

RÉFORME FISCALE

sous la direction de
Guillaume Allègre et Mathieu Plane

RÉFORME FISCALE

sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane

RÉFORME FISCALE

ofce

OFCE

L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Créé par une convention passée entre l'État et la Fondation nationale des sciences politiques approuvée par le décret n° 81.175 du 11 février 1981, l'OFCE regroupe plus de 40 chercheurs français et étrangers, auxquels s'associent plusieurs *Research fellows* de renommée internationale (dont trois prix Nobel). « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire », telle est la mission que l'OFCE remplit en conduisant des travaux théoriques et empiriques, en participant aux réseaux scientifiques internationaux, en assurant une présence régulière dans les médias et en coopérant étroitement avec les pouvoirs publics français et européens. Philippe Weil préside l'OFCE depuis 2011, à la suite de Jean-Paul Fitoussi, qui a succédé en 1989 au fondateur de l'OFCE, Jean-Marcel Jeanneney. Le président de l'OFCE est assisté d'un conseil scientifique qui délibère sur l'orientation de ses travaux et l'utilisation des moyens.

Président

Philippe Weil

Direction

Estelle Frisquet, Jean-Luc Gaffard, Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau

Comité de rédaction

Christophe Blot, Gérard Cornilleau, Jérôme Creel, Estelle Frisquet, Jean-Luc Gaffard, Éric Heyer, Éloi Laurent, Jacques Le Cacheux, Françoise Milewski, Lionel Nesta, Hélène Périvier, Mathieu Plane, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau

Publication

Philippe Weil (directeur de la publication), Gérard Cornilleau (rédacteur en chef), Laurence Dubois Fresney (secrétaire de rédaction), Najette Moumimi (responsable de la fabrication)

Contact

OFCE, 69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel. : +33(0)1 44 18 54 87
mail : revue@ofce.sciences-po.fr
web : www.ofce.sciences-po.fr

RÉFORME FISCALE

sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane

INTRODUCTION

Vers une grande réforme fiscale ?	7
Guillaume Allègre et Mathieu Plane	

FISCALITÉ : CONSENTEMENT, CONTRAINTES ET PRINCIPES

Soutenabilité et justice économique. Finalités et moyens d'une réforme fiscale.	15
Jacques Le Cacheux	
L'économie politique des réformes fiscales. Une analyse historique .	35
Nicolas Delalande	
Finances publiques : vers une nouvelle hausse de la fiscalité ?	61
Mathieu Plane	
Carbone sans frontières : quelles solutions fiscales face aux émissions importées ?	83
Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux	
Commentaire de l'article	99
Gilles Rotillon	

QUELLES CHARGES FISCALES POUR QUELS MÉNAGES ?

Lecture critique de l'ouvrage « Pour une révolution fiscale ». Trois désaccords et certaines convergences	105
Henri Sterdyniak	
Commentaire de l'article	145
Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez	
Réformer la politique familiale. Pourquoi et pour qui ?	153
Mahdi Ben Jelloul et Clément Schaff	
Faut-il défendre le quotient familial ?	187
Guillaume Allègre	
Commentaire de l'article	221
François Legendre	
Réformer la fiscalité du patrimoine ?	231
Guillaume Allègre, Mathieu Plane et Xavier Timbeau	

COMMENT FINANCER NOTRE PROTECTION SOCIALE ?

Financement de la protection sociale. Quelles perspectives au-delà des « solutions miracles »?	265
Mireille Elbaum	
Taux marginal implicite des cotisations retraite en France. Principes et estimation de profils par âge	333
Frédéric Gannon et Vincent Touzé	
Commentaire de l'article	367
Florence Legros	
Impact économique de la « quasi TVA sociale ». Simulations macroéconomiques et effets sectoriels	373
Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau	
Commentaire de l'article	399
Clément Carbonnier	

Les propos des auteurs et les opinions qu'ils expriment n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

VERS UNE GRANDE RÉFORME FISCALE ?

Guillaume Allègre et Mathieu Plane

OFCE

Une fois n'est pas coutume, la fiscalité est au centre de la campagne électorale et du débat public. La crise économique et l'objectif de réduction des déficits, partagé par les principaux candidats à l'élection présidentielle, bousculent les discours électoraux traditionnels. Pour le candidat socialiste, la réforme de l'impôt est aujourd'hui le principal instrument pour atteindre l'équilibre budgétaire et la justice fiscale et sociale. Contrairement à ses prédécesseurs, il met moins l'accent sur les hausses de salaires (notamment *via* la hausse du Smic) et le partage de la valeur ajoutée comme instrument de redistribution des richesses. La crise économique a également bousculé le programme de la droite, qui traditionnellement prônait la baisse des impôts (notamment de l'impôt sur le revenu) et des prélèvements obligatoires (PO). Pour réduire le déficit public, le gouvernement a entamé, depuis la fin 2010, une politique de forte rigueur budgétaire qui devrait se poursuivre au-delà de 2012, principalement par l'accroissement de la pression fiscale, entraînant une hausse historique des taux de PO (voir article de **Mathieu Plane** sur le cadrage budgétaire). Par ailleurs, l'annonce et le vote d'une « quasi-TVA sociale » (voir l'article **d'Éric Heyer, Mathieu Plane** et **Xavier Timbeau**), juste avant l'élection présidentielle, va à contre-courant des habitudes électorales. Sur la période 2007-2012, rarement un gouvernement aura été aussi actif en matière de fiscalité : une première partie de mandat marquée par les baisses de prélèvements – défiscalisation des heures supplémentaires, création du « bouclier fiscal », déductibilité des intérêts d'emprunt, réforme de l'ISF et des droits de succession, réforme de la taxe professionnelle, baisse de la TVA dans la restauration –, une seconde partie axée sur la hausse de la pression fiscale pour redresser les comptes publics – réduction des niches fiscales et sociales, hausse des prélèvements sur le capital, augmentation du taux de TVA réduit, et enfin, vote d'une « quasi-TVA sociale » visant à redonner de la compétitivité à l'industrie

française. Les objectifs poursuivis par le gouvernement auront été nombreux : réhabiliter le travail, aider à l'accession à la propriété, améliorer l'attractivité fiscale de la France dans un premier temps (loi TEPA de 2007) puis, à la suite de la crise économique, réduction des déficits, amélioration de la compétitivité et convergence franco-allemande (Loi de finances rectificative de 2011). Si l'objectif de réduction des déficits est partagé par les principaux candidats à l'élection présidentielle, le clivage politique concerne la mise en avant de l'objectif de justice sociale d'une part ou de compétitivité d'autre part.

Avec le livre et le site internet, *Pour une révolution fiscale*, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (LPS, par la suite) ont réussi un tour de force : en liant un constat empirique à une proposition de réforme fiscale extrêmement précise, en publiant un essai et en ouvrant un site internet rendant public les sources brutes ainsi que les programmes permettant de simuler des réformes alternatives ou de reproduire les résultats des auteurs, ces chercheurs se sont posés au centre du débat public, politique et scientifique. **Henri Sterdyniak**, dans son article, voit un certain nombre de convergences avec l'ouvrage de LPS mais il présente aussi trois désaccords. Il propose notamment une critique de la méthode, des hypothèses de travail et donc des résultats et des propositions de LPS. Mais, si la méthode et les hypothèses des auteurs sont critiquables et critiquées, c'est parce qu'elles sont explicites et transparentes : leurs conclusions sont ainsi réfutables, ce qui correspond à une démarche scientifique. Par ailleurs, l'objectif explicite de peser sur le débat politique est également atteint.

Ce numéro de la série « Débats et politiques » de la *Revue de l'OFCE* entend approfondir le débat sur la réforme fiscale. Il se situe dans la continuation de la journée d'étude « Réforme fiscale » ayant eu lieu le 15 février 2012 à Sciences Po, et il est conforme à la mission de l'OFCE : « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire ». Nous tenons à remercier les participants et les discutants de la journée et notamment Clément Carbonnier, François Legendre, Florence Legros, et Gilles Rotillon qui ont accepté la publication de leurs commentaires. , ainsi que Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez qui ont accepté de nous envoyer leur commentaire. Nous remercions également Nathalie Ovide pour l'organisation de la journée d'étude, Gérard Cornilleau, pour ses conseils ainsi que Laurence Dubois Fresney pour ses relectures et Najette Moumami pour la fabrication de cet ouvrage.

Quelles contraintes et quels principes ? Comment financer notre protection sociale ? Quelles charges fiscales pour quels ménages ? Les sujets abordés couvrent un champ très large mais des problématiques transversales se dégagent.

La fiscalité entre consentement et fuite

Le principe du consentement à l'impôt est un principe constitutionnel affirmé en France dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Ce principe est considéré comme étant la base du parlementarisme moderne, notamment dans les pays anglo-saxons (*no taxation without representation*). Au-delà de sa dimension juridique, les sciences sociales s'intéressent aujourd'hui à la dimension sociologique du principe. Ainsi, **Nicolas Delalande** effectue une analyse historique des résistances aux réformes fiscales. Outre qu'ils doivent réduire la résistance de groupes d'intérêts privés prêts à se coaliser dans des oppositions hétéroclites pour bloquer une réforme, les réformateurs de l'impôt doivent gagner l'adhésion de l'administration, s'assurer de la conformité de ses moyens et des compétences, et surmonter le scepticisme des spécialistes de finances publiques et des politiques, pour qu'il n'existe pas de meilleurs impôts que ceux déjà existants (selon l'adage des fiscalistes : « Un bon impôt est un vieil impôt »). L'auteur rappelle le paradoxe d'Olson, selon lequel de petits groupes ayant beaucoup à perdre, et disposant d'un bon accès à l'information et aux ressources politiques, peuvent se mobiliser de manière plus efficace qu'un large groupe au sein duquel les gains sont répartis de manière plus diffuse.

La suppression des niches fiscales et sociales pose la question de la légitimité des résistances à l'impôt (selon l'adage, « devant chaque niche, il y a un chien prêt à mordre »). D'une part, un grand nombre de niches fiscales et sociales poursuivent des objectifs économiques et/ou sociaux légitimes, mais d'autre part, comme le souligne **Nicolas Delalande**, leur multiplication accroît la présence de groupes défendant des intérêts privés lors du processus d'élaboration des politiques fiscales.

Frédéric Gannon et **Vincent Touzé**, à propos du financement des retraites, et **François Legendre**, à propos de l'impôt sur le revenu, insistent sur les taux marginaux d'imposition implicites auxquels les individus sont censés réagir. Ils posent la question : qui veut-on inciter à travailler et quand (en début de carrière, lorsque les enfants sont dépendants, quand on s'approche de la retraite) ?

L'imposition du patrimoine est soumise à de fortes contraintes, que ce soit en termes de consentement ou en termes de fuite. Ainsi, l'imposition de l'héritage, taxation la plus légitime pour les économistes et les philosophes, est proche de sa disparition dans de nombreux pays. Elle a été réduite en France alors qu'elle ne concernait déjà que peu de ménages. De plus, dans un système où les plus-values latentes ne sont pas taxées et celles réalisées le sont moins que le flux

de revenu généré par le capital, les détenteurs de patrimoine sont incités à réaliser des gains en capital plutôt que de recevoir des revenus. La proposition de **Guillaume Allègre, Mathieu Plane** et **Xavier Timbeau** de taxer les plus-values en fin de vie (ou à la sortie définitive du marché) limiterait cet effet et rétablirait une taxation élevée lors de la transmission des patrimoines.

On peut dresser un parallèle entre l'exil fiscal et les fuites de carbone telle que décrite par **Éloi Laurent** et **Jacques Le Cacheux**. La mondialisation réduirait la pertinence des frontières nationales et la possibilité de taxation dans un seul pays. Avec leur proposition de Taxe sur le Carbone Ajouté (TCA), Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux réaffirment la pertinence du niveau national et défendent le caractère réaliste de la mise en place d'une taxation du carbone dans un seul pays. **Gilles Rotillon** émet des doutes sur la possibilité de mise en œuvre d'une telle proposition qui nécessiterait une comptabilité carbone utilisant une nomenclature très détaillée au niveau européen, voire mondial, puisqu'elle serait nécessaire de mesurer le contenu en carbone des importations.

Une « révolution fiscale » ou des réformes incrémentales ?

Dans leur ouvrage, LPS soutiennent que seule une réforme d'ampleur de la fiscalité sur les revenus des ménages permettra de « rompre avec l'inertie fiscale ». Ils proposent la création d'un nouvel impôt sur le revenu remplaçant la contribution sociale généralisée (CSG), l'actuel impôt sur le revenu, le prélèvement libératoire et la prime pour l'emploi. Le nouvel impôt serait individualisé et prélevé à la source sur les revenus du travail et du capital. Les niches fiscales seraient supprimées ; l'assiette serait ainsi beaucoup plus large que l'assiette actuelle de l'impôt sur le revenu, ce qui permettrait de réduire les taux d'imposition nominaux moyens et marginaux. Une telle approche soulève plusieurs problèmes. **Henri Sterdyniak** approuve l'idée de fusion entre la CSG et l'IR mais conteste l'individualisation. Il souligne également que de nombreuses niches sont justifiées afin de prendre en compte la capacité contributive des ménages pour des raisons sociales ou pour atteindre des objectifs légitimes. Les marges de manœuvre sont donc faibles puisque ces dépenses fiscales devraient être financées par des subventions. **Mireille Elbaum** arrive à la même conclusion de « marges de manœuvre circonscrites » concernant les niches sociales. De même **Guillaume Allègre** souligne que l'abandon du système de quotient familial devrait être compensé par des aides directes pour les parents isolés, les individus ayant élevé un enfant seul, et les familles nombreuses. En proposant de supprimer l'ensemble des niches et en individualisant l'impôt sans tenir compte

de situations spécifiques auxquelles le système actuel répond, on peut craindre que LPS surestiment les gains, et donc sous-estiment les taux d'imposition et le nombre de perdants et de gagnants qu'impliquerait la réforme proposée.

Mireille Elbaum souligne que les propositions visant à modifier le financement de la protection sociale ne font guère apparaître d'« alternative miracle. Par exemple, la « TVA quasi-sociale » votée par le Parlement devrait avoir des effets positifs limités dans le meilleur des cas, voir négatifs dans le moins bon, comme le confirment **Éric Heyer**, **Mathieu Plane** et **Xavier Timbeau**. Mais comme le souligne **Clément Carbonnier**, pourquoi se passer d'un instrument dont le gain est faible si le coût est nul ? La variété des objectifs et des contraintes, la complexité du système socio-fiscal obligent peut-être à se contenter de réformes incrémentales dont le gain est faible mais positif. **Nicolas Delalande** souligne que le hiatus entre les appels à la « révolution fiscale » et le caractère incrémental des réformes effectivement appliquées semble être un trait caractéristique des politiques fiscales. Si les réformes appliquées au début du XX^e siècle ont bouleversé les principes de l'imposition, elles l'ont fait dans un contexte de prélèvements bas : à l'époque, les taux de prélèvement de dépassaient pas les 15 % du PIB. Aujourd'hui, avec un taux de prélèvement obligatoire situé autour de 45 % du PIB en France, les marges de manœuvre seraient plus réduites.

Jacques Le Cacheux plaide pour une réforme fiscale beaucoup plus large sur l'ensemble des prélèvements. Les trois blocs de la fiscalité seraient concernés : les impôts de rendement (TVA), les taxes pigouviennes, notamment environnementales (taxe carbone) et les impôts redistributifs (CSG, IR). La mise en place de taxes pigouviennes élevées permettrait d'orienter la reprise économique dans les directions jugées souhaitables, notamment en termes de croissance soutenable, économe en consommation de carbone. Toutefois de telles taxes sont de mauvais impôt de rendement puisque l'objectif final est de réduire leur assiette. L'augmentation d'impôts à fort rendements telles que la TVA permet de combiner des prélèvements élevés et un maintien de la compétitivité dans le contexte d'une économie ouverte et financiarisée. Enfin, les effets éventuellement anti-redistributifs de la mise en place des taxes pigouviennes et de l'augmentation des impôts sur la consommation devraient être compensés par la refonte des impôts sur le revenu. Dans cette perspective, la fusion de l'IR et de la CSG dans un grand impôt progressif respectant l'équité verticale aurait pour objet de rendre acceptable une plus grande réforme fiscale qui permettrait de concilier la compétitivité et la réorientation de l'économie sur un sentier plus soutenable.

