiscale marginale sur l'épargne et la propriété. La présence d'intermédiaires financiers qui ne distribuent pas immédiatement les revenus de l'épargne rend également l'évaluation difficile. Cela étant, elle constitue une part assez faible de l'ensemble des prélèvements obligatoires. C'est ce qui nous a conduit à l'ignorer dans le reste de ce rapport.

3. Taux effectif moyen et marginal de prélèvement(*) en fonction du revenu salarial d'un couple sans enfant en 1994



Note : (*) CS + IR + CSG + TVA.

On n'a pas le même type de difficultés avec la fiscalité indirecte qui, on l'a vu, représente une part importante des prélèvements. Il s'agit d'impôts proportionnels dont le taux dépend de la nature du bien imposé. Les distorsions qu'ils peuvent induire sont de trois types. En premier lieu, comme l'impôt sur le revenu, ils diminuent la rémunération nette du travail marchand et peuvent donc diminuer l'offre de travail ou la participation. C'est bien la raison pour laquelle on les a inclus dans la mesure du taux marginal de prélèvement sur les revenus du travail. En second lieu, des taux distincts pour des biens différents peuvent modifier les structures de consommation. En dernier lieu, dans une économie ouverte où les agents peuvent librement acheter auprès de fournisseurs étrangers, la fiscalité indirecte peut affecter la compétitivité des producteurs nationaux. Comme pour l'épargne, la concurrence étrangère place donc des limites sur la fiscalité qui peut grever les biens échangeables.

Si la différenciation des taux de taxation modifie artificiellement la structure des prix à la consommation, cela peut permettre sous certaines conditions de corriger des effets externes négatifs non pris en compte par le marché. Dans ce cas, la fiscalité n'a pas un effet distorsif mais au contraire un effet incitatif favorable, tout au moins si elle est bien calibrée pour faire ressentir le coût des dommages environnementaux. En pratique, ce rôle est plutôt dévolu aux accises, ou plus récemment à la taxe générale sur les activités polluantes. S'il est évident que la TIPP s'est constituée par stratification, en poursuivant successivement de multiples objectifs, la situation actuelle permet un diagnostic relativement simple : l'argument des externalités environnementales et de la prise en compte des coûts externes des transports (congestion, insécurité) justifie non seulement le niveau actuel des accises pour le supercarburant sans plomb (et donc le relèvement à ce niveau des accises sur le gazole) ; mais aussi le relèvement de l'ensemble de la fiscalité sur les combustibles fossiles pour stabiliser au moindre coût nos émissions de gaz à effet de serre dès lors que l'on se place dans la perspective de tenir les engagements que nous avons pris en matière de prévention des changements climatiques.

La différenciation des taux de la fiscalité indirecte peut également autoriser une certaine redistribution s'il est effectivement possible de repérer des biens consommés exclusivement par les consommateurs les plus défavorisés. On reviendra sur ces points dans la suite du rapport. Dans l'état actuel des choses, il se trouve que la fiscalité indirecte pèse de façon à peu près identique sur le budget de consommation des ménages. L'harmonisation européenne qui a eu lieu de façon plus ou moins implicite au cours de ces dernières années a contribué à l'uniformiser, notamment du fait de la suppression du taux le plus élevé de la TVA. Malgré le maintien de trois taux distincts et son importance quantitative, cette composante de la fiscalité ne semble pas engendrer de distorsion majeure.

Fiscalité et chômage

Les distorsions évoquées ci-dessus résultent principalement en une mauvaise allocation des ressources économiques, due au fait que la fiscalité introduit un écart entre les prix auxquels sont confrontées respectivement l'offre et la demande. Dès lors l'équilibre du marché considéré s'établit à un niveau inférieur à ce qui serait souhaitable, c'est-à-dire celui où la demande serait satisfaite tant que la valeur qu'elle accorde au bien concerné est supérieure aux coûts nécessaires pour la satisfaire. Les enjeux correspondants pour le marché du travail et celui de l'épargne ont été rappelés. On pourrait aussi évoquer l'impact des barèmes d'imposition sur les incitations à investir dans le capital humain, dans l'entreprise ou dans l'innovation⁽¹²⁾.

(12) Ce point tenait une place importante dans le rapport d'Edmond Malinvaud, qui soulignait que l'on ne pouvait se limiter dans l'évaluation des réformes fiscales à la seule problématique du coût des facteurs.

Dans un contexte macroéconomique marqué par le chômage il faut y ajouter une autre dimension, essentielle, concernant le rôle de la fiscalité comme cause possible des déséquilibres observés sur le marché du travail ou au contraire comme moyen de les résorber. Ce sujet est spécifique et délicat, car il ne peut être abordé qu'après avoir posé un diagnostic sur les causes du chômage en France. De plus, il nécessite un recensement des moyens susceptibles d'y remédier. Par rapport aux autres instruments éventuellement disponibles pour corriger les déséquilibres macroéconomiques, les contraintes associées à l'utilisation de l'instrument fiscal doivent en effet être prises en compte, notamment le fait que son rôle incitatif ne peut jouer que dans la durée et sur la base de signaux lisibles donnés aux agents concernés.

Heureusement pour notre propos cette question a été approfondie dans deux rapports précédents du CAE, celui d'Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi (*Croissance et chômage*), et celui d'Edmond Malinvaud (*Cotisations sociales à la charge des employeurs*). On en retiendra deux idées principales :

- l'économie française connaît encore un déficit d'activité, mais il peut être au moins en partie comblé dans les années à venir. L'établissement d'un « policy mix » orienté vers la croissance en Europe, alors qu'il avait été anormalement restrictif depuis le début des années quatre-vingt-dix, devrait favoriser la résorption de la composante keynésienne du chômage. Par ailleurs, les conditions de l'offre productive sont rétablies depuis la fin des années quatre-vingt. Des problèmes structurels demeurent cependant pour faire baisser le taux de chômage « d'équilibre » de notre économie.

- le marché du travail au bas de la distribution des revenus est marqué par un déséquilibre durable, dont l'ampleur dépend directement du coût du travail non qualifié. S'il y a débat sur les causes premières de la baisse de la demande travail correspondante (caractéristiques du progrès technique, concurrence croissante et durable des pays émergents, rôle du salaire minimum, notamment pour les jeunes), il serait en tout état de cause hasardeux de compter sur une résorption de ce déséquilibre grâce au seul déplacement de l'offre de travail vers des niveaux plus élevés de qualification, qui serait certes la réponse idéale, mais dont on ne peut ignorer les difficultés.

Ce constat conduit à différencier nettement l'analyse des distorsions fiscales selon que l'on considère le marché du travail qualifié ou celui du travail dit non qualifié. Sur le premier, l'analyse esquissée ci-dessus en termes de désincitations apparaît pertinente. En revanche, les charges patronales sur le travail non qualifié apparaissent essentiellement comme un coût des employeurs, dont le montant est un facteur déterminant de l'ampleur du déséquilibre sur ce marché.

Comme on l'a remarqué plus haut, il est probable que les charges patronales importent peu pour des employés dont le coût total pour l'employeur peut être supposé égal à leur productivité. Pour de tels employés toute variation des charges sociales serait plus ou moins rapidement répercutée sur leur salaire brut sans variation de leur coût total pour l'employeur. Dans le bas de la distribution, cependant, le SMIC devient contraignant et toute augmentation des charges sociales employeurs doit être vue comme une hausse du coût du travail, ou en fait une hausse du salaire minimum payé

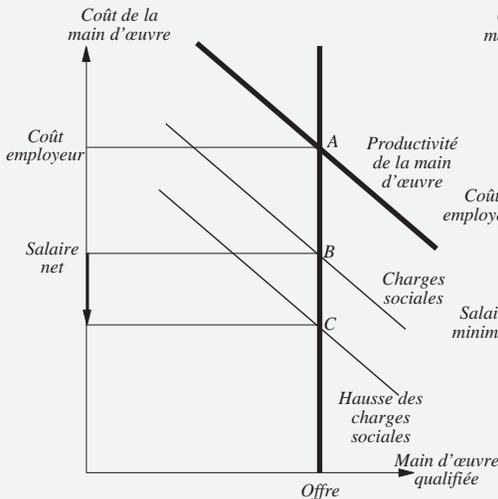
par les employeurs et qui diffère de celui qui est reçu par les employés. Dans cette partie de la distribution des salaires, les charges sociales doivent être vues plus comme une composante du coût du travail que comme un prélèvement marginal sur le revenu des employés. La distorsion qu'entraînent les prélèvements joue alors du côté de la demande de travail (voir encadré). La distorsion ne vient donc pas dans le cas présent des charges sociales en tant que telles mais de leur conjonction avec une législation de salaire minimum empêchant l'équilibre concurrentiel du marché du travail de s'établir. L'importance accordée à une diminution du coût du travail non qualifié comme remède au chômage montre qu'il s'agit là d'un enjeu majeur.

Au total, quel bilan général doit-on faire du système de prélèvements obligatoires actuellement en vigueur en France ? À l'évidence, les prélèvements obligatoires sont quantitativement importants. Ils sont donc potentiellement porteurs de distorsions mais aussi potentiellement redistributifs. Pratiquement, cette fonction redistributive paraît limitée. L'IR est le seul prélèvement véritablement progressif de l'ensemble du système, mais il n'est pas assez important pour engendrer une redistribution très conséquente. La question se pose donc de la façon dont on pourrait éventuellement renforcer cette redistribution, sans pour autant trop augmenter la distorsion des incitations ou le chômage, ou, à l'inverse, réduire ces distorsions et le chômage sans diminuer la redistribution. On s'interroge dans ce qui suit sur les façons d'aboutir à un tel objectif à partir des trois grands instruments du système fiscal français : l'impôt sur le revenu, la fiscalité indirecte et les charges sociales sur le travail.

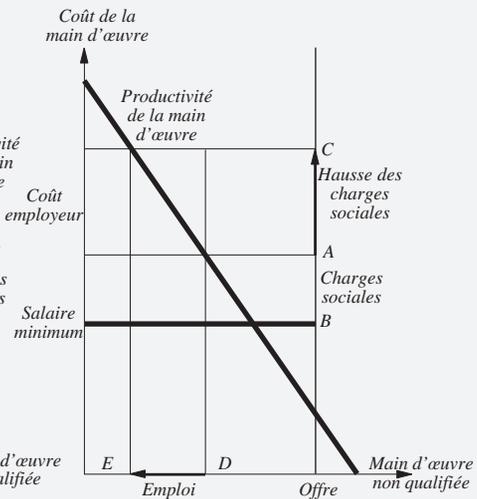
Effets d'une hausse des charges sociales sur l'emploi et les salaires

Analyse Offre-Demande

a. (AB/AC) sur le marché du travail qualifié : le salaire net passe de B à C



b. (BA/BC) sur le marché du travail non qualifié : l'emploi baisse de D à E



Réformer les grands prélèvements : le champ des possibles

Dans cette partie du rapport nous analysons plus en détail les trois grands prélèvements que sont l'impôt sur le revenu, les charges sociales sur le travail et la fiscalité indirecte en nous appuyant notamment sur les études existantes et nous nous interrogeons sur la possibilité de les réformer de façon à diminuer leurs effets de distorsion, augmenter leur pouvoir redistributif, ou encore favoriser l'emploi. Ces trois types d'objectifs étant comme on vient de le voir de nature fondamentalement différente.

La fiscalité du revenu : la nécessaire intégration des transferts et de l'impôt

La fiscalité sur le revenu comprend deux composantes (IR, CSG) dont la structure a considérablement évolué.

Après avoir atteint plus de 5 % du PIB en 1981 (près de 10 % du revenu imposable), les recettes de l'IR *stricto sensu* sont tombées à 3,7 % du PIB (7,4 % du revenu imposable) en 1996. Dans le même temps, la proportion de foyers fiscaux imposables est passée de plus de 63 % en 1981 à 49 % en 1996. La baisse du rendement de l'IR observée au cours des années quatre-vingt-dix est pour l'essentiel la conséquence du gonflement progressif du poids des mécanismes de réduction d'impôt (emplois à domicile, etc.) et surtout des réductions générales des taux du barème mises en place en 1993 et 1996.

À l'inverse, depuis sa création en 1991, la CSG a pris de l'ampleur. Représentant 30 milliards en 1991 (taux de 1,1 %), son produit s'élevait à 98 milliards en 1996 (taux de 2,4 %). Son ordre de grandeur a changé avec le relèvement de son taux en 1997 et 1998 et l'élargissement de son assiette.

La CSG et l'IR sont deux prélèvements sur les revenus des ménages qui se distinguent de plusieurs manières.

- L'IR est un impôt *général* sur le revenu des ménages ayant vocation à financer des dépenses à caractère universel alors que la CSG est un impôt *affecté* à des dépenses sociales non contributives, ou associées à un risque non directement lié à l'activité salariée concernant toute la population (CNAF, FSV, assurance-maladie). À noter que la CSG fait partie au sens juridique des impositions de toutes natures, comme d'autres prélèvements (CRDS, contribution sociale de 2 % ou prélèvement social de 1 %) affectés au financement de la protection sociale. En comptabilité nationale, elle est traitée comme un impôt sur le revenu des ménages et comptabilisée avec l'IR.

- Les assiettes de l'IR et de la CSG diffèrent sur certains points. La CSG s'inscrit dans la logique d'un prélèvement universel, assis dès le premier franc sur tous les types de revenus, donc d'assiette plus large que l'IR.

Comme celui-ci, elle est assise sur les revenus d'activité et de remplacement ainsi que sur les revenus du patrimoine et des placements. La différence porte essentiellement sur certains revenus du capital, exonérés d'IR mais non de CSG depuis 1997 (PEP, PEL, intérêts d'obligations soumis à prélèvement libératoire, assurance-vie, ...), ainsi que sur les gains des jeux. L'assiette de la CSG est également plus large que l'IR en ce qui concerne les salaires : sous réserve d'un seuil minimum de revenus, les revenus d'activité (après abattement de 5 % pour frais professionnels) et de remplacement sont imposables au premier franc à la CSG alors que le calcul de l'IR à partir du revenu disponible brut doit tenir compte de multiples facteurs qui contribuent à l'étroitesse de l'assiette finale : abattements, quotient familial, décote, ... et qui entraînent l'exonération d'environ la moitié des foyers fiscaux.

- Leur mode de prélèvement est également différent : l'IR est prélevé sur la base des revenus de l'année précédente alors que la CSG est prélevée directement à la source sur les revenus de l'année en cours pour les revenus d'activité et de remplacement et sur les gains des jeux, et au niveau individuel, ce qui introduit un début d'imposition séparée des contribuables.

- Enfin, depuis 1997, une partie de la CSG est devenue déductible de l'IR. Jusqu'en 1997 en effet, les différents prélèvements sociaux se différenciaient des cotisations sociales par leur caractère non déductible de l'assiette de l'IR, bien que ceci soit sans réel fondement juridique. L'instauration de la déductibilité de la fraction de la CSG affectée au financement de l'assurance-maladie (soit les deux tiers du total) a sérieusement compliqué le système.

En résumé, la montée en régime de la CSG a modifié la physionomie de l'imposition du revenu en France en introduisant un élément proportionnel de financement. Toutefois, celui-ci demeure affecté à des dépenses particulières.

Du point de vue redistributif, la problématique économique de l'imposition sur le revenu est simple. D'une part, on le voudrait progressif de façon à opérer une redistribution du haut vers le bas de la distribution des revenus. D'autre part, le rendre trop progressif conduirait à des taux marginaux de prélèvement trop élevés et exagérément dissuasifs vis-à-vis de l'activité économique. Quel doit être le bon équilibre entre ces deux extrêmes ?

Une analyse approfondie de cette question a été engagée par les économistes il y a près de trente ans avec les travaux de Mirrlees. La théorie de la « fiscalité optimale » cherche précisément le barème d'imposition du revenu qui maximise une « fonction objectif » qui peut s'interpréter comme la somme des niveaux individuels de bien-être avec une pondération inversement proportionnelle aux revenus des individus, sous la contrainte d'une certaine recette fiscale à réunir et aussi que chaque individu ajuste librement ses revenus monétaires en fonction du barème d'imposition auquel il

est soumis et de sa productivité. Cette dernière contrainte est dénommée « contrainte d'incitation » et traduit simplement qu'au-delà d'un certain taux, l'imposition peut avoir un effet dissuasif sur le revenu des individus. L'objectif de redistribution conduirait à augmenter le taux d'imposition des plus talentueux ou des plus productifs, mais la contrainte d'incitation impose une limite à ce taux. Quel arbitrage entre ces deux tendances se révèle optimal ?

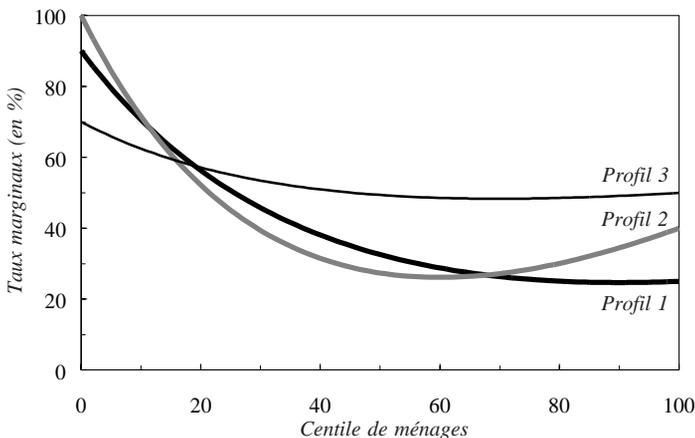
Le graphique 4 montre des formes typiques des résultats obtenus dans la littérature économique à partir de spécifications simples de la fonction objectif et du comportement d'offre de travail des individus. Elles diffèrent assez largement d'une base de données à une autre, et plus encore d'un jeu d'hypothèses à l'autre. Malgré tout, on peut tirer de l'ensemble des résultats obtenus quelques enseignements généraux. Le plus clair d'entre eux est que la courbe qui décrit la façon dont le taux marginal d'imposition dépend du rang des individus dans la distribution des revenus est fortement décroissante en bas de la distribution, ce qui traduit le fait que l'accroissement du taux marginal d'imposition à ce niveau permet d'augmenter les recettes fiscales sur tous les agents de revenus supérieurs. Cette courbe semble se stabiliser ensuite à un niveau variable d'un pays ou d'un jeu d'hypothèses à l'autre. Ensuite, deux tendances sont présentes. Soit la courbe reste à peu de choses près horizontale jusqu'aux niveaux les plus élevés de revenu (profils 1 et 3), soit elle a tendance à remonter conduisant ainsi à une sorte de courbe en U (profil 2). Dans ce cas, la branche droite du U est cependant assez considérablement aplatie en comparaison avec la branche gauche. La forme de U en bas de la distribution est d'autant plus prononcée que la fonction objectif est centrée sur les revenus les plus faibles (cas du profil 1). Accorder plus de poids aux revenus moyens conduit généralement à des courbes beaucoup plus plates comme le profil 3. Le profil 2 réclame des poids marginaux rapidement décroissants des très hauts revenus dans la fonction objectif et/ou une élasticité décroissante de l'offre de travail⁽¹³⁾.

La différence entre ces courbes théoriques et les courbes réelles discutées est frappante. À en croire le rapprochement des graphiques 2 et 4, le système français de prélèvement serait vraiment très loin de l'optimum imaginé par les théoriciens. Mais en fait cette différence tient essentiellement à ce que les courbes réelles apparaissant sur le graphique 2 ne prennent pas en compte les transferts effectués en faveur des individus et des ménages dont le revenu est jugé socialement insuffisant. En revanche, le modèle théorique de « fiscalité » optimale prend explicitement en compte la possibilité d'effectuer des prélèvements négatifs. Les taux marginaux

(13) Le profil 1 correspond à celui obtenu par Salanié (1998) à partir de la distribution française des salaires. Le profil 2 correspondrait à celui obtenu par Diamond dans le cas américain en supposant effectivement des poids marginaux rapidement décroissants des très hauts revenus. Le profil 3 est obtenu sur données françaises par Bourguignon et Spadaro (1999) avec une fonction d'objectif social accordant un poids important aux revenus moyens.

proches de 100 % observés sur les courbes théoriques du graphique 3 ne signifient donc nullement que les ménages concernés se voient dépouillés de la totalité du maigre revenu dont ils disposent. Ils signifient que ces ménages reçoivent de la part de l'État un revenu garanti, d'un montant forfaitaire qui peut néanmoins dépendre des caractéristiques socio-démographiques des ménages, et que le revenu additionnel que le ménage peut tirer de sa propre activité est imposé à un taux élevé. Un tel dispositif est conceptuellement très proche du RMI, et par extension de tous les transferts dont le montant est plafonné en fonction des ressources des ménages. Ceci signifie simplement que, s'agissant de redistribution, *il n'est pas justifié de considérer séparément prélèvements et transferts.*

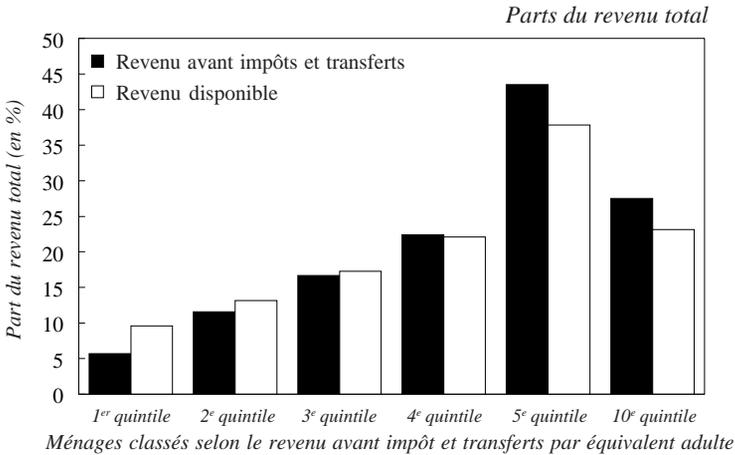
4. Formes typiques de profils optimaux de taux marginaux



Les graphiques 5 et 6 réparent cette omission et intègrent à l'évaluation du rôle redistributif de l'impôt sur le revenu et de ses effets de distorsion l'ensemble des transferts sans contrepartie reçus par les ménages, soient le RMI, l'ensemble des allocations familiales, les allocations logement et l'allocation vieillesse. On constate sur le graphique 5 que la redistribution opérée par l'ensemble IR-transferts est plus du double de ce que l'on peut observer avec le seul IR. Par ailleurs on voit sur le graphique 6 que la courbe des taux marginaux d'imposition (qui est ici lissée) ressemble alors aux courbes issues du modèle théorique de fiscalité optimale. Dans la partie basse de la distribution, ces taux marginaux correspondent au fait qu'une augmentation du revenu primaire du ménage diminue dans certains cas les transferts auxquels il a droit de sorte qu'il est effectivement « imposé » sur ce revenu additionnel. Le taux marginal d'imposition est de 100 % pour le RMI à long terme, c'est-à-dire une fois passée la période durant laquelle le bénéficiaire peut cumuler ce transfert avec une partie du revenu qu'il peut obtenir de son travail. Il est même supérieur à 100 % lorsque les règles

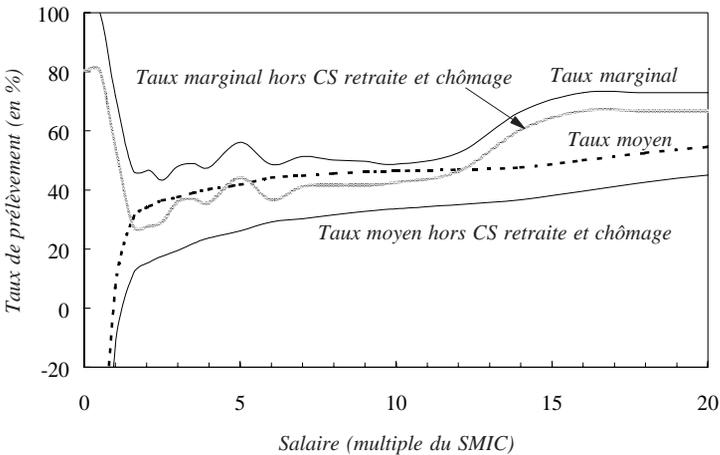
d'octroi de l'allocation logement sont prises en compte. Il décroît ensuite à peu près régulièrement à une vitesse qui dépend de la composition du ménage. Le taux marginal d'imposition passe par un minimum vers le ménage médian puis il croît de nouveau du fait de l'IR.

5. Redistribution opérée par l'IR et les transferts sans contrepartie (1994)



Source : Bourguignon F., 1998.

6. Taux effectif moyen et marginal de prélèvement effectif net en fonction du revenu salarial(*) d'un couple avec deux enfants



Note : (*) CSG + IR + CSG + TVA + transferts.

Source : Bourguignon F., 1998.

Il est à noter que le bloc IR-transferts est plus redistributif que l'IR pris isolément non seulement dans la dimension revenu mais aussi dans la dimension taille familiale. Ceci est bien mis en évidence par les études réalisées par l'INSEE à partir de l'Enquête Budget des familles de 1995. Elles montrent que l'écart de revenu primaire subi par les familles nombreuses et les familles monoparentales est réduit au total d'un tiers par les différents transferts et les impôts directs (tableau 3). Pour les familles nombreuses, cette réduction provient des prestations familiales et du quotient familial. Tous les transferts y concourent pour les familles monoparentales. La réduction des inégalités verticales et de la pauvreté opérée par les transferts est par ailleurs plus forte au sein des familles nombreuses qu'au sein des ménages sans enfant.

3. La dimension familiale de la redistribution^(*)

Revenu par unité de consommation

	Revenu primaire (avant transferts)	Revenu disponible (après transferts)
Personne seule	100	100
Couple sans enfant	121	119
Couple avec un enfant	98	100
Couple avec deux enfants	84	89
Couple avec trois enfants ou plus	59	75
Famille monoparentale	59	69

Note : (*) Revenus moyens selon le type de ménage.

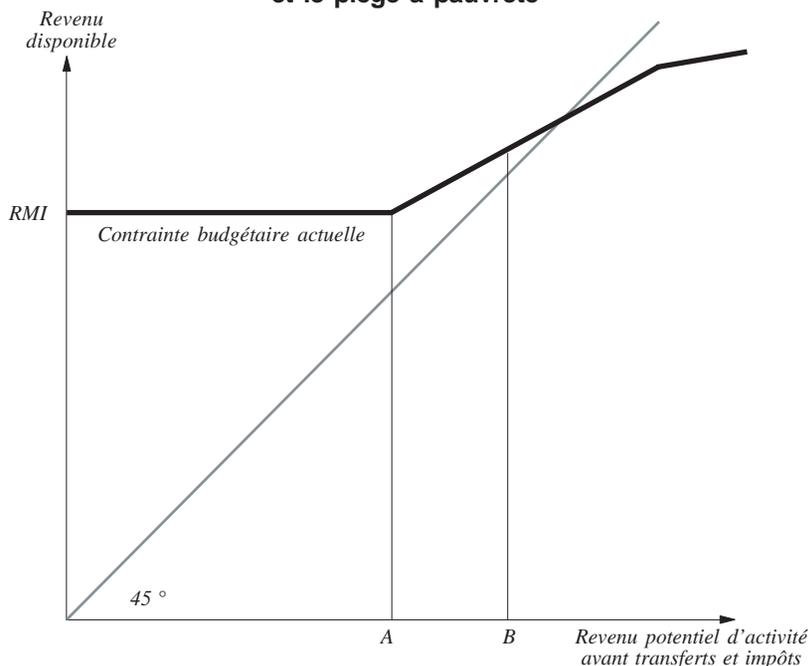
Source : Enquête Budget des familles en 1995, INSEE.

Faut-il conclure de cette conformité approximative entre la forme de la courbe réelle de taux marginaux de l'ensemble IR-transferts et la forme de la courbe issue des modèles théoriques que, une fois étendu aux transferts non-contributifs le système d'imposition du revenu en France est proche d'être optimal ? Adopter cette conclusion serait valider, d'une part, les hypothèses qui se trouvent derrière le modèle théorique en question et, d'autre part, les hypothèses sous-jacentes sur l'élasticité des revenus des individus et des ménages par rapport au taux marginal d'imposition.

Sur le premier point, la critique essentielle du modèle théorique qui se trouve derrière la courbe en U des taux marginaux est qu'il est statique. Il est socialement peu efficace qu'un individu dont la productivité est faible travaille beaucoup pour gagner sa vie. Mieux vaut lui garantir un revenu minimum en taxant le revenu de ceux qui sont plus privilégiés. Mais si l'activité d'aujourd'hui conditionne les revenus de demain, un fait dont les intéressés ne sont peut-être pas complètement conscients, alors une telle solution risque d'être inefficace. Certaines personnes ou certains ménages peuvent se voir pris dans *un piège de pauvreté*. Si l'individu bénéficie du

revenu minimum, un taux marginal à 100 % a pour effet de le décourager de travailler aujourd'hui et par conséquent l'empêche d'acquérir « sur le tas » une expérience et une qualification qui pourraient éventuellement lui permettre de s'en sortir mieux par la suite.

7. La contrainte budgétaire stylisée pour les bas revenus et le piège à pauvreté



La figure 7 illustre cette notion de piège de pauvreté. Elle représente de manière stylisée (en ignorant les pics éventuels dus à l'écèlement des allocations logement et à la suppression de l'exemption de taxe d'habitation) la contrainte budgétaire à laquelle est soumise une personne seule dont les revenus potentiels sont modestes. Cette personne doit obtenir la somme *A* sur le marché du travail pour que son revenu disponible soit au moins égal à ce qu'elle pourrait obtenir avec le RMI. Mais si l'on prend en compte la désutilité du travail, seul un revenu de temps complet égal à *B* lui permettrait d'augmenter sa satisfaction par rapport à l'inactivité et le RMI. Si une activité à temps complet ne lui permet pas d'obtenir *B*, la personne préférera rester inactive et toucher le RMI. On peut ainsi calculer qu'un emploi à temps complet au SMIC augmente le revenu disponible mensuel d'un RMIste d'environ 1 700 francs. Il n'est pas sûr que ceci constitue toujours une compensation suffisante pour un plein-temps de travail hebdomadaire. Autrement dit, le point *B* de la figure 7 pourrait être pour certaines personnes proche d'un emploi au SMIC à temps complet. Le même raisonnement s'applique *a fortiori* pour un emploi au SMIC à temps partiel.

À l'autre extrémité de la distribution des revenus, la question se pose de la dissuasion effective que peuvent exercer les taux marginaux d'imposition. Si cette dissuasion est grande, alors il est possible que la fiscalité optimale exige que les taux marginaux soient décroissants ou au mieux constants pour les plus hauts revenus (profils 1 et 3 sur le graphique 4). Si l'élasticité de la réponse aux taux marginaux est faible et décroissante, alors la seconde branche du U (profil 2) est justifiée et des taux marginaux aussi élevés que ceux mis en évidence plus haut dans la fourchette haute du graphique peuvent être socialement fondés. Que nous disent les études empiriques sur les élasticités de l'offre de travail aux niveaux élevés des revenus ? Malheureusement moins que ce que l'on voudrait dans la mesure où les possibilités d'expérimentation sont dans ce domaine extrêmement limitées, et où les études économétriques basées sur des coupes transversales de ménages confrontés à des contraintes budgétaires différentes ne permettent pas non plus de conclure. Quant aux quelques expériences « naturelles » où les taux marginaux ont été modifiés de façon sensible pour certains groupes de ménages, il est également difficile d'accorder beaucoup de poids à l'observation de modifications, ou au contraire du maintien, des comportements générateurs de revenu. Tout choc de ce type prend probablement du temps pour se traduire en une véritable transformation des comportements. Durant ce délai de trop nombreuses sources de changement apparaissent pour que les effets du choc initial puissent être isolés. Certains ont vu une réaction positive des hauts revenus à la réforme américaine de 1986, d'autres n'ont trouvé aucune réaction significative aux modifications de taux marginaux entraînées en France par les mesures décidées par le gouvernement socialiste au début des années quatre-vingt⁽¹⁴⁾.

Au total, on sait qu'il existe une limite au-delà de laquelle les taux marginaux ont un effet dissuasif et qu'il y a un taux moyen d'imposition qui peut déclencher l'émigration de la main d'œuvre la plus qualifiée. Mais ces limites ne sont pas connues de façon précise. Dans le cas français, on peut avoir l'intuition qu'un taux marginal de 75 % tel que celui qui apparaît à l'extrémité droite du graphique 6 est probablement assez proche de la limite de « grande dissuasion ». On peut aussi penser que la délocalisation observée depuis quelques années vers le Royaume-Uni n'est pas étrangère à des taux *moyens* d'imposition trop élevés, même si une telle situation ne concerne probablement qu'une toute petite minorité de personnes. Dans ces conditions, même si une augmentation de la progressivité de l'impôt sur le revenu n'est pas *a priori* tout à fait impossible, elle semble très limitée en haut de la distribution. Elle ne saurait donc être obtenue que par une hausse des taux figurant plus bas dans le barème et touchant des revenus moyens ou intermédiaires.

(14) Voir les travaux de Feldstein et Lindsay pour les États-Unis. Voir Piketty (1998) pour la France.

La même ambiguïté quant aux conséquences de taux marginaux d'imposition trop élevés existe en bas de la distribution. Il existe à l'heure actuelle peu d'estimations un tant soit peu précises de la proportion de ménages ou d'individus qui se trouvent effectivement prisonniers de pièges à pauvreté décrits plus hauts, c'est-à-dire qui ne pourraient prétendre qu'à des revenus d'activité inférieurs aux transferts dont ils bénéficient en étant inactifs – ou en travaillant au noir⁽¹⁵⁾. Là encore, force est de s'en remettre à l'intuition ou à l'observation directe, éventuellement anecdotique, et à quelques éléments empiriques partiels comme les entrées et sorties des systèmes de transferts, pour juger des effets dissuasifs des dispositifs existants de transferts sous condition de ressources.