Le retour des idéologies... dans le bon sens du terme

L'économie est une science morale. Les débats sur la prise en compte de la famille l'illustrent de nouveau. Malgré les relativement faibles montants engagés, la réforme éventuelle du système de quotient familial provoque des débats virulents. Henri Sterdyniak reproche à **Camille Landais**, **Thomas Piketty** et **Emmanuel Saez** de « haïr les familles » lorsqu'ils affirment que « l'administration fiscale doit cesser de se soucier de qui vit en couple avec qui ». Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez répondent qu'au contraire, la réforme proposée garantit la neutralité de la fiscalité. Guillaume Allègre apporte un éclairage sur l'origine des contradictions apparentes entre ces auteurs. Henri Sterdyniak affirme que « Le quotient familial est une composante obligée de l'impôt progressif » alors que LPS écrivent « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité ». Si ces deux affirmations ne sont pas nécessairement contradictoires (il est possible d'affirmer que le principe du quotient familial est une composante nécessaire de l'impôt progressif mais que son application est régressive), il serait illusoire de vouloir réconcilier les auteurs, leur différend découlant de conceptions différentes des relations entre l'État et la famille. **Mahdi Ben Jelloul** et **Clément Schaff** proposent une réforme de la politique familiale qui s'appuie sur le diagnostic d'une modification profonde de l'institution au long du XX^e siècle et de l'absence de remise à plat du système social.

En entremêlant intérêts privés (quelles charges pour quels ménages ?) et sociaux (quels instruments pour quels objectifs ?), la question fiscale est par essence normative. Il est illusoire de vouloir limiter le débat économique à propos des objectifs attribués aux instruments au seul dilemme classique entre redistribution et efficacité. Comme l'illustrent les débats dans ce numéro, la mesure n'est pas neutre. Guillaume Allègre montre que selon la façon dont sont représentés les gains liés au fonctionnement d'un même impôt-type avec quotient familial, l'avantage fiscal lié à l'enfant peut être croissant avec le revenu, décroissant ou indépendant du revenu. La norme affecte la mesure. De même, Henri Sterdyniak conteste la conclusion de LPS en termes de régressivité du système fiscal. En utilisant les mêmes données, il arrive à une conclusion inverse, en élargissant le champ des instruments qu'il est pertinent de retenir dans l'analyse ou en ne restreignant pas l'analyse aux plus aisés. En économie, comme dans bien d'autres sciences, l'accord sur ce qui compte ne s'impose pas naturellement. Représenter le monde fait ainsi l'objet d'une lutte scientifique et politique.

FISCALITÉ : CONSENTEMENT, CONTRAINTES ET PRINCIPES

Soutenabilité et justice économique. Finalités et moyens d'une réforme fiscale.	15
Jacques Le Cacheux	
L'économie politique des réformes fiscales. Une analyse historique .	35
Nicolas Delalande	
Finances publiques : vers une nouvelle hausse de la fiscalité ?	61
Mathieu Plane	
Carbone sans frontières. Quelles solutions fiscales face aux émissions importées ?	83
Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux	
Commentaire de l'article	99
Gilles Rotillon	

SOUTENABILITÉ ET JUSTICE ÉCONOMIQUE

FINALITÉS ET MOYENS D'UNE RÉFORME FISCALE

Jacques Le Cacheux

OFCE et Université de Pau et des Pays de l'Adour

Les évaluations purement comptables des propositions de réforme fiscale des candidats aux élections présidentielles occultent l'essentiel et conduisent à des visions partielles des grands défis. Faut-il, pour rendre la fiscalité française plus juste, sacrifier l'efficacité économique ? Doit-on privilégier l'augmentation des recettes fiscales au détriment de la croissance ? Faut-il privilégier l'emploi et la compétitivité aux dépens de la justice ? Et doit-on remettre à plus tard les impératifs de soutenabilité environnementale pour privilégier la reprise à court terme ? Les diagnostics sur les défauts de la fiscalité française font l'objet d'un relatif consensus : trop peu redistributive, pesant trop sur le travail et insuffisamment sur les ressources naturelles et les activités génératrices de dommages environnementaux. Pourquoi, dès lors, ne réformer que l'impôt direct sur les ménages, ou ne créer qu'une « TVA sociale », ou encore ne développer qu'une fiscalité écologique ? Inclure, dans une même réforme fiscale les trois grandes catégories de prélèvements – sur les revenus et les patrimoines, sur les ressources naturelles et les activités polluantes et sur la consommation – permet de concilier les objectifs et les contraintes de toute réforme fiscale : assurer la soutenabilité, tant des finances publiques que de la croissance économique, tout en promouvant la justice.

Mots-clés : fiscalité, réforme fiscale.

En 2012, comme lors de chaque campagne électorale pour l'élection présidentielle, les annonces de modifications plus ou moins radicales de la fiscalité française ne manquent pas et chacun s'empresse de les chiffrer, comme si les coûts ou les recettes attendus ne dépendaient pas avant tout de leur incidence sur les comportements et, en définitive, sur la croissance économique. Le

débat semble se résumer à un affrontement entre les tenants de la compétitivité et de l'attractivité du territoire national et ceux de la justice fiscale, les premiers prônant un allègement des coûts du travail, quitte à augmenter les prélèvements sur la consommation, les autres un alourdissement de la fiscalité sur les hauts revenus et les patrimoines, feignant d'ignorer les contraintes naissant de la mobilité des entreprises, des personnes et des capitaux. À la différence de la campagne de 2007, l'extrême faiblesse des perspectives de croissance économique et la situation très dégradée des comptes publics interdisent les promesses d'allègements massifs des prélèvements obligatoires, si commodément baptisés réformes fiscales lors des précédentes campagnes électorales.

En réalité, même si chacun – ou presque – s'accorde sur la nécessité de contenir, voire de réduire, les dépenses publiques afin de ramener, à plus ou moins brève échéance, l'endettement public sur un sentier soutenable, une hausse des recettes fiscales semble quasi inévitable, à moins d'envisager une remise en cause profonde du système français de protection sociale : si la France se singularise par un niveau de dépenses publiques parmi les plus élevés d'Europe – et du monde –, ses dépenses publiques hors protection sociale sont, au contraire, parmi les plus basses des pays ayant un niveau de développement comparable (Timbeau, 2012), et ont déjà subi, depuis plus d'une décennie, une compression telle – qu'il s'agisse de la police, de la justice, de la défense, de l'éducation – qu'une rigueur plus drastique en menacerait gravement le fonctionnement, sauf à concevoir un désengagement du secteur public au profit du secteur privé dans certaines de ces fonctions, ce que personne n'évoque ; quant à une éventuelle réduction des dépenses publiques de santé et de retraites – qui constituent les deux principaux postes de la dépense sociale –, elle ne ferait que transférer le fardeau financier sur les ménages, creusant ainsi les inégalités.

Les derniers mois de 2011 et les premiers de 2012 ont, d'ailleurs, déjà été émaillés de changements de législation fiscale, les impératifs politiques et la dégradation des perspectives de croissance, donc de redressement des finances publiques, incitant le gouvernement à revenir sur une bonne part des mesures-phares prises depuis 2007 en la matière : en juin 2011, le bouclier fiscal a été aboli tandis que l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était substan-

tiellement simplifié et allégé ; le taux réduit de TVA sur les dépenses hors alimentation a été porté de 5,5 % à 7 % en novembre (avec effet au 1^{er} avril 2012) ; un prélèvement exceptionnel de 3 % sur les hauts revenus a été institué à titre provisoire et les prélèvements sur les revenus du patrimoine ont été alourdis, tandis que plusieurs niches fiscales – dont le fameux « Scellier » sur le logement locatif – ont été abrogées ; enfin, en mars 2012, une augmentation du taux normal de TVA, de 19,6 % à 21,2 %, a été votée par le Parlement, avec effet à 1^{er} octobre 2012, en contrepartie d'une baisse des charges patronales ciblée sur les salaires compris entre 1,6 et 2,2 SMIC.

Hausse de la TVA contre hausse de l'impôt sur les hauts revenus : « antisociale » contre « antiéconomique », le débat sur la réforme fiscale procède à coup d'anathèmes. Quant à la fiscalité écologique, elle n'est guère mentionnée. Les systèmes fiscaux modernes sont pourtant constitués d'une multitude d'instruments : les différents « prélèvements obligatoires » – impôts, taxes, contributions, cotisations, etc. – forment un ensemble complexe (Le Cacheux, 2008), dont les frontières sont d'ailleurs mouvantes, comme le suggèrent les réflexions sur le financement de la protection sociale (Elbaum, 2012). Dans ces conditions, il n'est pas de bonne politique – et encore moins de bonne économie – de se cantonner à l'usage d'un seul instrument, quand les objectifs et les contraintes sont multiples.

1. Objectifs, contraintes et instruments de la fiscalité

Depuis ses lointaines origines jusqu'à nos jours, la fiscalité a toujours poursuivi des objectifs multiples, dont l'importance relative a varié dans le temps, comme le montrent notamment les débats animés qu'elle a suscités, en France, depuis l'avènement de la démocratie (Delalande, 2011). Dès les premières décennies du XX^e siècle, il a toutefois été admis par la plupart qu'une fiscalité moderne devait remplir trois grandes fonctions : le rendement, d'abord – procurer au secteur public des recettes d'un montant suffisant pour couvrir ses dépenses – ; la redistribution – grâce à la progressivité de l'impôt, frappant proportionnellement davantage les plus aisés – ; et la correction des signaux de prix de marché que la société juge inappropriés – qu'il s'agisse du prix des tabacs ou des

alcools, de ceux des sodas sucrés, des coûts des activités polluantes ou, au contraire, des dons aux œuvres caritatives. Certains libéraux continuent, il est vrai, de ne reconnaître pour légitime que la première de ces fonctions, et préconisent donc le recours à un impôt unique et proportionnel – une *flat tax* –; mais bien peu de pays s’y conforment et la plupart des pays développés mobilisent une gamme assez large d’instruments fiscaux dont l’importance relative varie dans le temps en fonction des priorités et des contraintes qu’imposent, notamment, les technologies, l’organisation économique et l’environnement international.

En France, dont la longue tradition d’interventionnisme public a nourri l’imagination fiscale, les instruments de prélèvement sont nombreux – trop sans doute¹ – et variés. La complexité du système fiscal et la grande technicité qu’elle impose risquent toutefois d’en faire perdre de vue les finalités essentielles.

1.1. Éléments de diagnostic sur le système fiscal français

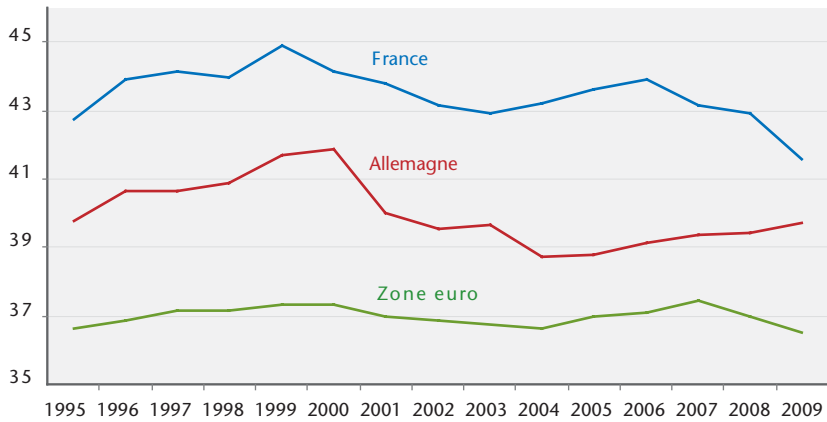
Les maux dont souffre le système fiscal français sont connus et, en dépit de différences d’appréciation, un certain consensus se dégage des nombreux diagnostics portés ces dernières années² : outre sa complexité, qui le rend peu lisible pour les contribuables, et son incessante variabilité qui nourrit la méfiance et nuit à la prévisibilité, particulièrement dans le contexte des choix d’investissement – des entreprises ou des ménages –, il apparaît comme une source d’importantes distorsions économiques et sa redistributivité est souvent jugée insuffisante.

Parce que le niveau de socialisation de certaines dépenses y est élevé et que la protection sociale y est entendue, la France affiche l’un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l’UE et du monde, bien qu’en baisse depuis plus d’une décennie, et de manière plus marquée pendant la Grande Récession de 2009 (graphiques 1a et b)³. Ce taux atteint 43,1 % en 2011 selon l’INSEE.

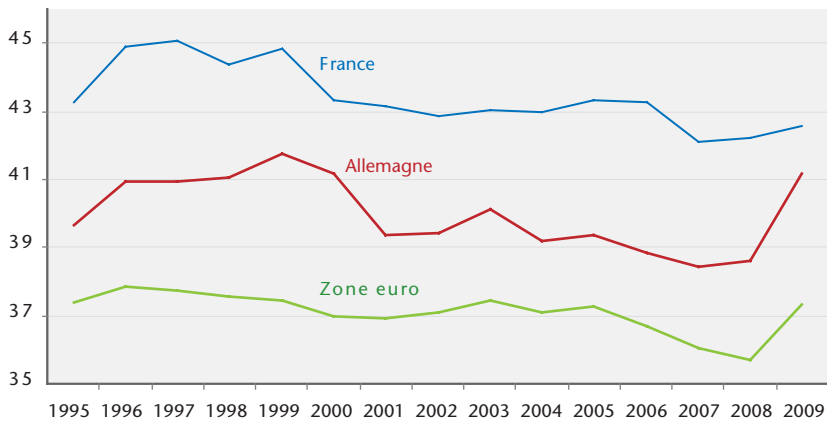
1. Selon le recensement d’Eurostat, le système fiscal français comporte une centaine d’instruments de prélèvement, contre environ une cinquantaine en Allemagne et dans la plupart des autres pays européens. Nombre de ces instruments fiscaux français sont toutefois anecdotiques et l’on gagnerait sans doute à en supprimer plusieurs.

2. Parmi les principales études, on peut, sans prétendre à l’exhaustivité, citer : Bourguignon (1998), Bourguignon et Bureau (1999), Saint-Etienne et Le Cacheux (2005), Conseil des prélèvements obligatoires (2011), Landais, Piketty et Saez (2011).

Graphique 1a. Taux de prélèvements obligatoires, 1995-2009



Graphique 1b. Taux de prélèvements obligatoires corrigé des fluctuations de l'activité, 1995-2009



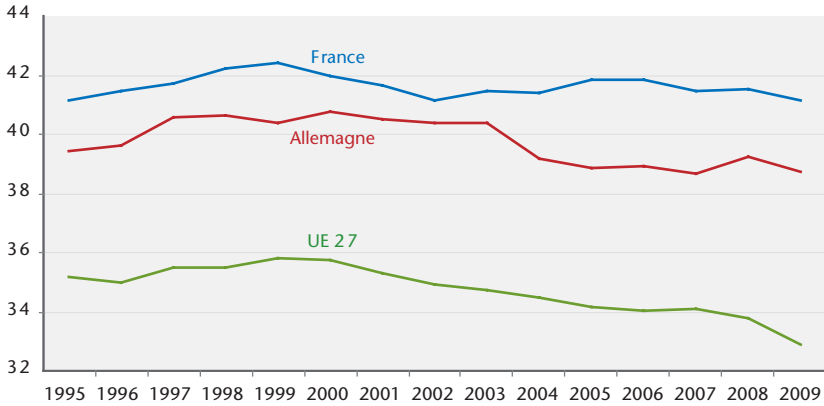
Source : Eurostat.

Toutefois, comme le montre l'exemple des pays scandinaves, une telle pression fiscale globale n'est, en soi, pas nécessairement un handicap, pourvu que la structure du prélèvement en répartisse la charge économique d'une manière qui nuise le moins possible à

3. Les comparaisons sont faites ici avec l'Allemagne et, pour le taux de prélèvements obligatoires, il est intéressant d'observer que le rapprochement récent est spectaculaire, surtout lorsque l'on corrige les données brutes des fluctuations de l'activité. Il est notoire que les pays scandinaves ont des taux de prélèvements obligatoires plus élevés encore que ceux de la France : 48,1 au Danemark, 46,9 en Suède, 43,1 en Finlande, en 2009.

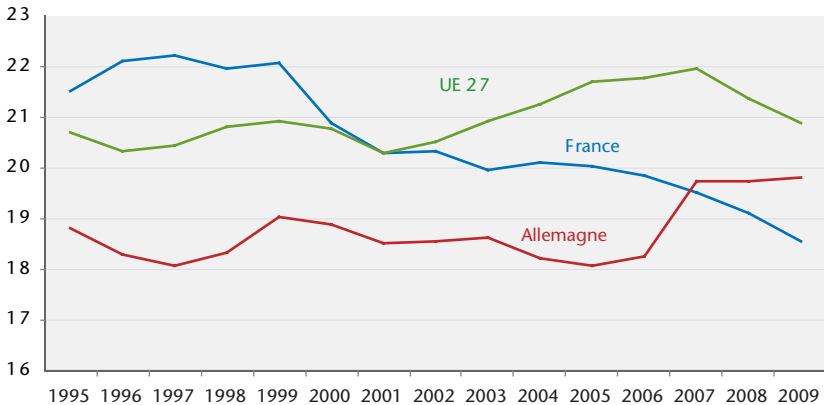
l'efficacité économique. Or la France se distingue également par une structure fiscale particulièrement déséquilibrée, notamment au regard des pratiques fiscales de nos principaux partenaires européens, en grevant plus lourdement qu'ailleurs les revenus du travail, et relativement moins les dépenses de consommation et, dans une moindre mesure, l'énergie (graphiques 2, 3, 4)⁴.