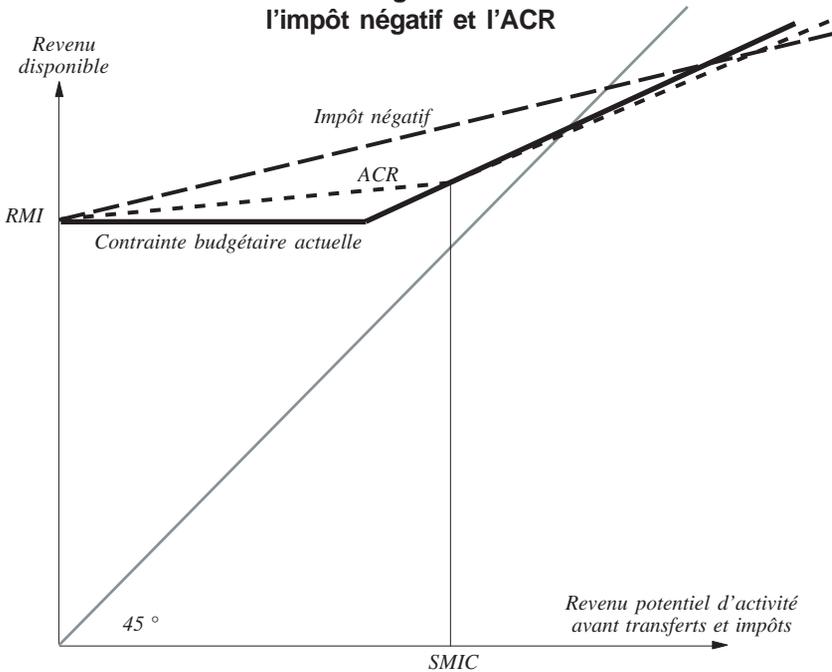
Dans ces conditions, est-il possible d'augmenter la progressivité de l'ensemble IR-transferts sans exagérer encore les distorsions qui viennent d'être signalées, ou même simplement de diminuer ces dernières tout en maintenant le pouvoir redistributif de l'ensemble du dispositif ? Une alternative possible aux taux marginaux élevés observés en bas de la distribution fait l'objet d'un débat permanent. Elle consiste à remplacer le système IR-transferts par un système d' « impôt négatif ». Dans ce système – décrit sur la figure 8 – tout ménage ou toute personne, quel que soit son revenu primaire, reçoit initialement un transfert forfaitaire et est imposé à un taux constant sur la totalité des revenus qu'il ou elle obtient. En bas de la distribution, le transfert domine l'impôt. En termes nets, l'impôt est donc négatif. En haut de la distribution, c'est le contraire et l'on retrouve le mécanisme habituel de l'imposition, si ce n'est que le barème est différent de celui actuellement en vigueur. Une surtaxe peut être imposée en haut de la distribution pour minimiser l'écart par rapport au système actuel.

Le grand intérêt d'un tel système est évidemment de diminuer le taux marginal d'imposition des bas revenus. La difficulté est que si le revenu garanti par le transfert forfaitaire devait être du même ordre de grandeur que les minima sociaux actuels, soit le RMI, alors le taux marginal imposé à l'ensemble de la population deviendrait prohibitivement élevé⁽¹⁶⁾. En fait, le taux marginal est réduit en bas de la distribution au prix d'une augmentation pour les revenus intermédiaires. Si une substitution complète n'est pas possible, des substitutions partielles allant dans cette direction, c'est-à-dire basées sur un transfert forfaitaire uniforme et un impôt proportionnel, peuvent peut-être être envisagées ? Comme on l'a remarqué plus haut, le système d'assurance-maladie peut, sous certaines conditions, s'interpréter comme un dispositif redistributif de ce type.

(15) Récemment Laroque et Salanié (1999) ont toutefois analysé dans cette perspective la distribution des taux marginaux effectifs de prélèvement dans la population, notamment ceux proches de 100 %. Ils examinent par ailleurs les incitations à la reprise du travail pour les inactifs et les chômeurs.

(16) Voir le calcul effectué par Bourguignon et Chiappori (1997).

8. Contraintes budgétaires alternatives : l'impôt négatif et l'ACR



Une proposition allant dans la même direction que l'impôt négatif a été proposée sous le nom d'Allocation compensatrice du revenu (ACR) par Roger Godino⁽¹⁷⁾. Le système proposé est basé sur le principe d'un revenu minimum garanti de type RMI et un taux marginal constant, mais inférieur à 100 %, des revenus d'activité jusqu'au niveau du SMIC, ou du SMIC par unité de consommation pour un ménage. La contrainte budgétaire correspondante est également représentée sur la figure 8. Elle est linéaire à partir du RMI comme avec l'impôt négatif, mais, à la différence de ce dernier, elle présente un point anguleux au niveau du SMIC, après quoi elle se confond avec la contrainte budgétaire actuelle. La forme de la contrainte budgétaire dans cette zone de revenu peut donc constituer une incitation à la réduction des temps de travail pour les ménages concernés. Cet inconvénient peut cependant être partiellement contourné en augmentant le seuil de revenu auquel la contrainte budgétaire de l'ACR se raccorde à la contrainte budgétaire (1,5 SMIC par exemple). Bien entendu, ceci a un coût qui doit être couvert par une hausse du taux moyen ou marginal d'imposition auquel sont soumis les individus et les ménages bénéficiant d'un revenu d'activité et ce coût est d'autant plus élevé que le point de raccordement se situe haut dans la hiérarchie des revenus. Il n'y a là rien que de très logique. La diminution du taux marginal d'imposition pour les bas revenus est compensée par une hausse de ce taux pour les revenus plus élevés, ce qui peut être le plus facilement obtenu par une hausse de l'imposition propor-

(17) Voir Godino et al. (1999).

tionnelle (type CSG) de l'ensemble des revenus. Le point important est que cette hausse est au total assez faible, en tout cas sans aucune mesure avec celle qui serait nécessaire pour équilibrer un système d'impôt négatif garantissant le RMI à tous. Un dispositif de type ACR apparaît donc comme une façon efficace d'éliminer le piège de pauvreté engendré à l'heure actuelle par le RMI, tout en renforçant très significativement la progressivité de l'ensemble du système redistributif.

Ces réflexions doivent aussi prendre en considération les expériences étrangères, notamment aux États-Unis, le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (Earned Income Tax Credit, EITC). Celui-ci a été mis en place en 1975 pour réduire les trappes à inactivité en s'assurant que l'écart entre revenu du travail et l'ensemble des revenus de remplacement soit assez grand pour que l'incitation à travailler soit forte. Initialement réservé aux familles pauvres avec enfants ayant des revenus d'activité, il a été étendu à plusieurs reprises et notamment, en 1993, aux familles sans enfant. Le crédit d'impôt est proportionnel à la rémunération (phase ascendante) puis est plafonné à un certain seuil de revenu total (phase stationnaire) avant d'être réduit lorsque le revenu excède ce seuil. Les taux de progressivité-dégressivité et les seuils sont variables selon la composition familiale. La forme de la contrainte budgétaire correspondant à un dispositif de type EITC n'est pas fondamentalement différente de celle de l'ACR⁽¹⁸⁾.

À la différence du dispositif d'impôt linéaire, ou impôt négatif, rappelé plus haut, l'ACR exige de disposer d'une déclaration de ressources des personnes ou ménages susceptibles d'y avoir droit, de la même façon que, à l'heure actuelle, l'attribution de l'allocation logement ou d'allocations familiales complémentaires se décide sur la base de cette déclaration de ressources. Le fait que cette déclaration est identique à celle qui est utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu n'est pas fortuit. Il montre bien que les transferts sans contrepartie dans le système existant, ou dans un système réformé pour y intégrer l'ACR, constituent le symétrique négatif de l'impôt sur le revenu. Au lieu de traiter séparément l'IR et les transferts, ne conviendrait-il pas dans ces conditions d'unifier ces deux composantes fondamentales de notre système redistributif et de définir ainsi une sorte d'*impôt sur le revenu généralisé* (IRG) ? Il en est clairement ainsi dans les faits. La réalité institutionnelle est cependant éloignée de ce principe simple et conduit à considérer les transferts sans contrepartie comme des « dépenses » publiques gérées par une multitude d'intervenants alors qu'ils sont partie intégrante – éventuellement négative – de l'appareil redistributif direct, c'est-à-dire explicitement basé sur les revenus.

(18) Tout dépend du seuil auquel le crédit d'impôt peut se déclencher, et donc du seuil d'imposition, ainsi que du crédit consenti et du seuil auquel il disparaît.

Raisonné en termes d'IRG conduit également à prendre conscience du fait qu'une hausse de la partie proportionnelle de la fiscalité du revenu (la CSG par exemple) ne va pas nécessairement à l'encontre de la progressivité lorsqu'elle équilibre une extension de la partie négative de l'IRG. Par ailleurs, un tel cadre offrirait l'avantage de clarifier le débat sur le montant des prélèvements obligatoires et la redistribution en rendant ces deux termes indépendants l'un de l'autre. Comme il est possible de modifier la progressivité de l'IRG à enveloppe budgétaire constante, le débat pourrait en effet se concentrer sur les seules performances redistributives du système au lieu de se concentrer sur la hausse ou la baisse du taux de prélèvement global.

La question des taux élevés du barème : éléments d'appréciation complémentaires

Malgré leurs limites, les études économétriques conduisent à écarter l'idée que la baisse des taux marginaux les plus élevés du barème de l'impôt sur le revenu pourrait être autofinancée à court et moyen termes (en générant le surcroît d'activité économique nécessaire). Dès lors, ce type de mesure, que l'on rencontre fréquemment dans les réformes étrangères, doit être apprécié en coût d'opportunité : comment utiliser au mieux d'éventuelles marges de manœuvre fiscales ? L'analyse qui précède a nettement donné la préférence à l'élimination des trappes à chômage ou pauvreté en bas de la distribution des revenus. La question des taux élevés du barème mérite cependant d'être approfondie.

S'il ne faut pas en exagérer les inconvénients en général, ceux-ci peuvent en effet représenter un enjeu significatif pour certains groupes, même si le nombre de personnes concernées est limité. Ce serait le cas par exemple s'agissant de personnes très qualifiées, travaillant dans des secteurs à haute valeur ajoutée et pouvant orienter d'une manière ou d'une autre les décisions de localisation de leur entreprise ou de leur résidence, ou orienter dans un sens socialement plus ou moins efficace la valorisation de leur talent. Ceci conduit à souligner deux particularités de ce problème, par rapport à ce qui a été évoqué jusqu'à présent.

Tout d'abord les distorsions fiscales à considérer sont spécifiques et sensibles selon les cas au niveau des taux moyens, à celui des taux marginaux, ou à la progressivité du barème, trois éléments qu'il convient donc de bien distinguer. Ce ne sont pas la participation au marché du travail ou le nombre d'heures travaillées qui sont en cause mais l'éventuel impact de la fiscalité sur les investissements en capital humain ou sur les choix de localisation. L'observation des fédérations telles que la Suisse et le Canada suggère par ailleurs que les décisions de localisation des personnes tiennent compte aussi des infrastructures publiques disponibles. La menace d'érosion des bases fiscales dépend donc d'abord de l'efficacité des dépenses publiques. Pour autant les impôts jouent un rôle, faible en moyenne,

mais significatif dans les décisions de localisation. Le développement de l'intégration européenne constituant un facteur susceptible d'accroître cette mobilité, il convient de suivre avec attention ces phénomènes pour ne pas se trouver pris au dépourvu sans avoir anticipé les besoins d'harmonisation nécessaires. L'expérience récente en matière de fiscalité sur l'épargne (« paquet Monti ») et sur les entreprises (Code de bonne conduite) doit être ici à l'esprit. Qualitativement, mais manifestement pas encore quantitativement, les problèmes de localisation du travail sont de même nature que ceux rencontrés en matière de fiscalité sur le capital. À cet égard, un point à rappeler est que la comparaison des taux des barèmes n'est en général qu'un premier élément d'appréciation, qui peut masquer des différences notables. Un examen plus fin, par profession, classe d'âge, et situation familiale est nécessaire. À titre d'illustration, le Royaume-Uni semble présenter une fiscalité avantageuse pour les célibataires dont les revenus sont élevés, alors que les situations sont comparables pour les niveaux de revenus inférieurs.

La progressivité de l'impôt joue un rôle important dans la détermination de la rentabilité des investissements en capital humain des ménages. Si l'on imagine en effet que leur coût d'opportunité consiste dans le renoncement à court terme à certains revenus, un système de taxes proportionnelles réduira dans les mêmes proportions ce coût, et les bénéfices futurs (après taxes) attendus. Il sera donc peu distorsif en ce domaine, quels qu'en soient les taux. En revanche, un système de taxes progressif réduira relativement plus les bénéfices, et donc tendra à être plus dissuasif pour les investissements en capital humain. Les évaluations empiriques des taux marginaux effectifs de la fiscalité sur l'innovation et le capital⁽¹⁹⁾ confirment ce point. Dans son ensemble la politique budgétaire favoriserait plutôt ces investissements ; mais essentiellement par des subventions destinées à diminuer leur coût, la fiscalité réduisant quant à elle fortement cet avantage. Dans les pays où, comme en France, la progressivité doit être prise en compte, celle-ci contribue significativement à l'amoindrissement de l'effet incitatif.

La seconde spécificité à considérer réside dans la diversité des revenus à considérer. Compte tenu de leur niveau de revenu, les personnes concernées par les tranches les plus élevées du barème d'imposition du revenu ont en effet souvent une structure de revenus complexe, composée de revenus salariaux, de revenus du capital, voire de revenus atypiques combinant ces deux types de rémunérations, comme le font les stock options. L'effet incitatif de la fiscalité sur ces différentes formes de revenus est potentiellement important. Il est donc essentiel de bien en comprendre la nature, au cas par cas. Ceci signifie par exemple qu'il ne faut pas diaboliser, bien au contraire, les stocks options, si la fiscalité s'y appliquant n'en fait pas un moyen d'échapper à l'impôt et aux cotisations sociales. Dès lors que ce n'est pas le cas (ce qui doit de plus être apprécié en tenant compte des risques associés

(19) Gordon et Tchilinguirian (OCDE, 1998).

à ce mode de rémunération), et comme les actionnaires n'ont pas intérêt à se priver de leurs profits, ce dispositif trouve sa signification essentielle comme élément d'incitation des dirigeants et des cadres. Celle-ci est déterminante, notamment dans les secteurs d'innovation, où leur degré d'implication est susceptible d'affecter sensiblement les performances.

On peut le comprendre en considérant la valeur incitative des différentes composantes de la rémunération des dirigeants. Le salaire fixe « assure » les dirigeants, mais a évidemment une valeur incitative nulle. Le bonus (soit une indexation de la rémunération sur les profits) est certes incitatif, mais risque de pousser les dirigeants à se concentrer sur le court terme. Les actions sont un instrument incitatif meilleur *a priori*, mais leur cours est manipulable à court terme, et le risque imposé aux dirigeants est élevé. Enfin les options d'achat distribuées aux dirigeants, qui leur donnent le droit d'acheter une action de l'entreprise avant une certaine date à un prix d'exercice prédéterminé, sont profitables si le cours monte, d'où leur valeur incitative, mais quand le dirigeant est averse au risque, une option le protège beaucoup mieux contre des pertes qu'une action. Celles-ci constituent donc un compromis risque-incitations sans équivalent.

Le rôle de la fiscalité vis-à-vis de ces différentes formes de revenus appelle une attention d'autant plus soignée que, en l'absence d'une telle analyse et de mesures appropriées, les « stratégies d'arbitrage » sur la fiscalité peuvent prendre de l'ampleur. Par ce terme, on entend le fait que souvent les taux marginaux effectifs d'imposition auxquels sont confrontés les ménages à revenus élevés sont en réalité sensiblement inférieurs à ceux du barème du fait de dispositions fiscales diverses (déductibilités, choix des modalités de distribution des profits) permettant de réduire le revenu imposable. Leur rôle a notamment été mis en avant en Suède. Mais il va de soi que le développement de dispositions du type de celles prises il y a quelques années en faveur des bailleurs privés pour les locations de logements neufs (Loi Périssol) s'inscrit dans cette perspective. Plus généralement la forte progressivité de l'impôt sur le revenu en France augmente la pression pour introduire des dispositions de ce type, dont on peut penser qu'ils sont générateurs de fortes distorsions. Ceci suggère que la baisse des taux marginaux élevés du barème devrait aller de pair avec la suppression des dispositifs qui actuellement permettent de procéder à des arbitrages fiscaux⁽²⁰⁾.

(20) Allant plus loin, doit-on considérer que tous les aménagements particuliers existants encore dans notre système d'impôt sur le revenu relèvent toujours peu ou prou des niches ou de l'arbitrage fiscal, et seraient donc à proscrire ? Cette question en soulève une autre plus générale, qui est de déterminer le bon instrument fiscal pour favoriser des actions en faveur de l'emploi ou certaines politiques sectorielles. On étudie ci-après la comparaison entre allègements de cotisations sociales et allègements ciblés de TVA, mais ne faudrait-il pas aussi considérer les déductions fiscales, telles qu'elles existent en matière d'emplois de proximité ou de politique du logement ? Aucun dispositif n'étant à l'évidence pleinement satisfaisant, quelle doctrine d'emploi – ou de non emploi – de ceux-ci peut-on élaborer ?

Les cotisations sociales

Au sein de l'Union européenne, les cotisations sociales représentent le plus souvent le moyen privilégié de financement de la protection sociale. Pour la moitié des pays, elles représentent plus des deux tiers des recettes. Seuls le Danemark et les pays anglo-saxons (Irlande et Royaume-Uni) accordent une place prépondérante aux ressources d'origine fiscale. Toutefois, l'évolution des structures de financement tend à accroître le poids de ces ressources au détriment de celles provenant des cotisations, notamment celles versées par les employeurs.

L'évolution française, caractérisée par la montée en régime de la CSG, avec notamment le transfert en janvier 1998 des cotisations maladie des salariés, et le développement des allègements de charges pour les employeurs s'inscrit dans ce courant général. Mais, le poids des cotisations employeurs demeure chez nous particulièrement élevé. C'est naturellement sur cet état de fait (tableau 4) que se focalisent les débats et les propositions de réforme.

4. Taux des cotisations sociales en deçà du plafond de la Sécurité sociale et hors allègements « bas salaires »

Au 1^{er} janvier 1998

	Cotisations patronales	Cotisations salariales
Maladie	12,8	0,75
Vieillesse	9,8	6,65
Famille	5,4	—
Accidents du travail	—	2,283
CSG	—	8,0
Retraite complémentaire	2,8	4,1
Assurance chômage	3,01	5,38
Contribution logement	—	0,95
Taxe d'apprentissage	0,5	—
Formation professionnelle continue	—	1,5
Taxe sur les salaires ^(*)	4,25	—
Versement transport	—	2,5

Note : (*) Entreprises non assujetties à la TVA.

L'enjeu des différentes modalités possibles de réforme des cotisations sociales employeurs a été approfondi par Edmond Malinvaud. On se contentera de rappeler quelques unes de ses conclusions.

Celui-ci observait tout d'abord que « les réformes de la fiscalité et de la parafiscalité qui concerneraient indistinctement toutes les qualifications auraient beaucoup moins d'effet sur le coût réel du travail que leurs impacts directs conduisent à le faire penser. En d'autres termes, on n'est pas si loin de la réalité quand on prétend que tout mode de financement a finalement pour effet de faire payer à terme par le travail le coût de la protection sociale.

S'agissant des effets sur l'emploi d'un allègement de cotisations sociales sur les bas salaires, la conclusion est autre, en raison de la plus grande sensibilité de l'emploi au coût du travail en bas de l'échelle des qualifications, mais aussi pour les deux raisons suivantes :

- le déséquilibre entre offre et demande de travail est plus marqué et sans doute plus durable pour les faibles qualifications ;
- le SMIC établissant les bas salaires à un niveau supérieur à celui qu'ils auraient autrement, les rend insensibles aux variations de la demande de travail, contrairement à ce qui se passe aux plus hauts niveaux de salaire. » De ce fait, l'effet d'un allègement des cotisations sur les bas salaires est durable, et il en est donc de même de son impact sur l'emploi.

Les travaux récents⁽²¹⁾ de l'INSEE, de la Direction de la Prévision et de la DARES, qui pour la première fois portent sur des observations *ex post* et non sur des estimations *ex ante*, confirment à cet égard que les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont eu un effet significatif sur la demande de travail faiblement qualifié. S'agissant du financement des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires, Edmond Malinvaud envisageait, soit le relèvement des impôts sur les ménages à large assiette (TVA ou CSG), soit le relèvement des taux de cotisations patronales sur les qualifiés, les deux approches étant jugées équivalentes à long terme pour les raisons d'incidence fiscale évoquées ci-dessus.

Dans la mesure où l'objectif premier est l'emploi, le fait de pénaliser marginalement les salariés qualifiés devrait sans doute être secondaire. L'appréciation sur ce point conditionne cependant l'acceptabilité de la mesure. Elle mérite d'autant plus d'être explicitée que le débat public sur ce sujet, ignore trop souvent les mécanismes de transmission et de rééquilibrage des prix induits par la fiscalité, et en reste à l'idée erronée qu'il y a identité entre le contributeur sur qui est prélevé la taxe et l'agent qui la supporte effectivement. Dans ce contexte d'incidence fiscale à propos d'un marché en déséquilibre, l'écart est pourtant spectaculaire. Les maquettes développées par Salanié, la Direction de la Prévision et la DARES suggèrent en effet que, en dépit du financement de la mesure, il n'y aurait pas à terme de

(21) Voir en particulier l'étude sur « l'emploi non qualifié et son coût » dans le rapport sur les Comptes de la nation de 1998. Celle-ci détecte des caractéristiques cycliques très différentes de l'évolution des salaires selon les niveaux de qualification. Elle documente par ailleurs une élasticité de travail non qualifié à son coût estimé à 0,7 sur données individuelles d'entreprise.

détérioration de la situation des salariés qualifiés, ou que celle-ci demeurerait, en tout état de cause, beaucoup plus faible que ce que suggère le calcul *ex ante*, et qu'elle serait essentiellement transitoire.

Ces maquettes s'inspirent des travaux de Henri Sneessens, développés ensuite par Jean-Pierre Laffargue et Jean-Marc Germain. Elles retiennent comme hypothèse (réaliste) le caractère administré du SMIC, et l'existence d'un excès d'offre persistant sur le marché du travail des salariés non qualifiés. Dans un tel contexte, réinsérer les travailleurs non qualifiés permet de faire des économies de prestations et d'accroître les recettes fiscales et sociales, ce qui allège le besoin de hausse des cotisations sur l'emploi qualifié et améliore donc *in fine* la situation des salariés qualifiés. Cependant, les mécanismes déterminants qui font que la situation des qualifiés peut être améliorée sont plus profonds et tiennent au fait que la correction du déséquilibre sur le marché des non qualifiés dégage un surplus net à redistribuer :

- dans une entreprise qui emploie des travailleurs qualifiés et non qualifiés, la baisse du coût du travail non qualifié autorise, à profits inchangés, une hausse du coût du travail qualifié. Ainsi, les entreprises n'ont pas besoin de répercuter totalement sur les salaires nominaux versés aux salariés qualifiés une éventuelle hausse de leur taux de cotisation ;
- les secteurs qui emploient beaucoup de travailleurs non qualifiés vont répercuter sur leur prix de vente l'allègement de coût dont ils ont bénéficié. Les salariés qualifiés vont tirer parti de ce ralentissement de l'inflation.

Quel que soit le mécanisme privilégié il n'est pas besoin de faire un pari sur les élasticités et sur les économies de prestations pour établir un tel résultat favorable quant à l'impact de la réforme pour les travailleurs qualifiés. Celui-ci ne requiert pas en particulier l'autofinancement spontané de la réforme, ce qui suppose là des hypothèses plus favorables (*cf.* annexe B).

L'importance relative à accorder à chacun de ces deux mécanismes dépend au fond du diagnostic porté sur les canaux par lesquels s'opère l'enrichissement du contenu de la croissance en emplois suite à une modification du coût relatif du travail selon la qualification. Si l'on considère que le rééquilibrage de la structure de la demande de travail en faveur des non-qualifiés résulte, à titre principal, d'un pur mécanisme de substitution technique entre facteurs de production, c'est le premier bouclage qui est déterminant. L'observation des structures sectorielles de production et du déficit de création d'emploi en Europe suggère cependant que la substitution en question passe aussi par une expansion relative des secteurs riches en main d'œuvre peu qualifiée, tels que le tourisme, la restauration, les services de proximité ou l'habitat. Dans ce cas, c'est plutôt le second bouclage, par les prix à la consommation, qu'il faut donc considérer.

L'idée qu'il est « plus facile » de se passer d'emplois non qualifiés est nettement documentée, et la plupart des estimations retiennent que le travail peu qualifié est substituable au capital, tandis que le travail qualifié lui

est plutôt complémentaire. La comparaison France-États-Unis en matière d'emploi dans les services établie par Thomas Piketty⁽²²⁾ met aussi en cause le coût du travail peu qualifié comme principal frein au développement de secteurs comme le commerce ou l'hôtellerie-restauration, qui sont fortement intensifs en travail peu qualifié.

Cette dimension sectorielle soulève la question de l'efficacité relative des allègements de cotisations sociales et de baisses TVA ciblés vis-à-vis de l'objectif de favoriser l'emploi. Avant d'envisager ce point, une analyse plus générale de l'imposition indirecte est nécessaire.

La TVA

La TVA se caractérise d'abord par son rendement élevé : 644 milliards de francs en 1997, soit 7,9 % du PIB, 17,2 % des prélèvements obligatoires, 50,5 % des prélèvements d'État. C'est plus de deux fois le rendement de l'impôt sur le revenu, plus de trois fois celui de l'IS. Son coût de collecte est comparativement faible, et elle a été largement adoptée en Europe et hors d'Europe.

Depuis l'élimination du taux majoré, il y a en France deux taux de TVA, le taux normal à 20,6 % auquel la plupart des biens et services consommés par les ménages sont assujettis, et le taux réduit à 5,5 % pour la plupart des produits d'alimentation, les transports, le livre et l'hôtellerie. Il faut y ajouter le taux super-réduit à 2,1 % sur les médicaments remboursables, la redevance audiovisuelle et la presse, et les dépenses exonérées de TVA (loyers, services bancaires et d'assurance, services de santé). Le taux normal concerne 42 % de la dépense des ménages, le taux réduit 19 %, le taux super-réduit 3 %, les dépenses exonérées 36 %.

En comparaison des autres pays européens, la France se caractérise par un taux normal relativement élevé et par un écart important entre taux normal et taux réduit.

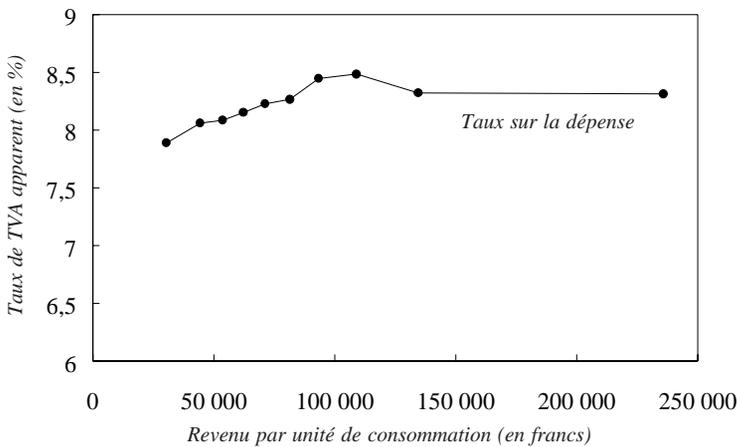
Les critiques à l'endroit de la TVA portent principalement sur son caractère anti-redistributif. C'est, avec les effets qu'on en attend sur l'emploi, ce qui fonde les propositions de baisses de taux. Une autre préoccupation a trait aux conditions de la concurrence au sein du marché intérieur européen.

Le caractère éventuellement anti-redistributif de la TVA ne résulte pas de la structure des taux d'imposition. En pourcentage de la *dépense* (hors impôt sur le revenu), le taux apparent de TVA supportée par les ménages (graphique 9) est en effet très légèrement croissant avec les classes de revenu (de 7,9 % pour le premier décile à 8,3 % pour le dernier). La différenciation des taux a donc un léger effet redistributif, mais essentiellement

(22) *Économie et Statistique*, n° 318, 1998.

entre les pauvres et les classes moyennes : pour le tiers supérieur de l'échelle des revenus, le poids de la TVA est stable. L'analyse détaillée montre que seul le taux réduit a en fait un effet redistributif : la part des biens assujettis à ce taux décroît nettement avec le revenu. En revanche, la part de la dépense exonérée – immobilier ancien, biens culturels, impôts locaux – est, elle, croissante avec le revenu, particulièrement pour les déciles supérieurs. Au total, la TVA n'est pas loin d'être un impôt proportionnel sur la consommation.

9. Progressivité de la TVA par rapport aux dépenses des ménages



Source : Annexe A, Direction de la Prévision.

En pourcentage du *revenu*, le taux apparent de TVA est très stable pour les quatre cinquièmes inférieurs de l'échelle des revenus, puis il décroît ensuite pour les ménages disposant des revenus les plus élevés. Ceci provient essentiellement du fait que ces ménages ont un taux d'épargne plus fort, et donc supportent moins l'impôt sur la consommation. C'est sur cette base qu'il est souvent avancé que la TVA a des effets anti-redistributifs. Cependant, l'épargne est une consommation différée, et le revenu épargné a vocation à être taxé ultérieurement lorsqu'il sera consommé ou lorsqu'il donnera lieu à héritage. De ce fait, le caractère « anti-redistributif » de la TVA est surestimé par des statistiques qui examinent à un instant donné la situation des ménages, au lieu d'apprécier la redistribution sur un cycle de vie entier : un ménage qui épargne une fraction de son revenu lors de sa période d'activité, et la consomme lors de sa retraite, lorsque son taux d'épargne est devenu négatif, paiera finalement de la TVA sur l'ensemble de ses revenus, mais une part de ce paiement sera différé. La question que pose le reproche fait à la TVA, en raison de son caractère apparemment anti-redistributif, est donc moins celle de la taxation de l'épargne que celle de la taxation de ses usages ultérieurs.

Il est cependant envisageable, dans la mesure où les contraintes de l'harmonisation européenne le permettent, de modifier les taux de TVA en sorte de détaxer la consommation populaire, dans un but de redistribution verticale, par exemple, en faisant passer certains produits de la catégorie taux normal à la catégorie taux réduit. L'efficacité d'une telle mesure doit s'apprécier au regard de son impact redistributif, de son effet sur l'emploi, de son coût budgétaire, et des distorsions qu'elle induit.

L'examen de la structure de la TVA suggère en fait qu'il est peu efficace de recourir à des baisses de TVA à des fins de redistribution. Et d'abord pour la raison simple que l'instrument est très indirect : pour accroître le revenu net des ménages les plus pauvres, la méthode oblige à détaxer les biens consommés par l'ensemble des ménages. Cela peut pénaliser, du moins en termes relatifs, les ménages dont les consommations sont atypiques. Surtout, le rendement redistributif de la mesure est excessivement faible.

Supposons par exemple que l'objectif soit d'accroître de 100 francs le revenu net des ménages appartenant aux déciles inférieurs de la population. S'il était possible d'effectuer sans coût des transferts forfaitaires, le coût de cette politique serait de :

$$100 \text{ francs} \times (4,6 \text{ millions ménages concernés}) = 460 \text{ millions de francs}$$

Évidemment, il n'existe pas de moyen d'opérer cette redistribution sans coût. Mais ce calcul fournit une référence pour évaluer l'efficacité relative des différentes méthodes de redistribution. À l'opposé, une seconde méthode, très grossière, serait de remettre un chèque de 100 francs à tous les ménages⁽²³⁾. Le coût en serait alors de :

$$100 \text{ francs} \times (23,2 \text{ ménages concernés}) = 2,3 \text{ milliards de francs}$$

Ces deux évaluations fournissent *a priori* une fourchette à l'intérieur de laquelle devraient se situer les différents instruments de redistribution. Qu'en est-il de la TVA ? Les évaluations effectuées par la Direction de la Prévision indiquent que pour un coût total de 5 milliards de francs, une baisse de 0,5 point du taux réduit (de 5,5 à 5 %) rapporterait en moyenne 143 francs au ménage du premier décile et 157 francs au ménage du deuxième décile, contre 252 francs au ménage du dernier décile. Au total, le gain pour les 20 % de ménages aux revenus les plus faibles serait d'environ 700 millions. Sur cette base, une simple règle de trois suggère que le coût d'un transfert par la TVA de 100 francs aux deux premiers déciles de la population serait de 3,3 milliards de francs. La baisse du taux réduit de TVA se situe donc à l'extérieur de notre fourchette d'appréciation des instruments de redistribution : elle est une fois et demie moins efficace qu'une distribution générale de chèques, et sept fois moins efficace que des transferts ciblés exactement sur la population visée. Il en est ainsi parce que très rares

(23) En fait selon le principe du transfert forfaitaire universel envisagé à propos de l'impôt négatif (voir ci-dessus).

sont les biens dont la consommation ne croît pas avec le revenu (même si la part relative des produits alimentaires de base dans la consommation décroît, le volume absolu de consommation de ces biens augmente avec le revenu), une baisse de TVA bénéficiera toujours davantage, en termes absolus, aux ménages à revenu élevé.

Par ailleurs, les effets d'une baisse de TVA dépendent des conditions de fonctionnement du marché considéré. Si le marché est peu concurrentiel, une part des effets de la baisse de taux se traduira par un accroissement des marges au lieu de baisses de prix. Mais plus fondamentalement, l'analyse des effets d'une baisse de TVA sur la répartition des revenus ne peut ignorer les répercussions de la baisse des prix sur la formation des différentes catégories de revenu. Certains revenus sont en effet strictement indexés sur l'indice des prix : c'est le cas du SMIC, des minima sociaux ou des pensions de retraite. D'autres ne sont au contraire pas affectés par une baisse des prix induite par une baisse de TVA : en Union monétaire, c'est le cas des revenus du capital, car le taux d'intérêt réel ou le taux de rendement réel du capital qui peut être considéré comme invariant au regard de la baisse des prix est aujourd'hui le taux nominal déflaté par l'indice de prix de l'ensemble de la zone euro. Une baisse des prix en France n'affecte que pour un cinquième l'indice des prix de l'ensemble de la zone euro. Par ailleurs, certains taux administrés comme le taux du Livret A sont très clairement sous-indexés. On peut donc par simplification supposer que les revenus du capital restent inchangés en cas de baisse des prix⁽²⁴⁾.

Le résultat précédent concernant l'effet redistributif d'une différenciation des taux de TVA se trouve ainsi renforcé si l'on tient compte de ces phénomènes d'indexation différentielle qui jouent en défaveur des détenteurs de revenus indexés : sous une hypothèse de répercussion intégrale de la baisse de TVA dans les prix, le revenu net nominal du smicard ou celui du RMIste est directement et quasi immédiatement réduits en proportion de la baisse des prix, tandis que celui du « rentier » reste inchangé. En termes réels, le premier reste donc constant tandis que le second augmente. Au total, il convient donc d'ajouter à l'effet redistributif apparent de la mesure un second effet de redistribution via l'indexation. Une fois pris en compte ces effets d'indexation, l'impact des baisses de TVA en terme de redistribution deviendrait en général défavorable, à l'exception de la baisse du taux réduit dont les effets sont globalement neutres.