Graphique 2. Taux implicite d'imposition des revenus du travail, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

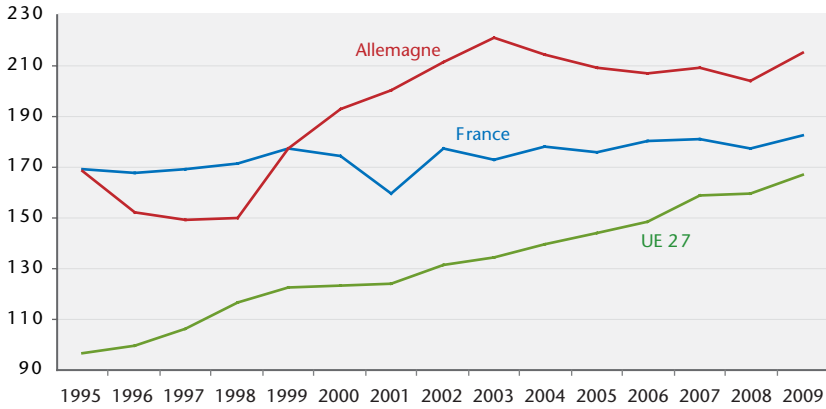
Graphique 3. Taux implicite d'imposition de la consommation, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

4. Les taux implicites d'imposition utilisés dans ces comparaisons sont calculés par Eurostat. Leur définition précise est donnée dans l'Annexe B d'Eurostat (2011). Les moyennes (UE27 ou zone euro, selon les cas) sont des moyennes arithmétiques non pondérées. Le taux implicite d'imposition du travail est un taux moyen apparent qui, dans cette définition, inclut les impôts directs sur les revenus d'activité.

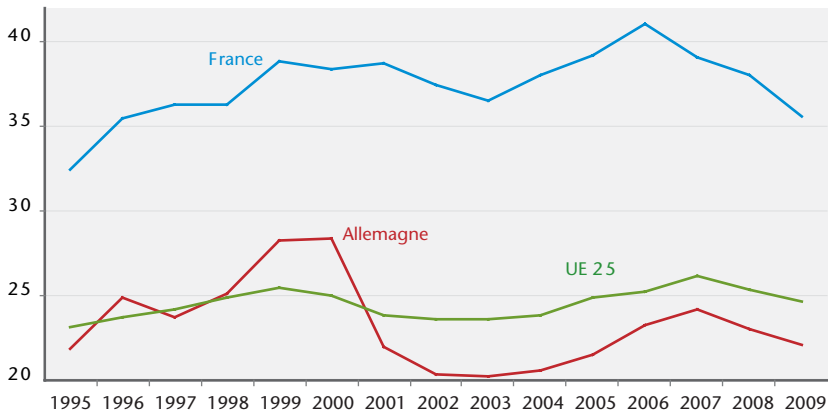
Graphique 4. Taux implicite d'imposition de l'énergie, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

En revanche, les prélèvements sur le capital et les revenus du capital sont relativement plus lourds que dans la plupart des pays voisins (graphique 5) et les prélèvements sur les bénéfices des sociétés ont un rendement proche de celui observé ailleurs dans l'UE (graphique 6)⁵.

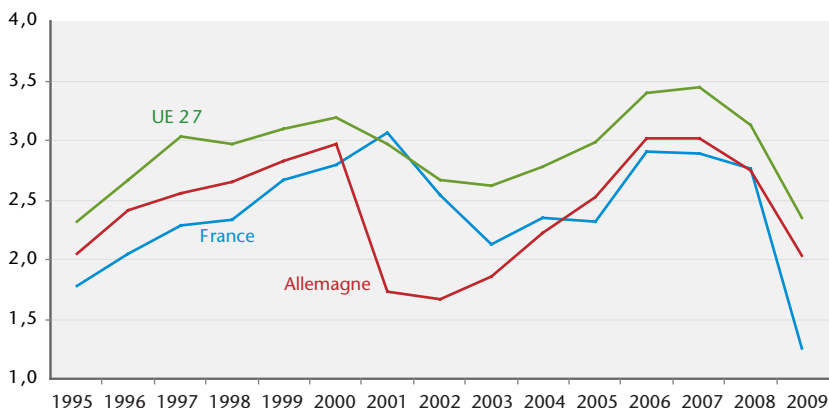
Graphique 5. Taux implicite d'imposition du capital et des revenus du capital, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

5. Ces évaluations globales sont compatibles avec des écarts importants sur certaines catégories de contribuables ou d'actifs.

Graphique 6. Recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, 1995-2009, en % du PIB



Source : Eurostat.

Par ailleurs, même si leurs conclusions ne sont pas entièrement congruentes, de nombreuses analyses ont, ces dernières années, mis l'accent sur le caractère peu progressif, ou inégalement progressif, de la fiscalité française. Certains (Saint-Etienne et Le Cacheux, 2005, par exemple) ont souligné que la combinaison d'un seuil de non-imposition à l'impôt sur les revenus (IR) des personnes, impôt familialisé, et d'une imposition individuelle des revenus dès les premier euro, au titre de la Contribution sociale généralisée (CSG) et de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), engendre des incohérences dans la répartition de la charge fiscale : bien que l'ensemble IR-CSG-CRDS puisse, en pratique, être considéré comme un dispositif unique de prélèvement direct sur les revenus des personnes, il est, de ce fait, purement proportionnel et individuel en bas de l'échelle des revenus, pour devenir partiellement familialisé et progressif au-delà du seuil de non-imposition. D'autres travaux ont, plus récemment, souligné l'absence de progressivité, voire la régressivité de cet ensemble pour les détenteurs de revenus élevés (Landais, Piketty et Saez, 2011 ; Bozio *et al.*, 2012).

À ces constats, dont certains éléments font l'objet de controverses⁶, il convient d'ajouter que l'imposition du capital et des

6. Voir notamment, dans ce numéro, la contribution de Sterdyniak (2012b) qui remet en cause les évaluations proposées par Landais, Piketty et Saez (2011).

revenus du capital des ménages, bien qu'en moyenne élevée, a été profondément remaniée à plusieurs reprises ces dernières années : la loi TEPA (Travail, emploi et pouvoir d'achat) de 2007 a notamment rendu plus protecteur le bouclier fiscal bénéficiant aux détenteurs de patrimoines élevés et a allégé les droits de succession et de donation ; en 2011, la suppression du bouclier fiscal donnait lieu à une refonte de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF), sensiblement allégé, et la situation tendue des finances publiques incitait le gouvernement à alourdir, à l'automne 2011, divers prélèvements pesant sur les revenus élevés et ceux des placements financiers ; enfin les nombreux changements opérés sur les « niches fiscales » et leurs modalités de plafonnement concernent particulièrement les détenteurs de revenus élevés. Tous ces changements, dont les effets globaux se sont, pour l'essentiel, annulés⁷, ont néanmoins pour conséquence de modifier la répartition fine de la charge fiscale entre contribuables, notamment au sein des catégories les plus aisées.

Au-delà, l'évaluation de la progressivité du système fiscal doit, comme le soulignait Bourguignon (1998), considérer, non seulement l'ensemble des prélèvements, mais aussi les transferts sous conditions de ressources⁸, qui concourent indéniablement à la progressivité en bas de l'échelle des revenus (Sterdyniak, 2012), mais ne sont pas généralement régis par les mêmes règles que les prélèvements directs, notamment en ce qui concerne le traitement des familles, avec ou sans enfants (Allègre, 2012). Sans oublier, même si leur prise en compte est rendue délicate par la diversité des situations locales, les impôts directs locaux qui pèsent sur les ménages, notamment la Taxe d'habitation (TH), dont les conditions sont en partie liées au statut d'imposition à l'IR.

7. C'est ce que conclut la récente étude de Bozio *et al.* (2012) qui montre que les allègements fiscaux consentis aux contribuables aisés en début de quinquennat ont été intégralement compensés par les mesures prises en 2011. Il reste que pendant cinq années, les bénéficiaires des allègements de 2007 ont acquitté des prélèvements plus faibles.

8. Dans son plus récent *Portrait social*, l'INSEE (2011) montre que les dépenses publiques – notamment d'éducation et de santé –, réduisent aussi beaucoup les inégalités économiques entre grandes catégories des ménages en France. Prendre en compte ces dépenses implique toutefois de les imputer aux ménages qui en bénéficient et de leur attribuer une valeur monétaire, ce qui ne peut se faire qu'au prix d'hypothèses fortes, toujours discutables.

1.2. Trompeuses apparences : l'incidence fiscale, une question empirique

Évaluer les recettes ou la perte qu'engendrera une mesure nouvelle, tout comme évaluer son impact sur la progressivité d'un système fiscal est toutefois moins simple qu'il y paraît. L'analyse économique enseigne en effet qu'il est rare que le fardeau économique réel d'un prélèvement obligatoire soit intégralement supporté par celui qui, légalement, est tenu de l'acquitter : l'incidence du prélèvement diffère généralement de son impact apparent. La raison en est que le contribuable est souvent en mesure de modifier son comportement ou ses choix économiques en réponse à l'impôt, de manière à faire supporter à d'autres une part au moins du prélèvement. Ainsi le contribuable – surtout lorsqu'il s'agit d'une entreprise – a-t-il souvent la possibilité de modifier le prix de vente de son produit ou de son service en réponse à un changement de fiscalité – ou, au contraire, de ne pas le modifier, comme l'a illustré, en 2009, la quasi-absence de réponse des prix TTC affichés par les restaurateurs et cafetiers à la suite de l'abaissement, de 19,6 % à 5,5 %, du taux de TVA imposé aux ventes de ce secteur⁹.

Dans les économies ouvertes caractérisées par une forte mobilité des biens, des personnes – notamment les détenteurs de revenus et de patrimoines élevés –, des capitaux et des entreprises, les contraintes qui pèsent sur toute réforme fiscale incluent les possibles réactions des contribuables à des modifications des incitations fiscales les concernant. Autrement dit, la soutenabilité d'une réforme ne peut être appréciée de manière purement comptable ; elle doit tenir compte des réactions des contribuables aux changements d'incitations qu'ils subissent, donc des modifications des choix économiques dont l'ampleur est une question éminemment empirique. On distingue habituellement deux catégories de conséquences comportementales des modifications d'incitations fiscales : celles qui sont de nature discrète – du type « tout ou rien » – également désignées par la notion de « marge extensive », et celles qui concernent le degré d'intensité de la participation du contribuable auxquelles fait référence la notion de « marge intensive ». L'exil fiscal ou le choix de non-participation au marché du travail font

9. Pour des analyses empiriques de l'incidence des modifications de taux de TVA, voir Carbonnier (2010). Voir aussi le plus récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011), qui analyse l'incidence des prélèvements directs.

partie de la première catégorie ; la modulation de l'offre de travail ou de la consommation d'un bien de la seconde. Toutes ces conséquences influenceront en retour sur les assiettes fiscales – c'est-à-dire les bases du prélèvement – et sur la croissance économique, conditionnant ainsi la soutenabilité des finances publiques.

1.3. La double contrainte de la soutenabilité

Quelles que soient les préférences en termes de redistribution, toute réforme fiscale est soumise à des contraintes, au premier rang desquelles figure celle de soutenabilité qui est toutefois le plus souvent comprise dans le sens le plus étroit de soutenabilité financière. En effet, dans le contexte tendu des finances publiques européennes, l'exercice est rendu plus ardu par la nécessité de respecter une contrainte de solvabilité de long terme, voire de rétablir, à une échéance plus ou moins rapprochée, l'équilibre des comptes publics, ce qui contraint toute réforme à un rendement fiscal au moins égal – et en pratique supérieur, puisque les réductions de dépenses sont elles-mêmes très contraintes – à celui du système en vigueur.

La soutenabilité financière des comptes publics – c'est-à-dire la possibilité d'une stabilisation voire, à terme, d'une réduction du ratio d'endettement public – dépend non seulement de la capacité des autorités à maîtriser le « déficit primaire » – c'est-à-dire hors charges d'intérêt sur la dette publique –, mais aussi de « l'écart critique » – différence entre le taux d'intérêt apparent¹⁰ sur la dette existante et le taux de croissance économique. Dans les conditions actuelles de financement des dettes publiques, le taux d'intérêt est directement déterminé par les marchés financiers, donc par la perception qu'ont les investisseurs – influencés par les agences de notation – de la crédibilité de la politique budgétaire et fiscale annoncée. Quant aux taux de croissance économique futurs, ils dépendent, dans une mesure plus large que ne le supposent la plupart des analystes des programmes électoraux¹¹, de

10. Le taux apparent est le taux moyen payé par les autorités publiques sur leur dette financière ; il est donc le reflet de tous les taux passés, et ne reflète qu'avec une certaine inertie les variations des taux de marché, dans la mesure où les Etats ne refinancent chaque année qu'une part de leur dette publique.

11. Notons en effet que tous les chiffreages des programmes électoraux, notamment concernant les propositions de modifications de la fiscalité, reposent sur une hypothèse de croissance économique exogène, généralement la même pour toutes les propositions, comme si elles n'avaient aucune incidence sur le fonctionnement de l'économie.

l'incidence de cette même politique sur les choix économiques des différents agents.

La soutenabilité des finances publiques est donc conditionnée par la soutenabilité de la croissance économique. Conformément à ce que soulignent de nombreuses analyses, cela implique donc de ne pas restreindre les dépenses publiques, d'investissement, d'éducation ou de promotion de la recherche, qui stimulent la croissance potentielle, et de mettre en œuvre une fiscalité compatible avec le maintien d'une croissance économique aussi soutenue que possible. Mais surtout, que la fiscalité soit utilisée pour promouvoir une croissance soutenable, au sens désormais classique du terme¹², c'est-à-dire respectant la contrainte de préservation des intérêts des générations futures dans les trois grandes dimensions : soutenabilité économique, sociale et environnementale. Une telle croissance suppose une réorientation profonde des modes de vie et de production.

1.4. Affectation des instruments

Comment concilier tous ces impératifs, résultant de la multiplicité des objectifs et des contraintes, la distinction entre l'une et l'autre de ces deux catégories n'étant d'ailleurs pas toujours parfaitement claire ? Il est, en tout cas, impossible de les satisfaire simultanément en ne mobilisant qu'un seul volet de la fiscalité : ainsi, en restreignant le choix des instruments fiscaux de la redistribution aux seuls prélèvements directs sur les revenus des ménages, les analyses en termes de « fiscalité optimale », dans la tradition de Mirrlees (1971), réduisent-elles le champ à un arbitrage entre efficacité et équité ; on ne peut alors que conclure que l'ouverture économique et financière, en promouvant la concurrence fiscale entre États, contraint les possibilités de redistribution (Saint-Etienne et Le Cacheux, 2005)¹³. Mais rien, dans ces analyses, ne permet de garantir que la croissance économique que l'on cherche à ménager sera riche en emplois ou qu'elle sera soutenable.

12. Pour une définition plus précise et des analyses détaillées des implications de la soutenabilité de la croissance, voir notamment le Rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009).

13. Notons, à ce propos, que les débats actuels sur la fiscalité des hauts revenus, des exilés fiscaux et des patrimoines semblent faire l'hypothèse que ces contraintes engendrées par la mobilité internationale des assiettes imposables ne sont pas si fortes qu'on le dit, ou qu'elles peuvent être contournées par des changements de règles d'imposition.

Au contraire, la diversité des instruments fiscaux élargit les possibilités de poursuivre simultanément plusieurs objectifs, tout en respectant des contraintes multiples. C'est alors vers l'analyse de l'affectation des instruments des politiques économiques qu'il convient de se tourner. Fondée sur les apports de Tinbergen (1952), qui souligne la nécessité de disposer d'autant d'instruments que d'objectifs poursuivis, et de Mundell (1960), qui énonce un principe simple d'affectation des instruments aux objectifs, selon leur efficacité relative, cette démarche suggère qu'une réforme fiscale dont les objectifs sont divers et les contraintes multiples, notamment en termes de soutenabilité, doit impérativement mobiliser plusieurs leviers fiscaux, et tenter de les combiner en respectant un principe d'affectation : utiliser chacun des instruments de prélèvement en fonction de son efficacité relative, tout en s'efforçant de compenser ses conséquences potentiellement négatives sur les autres objectifs ou le respect de telle ou telle contrainte par un recours à un autre instrument, ayant des caractéristiques et une incidence différentes.

2. Le triptyque fiscal : soutenabilité, rendement/compétitivité, équité

Quelles que soient les préférences en termes d'équité, donc de redistribution, le principe d'affectation suggère qu'en présence de contraintes multiples, dont les principales se résument dans la nécessité de dépasser les effets de court terme et d'assurer la soutenabilité économique et financière, la mobilisation de plusieurs instruments fiscaux sera préférable à toute réforme ne concernant qu'un seul instrument, ou un seul volet de la fiscalité. Les trois grands volets de la réforme visent donc à concilier ces impératifs : l'instauration d'une fiscalité écologique, et notamment d'un prélèvement carbone significatif, pour orienter la croissance économique vers un sentier soutenable, c'est-à-dire notamment à faible intensité carbone et riche en emplois ; l'alourdissement du prélèvement sur la consommation, pour procurer à l'État des recettes fiscales, permettre un allègement ultérieur des prélèvements sur le travail et améliorer ainsi la compétitivité des producteurs installés sur le territoire national ; enfin un reprofilage des prélèvements directs sur les revenus et les patrimoines des ménages, mais aussi de l'ensemble des allocations sous conditions

de ressources pour compenser les effets négatifs en termes de redistribution des deux premiers volets et rendre l'ensemble du système fiscal-social plus cohérent et progressif.

2.1. TCA : Taxer le carbone et les ressources naturelles épuisables

La première exigence de la soutenabilité de la croissance économique est liée à la dimension environnementale : les signes de sa dégradation rapide dans différentes dimensions – sans doute en grande partie inter-agissantes – tels que le changement climatique, l'effondrement de la biodiversité, les menaces sur les océans, etc., plaident en faveur d'une action immédiate et résolue, afin d'accélérer la transition vers un mode de développement plus respectueux des contraintes naturelles et plus riche en emplois. Or la fiscalité écologique permet, seule, d'inciter les agents économiques, ménages et entreprises, à s'engager dans la voie des modifications nécessaires des modes de vie, de consommation et de production qui permettront d'assurer la soutenabilité de la croissance économique, actuellement trop dépendante de l'usage d'énergies fossiles et trop intensément utilisatrice de ressources naturelles.

La fiscalité corrige le signal de prix sur lequel producteurs et consommateurs fondent leurs décisions économiques ; elle est donc seule en mesure de réorienter durablement la croissance économique sur un sentier soutenable, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). En particulier, et au-delà de la suppression des subventions existantes aux énergies fossiles que préconisent, notamment, les grandes institutions internationales (IEA-OPEC-OCDE-World Bank, 2010) ¹⁴, il est nécessaire de taxer les émissions de GES quelle qu'en soit la provenance, afin d'éviter les distorsions et les choix défavorables à l'environnement et à l'emploi qu'encourage la situation actuelle de bas coût du carbone (voir Laurent et Le Cacheux, 2012, pour une description plus précise de ce volet de la réforme fiscale).

14. L'étude citée évalue à plus de 200 milliards de dollars annuels le total des subventions publiques versées dans le monde à la consommation de carburants fossiles. Pour la France seule, une évaluation récente faite par les services de Bercy parvient au chiffre de 5,8 milliards d'euros.

2.2. TVA : procurer des recettes et promouvoir la compétitivité en taxant la consommation

Les taxes générales sur la consommation présentent le grand avantage d'être des instruments de prélèvement simples et à rendement élevé, assis sur une base peu ou pas délocalisable. Parmi elles, la TVA se distingue en outre en ce qu'elle favorise la compétitivité des producteurs nationaux, en frappant les importations et exonérant les exportations¹⁵. Or en 2011, après une longue période de décroissance du taux implicite d'imposition de la consommation, la fiscalité sur la consommation, et singulièrement la TVA, fournissait, en France, une part des recettes publiques bien moindre (environ 25 %) que celle observée dans la plupart des autres pays européens (environ 34 % pour l'UE 27). Deux modifications successives – la hausse, en décembre 2011, de 5,5 % à 7 % du taux réduit applicable à certains secteurs, puis le vote, en février 2012, d'une hausse de 19,6 % à 21,2 % du taux normal – ont partiellement remédié à ces défauts, sans qu'un vrai débat soit engagé sur le classement des produits soumis à des taux désormais au nombre de 4 : 2,1 %, 5,5 %, 7 % et 21,2 %.

Un alourdissement ultérieur des prélèvements sur la consommation – qui pourrait prendre la forme d'une réduction drastique du périmètre des produits taxés aux taux réduits¹⁶ et/ou d'une hausse plus importante du taux normal – est certes susceptible d'avoir un effet négatif sur le pouvoir d'achat. Mais s'il est accompagné d'un allègement des prélèvements pesant sur le travail, cet effet négatif devrait être limité, tandis que les effets bénéfiques sur l'emploi, même s'ils ne sont pas massifs (Heyer et Plane, 2012), ne peuvent être que bienvenus dans le contexte actuel de chômage élevé.

L'alourdissement de la fiscalité écologique et de la fiscalité assise sur la consommation permettrait d'alléger les charges pesant sur le travail¹⁷, engendrant ainsi ce que l'on désigne, dans la littérature sur les taxes écologiques, un « double dividende » : un effet favo-

15. Voir Le Cacheux (2012) pour une argumentation plus détaillée en faveur de la « TVA sociale ».

16. Rappelons que la TVA réduite est un instrument de redistribution peu efficace car non ciblé : en montant, il profite autant aux ménages aisés qu'aux ménages les plus démunis, même si les effets d'allègement en pourcentage de leur revenu sont plus importants sur ces derniers. Soulignons que dans plusieurs pays européens dont les traditions redistributives sont avérées, le taux normal de TVA est élevé et, dans le cas du Danemark, c'est un taux unique à 25% qui est prélevé sur toutes les dépenses de consommation, à l'exception de la presse.

rable sur le premier objectif visé – réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans la perspective de la lutte contre le changement climatique et réduction des importations de ressources naturelles, notamment fossiles – et un effet bénéfique sur l’emploi et la masse salariale, grâce à l’adoption de technologies plus intensives en main-d’œuvre.

2.3. Reprofiler les prélèvements directs et les allocations sous conditions de ressources

Parce que la redistributivité du système actuel de prélèvements directs sur les revenus des personnes apparaît insuffisante, notamment en haut et en bas de l’échelle des revenus, et parce que les alourdissements proposés de la fiscalité écologique et de la fiscalité pesant sur la consommation auront des conséquences négatives sur le pouvoir d’achat, notamment des ménages à revenus bas ou moyens, du moins à court terme, il est nécessaire d’inclure dans la réforme fiscale un important volet de reprofilage de l’ensemble des prélèvements directs – Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), Contribution sociale généralisée (CSG) et Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), et Taxe d’habitation (TH)¹⁷ –, des crédits d’impôts – notamment les principales « niches fiscales » et la Prime pour l’emploi (PPE) – et des principales allocations sous conditions de ressources – Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de rentrée scolaire (ARS), Allocation logement, notamment.

Ce troisième volet de la réforme doit viser la mise en cohérence d’un ensemble aujourd’hui caractérisé par une grande hétérogénéité, dans le traitement des familles notamment (Allègre, 2012) et, globalement, par une faible redistributivité en bas et en haut de l’échelle des revenus. La refonte des barèmes doit, en outre,

17. C’est, évidemment, le dispositif qui prévaut dans le cas de la « TVA sociale ». Mais les allègements de charges décidés récemment sont ciblés sur les salaires compris entre 1,6 et 2,2 SMIC (Heyer et Plane, 2012), ce qui amoindrit l’efficacité du dispositif en termes d’emploi. Il est vrai que les charges patronales sur les bas salaires sont déjà très faibles : ne subsistent plus que les cotisations finançant les prestations contributives (retraites et chômage). Mais on pourrait imaginer, au prix, certes, d’une modification institutionnelle dans ces domaines, de s’attaquer à la baisse de ces charges sur les bas salaires (Elbaum, 2012).

18. Principal impôt local, la TH est aujourd’hui un prélèvement important pour de nombreux ménages. Ses conditions de plafonnement ou d’exonération étant liées à l’imposition nationale des revenus des personnes, il apparaît souhaitable de le mettre en cohérence avec les prélèvements directs nationaux et de l’inclure dans le champ de la réforme.

permettre de compenser, pour les ménages ayant des revenus moyens et faibles, les effets des hausses de la fiscalité écologique et de la TVA sur leur pouvoir d'achat¹⁹. Ainsi, au lieu d'organiser une compensation spécifique et généralisée, à l'instar de celle qui avait été prévue dans le projet de taxe carbone voté en France en 2009 – et finalement rejeté par le Conseil constitutionnel –, la réforme globale doit y affecter une partie des recettes nouvelles pour viser une compensation partielle²⁰, mais en cohérence avec l'ensemble des prélèvements directs et prestations sous conditions de ressources, le reste étant affecté à la baisse des charges sur les salaires, notamment bas et moyens, afin de favoriser l'emploi.

Dans ce nouveau système de prélèvement sur les revenus des personnes, comportant un volet d'allocations conçues comme un « impôt négatif », deux grands choix devront être débattus : d'une part celui de l'individualisation ou de la préservation du caractère familialisé du prélèvement direct, choix crucial qui dépend de la vision de l'individu et de la famille dans la société (Allègre, 2012 ; Landais, Piketty et Saez, 2011 ; Sterdyniak, 2012a) ; d'autre part le traitement des revenus et plus-values du capital, bénéficiant actuellement de régimes distincts, mais pas nécessairement plus favorables (Sterdyniak, 2012), du moins si l'on ne considère pas les possibilités d'évasion fiscale et les « niches ».

Une réforme de l'imposition des revenus et plus-values sur le capital des ménages ne peut toutefois être conduite indépendamment de celle de l'imposition des patrimoines et de leurs transmissions (donations et successions). Dans ce domaine, revenir à la situation qui prévalait avant les réformes de 2007 et 2011 n'est sans doute pas la meilleure solution, car les dispositifs préexistants

19. Notons que la récente création d'une taxe carbone en Australie (novembre 2011) a été accompagnée d'un relèvement du seuil d'imposition des revenus des personnes qui a compensé les pertes de pouvoir d'achat des ménages modestes et facilité l'acceptabilité politique de la réforme. Mais, sans entrer dans les détails techniques, on peut également envisager une compensation ciblée par distribution de « bons » ou de « vouchers », mais également couplée à la refonte de l'allocation logement. Il conviendrait, en tout cas, d'inclure dans la réforme une réflexion et une refonte des « tarifs sociaux » de l'électricité et de l'eau, et sans doute des transports publics.

20. Il convient d'accompagner une telle réforme de politiques de soutien à l'isolation thermique des logements, à la production et à l'usage des énergies renouvelables et aux transports publics, ainsi que de politiques cohérentes de logement et d'urbanisme, afin de favoriser, à terme, la baisse de ces postes de dépenses dans le budget des ménages, notamment les plus modestes.

ne manquaient pas de défauts. Instaurer des prélèvements à taux faible et à assiette large sur le patrimoine et sa transmission paraît être une option plus juste et plus conforme aux contraintes qu'impose la mobilité internationale des personnes.

Quant à l'imposition des bénéfices des entreprises, elle devra faire l'objet d'une réforme qui pourrait être inspirée par des principes similaires, mais si possible en concertation avec nos principaux partenaires européens, au premier rang desquels l'Allemagne (Cour des comptes, 2011).

3. Conclusion

La théorie de la politique économique enseigne un principe simple : face à des contraintes et des objectifs multiples, l'utilisation de plusieurs instruments est toujours préférable à celle d'un seul. Dans le champ de la fiscalité, ce précepte incite à concevoir une réforme qui permette de concilier les grands impératifs de justice économique et de soutenabilité, pas uniquement au sens de retour plus ou moins rapide à l'équilibre des comptes publics, mais surtout au sens de la soutenabilité à long terme d'une croissance riche en emplois. En ne tenant aucun compte des effets économiques des réformes, les évaluations comptables des propositions en présence occultent cette dimension essentielle de toute réforme. Or il est possible, en combinant une augmentation sensible des prélèvements sur les ressources naturelles, les émissions polluantes et la consommation avec un reprofilage des prélèvements directs sur les revenus et les patrimoines des ménages et des principales allocations sous conditions de ressources, d'atteindre les objectifs de justice que l'on se donne tout en respectant les impératifs de la soutenabilité financière et de la soutenabilité économique et environnementale.

Références bibliographiques

- Allègre G., 2012, « Faut-il défendre le quotient familial ? », *Débats et politiques*, Revue de l'OFCE, n° 122, avril.
- Bourguignon F., 1998, *Fiscalité et redistribution*, Rapport du CAE, n° 11, La Documentation française.

- Bourguignon F., et D. Bureau, 1999, *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE n° 17, La Documentation française.
- Bozio A., R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille et O. Meslin, 2012, *Fiscalité et redistribution en France 1997-2002*, Rapport IPP, <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2011/11/fiscalite-redistribution-rapport-IPP-mars2012.pdf>.
- Carbonnier C., 2010, « Per unit and ad valorem consumption taxes, estimation of the difference of shifting on prices of alcoholic beverages in France, 1993-1997 », *Document de travail THEMA*, http://www.congres.afse.fr/docs2011/852330excisevat_draft.pdf
- Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, 2009, *Rapport sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, *Prélèvements obligatoires sur les ménages. Progressivité et effets redistributifs*, http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/Rapport_conseil_prelevements_obligatoires_prelevements_obligatoires_sur_les_menages_11052011.pdf.
- Cour des comptes, 2011, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_prelevements_fiscaux_sociaux_France_Allemagne_04032011.pdf.
- Delalande N., 2011, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, L'univers historique, Seuil.
- Elbaum M., 2012, « Financement de la protection sociale. Quelles perspectives au-delà des 'solutions miracles' ? », *Débats et politiques*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Eurostat, 2011, *Tendances des recettes fiscales des pays de l'Union européenne*.
- IEA-OPEC-OECD-World Bank, 2010, *Analysis of the scope of energy subsidies and suggestions for the G20 initiative*, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/5/45575666.pdf>.
- INSEE, 2011, *Portrait social de la France*, <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/sommaire.asp?codesage=FPORSOC11>.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, La République des idées, Seuil.
- Laurent É., et J. Le Cacheux, 2012, « Carbone sans frontières. Quelles solutions fiscales face aux émissions importées ? », *Débats et politiques*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Le Cacheux J., 2008, *Les Français et l'impôt*, Débat public, Odile Jacob et La Documentation française.

- Le Cacheux J., 2012, « TVA 'sociale', antisociale ? », *Blog de l'OFCE*, 6 janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=959#more-959>.
- Mirrlees J., 1971, « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, avril.
- Mundell R., 1960, « The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates », *Quarterly Journal of Economics*, vol.84, n° 2.
- Timbeau X., 2012, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Blog de l'OFCE*, 21 mars, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1542#more-1542>.
- Tinbergen 1952, *On the theory of economic policy*, Amsterdam, North-Holland.
- Saint-Etienne C., et J. Le Cacheux, 2005, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du CAE n° 56, La Documentation française.
- Sterdyniak H., 2012a, « Pour défendre le quotient familial », *Blog de l'OFCE*, 11 janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1043#more-1043>.
- Sterdyniak H., 2012b, « Lecture critique de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale*. Trois désaccords et certaines convergences », *Débats et politiques, Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Sterdyniak H., 2012c, « De l'imposition des revenus et du capital des ménages », *Blog de l'OFCE*, 12 mars, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1494#more-1494>

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DES RÉFORMES FISCALES

UNE ANALYSE HISTORIQUE

Nicolas Delalande

Centre d'histoire de Sciences Po

Cet article vise à souligner le rôle des ressources politiques, des contraintes institutionnelles et des compromis sociaux dans l'élaboration des politiques fiscales. À partir d'une réflexion historique sur quelques-unes des réformes mises en œuvre depuis le XIX^e siècle et de l'éclairage fourni par les acquis de l'économie politique, il aborde trois questions successives : La première est celle de savoir si la démocratie est une condition suffisante à l'adoption de politiques fiscales redistributives. La seconde évalue les contraintes qui pèsent sur l'élaboration et l'application des réformes. Enfin, la troisième définit dans quel contexte politique et économique les réformes ont le plus de chance d'aboutir. Réformer l'impôt suppose de s'appuyer sur une coalition politique cohérente, de surmonter les diverses résistances sociales, institutionnelles et techniques susceptibles d'y faire obstacle, et de savoir tirer profit des circonstances favorables dans lesquelles s'érodent les idéologies et les croyances solidement établies.