(24) En outre, les revenus du capital soumis à prélèvement libératoire sont imposés sur la base de leur rendement nominal et non de leur rendement réel. Une baisse simultanée de l'inflation et du taux d'intérêt réduit donc le taux d'imposition effectif des revenus du capital. Cet effet n'est pas négligeable : par exemple, une baisse du taux d'inflation de 2 à 1 % réduit de 42 à 33 % le taux effectif d'imposition d'un placement de rendement réel 3 % soumis à prélèvement obligatoire de 25 %.

Une mesure de ce type ne saurait donc être justifiée que par rapport à un objectif de créations d'emploi, mais en sachant alors que celui-ci entrera souvent en conflit avec l'objectif de redistribution. De plus, dans la mesure où l'effet emploi recherché résulte de substitutions dans la consommation des ménages, il faut s'assurer de leur efficacité relative par rapport aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, dont on attend qu'ils aient des effets similaires sur l'emploi peu qualifié.

Les deux types de mesure apparaissent en effet proches du point de vue des mécanismes à l'œuvre. Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires favorisent relativement les secteurs où l'emploi non qualifié est plus fréquent (services à la personne, habitat, commerce-restauration). L'effet emploi proprement dit provient en partie de la baisse des prix causée par les allègements et de son impact sur la demande, comme dans le cas d'une baisse ciblée de TVA. La récente proposition de directive de la Commission européenne en faveur de tels allègements de cotisations permet d'envisager leur mise en place dans certains secteurs déterminés, sous réserve de l'adoption de cette directive par le Conseil.

L'avantage des allègements de cotisations sociales « bas salaires » est de corriger à la base le coût du travail non qualifié. Ils constituent à ce titre des instruments de rang supérieur à la TVA car ils agissent à la fois sur la demande de biens et services intensifs en travail peu qualifié, et sur la demande de facteurs de production des secteurs concernés. Il est cependant possible que pour certains secteurs particuliers et dans certaines conditions bien déterminées, les allègements ciblés de TVA soient plus efficaces que des mesures générales d'allègement du coût du travail peu qualifié.

De manière plus précise la comparaison de l'impact d'une diminution du coût d'un facteur avec celui d'une subvention à la demande du produit ou service concerné montre que l'effet relatif sur l'emploi d'un même montant de subvention est supérieur avec un allègement puisqu'il cumulerait les deux effets de substitution (entre facteurs de production, et au sein de la demande), l'écart s'estompant si le service est produit à partir de ce seul facteur. Dès lors, des baisses ciblées de TVA devraient essentiellement être envisagées pour des produits et services présentant des caractéristiques particulières, telles que les effets engendrés par ces baisses de TVA ne pourraient être obtenues par les mesures générales d'allègement des charges sociales. Trois arguments sont à prendre en compte au titre de ces spécificités :

- la nécessité de ciblage des baisses de TVA sur les produits où le jeu des élasticités déterminant l'effet sur l'emploi est maximal, alors que les allègements sont d'application générale ;
- des caractéristiques particulières en termes de redistribution ou d'efficacité sociale. En théorie ces deux cas de figure sont envisageables. En pratique, on a vu que les produits susceptibles d'être subventionnés au titre de l'emploi présentaient en général des caractéristiques régressives ; pour ce type d'instrument il y a en général conflit et non convergence d'objectifs

du point de vue de l'équité et de l'effet sur l'emploi. En revanche, l'argument d'externalité positive concernant certains services à la personne peut être pertinent. Il mérite particulièrement l'attention si l'externalité réside dans un relâchement de la demande pour la production de services collectifs justement financés par prélèvements obligatoires (services d'assistance aux personnes dépendantes se substituant au placement en collectivité par exemple) ;

- la possibilité de corriger par des baisses ciblées de TVA d'autres distorsions préexistantes. On peut penser ici à la concurrence de l'économie informelle, ou encore à l'objectif de rétablir une plus grande neutralité entre l'offre privée, l'offre associative et l'offre marchande de services de proximité. La difficulté dans ce cas est d'apprécier dans quelle mesure cette plus grande neutralité sur l'offre de produits jugés très substituables n'entraîne pas des distorsions équivalentes dans la structure de la demande marchande entre des produits pour lesquels les substitutions peuvent être élevées aussi⁽²⁵⁾.

La supériorité des baisses ciblées de TVA n'est donc vraisemblable que pour certains secteurs très intensifs en main d'œuvre, très concurrentiels (sans quoi la baisse de TVA risque d'accroître des rentes de monopole), et pour lesquels la demande est fortement élastique au prix. L'expérience suggère en outre que comme pour toute mesure sectorielle, il existe un risque substantiel d'extension du champ d'une telle mesure au-delà de ce qui est justifié en termes d'efficacité relative. Ceci conduit à réserver l'utilisation d'instruments ciblés comme les baisses de TVA à des biens et services pour lesquels une telle approche peut être fondée par des spécificités repérées (concurrence de l'économie informelle, externalités positives). Dans les autres cas, la priorité en matière de politique de l'emploi devrait rester aux instruments agissant directement sur la demande de travail.

La manipulation des taux de TVA n'apparaît en définitive ni comme un bon instrument de redistribution, ni en général, comme le canal privilégié par lequel la fiscalité doit intégrer les considérations macroéconomiques. Dans ces conditions, il faut sans doute se résoudre à considérer la TVA comme ce qu'elle est : un impôt à rendement élevé, simple à gérer, plutôt bien accepté, et compatible avec une intégration internationale accrue.

Il est certes vrai que, comme tout impôt non forfaitaire, la TVA est à l'origine de distorsions. En particulier, elle contribue au coin fiscal-social sur le travail et participe à ce titre à l'augmentation du chômage d'équilibre. Il ne faut donc pas lui prêter des vertus illusoire de neutralité. Dans le contexte actuel d'une accentuation de l'intégration internationale se traduisant par une augmentation de la mobilité de certains facteurs, la TVA a cependant d'autres avantages qu'il convient de souligner :

(25) Ceci est en fait d'autant plus probable que les biens concernés doivent avoir une élasticité-prix suffisamment élevée pour que l'effet d'une baisse de TVA sur l'emploi soit significative. De tels biens peuvent donc aussi avoir des substituts proches.

- elle est, d'abord, moins sujette à des phénomènes de mobilité des assiettes et de concurrence fiscale entre États que les impôts sur le revenu et sur le capital. Il faut d'ailleurs noter que les taux de taxation de la consommation sont assez voisins les uns des autres au sein de la Communauté alors que la taxation du travail et du capital est en France nettement supérieure à la moyenne ;
- elle frappe les produits importés comme les produits nationaux, au contraire de taxes sur les facteurs de production entrant dans la production nationale ;
- elle est assise sur la consommation des résidents comme sur celle des non résidents, et permet ainsi de faire participer ces derniers au financement des biens publics qu'ils consomment sur le territoire national ; cet aspect est non négligeable pour un pays d'accueil touristique comme la France.

Évaluation de l'architecture d'ensemble du système fiscal

Dans cette dernière partie, nous cherchons à replacer les grandes directions de réforme que suggère le constat qui précède dans un cadre général, en réfléchissant un moment sur l'ensemble du système et sur les contraintes et interactions éventuelles qui pourraient en relier les diverses composantes. Nous étudions cette question d'abord du point de vue strictement économique puis sous l'angle institutionnel avant de formuler des recommandations plus précises.

Affectation des instruments et des grandes fonctions de notre système fiscal

Dans l'état actuel des choses, les trois grandes fonctions du système fiscal sont assurées par trois ensembles distincts d'instruments. La redistribution entre les diverses classes de revenu et éventuellement entre différents types de ménage est assurée avant tout par l'impôt sur le revenu et l'ensemble des transferts sans contrepartie, ce que nous avons suggéré de dénommer l'IR généralisé, ou IRG. Le reste du système fiscal proprement dit, et en particulier la fiscalité indirecte qui en représente la plus grande part, finance les dépenses publiques. Quant aux charges sociales, elles peuvent être considérées dans une certaine mesure comme des primes d'assurance s'équilibrant à terme avec les prestations servies au titre de la retraite, du chômage et de la maladie.

Ce découpage paraîtra artificiel au regard des circuits réels de financement, et du principe de non-affectation des recettes fiscales, pour ce qui concerne l'IRG. On peut considérer que la politique familiale qui constitue l'essentiel de la composante transferts de « l'IRG » est en fait financée

pour partie par les charges sociales ou la CSG. Elle pourrait l'être aussi bien par la fiscalité indirecte. De fait, on a déjà remarqué qu'un transfert à peu près uniforme aux ménages, par exemple une hausse des allocations familiales et/ou leur extension au premier enfant, financé par un impôt proportionnel de type TVA pouvait avoir un rôle redistributif majeur. Pourquoi dans ces conditions ne pas considérer la fiscalité indirecte, ou les charges sociales qui financent effectivement la politique familiale, comme partie intégrante du système redistributif ? La classification et la grille d'affectation qui précèdent se réfèrent en fait essentiellement aux masses mises en jeu et au caractère redistributif ou non des opérations considérées. L'impôt sur le revenu est la principale composante progressive du système fiscal, mais il ne représente que 4 % du PIB, soit à peu près le poids des transferts sans contrepartie aux ménages, deuxième composante majeure du système redistributif français. En masse et en fonction, on peut donc estimer que dans l'état actuel des choses le bloc IR-transferts est plus ou moins autonome. Les autres impôts qui sont globalement proches de la neutralité peuvent donc être vus comme simplement la source de financement des dépenses publiques, hors transferts.

On aboutit ainsi à une affectation instruments-objectifs relativement simple :

- la fonction redistributive est exclusivement assurée par la fiscalité directe, dès lorsque l'on y intègre la partie négative correspondant aux transferts que nous avons inclus dans l'IRG ;
- les dépenses publiques générales sont principalement financées par l'impôt proportionnel sur la consommation ;
- les assurances sociales sont financées par des cotisations essentiellement proportionnelles aux salaires.

Dans le dernier cas, l'affectation de recettes est effective, c'est-à-dire institutionnelle. Ceci ne signifie pas cependant que les deux notions soient parfaitement identifiables. L'affectation de taxes, ou au contraire l'unicité budgétaire, met d'abord en cause des problèmes de gouvernance et d'organisation des pouvoirs, qui sont en dehors de notre champ d'analyse. On peut l'illustrer à propos de la TIPP : le fait que son niveau puisse être justifié par le montant des coûts d'infrastructure et d'insécurité à faire ressentir aux usagers de la route ne justifie pas une affectation institutionnelle de ce prélèvement aux dépenses de voirie, qui conduirait à des rigidités dans l'allocation des dépenses publiques. Allant plus loin, il serait faux d'imaginer que tout prélèvement doit avoir une contrepartie du côté des dépenses. Le cas des écotaxes, dont l'impact environnemental résulte de leur effet incitatif, en fournit l'exemple extrême puisque celles-ci peuvent s'envisager indépendamment de toute dépense particulière. La question que nous nous posons ici est donc de nature différente. Il ne s'agit pas d'établir si certains impôts doivent être affectés, mais plutôt de voir dans quelle mesure le rôle et les objectifs que l'on fait jouer aux impôts existants sont

efficaces. Dans cette perspective le tableau 5 résume l'assignation fonctions-prélèvements de notre système fiscal, telle qu'elle ressort de l'analyse qui précède.

L'affectation des instruments fiscaux qui correspond à ce découpage est-elle satisfaisante ? Si l'on résume celle-ci à l'idée que la redistribution délibérée passe essentiellement par l'imposition directe (généralisée), les autres prélèvements, étant approximativement neutres, la réponse de la théorie économique⁽²⁶⁾ dans le cadre de comportements simplifiés et de marchés parfaitement concurrentiels serait probablement affirmative. Un théorème important de la théorie des finances publiques dû à Atkinson et Stiglitz dit précisément que, en présence d'un impôt optimal sur le revenu – dans le sens défini plus haut dans la deuxième partie – il est optimal que la fiscalité indirecte soit neutre du point de vue distributif, c'est-à-dire qu'elle soit utilisée au seul financement des dépenses publiques. Dans ce cadre, l'impôt sur le revenu doit évidemment être entendu dans le sens IRG, soit, un dispositif au sein duquel prélèvements progressifs sur le revenu et transferts sous conditions de ressources s'équilibrent. Si une augmentation de la redistribution est jugée souhaitable à enveloppe budgétaire donnée, elle peut donc avoir lieu de trois façons :

- on peut renforcer la progressivité du bloc IRG sans modifier la totalité du revenu distribué, ou, en d'autres termes, changer la structure de l'IR et/ou celle des transferts ;
- on peut vouloir augmenter l'enveloppe de l'impôt sur le revenu en maintenant plus ou moins constante sa progressivité et en laissant les transferts inchangés. À enveloppe budgétaire constante, ceci revient à diminuer le poids de la fiscalité indirecte et donc à effectuer une substitution entre imposition indirecte et directe ;
- finalement, on peut augmenter le montant total des transferts en finançant la dépense publique supplémentaire par un impôt neutre sur le revenu ou, de façon équivalente, une hausse de la fiscalité indirecte.

Si la hausse des transferts peut être consolidée institutionnellement avec celle de la fiscalité directe ou indirecte, la dichotomie entre financement des dépenses publiques générales et redistribution mise en avant par le théorème de Atkinson et Stiglitz est préservée. Ce théorème ne parle pas des contributions de Sécurité sociale en tant que telles mais il est facile de montrer que le même principe de séparabilité entre redistribution pure et financement de l'assurance sociale s'appliquerait de la même façon⁽²⁷⁾.

Faut-il donc en rester là ? Est-ce que tout est vraiment pour le mieux dans l'organisation générale du système en place ? Non, bien entendu, pour trois raisons principales.

(26) Cf. complément d'Helmuth Cremer.

(27) L'analyse devient plus complexe si les productivités et les risques couverts par les assurances sociales sont corrélées.

5. Vue d'ensemble simplifiée des prélèvements associés aux grandes fonctions en 1998

En % du PIB, nouvelle base

Dépenses	47,6	Recettes	PO 44,9 Déficit 2,7
<i>Fonction assurantielle</i>	21,6	<i>Primes d'assurance sociale</i>	21,2
Risques monétaires			
• Vieillesse	12,0	• Cotisations sociales ^(*)	13,4
• Emploi	1,5	• Besoin de financement	0,1
Santé	8,1	• CSG maladie	2,5
		• Cotisations employeurs ^(*)	5,2
		• Transfert de fiscalité générale (allègements « bas salaires »)	0,6
		• Besoin de financement	- 0,2
<i>Fonction redistributive</i>			
<i>Transferts</i>	3,7	<i>Imposition directe</i>	6,6
• RMI	0,3	Impôts progressifs	
• Logement	1,0	• Impôt sur le revenu	3,3
• Prestations familiales	2,4	• Autres (ISF, successions)	0,4
		Impôts neutres de financement de la redistribution	
		• CSG	1,3
		• Cotisations employeurs de la branche famille	1,6
<i>Dépenses publiques générales^(**)</i>	12,5	<i>Taxes non affectées</i>	
(défense, éducation, régalien, gestion et charge de la dette, interventions, y compris autres interventions sociales et contribution UE)		• IS	2,1
		• Écotaxes (TIPP, TGAP)	1,8
		• TVA	7,5
		• Autres impôts et transferts de fiscalité (solde)	- 4,9
		• Besoin de financement	3,1
<i>Biens publics locaux</i>	9,8	• Fiscalité locale effective ^(***)	5,1
(y compris autres interventions sociales)		• Transferts de fiscalité et subventions	5,0
		• Besoin de financement	- 0,3

Notes : (*) Effectives et fictives ; (**) On ne compte ici que les dépenses publiques financées par les prélèvements obligatoires présents, ou futurs (déficit public). La somme totale des dépenses du tableau représente donc 47,6 points de PIB. Les dépenses publiques représentent elles 54,2 points de PIB. L'écart correspond à des dépenses particulières pouvant être financées par exemple par des redevances s'apparentant à un prix ; (***) Hors parts payées par l'État : remboursements, dégrèvements, compensations...

Sources : INSEE, Direction de la Prévision et calculs des auteurs.

Premièrement, la relative conformité à des schémas théoriques de cette affectation des grands instruments fiscaux ne signifie pas que leurs dispositions précises soient satisfaisantes, en particulier que la redistribution effectuée soit « optimale » (en termes de taux marginaux et de montant redistribué). La partie précédente a souligné au contraire que les taux marginaux demeureraient exagérés aux deux extrêmes de la distribution.

Deuxièmement, on ne s'est concentré que sur les seuls impôts les plus importants en termes de masse, et essentiellement sur les revenus salariaux. Ces restrictions limitent évidemment les critiques que l'on peut faire à l'architecture de notre système fiscal. La réintroduction de la fiscalité du capital, dans un cadre intégrant la mobilité internationale accrue de ce facteur, et la dynamique de son accumulation pourrait sensiblement nuancer l'analyse. Ce dernier aspect pourrait par exemple conduire à renforcer encore le poids donné aux taxes à la consommation, en envisageant même leur progressivité comme cela est débattu outre-Atlantique.

Par son caractère plus exhaustif, le tableau 5 permet d'identifier différents éléments qu'il faudrait intégrer pour enrichir l'analyse :

- outre l'IS, et les autres impôts non affectés, les écotaxes ;
- les financements différés au travers des déficits. On retrouve donc la fonction de stabilisation, dont la nature se transforme avec l'UEM, les budgets nationaux servant dans ce cadre à répondre aux chocs asymétriques ;
- la fiscalité locale, qui a été isolée car elle relève de compétences particulières. Mais ceci est aussi justifié par la nature particulière des taxes foncières, qui en font théoriquement le moyen adapté de financement des biens publics locaux, si leur assiette reflétait les ventes foncières différentielles. On observe aussi à ce niveau le rôle essentiel des transferts de fiscalité générale.

L'examen plus systématique de ceux-ci dans le tableau 5 conduit plus généralement à s'interroger sur la lisibilité des différentes parties de cet ensemble. Si l'on a l'intuition que la multiplicité de financements, qualitativement redondants pour une même fonction, traduit les zones de fragilité, celles-ci se concentrent sur l'assurance-maladie et l'IRG. À cet égard, ce tableau souligne à nouveau la complexité des mécanismes institutionnels qui supportent « l'IRG », lequel constitue pourtant, du point de vue théorique, le bon concept pour appréhender la fonction de redistribution. Cette complexité n'est pas sans rapport avec la sous-optimalité de notre IRG : la difficulté à établir un cadre pluriannuel pour l'évolution de l'IR est sûrement nuisible ; le manque de vue d'ensemble dans la conception des dispositifs tels que les aides au logement ou le RMI facilite aussi sans doute la création d'effets de seuil, qui en limitent finalement leur caractère intégrateur.

Troisièmement, cette organisation a été jugée à l'aune d'un théorème dont certaines conditions d'application ne sont pas satisfaites, notamment l'hypothèse de marchés parfaits, sans déséquilibre durable.

Le rôle structurant du SMIC dans l'analyse des voies de réforme fiscale

Du point de vue de l'affectation des instruments fiscaux, l'imperfection des marchés pose de sérieux problèmes. Elle remet en effet en cause la propriété de séparabilité qui permettrait l'affectation simple entre instruments fiscaux et grandes fonctions assurées par l'intervention publique, puisqu'elle conduit à envisager des primes d'assurance sociale non proportionnelles. Du fait du SMIC, on a vu en effet que les charges sociales avaient un impact non neutre sur le marché du travail non qualifié. Les charges incombant aux employeurs, ou les prestations auxquelles elles donnent droit en vertu du principe d'assurance, augmentent le coût du travail et sont donc susceptibles de réduire l'emploi. Un allègement des charges sociales employeurs pour les bas salaires au niveau du SMIC, et un peu au-dessus, contribue donc à terme à une diminution significative du chômage.

La séparabilité continue-t-elle d'être optimale et peut-on imaginer financer un tel allègement par un impôt proportionnel sans conséquence notable pour la distribution des revenus ? La réponse est négative à court terme. Financer un allègement « bas salaire » par une hausse de la TVA, comme cela a été parfois proposé, diminue nécessairement le pouvoir d'achat des salariés au niveau du SMIC ou à un niveau légèrement supérieur. En effet la répercussion de la hausse de la TVA sur les prix des biens non échangeables diminuerait le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population, y compris les salariés les moins qualifiés. En première approximation⁽²⁸⁾, financer la mesure par un impôt proportionnel sur le revenu permettrait d'échapper à cet effet négatif. Mais il ne permettrait pas d'éviter une baisse du pouvoir d'achat du SMIC. En conclusion, contrairement à la propriété de séparabilité mise en avant précédemment, une réduction des charges sociales employeurs ne peut être financée par un impôt neutre, type TVA ou CSG, si l'on désire maintenir en même temps l'effet distributionnel de la législation de salaire minimum.

En résumé, la règle théorique simple selon laquelle la fonction de redistribution peut – ou doit – être assurée par le seul dispositif d'imposition généralisée du revenu se trouve modifiée dans le cas français du fait de la législation de salaire minimum. De fait, cette législation effectue une certaine redistribution, au prix il est vrai de distorsions sur le marché du travail. Atténuer ces distorsions sans diminuer le pouvoir d'achat du SMIC réclame, contrairement à la théorie élémentaire, un financement non proportionnel des prestations sociales ou encore un financement partiel de ces prestations par un impôt progressif sur le revenu. Symétriquement, ceci empêche aussi d'évaluer le bloc redistributif du système fiscal, soit l'IRG, de façon tout à fait indépendante des charges sociales. Un reprofilage des charges sociales serait à l'évidence une redistribution qui viendrait se superposer à celle qu'effectue plus directement l'IRG.

(28) C'est-à-dire en ignorant les effets d'équilibre général.

Ce constat du rôle structurant du SMIC pour la définition des réformes fiscales suggère d'élargir ultérieurement l'analyse, en examinant d'éventuels enrichissements de la panoplie des instruments visant à garantir le revenu, et protéger les travailleurs qui sont particulièrement soumis aux contraintes de l'ouverture internationale ou du progrès technique. Dans cette perspective, qui dépasse le champ de ce rapport portant sur la fiscalité, pourrait être examiné par exemple de manière plus approfondie l'intérêt de combiner le SMIC avec des dispositifs tels que l'EITC déjà évoqué. On sait cependant qu'il n'y a pas de solution simple à ce problème, permettant d'imaginer s'affranchir de la prise en compte des contraintes résultant des déséquilibres du marché du travail peu qualifié dans la définition de notre structure fiscale.

Aspects institutionnels

Les considérations institutionnelles ou d'économie politique occupent une large place dans les débats publics sur la fiscalité. Ceux-ci mettent en avant par exemple les effets d'illusion monétaire concernant la fiscalité indirecte, qui serait indolore, ou les risques de l'imposition du revenu à la source. Les arguments à cet égard ne sont pas toujours très convaincants. En revanche, on ne peut probablement pas expliquer la part prépondérante prise par les cotisations patronales dans le financement de la Sécurité sociale, ou la réduction du nombre de ménages concernés par l'IRPP sans recourir à ce type d'argument. Dans les deux cas, l'impression qui pouvait être donnée ainsi était que seuls les plus riches et les entreprises supportaient l'impôt, ce qui, malheureusement, est en réalité impossible. Les charges sur les entreprises sont en effet répercutées, et l'on ne peut financer la redistribution et les dépenses publiques sans y impliquer l'ensemble de la population à l'exception des plus pauvres. Dans un tel contexte :

- la TVA apparaît comme un bon instrument de financement si le processus d'élaboration de l'impôt direct rencontre des difficultés pour taxer les revenus « médians », et tend à être biaisé dans un sens où les distorsions introduites sur les revenus élevés et sur ceux du capital seraient sous estimées. En effet, la possibilité d'introduire des éléments non proportionnels dans la TVA est intrinsèquement limitée. En taxant des échanges anonymes, on s'impose en effet un taux constant par produit. Par ailleurs, on a vu que le potentiel redistributif d'une différenciation des taux par produits est de fait très limité. La CSG présente les mêmes vertus de proportionnalité, qu'il importe de préserver ;
- les problèmes d'incitations constatés dans la gestion de la sécurité sociale conduisent à souligner l'enjeu que représentent des frontières lisibles entre fiscalité et sécurité sociale, qui pourrait fonder l'affectation stricte qui existe des deux formes d'imposition proportionnelle en théorie équivalentes que constituent la taxation des revenus du travail et celle de la consommation.

Didier Blanchet observe à cet égard que ce principe de lisibilité s'est concrétisé dans le passé par le refus constant des responsables et gestionnaires de la Sécurité Sociale à participer à des opérations de redistribution du revenu. Ceci ne signifie pas pour autant que la Sécurité Sociale ne fonctionne que sur des bases actuarielles, les subventions croisées entre classes de risques pouvant être importantes au sein des régimes d'assurance sociale.

D'un point de vue théorique, la distinction entre les deux types de redistribution peut parfois être difficile. Cependant, dans un contexte où nos dispositifs d'État-providence sont justement confrontés au fait d'avoir négligé que les biens essentiels qu'ils fournissent n'en sont pas moins déterminés par des comportements, sensibles aux incitations économiques, l'affirmation d'un tel principe de séparation demeure essentielle.

Ce raisonnement avait conduit Edmond Malinvaud à adhérer aux conclusions du rapport de Gérard Maarek pour ce qui concerne les branches retraites et accidents du travail : compte tenu que la nature des prestations servies, des cotisations assises sur la masse salariale constituent en effet le moyen naturel de financer les retraites ; il en va de même pour l'assurance des accidents du travail, dont le taux est justement modulé pour inciter les entreprises à se soucier de la prévention des accidents. Retenant comme distinction principale celle entre les risques auxquels sont exposés les salariés et ceux auxquels sont exposés tous les résidents, Edmond Malinvaud propose d'appliquer ce même principe de financement pour l'assurance-chômage, en ouvrant la piste de « l'expérience rating »⁽²⁹⁾, comme moyen de responsabiliser les entreprises aux conséquences de leur comportement en matière d'embauches et de licenciements.

Le cas de l'assurance-maladie est plus complexe, car on assiste à un processus de fiscalisation progressive de ce risque, justifié par le fait qu'il concerne toute la population, et notamment les retraités. Pour autant, celui-ci ne devrait pas aller jusqu'à une fiscalisation complète, car on irait à l'encontre de l'objectif prioritaire qui est de renforcer la responsabilisation des gestionnaires en charge de ce risque. D'une part, on ne dispose pas dans le cadre budgétaire classique de mécanisme satisfaisant pour traiter d'opérations d'assurance ou de garanties : le paiement *ex post* des dommages est déresponsabilisant ; le provisionnement des risques santé n'est possible que si les taux de sinistralité sont connus ce qui n'est pas en général le cas pour les opérations d'assurance publique. D'autre part, les handicaps de l'État en matière de gouvernance conduisent à privilégier un contrôle réciproque des acteurs, associés à une clarification de leurs objectifs et leur responsabilisation. Cet aspect est d'autant plus important que le premier problème que rencontre aujourd'hui l'assurance-maladie n'est pas de lui trouver un financement miracle, mais d'y introduire des mécanismes

(29) Cf. complément de David Margolis et Denis Fougère.

microéconomiques de responsabilisation des acteurs concernés (*cf.* rapport de Michel Mougeot au CAE).

Comment concilier ces principes de séparation institutionnelle des activités assurantielles publiques avec l'idée de constituer un barème permanent pour les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ?

Certes le fonctionnement des diverses branches de la Sécurité sociale était préservé lorsque c'était dans le cadre du budget de l'État qu'étaient financés ces allègements. Mais ceci n'allait pas sans inconvénient : leur pérennité ne peut être garantie ainsi, ce qui risque d'en limiter l'effet incitatif (mais non l'effet d'aubaine !) ; le nombre de modifications qu'a subi ce dispositif depuis son introduction témoigne de la réalité du problème ; en dynamique, le fait qu'une part de plus en plus importante des cotisations soient payées par l'État n'est pas responsabilisant et introduit une erreur de perspective : ces allègements ne constituent pas en effet une politique active de l'emploi, mais plutôt l'application de principes fiscaux suivant lesquels on ne doit pas taxer un bien infiniment élastique, ou taxer du côté court sur un marché en déséquilibre comme l'est celui du travail peu qualifié. Il ne s'agit pas de « subventionner » l'emploi peu qualifié, mais de ne pas le « taxer ».

Introduire un barème progressif des cotisations patronales pour l'assurance-maladie et la famille semble possible. Ceci constituerait en soi une réforme structurelle. Pour être pleinement satisfaisante c'est-à-dire sortir de la logique de subvention, une telle réforme doit s'accompagner d'une clarification des relations entre l'État et les deux branches concernées. Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait en revanche que la situation des branches gérant un risque lié au travail salarié ne soit pas affectée : leur financement par des cotisations proportionnelles est approprié ; s'en écarter serait générateur de distorsions.

Conclusions et voies de réforme

L'analyse qui a été développée conduit à une affectation relativement simple des instruments fiscaux pour ce qui concerne le financement des grandes fonctions des dépenses publiques. Il s'agit du couple transferts-impôt sur le revenu pour la redistribution ; de cotisations proportionnelles sur les salaires pour les fonctions d'assurance sociale versant des revenus « différés » ; de cotisations proportionnelles sur la consommation (ou sur les revenus du travail) pour financer les dépenses générales. En d'autres termes, les critiques qui sont souvent adressées au poids des cotisations proportionnelles sur les salaires et la consommation apparaissent ambiguës. À dépenses publiques données, ce type de financement n'a pas en effet d'alternative moins distorsive. Si c'est le montant des dépenses qui est en cause, mieux vaut poser explicitement la question de leur efficacité.

Cette architecture générale du système fiscal pourrait être complétée en ajoutant à la liste présente les taxes incitatives (écotaxes) ou les mécanismes incitatifs de crédit d'impôt (recherche, par exemple) visant à utiliser la fiscalité pour « internaliser » des externalités, qui relèvent d'une logique de restauration d'une efficacité de premier rang. L'écotaxe fournit aussi une marge de manœuvre pour réaliser les allègements d'impôts jugés prioritaires. Ce point est important à souligner car les réformes fiscales en France ont justement buté souvent sur le financement, la seule marge de manœuvre résidant dans l'élargissement des assiettes. Compte tenu du poids atteint maintenant par la CSG, cette évolution touche maintenant à son terme. De plus, elle réduit mais ne supprime pas les distorsions sur l'emploi du facteur travail ; et pour une part, elle ne fait que de les déplacer du travail vers le capital ; à la différence de la fiscalité environnementale qui, tant qu'elle reflète le coût de dommages avérés ou qu'elle concrétise l'objectif de précaution que l'on s'est assigné en matière de changement climatique, ne crée aucune distorsion et complète au contraire les insuffisances des prix du marché.

L'architecture d'ensemble des prélèvements qui est proposée n'est pas originale. Elle correspond assez bien à la théorie selon laquelle il y aurait double emploi à utiliser plus que la fiscalité directe pour effectuer les opérations de redistribution. Mais la conformité générale de notre système fiscal à ce schéma ne signifie pas que celui-ci puisse être considéré comme optimal. Ce que nous avons appelé « l'Impôt sur le revenu généralisé » combinant l'IR et les transferts pourrait être plus redistributif et moins distorsif, en diminuant les effets de seuils pouvant constituer des trappes à pauvreté ou à chômage. Ceci signifie, uniformiser plus les taux marginaux de prélèvement, qui apparaissent excessifs aux deux extrémités du barème, et non plus, renforcer sa progressivité.

Ce schéma est cependant trop simpliste car il ne tient pas compte du rôle déterminant du SMIC et des déséquilibres durables auxquels est confronté le marché du travail peu qualifié. La prise en compte de ces considérations macroéconomiques conduit à envisager différents amendements à cette architecture que l'on peut essentiellement résumer à un principe qui serait de d'abord ne pas nuire, en ne décourageant pas la demande d'emploi peu qualifié. L'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires répond à cet objectif. Baisser les droits de mutation à titre onéreux sur l'immobilier, qui en taxant les flux immobiliers empêchent les réallocations régionales du travail, répond également à ce même principe.

Utiliser de manière plus active la fiscalité pour corriger les déséquilibres macroéconomiques est un exercice plus délicat car on ne trouve pas d'instrument spécifique qui puisse être affecté à cette tâche. Les instruments auxquels on peut recourir se trouvent inévitablement confrontés à des conflits d'objectifs, comme on l'a vu avec la différenciation des taux de TVA. Il importe alors de vérifier que l'instrument envisagé est complémentaire des autres instruments de politique économique, agissant *le plus*

directement sur les déséquilibres en cause. Dans ce cas l'étude d'impact ne peut être un exercice *pro forma*, ce qu'elle ne devrait d'ailleurs jamais être. Plus généralement, la transparence sur les sujets fiscaux pour le grand public pourrait être améliorée. La maîtrise et l'efficacité des prélèvements en dépend sûrement.

En termes de priorités, on retient l'accent mis depuis plusieurs années par beaucoup d'économistes sur le bas du barème, à la fois du côté du coût du travail pour favoriser la demande de travail peu qualifié, et du côté de l'offre pour éviter les trappes à chômage ou pauvreté. C'est par ce niveau que devrait commencer la réforme de ce que nous avons appelé « l'impôt sur le revenu généralisé ».

La réforme fiscale doit s'inscrire dans la durée, ce qui nécessite de trouver des formes d'engagement pluriannuel adaptées, permettant de maîtriser un tel processus, sachant qu'aujourd'hui les mécanismes institutionnels concourant à l'IRG apparaissent extrêmement dispersés. Multiplier les objectifs et les priorités irait inévitablement à l'encontre de son efficacité. Pour autant l'affichage d'une priorité forte sur le bas du barème ne signifie pas que les problèmes pour les tranches élevées soient négligeables. Qualitativement les enjeux en termes de mobilité sont d'ailleurs similaires à ceux posés par la fiscalité du capital. Il convient donc d'y être attentif, ce qui passe par le développement d'instruments d'observation adéquats, notamment des phénomènes de mobilité.

Commentaire

Jean-Paul Fitoussi

Observatoire Français des Conjonctures Économiques

La question des prélèvements obligatoires en France, comme en d'autres pays, est trop souvent abordée de façon partielle, et donc partielle. Comment peut-on justifier la réforme d'un impôt sans prendre en compte l'architecture globale des prélèvements ? Comment peut-on juger de l'équité ou de l'efficacité d'une mesure particulière sans avoir une vue d'ensemble du système ? En l'espèce, les meilleures intentions peuvent aboutir aux pires des résultats.