Mots clés : impôt, réforme, démocratie, État, inégalités, élections.

Les thématiques de la justice et de la réforme fiscales n'ont jamais été aussi présentes dans le débat public qu'au cours des derniers mois. La crise de 2008, puis la crise des dettes souveraines ont brusquement modifié les termes de l'équation fiscale : l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires, défendu par les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007, a laissé place à un relatif consensus sur la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour tenter de parvenir d'ici quelques années à l'équilibre des comptes publics. La plupart des prétendants à la victoire en 2012 paraissent s'accorder sur une trajectoire tendant à conjuguer augmentation des prélèvements et limitation des dépenses, les diffé-

rences portant sur le dosage entre ces deux objectifs et sur le choix des outils et des catégories appelés à en supporter le coût.

Les promesses de réforme, voire de « révolution » fiscale, figurent en bonne place dans les programmes politiques, en particulier à gauche. Depuis plus d'un an, les commentateurs et les acteurs politiques n'ont cessé d'affirmer que la question de l'impôt serait l'un des enjeux majeurs de l'élection présidentielle. Beaucoup y voient l'un des véritables sujets de clivage entre la majorité sortante, handicapée par les nombreuses critiques formulées à l'encontre du paquet fiscal voté en août 2007 (bouclier fiscal à 50 %, réduction des droits de succession, défiscalisation des heures supplémentaires, etc.), et l'opposition de gauche, prompte à dénoncer l'injustice et l'inefficacité de mesures qui ont affaibli la progressivité de l'impôt sans procurer les bienfaits économiques escomptés. Pour autant, l'intensité des conflits et des débats en matière d'impôt ne garantit pas que l'élection soit suivie d'une authentique transformation des structures de la fiscalité française. Il peut très bien exister un écart entre l'attention politique et médiatique reçue par sur un ensemble de promesses électorales (ce que les politistes appelleraient la « *politics* ») et leurs implications concrètes en termes de politiques publiques (les « *policies* »). Bonnes à défendre lors des campagnes, les réformes fiscales seraient en revanche nettement moins populaires une fois venu le temps de leur application, le volontarisme politique devant alors faire face à des résistances multiples et parfois non anticipées.

Dans le cadre d'un dossier consacré à l'analyse économique des projets de réforme fiscale, cet article vise à souligner le rôle des ressources politiques, des contraintes institutionnelles et des compromis sociaux dans l'élaboration des politiques fiscales. Disposer d'un projet clair et cohérent de réforme, soigneusement mis au point par des experts et des techniciens, est indispensable mais ne suffit pas toujours : il faut encore construire les conditions politiques de son acceptation, ce qui suppose de négocier avec des acteurs multiples (parlementaires, groupes d'intérêts, fonctionnaires, partenaires sociaux, etc.) et de tenir compte de facteurs tout autant économiques que moraux, symboliques ou médiatiques. Les objectifs sont eux aussi multiples et souvent contradictoires : augmenter les recettes pour réduire le déficit, améliorer la justice du système pour renforcer le consentement des citoyens, alléger et

simplifier l'impôt pour soutenir la croissance. Une manière classique d'expliquer les difficultés rencontrées dans l'application des réformes consiste à souligner la complexité et la technicité de la matière fiscale. Tout aussi importante est la centralité de l'impôt dans le fonctionnement des sociétés et des économies contemporaines. Après plusieurs décennies de croissance des prélèvements, les normes fiscales pèsent, plus ou moins directement, sur un grand nombre de comportements économiques, sociaux et démographiques. Les changer implique forcément de toucher à des paramètres de la vie quotidienne des individus, des familles ou des entreprises.

À partir d'une réflexion historique sur quelques-unes des réformes fiscales mises en œuvre depuis le XIX^e siècle, et de l'éclairage fourni par certains acquis de l'économie politique (*political economy*), cet article abordera trois questions successives : 1) La démocratie est-elle une condition suffisante à l'adoption de politiques fiscales redistributives ? ; 2) Quelles sont les contraintes qui pèsent sur l'élaboration et l'application des réformes ? ; 3) Dans quel contexte politique et économique les réformes ont-elles le plus de chance d'aboutir ? C'est à la lumière des réponses apportées à ces questions que l'on pourra évaluer si les projets de réforme défendus aujourd'hui ont une chance, ou non, de transformer certains des traits structurels qui caractérisent la fiscalité française depuis plusieurs décennies.

1. Les déterminants politiques des réformes fiscales

La démocratisation des régimes politiques et des sociétés implique-t-elle automatiquement une accentuation du caractère redistributif des prélèvements obligatoires (Lindert, 2004) ? L'analyse des conditions politiques dans lesquelles se sont déployées les réformes fiscales au cours des décennies passées apporte des réponses nuancées et parfois contre-intuitives à cette question d'apparence pourtant simple.

1.1. Les « vagues » de réformes depuis le XIX^e siècle

Pour bien comprendre les origines de notre système d'impôts et les rapports de force politiques qui l'ont façonné, il convient dans un premier temps de resituer les grands moments de la réforme

fiscale dans la longue durée. Les pays d'Europe de l'ouest et les États-Unis ont connu des transformations à peu près concomitantes, fondées sur des principes et des objectifs communs, au cours des deux siècles passés. L'évolution des modes de prélèvement a résulté du développement des États bureaucratiques, de la multiplication des guerres et des processus de démocratisation des sociétés. Trois vagues successives, correspondant à des conceptions différentes de l'économie politique et de la justice sociale, peuvent être schématiquement distinguées.

De la fin du XVIII^e siècle à la fin du XIX^e siècle, la plupart des pays se sont efforcés de garantir le principe de l'égalité devant l'impôt et de substituer aux systèmes d'exemption et de privilèges de l'Ancien Régime des impôts et des taxes frappant tous les contribuables de manière à peu près uniforme. La justice fiscale renvoyait à l'époque à la notion de proportionnalité des charges : pour qu'un impôt soit juste et accepté, il fallait qu'il prenne à chaque contribuable la même part de son revenu. Des impôts directs proportionnels étaient appliqués, toutefois l'essentiel des ressources des États provenait de taxes indirectes sur la consommation et de droits de douanes. Le rôle économique de la fiscalité restait limité, les taux de prélèvement ne dépassant pas les 10-15 % du revenu national : l'impôt avait alors pour principale fonction de financer les dépenses régaliennes des États, sans influencer sur les structures économiques et sociales.

Cette première conception de la justice fiscale, qui correspondait à un acquis de la période révolutionnaire, s'est érodée à la fin du XIX^e siècle, à mesure que les injustices des taxes indirectes et des impôts proportionnels furent dénoncées. Il apparut en effet que la proportionnalité nominale des taux se conjugait avec une régressivité effective des prélèvements. L'économie marginaliste, qui se développait à la fin du XIX^e siècle, explora les effets non redistributifs de ces systèmes et justifia, sur le plan mathématique, l'idée de progressivité, également défendue en termes philosophiques et moraux : la justice ne consistait plus seulement à prendre à chacun la même part de son revenu, mais à égaliser les sacrifices consentis par les contribuables, en fonction de leur capacité contributive. C'est à travers ces réflexions que naquit la justification moderne de la progressivité de l'impôt, une caractéristique majeure des systèmes de redistribution au cours du XX^e siècle

(Piketty, 2001). Ce fut un mouvement global, qui se caractérisa par l'adoption, dans de nombreux pays avant et pendant la Première Guerre mondiale, d'un impôt progressif sur le revenu des particuliers, d'un impôt progressif sur les successions, et d'une diminution des droits de douanes et des taxes indirectes dans le financement des budgets publics. Ce système monta en puissance tout au long du XX^e siècle, à la faveur notamment de la crise des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale, qui transforma les impôts progressifs sur le revenu en véritables impôts « de masse », applicables à une majorité de la population (Steinmo, 2003).

Cet équilibre s'est maintenu jusque dans les années 1970, lorsque des critiques de plus en plus fortes commencèrent à être émises contre les effets désincitatifs de la fiscalité progressive, notamment aux États-Unis. Les élections de Ronald Reagan puis de Margaret Thatcher ont ouvert un mouvement de baisse des prélèvements obligatoires et de leur progressivité, présenté à la fois comme plus juste et plus efficace sur le plan économique. Le thème de la « *flat tax* », un temps très populaire, a symbolisé cette nouvelle philosophie de la réforme fiscale, tournée vers l'égalisation des taux, au nom de l'efficacité économique et d'une nouvelle conception de la justice. Dans certains pays, la réforme n'a pas forcément eu pour objectif de diminuer le poids de l'imposition, mais d'élargir les bases de l'impôt tout en réduisant les taux pour atténuer leur caractère « confiscatoire », à l'image de la réforme suédoise de 1991 (Agell *et al.*, 1996), souvent citée en exemple au cours des dernières années. Globalement, les années 1980-2000 se sont traduites par un déclin de la progressivité, concomitant à une élévation des inégalités de revenus et de patrimoines (Piketty et Saez, 2003).

1.2. Plus de démocratie = plus de redistribution ?

Si globalement tous les pays ont connu des évolutions convergentes (Nehring et Schui, 2007), ces trois vagues de réformes ne les ont pas tous affectés de manière identique, ni dans les mêmes proportions. Au-delà de tendances communes se sont affirmées des trajectoires nationales, qui s'expliquent par l'histoire sociale et politique propre à chaque pays, la variété des structures institutionnelles de délibération et de prise de décision (Steinmo, 1993),

ou la capacité différentielle des acteurs sociaux et politiques à nouer des compromis.

Bien que l'histoire de la progressivité puisse, à un niveau macro, être associée à la démocratisation des sociétés, une analyse plus fine du détail des chronologies fait apparaître des évolutions plus nuancées. L'explication de l'adoption des réformes fiscales par l'ouverture sociale du suffrage et la mobilisation croissante des classes ouvrières, qui exercerait une double pression sur les gouvernements en faveur d'une redistribution des charges et d'une augmentation des dépenses sociales (Acemoglu et Robinson, 2000), ne se vérifie pas partout. S'agissant de l'impôt sur le revenu, les résistances furent particulièrement fortes dans deux pays, la France et les États-Unis, qui disposaient pourtant du suffrage universel masculin dès la moitié du XIX^e siècle. L'adoption de l'*income tax* par le Congrès américain fut invalidée par la Cour suprême en 1895, et le Sénat français résista jusqu'en 1914. À l'inverse, des pays en apparence moins démocratiques, mais où le mouvement ouvrier était parfois mieux organisé, adoptèrent des formes d'imposition sur le revenu plus précocement. Pour les observateurs français de l'époque, la création en Prusse de l'*Einkommensteuer* en 1891 constituait un argument pour rejeter ce type de réformes, jugées adaptées à des pays autoritaires, mais incompatibles avec des peuples « libres ». De même, l'existence d'un *income tax* en Grande-Bretagne depuis 1842 était parfois interprétée comme le signe que cet impôt convenait mieux à des pays aristocratiques qu'à des sociétés plus égalitaires (ou, du moins, se pensant comme telles).

La relation entre démocratie, réforme fiscale et redistribution nécessite donc des ajustements, qui permettent de comprendre pourquoi les chemins empruntés par les réformes sont aussi sinueux. Une théorie assez simple voudrait que des citoyens informés des inégalités produites par le système fiscal se prononcent en faveur d'une réforme de celui-ci, pour le rendre plus conforme aux intérêts de la majorité. La position de l'électeur médian dans la distribution des revenus serait déterminante pour faire basculer le système de redistribution dans un sens ou dans un autre (Meltzer et Richard, 1981). Or la science politique des vingt dernières années a plutôt buté sur le constat contraire : comment comprendre que, dans le passé, des mesures destinées à satisfaire

les plus défavorisés n'aient pas déclenché un élan de soutien et d'approbation ? Pourquoi les pauvres, qui constituent souvent la majorité de la population, ne soutiennent-ils pas des mesures confiscatoires à l'encontre des plus fortunés (Roemer, 1998) ? Et, inversement, comment comprendre que des réformes favorables à une minorité de privilégiés aient pu recueillir le consentement de la majorité, comme cela a pu être observé aux États-Unis ou en Europe durant les années 1990-2000 ? Lors de son adoption à l'automne 2005, le bouclier fiscal recueillait par exemple plus de 70 % d'opinions positives dans les sondages, quand bien même il ne devait s'appliquer qu'à un petit nombre de contribuables (moins de 20 000 personnes).

Les mesures de diminution des droits de succession, appliquées notamment aux États-Unis, en Italie ou en France dans les années 2000, soulèvent le même genre d'interrogations. Deux politistes américains ont par exemple étudié la réforme des droits de succession menée aux États-Unis au début du premier mandat de George W. Bush, en 2001, en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles un impôt ne concernant que 2 % des contribuables avait pu susciter une telle mobilisation en faveur de sa suppression depuis les années 1990 (Graetz et Shapiro, 2005). Au-delà des biais introduits dans la perception des enjeux par le lobbying des *think tanks* conservateurs et de certains médias (Hacker et Pierson, 2010), cette étude de cas soulignait que les individus ne se prononcent pas uniquement en fonction de leur position à un instant t dans la hiérarchie des revenus et des patrimoines, mais également en fonction de la position qu'ils espèrent atteindre dans un futur plus ou moins proche : en matière d'impôt, les électeurs défendent autant leurs intérêts du moment qu'une certaine vision de leur avenir personnel, qui dépend de leur conception et de leur expérience de la mobilité sociale (Piketty, 1995).

1.3. Un problème d'information ?

Une manière simple et rationnelle de résoudre ce paradoxe serait de considérer qu'il s'agit d'un simple problème d'accès à l'information, les électeurs soutenant des mesures parfois contraires à leurs intérêts du fait d'une mauvaise perception des effets potentiels des réformes sur la répartition des revenus et des patrimoines. Dans cet esprit, les pauvres voteraient parfois contre

leurs intérêts non par idéologie ou goût du paradoxe, mais tout simplement parce qu'ils ne disposeraient pas des informations suffisantes pour formuler un choix éclairé. L'opacité du système de redistribution renforce à coup sûr cette impression, sachant qu'il était encore très difficile, jusqu'à une date récente, de connaître le bilan exact des effets des prélèvements et des transferts sur les inégalités en France, à moins de consulter régulièrement les publications annuelles de l'Insee. C'est pourquoi les économistes attachent une grande importance à la transparence et à la diffusion sociale des statistiques, afin de donner aux dirigeants politiques et aux citoyens des outils de compréhension des enjeux fiscaux. De ce point de vue, l'année 2011 a marqué un tournant dans la manière dont l'opinion publique perçoit la justice et l'efficacité du système de redistribution, en particulier depuis la mise en ligne du simulateur élaboré par trois économistes, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2011). D'usage facile et transparent, cet outil a permis à des dizaines de milliers de personnes de visualiser le degré de progressivité des prélèvements, et notamment de prendre conscience de la diminution du taux moyen d'imposition sur les 5 % des Français les plus riches. Ce constat, désormais fondé statistiquement, renvoie à une longue histoire de critiques contre la régressivité de la fiscalité française, qui a presque toujours reposé davantage sur les impôts sur la consommation, ou les impôts proportionnels, que sur les impôts progressifs (Delalande, 2011).

Quand bien même l'information serait entièrement disponible, il n'est pas sûr que les électeurs se prononcent toujours dans le sens attendu. Les intérêts immédiats peuvent aussi être contrebalancés par un attachement à des valeurs : il n'est pas impossible que des riches soutiennent des mesures de redistribution, et inversement que des pauvres s'y opposent. La question est alors de savoir comment les individus font le lien entre les valeurs qu'ils défendent et les politiques publiques sur lesquelles ils doivent se prononcer. Là encore, c'est au sujet des droits de succession que des enquêtes intéressantes ont été menées au cours des dernières années. Larry Bartels, politiste à l'université de Princeton, a ainsi exploré les ressorts de la « démocratie inégalitaire » américaine (2008), en insistant notamment sur le hiatus pouvant séparer l'attachement des citoyens à des valeurs égalitaires, d'un côté, et leur capacité à juger du lien entre ces valeurs et les politiques

publiques concrètes, d'un autre côté. Des électeurs peuvent ainsi déplorer l'augmentation des inégalités tout en soutenant des allègements d'impôt pour les plus riches : tout dépend du lien de cause à effet qu'ils établissent, ou non, entre ces deux réalités.