Mais comment s'y retrouver dans ce qui apparaît à beaucoup d'observateurs comme étant un maquis ? La tâche n'est pas facile, et il faut savoir gré à François Bourguignon et Dominique Bureau de l'avoir entrepris. Leur rapport est remarquable par ses qualités de synthèse et de clarté. Il fournit un état des lieux de l'architecture du système français de prélèvements obligatoires. Un tel cadre permet de mieux évaluer la pertinence des voies alternatives de réformes proposées.

En l'état actuel de mes connaissances, je partage, pour l'essentiel, les conclusions de leur rapport. En l'état actuel de mes connaissances, car il demeure des incertitudes que je souhaiterais que la discussion permette de réduire.

Je remercie Jacques Le Cacheux et Réjane Hugounenq pour l'aide qu'ils m'ont apportée dans la préparation de ce commentaire.

Après avoir résumé succinctement le rapport, je discuterai d'abord de l'importante question de la redistribution, pour ensuite m'attacher aux réformes envisagées de chaque prélèvement, et enfin faire retour sur la problématique centrale des auteurs qui est celle de l'affectation des instruments aux différents objectifs poursuivis. Je conclurai par quelques considérations sur la dimension internationale de la fiscalité.

Le rapport analyse l'architecture du système fiscal français et étudie les possibilités de sa réforme. L'angle d'attaque pour ce faire est l'assignation aux prélèvements de trois fonctions (redistribution, assurance et recettes générales) et référence constante est faite à la théorie de la fiscalité optimale. La question classique que l'on se pose dans ce cadre est ici transposée au cas pratique français : à volume et structure constants des dépenses publiques, peut-on améliorer l'efficacité (entendue comme réduction des désincitations) sans modifier la redistribution ou vice versa ? Plus précisément, pour une redistribution donnée en France, le système de prélèvements génère des désincitations qui sont principalement les trappes à inactivité pour les bas salaires et les taux marginaux élevés pour les hauts salaires, et les comportements d'évasion fiscale qui s'ensuivent. D'autre part, on observe un déséquilibre sur le marché du travail peu qualifié qui proviendrait de l'utilisation à des fins de redistribution non pas d'un instrument fiscal mais d'une intervention directe sur les prix (le SMIC). En l'état des connaissances théoriques et appliquées sur les désincitations que suscite chaque type d'impôt (IR, TVA, etc.) et sur leurs performances respectives en termes de redistribution, peut-on modifier la structure des prélèvements et tenter d'atténuer les inefficacités sur le marché du travail, sans toucher au SMIC et sans affecter la redistribution ? La réponse est positive. Les auteurs proposent d'instaurer un système progressif de cotisations sociales patronales sur la maladie de sorte que le travail peu qualifié soit détaxé et d'utiliser les impôts dits correctifs (écotaxe ou accises) en guise de compensation. Ils rejoignent ainsi les conclusions du rapport Malinvaud.

La question de la redistribution

Le rapport de François Bourguignon et Dominique Bureau apporte, sur la question de la redistribution, des clarifications salutaires qui permettent de situer le débat là où il doit être, en distinguant bien les différents objectifs de la fiscalité des différents moyens, plus ou moins efficaces, de les atteindre – ainsi, par exemple, de l'usage de la TVA à des fins redistributives. Il est particulièrement pertinent lorsqu'il souligne que la redistribution s'opère généralement au détriment d'autres objectifs, et qu'il est vain de rechercher l'instrument qui permettrait de tout faire en même temps, ce qui plaide pour la multiplicité des instruments et une certaine complexité des systèmes fiscaux et sociaux. De même, les auteurs insistent, à juste titre, sur la nécessité de considérer l'ensemble prélèvements + transferts redistributifs (ce qu'ils désignent par l'IRG). Enfin, le traitement particulier qu'ils font du problème des cotisations sociales sur les bas salaires,

eu égard aux spécificités du système français et à l'existence du SMIC, est parfaitement fondé.

Laisant de côté la fonction de stabilisation macroéconomique les auteurs distinguent trois fonctions pour les prélèvements : financer les dépenses publiques générales, redistribuer et assurer, que l'on peut rattacher aux opérations d'affectation des ressources et de distribution mises en avant par Musgrave. En effet, l'État doit trouver des recettes pour ses dépenses de fonctionnement, mais aussi pour financer la production ou la fourniture des biens publics (armée, éducation, santé, etc.). On peut isoler dans l'ensemble de ces biens les services d'assurances publiques, d'où la fonction d'assurance des prélèvements. Enfin, l'État peut souhaiter modifier la répartition du revenu issue du processus de production, d'où les prélèvements à des fins purement redistributives.

Tenter de dégager parmi l'ensemble des instruments fiscaux, ceux qui relèvent de chacune des fonctions définies plus haut est, comme le disent les auteurs eux-mêmes, mal aisé. La raison en est relativement simple : le système de prélèvement dans son état actuel n'est pas le résultat d'un processus d'optimisation de la part de l'État mais celui de l'assignation à un même instrument fiscal, d'objectifs multiples en fonction de contraintes évoluant au cours du temps. Ainsi la distinction entre fonctions d'assurance et de redistribution, basée sur la notion de contribution, n'est pas satisfaisante.

Comme le soulignent les auteurs, la Sécurité sociale ne fonctionne pas uniquement sur des bases actuarielles, car il existe des subventions entre classes de risques. On peut ajouter qu'au sein d'un même risque, il y a de la redistribution. En effet, l'assurance-maladie était encore il y a quelques années entièrement financée par les cotisations sur les salaires (raisons historiques) alors qu'elle joue à la fois un rôle d'assurance et de redistribution (une cotisation sur un salaire permet de protéger l'ensemble des ayants droit du salarié, ce qui suscite une redistribution entre ménages salariés de taille différente). Certes depuis 1991, le financement de cette assurance s'est en partie redéployé sur la fiscalité directe (CSG) ce qui tend à rendre un peu plus pertinente la distinction cotisation-assurance et fiscalité-redistribution.

La redistribution me semble insuffisamment définie. Les auteurs précisent simplement que la fonction de redistribution est assurée « à la fois par la structure des prélèvements et les dépenses publiques à caractère explicitement redistributif ». La référence au caractère plus ou moins redistributif du mode de prélèvement est la proportionnalité. Le prélèvement sera dit redistributif si les individus les moins riches contribuent en proportion de leur revenu relativement moins que les plus riches.

Mais, à cette forme de redistribution s'ajoute celle qui résulte de l'utilisation des recettes. Les impôts peuvent être directement redistribués (par exemple, allocations familiales) ou servir à fournir un bien public

(par exemple, éducation) qui profitera différemment aux ménages en fonction de leur revenu. C'est une autre forme de redistribution. Les auteurs ne considèrent que la redistribution qu'ils appellent directe, c'est-à-dire, les transferts monétaires entre ménages en une période du temps (analyse statique). La redistribution directe, les auteurs en sont conscients, n'est qu'une facette de la redistribution. L'étude de cette dernière nécessiterait de prendre en compte non seulement les transferts monétaires instantanés (par exemple, des allocations familiales), mais aussi les transferts monétaires qui s'effectuent dans le temps, et que l'on considère la redistribution résultant des consommations publiques (éducation, santé, etc.). Le fait qu'il soit difficile de les mesurer ne justifie pas qu'on les ignore.

Les auteurs reconnaissent qu'il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble (mode de prélèvement, transferts directs) pour apprécier la redistribution mais commencent cependant par une analyse de la progressivité des seuls prélèvements, indépendamment de l'affectation des recettes.

Les résultats présentés sont bien connus. L'IR est progressif⁽¹⁾ avec le revenu et il l'est encore plus si on y ajoute les transferts directs. La TVA (en tant que prélèvement) est quasi proportionnelle au revenu, de même que les cotisations sociales.

Les auteurs annoncent qu'ils ne prendront pas en compte les autres impôts, ces derniers étant « plus ou moins neutres avec le revenu ». Ainsi impôts sur les sociétés, taxe professionnelle, impôts locaux et taxe d'habitation sont considérés comme neutres d'un point de vue redistributif. Cette hypothèse est relativement forte. L'ensemble de ces impôts constitue près de 16 % des prélèvements totaux ce qui n'est pas négligeable et comme le disent les auteurs eux-mêmes, les taux de fiscalité locale sont différenciés en fonction du lieu géographique. Il est donc fort probable que ces impôts ne soient pas neutres. Le constat de la redistribution opérée par l'IR pourrait être fortement perturbé si l'on incluait notamment la taxe d'habitation (et pour autant que cela soit réalisable, son utilisation).

L'état des lieux qu'ils proposent sur le degré de redistribution du système français apparaît donc quelque peu déformé, voire biaisé, par les choix qui sont faits de ne considérer que certains prélèvements et certaines dépenses (les transferts non assurantiels, ou non contributifs, dont la classification mériterait d'être discutée davantage, car les régimes de chômage et de retraite par répartition sont sans doute sensiblement plus redistributifs qu'ils ne le laissent supposer). Le fait de négliger d'emblée l'ensemble des prélèvements sur les revenus du capital, sur les bénéfices des sociétés, ainsi que toute la fiscalité locale, même s'il est justifié par les difficultés réelles d'intégrer ces éléments dans l'analyse, pose un sérieux problème : on a, en effet, de bonnes raisons de penser que la détention des actifs financiers, de

(1) Normalement, la mesure de la progressivité de l'IR prend en compte l'ensemble des dépenses fiscales relatives aux revenus de l'épargne. Or on sait que celles-ci réduisent significativement le caractère redistributif de l'IR.

la propriété foncière et des actions des entreprises est beaucoup plus concentrée que les revenus d'activité, voire les revenus imposables – c'est même l'une des justifications de l'imposition des bénéfices des sociétés ; de même, le poids de la fiscalité locale et sa répartition incitent à penser qu'elle n'est pas neutre en termes de répartition des revenus, même si la variabilité des situations locales empêche d'en faire une évaluation globale. En outre, en négligeant de considérer l'ensemble des dépenses publiques hors transferts – les consommations collectives, disons –, les auteurs excluent du champ de l'analyse des éléments dont on peut penser qu'ils n'ont pas tous un caractère de biens publics purs, dont les bénéfices seraient uniformément répartis sur l'ensemble de la population. Il est vrai, là encore, que l'évaluation de la répartition des bénéfices de dépenses publiques telles que l'éducation est notoirement difficile. Pourtant, on soupçonne que cet aspect des finances publiques est loin d'être neutre en termes de répartition : si l'on remplaçait l'ensemble de ces dépenses publiques par des transferts ou des vouchers, que se passerait-il ?

Dans la mesure où certaines au moins de ces dépenses – typiquement l'éducation – sont concentrées sur des phases bien précises du cycle de vie, cette question nous amène au problème plus général de la dimension temporelle de la fiscalité et de la redistribution. Les auteurs l'abordent de temps à autre – par exemple à propos de la trappe à pauvreté, des incitations à l'accumulation du capital humain, de la taxation différée de l'épargne par la TVA –, mais de manière très sélective et partielle. Négliger l'imposition du capital, des legs et des revenus des placements est, de ce point de vue, regrettable. Plus généralement, il semble que de nombreux aspects des finances publiques françaises, tant du côté des recettes – quotient familial, imposition différée, voire progressivité du barème de l'IR –, que du côté des dépenses – allocations familiales, dépenses d'éducation, etc. – aient une dimension de lissage sur le cycle de vie des individus, qu'il conviendrait sans doute de préciser : l'observation des effets redistributifs en coupe instantanée risque en effet, hors d'un contexte hypothétique de démographie stationnaire, de mêler indûment la redistribution entre individus et la redistribution sur le cycle de vie d'un individu ou d'un ménage. Il en va de même pour des questions telles que les incitations à l'épargne, à l'accumulation de capital humain, l'offre de travail, les trappes à pauvreté, etc. Il serait donc souhaitable de développer des outils permettant de prendre en compte cette dimension temporelle et, même si cela semble encore plus délicat, l'incertitude qui règne dans ces contextes intertemporels.

La difficulté principale que soulève ce rapport concerne le cadre analytique retenu : la plupart du temps, les auteurs raisonnent dans un cadre de fiscalité optimale, avec l'hypothèse implicite de concurrence parfaite sur les différents marchés, ce qui simplifie sensiblement les problèmes d'incidence. Mais dans un tel cadre, de nombreux prélèvements apparaissent équivalents, et donc redondants. En particulier, pourquoi imposer les bénéfices des sociétés, s'il n'y a pas d'imperfections ? Une justification possi-

ble est l'existence de quasi-rentes, auquel cas la fiscalité sur les sociétés est justifiée d'un point de vue d'efficience ; une autre justification fréquente est l'évasion fiscale et la difficulté de taxer le revenu – et les plus-values – des actionnaires. Dans le même ordre d'idées, concernant le reprofilage des cotisations sociales, les auteurs avancent l'hypothèse que les salaires nets des salariés qualifiés pourraient ne pas en pâtir, dans la mesure où l'incidence de l'accroissement de charges pèserait sur l'employeur ; mais pourquoi cela ne vaudrait-il pas aussi pour les autres prélèvements directs sur les revenus, auquel cas des taux marginaux élevés d'impôt sur les hauts revenus ne seraient pas un problème ? Ces remarques suggèrent la nécessité de développer un cadre analytique approprié et unifié pour étudier les différentes questions évoquées, en tenant explicitement compte des imperfections des différents marchés, et des conséquences d'équilibre général : les auteurs le disent à plusieurs reprises, mais, sur la foi de considérations empiriques sans doute fondées dans la plupart des cas mais demeurant largement implicites, ils raisonnent le plus souvent en équilibre partiel et, souvent, dans un cadre de concurrence parfaite.

Il faut reconnaître que les critiques précédentes, pour fondées qu'elles puissent paraître ne s'adressent pas tant aux auteurs qu'à l'état de la théorie. C'est ce dernier qui est insatisfaisant. Mais elles soulignent cependant un fait important : l'application d'un cadre théorique, dont on sait les nombreuses imperfections, à une question concrète – celle de la réforme de la fiscalité – ne risque-t-elle pas de conduire à des conclusions trop fragiles, trop dépendantes des hypothèses retenues ?

Les réformes de chaque impôt

Quels sont les inconvénients liés à chaque impôt et quelles réformes pourrait-on envisager ?

L'impôt sur le revenu

Les auteurs choisissent de raisonner dans le cadre de la théorie de la fiscalité optimale. Il me semble que l'on peut retirer deux leçons de cette théorie.

Le gouvernement choisit simultanément le taux d'imposition (t) et le montant (G) à redistribuer, ce qui fait dire aux auteurs, et à juste raison, que l'on ne peut considérer la redistribution assurée par le mode de prélèvement indépendamment de l'utilisation des transferts qu'elle génère.

La théorie de la fiscalité optimale permet aussi d'envisager le cas où, en plus de la redistribution, l'État souhaiterait prélever un montant de recettes pour ses dépenses autres que redistributives. On suppose alors que l'utilisation de ces dépenses supplémentaires n'a aucun effet redistributif. Cette hypothèse est particulièrement héroïque pour des raisons précédemment énoncées. Par exemple, les dépenses d'éducation n'ont-elles aucun effet redistributif ?

Selon cette théorie, le barème optimal de l'IR doit présenter des taux marginaux élevés dans le bas de la distribution et relativement faibles (ou ayant un profil plat dans le haut). On en sait les raisons : selon les hypothèses qui sous-tendent cette théorie, le taux moyen n'a aucun effet désincitatif et sert à prélever le montant à redistribuer, le taux marginal en revanche est désincitatif. De fait un taux marginal élevé dans le bas de la distribution signifie *in fine* un taux moyen élevé pour les hauts revenus soit l'assurance d'une recette publique importante. Des taux marginaux élevés dans le bas de la distribution sont « socialement optimaux », « dans la mesure où les salariés les moins productifs sont relativement peu nombreux, et où, par définition, de nombreux salariés ont une productivité supérieure »⁽²⁾. Si l'on suppose de surcroît que l'élasticité de l'offre de travail est faible pour les bas revenus, ils n'auraient que peu d'importance en termes d'efficacité. En revanche, cette élasticité étant supposée croissante avec le revenu, les taux marginaux doivent être faibles pour les hauts revenus.

Mais, comme le font justement remarquer les auteurs, dans un cadre non statique, des taux marginaux élevés dans le bas de la distribution ne sont plus désirables car ils génèrent des situations de piège à pauvreté qu'il s'agit d'éliminer. D'où la solution proposée : l'impôt sur le revenu généralisé qui prend en compte dans un même cadre impôt et transferts à l'instar de ce qui se fait dans la théorie mais qui, contrairement au conclusion de cette dernière, aurait pour conséquence justement d'éviter des taux marginaux élevés dans le bas de la distribution.

Peut-on réaliser une telle réforme ?

Les auteurs avancent comme solution envisageable le système de l'impôt négatif qui est proche voire similaire à l'IR généralisé ou encore celui de l'Allocation correctrice du revenu (ACR). Mais le coût associé à ce type de réforme est en général rédhibitoire, même si celui de l'ACR est moindre. Il suppose une forte augmentation des taux marginaux d'imposition au milieu de la distribution.

Un autre problème résulte de la diversité des objectifs auxquels sont censés répondre les transferts monétaires (allocations logement, familiale, RMI, etc.). Cette diversité peut être le fait d'une accumulation involontaire, mais peut aussi répondre à la diversité des situations auxquelles les ménages ont à faire face. Les transferts monétaires peuvent avoir des objectifs autres que la redistribution et ne sont pas tous sous condition de ressources. Tenter de les regrouper en un seul transfert risque d'appauvrir la diversité des situations prises en compte. Il semble donc difficile d'intégrer en un seul ensemble IR et transferts. Supprimer les distorsions dans le bas de la distribution implique soit de modifier la redistribution telle qu'elle existe aujourd'hui, soit d'imposer des taux marginaux prohibitifs dans le milieu de la distribution.

(2) Cf. Salanié Bernard (1998) : « Un exemple de taxation optimale » in *Fiscalité et redistribution*, François Bourguignon, Rapport du CAE, n° 11, 1998.

TVA

Les auteurs, à juste raison, remettent en question la critique (qui a cependant un peu disparu) de l'inéquité de la TVA. Les divers calculs montrent clairement que l'on ne peut rien attendre (ou à des coûts prohibitifs) en termes redistributifs d'une baisse de la TVA sur les produits de consommation de base. Cette clarification est salutaire car elle devrait couper court au faux débat qui s'est instauré sur le sujet et qui est fait d'affirmations péremptoires davantage que de réflexion raisonnée.

Mais qu'en est-il des baisses ciblées de TVA ? Selon une étude que l'OFCE vient de remettre à l'Assemblée nationale⁽³⁾, une baisse du taux de TVA (5,5 %) sur les travaux dans l'habitat ancien créerait, en fonction des hypothèses, entre 13 000 et 26 000 emplois pour un coût budgétaire par emploi créé allant de 300 000 à 800 000 francs par an (8,1 à 10,6 milliards). Ce coût pourrait être réduit de moitié si la mesure était combinée avec une diminution des avantages fiscaux liés aux gros travaux, notamment les avantages consentis aux propriétaires bailleurs (4,5 milliards de francs). Il pourrait être encore diminué, si les baisses ciblées de TVA contribuaient à réduire le travail au noir. Si l'on s'en tient aux estimations de l'INSEE sur l'étendue de la fraude fiscale et du travail au noir, le gain budgétaire serait cependant faible, de l'ordre d'un milliard.

Cotisations sociales

En dépit des récentes réformes visant à fiscaliser les cotisations sociales, ces dernières sont encore importantes notamment pour les employeurs. Les auteurs préconisent de continuer de baisser les cotisations sociales sur les bas salaires. Il s'agit d'une réforme efficace dans la mesure où il est avéré que les cotisations employeurs sur le travail qualifié ne se répercutent pas sur le coût du travail mais sur les salaires, alors que celles portant sur le travail peu qualifié augmentent le coût de ce dernier en raison de l'existence d'un salaire minimum.

Retour sur l'affectation objectifs-instruments

Les auteurs font ensuite retour sur l'affectation entre objectifs et instruments : l'impôt sur le revenu pour la redistribution, la TVA pour les dépenses générales et les cotisations pour l'assurance. Ils considèrent qu'actuellement ce découpage est à peu près respecté et se demandent s'il est légitime.

En théorie oui, puisqu'un des résultats de la fiscalité optimale (Atkinson-Stiglitz) stipule que sous certaines conditions seul l'impôt sur le revenu généralisé (IRG) doit être utilisé à des fins de redistribution, l'impôt sur la

(3) Cf. *Les effets économiques des baisses ciblées de TVA sur les travaux dans l'habitat ancien*, Réjane Hugounenq, juin 1999.

consommation servant à prélever des recettes de façon neutre. Ce théorème de la séparabilité des fonctions de distribution et de prélèvement des recettes autorise une certaine souplesse, puisque l'utilisation de l'impôt indirect n'interfère pas avec la fonction de redistribution.

Comme je l'ai déjà souligné, cette approche ne prend pas en compte l'utilisation des recettes qui n'ont pas directement pour objectif la redistribution. Cette dernière étant entendue comme redistribution assurée par les transferts monétaires instantanés, elle ignore les autres canaux de la redistribution.

Ce théorème suppose l'équivalence en termes d'effet économique entre l'impôt sur la consommation et celui sur le revenu (du travail). L'imposition des revenus du capital, n'est pas prise en considération dans l'analyse. Mais que deviendrait le théorème de la séparation si l'on intégrait cette forme d'imposition ?

La raison qui pousse les auteurs à se référer à ce théorème n'est pas évidente. Il semblerait qu'ils l'utilisent pour remettre en question l'éventuel financement d'une baisse des charges sociales employeurs par la TVA ou la CSG. Ils cherchent *a priori* à savoir en quelle mesure il est possible de financer la baisse des cotisations sociales sur les bas salaires (la suppression d'une inefficacité) sans modifier la redistribution qui résulte de l'existence du SMIC.

Une baisse des cotisations employeurs sur les bas salaires diminue le coût du travail (diminue la distorsion) et laisse initialement inchangé le taux de salaire. Mais la compensation par une hausse de la TVA ou de la CSG a un effet sur le pouvoir d'achat du SMIC via la baisse du salaire réel dans le premier cas et via l'augmentation de la CSG dans le second. Autrement dit, on ne pourrait pas diminuer la distorsion sans modifier l'étendue de la redistribution. Mais si le SMIC est indexé, la compensation par la TVA ne modifie en rien son pouvoir d'achat. Sur ce point l'argumentation des auteurs n'est pas claire.

De surcroît, le même raisonnement pourrait être conduit sans référence au théorème de la séparation.

À moins que les auteurs ne considèrent, que la meilleure des réformes consisterait à réunir l'ensemble des conditions qui président au théorème de la séparation. Il faudrait pour cela supprimer le SMIC pour que le marché du travail devienne concurrentiel. Cette suppression pourrait être compensée par une accentuation du caractère redistributif de l'impôt sur le revenu généralisé. Les auteurs semblent en effet penser qu'une politique redistributive résultant d'un prix administré (ici le taux de salaire) est beaucoup moins efficace que celle qui résulterait de la seule fiscalité directe.

La question institutionnelle permet aux auteurs de réaffirmer leur préférence pour la séparation. La partie des cotisations sociales sur les bas salaires qu'il faudrait supprimer est celle qui ne sert pas intégralement à la redistribution actuariellement neutre (si elle existe), l'assurance-maladie

notamment. Mais la fiscalisation complète d'une activité assurantielle publique telle que l'assurance-maladie, en déresponsabilisant les acteurs en présence, nuirait au contrôle des sommes dépensées (le financement ne portant plus uniquement sur le coût du travail mais sur l'ensemble des revenus, la distorsion induite est moins visible). Cet argument de la responsabilisation permet aux auteurs de conclure que partie au moins du financement de l'assurance-maladie doit provenir de cotisations.

Les auteurs proposent alors l'introduction d'un barème progressif des cotisations patronales pour l'assurance maladie et la famille. La baisse des cotisations employeurs d'assurance-maladie sur le travail moins qualifié serait compensée par une hausse de celles qui portent sur le travail qualifié. Les accises sur le tabac et l'alcool seraient alors transférées à l'État pour le désengager des subventions qu'il verse actuellement pour l'emploi moins qualifié. L'écotaxe serait éventuellement utilisée pour financer les allègements supplémentaires.

L'augmentation des cotisations patronales pour les salaires qualifiés si elle se répercute entièrement sur le salaire augmentera inévitablement le taux marginal effectif d'imposition de ces salariés, et réduira « l'optimalité du système fiscal ». Les études citées par les auteurs semblent suggérer que cette hausse ne serait pas entièrement répercutée, mais ne sont guère convaincantes pour ce qui concerne le long terme.

À moins de faire l'hypothèse que, pour je ne sais quelle raison, le coût du travail qualifié est aujourd'hui inférieur à la productivité du travail, ou encore que l'augmentation de l'emploi des moins qualifiés accroît la productivité marginale de ceux qui perçoivent de plus hautes rémunérations. Mais on quitte alors le corps d'hypothèses qu'utilisent les auteurs, notamment l'hypothèse cruciale selon laquelle l'existence du SMIC aurait un effet défavorable sur l'emploi. Car si la productivité marginale des catégories les plus qualifiées était supérieure à leur coût, alors le plein emploi pourrait être atteint même si le coût du travail peu qualifié était supérieur à sa productivité marginale. J'ai montré ailleurs⁽⁴⁾ que le plein emploi pouvait être atteint si l'éventail des coûts des différentes catégories de travail était plus resserré que celui de leur productivité marginale.

En restant dans le cadre d'hypothèses des auteurs – les coûts égalent les productivités marginales – l'introduction d'un système progressif de cotisations sociales a, compte tenu du SMIC, pour conséquence d'ouvrir l'éventail des coûts, mais de resserrer celui des rémunérations perçues par les salariés. Il s'analyse alors comme un système de subventions des hauts vers les bas salaires. Mais il n'est efficace que si l'on raisonne dans un autre cadre que celui de la fiscalité optimale, ou si l'on fait l'hypothèse que l'élasticité de l'offre de travail qualifié est nulle ou très faible.

(4) Cf. Fitoussi Jean-Paul (1992) : « Chômage et contrat social », *Lettre de l'OFCE*, n° 102, 15 juin et Fitoussi Jean-Paul et Pierre Dehez (1996) : « Revenu minimum, allocations-chômage et subventions à l'emploi », *Revue Économique*, n° 1, vol. 47, janvier.

Pourquoi alors ne pas financer l'abaissement des charges sur les bas salaires par une augmentation de la fiscalité sur les revenus financiers ? On éviterait ainsi d'accroître le taux marginal « d'imposition sociale » sur les hauts salaires. Or il se trouve qu'une telle mesure a été préconisée par Mario Monti, Commissaire européen, pour l'ensemble des pays de l'Union. Elle consisterait notamment à décider d'un prélèvement forfaitaire sur les revenus financiers à l'échelle européenne.

La dimension internationale

Concernant la dimension internationale de l'analyse, les auteurs font référence à plusieurs reprises aux problèmes que pose la concurrence fiscale en Europe et à la question spécifique de la mobilité des personnes, notamment des salariés les plus qualifiés. Ils soulignent à juste titre l'importance potentielle de ces questions et le manque de données pertinentes, autres qu'anecdotiques. De même, le problème des distorsions de concurrence induites par des prélèvements différents n'est pas vraiment étudié dans le présent rapport. Dans le domaine spécifique de la mobilité des personnes, c'est toute la question de la concurrence entre les systèmes fiscalosociaux qui est en cause. La traiter convenablement supposerait de comparer rigoureusement des situations individuelles. En outre, là encore, la dimension temporelle devrait sans doute être prise en compte, dans la mesure où, face à des systèmes qui opèrent effectivement des lissages sur le cycle de vie des individus, on pourrait voir se développer des comportements migratoires opportunistes, une sorte de « nomadisme fiscal-social » relevant de l'optimisation individuelle.

En conclusion, je ne peux que souligner à nouveau la pertinence des éclaircissements du débat qui sont apportés par les auteurs. Mais dans le même temps, leur contribution met en lumière, par défaut, les nombreuses zones d'ombre que l'analyse ne permet pas d'éclairer de manière satisfaisante et la nécessité de développer de meilleurs instruments d'analyse et une meilleure connaissance empirique de ces questions.

Commentaire

Gérard Maarek

Département des Études Économiques et Bancaires de la CNCA

Introduction

Je n'ai pas vraiment de difficultés à adhérer au texte qui vient de nous être présenté. Je retrouve en effet beaucoup des idées figurant dans le rapport du groupe « Perspectives économiques » du CGP, que j'ai présidé en 1994. Mais elles sont infiniment mieux formulées et documentées. La compréhension des problèmes avance. Certes lentement, mais avance tout de même. On peut seulement regretter que la réflexion sur nos finances publiques ait davantage concerné jusqu'ici le volet « recettes » que le volet « dépense ». Les auteurs du rapport en sont parfaitement conscients.

Le rapport comporte deux parties. Il traite successivement de l'état des lieux et des voies de réforme.

Mon commentaire sera donc lui aussi articulé en deux parties.

S'agissant de l'architecture des prélèvements, on doit être reconnaissant aux auteurs de nous donner à voir le *plan-masse* plutôt que les *détails de la façade*. Le mérite de leur présentation est de rendre intelligible le système, en dépit de sa complexité.

Je me rallie *grosso modo* à leur découpage fonctionnel (*cf.* tableau 5 du rapport), même si je suis obligé de faire quelques réserves sur des points importants.

S'agissant des idées de réforme, je les crois d'autant plus pertinentes qu'elles découlent de l'analyse qui précède, au lieu de constituer, comme souvent, un catalogue de mesures opportunistes. C'est le meilleur moyen de bâtir dans la durée.

Je considère néanmoins que les auteurs n'ont pas été jusqu'au bout de leur logique, et qu'en quelque sorte ils se sont censurés.

Je reviendrai sur ce point.

L'état des lieux

L'argument clé du rapport tient dans ce que l'on pourrait qualifier de « théorème de séparation » d'Atkinson-Stiglitz. Il faut d'un côté, un système d'impôt progressif et de transferts pour atteindre les objectifs redistributifs. De l'autre, des impôts indirects pour financer les dépenses générales.

Je me démarque des auteurs du rapport en ce que, là où ils voient une bonne approximation de la réalité française, je suis tenté de discerner un objectif à atteindre, un type idéal dont on pourrait chercher à se rapprocher.

Dépenses publiques générales

Le financement par des impôts proportionnels à la consommation, au revenu ou au patrimoine sous-entend que la consommation de biens publics mise en regard est, elle aussi, *grosso modo*, proportionnelle à ces indicateurs de richesse. Disons de façon caricaturale, que plus on a de biens au soleil, et plus on a besoin de services de police. Et plus la part des charges qu'il faut assumer doit être importante.

Cette méthode de financement a le mérite de la simplicité. Car aucune mesure précise de l'utilisation de ces biens publics n'est possible.

Néanmoins, on peut soupçonner que de la redistribution se cache dans ce compartiment des finances publiques.

Par exemple, les services d'éducation. La quasi-gratuité de l'enseignement supérieur organise peut-être un transfert caché en faveur des catégories aisées dont les « héritiers » sont plus nombreux à accéder à ces formations. Cette gratuité ne peut pas être totalement justifiée par les externalités associées à l'enseignement supérieur. L'impôt sur le revenu, par sa progressivité, récupère-t-il plus tard une partie de l'avantage consenti aux individus ? Le bilan actuariel n'est pas aisé à faire. Mais on peut aussi douter que la formule actuelle soit la meilleure manière d'égaliser les chances.

Fonction assurantielle

Dans l'assurance, les primes sont proportionnées aux sinistres probables.

Cela doit rester vrai dans les systèmes de protection sociale qui sont, pour l'essentiel, des systèmes d'assurance gérés sur un mode collectif. *La seule différence porte sur le refus de décliner les barèmes de primes par classe de risques.*

Les régimes de retraite se conforment à peu près à ce principe, même si subsistent de nombreux éléments non-contributifs. On peut en dire autant de l'assurance-chômage. Dans les deux cas, l'indemnisation ou la pension sont bien fonction des salaires antérieurs.

Ce schéma s'applique beaucoup plus difficilement au risque maladie, qui comporte, à mon sens, une forte dose de redistribution. La prestation moyenne par ménage est d'environ 27 000 francs par an. Or, la consommation de soins est une fonction faiblement croissante du revenu (20 % entre les deux extrémités de la distribution) ; alors que les cotisations maladie patronales et la CSG sont devenues une ponction strictement proportionnelle au revenu, à la suite des déplafonnements successifs.

En résumé, les auteurs ont eu peut-être trop tendance à assimiler *redistribution* et *progressivité du prélèvement*, alors qu'il y a redistribution chaque fois que l'on est en présence de transferts unilatéraux qui ne seront compensés, ni dans le temps, ni en termes de couverture des risques, par des bénéficiaires ultérieurs. La redistribution est peut-être plus massive qu'on ne le pense. Elle ne va pas toujours non plus dans la bonne direction. Enfin, elle est loin de se limiter à ce qu'ils appellent l'IRG (impôt sur le revenu généralisé).

Le schéma dual proposé par les auteurs est donc moins une description de la réalité qu'un modèle normatif dont on peut essayer de se rapprocher.

Les voies de réforme

Je reviens sur les trois orientations principales du rapport.

Atténuer les taux marginaux sur les hauts revenus salariés

On n'est pas très à l'aise pour être normatif dans ce domaine. Surtout quand on est soi-même concerné.

Force est pourtant de constater que *la richesse constituée* est aujourd'hui moins imposée que *la richesse en formation*. Les hauts salaires sont beaucoup plus imposés que les intérêts sur les OAT ou l'héritage transitant par l'assurance-vie.

Les taux de prélèvement élevés ont pour premier effet d'écraser la hiérarchie salariale, et d'atténuer les bienfaits de la compétition. Il y a trop peu de lots de consolation. On ne peut donc qu'être favorable aux *stocks options*, à condition d'en généraliser et d'en maîtriser l'usage. Elles sont un élément déterminant du modèle de croissance américain des années quatre-vingt-dix.

La situation actuelle peut durer tant que *la richesse en formation* (i.e. les hommes) restera peu mobile, tandis que *la richesse constituée* l'est déjà beaucoup. Mais il est à craindre que les effets de la concurrence fiscale ne deviennent progressivement réalité, dans la zone euro et au-delà.