Ce constat peut surprendre mais s'explique mieux si l'on considère que personne ne se prononce seulement à titre individuel lorsqu'il s'agit d'impôt. La figure de l'électeur comparant sa feuille de salaire aux propositions avancées par les différents candidats ressemble plus à un mythe qu'à un comportement électoral effectif. En effet, la spécificité du débat politique est de mettre en scène des collectifs, aux contours certes flous, qui influent sur la perception des intérêts individuels. Les débats sur la politique fiscale ont toujours été des moments de discussion et de mise à l'épreuve des catégories utilisées pour décrire la réalité sociale. Depuis le début du XX^e siècle, les « classes moyennes » sont ainsi en permanence au cœur des affrontements partisans, chaque camp accusant l'autre de vouloir « matraquer » ou faire payer les groupes intermédiaires (Goux et Maurin, 2012). La défense des classes moyennes a d'ailleurs pris naissance précisément à l'occasion de la controverse sur l'adoption de l'impôt sur le revenu entre 1907 et 1914.

1.4. Des enjeux multidimensionnels

La défense et la mise en œuvre des réformes fiscales font également intervenir des facteurs non strictement économiques, qui complexifient l'analyse de leurs déterminants politiques. Un aspect essentiel, bien documenté par la littérature, concerne l'importance des enjeux proprement administratifs. Des individus qui auraient intérêt à soutenir une réforme peuvent néanmoins s'y opposer si celle-ci introduit des procédures nouvelles qui modifient leurs relations avec l'administration. Les sujets de protestation peuvent être autant liés à la redistribution des charges fiscales qu'aux formalités de leur calcul et de leur prélèvement. Deux sociologues ont ainsi comparé de manière systématique l'évolution des systèmes fiscaux en France et aux États-Unis au cours du XX^e siècle. Contrairement à une idée de sens commun, l'impôt a longtemps été plus progressif outre-Atlantique qu'en France, où la résistance à l'imposition directe des revenus s'est appuyée sur le refus de voir l'État s'immiscer dans les affaires privées. La lutte contre « l'inquisition fiscale » a servi de discours unificateur aux contestataires de

l'impôt, tandis qu'aux États-Unis c'est plutôt la méfiance vis-à-vis des grands trusts économiques qui aurait permis de surpasser les réticences initiales au développement des capacités de prélèvement de l'État (Morgan et Prasad, 2009). De même, la « révolte » des contribuables californiens dans les années 1970, débouchant sur le vote de la fameuse Proposition 13 en 1978, aurait eu pour point de départ des résistances diffuses face à la modification des modalités de calcul de l'impôt foncier, avant d'être canalisée en un mouvement plus politique de critique des prélèvements obligatoires (Martin, 2008).

Les débats sur l'impôt font aussi appel à toute une gamme de valeurs, de symboles et de récits qui placent très directement ces enjeux sur le terrain de la morale. Les réformes réussies sont celles qui parviennent à convaincre de la justice de leur cause, quand bien même celle-ci ne serait pas économiquement vérifiée. Cette prégnance des symboles peut aussi expliquer les effets de distorsion entre l'intensité des débats et le faible poids économique de certains prélèvements, à l'image de l'impôt sur la fortune qui suscite infiniment plus de polémiques et de dénonciations que d'autres impôts aux recettes pourtant nettement supérieures (entre 3 et 4 milliards d'euros pour le premier, contre plus de 80 milliards à la CSG, par exemple). En temps de crise, chaque centaine de millions compte néanmoins, des prélèvements même limités jouant un rôle de correction des inégalités les plus évidentes. L'opposition, aussi bien économique que morale, entre les revenus gagnés par le travail et les revenus hérités, a longtemps structuré les débats fiscaux, comme en Angleterre au début du XX^e siècle lorsque le *People's Budget* en 1909 conduisit à l'introduction d'une *supertax* et de taux progressifs dans le système fiscal. Les mots et les formules (« bouclier », « contribution exceptionnelle », « TVA sociale », etc.) utilisés pour promouvoir ou dénoncer les projets de réforme de l'impôt sont donc essentiels, d'autant plus dans des sociétés où la communication est omniprésente et multiforme. La mise en débat des questions fiscales dans l'espace public implique de recourir à des images, des chiffres et des expressions qui vont nécessairement au-delà de l'aspect technique, juridique ou économique, des mesures proposées.

2. Inerties et résistances : des réformes sous contrainte

Le hiatus entre les appels à la « révolution fiscale » et le caractère incrémental des réformes effectivement appliquées semble être un trait caractéristique des politiques de taxation. Une des premières désillusions des républicains français fut le rétablissement des impôts sur la consommation, pourtant fermement condamnés avant 1789 et abolis dès les premières années de la Révolution. Différents droits indirects sur le sel ou les boissons réapparurent sous le Consulat et l'Empire, pour compenser les rentrées financières décevantes des nouvelles contributions directes (les contributions foncière et personnelle-mobilière, la patente et l'impôt des portes et fenêtres), connues plus tard sous le nom des « quatre vieilles ». Les réformes fiscales, quelle que soit l'ampleur de leurs ambitions, sont souvent contraintes de conserver une partie de l'existant, ou d'empiler de nouveaux prélèvements sur une structure déjà en place. Peu de pays ont, comme la Grande-Bretagne au XIX^e siècle, connu une transformation complète de leurs modes de financement en seulement quelques décennies. Les droits d'accise, qui représentaient la plus grande part des recettes de l'État britannique jusqu'en 1815, furent réduits et remplacés par un impôt sur le revenu en 1842. De même, les droits sur les céréales (les « *Corn Laws* ») furent abolis en 1846, marquant le démantèlement d'un système protectionniste condamné pour ses effets négatifs sur les producteurs et les consommateurs (Daunton, 2001).

Les réformes appliquées au tournant du XX^e siècle ont, il est vrai, puissamment bouleversé les principes de l'imposition. La situation était cependant complètement différente de celle dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui : il fallait à l'époque trouver de nouvelles ressources alors que les taux de prélèvement (dont la mesure était encore très imparfaite) ne dépassaient sans doute nulle part les 15 % du PIB. Aujourd'hui, avec un taux de prélèvements obligatoires situé autour de 45 % en France, les marges de manœuvre des réformateurs sont nécessairement plus réduites. Réformer au début du XXI^e siècle se révèle en effet bien plus complexe qu'autrefois : les systèmes de prélèvement et de redistribution sont parvenus à un degré de sophistication inédit, et reposent en large partie sur un empilement de prélèvements

apparus à des dates différentes, dans des contextes sociaux, politiques et économiques singuliers.

2.1. Le consentement à l'impôt, un frein aux réformes ?

Tout effort de « remise à plat » du système implique de tenir compte d'un très grand nombre de variables, d'acteurs et d'intérêts. Jusqu'au début du XX^e siècle, l'impôt avait pour unique mission de subvenir aux dépenses régaliennes de l'État (armée, justice, police) et aux nouvelles missions apparues au cours du XIX^e siècle (routes, canaux, éducation). Le siècle suivant a entraîné un élargissement considérable de son poids dans l'économie, ainsi que du périmètre de ses interventions. La fiscalité joue désormais un rôle crucial aussi bien dans les politiques de redistribution, le financement de l'économie ou l'orientation des conduites individuelles (santé publique, démographie, etc.). Les conséquences d'une modification des règles fiscales sont parfois telles que certains préconisent le *statu quo* plutôt que la mise en œuvre de réformes complexes destinées à introduire plus de justice ou d'efficacité. Dès le XIX^e siècle, les conservateurs mettaient en garde contre l'esprit de réforme, arguant que la stabilité des règles et des procédures valait mieux que toutes les audaces transformatrices. La maxime la mieux partagée chez les spécialistes de finances publiques affirmait qu'il n'y avait pas de meilleurs impôts que ceux déjà existants.

De nombreux fonctionnaires et économistes étaient surtout soucieux de préserver le consentement à l'impôt, acquis péniblement au fil du XIX^e siècle. Supprimer les « quatre vieilles » pour leur substituer un impôt unique sur le revenu pouvait être une option désirable en théorie, quoique dangereuse en pratique, dans la mesure où elle supposait de renégocier les termes du pacte fiscal et d'ouvrir un large débat sur la répartition des charges. Plus fondamentalement, la réforme de l'impôt inquiétait parce qu'elle obligeait à redéfinir les liens des citoyens à l'État, notamment par la création de la déclaration de revenus, un mécanisme inutilisé avant le début du XX^e siècle. Les adversaires des réformes ne niaient pas l'injustice ou l'imperfection du système en place, mais insistaient sur le fait que le mieux pouvait être l'ennemi du bien : l'acceptation du système leur paraissait un bien plus chérissable encore que l'amélioration de ses capacités redistributives. La peur des révoltes constitua longtemps un frein aux réformes, dans la

mesure où la recherche d'une meilleure efficacité et d'une plus grande justice du prélèvement pouvait s'accompagner d'une déstabilisation des rapports sociaux et de l'autorité de l'État.

Cet exemple montre que les réformateurs de l'impôt doivent aussi tenir compte de la volonté et de la capacité des administrations à mettre en œuvre de nouvelles règles de taxation. Dans le passé, certaines réformes ont pu voir leurs effets limités, non pas tant en raison de l'opposition des agents chargés de les appliquer, qu'à cause d'un manque de moyens ou de compétences appropriées. L'application de l'impôt sur le revenu durant l'entre-deux-guerres en est une bonne illustration. L'instauration de la déclaration de revenus se heurta à de nombreuses difficultés administratives : le personnel des Contributions directes, en nombre insuffisant, y était peu préparé, l'apprentissage des techniques de contrôle et de vérification supposant un minimum de formation. Il fallut attendre les années 1950 pour que le ministère des Finances se dote d'une véritable capacité de contrôle fiscal, ce qui attisa d'ailleurs le mouvement anti-impôt mené par Pierre Poujade (Spire, 2009). Dans le contexte actuel, l'enjeu de l'adhésion de l'administration aux réformes se pose non plus au sujet de la déclaration de revenus, mais au contraire à propos du prélèvement à la source, qui serait adopté en cas de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG (déjà prélevée à la source). Ce système, adopté par de nombreux pays, aurait, selon ses partisans, l'avantage de faciliter le paiement de l'impôt et d'améliorer la lisibilité du système. Alors que les contribuables y paraissent plutôt disposés, les syndicats de fonctionnaires expriment des réticences. Un récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2012) souligne que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu aurait sans doute moins d'intérêt aujourd'hui qu'il y a une quinzaine d'années, dans la mesure où l'administration fiscale s'est fortement modernisée au cours des années 2000 (déclaration préremplie, dématérialisation des moyens de paiement, etc.).

2.2. Complexité des instruments et quête de simplicité

Les réformes sont, plus encore que dans le passé, dépendantes des instruments existants et de leur incidence économique, sociale et politique. Cette tendance s'est accentuée avec le développement, depuis les années 1970, du recours aux dépenses fiscales

rebaptisées « niches fiscales » dans le débat politique et médiatique (Weidenfeld, 2011). Plutôt que de diminuer fortement les taux nominaux d'imposition (du moins pas avant les années 1980), la politique suivie aux États-Unis puis en Europe a consisté à multiplier les exonérations et les dérogations, conçues comme des sortes de soupape de sécurité pour atténuer les mécontentements (Zelizer, 1998). Cette logique a conduit à une situation où les contribuables les plus aisés sont quasiment en mesure de choisir leur taux d'imposition en fonction de l'utilisation qu'ils font de leurs revenus. Les effets économiques et sociaux des niches fiscales se sont immiscés dans un très grand nombre de comportements et de décisions individuels, les uns bénéfiques à la collectivité, les autres sans véritable utilité sociale. La multiplication de ces dispositifs (plus de 400) exerce une contrainte sur les législateurs, qui doivent prendre le risque, en ciblant certaines mesures, de voir des catégories se mobiliser pour la défense de leur situation. Les « *policies* » des dernières décennies ont ainsi un impact direct sur les « *politics* » d'aujourd'hui, dans la mesure où ces instruments influent sur les décisions politiques et peuvent rendre coûteuses, électoralement, certaines tentatives de réforme (Bezes et Siné, 2011).

En réaction, la complexité croissante des systèmes fiscaux a depuis longtemps suscité les réflexions de réformateurs, d'économistes ou de philosophes sur la nécessité de simplifier l'impôt pour en faciliter l'acceptation (Delalande et Spire, 2010). Tout au long du XIX^e siècle, l'utopie d'un impôt unique, simple et transparent, était présentée comme une promesse de modernité et d'efficacité. Les républicains militaient en faveur de la suppression des innombrables taxes sur la consommation, soustraites au regard des citoyens, et de leur remplacement par un impôt unique sur le revenu ou le capital, qui aurait placé tous les contribuables sur un pied d'égalité. L'évolution des systèmes de prélèvement au cours du XX^e siècle est plutôt allée en sens inverse : l'impôt sur le revenu s'est greffé aux impôts existants, devenant lui-même de plus en plus complexe pour s'adapter aux transformations des structures économiques et sociales. Ce mouvement a, pour une large part, accompagné le processus de différenciation des sociétés industrielles : la politique économique a nécessité des instruments de plus en plus divers et spécialisés. En s'ajustant toujours davantage aux situations particulières, l'impôt a cependant perdu en lisibilité

et en simplicité. C'est d'ailleurs au nom de la nécessaire clarification du système que les propositions de « *flat tax* » ont parfois été justifiées dans les années 1980-1990 : mieux valait, selon ses défenseurs, un prélèvement simple et d'application large, avec un taux unique, plutôt qu'une multiplicité d'impôts et de taxes aux taux variés. Les coûts de l'opacité et de l'illisibilité excèdent sans doute aujourd'hui les bénéfices d'un ajustement permanent aux situations particulières. Le manque de transparence peut en effet nourrir les soupçons d'inégalités et renforcer la défiance généralisée envers le système : la situation de l'entre-deux-guerres, durant laquelle chaque catégorie professionnelle était assujettie à des règles et des taux d'imposition différents (*via* le système des impôts cédulaires, en vigueur jusqu'en 1948, qui prévoyait des modalités particulières de calcul de l'impôt selon les diverses catégories de revenus), fragilisa l'acceptation du nouvel impôt sur le revenu.

Paradoxalement, la complexité et l'opacité, à juste titre dénoncées, ont pu avoir pour effet de stabiliser l'État-providence plutôt que de le fragiliser. C'est du moins ce qui ressort de certaines enquêtes comparatives internationales tendant à montrer que l'État-providence aurait mieux résisté dans les pays à fiscalité indirecte et invisible que dans les pays à fiscalité fortement progressive (Prasad et Deng, 2009). Bien sûr, les seconds disposaient au départ de mécanismes plus redistributifs, dont la vulnérabilité politique était toutefois plus grande : un impôt visible et progressif serait plus facilement exposé à la contestation qu'un ensemble de taxes dissimulées, qu'elles soient proportionnelles ou régressives. Les États-Unis, qui ont eu tout au long du XX^e siècle un système fiscal fortement progressif, ont expérimenté à partir des années 1980 une remise en cause très forte de ce dispositif, avec les baisses d'impôt accordées par Ronald Reagan en 1981 et 1986 (Pierson, 1994). Inversement, l'État-providence français, relativement résilient si on le compare à d'autres à l'échelle internationale, aurait paradoxalement « bénéficié » de la faiblesse de son impôt sur le revenu, qui n'a jamais joué un rôle aussi central qu'aux États-Unis, les cotisations sociales ou la CSG assurant l'essentiel du financement de la protection sociale. Outre d'avoir creusé les déficits budgétaires et favorisé un accroissement des inégalités économiques (Piketty et Saez, 2003), les réformes des conservateurs américains ont aussi eu pour effet d'accentuer la visibilité politique des éventuelles hausses

d'impôt, en supprimant les augmentations automatiques qu'engendrait une hausse nominale des salaires sous l'effet de l'inflation (les seuils des différentes tranches d'imposition restant fixes). L'un des héritages de long terme de cette politique est d'avoir placé la question des hausses et des baisses d'impôt au centre du débat politique américain.

2.3. La mobilisation des groupes d'intérêts

La troisième source de résistances, plus ou moins visibles et audibles selon les cas, émane des groupes d'intérêts et des effets de leurs mobilisations. L'histoire tourmentée des réformes fiscales peut s'expliquer par les différences dans le potentiel de mobilisation de leurs partisans et de leurs adversaires. En effet, il peut se révéler plus compliqué d'agréger des soutiens positifs à une mesure que de rallier temporairement des oppositions hétéroclites aux motivations parfois antagonistes, surtout s'il s'agit de créer un nouvel outil de prélèvement ou de toucher à des situations acquises. Selon le fameux paradoxe d'Olson (1965), de petits groupes ayant beaucoup à perdre (ou à gagner), et disposant d'un bon accès à l'information et aux ressources politiques, peuvent se mobiliser de manière plus efficace qu'un large groupe au sein duquel les gains (ou les pertes) sont répartis de manière plus diffuse.

La cohésion interne des groupes favorables à la redistribution ne doit donc pas être exagérée, et peut expliquer la lenteur ou l'absence de certaines réformes. À la fin du XIX^e siècle, par exemple, la gauche française ne défendait pas des positions univoques au sujet de l'impôt sur le revenu. Jusque dans les années 1900, une partie des anarchistes et des libertaires considérait par exemple que la réforme fiscale ne pouvait pas être une priorité du mouvement socialiste, dans la mesure où l'impôt, quelle que devait être sa forme, serait toujours un outil d'oppression aux mains des classes bourgeoises. Certains thèmes développés à l'extrême gauche du spectre politique pouvaient ainsi entrer en résonance avec des arguments portés par les conservateurs, notamment l'idée selon laquelle la réforme fiscale servait d'abord à augmenter les prélèvements, et non à alléger le fardeau des plus pauvres. L'hostilité à l'État peut parfois décaler les clivages politiques plus classiques, en imposant une lecture des débats en termes d'opposition entre la société et le pouvoir administratif plutôt qu'entre les

groupes sociaux eux-mêmes. Cette contrainte influence d'ailleurs la manière dont les réformes actuelles sont présentées : économistes et dirigeants politiques affirment vouloir concentrer les efforts uniquement sur les 2-3 % des plus riches, espérant ainsi construire une coalition suffisamment large pour éviter la coalescence des mécontentements.

Les résistances sociales aux réformes fiscales, quasi inévitables, donnent très souvent lieu à des transactions et des compromis. Toute la question est de savoir jusqu'à quel point ces concessions annulent, ou non, les effets initialement escomptés. Là encore, l'histoire de l'impôt sur le revenu fournit un bon exemple. Longtemps décriée, la réforme fut appliquée en accordant des ménagements à diverses catégories de contribuables, notamment les paysans qui bénéficièrent durant l'entre-deux-guerres de la possibilité d'être taxés au forfait et non pas d'après la déclaration de leurs revenus effectifs. De même, le Parlement intégra dans le nouvel impôt des mesures destinées à favoriser les familles nombreuses, afin d'obtenir le soutien d'une partie des conservateurs à la réforme. Ces multiples négociations ont puissamment façonné le système fiscal au cours des années, comme l'illustre notamment le quotient familial, adopté en 1945. Même l'application de la TVA, adoptée en 1954, se fit de manière graduelle : sa généralisation fut repoussée jusqu'en 1968, pour ne pas attiser les contestations (Tristram, 2005). L'administration et les autorités ont souvent préconisé la clémence et la prudence, pour éviter de provoquer des troubles à l'ordre public ou de donner trop d'échos aux protestataires. La conséquence de cette prise en compte des intérêts privés a été de multiplier les situations dérogatoires et d'affaiblir le caractère universaliste des principes d'imposition. Se pose alors la question de l'indépendance des législateurs et du poids des intérêts privés sur la définition de l'intérêt général : la multiplication des « niches fiscales », déjà évoquée, a sans conteste accru la présence des intérêts privés dans le processus d'élaboration des politiques fiscales, tout spécialement aux États-Unis où le Congrès joue un rôle décisif en la matière (Howard, 1997).

3. Les moments de la réforme fiscale

La conjonction de facteurs favorables à l'application d'une réforme (proposition simple et populaire, accord de divers groupes sociaux, choix politique clair) peut encore buter sur un dernier écueil, celui du contexte économique et politique dans lequel elle s'inscrit. Est-il possible de réformer de manière aussi complète en temps de crise et en temps de croissance, dans des conjonctures où les prélèvements doivent être augmentés ou lorsqu'il est au contraire envisageable de les diminuer ? Les différents facteurs (politiques, économiques, administratifs) qui définissent la possibilité d'une réforme ne sont pas forcément synchronisés. Une crise économique peut fournir un contexte idéal pour mobiliser en faveur d'une plus grande justice fiscale, tout en rendant très aléatoires les résultats financiers d'une réforme. Dans l'ensemble, les situations d'épreuves ont néanmoins conduit à de profondes redéfinitions des principes d'imposition.

3.1. Réformer par gros temps : le poids des guerres et des crises

Au cours du XX^e siècle, les deux guerres mondiales ont été des moments décisifs pour la transformation des systèmes de prélèvement et leur acceptation par les populations. C'est en effet au tournant de la Première Guerre mondiale que la plupart des pays ont été amenés à réformer et moderniser leurs systèmes d'imposition, pour y introduire des prélèvements fortement progressifs. L'impôt sur le revenu a ainsi été adopté aux États-Unis en 1913, en France en 1914, en Belgique en 1919, pour ne prendre que ces trois exemples. Dans un article récent, deux politistes se sont livrés à une comparaison systématique de l'évolution de la progressivité des taux dans deux groupes de pays, avant et après la guerre de 14-18. Il ressort de leur analyse que les pays entrés en guerre ont connu une élévation nettement plus prononcée de la progressivité que ceux restés en dehors du conflit. La participation à la guerre, plus que le suffrage universel ou l'arrivée au pouvoir de coalitions de gauche, aurait donc joué un rôle déterminant dans le développement de la fiscalité progressive (Scheve et Stasavage, 2010).

Dans le cas français, on pourrait même émettre l'hypothèse contrefactuelle que, sans la guerre, les résistances à l'impôt sur le revenu n'auraient sans doute pas été surmontées : le nouvel impôt, inlassablement réclamé depuis 1848, fut adopté à quelques jours du

déclenchement du conflit, le 15 juillet 1914. L'appel à défendre la patrie vint utilement compléter le désir de redistribution pour vaincre les dernières réticences des conservateurs. Plus encore, l'expérience de la guerre totale fut essentielle pour légitimer le devoir fiscal auprès des citoyens, surtout lors de la Seconde Guerre mondiale, qui vit un développement sans précédent de la taxation fédérale aux États-Unis. La propagande patriotique permit de développer une véritable culture du civisme fiscal, sans laquelle l'impôt sur le revenu n'aurait pu s'appliquer de manière efficace à l'ensemble de la population (Sparrow, 2011). L'introduction du prélèvement à la source facilita, il est vrai, les choses. Durant les deux guerres et lors des années difficiles de l'entre-deux-guerres, la vigueur du patriotisme permit également aux autorités de dénoncer les comportements d'évitement de l'impôt et de justifier l'adoption de mesures répressives. L'appareil administratif permettant de contrôler les déclarations et de sanctionner les contribuables récalcitrants dut beaucoup au renforcement des capacités d'encadrement économique et social des États belligérants.

Pour autant, les guerres et les crises ne sont pas les seuls moments de réforme de l'impôt. Certaines évolutions, plus discrètes mais tout aussi significatives, ont pu s'accomplir dans des temps moins troublés, sans faire appel à la rhétorique de l'urgence ou du sacrifice patriotique. Durant les premières années de la III^e République, les parlementaires adoptèrent une série de réformes destinées à soulager les campagnes, les consommateurs et les petits commerçants. La progressivité fut introduite dans les droits de succession en 1901, sans que les débats prennent un caractère aussi radical qu'en matière d'impôt sur le revenu. Surtout, les deux grands piliers du système français d'imposition ont finalement assez peu à voir avec des épisodes guerriers. La TVA fut instaurée en 1954, dans un souci de rationalisation et d'uniformisation des taxes à la production, à une époque de forte emprise des hauts fonctionnaires sur la définition des politiques fiscales (on pourrait, il est vrai, souligner que le contexte était celui des guerres de décolonisation...). Le lointain ancêtre de ce prélèvement, la taxe sur le chiffre d'affaires, avait été adoptée en 1920, immédiatement après la guerre, dans une situation de fort endettement. L'histoire de la CSG est encore plus significative. Votée à l'automne 1990, dans un contexte social conflictuel (la mesure proposée par le

gouvernement de Michel Rocard rencontra de nombreuses oppositions politiques et syndicales), la CSG cessa rapidement de faire polémique : plus facile à augmenter que l'impôt sur le revenu, car prélevée à la source, et d'assiette plus large, elle est devenue en à peine dix ans une des sources principales du financement de la protection sociale. Cette transformation silencieuse représente une des réformes les plus profondes des dernières décennies, d'autant plus qu'elle a compensé en partie la perte de progressivité des prélèvements existants (Conseil des prélèvements obligatoires, 2011). La focalisation de l'opinion publique et des dirigeants politiques sur l'impôt sur le revenu a largement détourné le regard de l'opinion de la croissance rapide de cette nouvelle contribution, devenue à ce point efficace et acceptée qu'elle est aujourd'hui présentée comme la bouée de sauvetage à laquelle devrait s'accrocher un impôt sur le revenu au bord du naufrage.

3.2. 2012, une fenêtre d'opportunité ?

Ce rapide tour d'horizon nous permet de situer le moment 2012 dans une perspective de longue durée, et de mieux mesurer l'ampleur de la rupture provoquée par la crise actuelle. La première conséquence palpable est évidemment d'ordre financier, tous les États européens (ou presque) étant confrontés à l'explosion de leur dette publique, du fait des opérations de sauvetage engagées au début de la crise et de la diminution des recettes fiscales consécutive au ralentissement de l'activité économique. De manière tout à fait surprenante si l'on se rappelle des discours tenus il y a encore quelques années, les grandes institutions internationales ne prônent plus un allègement drastique de la fiscalité, mais bien son renforcement, afin de limiter les déficits et d'améliorer la soutenabilité des dettes souveraines, sans pour autant nuire au retour de la croissance. Ces préconisations prennent le contre-pied des politiques suivies depuis les années 1980, qui faisaient de la diminution des prélèvements obligatoires une des voies d'amélioration de la compétitivité. La crise des dettes peut d'ailleurs très bien s'expliquer à la lumière des travaux menés sur les politiques de retranchement des années 1980. Paul Pierson (1994), parmi d'autres, a souligné qu'il avait été finalement plus coûteux sur le plan politique, pour les conservateurs, de diminuer les dépenses publiques que d'alléger l'impôt sur les plus riches. Les suppressions

de crédits provoquent en effet des mobilisations plus fortes et concentrées que les baisses d'impôts. La politique budgétaire de Ronald Reagan a donc consisté à « affamer la bête », plutôt qu'à véritablement réduire fortement les dépenses sociales ou les dépenses militaires, d'où le creusement des déficits et *in fine* de la dette. Cette politique consistait à la fois à présenter les baisses d'impôt comme une nécessité collective, aux effets favorables à tous selon la doctrine du *trickle down*, et à attribuer la responsabilité des dépenses aux comportements déviants des « assistés », accusés de profiter du système et d'en accroître les coûts.

Le second effet de la crise récente est d'avoir aiguisé la sensibilité de l'opinion publique au thème des injustices (Forsé et Galland, 2011). L'impôt, loin de corriger les inégalités produites par le ralentissement économique, semble au contraire les consolider voire les renforcer. Ce que des économistes soulignaient depuis plusieurs années est désormais devenu une perception de sens commun, avec l'idée que le problème des inégalités ne se mesure pas seulement à l'échelle de la population globale (les statistiques de l'OCDE montrent d'ailleurs que les inégalités ont plutôt moins augmenté en France que dans d'autres pays, comme l'Allemagne, au cours des années passées), mais surtout dans le haut de la distribution des revenus, là où les 1 % les plus riches semblent s'être désolidarisés du reste de la population (Pech, 2011). Les catégories statistiques des économistes ont ainsi fait leur entrée dans la sphère publique : le raisonnement par centiles de revenus, autrefois réservé aux articles savants, est désormais mobilisé par les mouvements sociaux, les journalistes et les acteurs politiques, qui opposent les « 99 % » au « 1 % », nouvelle manière de mettre en scène le conflit entre « *Main Street* » et « *Wall Street* » dont s'était emparé les candidats à l'élection présidentielle américaine en 2008. La crise a donc eu pour conséquence de modifier les cadres à partir desquels est perçue et interprétée la réalité sociale. Toutefois, la critique des situations objectives d'inégalités peut se conjuguer avec une relative acceptation des mécanismes qui les produisent (Rosanvallon, 2011).

Ces évolutions récentes structurent les débats sur la réforme fiscale. Un peu partout, la nécessité a été affirmée de renforcer la

fiscalité sur les plus riches, non pas tant pour résoudre le problème des déficits publics que pour restaurer un semblant de justice et d'effort partagé en ces temps de crise économique. Plusieurs pays se sont engagés dans cette voie (le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu est ainsi de 57 % en Suède, de 50 % en Grande-Bretagne, de 45 % en Allemagne). Même de riches milliardaires, à l'image de Warren Buffett aux États-Unis, ont appelé à relever les impôts sur les plus aisés pour mettre fin aux inégalités les plus criantes. La réforme ainsi comprise consiste en fait surtout à revenir sur les politiques des quinze ou vingt dernières années, en inversant la tendance à un effritement de la progressivité des prélèvements : il s'agit moins, à proprement parler, d'une réforme, que d'une annulation des réformes antérieures. L'augmentation des recettes fiscales ne passe plus comme autrefois par la création de nouveaux instruments de prélèvement, mais par la suppression des réductions d'impôt et des exonérations accordées depuis plusieurs années. D'où le débat, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, sur la nature réelle des « hausses d'impôt » : les Républicains accusent les Démocrates d'augmenter la charge fiscale, quand ceux-ci prétendent seulement revenir sur des exonérations qu'ils jugent indues et inefficaces. La réforme n'est alors rien d'autre que le rétablissement d'un état *ex ante*. En France, les socialistes se sont par exemple engagés, s'ils étaient élus, à annuler ce qu'il reste du paquet fiscal de 2007 (après la suppression du bouclier fiscal en 2011), à réduire de manière significative les niches fiscales et à établir une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu : le point de référence de ces propositions reste inscrit dans le système actuel, tel qu'il fonctionnait il y a seulement cinq à dix ans.

Le chemin d'une réforme de structure plus ambitieuse, telle que la proposent par exemple Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez dans leur ouvrage, relève d'une tout autre dimension. Ouvrir la « boîte noire » de la machine à redistribuer implique en effet d'engager un débat beaucoup plus vaste sur les missions de l'impôt, son organisation administrative et ses liens avec les politiques sociales et familiales. C'est ici que les « coûts » politiques des réformes, à l'instar de l'éventuelle suppression – ou modulation – du quotient familial, peuvent se faire sentir le plus directement. Quoi qu'il en soit, le contexte actuel n'a jamais été sans doute été aussi propice à l'ouverture de ces débats, compte tenu de l'érosion

de la croyance selon laquelle la seule réforme bonne à mener serait celle de la diminution des prélèvements obligatoires. Les contraintes politiques, sociales et financières de cette nouvelle configuration s'annoncent certes complexes et exigeantes sur le plan démocratique, mais il ne fait guère de doute que le moment 2012 constitue une occasion unique d'engager des réformes ambitieuses, tant sont nombreuses les critiques contre les défaillances du système existant.

Conclusion

Réformer l'impôt suppose de s'appuyer sur une coalition politique cohérente, de surmonter les diverses résistances sociales, institutionnelles et techniques susceptibles d'y faire obstacle, et de savoir tirer profit des circonstances favorables dans lesquelles s'érodent les idéologies et les croyances que l'on croyait solidement établies. Seule la conjonction de ces trois paramètres permet de porter des projets ambitieux pour la transformation des impôts les plus visibles dans le débat public, comme les impôts sur les revenus et les patrimoines. L'état dans lequel se trouve aujourd'hui l'impôt sur le revenu, dont l'assiette a été mitée par l'addition de niches et dont les taux ont été progressivement réduits, révèle la difficulté de la tâche : les législateurs ont longtemps préféré agir par petites touches, de manière discrète, en empilant les dispositions et en laissant croître les prélèvements les moins visibles (CSG, TVA), plutôt que d'ouvrir le vaste chantier de la remise à plat de la taxation des revenus du travail et du capital. Le choix de l'opacité fiscale a sans doute permis de maintenir un niveau élevé de prélèvements, mais il accroît la défiance et fragilise à terme l'adhésion des citoyens aux politiques de redistribution. D'un point de vue historique, il ne paraîtrait pas absurde que la crise économique actuelle, souvent comparée à celle des années 1930, appelle et nécessite une renégociation du pacte fiscal aussi vaste que celle expérimentée par les sociétés européennes et américaine dans le premier tiers du XX^e siècle.