Le pire serait de créer des exceptions en faveur des expatriés ou des joueurs de football.

Atténuer les taux marginaux sur les bas revenus

Pour contribuer à l'élimination des trappes à pauvreté, c'est-à-dire des situations où un individu préférera rester dans une situation d'assistance plutôt que de rentrer sur le marché du travail, parce qu'une trop grande partie de ses gains seront annulés par la perte du revenu d'assistance. Son employabilité va diminuer. D'où le risque d'exclusion.

L'« intéressement » au RMI (prolongation de la période de perception) est un moindre mal, mais ne peut constituer un remède assuré.

Il faut commencer à regarder sérieusement du côté des formules d'impôt négatif. Ce n'est plus un jeu intellectuel. On pourrait s'inspirer de l'EITC (Earned Income Tax Credit) américain, ou du WFTC (Working Families Tax Credit) anglais, ou encore de leurs variantes imaginées en France, l'ARC, Allocation compensatrice de revenu (version Godino).

Optimiser l'impact sur l'emploi

En principe, le système des prélèvements n'aurait pas dû être sollicité : la doctrine indique que la politique macroéconomique sert à lutter contre le chômage keynésien ; les politiques visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail servent à réduire le chômage d'équilibre.

Dans cette ligne de pensée, les auteurs reconnaissent le rôle déterminant du SMIC dans la genèse du chômage structurel en France. Ils font sans doute, chemin faisant, une assimilation sémantique un peu rapide entre travailleurs *non qualifiés* et *travailleurs payés au SMIC*. Il y a aussi les jeunes, les nouveaux migrants, etc.

Le SMIC n'est pas un prix de marché. Un déséquilibre subsiste donc, évinçant tous les candidats à un emploi dont la productivité marginale, pour des raisons les plus diverses, de façon temporaire ou définitive, est inférieure à ce prix administré.

La stratégie suivie jusqu'ici pour atténuer les effets négatifs du SMIC sur l'emploi, a consisté dans une baisse ciblée des charges patronales.

Je la crois nécessaire et efficace. On en voit maintenant les limites.

Je me sépare des auteurs à partir de ce point. Ils n'ont pas été jusqu'au bout de leur raisonnement.

L'existence d'un système d'impôt négatif, garantissant un revenu minimal, et maintenant une incitation au travail, rend possible à terme – je vais utiliser un mot *neutre* –, disons un « dépérissement » du SMIC. En termes de calendrier, l'acclimatation d'un système d'impôt négatif est un préalable nécessaire à l'acceptation par l'opinion d'une telle réforme.

Tous les minima de salaire ne se ressemblent pas ; les hasards de l'histoire ont fait du nôtre un instrument rigide qui a outrepassé son rôle. Lequel était de protéger les salariés contre l'exploitation résultant d'un rapport de force trop favorable à l'employeur (« monopsonie » dans un bassin d'emploi).

Je vois quelque similitude entre la situation française d'aujourd'hui, qui se débat dans les contradictions du SMIC et du RMI, et celle décrite par Polanyi à propos de l'Angleterre du début du XIX^e siècle où la loi sur l'« allowance system » (système des secours) dite de Speenhamland (1795) produisit des effets désastreux sur la classe ouvrière en formation, jusqu'à son abrogation en 1834, au soulagement de tous.

Dans ce contexte renouvelé, l'impôt négatif procure un double dividende : car il encourage les individus à reprendre une activité et, en libérant la formation des salaires sur le marché, il stimule la demande de travail des entreprises.

Les aides qui vont aujourd'hui aux entreprises (avec des effets d'aubaine toujours possibles) seraient orientées vers les ménages. Ce qui paraît plus conforme à la justice sociale.

Pour conclure

Je voudrais insister sur la nécessité de réformes, bien entendu progressives, mais orientées par des choix stratégiques clairs.

La raison en a été évoquée de façon éparse dans le rapport.

Les dysfonctionnements diagnostiqués n'étant pas traités au fond, toutes sortes de remèdes partiels sont apportées pour pallier les inconvénients les plus criants.

Ce qui a pour effet d'encourager la création de niches fiscales. Le dernier exemple en date, l'amortissement Périissol, produit toutes sortes d'effets pervers.

Ce qui a aussi pour effet de détourner certains instruments de leur rôle naturel.

On vient de le voir à propos des cotisations sociales, mobilisées au secours de l'emploi. Je prendrai pour autre exemple la fiscalité locale qui, dans la tradition française, sert au financement des biens publics locaux, et se voit maintenant assigner aussi un objectif de lutte contre le chômage.

Le système de prélèvements perd en lisibilité. Il y a confusion croissante des responsabilités entre les trois pôles : État, Sécurité sociale et les collectivités locales. La priorité donnée à l'emploi dans le maniement des instruments de finance publique aboutit à des conflits d'objectifs dommageables. C'est à terme toute l'architecture, déjà bien imparfaite, qui serait menacée.

Il s'agit là d'un enjeu crucial pour une démocratie moderne.

Complément A

Fiscalité optimale et choix des instruments de la politique de taxation

Helmuth Cremer

*IDEI, Université de Toulouse
et GREMAQ, Institut universitaire de France*

Débat et contexte

Le choix entre impôts directs et impôts indirects alimente une controverse ancienne. Historiquement, les impôts directs étaient souvent considérés comme discriminatoires ou contraires aux libertés individuelles. Plus récemment, deux principaux points de vue ont émergés. Le premier défend l'idée que l'on pourrait concevoir une utilisation équilibrée des instruments, chacun étant ciblé sur un objectif particulier. Selon ce point de vue, les impôts directs serviraient l'objectif d'équité. Le rôle de la fiscalité indirecte se situerait du côté de l'efficacité. Elle constituerait le moyen approprié quand le seul objectif poursuivi est de collecter des recettes fiscales. Le second point de vue défend l'idée que les impôts directs dominent les impôts indirects, quels que soient les objectifs à atteindre.

Cependant, ce schéma ne s'intègre pas directement dans les réflexions théoriques sur la fiscalité optimale qui se sont développés depuis les années soixante-dix. Les avancées réalisées en économie publique ont ainsi permis un réexamen systématique du problème du choix des instruments de la politique de taxation. Le débat ne peut pas pour autant être considéré comme clos. Aujourd'hui, la controverse se trouve nourrie par la diversité des solutions retenues dans les différents pays, notamment quant au poids accordé à la fiscalité indirecte. Aux États-Unis, la fiscalité directe domine, du moins au niveau fédéral. Les pays de l'Union européenne utilisent en général les deux instruments, la France se situant traditionnellement du côté des pays où prédominent les impôts indirects.

Une première difficulté pour éclairer ce débat réside dans la définition même de la fiscalité directe et indirecte. Nous nous attachons donc en premier lieu à préciser cette distinction, ce qui s'avère très utile pour mettre en perspective ensuite les résultats des travaux sur la taxation optimale. Après avoir examiné la littérature récente en ce domaine, nous reviendrons finalement sur ses implications pratiques.

Impôts directs et impôts indirects : définitions

Selon la définition administrative, les impôts directs sont payés et versés par le même agent économique ; c'est le cas par exemple de l'impôt sur le revenu. Au contraire, les impôts indirects sont payés par certains agents mais versés par d'autres. C'est le cas de la TVA par exemple, qui est versée par les entreprises, mais qui est payée par les consommateurs.

Cette définition repose cependant sur une vision trop simpliste de l'incidence fiscale. Les autorités publiques peuvent désigner l'agent qui a l'obligation de verser la taxe, mais ils ne peuvent pas décréter qui la paye effectivement ou, en d'autres termes, qui en supporte le poids. L'évaluation de l'incidence de la fiscalité doit prendre en compte ses mécanismes de répercussion dans l'économie et le rééquilibrage des marchés qu'elle entraîne. Par exemple, une hausse des cotisations employeurs sur le travail sera, en général, associée à une baisse des rémunérations nettes⁽¹⁾. Une partie du poids de ces cotisations est donc reportée vers les employés. Il en résulte que, du point de vue économique, la distinction administrative n'est pas satisfaisante car celui qui est sensé « payer » l'impôt n'est pas nécessairement celui qui le supporte effectivement, une fois pris en compte les mécanismes de transmission de la fiscalité dans le système de prix.

On peut alors envisager une distinction entre impôts directs et indirects qui s'appuierait sur des considérations d'incidence fiscale ; voir par exemple Due et Friedlander (1973). Dans ce cadre, les impôts indirects sont ceux qui seront reportés, les impôts directs étant ceux qui ne le seront pas. Cependant, cette notion de report (« shifting ») demeure souvent ambiguë. En pratique, la plupart des taxes sont en effet reportées *partiellement*, et la distinction entre impôts reportés et impôts non reportés paraît artificielle.

Une approche beaucoup plus satisfaisante a été suggérée par Atkinson (1977)⁽²⁾. Celle-ci fonde la distinction entre fiscalité directe et indirecte sur la base de l'information observable, et des implications que celle-ci a sur la conception des instruments fiscaux.

(1) La hausse du salaire brut est ainsi moins élevée que la hausse des cotisations patronales.

(2) Voir aussi Atkinson et Stiglitz (1980).

Selon cette approche, les impôts directs sont ceux qui peuvent être « personnalisés », c'est-à-dire adaptés aux caractéristiques économiques et sociales du contribuable, en utilisant des dispositifs tels que la progressivité de l'impôt sur le revenu, le quotient familial, etc. La variable taxée (assiette) étant observable au niveau individuel, il y a possibilité de rendre l'impôt non linéaire. Au contraire, les impôts indirects sont ceux qui sont basés sur des transactions anonymes. Les variables taxées n'étant pas observables au niveau individuel, seul un impôt linéaire (proportionnel) est alors réalisable.

Taxation optimale

L'élément central de la taxation optimale est l'information. Si le gouvernement peut observer sans coût toutes les caractéristiques individuelles pertinentes, le problème de taxation optimale est trivial. En particulier, la redistribution peut s'opérer, sans perte d'efficacité, au moyen d'un système de taxes et de transferts forfaitaires. Les taxes indirectes, comme par ailleurs l'impôt sur le revenu, ne jouent aucun rôle dans ce cas.

Si, par contre, le gouvernement n'observe pas toutes les caractéristiques individuelles, l'imposition de taxes forfaitaires (non uniformes) devient problématique. Le gouvernement doit alors utiliser des instruments fiscaux de second rang, assis sur des variables effectivement observables, mais impliquant un coût d'efficacité (distorsions). En conséquence, il fait face à un arbitrage entre efficacité et équité dont l'étude constitue le problème fondamental de la théorie de la taxation optimale. Ce cadre permet d'étudier en particulier le rôle des impôts indirects.

Il faut tout d'abord observer que dans un modèle statique, c'est-à-dire sans épargne et accumulation du capital, un impôt uniforme sur les biens de consommation est équivalent à un impôt sur le revenu⁽³⁾. Le rôle de la fiscalité indirecte n'apparaît donc déterminant que s'il convient de différencier les taux de taxation des biens. Sinon l'impôt indirect n'est pas réellement nécessaire. Bien sûr, un impôt indirect uniforme peut se substituer à une imposition directe, mais il n'y ajoute rien. La question est alors de savoir si la politique de taxation optimale implique des taux différenciés.

Historiquement, la première réponse à cette question, établie dans le cadre d'analyse proposé initialement par Ramsey et Boiteux puis développé par Diamond et Mirrlees (1971), était affirmative. Selon cette approche, des taux de taxation plus élevés devraient être appliqués pour les biens :

- dont la demande (compensée) est peu élastique par rapport au prix ;
- qui sont consommés en plus forte proportion par les « riches ».

(3) Cette équivalence se démontre très facilement à partir des contraintes budgétaires des ménages et du gouvernement.

Ces recommandations traduisent un arbitrage clair entre efficacité et équité : pour dégager des recettes fiscales en distordant le moins possible les comportements, il convient de taxer les biens dont la demande (compensée) est inélastique, car ceci affecte peu l'allocation des ressources. En effet, la perte d'efficacité impliquée par une taxe est d'autant plus élevée que l'effet de substitution créé est important⁽⁴⁾. Cependant, cette règle doit être corrigée pour tenir compte des considérations d'équité qui conduisent à taxer plus fortement les biens qui sont consommés en plus forte proportion par les individus plus riches, c'est-à-dire des biens dont l'élasticité-revenu est élevée. On peut observer que cet arbitrage tend à limiter la différenciation des taux. En effet, les biens de première nécessité devraient être fortement taxés selon le premier critère et faiblement selon le second. Le raisonnement inverse s'applique au cas des biens de luxe dont l'élasticité-prix est souvent élevée. Néanmoins, il n'y a aucune raison pour que les différents effets se compensent exactement et le système de taxation optimale est en général non uniforme.

Une hypothèse importante de ces modèles est que tous les impôts, y compris l'impôt sur le revenu, sont supposés linéaires, c'est-à-dire à taux constant. Mais le rôle attribué aux impôts indirects peut alors paraître artificiel. En effet, il semble dû aux restrictions arbitraires qui ont été imposées sur la structure de l'impôt sur le revenu. Observons que ces restrictions peuvent être qualifiées d'arbitraires dans la mesure où elles n'ont pas de justification d'ordre pratique ou théorique⁽⁵⁾. En particulier, la structure d'information considérée dans le modèle permet l'utilisation d'un impôt non linéaire sur le revenu. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu est bien non linéaire dans la pratique. C'est le premier enseignement du théorème d'Atkinson-Stiglitz (1976) que de souligner l'enjeu que représente une utilisation non restreinte de tous les instruments fiscaux disponibles, étant donnée la structure d'information⁽⁶⁾.

Plus précisément, ces auteurs, prennent en compte la possibilité de recourir à un impôt non linéaire sur le revenu. Dans ce cadre, le principal résultat est que, si les préférences sont (faiblement) séparables entre biens et travail, il n'est pas nécessaire de taxer les biens. Rappelons que la séparabilité faible implique que les taux marginaux de substitutions entre biens sont indépendants de l'offre de travail. Sous cette hypothèse, il apparaît donc que l'impôt indirect est un instrument redondant. L'impôt direct (non linéaire) suffit, et domine tout ce que l'on peut imaginer réaliser avec

(4) Rappelons que l'effet de substitution est égal à la dérivée de la demande compensée. Observons que la règle selon laquelle la taxe doit être inversement proportionnelle à l'élasticité est souvent spécifiée en termes d'élasticité non compensée. Cette simplification est légitime dans certains cas particuliers, par exemple, en l'absence d'effets de revenu.

(5) Mis à part la simplicité de l'analyse.

(6) Voir aussi Stiglitz (1982 et 1987) et Guesnerie (1995).

des systèmes fiscaux *a priori* plus riches. Ce résultat a ébranlé sérieusement le rôle des impôts indirects⁽⁷⁾.

Il repose sur l'intuition suivante : l'inégalité entre individus résulte de l'hétérogénéité de leurs productivités qui se concrétise dans la distribution des rémunérations ; l'impôt sur le revenu qui est assis sur celles-ci est certes contraint par la nécessité de ne pas décourager excessivement l'offre de travail ; mais il demeure l'instrument le plus direct et le plus naturel pour corriger l'inégalité qui résulte de ces écarts de productivité.

Un élément clef pour établir ce théorème est l'hypothèse de séparabilité, qui implique que les dispositions à payer pour les différents biens sont indépendantes de l'offre de travail. La pertinence de cette hypothèse est avant tout une question empirique. Les résultats sont souvent ambigus ; cependant, aucune étude ne semble avoir conduit au rejet pur et simple de l'hypothèse ; voir par exemple, Browning et Meghir (1991). La non séparabilité est en théorie une ligne d'attaque possible contre le résultat d'Atkinson et Stiglitz. Cependant, une défense du rôle des taxes indirectes qui ne repose que sur cet argument ne semble avoir qu'une portée limitée.

La littérature récente

Différents travaux récents ont exploré plus systématiquement les facteurs susceptibles de remettre en cause le résultat d'Atkinson et Stiglitz. Parmi ces facteurs on peut citer tout d'abord l'hétérogénéité en plusieurs dimensions ; par exemple, salaire et « richesse » (Cremer, Pestieau et Rochet, 1999) ou salaire et préférences (Cremer, Gahvari et Ladoux, 1998). D'autres arguments sont basés sur des technologies non linéaires conduisant à une détermination endogène des salaires (Naito, 1999) ou sur l'incertitude concernant les rémunérations (Cremer et Gahvari, 1995). Nous allons passer en revue quelques-unes de ces contributions.

Hétérogénéité en plusieurs dimensions

Le premier groupe de ces travaux remet en cause une restriction importante, à savoir l'hypothèse que la seule source d'inégalité réside dans la distribution des productivités. Cette hypothèse n'est pas spécifique à l'analyse d'Atkinson et Stiglitz. Elle est imposée pour des raisons techniques dans la quasi-totalité des travaux qui étudient l'imposition non linéaire du revenu, suivant ainsi la spécification adoptée par Mirrlees (1971)⁽⁸⁾. Si l'on relâche cette hypothèse, l'imposition indirecte peut retrouver un rôle redistributif, dès lors que la différenciation des taux permet de relâcher des

(7) Le fait d'imposer la linéarité des impôts indirects n'est même pas une restriction et n'explique pas leur résultat.

(8) Mirrlees (1976) reconnaît par ailleurs le caractère problématique de cette hypothèse.

contraintes d'incitation résiduelles qui demeurent, malgré le recours à un impôt sur le revenu non linéaire. En d'autres termes, dans ces situations, l'observation même anonyme des transactions (et donc la possibilité de les taxer de façon linéaire) permet aux pouvoirs publics de mieux séparer les individus et de circonscrire de façon plus précise leurs caractéristiques cachées.

L'article de Cremer, Pestieau et Rochet (1999) considère par exemple des individus qui se différencient selon leur salaire mais aussi par leur vecteur des dotations initiales. Un cas particulier intéressant est celui de dotations initiales en un bien unique, que l'on peut interpréter comme une variable de richesse. Les instruments considérés sont l'impôt non linéaire sur le revenu, et la taxation linéaire des biens. Ces auteurs montrent que le résultat d'Atkinson et Stiglitz ne peut pas être généralisé à ce cadre d'hétérogénéité multi-dimensionnelle. Les impôts indirects ont un rôle à jouer dans un contexte où les individus ne se différencient pas seulement par leur salaire ; ils ne sont pas rendus redondants par l'utilisation d'un impôt sur le revenu.

Les auteurs étudient ensuite la structure des règles de taxation optimale des biens. Celle-ci apparaît alors similaire au modèle de Ramsey avec individus hétérogènes, avec un arbitrage entre les distorsions qui sont liées au jeu des élasticités compensées et les bénéfices redistributifs. Des résultats plus précis sont obtenus pour des cas particuliers. Pour les biens dont les dotations initiales sont nulles, le taux de taxation apparaît d'autant plus élevé que l'élasticité-revenu du bien est forte. Dans le cas d'un modèle à deux biens et dotations dans le bien 1 seulement (richesse), la taxe (sur le bien 2) augmente avec la corrélation entre salaire et richesse.

Dans tous les cas, les taxes sur les biens sont utiles dans la mesure où elles permettent d'imposer de façon indirecte les dotations (la richesse) non observables des individus. Afin de bien comprendre ce rôle, il est utile de revenir sur le cas considéré par Atkinson et Stiglitz, c'est-à-dire une situation où seuls les salaires sont différents. Dans ce contexte, une taxe sur les biens de luxe serait un moyen de taxer les individus « riches » car ce sont eux qui auront le budget de consommation le plus élevé. Cependant, dans cette situation les individus qui ont les budgets de consommation les plus élevés sont ceux qui ont les revenus (du travail) les plus élevés. En conséquence, il est plus simple et plus efficace de taxer le revenu que certaines catégories de dépenses. Dans le cas où les individus ont des richesses différentes, cet argument n'est plus valable. Le revenu (du travail) d'un ménage n'est pas le seul élément déterminant de son budget. Une taxe sur les biens de luxe permet alors d'imposer plus lourdement les individus dont la richesse initiale est élevée ; elle est donc un complément utile de l'impôt sur le revenu (qui ne reflète pas la richesse initiale).

On peut observer que d'autres sources d'hétérogénéité conduisent également à une mise en cause du résultat d'Atkinson et Stiglitz. Par exemple,

Cremer, Gahvari et Ladoux (1998) envisagent un cadre où les individus se différencient par leurs productivités et leurs préférences. Dans ce cas, les impôts indirects ne sont pas rendus redondants par l'impôt sur le revenu. Là encore, la consommation plus ou moins intense de certains biens est une indication des caractéristiques des ménages et les taxes indirectes conduisent à un relâchement de contraintes d'incitation liées. Formellement, le résultat est donc similaire au cas des richesses différentes. Cependant, la caractérisation de la structure optimale conduit à des résultats moins intuitifs qui paraissent plus difficile à mettre en œuvre.

Autres facteurs

Une autre hypothèse d'Atkinson et Stiglitz a été récemment mise en cause par Naito (1999). Il s'agit de la linéarité des technologies de production qui implique que les salaires (bruts) sont exogènes ; ils ne dépendent pas de la politique de taxation. Naito considère un modèle d'équilibre général avec deux types de travailleurs, qualifiés et non qualifiés, et deux secteurs utilisant des technologies à rendements constants mais non linéaires. Les salaires sont de ce fait endogènes, et ils dépendent de la politique de taxation. Par ailleurs, le secteur 2 utilise la main d'œuvre qualifiée de façon plus intense que le secteur 1.

Naito montre qu'une taxe sur le bien 2, produit par le secteur plus intense en main d'œuvre qualifiée, permet de réduire le différentiel de salaire entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés. En réduisant l'inégalité des salaires (bruts) la taxe sur le bien 2 rend ainsi la redistribution plus aisée⁽⁹⁾.

Finalement, Cremer et Gahvari (1996) ont montré que les impôts indirects peuvent avoir un rôle à jouer si les individus font face à de l'incertitude, notamment en ce qui concerne leur rémunération. L'idée que l'impôt sur le revenu peut agir comme mécanisme d'assurance, qui atténue l'impact de risques individuels, est bien connue. Cremer et Gahvari complètent cet argument en montrant que l'incertitude peut conduire à une sous consommation de certains biens (en particulier les biens de consommation durables) ; l'impôt sur le revenu réduit l'incertitude au niveau individuel, mais il ne parvient pas à éliminer ce biais dans les choix des consommateurs. Une taxation plus légère (voire une subvention) de ces biens peut alors contribuer à réduire cette inefficacité. En conséquence, les taxes indirectes optimales ne sont pas uniformes et l'impôt sur le revenu n'est pas le seul instrument à être utilisé.

(9) Plus formellement, Naito montre que la réduction du différentiel de salaires permet de relâcher la contrainte d'incitation (des travailleurs qualifiés vers les non qualifiés).

Implications pratiques

Partant de ce cadre d'analyse, on peut élargir la réflexion dans trois directions. La première consiste à ajouter aux considérations d'efficacité et d'équité précédentes la prise en compte d'éventuels coûts administratifs. En effet, la littérature récente suggère qu'en théorie la politique optimale, dès lors que l'on envisage un cadre d'analyse moins restrictif que celui d'Atkinson et Stiglitz, consisterait à combiner impôts directs et indirects (non uniformes). La question qui demeure est de savoir si la contribution de l'imposition indirecte est significative. L'argument souvent avancé à l'encontre de cette idée est que la taxation des biens constitue un instrument redistributif peu puissant car trop indirect. Cependant, les coûts administratifs des impôts indirects non uniformes sont probablement significatifs, et d'autant plus élevés que le nombre de taux est élevé. Par ailleurs, déterminer les catégories de biens pour établir la nomenclature de la fiscalité apparaît comme une tâche complexe. Dans ces conditions, le bénéfice net de la différenciation des taux (et donc de la taxation indirecte) resterait à démontrer⁽¹⁰⁾.

A contrario des arguments de fraude fiscale ou de corruption peuvent justifier l'utilisation des deux types d'instruments fiscaux (Boadway, Marchand et Pestieau, 1994) ; de même que la difficulté, que l'on observe dans certains pays en voie de développement, à mettre en œuvre impôt sur le revenu.

La deuxième direction consiste à approfondir la distinction entre impôts linéaires et non linéaires. Certains biens présentent en effet des caractéristiques particulières qui font que les niveaux individuels de consommation sont observables ; par exemple le logement, l'électricité, le téléphone, etc. Dans ce cas une taxe non linéaire est possible, qui peut être déterminée conjointement avec l'impôt sur le revenu. La fiscalité indirecte apparaît alors un instrument redistributif plus puissant que dans l'analyse précédente, avec un rapport entre bénéfices et coûts plus avantageux ; voir Cremer et Gahvari (1998).

Enfin il faut élargir le modèle en considérant un contexte dynamique. Dans un tel contexte, les individus peuvent épargner et les dépenses ne sont plus nécessairement égales aux revenus dans chaque période. En conséquence, une taxe uniforme sur les biens n'est plus équivalente à un impôt sur le revenu. Cependant, le résultat d'équivalence peut être adapté à ce cas et on montre facilement que l'impôt uniforme sur les biens est équivalent à un impôt sur les revenus *du travail*. En d'autres termes, une taxe indirecte uniforme est équivalent à un impôt sur le revenu associé à une exonération totale pour les revenus du capital⁽¹¹⁾. L'introduction de plusieurs périodes

(10) Cremer et Gahvari (1996) présentent une estimation du gain de bien-être lié à l'utilisation de la taxe indirecte. Ils montrent que l'effet peut être assez significatif (de l'ordre de 5 %). Cependant, cette estimation est basée sur un simple calibrage du modèle qui doit être interprété avec précaution.

(11) L'équivalence se démontre très facilement à partir des contraintes budgétaires intemporelles des individus.

n'affecte pas la propriété suivant laquelle un impôt uniforme n'ajoute rien. Cependant, l'interprétation de cet impôt uniforme change ; elle pose maintenant la question de la taxation du capital ou, de manière équivalente, celle de la « double taxation » de l'épargne par l'impôt sur le revenu. L'utilisation intense d'un impôt indirect uniforme, en remplacement (partiel) d'un impôt sur le revenu, conduit donc à une taxation moins importante des revenus du capital. L'opportunité et le niveau approprié de la taxation des revenus du capital font l'objet d'un débat, que nous ne tenterons pas de trancher ici. Cependant, il nous semble important de rendre explicite le rôle que joue l'impôt indirect à cet égard.

Références bibliographiques

- Atkinson A.B. (1977) : « Optimal Taxation and the Direct Versus Indirect Tax Controversy », *Canadian Journal of Economics*, 10, pp. 590-606.
- Atkinson A.B. et J.E. Stiglitz (1976) : « The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, 6, pp. 55-75.
- Atkinson A.B. et J.E. Stiglitz (1980) : *Lectures on Public Economics*, New York, Mc-Graw-Hill.
- Boadway R., M. Marchand et P. Pestieau (1994) : « Towards a Theory of the Direct-Indirect Tax Mix », *Journal of Public Economics*, 55, pp. 71-88.
- Browning M. et C. Meghir (1991) : « The Effects of Male and Female Labor Supply on Commodity Demands », *Econometrica*, 59, pp. 925-951.
- Cremer H. et F. Gahvari (1995) : « Uncertainty, Optimal Taxation and the Direct Versus Indirect Tax Controversy », *Economic Journal*, 95, pp. 1165-79.
- Cremer H. et F. Gahvari (1998) : « On Optimal Taxation of Housing », *Journal of Urban Economics*, 43, pp. 315-335.
- Cremer H., F. Gahvari et N. Ladoux (1998) : « Externalities and Optimal Taxation », *Journal of Public Economics*, 70, pp. 343-364.
- Cremer H., P. Pestieau et J-C. Rochet (1999) : *Direct versus Indirect Taxation: The Design of the Tax Structure Revisited*, mimeo.
- Diamond P.A. et J.A. Mirrlees (1971a) : « Optimal Taxation and Public Production: Production Efficiency », *American Economic Review*, 61, pp. 8-27.

- Diamond P.A. et J.A. Mirrlees (1971b) : « Optimal Taxation and Public Production: Tax Rules », *American Economic Review*, 61, pp. 261-278.
- Due J. et A.F. Friedlander (1973) : *Government Finance*, Toronto, Irwin.
- Guesnerie R. (1995) : *A Contribution to the Pure Theory of Taxation*, Cambridge University Press.
- Mirrlees J.A. (1971) : « An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation », *Review of Economic Studies*, 28, pp. 175-208.
- Mirrlees J.A. (1976) : « Optimal Tax Theory: A Synthesis », *Journal of Public Economics*, 6, pp. 327-358.
- Naito H. (1999) : « Re-examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-Linear Income Tax System and its Implications for Production Efficiency », *Journal of Public Economics*, 71, pp. 165-188.
- Stiglitz J.E. (1982) : « Self-Selection and Pareto Efficient Taxation », *Journal of Public Economics*, 17, pp. 213-240.
- Stiglitz J.E. (1987) : « Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics » in *Handbook of Public Economics*, Auerbach et Feldstein (eds).

Complément B

Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage

Le système américain de l'*experience rating*^(*)

David Margolis

CNRS, Université de Paris I-TEAM et CREST-INSEE

Denis Fougère

CNRS et CREST-INSEE

Introduction

Aux États-Unis, les cotisations patronales à l'assurance chômage dépendent du nombre de licenciements effectués par l'entreprise au cours des trois ou cinq dernières années de son activité. Cette règle de modulation, appelée « *experience rating* », a donc quelque analogie avec le principe de bonus-malus appliqué par les compagnies d'assurance. Le système d'*experience rating* présente toutefois une spécificité : il doit être envisagé en relation avec les coûts que supportent les entreprises qui ajustent leur niveau d'emploi.

Dans ce complément, nous présenterons un bref aperçu des études consacrées aux effets du système américain d'*experience rating*⁽¹⁾. Après avoir décrit ce système, nous détaillerons ses trois modalités d'application.

(*) Ce texte est une synthèse d'une des parties d'un rapport d'étude rédigé par David Margolis à la demande du Service des Affaires Sociales du Commissariat Général du Plan (voir Margolis, 1999). Les auteurs tiennent à remercier Pierre Vanlerenberghe, ainsi que Lucile Olier et Michel Théry, respectivement chef et membres de ce Service, pour leurs encouragements et leurs commentaires.

(1) Il est à noter que, bien que les États-Unis soit le seul pays au monde où les cotisations patronales sont modulées en fonction de l'historique des licenciements de l'entreprise, le Canada a tenté d'introduire en 1995 une expérience de modulation en fonction de l'historique d'indemnisation des individus. Dans le cas du Canada, un tel dispositif pouvait se justifier par la fréquence du chômage récurrent. L'économie française étant nettement moins saisonnière que l'économie canadienne, ce dispositif ne serait pas adapté au cas français, d'autant que, d'après certaines analyses préliminaires (Fortin et Van Audenrode, 1999), la réforme canadienne ne semble pas avoir eu les effets attendus sur la réduction du chômage récurrent.

Puis nous ferons un bilan de l'état actuel de ce système en insistant sur son efficacité.

Les études empiriques, principalement celles ayant examiné les effets de la modulation des cotisations, seront brièvement présentées dans la quatrième partie. Nous résumerons les effets de ce système sur le niveau du chômage, en particulier sur le chômage partiel, et sur sa distribution au travers des secteurs, mais aussi sur le lissage de ses fluctuations saisonnières et au cours du cycle économique.

Nous concluons en évoquant ce que pourraient être les réactions des entreprises françaises à la mise en place d'un tel système. Pour ce faire, nous résumerons les résultats des travaux qui ont examiné la façon dont elles adaptent actuellement l'emploi aux variations de leurs coûts d'ajustement, mais surtout aux spécificités institutionnelles en matière de fonctionnement du marché de travail.

Le fonctionnement de l'assurance chômage aux États-Unis

L'assurance chômage aux États-Unis a été conçue comme un véritable dispositif d'assurance, le volet d'assistance sociale étant réservé à d'autres programmes. Les indemnisations sur lesquelles les taux de cotisation sont basés sont limitées dans le temps (en général, pas plus de vingt-six semaines sauf cas exceptionnel) et leur versement est soumis à des conditions d'éligibilité strictes. En particulier, les allocations ne peuvent être versées qu'à la suite d'un licenciement pour raison économique, et les employeurs ont le droit de contester toute demande d'indemnisation faite par un de leurs ex-employés. Parce que la modulation des taux de cotisation est au cœur du système de financement de l'assurance chômage, les entreprises profitent de ce droit de contrôle pour tenter de réduire les taux de cotisation auxquels elles seront soumises dans le futur (Anderson et Meyer, 1998).

Aujourd'hui, il existe principalement trois formules d'application du principe de modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage. Ces approches sont le *ratio de réserves* (reserve ratio), le *ratio de versements* (benefit ratio) et le *ratio des salaires des allocataires* (benefit wage ratio). Certains États (notamment la Pennsylvanie) ont adopté des méthodes de calcul des taux qui mélangent certaines de ces trois modalités⁽²⁾. Tous ces systèmes fonctionnent essentiellement de la même façon. L'État calcule un ratio (selon une formule pré-établie) pour chaque entreprise, en fonction de son historique de licenciement. Ce ratio est ensuite comparé à un barème des taux, qui dépend de la solvabilité globale de la caisse d'assurance chômage. Cette comparaison fournit un taux de cotisation, auquel

(2) L'Alaska utilise un système fondé sur la « masse salariale décroissante » (declining payroll), dans lequel les taux sont fonction de la taille de la réduction de la masse salariale. Étant donné que l'Alaska est le seul État à proposer un tel système, nous n'en parlerons pas ici. Tous les détails sur le système de l'Alaska sont disponibles sur le site internet http://www.labor.state.ak.us/esd_tax_handbook/taxbook.htm

viendront s'ajouter éventuellement des pénalités en cas de paiement tardif des cotisations. Par ailleurs, tous les États ont mis en place des taux de cotisation plafond et plancher, qui limitent le degré de modulation pour les ratios les plus et les moins élevés.

Le ratio de réserves

Cette formule, adoptée par trente-trois États (dont le District de Colombie, Porto Rico et les Îles Vierges), est la plus répandue aux États-Unis. Ce système est fondé sur des comptes fictifs⁽³⁾ établis pour chaque employeur. Dans ces comptes sont reportées les cotisations de l'employeur et les allocations payées à ses ex-employés. Ainsi, un employeur qui a versé un total de cotisations supérieur au montant des allocations qui lui est imputable aura un solde positif. Ce solde est en général divisé par la masse salariale imposable sur les trois années précédentes ; ce ratio, qui est appelé *ratio de réserves*, est ensuite comparé au barème de l'année, ce qui permet à l'État de calculer le taux de cotisation à facturer à l'entreprise.

Le ratio de versements

Le système du ratio de versements est utilisé par dix-sept États (y compris la Pennsylvanie qui utilise une combinaison du ratio de réserves et du ratio de versements pour ses calculs). Ce système est basé en théorie sur un historique plus court, car il n'utilise que les allocations facturées et les masses salariales imposables au cours d'une période fixe, souvent les trois à cinq dernières années. L'État considère uniquement la somme des allocations facturées à un employeur, et la divise par la somme des salaires imposables. Ce ratio, que l'on appelle le *ratio de versements*, est ensuite comparé au barème de l'année, ce qui permet à l'État de déduire le taux de cotisation à facturer à l'entreprise.

Le ratio de salaires des allocataires

Le système du ratio de salaires des allocataires est très différent des deux précédents modes de calcul. On ne le rencontre qu'en Oklahoma et au Delaware. Avec cette formule, l'État ne tient aucun compte des licenciements passés. Les calculs ne sont basés que sur des critères mesurables à la date de référence. Au lieu de facturer les allocations à l'employeur, l'État facture les salaires perçus par les ex-employés (ce que l'on appelle les salaires des allocataires) à leur employeur de référence au moment où le paiement des allocations commence. La somme des salaires des allocataires est divisée par la masse salariale imposable, ce rapport formant le *ratio des salaires des allocataires*. Ce ratio est ensuite comparé au barème applicable afin de déterminer le taux de cotisation.

(3) Ces comptes sont fictifs parce que toutes les cotisations sont versées dans la même caisse, et qu'un employeur n'a pas plus le droit qu'un autre à prélever dans les fonds de cette caisse. Les comptes ne sont qu'une façon comptable de garder des traces de l'historique des licenciements de l'employeur.

Les performances des systèmes d'*experience rating*

Caractéristiques des systèmes actuellement en vigueur

En premier lieu, il faut bien constater que la mise en application du système d'*experience rating* diffère sensiblement d'un État à l'autre. La première chose à remarquer est la très forte variation des taux de cotisation et de la base salariale imposable (voir le tableau pour un aperçu de leur variabilité en 1995). La base salariale imposable minimum permise par la loi fédérale en 1995 était de 7 000 dollars. En 1995, seuls douze États imposaient les entreprises à hauteur de cette base minimale fédérale, tous les autres utilisaient une base supérieure, parfois à des niveaux beaucoup plus élevés (le maximum étant 25 500 dollars à Hawaï).

Les taux maximaux appliqués aux entreprises présentant des soldes négatifs varient également beaucoup. Pour les États ayant adopté le ratio de réserves (à l'exception de la Pennsylvanie, qui utilise une combinaison du ratio de réserves et du ratio de versements), le taux maximum le plus élevé est celui en vigueur dans le Tennessee, égal à 10 % pour les soldes les plus négatifs. À l'opposé, onze États appliquent un taux maximal de seulement 5,4 %, le minimum permis par la loi fédérale. Dans tous les États, à l'exception des Îles Vierges, une pénalité supplémentaire est appliquée aux entreprises dont le ratio de réserves devient déficitaire.

Enfin, on constate également que les taux appliqués aux entreprises nouvellement créées, c'est-à-dire celles qui n'ont pas un historique de cotisations et d'allocations suffisamment long pour permettre le calcul de l'indicateur, varient de 1 % (en Iowa) jusqu'à 4,8 % (au Connecticut). Certains autres États font dépendre ce taux initial du secteur d'activité. C'est le cas, par exemple, de l'État de Washington où le taux de cotisation initial est la moyenne des taux payés par les entreprises du même secteur.

*L'efficacité des systèmes d'*experience rating**

L'efficacité des systèmes d'*experience rating* est souvent mesurée au moyen de l'indice de modulation, égal au pourcentage des allocations versées qui sont facturées aux employeurs correspondants. Cet indicateur est celui qui a la préférence des gestionnaires des caisses d'assurance chômage, car il leur permet d'évaluer la part des allocations qui doit être mutualisée. Un niveau de mutualisation plus élevé correspond à une valeur plus faible de l'indice⁽⁴⁾. La décomposition en charges ineffectives, charges

(4) Il faut se rappeler qu'un des objectifs des systèmes d'assurance chômage aux États-Unis est l'autofinancement. Toute hausse du niveau de mutualisation augmente le risque que l'État ou le gouvernement fédéral soit obligé de verser une contribution supplémentaire, toutes choses égales par ailleurs.

inactives et non-charges⁽⁵⁾ les aident aussi à repérer les aspects sur lesquels le système peut être amélioré. Ils peuvent notamment baisser les charges ineffectives (en renforçant l'indexation associée à l'*experience rating*) ou les non-charges (en changeant les règles de facturation des allocations).

On constate qu'aucune formule d'*experience rating* n'est parfaite, parce que l'employeur ne supporte jamais individuellement la totalité des frais que la gestion de sa main d'œuvre fait peser sur le système d'assurance chômage. Par exemple, l'État de New York, le New Hampshire et l'Illinois, qui représentent les cas les plus favorables, n'ont pu faire supporter que 83 à 86 % des coûts des allocations aux employeurs concernés en 1996. En moyenne, les États ont été obligés de mutualiser environ 40 % des coûts des allocations chômage au cours de la période 1988-1996.

En outre, les facteurs qui réduisent l'efficacité du système varient d'un État à l'autre. C'est le cas pour les charges ineffectives qui, en général, découlent de l'existence de taux de cotisation planchers et plafonds, puisque le coût marginal d'un licenciement supplémentaire est nul pour une entreprise au taux plafond ou plancher (ou encore dont le taux est suffisamment éloigné de la valeur à partir de laquelle commence l'indexation). Ceci implique que l'intégralité du coût supplémentaire des licenciements faits par ces entreprises doit être supportée par la collectivité.

On constate également que l'efficacité de l'*experience rating* semble avoir peu de liens avec la formule de ratio choisie. En particulier, les systèmes du ratio de réserves et du ratio de versements se ressemblent beaucoup du point de vue de leur efficacité. En 1996, les États ayant adopté le ratio de réserves (en excluant la Caroline du Nord, le Kansas et la Pennsylvanie) avaient un indice de modulation moyen de 64,86 %, alors que les États ayant adopté le ratio de versements (à l'exception de la Pennsylvanie) avaient un indice de modulation moyen de 63,13 %⁽⁶⁾. Les deux États ayant mis en place le ratio des salaires des allocataires présentent un indice moyen de 55,5 %, ce qui est sensiblement plus bas que les autres types de système. Les États qui utilisent le ratio des salaires des allocataires ont un indice de modulation moyen qui est toujours inférieur aux indices moyens des deux autres systèmes. Toutefois, certaines années (1989 et 1992), le ratio de versements s'est révélé plus efficace en moyenne, alors que durant d'autres années (1988, 1990, 1991 et 1993-1996), le rapport d'efficacité entre ces deux systèmes est inversé⁽⁷⁾.

(5) Les charges ineffectives correspondent aux allocations qui ne sont couvertes qu'en partie par les employeurs qui les engendrent. Les charges inactives correspondent aux allocations versées à des chômeurs qui ont été licenciés par des employeurs ayant fait faillite et dont l'État ne peut pas récupérer les cotisations impayées. Enfin, les non-charges sont les allocations qui ne peuvent être imputées à un employeur particulier.

(6) Il est à noter que ce sont des moyennes non pondérées.

(7) À ce jour, il n'existe pas d'analyse empirique ayant comparé les systèmes d'*experience rating* entre eux. C'est un des objectifs éventuels du projet joint de l'État de Washington et de l'Urban Institute (Vroman, 1998).

L'efficacité d'affectation des coûts mise à part, il semble que l'*experience rating* ne soit pas une cause importante de disparition des entreprises aux États-Unis. Bien que les États présentant les pourcentages de charges inactives les plus élevés⁽⁸⁾ en 1996 (le Delaware avec 37,79 % et le Tennessee avec 25,11 %) soient par ailleurs des États ayant appliqué des taux maximaux élevés en 1995 (9,5 % pour le Delaware et 10 % pour le Tennessee), cette corrélation n'est pas vérifiée dans le reste des États. En fait, le coefficient de corrélation entre le taux maximal en vigueur dans l'État et le pourcentage des allocations correspondant aux charges inactives n'est que de 0,163 et le coefficient de corrélation entre la différence des taux maximal et minimal et le pourcentage de charges inactives n'est que de 0,145⁽⁹⁾. Ceci signifie que, bien qu'il fasse supporter des cotisations plus élevées aux entreprises qui licencient plus, le principe de modulation n'augmente pas significativement le risque de faillite des entreprises en mauvaise santé.

Finalement, il est utile de rappeler que l'indice de modulation permet de caractériser le système de l'État de façon globale, mais qu'il ne donne pas d'information sur les incitations auxquelles font face les entreprises individuelles. Les incitations de l'employeur sont le plus souvent mesurées dans la littérature par le coût marginal d'imposition. Ce coût, qui représente la valeur actuelle de la somme de tous les impôts supplémentaires engendrés dans le futur par une hausse d'un dollar des allocations facturées à l'entreprise, prend la valeur 1 si l'entreprise finit par payer l'intégralité des coûts supplémentaires engendrés par sa politique de gestion de main d'œuvre⁽¹⁰⁾. C'est le coût marginal d'imposition, et la réaction des entreprises aux variations de ce coût, qui font l'objet des analyses empiriques que nous allons maintenant commenter.

(8) Rappelons que les charges inactives représentent les allocations versées aux ex-employés des entreprises qui ont disparu sans être reprises.

(9) Cet exercice est nécessairement imparfait, car il utilise des données agrégées en coupe transversale. Les taux appliqués en 1995 sont supposés influencer l'indice de modulation constaté en 1996. Mais le système de barèmes qui fait varier les taux en fonction du niveau de la caisse implique nécessairement que les taux sont des fonctions du nombre des disparitions d'entreprises dans les années précédentes. En outre, l'évolution de la distribution des entreprises au sein des secteurs peut refléter les variations des systèmes d'*experience rating*. Ainsi, les taux de cotisation dépendent du taux de faillite dans l'État, au moins dans le long terme. Ceci n'est qu'une simple corrélation calculée au sein des États, et elle ne nous informe que très partiellement sur le rôle des cotisations au niveau de l'entreprise elle-même. Pour toutes ces raisons, le lien de causalité entre le taux de cotisation et le risque de faillite n'est pas évident.

(10) Les formules nécessaires pour calculer ce coût varient selon système choisi. Leur expression est fournie dans le rapport de Margolis (1999).

Experience rating et chômage : les résultats des études empiriques américaines

Les études empiriques consacrées aux effets de l'*experience rating* sur le chômage ont pris pour référence les prédictions des modèles théoriques apparus dans la littérature économique. Cette littérature théorique a connu deux phases de développement : tout d'abord à la fin des années soixante-dix avec les analyses statiques de Baily (1977), Brechling (1977a et b) et Feldstein (1976 et 1978), puis au début des années quatre-vingt-dix avec les modèles dynamiques proposés par Anderson (1993), Anderson et Meyer (1994 et 1998), Card et Levine (1994) et Hamermesh (1993)⁽¹¹⁾. Nous passerons ici en revue très rapidement les principaux résultats des études empiriques concernant les effets du système d'*experience rating* sur le niveau du chômage et sur ses fluctuations.

L'impact de l'experience rating sur le niveau de chômage

Dans un article souvent cité, Topel (1983)⁽¹²⁾ a utilisé des données de ménages du « Current Population Survey » (CPS) et des statistiques agrégées provenant de dix-neuf États et vingt-neuf secteurs relativement désagrégés pour estimer l'élasticité du chômage par rapport à la subvention implicite fournie par le système de modulation (1 moins le coût marginal d'imposition). Avec un modèle économétrique des transitions entre l'emploi et le chômage, il estime qu'une suppression de la subvention, ce que la littérature appelle un passage à l'*experience rating* parfait, réduirait le taux de chômage partiel de 30 % dans son échantillon.

Les modèles théoriques prédisent que la subvention implicite dans l'*experience rating* imparfait permet aux secteurs les moins stables d'embaucher plus de travailleurs. Ils trouvent également qu'avec ce système, le chômage est plus élevé que dans la situation où les entreprises finissent par payer l'intégralité des indemnités induites par leur politique de licenciement. À l'aide de données provenant de trente et un États et sept secteurs relativement agrégés au cours de la période 1962-1969, Deere (1991) trouve que la subvention implicite fait augmenter l'emploi dans le secteur de la construction relativement au secteur des services et au secteur minier. En outre, il estime que ce simple effet de réallocation des travailleurs des secteurs les plus stables vers les secteurs les moins stables a fait augmenter d'environ 5 % le taux de chômage en 1968 et 1969.

(11) Le lecteur intéressé trouvera dans le rapport de Margolis (1999) une synthèse de ces travaux théoriques.

(12) À la même époque, Topel a publié plusieurs papiers (Topel, 1983 et 1984 et Topel et Welch, 1980) appliquant essentiellement la même méthodologie et trouvant pratiquement les mêmes résultats.

Utilisant des fichiers de données individuelles, Anderson et Meyer (1994) reviennent sur les analyses faites avec des données agrégées et, pour cela, comparent leurs estimations faites entreprise par entreprise avec celles des modèles estimés par Topel (1983) et Card et Levine (1994). Les estimations faites à partir du coût marginal d'imposition observé *pour chaque entreprise* montrent que 23 % des licenciements temporaires et 21 % des séparations permanentes sont dûs à la subvention implicite.

L'impact de l'expérience rating sur les fluctuations de chômage

Card et Levine (1994) ont analysé les fluctuations saisonnières et cycliques des licenciements à partir des données provenant du CPS entre 1979 et 1987 pour trente-six États et cinq secteurs assez agrégés, notamment le secteur de la construction qui a un taux de licenciement particulièrement élevé et une activité fortement saisonnière. Ils trouvent que le chômage partiel, et le chômage normal (c'est-à-dire la situation dans laquelle les travailleurs licenciés n'anticipent pas de réembauche après une amélioration de la conjoncture) dans une moindre mesure, sont significativement liés au coût marginal d'imposition résultant du système d'*expérience rating*. Leurs estimations suggèrent que le passage d'un système où le coût marginal moyen d'imposition est de 0,68 à l'*expérience rating* parfait, c'est-à-dire à une situation où le coût marginal d'imposition est de 1, permettrait de réduire le chômage partiel d'environ 20 % et le chômage normal de 5 %. Par ailleurs, leurs estimations indiquent que les effets du coût marginal d'imposition sur le chômage sont fortement cycliques et que la modulation des cotisations a des effets significatifs sur les fluctuations du chômage saisonnier.

Anderson (1993) étudie les fluctuations saisonnières de l'emploi du secteur du commerce de détail en utilisant des données d'entreprise ; elle estime l'impact du coût marginal d'imposition sur les variations d'emploi et sur la probabilité d'effectif constant de trimestre en trimestre. Elle trouve que la modulation des cotisations réduit le risque qu'une entreprise recoure au chômage partiel pour répondre à de faibles variations de la demande de son produit, et qu'un passage de 0,4 (la moyenne sur son échantillon) à 1 réduirait de 14 % la variabilité saisonnière de l'emploi. En plus, elle estime que le niveau moyen de l'emploi annuel augmenterait de 4,3 % si un système d'*expérience rating* parfait était mis en place.

Finalement, Anderson et Meyer (1998) ont exploité les données relatives à l'État de Washington avec une approche différente. L'État de Washington était caractérisé par un taux fixe pour les cotisations patronales entre 1972 et 1984 (comme en France actuellement), mais la loi fédérale l'a contraint à mettre en place en 1985 un système de modulation des cotisations en fonction des historiques de licenciements. Anderson et Meyer (1998) exploitent les modifications très soudaines des taux de cotisation entre 1984 et 1985 afin d'évaluer l'impact de l'*expérience rating*. Ils trouvent en premier lieu que les salaires ont baissé dans les secteurs anciennement sub-

ventionnés (i.e. ceux qui licenciaient beaucoup avant la réforme de 1985), mais seulement d'un montant équivalent à la hausse moyenne des coûts dans le secteur. Ensuite, ils estiment que la variabilité et le niveau des demandes d'allocations ont baissé après la réforme, alors que les rejets de demandes ont augmenté.

Quelques considérations sur le cas français

Aux États-Unis, tous les États pratiquent le principe de modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage en faisant dépendre celles-ci des historiques de licenciement des entreprises. Toutefois, ce principe est mis en œuvre de façon parfois très différente d'un État à l'autre. En particulier, le niveau de mutualisation des coûts est variable, et aucun État ne facture l'intégralité des coûts de l'assurance chômage aux employeurs dont les salariés licenciés perçoivent des allocations.

Toutes les études indiquent que les effets de la modulation vont dans le « bon sens », c'est-à-dire qu'elle réduit le niveau du chômage, sa sensibilité au cycle économique et aux saisonnalités, qu'elle est favorable à l'augmentation de l'emploi et en particulier à l'embauche des salariés dans les entreprises qui stabilisent leur main d'œuvre.

Gagnerait-on à introduire ce système, sous une forme adaptée, dans notre pays⁽¹³⁾ ? Il est difficile de répondre à cette question sans approfondir notre connaissance d'un certain nombre de mécanismes, et notamment ceux relatifs à l'existence de coûts d'ajustement de l'emploi particulièrement élevés en France. Il se peut que la réussite du système d'*experience rating* aux États-Unis s'explique par des coûts d'ajustement plus faibles. Les études d'Abowd et Kramarz (1997) et de Goux, Maurin et Pauchet (1999) nous renseignent sur la nature et l'ampleur des coûts d'ajustement en France. Selon les résultats de leurs analyses, il semblerait que les entreprises françaises fassent appel aux contrats de durée déterminée pour réduire les coûts d'ajustement liés aux contrats de durée indéterminée, coûts apparaissant à l'embauche comme à la rupture de ces contrats. Dans ce contexte, il faut prêter une attention particulière à ce que pourraient être les effets de l'introduction d'un dispositif d'*experience rating* sur les modes d'utilisation des CDI et des CDD par les entreprises.

Six autres points nous semblent devoir être examinés préalablement à la mise en place d'un tel dispositif en France.

(13) En France, les contributions patronales à l'assurance chômage sont définies par un taux uniforme égal à 3,97 % de la portion du salaire brut inférieure à quatre fois le plafond de la Sécurité sociale (voir *Liaisons Sociales*, 1998).

1. Caractéristiques principales des systèmes d'expérience rating appliqués en 1995, État par État

	Type de système d'expérience rating	Taux pour les nouvelles entreprises	Taux de cotisation				Base salariale imposable (en francs)	Indice de modulation (1996)		
			maximal		minimal					
			pour un employeur avec un solde							
			négatif	positif		permis par la loi				
Alabama	RV	2,7	0,14	5,4	5,4	0,2	8 000	60		
Alaska	MSD	—	5,4	5,4	1	1	23900	nd		
Arizona	RR	2,7	nd	nd	nd	0,1	7 000	76		
Arkansas	RR	3,3	6,4	4,4	0,5	0	9 000	56		
Californie	RR	3,4	5,4	4,8	1,1	0,1	7 000	57		
Caroline du Nord	RR	2,25	5,7	2,7	0,01	0,01	13 500	8		
Caroline du Sud	RR	2,64	5,4	2,64	1,24	0,19	7 000	57		
Colorado	RR	—	5,4	2,1	0	0	10 000	56		
Connecticut	RV	4,8	6,9	6,9	2	0,5	10 000	65		
Dakota du Nord	RR	—	5,4	2	0,2	0,1	13 400	62		
Dakota du Sud	RR	1,2	8	1,4	0	0	7 000	50		
Delaware	RSA	—	9,5	9,5	1	0,1	8 500	60		
District de Colombie	RR	nd.	7,4	4,4	1,9	0,1	10 000	78		
Floride	RV	2,7	5,4	5,4	0,2	0,1	7 000	71		
Georgie	RR	2,7	8,1	3,19	0,06	0,1	8 500	80		
Hawaï	RR	nd	5,4	3	0,2	0	25 500	44		
Idaho	RR	2,1	5,4	2,1	0,1	0,1	21 000	58		
Îles Vierges	RR	—	8,5	8,5	0,1	0,1	13 900	nd		
Illinois	RV	—	8,2	8,2	0,6	0,2	9 000	83		
Indiana	RR	2,7	5,5	2,9	0,2	0,2	7 000	69		
Iowa	RV	1	7	7	0	0	14 200	70		
Kansas	RR	—	6,4	3,68	0,05	0	8 000	16		
Kentucky	RR	3	9	2,4	0,3	0,3	8 000	70		
Louisiane	RR	—	6,05	3,88	0,3	0,3	8 500	72		
Maine	RR	4	7,5	4,7	2,4	0,5	7 000	58		

Maryland	RV	—	8,6	8,6	1,8	0,1	8 500	nd
Massachusetts	RR	3	8,1	5,1	2,2	0,6	10 800	50
Michigan	RV	2,7	10	10	0,5	0	9 500	73
Minnesota	RV	—	9,1	9,1	0,4	0,1	15 300	72
Mississippi	RV	2,7	nd	nd	nd	0,1	7 000	50
Missouri	RR	—	7,8	3,51	0	0	8 500	69
Montana	RR	—	0,3	6,4	2,1	0	15 500	60
Nebraska	RR	3,5	5,4	3,5	0,1	nd	7 000	50
Nevada	RR	2,95	5,4	2,35	0,25	0,3	16 400	80
New Hampshire	RR	2,7	6,5	2,1	0,01	0,01	8 000	84
New Jersey	RR	2,8	5,8	3,6	0,5	0	17 600	64
New York	RR	2,7	5,4	3,5	0,9	0,3	7 000	86
Nouveau Mexique	RR	2,7	5,4	3,3	0,3	0,1	13 500	63
Ohio	RR	—	8,5	6,3	0,7	0,1	9 000	72
Oklahoma	RSA	3,1	5,5	5,5	0,1	0,1	10 700	51
Oregon	RV	—	5,4	5,4	0,14	0,9	19 000	55
Ouest Virginie	RR	2,7	7,5	4,5	1,5	0	8 000	60
Pennsylvanie	RR + RV	3,5	10,3056	10,3056	1,8895	0,3	8 000	76
Porto Rico	RR	2,7	5,4	4,2	1	1	7 000	nd
Rhode Island	RR	3,95	8,25	4,65	2,15	0,7	16 800	70
Tennessee	RR	2,7	10	2,55	0,1	0,15	7 000	63
Texas	RV	—	6,31	6,31	1,61	0	9 000	55
Utah	RV	—	8	8	0,3	0,1	16 500	73
Vermont	RV	—	5,9	5,9	0,6	0,4	8 000	49
Virginie	RV	2,58	6,28	6,28	0,18	0	8 000	79
Washington	RV	—	5,4	5,4	0,36	0,36	19 900	50
Wisconsin	RR	3,6	9,75	4,55	0,02	0,02	10 500	67
Wyoming	RV	—	8,77	8,77	0,27	0	11 900	42

Notes : L'Administration de la Sécurité de l'Emploi des États (State Employment Security Administration, ou SESA) n'indique pas la raison pour laquelle les taux des entreprises nouvellement créées sont manquants. Dans certains cas, ceci peut être dû à une variation des taux initiaux, par exemple quand le taux initial est la moyenne des taux payés par les autres entreprises dans la même secteur. En 1996 la Caroline du Nord et le Kansas appliquaient un taux de cotisation nul aux employeurs ayant un ratio de réserves positif.

nd = non disponible ; RR = Ratio de réserves ; RV = Ratio de versements ; RSA = Ratio de salaires des allocataires ; MSD = Masse salariale décroissante.

Sources : http://www.itsc.state.md.us/ui_manage/uilaws/march98/tables/tbl200.pdf

http://www.itsc.state.md.us/ui_manage/sesatax/statetax.html http://www.itsc.state.md.us/ui_manage/UIPLs/uipl-13.98a2.html

- Aux États-Unis, les allocations chômage versées aux travailleurs licenciés sont à la fois moins élevées et versées sur une période de temps plus courte. Compte tenu du montant des allocations versées aux chômeurs français et de la durée moyenne de leurs périodes de chômage, la mise en place d'un système de type *experience rating* conduirait à faire peser sur les entreprises françaises une charge bien plus lourde que celle supportée par les employeurs américains.

La charge serait plus lourde en France principalement parce que, dans notre pays, l'assurance chômage répond à un double objectif : elle joue bien évidemment le rôle d'une assurance contre le risque de perte temporaire de revenus salariés, mais elle est aussi un instrument de lutte contre la pauvreté. Une solution possible serait de dissocier ces deux objectifs, notamment en intégrant l'allocation de solidarité spécifique dans les dispositifs d'aide sociale actuellement en place et en révisant la durée de ses versements⁽¹⁴⁾.

- Comme cela a été mentionné, les coûts d'ajustement en France sont globalement élevés, et le sont plus particulièrement pour les contrats de travail de durée indéterminée. De ce point de vue, un dispositif d'*experience rating* correspondrait à un coût supplémentaire d'ajustement pour les entreprises. Ceci pourrait ralentir l'ajustement des entreprises françaises aux chocs externes.

Mais il faut se souvenir que l'*experience rating* se substituerait au système actuel de cotisations. Les entreprises les plus stables ou les plus créatrices de nouveaux emplois verraient *baisser* leur taux de cotisation à l'assurance chômage, et cette réduction de coût leur permettraient d'embaucher plus de travailleurs que dans le système actuel. En outre, ces nouveaux emplois seraient créés principalement dans les entreprises les plus dynamiques et les secteurs ayant la plus forte croissance, ce qui réduirait le risque que ces nouvelles embauches débouchent rapidement sur des licenciements.

- Étant donné que l'*experience rating* impute les allocations de chômage à l'employeur responsable des licenciements⁽¹⁵⁾, il serait normal d'exempter les entreprises des allocations versées dans le cas de licenciement pour faute professionnelle.

- La présence de contrats de travail de durée déterminée pose un problème particulier. Si les entreprises devenaient redevables des allocations

(14) Il existe de nombreuses études sur les durées de chômage en France (Bonnal et Fougère, 1990, Cases et Lollivier, 1994 et Joutard et Ruggiero, 1994). Ces études montrent que le taux de sortie du chômage décroît avec le temps passé en chômage, et que de ce point de vue, les difficultés sont plus grandes pour les chômeurs non indemnisés.

(15) Aux États-Unis, il existe des situations où les allocations versées ne sont pas facturées à un employeur particulier. Par exemple, considérons le cas d'un individu qui démissionne de l'entreprise A après dix ans de service pour prendre un emploi dans l'entreprise B. L'entreprise B le licencie au bout d'une semaine. Dans ce cas, aucune entreprise n'est redevable des allocations versées à cet individu, leur coût étant entièrement mutualisé.

chômage que leur politique de licenciement et de fins de contrat induisent, assisterait-on à un raccourcissement des durées des CDD, de sorte que les salariés embauchés sur CDD travailleraient majoritairement durant un nombre de jours inférieur au seuil donnant droit aux allocations ? Si le dispositif d'*experience rating* ne tenait pas compte de la nature des contrats de travail rompus, les entreprises auraient alors intérêt à ne proposer que des CDD de durée courte ne donnant pas droit aux allocations de chômage.

Mais si l'on décidait d'exempter les entreprises des allocations versées aux chômeurs préalablement en CDD du calcul des taux, il faudrait définir ce que serait la masse salariale imposable utilisée comme dénominateur dans les divers ratios. Plus précisément, si l'entreprise pouvait recourir aux CDD sans être redevable des allocations à verser en cas de rupture de ces contrats, elle pourrait inclure les salaires versés aux travailleurs embauchés sur CDD pour diminuer son ratio. Il est clair qu'en ce cas, les entreprises seraient encore plus incitées à recourir à ces formes de contrat.

- Face au risque de chômage de (très) longue durée, plus élevé en France qu'aux États-Unis, les employeurs français pourraient être plus sélectifs que leurs homologues américains au moment de l'embauche. En effet, si l'employeur sait que l'ASSEDIC risque de verser des indemnités chômage relativement élevées pendant plusieurs années, il aura tendance à être plus exigeant sur les qualités, ou sur « l'employabilité » de la main d'œuvre, qu'il souhaite recruter. Un tel comportement pourrait avoir comme conséquence un accroissement du chômage de longue durée et des effets de stigmatisation qui lui sont associés. Ce point soulève une question plus générale, à savoir celle du traitement des dispositifs d'aide à l'emploi des travailleurs les moins qualifiés. Les épisodes de chômage faisant suite à ces dispositifs pourraient être exclus du calcul des coûts à facturer à l'employeur. Toutefois le recours massif aux emplois aidés, par eux-mêmes générateurs de subventions aux entreprises, compliquerait à l'évidence la gestion d'un système d'*experience rating*. Autrement dit, l'introduction d'un tel système en France ne peut être envisagée sans une discussion préalable de fond sur la logique et la cohérence des dispositifs actuels d'aide à l'emploi, en vue d'une possible simplification du droit de travail en la matière.

- Enfin, il conviendrait de réfléchir au rôle des périodes d'essai dans les embauches sur CDI. L'éligibilité à l'assurance chômage devrait-elle tenir compte des durées de ces périodes ? Si un individu était embauché sur CDI, devrait-on imputer à l'employeur un licenciement survenant pendant la période d'essai ? Et si l'on excluait ce type de licenciement du calcul du ratio fixant le taux de cotisation, devrait-on également l'exclure de la masse salariale utilisée dans ce calcul ? Cette dernière question est plus subtile que celle soulevée dans le quatrième point, car les périodes d'essai sont en général d'une durée maximale plus courte que les CDD et elles peuvent être interrompues à n'importe quel moment sans coût supplémentaire, alors qu'une entreprise qui rompt un CDD à mi-parcours doit indemniser l'employé.

Références bibliographiques

- Abowd John M. et Francis Kramarz (1997) : « The Costs of Hiring and Separations », *Document de Travail NBER*, n° 6110, juillet.
- Administration de l'Emploi et de la Formation (Employment and Training Administration), ministère du Travail américain (Department of Labor) : « A Dialogue: Unemployment Insurance and Employment Service Programs » <http://www.doleta.gov/dialogue>
- Anderson Patricia M. (1993) : « Linear Adjustment Costs and Seasonal Labor Demand: Evidence from Retail Trade Firms », *Quarterly Journal of Economics*, novembre.
- Anderson Patricia M. et Bruce D. Meyer (1993) : « Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies », *Journal of Labor Economics*, partie 2, janvier.
- Anderson Patricia M. et Bruce D. Meyer (1994) : « The Effects of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data », *Document de Travail NBER*, n° 4960, décembre.
- Anderson Patricia M. et Bruce D. Meyer (1998) : « Using a Natural Experiment to Estimate the Effects of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Layoffs, Employment, and Wages », *Mimeo Dartmouth College*, juillet.
- Baily Martin Neil (1977) : « On the Theory of Layoffs and Unemployment », *Econometrica*, juillet.
- Bonnal Liliane et Denis Fougère (1990) : « Les déterminants individuels de la durée de chômage », *Économie et Prévision*, n° 96.
- Brechling Frank (1977a) : « The Incentive Effects of the US Unemployment Insurance Tax », *Research in Labor Economics*.
- Brechling Frank (1977b) : « Unemployment Insurance Taxes and Labor Turnover: Summary of Theoretical Findings », *Industrial and Labor Relations Review*, juillet.
- Card David et Phillip B. Levine (1994) : « Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment », *Journal of Public Economics*, janvier.

- Cases Chantal et Stefan Lollivier (1994) : « Estimation d'un modèle de sortie de chômage à destinations multiples », *Économie et Prévision*, n° 113-114.
- Centre de Support Informatique (Information Technology Support Center) de l'État de Maryland, site internet : <http://www.itsc.state.md.us>
- Deere Donald R. (1991) : « Unemployment Insurance and Employment », *Journal of Labor Economics*, octobre.
- Feldstein Martin (1976) : « Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment », *Journal of Political Economy*, octobre.
- Feldstein Martin (1978) : « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment », *American Economic Review*.
- Fortin Bernard et Marc Van Audenrode (1999) : « The Impact of Experience Rating of Unemployed Workers », *Mimeo Université Laval*.
- Goux Dominique, Éric Maurin et Marianne Pauchet (1999) : « Fixed-Term Contracts and the Dynamics of Labour Demand », *Document de Travail CREST*, n° 9902.
- Joutard Xavier et Michèle Ruggiero (1994) : « Taux de sortie du chômage à la fin des droits à l'indemnisation : une étude de périodes atypiques durant l'épisode de chômage », *Économie et Prévision*, n° 113-114.
- Hamermesh Daniel S. (1993) : *Labor Demand*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Liaisons Sociales (1998) : *Mémo Social 1998*, Paris, Groupes Liaisons.
- Margolis David (1999) : « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux États-Unis », *Rapport au Commissariat Général du Plan*.
- Topel Robert H. (1983) : « On Layoffs and Unemployment Insurance », *American Economic Review*, septembre.
- Topel Robert H. (1984) : « Experience Rating of Unemployment Insurance and the Incidence of Unemployment », *Journal of Law and Economics*, avril.
- Topel Robert et Finis Welch (1980) : *Unemployment Insurance: Survey and Extensions*, *Economica*.
- Vroman Wayne (1998) : « Unemployment Insurance Tax Equity in Washington », *Mimeo The Urban Institute*, novembre.
- Washington State Employment Security Job Service (1998) : *Unemployment Insurance Tax Information: A Handbook for Washington State Employers January 1998*, Olympia, Washington, Washington State Employment Security Office of Communications.

Annexe A

TVA et redistribution

Henri Lamotte et Bertrand Saint Aubin

Direction de la Prévision

En France, comme dans d'autres pays industrialisés, la TVA taxe les différents biens et services à un taux non uniforme. Cette pluralité de taux fait que la TVA engendre des effets redistributifs apparents du fait d'écart dans les structures de consommation des ménages selon leur niveau de revenu, leur âge ou leur appartenance socioprofessionnelle. Il en résulte également que toute modification de taux de TVA ou tout reclassement de biens et services engendre des effets redistributifs. Pour autant, la TVA constitue-t-elle l'instrument approprié pour agir sur la distribution des revenus, et, notamment, sur la distribution verticale ?

L'objet de cette annexe est d'apporter un éclairage sur les aspects redistributifs de la TVA. Elle part tout d'abord du constat que la TVA ne joue pas actuellement un rôle redistributif significatif ; elle apparaît plutôt comme un impôt proportionnel aux dépenses des ménages. Ensuite, l'analyse économique tend à montrer que la TVA ne constitue pas un instrument adapté de redistribution verticale.

C'est l'Enquête Budget des familles 1995 de l'INSEE qui a été utilisée pour obtenir une évaluation de ces différents effets. En effet, elle fournit, selon une nomenclature fine, la répartition par biens et services des dépenses d'un échantillon de ménages (voir encadré 1).

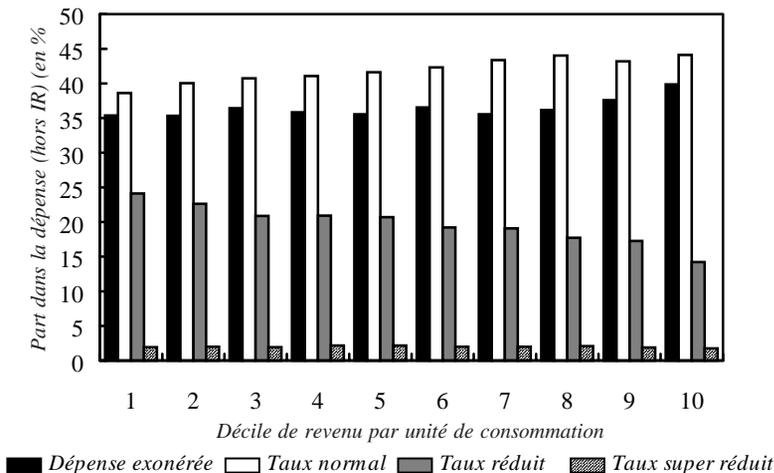
La TVA ne joue pas un rôle redistributif significatif

Le montant relatif de TVA payé par un ménage dépend assez peu du décile de revenus par unité de consommation auquel il appartient. Cet impôt représente entre 8 et 8,5 % des dépenses totales des ménages d'un même décile. Si cette part connaît une très légère progressivité sur les sept premiers déciles de revenus, elle reste quasiment constante sur le reste de la distribution.

La structure par taux de TVA de la consommation des ménages est assez peu sensible au niveau de revenu

Les dépenses des ménages peuvent être classées en quatre catégories ayant un statut propre vis-à-vis de la TVA. La première catégorie, la plus importante, regroupe les produits qui sont taxés au taux normal (20,6 %), i.e. la plupart des biens physiques et des services commerciaux, hormis principalement l'alimentation et les transports. Ces dernières dépenses relèvent d'une deuxième catégorie de biens et services taxés au taux réduit (5,5 %) qui contient également les livres et l'hôtellerie. Les médicaments remboursables, la redevance audiovisuelle et la presse constituent une troisième catégorie plus restreinte taxée au taux super-réduit (2,1 %). Les autres dépenses, non soumises à TVA, représentent une quatrième catégorie qui comprend notamment les loyers, les services bancaires et d'assurance, les services liés à la santé et les impôts directs.

1. Structure des dépenses (hors IR) des ménages par taux de TVA



Note de lecture : Les ménages sont répartis en déciles de revenus par unité de consommation avec pour convention de compter pour 1 la personne de référence, 0,7 chaque adulte supplémentaire du ménage de 14 ans et plus et 0,5 chaque personne de moins de 14 ans vivant dans le ménage.

Sources : Bureau des Études fiscales de la Direction de la Prévision et Enquête Budget des familles, 1995, INSEE.

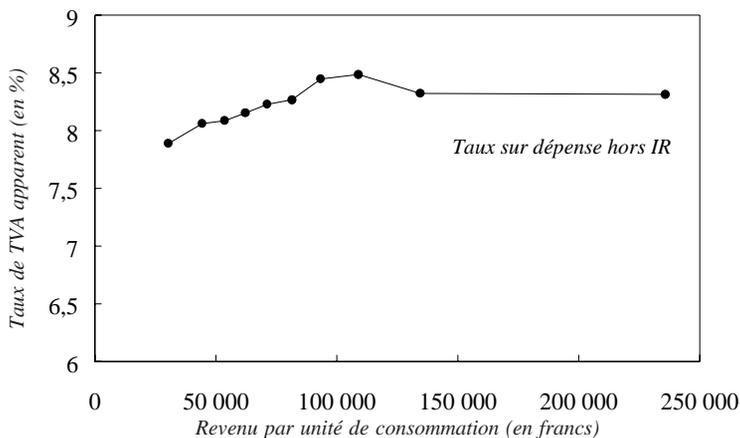
Une telle différenciation de taux, notamment l'application du taux réduit aux produits de « première nécessité », pourrait conduire à ce que la TVA pèse moins sur les ménages modestes pour lesquels la part du budget consacrée aux produits de première nécessité est plus importante. Tel n'est pourtant pas le cas. La répartition par taux des dépenses d'un ménage ne varie pas de façon importante en fonction du décile de revenu (voir graphique 1). En particulier, le taux super-réduit est très stable tout au long de la distribution de revenus (autour de 2 % de la dépense totale hors IR). Seul le taux réduit présente des écarts significatifs (10 points de différence entre le premier et le dernier décile de revenu) qui se retrouvent pour moitié sur le taux normal et pour l'autre moitié sur la dépense exonérée.

Le taux réduit de TVA est donc relativement moins important pour les hauts déciles de revenus que pour les bas. Ce résultat conforme à l'intuition est cependant quelque peu atténué par la taxation au taux réduit des livres et spectacles, qui sont plus consommés par les hauts déciles.

La TVA est en moyenne un impôt proportionnel aux dépenses des ménages

Hors impôt sur le revenu (IR)⁽¹⁾, la dépense présente un taux apparent de TVA très *légèrement progressif* sur les sept premiers déciles de revenu (cf. graphique 1), puis un taux constant sur le reste de la distribution.

2. Taux apparent de TVA par décile de revenu



Note de lecture : Chaque point représente la moyenne d'un décile de ménages classés par revenus et unité de consommation avec la même convention que pour le graphique 1.

Sources : Cf. graphique 1.

(1) L'Enquête Budget des familles de l'INSEE fait figurer l'impôt sur le revenu dans les dépenses des ménages. Or, Pour avoir une idée du taux apparent *marginal* de TVA qui pèse sur les ménages, il faut considérer la dépense hors impôt sur le revenu. En effet, un franc de dépense supplémentaire n'est jamais destiné à payer l'impôt sur le revenu. Tel n'est, en revanche, pas le cas des autres impôts et notamment des impôts directs locaux. Ces derniers sont ainsi liés aux dépenses de logement et ne doivent pas, à ce titre, être déqualifiés des dépenses.

1. Présentation de la méthodologie

Les résultats présentés ont été évalués à l'aide de l'Enquête Budget des familles de 1995 qui vise à reconstituer toute la comptabilité des ménages : enregistrement de la totalité des dépenses, des consommations et des ressources du ménage enquêté. Cette enquête recense, en particulier, les dépenses, selon leur montant et leur nature, ventilées dans une nomenclature d'environ 900 postes budgétaires.

Toutes les dépenses sont couvertes, y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation des ménages au sens de la Comptabilité nationale : impôts et taxes, primes d'assurances, gros travaux dans le logement, transferts inter ménages, achats de biens d'occasion, remboursements de crédits.

Pour déterminer un taux moyen de TVA pesant sur les dépenses des ménages, on a considéré le taux de TVA légal qui s'applique à chacun des 900 postes de dépenses :

$$TVA = \sum_{i=1}^{900} \frac{t_i}{1+t_i} C_i$$

avec C_i la dépense en produit i et t_i le taux de TVA frappant le produit i .

Cet exercice est plus ou moins facile selon la nature de la dépense. Ainsi, la plupart des dépenses alimentaires sont isolées et sont taxées au taux réduit de 5,5 %. En revanche, les dépenses concernant les vacances sont plus délicates à traiter : seules les dépenses de vacances passées en France sont sources de TVA, les autres sont soit taxées dans le pays de destination, soit exonérées (comme le transport ferroviaire ou aérien). On s'est alors servi dans ce cas de la réponse à la question de l'enquête qui demande si le ménage a passé des vacances à l'étranger.

12 102 ménages métropolitains ont participé à l'enquête. Parmi eux, 9 634 ont répondu de façon satisfaisante et fiable aux questions relatives aux dépenses, et à celles concernant les revenus. Une pondération fournie par l'INSEE permet de redresser cet échantillon pour estimer les dépenses et les revenus d'environ 29 millions de ménages.

Si la plus grande partie des montants déclarés lors de l'enquête sont minorés, ce phénomène est encore plus prégnant concernant certains revenus. Les revenus du patrimoine ou des professions indépendantes sont ainsi notablement sous-évalués dans ce genre d'enquête (cf. INSEE, 1997). On a donc choisi de ne se servir des données se rapportant aux revenus que pour partager les ménages en déciles de revenu par unité de consommation^(*). Les ratios présentés sont ainsi toujours des montants de TVA rapportés aux dépenses et non aux revenus.

On a choisi de partager la population en déciles afin de garder le maximum de pertinence aux structures de consommation trouvées. On a, en effet, utilisé le module dépenses de l'enquête qui rassemble dans une seule table toutes les informations disponibles sur les dépenses. Les dépenses déclarées par les ménages sur des périodes plus courtes qu'une année sont ainsi annualisées dans ce module. Le budget annuel ainsi obtenu n'est pas représentatif pour un ménage enquêté. En revanche, d'après l'INSEE, une moyenne de 1 000 ménages appartenant à la même catégorie sociale permettrait de reconstituer correctement le budget annuel moyen de cette catégorie.

(*) L'échelle d'équivalence retenue est celle figurant dans l'Enquête (cf. graphique 1).

Les résultats apparents seraient différents si, au lieu de rapporter la TVA aux dépenses totales des ménages, celle-ci était rapportée au revenu total. L'écart entre le revenu et la dépense est, en effet, l'épargne qui représente une part plus importante du budget des ménages des hauts déciles de revenu (cf. INSEE, 1997). L'analyse de la TVA rapportée au revenu n'est pas effectuée dans cette étude pour deux raisons :

- l'épargne a vocation à être consommée plus tard et donc assujettie *in fine* à la TVA ;
- l'Enquête Budget des familles de l'INSEE ne donne pas des résultats très fiables quant au niveau de revenu qui est souvent sous-évalué par les ménages. Une manifestation en est que, dans la majorité des observations de cette enquête, la dépense excède le revenu.

L'analyse économique montre que la TVA ne constitue pas un instrument adapté de redistribution verticale

Deux principaux arguments économiques conduisent à estimer que la TVA ne constitue pas un instrument de premier rang de redistribution verticale des revenus :

- en premier lieu, l'utilisation de la TVA à des fins de redistribution verticale pourrait être contraire à la recherche d'une structure économiquement efficace de taux de fiscalité indirecte ;
- mais surtout, les objectifs de redistribution verticale peuvent être atteints de façon plus efficace par la fiscalité directe (impôt sur le revenu) ou par des transferts que par la fiscalité indirecte : d'une part, comme nous l'avons vu dans la première partie, la structure de la consommation des ménages n'est pas suffisamment différenciée pour que des baisses de TVA même ciblées engendrent des effets redistributifs significatifs ; d'autre part, ces effets redistributifs risquent d'être très largement compensés par l'indexation différenciée des différents types de revenus qui est susceptible de pénaliser relativement les salariés, notamment lorsqu'ils sont rémunérés au SMIC, et les titulaires de minima sociaux en cas de baisse de TVA.

L'utilisation de la TVA à des fins de redistribution verticale pourrait être contraire à la recherche d'une structure optimale de taux de fiscalité indirecte

L'utilisation de la TVA à des fins de redistribution verticale de revenus devrait conduire à une structure de taux de TVA telle que le taux apparent de taxation soit progressif en fonction du niveau de dépense (et/ou de revenu). Le taux de TVA d'un bien ou d'un service devrait être d'autant plus élevé que ce bien ou ce service est relativement plus consommé ou utilisé par les ménages réalisant un niveau de dépenses élevé.

2. Le modèle de fiscalité optimale de Ramsey (1927)

Répondant à la question posée par son professeur Pigou « Quelles taxes sur les différents biens le Gouvernement doit-il mettre en place sous l'hypothèse qu'il ne peut établir d'impôts forfaitaires ? », Ramsey avait montré que les taux de taxes sur la consommation doivent être inversement proportionnels à la somme des élasticité-prix de l'offre et de la demande de biens afin de minimiser la perte de bien-être engendrée pour un montant donné de recettes fiscales à collecter :

$$t/p = k (1/e_u^d + 1/e^s)$$

k Facteur proportionnel au montant de recettes fiscales que le Gouvernement cherche à collecter

t Montant de taxe par unité de bien

p Prix du bien après impôt

e_u^d Élasticité-prix compensée de la demande

e^s Élasticité-prix non compensée de l'offre⁽¹⁾

Si les élasticité-prix de l'offre sont infinies, le taux d'imposition doit être inversement proportionnel à l'élasticité-prix compensée de la demande du bien considéré.

$$t/p = k/e_u^d$$

Le modèle de Ramsey repose néanmoins sur un certain nombre d'hypothèses et notamment sur le fait que les différents biens et services ne sont pas complémentaires. Si, au contraire, certains biens sont complémentaires, les résultats sont modifiés. Un des résultats traditionnels de l'analyse économique est alors qu'il faut taxer davantage les biens dont la demande est complémentaire au loisir⁽²⁾ s'il existe un impôt sur le revenu. En effet, l'impôt sur le revenu distord l'arbitrage travail/loisir et réduit l'offre de travail. Les taxes sur la consommation peuvent alors corriger cette distorsion en taxant davantage les biens et services complémentaires au loisir (les équipements de ski par exemple) et en subventionnant ceux qui sont complémentaires au travail (les transports journaliers domicile-lieu de travail par exemple).

(1) La perte de bien-être engendrée par l'existence d'une taxe sur la consommation d'un bien est mesurée par la diminution du surplus du consommateur et du surplus du producteur. La perte de surplus du consommateur dépend de l'élasticité compensée de la demande de bien afin de ne tenir compte que de l'effet de substitution engendrée par la taxe et non de l'effet revenu (qui a pour effet également de réduire la consommation du bien) et de bien mesurer la perte de bien-être engendrée par cette taxe par rapport à une taxe non distordante engendrant le même effet revenu. En revanche, la perte de surplus du producteur dépend de la réduction totale de la consommation de bien combinant l'effet revenu et l'effet de substitution ; elle est donc évaluée en utilisant une élasticité-prix compensée de l'offre. Pour plus de détails, voir, par exemple, Stiglitz (1988), chapitre 18.

(2) Corlett et Hague (1953).

Or, une telle structure de taux de TVA risquerait d'être contraire à la recherche d'une structure économiquement efficace de taux de TVA. En effet, l'analyse économique standard depuis Ramsey (1927) conduit à privilégier des taux de taxation de la consommation inversement proportionnels à l'élasticité-prix de la demande. L'analyse de Ramsey conduit, pour un niveau donné de recettes publiques, à collecter, à taxer davantage les biens et les services dont l'élasticité-prix est faible et à taxer moins les biens dont l'élasticité-prix est forte. Une structure de taxation de la consommation optimale au sens de Ramsey et l'utilisation des taxes sur la consommation à des fins de redistribution verticale ne sont compatibles que si les biens à forte élasticité-prix ont également une faible élasticité-revenu et vice versa. Or, cette cohérence entre les niveaux d'élasticité-prix et d'élasticité-revenu n'est pas toujours vérifiée : certains biens comme les produits alimentaires par exemple ont à la fois une faible élasticité-prix mais également une faible élasticité-revenu, ce qui engendre un conflit d'objectifs.

Surtout, la TVA n'apparaît pas comme l'instrument de redistribution verticale le plus efficace

Chercher à utiliser la TVA utilisée comme instrument de redistribution verticale présente deux inconvénients majeurs par rapport aux autres instruments que sont l'impôt sur le revenu et les transferts. D'une part, la structure de la consommation est un indicateur très imparfait du revenu des ménages : une différence de taux peut avoir des effets redistributifs en moyenne mais engendrer des situations inévitables au niveau individuel. D'autre part, les effets redistributifs apparents engendrés par des variations de taux de TVA peuvent être annulés par une indexation différenciée des différents types de revenus : ainsi, l'impact sur le SMIC et les prestations sociales d'une baisse de TVA via l'indice des prix peut compenser l'effet redistributif résultant des écarts dans les structures de consommation des ménages.

La structure de la consommation des ménages ne permet pas à la différenciation des taux d'avoir un effet redistributif important.

La TVA ne peut être un instrument efficace de redistribution verticale que si la structure de consommation des ménages est suffisamment différenciée par niveau de revenu. Dans ce cas, une taxation différenciée des biens et services peut permettre d'atteindre des objectifs de redistribution verticale en instaurant des taux de taxation plus forts pour les produits plus consommés par les ménages aisés, et des taux faibles pour les produits consommés par les ménages modestes. Cet effet suppose que la structure de consommation soit suffisamment différenciée par niveau de revenu. Si tous les joueurs de golf sont riches et si tous les riches jouent au golf, il est possible de modifier la distribution des revenus aussi bien par un impôt progressif sur le revenu que par une taxation plus forte des clubs de golf. Mais si les joueurs de golf ne sont pas tous riches et/ou si tous les riches ne

jouent pas au golf, les deux impôts n'ont pas d'effet redistributif équivalent et il est plus efficace d'utiliser un impôt progressif sur le revenu que la TVA pour agir sur la répartition des revenus.

En fait, chercher à engendrer des effets redistributifs via la taxation de la consommation, outre que cela se fonde sur une optique normative des comportements de consommation et pénalise tout écart à cette norme, n'est qu'un moyen d'approcher la véritable variable qu'on cherche à discriminer, à savoir le revenu. Cette approximation est à la fois grossière et inéquitable.

Cette approche est grossière, car estimer le revenu par la structure de la consommation, c'est-à-dire connaître les produits consommés par les plus riches et ceux consommés par les plus modestes afin de différencier les taux, ne peut être fait actuellement que par enquête. Seules des enquêtes du type « Budget des familles » donnent des informations permettant de connaître les structures de consommations selon le revenu. Comme toutes les enquêtes, de telles études permettent de dégager de grandes tendances au niveau agrégé, mais ne sauraient fournir des grilles types de consommation au niveau individuel. Avoir des données précises par ménage ne peut se faire, à l'instar de l'impôt sur le revenu, que par déclaration individuelle. Il est irréaliste – et invérifiable – de faire établir une déclaration de consommation. Toute approche via la consommation reste donc sujette à des erreurs de mesure contrairement à l'utilisation de la fiscalité directe fondée par exemple sur des déclarations de revenu.

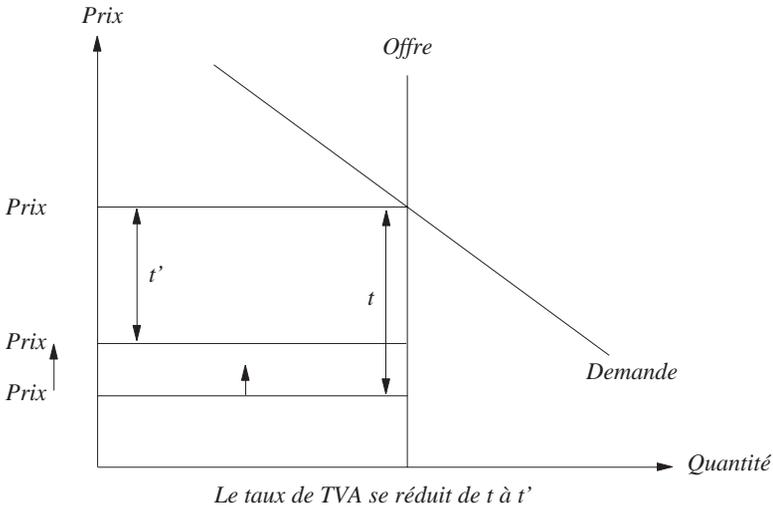
Cette approximation est enfin inéquitable puisque, en reprenant l'exemple du joueur de golf, la taxation à taux élevé des clubs de golf est susceptible de conduire à une redistribution de richesse entre des ménages qui, à revenus égaux, ont des pratiques sportives différentes et plus généralement ont des structures de consommation différentes. Dans une telle situation, l'État n'aura satisfait ni à des objectifs d'efficacité économique, ni à des objectifs de redistribution verticale.

Les effets redistributifs engendrés par les différences des taux peuvent être annulés par l'impact de la TVA sur les revenus transitant par les mécanismes d'indexation.

Toute variation des taux de TVA est susceptible d'affecter le prix TTC des biens et services et donc de se retrouver, au moins partiellement, dans l'indice des prix. L'impact sur les prix TTC d'une variation du taux de TVA n'est nul que si l'offre est totalement inélastique. Il s'agit d'un cas très particulier (cf. graphique 3) où une variation des taux de TVA n'a aucun impact sur l'indice des prix et se répercute intégralement sur la charge fiscale supportée par l'offreur et donc sur ses marges.

Dès que l'offre de biens n'est plus totalement inélastique, une variation des taux de TVA a un impact sur l'indice des prix et pour appréhender ses effets redistributifs globaux, il faut tenir compte des modalités d'indexation des revenus.

3. Répercussion d'une baisse de taux de TVA dans l'hypothèse d'inélasticité de l'offre de bien



En effet, une modération du taux de l'inflation engendrée par des baisses de TVA a des conséquences importantes en termes redistributifs en raison d'écart dans les modalités d'indexation des différents types de revenus et d'actifs. Toutefois, il convient au préalable de rappeler que l'analyse économique des effets redistributifs d'une variation du niveau général des prix est d'une grande complexité et ne peut être appréhendée de façon simpliste. En effet, l'analyse des effets redistributifs de l'inflation dépend de deux types de facteurs : le degré d'anticipation de l'inflation et le degré d'ajustement des prix et des revenus. En toute rigueur, il faut distinguer trois types de cas selon que :

- l'inflation est parfaitement anticipée avec ajustement complet des prix et des revenus ;
- l'inflation est parfaitement anticipée mais avec ajustement incomplet des prix et des salaires et, enfin ;
- l'inflation n'est pas parfaitement anticipée. Dès que l'on se place dans une perspective de moyen terme, on peut considérer que les erreurs d'anticipation de l'inflation n'exercent plus d'effet. Seul joue alors le degré d'ajustement des prix et des salaires. En tout état de cause, l'analyse des effets redistributifs de variation de taux ne peut être effectuée avec des schémas simplistes. L'analyse décrite ici n'a pas la prétention d'être exhaustive : elle présente seulement quelques réflexions montrant la complexité analytique (et empirique) du sujet.

Les effets redistributifs engendrés par des variations de taux de TVA transigent essentiellement par les différences dans les modes d'indexation des différents types de revenus. L'indexation du SMIC et de nombreux minima sociaux est, de fait ou de droit, automatique. L'indexation des sa-

lares au niveau agrégé en France est également unitaire comme le confirment la plupart des études empiriques. Si l'indexation des salaires sur les prix n'est pas significativement différente de 1 au niveau agrégé, il n'est pas certain pour autant que le degré d'indexation soit identique pour le travail qualifié et le travail non qualifié. Il existe même une forte présomption que les bas salaires soient, notamment du fait de l'existence du SMIC, plus strictement indexés sur l'inflation que les salaires supérieurs.

Par ailleurs, le degré d'indexation des revenus de capitaux est extrêmement variable. En Union monétaire, on peut considérer par exemple que le rendement des titres de dette – aussi bien courts que longs – n'est pas indexé sur le taux d'inflation dans un seul pays. Si les revenus de capitaux ne sont globalement pas indexés et, en tout état de cause, moins indexés que les salaires, les détenteurs de capitaux voient leur pouvoir d'achat s'accroître – en cas de baisse de taux de TVA – par rapport aux titulaires de revenus d'activité et aux ménages percevant des revenus de remplacement. Or, les revenus de capitaux se caractérisent par une forte concentration chez les ménages à revenu élevé (ils représentent une part cinq fois plus importante que sur la moyenne des ménages). Une baisse de taux de TVA induit donc des gains de pouvoir d'achat relativement plus importants pour les ménages à revenu élevé que pour les ménages plus modestes. En second lieu, une modération de l'inflation a pour effet d'alléger le poids réel de la fiscalité sur les titres de dette⁽²⁾. La concentration des revenus du capital chez les titulaires de revenu élevé fait au contraire qu'une modération de l'inflation engendrée par des baisses de TVA aura plutôt des effets anti-redistributifs.

Par contre, en réduisant la taxe d'inflation constituée par la diminution de la valeur réelle des encaisses monétaires⁽³⁾, les baisses de TVA engendrent plutôt des effets redistributifs. En effet, les effets redistributifs de la taxe d'inflation dépendent de la structure de la richesse des ménages et plus précisément de la part des encaisses monétaires dans leur richesse. Or, les enquêtes de patrimoine montrent que la part des encaisses monétaires dans

(2) L'inflation affecte assez nettement la pression fiscale réelle des revenus du capital et notamment des titres de dette (obligations) ou des plus-values qui supportent un prélèvement libératoire sur leur rendement nominal ou sur la plus-value nominale : plus l'inflation est faible, plus la pression fiscale réelle des titres de dette et des plus-values est faible ; le taux réel d'imposition d'un titre de dette augmente avec le taux d'inflation : $Tr = Ta \cdot (1 + P/r)$. Avec : Tr : Taux réel d'imposition des titres de dette ; Ta : Taux d'imposition apparent (par exemple 25 %) ; P : Taux d'inflation et r : Rendement réel des titres de dette.

À titre d'illustration, avec un taux de prélèvement libératoire de 25 % et un taux de rendement réel de 3 %, une diminution du taux d'inflation d'un point de 2 à 1 % engendre une baisse du taux réel d'imposition de 42 % environ à 31 % et donc une hausse du rendement réel après impôts des titres de dette.

(3) L'inflation engendre une taxe (IT) constituée par la diminution de la valeur réelle des encaisses monétaires, billets et comptes à vue non rémunérés : $IT = \Delta P/P * M/P$ où $\Delta P/P$ représente le taux d'inflation (c'est le taux de la taxe d'inflation) et M/P la valeur réelle des encaisses (c'est l'assiette de la taxe d'inflation).

la richesse des ménages en France (Enquête Actifs financiers, 1992) décroît avec leur niveau de patrimoine et leur niveau de revenu. La taxe d'inflation a donc plutôt des effets anti-redistributifs que les baisses de TVA ont pour effet de réduire transitoirement.

Les effets redistributifs d'une variation du taux d'inflation sont donc complexes à analyser mais on peut sans doute estimer que ces variations de pouvoir d'achat ont toutes les chances de surpasser les effets redistributifs moyens attendus via la structure de consommation. Il est toutefois toujours possible de neutraliser les effets sur le pouvoir d'achat engendrés par les effets d'indexation par des « coups de pouce » sur le SMIC et les minima sociaux. En second lieu, une baisse ciblée de taux de TVA sur les biens et services davantage consommés par les ménages à revenu modeste peut être accompagnée d'une hausse de taux sur les biens et services relativement plus consommés par les ménages disposant de revenus élevés afin de neutraliser tout impact sur l'inflation.

La combinaison des effets redistributifs apparents transitant par la structure de la consommation des ménages et des effets redistributifs transitant par l'indexation différenciée des revenus amène ainsi à distinguer trois types de mesures de variation de taux de TVA selon leur effet redistributif global.

Ampleur des effets redistributifs selon le type de mesure

Mesure fiscale	Effet redistributif « apparent » (1)	Effet redistributif via indexation (2)	Effet redistributif global (1) + (2)
Baisse de taux de TVA sur les biens et services fortement consommés par les ménages à faible revenu	+(*)	--	-
Baisse de taux de TVA sur les biens et services fortement consommés par les ménages à faible revenu compensée par une hausse des taux de TVA sur les biens et services fortement consommés par les ménages à revenu élevé	++	nul	++
Hausse de taux de TVA fortement consommés par les ménages à revenu élevé	+	++	+++

Note : (*) En France, seule la baisse du taux réduit de TVA exerce effectivement des effets redistributifs significatifs. Or, les contraintes communautaires font que la baisse de taux ne peut être supérieure à 0,5 point, ce qui limite très nettement l'ampleur de l'impact redistributif.

D'un point de vue redistributif, le type de mesure le plus efficace pourrait consister apparemment à augmenter les taux de TVA portant sur les biens et services davantage consommés par les ménages titulaires de revenus élevés (livres, musées...). Toutefois, ce type d'analyse ignore l'effet négatif sur le chômage d'équilibre d'une hausse globale de la TVA qui engendre, du fait de l'indexation des salaires, une hausse du coût du travail. Pour éviter tout impact négatif sur le chômage d'équilibre, il faut plutôt privilégier une mesure « compensée » fondée sur une baisse des taux de TVA sur les biens et services fortement consommés par les ménages à faible revenu compensée par une hausse des taux de TVA sur les biens et services fortement consommés par les ménages à revenu élevé. Ce type d'aménagement des taux de TVA conserve alors un caractère redistributif. La relative homogénéité de la structure de la consommation des ménages et l'encadrement des différents taux par les règles communautaires limitent fortement la gamme des possibles en la matière.

La réponse à la question posée « La TVA constitue-t-elle l'instrument approprié pour atteindre des objectifs de redistribution verticale ? » est donc fortement contingente aux instruments fiscaux disponibles. Dans les pays où l'évasion fiscale est telle que l'imposition des revenus est, de fait, impossible, la TVA, ou plus généralement les taxes sur la consommation, peut apparaître comme un des rares instruments disponibles pour atteindre des objectifs redistributifs. Au contraire, dans les pays où existe un impôt universel progressif sur le revenu, la TVA n'apparaît pas comme l'instrument de premier rang pour atteindre des objectifs redistributifs.

Certes, en France, où un ménage sur deux n'est pas imposable à l'IR, les ménages à revenu faible ne peuvent bénéficier par définition d'une baisse de l'impôt sur le revenu. Ceci ne signifie pas néanmoins que des baisses de TVA soient de nature à engendrer des effets redistributifs significatifs au profit des ménages à revenu faible. En effet, l'inadaptation de la TVA comme instrument de redistribution verticale tient au fait que la structure de la consommation des ménages n'est pas suffisamment différenciée par niveau de revenu et insuffisamment mal connue pour que la TVA constitue un instrument efficace de redistribution verticale. Enfin, les problèmes d'indexation différenciée et plus généralement d'incidence fiscale font que les effets redistributifs réels de variation de taux de TVA peuvent être très différents de ceux engendrés *ex ante*, c'est-à-dire avant ajustement des revenus à l'inflation par les différences dans les structures de consommation des ménages.

Références bibliographiques

- Corlett W.J. et D.C. Hague (1953) : « Complementarity and the Excess Burden of Taxation », *Review of Economic Studies*.
- INSEE (1997) : « Revenus et patrimoine des ménages », *Revue Synthèses*, n° 17, septembre.
- Kakwani (1977) « Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison », *The Economic Journal*, vol. 87, mars.
- Kay J.A. (1991) : « Tax Policy: A Survey » in *Surveys in Economics*, Oswald (ed), *Royal Economic Society*, vol. 1, Basil Blackwell.
- Pigou A.C. (1997) : *A Study in Public Finance*, London, Mac Millan.
- Ramsey F. (1927) : « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*.
- Stiglitz J. (1988) : *Economics of the Public Sector*, Norton & Company.

Annexe B

Allègements des cotisations patronales et redistribution

Dominique Bureau

Conseil d'Analyse Économique

Position du problème

Dans son rapport, Edmond Malinvaud avait plaidé en faveur de cotisations patronales comportant de faibles taux au bas de l'échelle des salaires. Plus que la mise en avant d'une plus grande sensibilité de l'emploi au coût du travail à ce niveau, ses deux arguments principaux étaient, d'une part, la perspective d'un déséquilibre marqué et plus durable sur ce segment du marché du travail, et l'effet pérenne sur l'emploi des allègements bas salaires, compte tenu du caractère institutionnel de la fixation du SMIC, d'autre part.

Depuis lors, les débats sur ce thème se situent dans trois dimensions :

- La première concerne le fond du rapport : les uns persistent à considérer que le chômage en France est indifférencié et d'origine classique, ce qui les conduit à préconiser une baisse générale des cotisations patronales ; d'autres assimilent le capital à un héritage, que l'on pourrait taxer sans se préoccuper des effets incitatifs, sur l'innovation par exemple ; d'autres enfin, pour ne pas stigmatiser les populations concernées, sont prêts à renoncer à un instrument économique de lutte contre le chômage.
- La deuxième concerne la priorité relative à accorder à trois types de politiques concernant le bas de l'échelle des revenus : les allègements de cotisations patronales, qui affecteraient essentiellement l'emploi ; la suppression des trappes à chômage, dont l'enjeu se situe plus en termes d'exclusion ; et la réduction de la progressivité du barème, pour en réduire ses effets néfastes sur l'efficacité ou la formation du capital humain.

- La troisième concerne le financement de la mesure et ses effets redistributifs. À cet égard Malinvaud distingue le financement des allègements déjà introduits, qu'il convient de pérenniser pour rendre crédible le barème, et sortir de la notion de ristourne, qui nuit à leur efficacité ; et le financement de nouveaux allègements éventuels, pour lesquels il suggère, soit le relèvement d'impôts neutres à large assiette (TVA, CSG) soit le relèvement des taux de cotisations patronales sur les qualifiés, les deux approches étant jugées équivalentes économiquement.

Dans la mesure où l'objectif est de favoriser l'emploi, le risque de pénaliser marginalement les qualifiés peut sembler secondaire. En pratique, le troisième point ne peut être négligé cependant, car il conditionne l'acceptabilité de la mesure. Ceci oblige donc à expliciter plus avant les conséquences des allègements « bas salaires » sur le fonctionnement du marché du travail des qualifiés, sur le niveau de vie de ceux-ci, et sur les conditions de leur financement.

Il est d'autant plus utile de le faire que l'évaluation de ces effets redistributifs apparaît favorable : les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires constitueraient une réforme « Pareto-améliorante », (comme il en existe peu, et dont il serait très regrettable – au sens propre – de se priver), améliorant la situation des non qualifiés, sans détériorer à moyen terme celle des qualifiés.

Un tel résultat émerge des différents modèles théoriques et maquettes qui ont examiné les effets à long terme des allègements « bas-salaires », dans un contexte où la fixation du salaire net des non qualifiés est administrée, le marché du travail correspondant étant structurellement déséquilibré (contrairement à celui des qualifiés). On résume ici les enseignements de ces travaux.

Les modèles de long terme : vue d'ensemble des résultats et interprétation

S'inspirant des travaux initiaux de Sneessens, développés ensuite par Laffargue et Germain, différentes évaluations de l'impact à long terme de ce type de réforme des cotisations patronales ont été présentées au groupe de travail « Prélèvements obligatoires » du CAE au printemps 1998, par la Direction de la Prévision (Laurence Allain), la DARES (Alain Jacquot), et l'INSEE (Bernard Salanié). Toutes retiennent comme hypothèse le caractère administré du SMIC et l'existence d'un excès d'offre persistant sur le marché du travail des non qualifiés. Qualitativement, leurs résultats sont proches. On peut en retenir le résumé établi par Bernard Salanié. Celui-ci considère que pour des valeurs raisonnables des paramètres de l'économie :

- Le financement de la mesure aboutit à une hausse très modérée du coût du travail qualifié. Il requiert une hausse du taux de cotisations socia-

les sur les qualifiés nettement inférieure à la baisse du taux de cotisations sociales sur les non qualifiés.

- Lorsque la substituabilité entre travail non qualifié et travail qualifié est suffisante – ce qui n’apparaît pas irréaliste – l’augmentation de l’emploi non qualifié peut être telle que la mesure s’autofinance.
- Même dans le cas où la réforme résulte en une baisse du salaire réel net des qualifiés, celle-ci demeure faible.
- À production constante, la réforme crée nettement plus d’emplois non qualifiés qu’elle ne détruit d’emplois qualifiés. Le bouclage par la production, grâce à l’équilibre du marché du travail qualifié, conduit à des estimations nettement plus élevées des effets positifs sur l’emploi.

Les effets indiqués sur l’emploi résultent de l’hypothèse d’équilibre du marché du travail qualifié. L’emploi qualifié à long terme, qui est alors déterminé principalement du côté de l’offre de travail, est en effet peu dépendant de la politique suivie en matière de cotisations sociales. Le débat principal porte sur l’évolution des salaires, beaucoup craignant qu’une politique de reprofilage ne pénalise les travailleurs qualifiés. En fait, cela ne paraît pas être le cas dans les modèles étudiés.

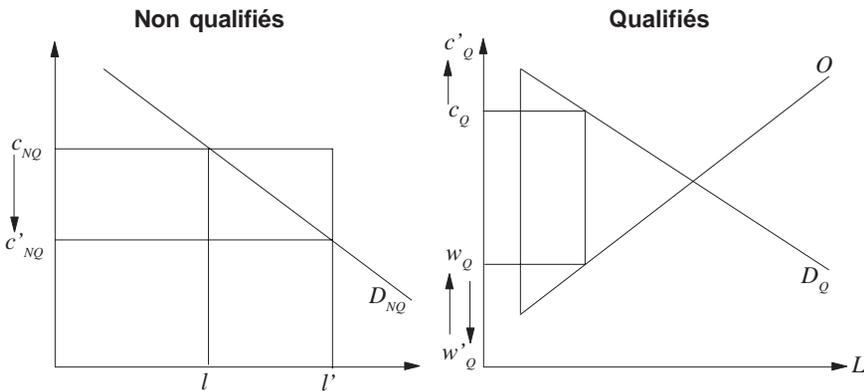
Olivier Davanne met en avant trois mécanismes, pour expliquer que les travailleurs qualifiés gagnent à l’opération :

- Réinsérer les travailleurs non qualifiés permet de faire des économies de prestations sociales (indemnisation du chômage, RMI) et d’accroître certaines recettes fiscales et sociales (TVA, cotisations sociales...). Dans certains modèles, ces économies sont suffisantes à long terme pour autofinancer totalement la baisse des charges sur le travail non qualifié, sans qu’il apparaisse nécessaire de recourir à une hausse des taux de cotisations patronales sur le travail qualifié.
- Dans une entreprise qui emploie ces travailleurs qualifiés et non qualifiés, la baisse du coût du travail non qualifié autorise, à profits inchangés, une hausse du coût du travail qualifié : ainsi, les entreprises n’ont pas besoin de répercuter totalement sur les salaires nominaux versés aux salariés qualifiés une éventuelle hausse du taux de cotisation.
- Les secteurs qui emploient beaucoup de travailleurs non qualifiés vont, à terme, répercuter sur leurs prix de vente l’allègement de coût dont ils ont bénéficié. Les salariés qualifiés vont tirer parti de ce ralentissement de l’inflation.

Le premier argument est qualitativement évident, mais il y a un bilan à effectuer entre les effets d’aubaine et les effets favorables qui résultent de la création nette d’emploi. La résultante dépend cruciallement des élasticités considérées. Par ailleurs, on ne saurait blâmer la prudence budgétaire vis-à-vis de mesures dont on fait miroiter l’autofinancement à long terme, mais dont les coûts à court terme sont sûrs et les recettes sont à long terme.

Le point à souligner est donc que dans les modèles considérés, ce sont les deux derniers arguments qui sont déterminants, et non le premier. Ceux-ci renvoient à des mécanismes puissants d'incidence de la fiscalité en équilibre général, sur lesquels il convient de s'arrêter, pour en expliciter la nature. Ceci permet, par ailleurs, de souligner qu'il ne s'agit pas de deux arguments différents, mais plutôt de deux versions du même argument.

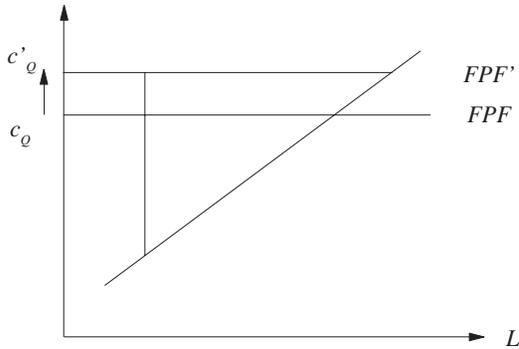
On peut tout d'abord se référer à un modèle à deux biens, l'un produit par les non qualifiés, l'autre par les qualifiés. L'impact de l'allègement et de son financement par augmentation des cotisations applicables aux qualifiés peut alors être schématisé par les deux figures suivantes, représentant l'évolution de l'équilibre sur les deux segments du marchés du travail (l et L représentent les niveaux d'emploi pour les non qualifiés et les qualifiés c_{NQ} et c_Q , et les coûts réel du travail correspondants, et w_Q et w_{NQ} les salaires réels) :



Sur le marché des non qualifiés, l'équilibre est déterminé par la demande des entreprises. L'allègement accroît l'emploi non qualifié, au prix d'un déficit correspondant au grand rectangle. Son financement passe par un accroissement des cotisations sur les qualifiés, qui distord l'équilibre sur ce segment de marché, et tend à être supporté par les salariés si leur offre de travail est relativement inélastique. Mais ceci oublie un mécanisme important : la baisse figurée du pouvoir d'achat du salaire des qualifiés n'est pas représentative, car, toutes choses égales par ailleurs, l'allègement de cotisations « bas salaires » se répercute dans le prix à la consommation, ce qui ramène le pouvoir d'achat, et donc l'offre de travail des qualifiés près du point initial.

Si l'on considère plutôt les deux types de travail comme des facteurs substituables concourant à la production d'un même bien agrégé, on observe un mécanisme similaire. Dans ce cas, la demande des entreprises est située sur la frontière de prix des facteurs (*FPF*). Celle-ci se déplace vers le haut compte tenu de l'allègement des bas salaires, qui permet en effet aux entreprises de payer plus les qualifiés. Ceci permet pour l'essentiel d'absorber la taxation supplémentaire du travail qualifié sans modifier le pouvoir d'achat et l'offre des qualifiés (*cf.* schéma ci-après de Laurence Allain)

Qualifiés



Explicitation des mécanismes à l'œuvre

Dans la mesure où cette idée que le financement de l'allègement de cotisations sur les bas salaires n'aboutit pas à une dégradation de la situation des qualifiés n'est pas intuitive, il peut être utile d'explicitier plus avant le modèle sous-jacent. On ne reprend ici que ce qui constitue le cœur des différents modèles évoqués (la maquette de Salanié présentée dans le rapport sur les Comptes de la nation de 1998 est beaucoup plus riche et intègre notamment le capital). Il y a deux facteurs de production (l pour l'emploi non qualifié et L pour l'emploi qualifié) concourant à la production concurrentielle du bien agrégé (y , pris comme numéraire). On note c_Q , c_{NQ} , w_Q et w_{NQ} les coûts salariaux et salaires nets réels pour les deux catégories d'emploi, l'écart représentant les taxes totales s'appliquant aux salaires nets. On note σ l'élasticité de substitution entre facteurs, et ε l'élasticité de l'offre de travail qualifié. Le SMIC net w_{NQ} est supposé rigide, l'emploi non qualifié étant déterminé par la demande des entreprises.

Les équations du modèle sont donc :

- la minimisation des coûts (MC) appliquée à la fonction de production (FP), qui détermine les demandes de facteurs (l , L) ;
- la fixation concurrentielle des prix, qui détermine la frontière de prix des facteurs (FPF) ;
- l'équilibre budgétaire qui boucle le modèle au niveau de la demande de biens et services (EQB) ;
- l'offre de travail qualifié (OL).

Le coût salarial des non qualifiés étant contrôlé, ces cinq équations permettent de déterminer les variables endogènes l , L , c_Q , w_Q et y , et donc implicitement le taux de cotisations patronales à appliquer sur le salaire des qualifiés, qui est endogène, pour avoir l'équilibre budgétaire.

Le long terme du modèle est log-linéarisé au voisinage d'une situation de référence. Toutes les notations précédentes correspondent donc à des écarts relatifs à long terme par rapport à cette référence.

En explicitant les conditions de minimisation des coûts, et la contrainte budgétaire, qui conduit à une équation de distribution du surplus on a, en notant, t_Q et t_{NQ} les taux de taxes totales sur les salaires, en dedans des coûts salariaux « $c - w/c$ » en niveau, sur la situation de référence, et θ la part de la rémunération du travail non qualifié, aussi sur la situation de référence :

$$\begin{aligned}
 FP & \quad y = \theta I + (1 - \theta) L \\
 MC & \quad l - L = \sigma (c_Q - c_{NQ}) \\
 FPF & \quad \theta c_{NQ} + (1 - \theta) c_Q = 0 \\
 EQB & \quad (1 - t_Q) (1 - \theta) w_Q = (1 - \theta) t_Q L + t_{NQ} \theta l \\
 OL & \quad L = \varepsilon w_Q
 \end{aligned}$$

Dans le cas où la fonction de production est une Cobb-Douglas, les trois premières équations sont immédiates, mais l'élasticité de substitution est alors unitaire. Dans le cas le plus général d'une fonction de production seulement à rendements constants, la première équation est obtenue en combinant, au voisinage de la situation de référence, la fonction de production avec l'égalité des coûts salariaux aux productivités marginales des facteurs, et de même pour la troisième qui traduit l'égalité du prix de vente aux coûts marginaux et au coût moyen. La quatrième équation est obtenue en différenciant totalement la contrainte budgétaire de l'État, les coûts salariaux s'éliminant compte tenu de l'équation de frontière de prix des facteurs. L'équation obtenue s'interprète comme une règle de surplus distribuable en fonction de l'accroissement de l'emploi.

Ceci permet de calculer l'impact sur le pouvoir d'achat des qualifiés d'un allègement des cotisations « bas salaires » et, par voie de conséquence, sur l'emploi qualifié – qui lui est proportionnel compte tenu de l'équation d'offre de travail qualifié (*OL*). Notant μ la part des Finances publiques (i.e. la demande qui est financée par l'impôt) dans la production, il vient :

$$[(1 - t_Q) (1 - \theta) - \mu \varepsilon] w_Q = - \frac{\sigma}{1 - \theta} \theta t_{NQ} c_{NQ}$$

Le coefficient du terme de gauche est positif (sauf si l'élasticité de l'offre de travail qualifié est très forte). En conséquence, l'effet sur le pouvoir d'achat des qualifiés est positif, dès lors que le reprofilage est opéré à partir d'une situation où le travail non qualifié est « taxé », c'est-à-dire où le coût salarial correspondant – et donc la productivité marginale du travail – est supérieure au SMIC.

Ce qui précède concerne exclusivement les écarts à long terme par rapport à la trajectoire de référence. La dynamique sous jacente est aussi im-

portante, notamment du point de vue budgétaire. La critique que l'on peut faire en effet à l'analyse qui précède est d'être une analyse de long terme, ce qui soulève automatiquement une interrogation : à quel horizon peut-on considérer que ces effets favorables pour le pouvoir d'achat des qualifiés et les Finances publiques jouent-ils ? Sont-ils immédiats ou s'agit-il d'effets de retour progressifs ?

Si l'on retient comme principal facteur de dynamique la progressivité de la substitution des facteurs, on aboutit en fait à une forte différenciation entre les deux termes :

- l'effet sur le pouvoir d'achat des qualifiés se développe en même temps que la substitution de facteurs. Il est donc progressif. Mais il n'y a pas de choc initial défavorable, puisqu'*ex ante* la mesure ne modifie que les conditions dans lesquelles sont payées par les entreprises les cotisations patronales.

- au contraire, le bilan pour les Finances publiques est la résultante de deux termes. Le premier négatif, qui correspond au coût de l'allègement, joue immédiatement. En revanche, les effets bénéfiques permettant d'envisager l'autofinancement ne sont eux que progressifs, et directement liés à l'accroissement de l'emploi.

Ces derniers résultats renforcent l'idée que la situation la pire serait celle où les allègements sont mis en place, mais pas assez perçus comme pérennes par les entreprises, ce qui diffère alors la substitution des facteurs avec comme conséquence de retarder les effets bénéfiques sur l'emploi et donc d'aggraver les problèmes de financement.

Résumé

Le foisonnement des impôts et cotisations masque une architecture de notre système de prélèvements relativement simple qui peut être regroupée en trois grandes fonctions :

- des cotisations proportionnelles financent les fonctions d'assurance sociale. Ces cotisations sont assises sur les salaires lorsqu'elles financent des revenus de remplacement (indemnités de chômage ou d'accidents du travail) ou des revenus différés (retraites). La santé est maintenant financée en partie par une cotisation assise sur l'ensemble des revenus (CSG) ;
- des prélèvements proportionnels, essentiellement sur la consommation (TVA), financent les dépenses générales ;
- la fonction de redistribution ne peut être appréhendée correctement si l'on n'a pas une approche d'ensemble associant à la partie progressive de l'impôt, dont la pièce maîtresse est l'impôt sur le revenu (IR), les transferts tels que les prestations familiales, les allocations logement, le RMI...

Cette organisation de prélèvements est-elle satisfaisante ? Quel type d'instrument privilégié pour accroître la redistribution réalisée ou rendre notre fiscalité plus favorable à l'emploi ? Peut-on faire mieux en ce domaine sans réduire la redistribution réalisée ? Telles sont les questions auxquelles le rapport essaye de répondre.

La correspondance qui a été établie entre prélèvements et fonctions de la dépense publique ne recèle pas de déséquilibre manifeste dans la structure de nos prélèvements. Les critiques qui sont souvent adressées au poids des cotisations proportionnelles sur les salaires et la consommation mélangent deux questions différentes : l'appréciation portée sur le niveau et l'efficacité des dépenses d'un côté, celle sur les modalités de financement de ces dépenses de l'autre. Le financement proportionnel n'a pas de véritable alternative pour financer les dépenses publiques générales et les assurances sociales. Le montant des dépenses peut être discuté, la structure des prélèvements beaucoup moins.

Si l'on résume l'affectation des instruments dans notre système fiscal à l'idée que la redistribution pure en France passe essentiellement par l'imposition directe, entendue en intégrant les prélèvements progressifs sur le revenu et les transferts non contributifs, les autres prélèvements étant approximativement neutres, celle-ci apparaît satisfaisante au regard de la théorie

économique (dans le cadre de comportements simplifiés et de marchés concurrentiels). Un théorème important de la théorie des finances publiques, dû à Atkinson et Stiglitz, dit en effet précisément que, pour autant que l'on dispose de ces instruments d'imposition directe, il est possible d'atteindre les objectifs redistributifs sans faire appel à la fiscalité indirecte. Celle-ci a alors comme principal objectif le financement des dépenses publiques générales.

L'analyse plus systématique des grands impôts confirme ce diagnostic : le potentiel redistributif de la TVA est intrinsèquement limité comme le montre la faible progressivité de ce prélèvement malgré l'existence du taux réduit : les « cotisations » sociales s'apparentent à des « primes » d'assurance, qui doivent être isolées de la redistribution générale.

La conformité grossière de notre système fiscal à ce schéma théorique ne signifie pas que celui-ci puisse être considéré comme optimal vis-à-vis de la redistribution et l'emploi. Un précédent rapport (François Bourguignon) avait montré comment la redistribution réalisée en France est substantielle, mais inférieure à celle réalisée chez nos voisins européens, du fait d'un plus faible pouvoir redistributif des prestations non contributives et de la place plus réduite de l'impôt sur le revenu. Celui-ci est en France très progressif, mais étant assis sur une base étroite, il est (de ce fait) moins redistributif. Accroître la redistribution n'est cependant possible que si ceci n'engendre pas d'effet défavorable excessif sur les incitations à travailler, investir, se former ou localiser son activité sur le territoire.

Du point de vue redistributif, la problématique économique de l'imposition directe est simple mais conflictuelle. D'une part, on la voudrait progressive de façon à opérer une redistribution du haut vers le bas de la distribution des revenus. D'autre part, la rendre trop progressive conduirait à des taux marginaux de prélèvement trop élevés et exagérément dissuasifs vis-à-vis de l'activité économique. Quel doit être le bon équilibre entre ces deux objectifs ?

Pour apprécier l'importance des distorsions induites par notre système fiscal-social, il convient d'examiner la structure des taux marginaux de prélèvements associés à celui-ci. On observe alors une courbe en U. Qualitativement ce profil n'est pas contradictoire avec ce que prescrit la théorie. Le relèvement des taux marginaux (branche droite du U) aux revenus élevés exprime la progressivité du barème, sous la contrainte de ne pas pénaliser l'activité économique. La présence de taux marginaux nets élevés sur les bas revenus (branche gauche du U) pourrait s'expliquer jusqu'à un certain point par la nécessité de constituer une base fiscale large, si l'on veut déplacer des masses suffisantes permettant de verser des transferts jugés équitables aux plus pauvres.

Cependant ce profil apparaît exacerbé en France. Par ailleurs, il faut prendre en considération la critique essentielle du modèle théorique qui se trouve derrière la courbe en U des taux marginaux, qui concerne son caractère statique. Il est certes peu efficace qu'un individu dont la productivité est faible travaille beaucoup pour gagner sa vie. Mieux vaudrait lui garantir

un revenu minimum en taxant le revenu de ceux qui sont plus privilégiés. Mais si l'activité d'aujourd'hui conditionne les revenus de demain, ce que les intéressés ne réalisent peut-être pas complètement, alors une telle solution est génératrice d'exclusion sociale. Certaines personnes ou certains ménages peuvent se voir pris dans *un piège à pauvreté*. Un taux marginal d'imposition à 100 % a, en effet, pour conséquence de décourager de travailler aujourd'hui et par conséquent empêche d'acquérir une expérience et une qualification qui pourrait éventuellement permettre de s'en sortir mieux par la suite. Pour cette raison les taux marginaux qu'implique notre système fiscal de prélèvements et transferts paraissent, au bout du compte, exagérément élevés aux deux extrêmes de la distribution des revenus, du fait des transferts sous condition de ressource en bas, et du fait des taux les plus élevés de l'IR en haut. Réformer cet état des choses passe par un certain lissage des taux marginaux de prélèvement, évitant d'ajouter des taux marginaux élevés des deux côtés : écrêtements des prestations et progressivité de l'impôt sur le revenu.

Diminuer les taux marginaux de prélèvement dans le bas de la distribution sans modifier son équité pourrait exiger par exemple de rendre plus universelle une partie des transferts sans contrepartie (plutôt que de les soumettre à une condition de ressource), ou encore mettre en place un mécanisme de type « allocation correctrice de revenu ». Cette approche est intéressante en ce qu'elle cherche à combiner sur des bases plus pérennes que ce qui est fait avec « l'intéressement », et avec une vision d'ensemble, le SMIC et le RMI. Quelle que soit la solution retenue, il serait alors nécessaire (au-delà des marges de manœuvre qui peuvent être dégagées sur les recettes et les dépenses) d'augmenter le taux d'imposition proportionnelle sur les revenus (CSG), ou de façon équivalente de recourir à une hausse de la fiscalité indirecte (TVA). En effet, compte tenu du caractère déjà marqué du profil en U des taux marginaux d'imposition dans notre système de prélèvements, ce serait prendre un gros risque sur la mobilité, les incitations à l'acquisition de compétences ou à l'innovation que de vouloir encore accentuer la progressivité de notre barème d'imposition du revenu. En d'autres termes, diminuer les taux marginaux aux extrêmes de la distribution passe, toutes choses égales par ailleurs, par une hausse des taux moyens et marginaux dans le milieu de la distribution.

Le schéma précédent demeure trop simpliste car il ne tient pas compte du rôle déterminant du SMIC sur la demande de travail peu qualifié et des déséquilibres durables auxquels est confronté le marché du travail aux bas niveaux de rémunération. La prise en compte de ces considérations conduit à envisager différents amendements à cette architecture pour éviter que la fiscalité ne soit un obstacle à l'emploi. La réforme des cotisations patronales sur les bas salaires répond à cet objectif en visant à ne pas décourager la demande d'emploi correspondant. Baisser les droits de mutation à titre onéreux sur l'immobilier qui, en taxant les flux immobiliers, empêchent les réallocations régionales du travail, répondrait à ce même principe.

Utiliser de manière plus active la fiscalité pour corriger les déséqui-libres macroéconomiques est un exercice plus délicat car, exceptée la piste de « l'expérience rating » pour responsabiliser les entreprises aux conséquences sociales de la gestion de leurs effectifs, les instruments auxquels on peut recourir se trouvent inévitablement confrontés à des conflits d'objectifs entre redistribution et emploi, comme on le voit avec la différenciation des taux de TVA.

Par ailleurs, s'il apparaît possible que, pour certains secteurs particuliers et dans certaines conditions bien déterminées, les allègements ciblés de TVA soient plus efficaces que des mesures générales d'allègement du coût du travail peu qualifié, il faut respecter des conditions d'utilisation précises. L'impact bénéfique sur l'emploi de telles mesures passe par la modification que celles-ci sont susceptibles d'induire dans les structures de consommation. La supériorité des baisses ciblées de TVA n'est donc vraisemblable que pour certains secteurs très intensifs en main d'œuvre, concurrentiels, et pour lesquels la demande est très sensible aux prix. Ceci conduit à préconiser de réserver l'utilisation d'instruments ciblés comme les baisses de TVA à des biens et services pour lesquels une telle approche peut être fondée par des spécificités repérées (par exemple la concurrence de l'économie informelle). La priorité en matière de politique de l'emploi devrait rester sinon aux instruments agissant directement sur la demande de travail.

En termes de priorités, le rapport s'inscrit donc dans la démarche de beaucoup d'économistes qui ont mis l'accent depuis plusieurs années sur le bas du barème, à la fois du côté du coût du travail pour favoriser la demande de travail peu qualifié, et du côté offre, pour éviter les trappes à chômage ou à pauvreté. C'est par ce niveau que devrait commencer la réforme de l'imposition directe.

L'affichage de cette priorité forte sur le bas du barème ne signifie pas que les problèmes de fiscalité concernant les tranches élevées du barème soient négligeables. Qualitativement (mais non quantitativement jusqu'à présent), les enjeux en termes de mobilité sont en effet similaires à ceux posés par la fiscalité du capital en économie ouverte. Il convient donc d'y être attentif, ce qui passe par le développement d'instruments d'observation adéquats, notamment des phénomènes de mobilité.

Au-delà des questions de progressivité sur lesquelles s'est concentré le rapport, celui-ci a été amené à identifier d'autres pistes d'évolution ou problèmes de notre fiscalité : les écotaxes pourraient voir leur rôle accru relativement, pour refléter les coûts sociaux de la dégradation de l'environnement et inciter à sa préservation ; le développement des transferts de fiscalité, notamment avec les dégrèvements d'impôts, entre l'État, les collectivités locales ou les organismes de Sécurité sociale réduit la lisibilité des prélèvements et dilue les responsabilités ; il en va de même de la fragmentation institutionnelle des mécanismes qui concourent à la fonction redistributive ; plus généralement l'ensemble demeure opaque, et nécessiterait plus de capacité d'engagement pluriannuel dans la conduite de son évolution.

Dans son commentaire, Gérard Maarek observe que la redistribution réalisée par les Finances publiques ne se limite pas à ce que le rapport appelle l'imposition directe généralisée. Celle-ci peut être plus massive et ne va pas toujours dans la bonne direction. À propos des taux marginaux sur les hauts revenus salariés, il craint que les effets de la concurrence fiscale ne deviennent progressivement réalité. Il observe que l'on dispose maintenant d'expériences réelles de formules s'inspirant de l'idée d'impôt négatif. Celles-ci lui apparaissent le moyen le plus adapté pour éliminer les trappes à pauvreté. En revanche, il considère que ce n'est pas le système de prélèvements qui devrait être sollicité pour lutter contre le chômage. La stratégie consistant à atténuer les effets négatifs du SMIC par des baisses ciblées de charges patronales atteint ses limites. De son point de vue un système d'impôt négatif rendrait possible un « dépérissement » du SMIC. Jean-Paul Fitoussi revient lui aussi sur la question de la redistribution pour souligner que les auteurs n'en considèrent qu'une facette. Le fait que les transferts qui s'effectuent dans le temps et ceux résultant des consommations publiques (éducation, santé) soient difficiles à mesurer ne justifie pas qu'on les ignore. De même, on ne peut négliger l'ensemble des prélèvements sur les revenus du capital, sur les bénéfices des sociétés et le rôle de la fiscalité locale. Il souligne, par ailleurs, que la suppression des distorsions dans le bas de la distribution des revenus soulève des problèmes délicats car, on risque soit d'appauvrir la diversité des situations prises en compte par les différents transferts, soit d'imposer des taux excessifs dans le milieu de la distribution. L'inéquité supposée de la TVA lui semble un faux débat, car tous les calculs montrent qu'il y a peu à attendre en termes redistributifs d'une réforme de cet impôt. Enfin, s'agissant de la mobilité des personnes, il souligne que c'est toute la question de la concurrence entre les systèmes fiscal-social qui est en cause.

Summary

Architecture of Levies in France: Current Situation and Possible Reforms

Despite the proliferation of levies, our revenue system is actually relatively simple. Major taxes can be grouped according to three main functions:

- Social insurance functions. These are financed by proportional contributions. Such contributions are wage-based when used to finance substitute income (unemployment benefits or occupational accidents) or deferred income (pensions). Health insurance is now financed partly by a contribution based on all income (CSG);
- General expenditures. These are financed by proportional contributions, mainly on consumption (VAT);
- The redistribution function. This function can only be understood properly if one has a bird's eye view that takes in progressive tax (the cornerstone of which is income tax), as well as transfers such as family allowances, housing allowances, the minimum integration income (RMI), etc.

Is this a satisfactory system? Which is the best type of instrument to increase actual redistribution or to improve the impact of our tax system on employment? Is it possible to achieve better results in this area without reducing actual redistribution? These are the questions this report attempts to answer.

No significant imbalance in the general structure of our revenue system can be detected from these relations between levies and public spending functions. The criticisms levelled frequently at the weight of proportional wage and consumption taxes tend to confuse two issues, i.e. assessment of the level and efficiency of expenditures, and the instruments used to finance such spending. There is no viable alternative to proportional financing for general public spending and social insurance. The amount of expenditure may be debatable, the structure of levies is much less so.

Direct taxation—including progressive income tax and transfers, the other levies being roughly neutral—is used for pure redistribution. This looks satisfactorily in the light of economic theory (based on simplified behaviour and competitive markets). An important theorem of public finance theory, developed by Atkinson and Stiglitz, states precisely that recourse to direct taxation instruments, when available, makes it possible to achieve redistribution objectives without resorting to indirect taxation, which in France’s case would be used mainly to finance general public spending.

This diagnosis is confirmed by more systematic analysis of the major taxes. The redistribution potential of VAT is structurally limited, as witnessed by the low progressiveness of this levy despite the existence of a special low rate. Social security “contributions” are similar to insurance “premiums” and should be isolated from general redistribution.

The fact that our tax system complies broadly with this theoretical diagram does not mean that it can be considered an optimum solution for redistribution and employment purposes. In an earlier report, François Bourguignon showed that actual redistribution is substantial in France but below the levels reached by our European neighbours, due to weaker redistribution capacity of non-tax benefits and the lower weight of income tax. While French income tax is highly progressive, it is assessed on a narrow base and therefore less redistributive. Nevertheless, redistribution can only be increased if this does not wipe out incentives to work, invest, get trained or establish a business in French territory.

In redistribution terms, the economic problem of direct taxation is simple but conflicting. On the one hand, we want it to be progressive in order to ensure top-down redistribution of income. On the other hand, an overly progressive tax schedule would result in excessive marginal tax rates that dissuade economic activity. Where lies the right balance between these two objectives?

In order to judge the extent of the distortions caused by our tax and social security system, we need to examine the structure of marginal tax rates, which follows a U curve. In qualitative terms, this profile does not clash with theory. The increase in marginal rates (right arm of the U) in high income brackets reflects the progressiveness of the tax schedule, limited by the need to avoid hurting economic activity. High marginal rates (left arm of the U) in low income brackets are up to a point prompted by the need to establish a broad fiscal base in order to transfer the volumes necessary for fair payment of the poorest.

However, the French profile seems exaggerated. Moreover, we need to take account of the criticism that the theoretical model underlying the U curve of marginal rates is static. It is ineffective for an individual whose productivity is low to work much in order to earn a living. It would be better to guarantee a minimum income by taxing the income of those who are more privileged. But while today’s activity determines tomorrow’s

income, what the persons concerned may not realize completely, is that this solution will result in social exclusion. Certain people or households may get stuck in a *poverty trap*. A 100% marginal tax rate encourages them not to work today and so prevents them from acquiring the experience and qualifications necessary to improve their condition. This is why the marginal rates of our tax and transfer system are, eventually, too high at both ends of the income distribution chain, reflected in means-tested transfers at the lower end and higher income tax rates at the upper end. This situation can only be reformed by smoothing marginal tax rates.

Reducing marginal rates at the bottom of the distribution chain without changing redistribution could for example make it necessary to render part of one-way transfers more universal (rather than means-tested) or to implement an “income compensation allowance” mechanism. This is an interesting approach since it seeks to combine the guaranteed minimum wage and the RMI. Regardless of the chosen solution, it would be necessary to increase proportional taxation of income (CSG) or to resort to an equivalent increase in indirect taxation (VAT), if in addition not enough room for manoeuvre is found in revenue and expenditure. In view of the already pronounced U profile of marginal tax rates in our system of levies, an even more progressive income tax schedule would seriously jeopardise mobility and incentives to learn new skills or to innovate. In other words, everything else being equal, lower marginal rates at both ends of the distribution chain mean higher average and marginal rates in the middle of the distribution chain.

The above analysis remains simplistic, since it does not factor in the decisive impact of the guaranteed minimum wage on demand for unskilled labour and the durable imbalance of the labour market at low income levels. We should therefore consider amending this architecture in order to prevent taxation from hampering employment. This is already reflected in the reform of employer’s contributions on low wages, designed to avoid discouraging the corresponding demand for employment. The adoption of lower duties on property sales would mirror the same principle, since taxation of property flows stops regional reallocation of labour.

To use taxation more actively in order to correct macroeconomic imbalances is not so easy since, except for experience-rating methods, the available instruments inevitably generate a conflict between redistribution and employment aims, as can be seen in the use of different VAT rates.

Moreover, while specific VAT rebates may be more effective for certain sectors on clearly determined conditions than general measures to lower the cost of unskilled labour, their use requires compliance with precise application conditions. The positive impact of such measures on employment depends on the changes they are likely to bring about in consumption behaviour. Specific VAT rebates are likely to be more effective only in very labour-intensive and competitive sectors where demand is highly price

sensitive. It is therefore recommended to use specific instruments, such as VAT rebates, only for goods and services with clearly identified characteristics (e.g. competition from the informal economy). In all other circumstances, employment policy should focus first and foremost on instruments with a direct impact on labour demand.

The report's priorities therefore align with the view of the many economists who have focused on taxation of lower income brackets in recent years, on the grounds that labour costs should be designed to encourage demand for unskilled labour, and that supply should be arranged to avoid unemployment and poverty traps. This is the level on which a direct tax reform should begin.

Strong focus on the lower end of the scale does not mean that taxation problems at the upper end of the scale can be dismissed as insignificant. The challenges raised by mobility are similar to those created by capital in an open economy, at least in qualitative if not yet in quantitative terms. This should be carefully observed by developing adequate observation tools such as mobility phenomena.

In addition to the issues connected with progressiveness, which form the report's main substance, several other possible tax-related improvements and problems are identified. Environmental taxes could become relatively more important so as to reflect the cost of environmental damage for society and to provide incentives for environmental protection. More generally, the overall system lacks transparency. Responsibilities in taxation between the State, local authorities and Social Security agencies remain unclear and mechanisms involved in the redistribution process are fragmented. There should be a greater commitment of the authorities –i.e. for several years– whenever they decide to change the system.

In his comment, Gerard Maarek remarks that the redistribution operated by public finance is not limited to “direct generalized taxation”. Redistribution is heavier and it does not always go in the right direction. Regarding marginal rates on high incomes of wage-earners, he is afraid that the effects of fiscal competition will gradually become a reality. He notes that we now have at our disposal real experiences of schemes inspired by the negative income concept. He believes that these schemes are the best way to eliminate poverty traps. But he considers that it is not the role of the system of levies to fight against unemployment. The strategy consisting in mitigating the negative effects of the Minimum Wage through targeted reductions in employers' social contributions has reached its limits. From his standpoint, a negative income tax system would make it possible for the Minimum Wage to fade away.

Jean-Paul Fitoussi also comments on redistribution and underlines the fact that the authors only take into consideration one of its facets. The fact that transfers which take place over a period of time and that those transfers resulting from public consumptions (education, health) are difficult to

measure does not justify that we should ignore them. In the same way, one cannot neglect savings' taxation, corporation taxes or the role of local levies. In other respects, he underlines that the suppression of distortions in the lower end of the distribution of incomes, raises delicate problems because one risks either to impoverish the diversity of situations which are taken under consideration by different transfers, or to impose excessive rates in the middle of the distribution. He believes that what many people consider as the inequity of VAT is not a real problem since all calculations show that there is little to expect from a reform of this tax in terms of redistribution. Finally, as regards mobility of people, he emphasizes that what is at stake is the whole question of competition between social and fiscal systems.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller Scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelie

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
Macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