Références bibliographiques

- Acemoglu D. et J. A. Robinson, 2000, « Why did the West extend the franchise ? Democracy, inequality and growth in historical perspective », *Quarterly Journal of Economics*, novembre, 115 (4), pp. 1167-1199.
- Agell J., P. Englund et J. Södersten, 1996, « Tax reform of the century – The Swedish experiment », *National Tax Journal*, décembre, 49 (4), pp. 643-664.
- Bartels L., 2008, *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press, 2008.
- Bezes P. et A. Siné, (dir) 2011, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, La Documentation française.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2012, *Prélèvements à la sources et impôt sur le revenu*, La Documentation française.
- Daunton M. J., 2001, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge University Press.
- Delalande N., 2011, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil.
- Delalande N. et A. Spire, 2010, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, coll. « Repères ».
- Forsé M. et O. Galland, (dir) 2011, *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Armand Colin.
- Goux D. et É. Maurin, 2012, *Les Nouvelles Classes moyennes*, Seuil / République des idées.
- Graetz M. et I. Shapiro, 2005, *Death by a Thousand Cuts. The Fight over Taxing Inherited Wealth*, Princeton University Press.
- Hacker J. S. et P. Pierson, 2010, *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*, Simon & Schuster.
- Howard C., 1997, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Seuil / République des idées.
- Lindert P., 2004, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol. 1, *The Story*, Cambridge University Press.
- Martin I. W., 2008, *The Permanent Tax Revolt*, Stanford University Press.
- Meltzer A. H. et S. F. Richard, 1981, « A rational theory of the size of government », *Journal of Political Economy*, octobre, 89 (5), pp. 914-927.

- Morgan K. J. et M. Prasad, 2009, « The origins of tax systems : a French-American comparison », *American Journal of Sociology*, 114 (5), pp. 1350-1394.
- Nehring H. et F. Schui, (dir) 2007, *Global Debates about Taxation*, Palgrave MacMillan.
- OCDE, 2011, *Toujours plus d'inégalités. Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, (http://www.oecd.org/document/10/0,3746,fr_2649_33933_4914_7850_1_1_1_1,00.html).
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Pech T., 2011, *Le Temps des riches. Anatomie d'une sécession*, Seuil.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- Piketty T., 1995, « Social mobility and redistributive politics », *Quarterly Journal of Economics*, août, 110 (3), pp. 551-584.
- Piketty T., 2001, *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Grasset.
- Piketty T. et E. Saez, 2003, « Income inequality in the United States, 1913-1998 », *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), pp. 1-39.
- Prasad M. et Y. Deng, 2009, « Taxation and the worlds of welfare », *Socioeconomic Review*, 7 (3), pp. 431-457.
- Roemer J., 1998, « Why the poor do not expropriate the rich : an old argument in new garb », *Journal of Public Economics*, 70, p. p. 399-424.
- Rosanvallon P., 2011, *La Société des égaux*, Seuil.
- Scheve K. et D. Stasavage, 2010, « The conscription of wealth : mass warfare and the demand for progressive taxation », *International Organization*, 64 (4), pp. 529-561.
- Sparrow J., 2011, *Warfare State. World War II Americans and the Age of Big Government*, Oxford University Press.
- Spire A., 2009, « Échapper à l'impôt ? La gestion différentielle des illégalismes fiscaux », *Politix*, 87 (3), pp. 143-155.
- Steinmo S., 1993, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, Yale University Press.
- Steinmo S., 2003, « The evolution of policy ideas : tax policy in the 20th century », *British Journal of Politics and International Relations*, mai, 5 (2), pp. 206-236.
- Tristram F., 2005, *Une fiscalité pour la croissance. La Direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, CHEFF.
- Zelizer J., 1998, *Taxing America. Wilbur D. Mills, Congress, and the State, 1945-1975*, Cambridge University Press.

FINANCES PUBLIQUES : VERS UNE NOUVELLE HAUSSE DE LA FISCALITÉ ?

Mathieu Plane¹

OFCE

Cet article apporte un éclairage sur les évolutions passées et à venir de la fiscalité en France. Après avoir analysé les caractéristiques et les grandes tendances du système français de prélèvements obligatoires, nous revenons sur les principales mesures fiscales prises au cours des dix années précédant la crise (législature du gouvernement Jospin et second mandat de Jacques Chirac) et essayons d'en évaluer l'impact sur la dynamique du déficit public. Dans une seconde partie, nous décryptons les décisions fiscales du mandat de Nicolas Sarkozy marquées dans un premier temps par la baisse de la pression fiscale, puis à la suite de la crise, par la conduite d'une politique de rigueur caractérisée par la hausse massive des prélèvements obligatoires. Enfin, après avoir comparé le rôle des prélèvements obligatoires au cours des différentes phases de réduction du déficit public, nous essayons de répondre à la question « doit-on s'attendre à une nouvelle hausse de la fiscalité ? ».

Mots clés : fiscalité, prélèvements obligatoires, finances publiques, France.

Du fait de la dégradation brutale des comptes publics et de la priorité donnée à un rétablissement rapide des finances publiques, la crise financière et ses conséquences économiques vont changer la donne en matière de fiscalité en France. La chute d'activité enregistrée depuis début 2008 a eu un impact massif sur les finances publiques. Le solde public s'est dégradé de 4,8 points de PIB entre 2007 et 2009 et la dette publique s'est alourdie de 20 points de PIB en seulement 4 ans. Sous la pression des marchés financiers et de la

1. Je tiens à remercier Gérard Cornilleau, Henri Sterdyniak et Xavier Timbeau pour leurs précieuses remarques et leurs commentaires utiles à l'élaboration de cet article.

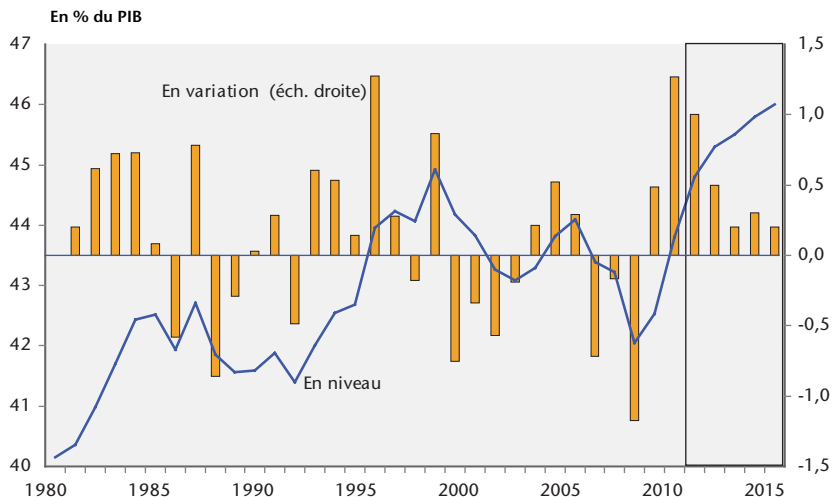
Commission européenne, la priorité a été donnée au rétablissement rapide des comptes publics dégradés par la crise, provoquant notamment l'affaïssement des recettes fiscales. Pour respecter les engagements européens, le candidat sortant ainsi que le candidat socialiste à la présidentielle se sont fixés l'objectif de ramener le déficit public de 7,1 % du PIB en 2010 à 3 % en 2013, soit une réduction de 4,1 points en l'espace de trois ans, du jamais vu depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour ce faire, le levier fiscal a été et va continuer à être largement utilisé pour redresser les finances publiques, entraînant une hausse massive de la pression fiscale. Selon les chiffres du programme pluriannuel des finances publiques mis à jour à la suite des mesures du plan d'austérité de novembre 2011, le taux de prélèvements obligatoires (PO) augmenterait de près de trois points de PIB en trois ans, passant de 42,5% du PIB en 2010 à 44,8 % en 2012 et 45,3 % du PIB en 2013. En 2013, le taux de PO atteindrait un niveau historique, supérieur à celui de 1999 (graphique 1). La hausse de la pression fiscale entre 2010 et 2013 participerait à hauteur des deux tiers à la réduction du déficit structurel (dont plus de 90 % entre 2009 et 2012). Dans ce contexte économique de redressement rapide des comptes publics, la hausse de la fiscalité est donc au centre de la politique économique actuelle. Mais la voie empruntée jusqu'à présent a été davantage celle de l'accumulation d'une multitude de petites mesures fiscales (notamment réduction ou suppression d'un certain nombre de niches fiscales et sociales) que celle d'une grande réforme de l'ensemble du système fiscal. En tout état de cause, quelle que soit les stratégies budgétaires d'austérité retenues dans les trimestres qui viennent, elles ne seront pas sans impact sur la croissance et la dynamique du chômage à court et moyen terme.

1. Structure et évolution du système fiscal français sur longue période

Depuis le milieu des années 1970, le taux de PO a fortement augmenté en France (+7,5 points de PIB), soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (+5,6 points de PIB) qui revêt des situations diverses : une baisse aux Pays-Bas (-1,5 points de PIB), une faible hausse dans les pays anglo-saxons (+ 0,5 point de PIB aux États-Unis et +1 au Royaume-Uni) et au contraire une très forte augmentation dans les pays du Sud de l'Europe (+18 points de PIB

en Italie, +15 en Espagne et+ 13 en Grèce) et au Danemark (10 points de PIB). La fiscalité française est parmi les plus élevées de l'OCDE (tableau 1) mais reste inférieure à celle des pays scandinaves, notamment le Danemark et la Suède, et se situe à un niveau comparable à celui de la Belgique, de l'Italie et de l'Autriche. Cependant, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence. Outre la difficulté d'obtenir une mesure standardisée entre les pays, ces taux de prélèvements sont indissociables des dépenses qu'ils financent. Dans les pays où les taux de PO sont élevés, certaines prestations, notamment de protection sociale, se substituent aux dépenses privées des pays où les taux de PO sont bas (Timbeau, 2012).

Graphique 1. Évolution du taux de prélèvements obligatoires en France



Sources : INSEE, Programme pluriannuel des finances publiques du PLF 2012 rectifié en novembre 2011, calculs OFCE.

Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, la France se caractérise par une part des impôts dans les PO faible (notamment pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques) et une part des cotisations sociales élevées, en particulier celles des employeurs qui sont en France les plus importantes des pays de l'OCDE. Dans les années 1970 et la première moitié des années 1980, les taux de cotisations sociales ont considérablement augmenté. À partir de 1993, les cotisations employeurs sur les bas salaires ont été réduites afin de stimuler l'emploi des salariés peu qualifiés. Puis ont suivi de

nouveaux allègements de charges pour les entreprises avec la mise en place des 35 heures. En 2010, les exonérations de charges au régime général pour les entreprises ont représenté 28,3 milliards d'euros (1,5 % du PIB) dont 20,7 milliards pour les exonérations de cotisations sociales patronales sur les salaires allant de 1 à 1,6 SMIC. Avec la mise en place de la « TVA quasi-sociale » prévue pour octobre 2012, le gouvernement poursuit cette logique de baisse du coût du travail, même si elle est moins ciblée sur les bas salaires. En supprimant intégralement les cotisations patronales « Famille » restant sur les salaires, les allègements de charges supplémentaires seront maximaux entre 1,6 et 2,1 SMIC (Heyer, Plane et Timbeau, 2012).

Par ailleurs, la création de la CSG en novembre 1990, en élargissant l'assiette des prélèvements sociaux aux revenus du capital et à certains revenus sociaux, a permis de diminuer les cotisations salariales et donc d'augmenter quelque peu les salaires nets sans accroître le coût pour les entreprises : la part des cotisations dans l'ensemble des ressources de la Sécurité sociale s'est nettement réduite, passant de 85 % en 1990 à 64 % en 2010. D'autres mesures ont cherché à augmenter les incitations financières à l'emploi. La baisse de l'IRPP sur les tranches les plus basses et la création de la PPE à partir de 1999, la mise en place du RSA – qui a été généralisé en 2009 – visaient à augmenter l'écart entre revenus d'assistance ou de remplacement et les revenus du travail.

Tableau 1. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB

	FRA			DEU	DNK	USA	OCDE*
	1975	1995	2008	2008			
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,8	4,9	7,6	9,6	25,2	10,0	8,9
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,1	2,9	1,9	3,3	2,0	3,5
Cotisations sociales salariés	3,1	5,8	4,0	5,8	1,0	2,9	3,1
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	11,0	6,3	0,0	3,3	5,3
Impôts sur les biens et services	11,8	11,9	10,7	10,6	15,6	4,6	10,9
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,9	3,3	0,9	2,0	3,2	1,8
Autres prélèvements	3,0	3,8	3,7	1,3	1,0	0,3	1,1
Total	35,7	42,7	43,2	36,4	48,1	26,3	34,6

* moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965-2010.

Les recettes d'impôts sur les revenus des ménages qui comprennent l'IRPP et la CSG sont plus faibles en France que dans les autres pays (7,6 % du PIB en 2008 contre près de 10 % en Allemagne et aux États-Unis et 25 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte environ 50 % de plus que l'IRPP, a réduit l'écart. La CSG, prélevée à la source, a une assiette large et est proportionnelle au revenu, alors que l'IRPP est fortement progressif, familialisé, et a une assiette plus étroite. L'IRPP est perçu avec un décalage d'un an, ce qui ne permet pas d'en faire un instrument de pilotage conjoncturel immédiat. De par sa progressivité, son rendement est plus sensible à l'évolution des revenus et à leur distribution. Depuis le début des années 1990, les taux d'imposition du barème de l'IRPP ont été réduits à de nombreuses reprises. Le taux marginal supérieur est passé de 56,8 % en 1990 à 48,09 % en 2004. La réforme fiscale votée pour 2007 a modifié le barème de l'IRPP et l'a simplifié : il compte désormais quatre tranches imposables au lieu de six et intègre l'abattement de 20 %. Le taux de la tranche marginale supérieure est passé ainsi à 40 %. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, ce taux marginal est passé à 41 %. La loi de finances rectificative pour 2012 instaure provisoirement une surtaxe de 3 % sur les revenus fiscaux par part fiscale supérieurs à 250 000 euros et de 4 % pour ceux supérieurs à 500 000 euros. Cette surtaxe serait supprimée lorsque le déficit public sera revenu à un niveau inférieur à 3 % du PIB.

Le taux marginal de l'IRPP en France (hors surtaxe provisoire) est désormais inférieur à celui en vigueur dans nombre de pays comparables. Par ailleurs, le dernier rapport du Conseil des PO (mai 2011) a pointé le fait que l'IRPP a perdu de sa progressivité depuis 1998. La diminution de sa progressivité a particulièrement bénéficié aux ménages disposant de revenus élevés. Ces évolutions résultent principalement de l'évolution du barème, mais également de la réduction de son assiette et des autres dispositions permettant de réduire le montant effectivement dû d'IRPP *via* le recours à des niches fiscales. Les travaux de Landais, Piketty et Saez (2011) et de Bozio *et alii* (2012) mettent également en avant ce constat d'une assiette trouée de l'IRPP entraînant une dégressivité de l'impôt sur le revenu au-delà d'un certain seuil de revenu (visible pour les 1 % en haut de l'échelle des revenus et qui est plus marquée au-delà des 0,1 %). Dans le cadre de la politique budgé-

taire de réduction du déficit public pour 2011 et 2012, le gouvernement a diminué d'environ 18 milliards d'euros le montant des niches fiscales (sur les 74 milliards estimés en 2010).

Du côté des entreprises, les impôts sur la production ont augmenté continuellement jusqu'à la fin des années 1990. À partir de 1999, ils ont baissé avec la suppression de la part des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (TP). Une première réforme de la TP visant à favoriser l'investissement a été votée dans la cadre de la Loi de finances 2006 et Nicolas Sarkozy est allé plus loin en la supprimant en 2010. La TP a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. Cette mesure, en allégeant la fiscalité des sociétés notamment industrielles, vise à renforcer la compétitivité des entreprises. En allégeant le coût du travail, la « TVA quasi-sociale » poursuit le même objectif même si les résultats à attendre sont controversés.

Au cours des dernières décennies, les taux d'imposition des bénéfices des sociétés (IS) ont beaucoup varié. Le taux normal d'IS, qui était de 50 % entre 1965 et 1985, a été progressivement réduit pour atteindre 33,3 % en 1993. En 1995, le gouvernement Juppé a instauré une surtaxe de 10 % qui a été progressivement réduite à partir de 2001. En 2006, cette contribution a été définitivement supprimée. Les importantes fluctuations de recettes d'IS sont surtout la conséquence de la grande variabilité, due à la conjoncture, de l'assiette imposable. En revanche, les entreprises ne sont pas toutes égales face à l'IS. En utilisant pleinement les leviers de l'optimisation fiscale, les grandes entreprises de plus de 2 000 salariés ont un taux apparent d'IS de seulement 13 % (8 % pour les groupes du CAC 40) alors que les PME de moins de 20 salariés ont un taux de 30 % (Conseil des prélèvements obligatoires, 2009).

La TVA est l'impôt qui rapporte le plus de recettes à l'État (132 milliards d'euros en 2011 contre 51 milliards pour l'IRPP et 39 milliards pour l'IS). Les taux appliqués ont varié à plusieurs reprises. En 1992, le taux dit « normal » était de 18,6 %. En 1995, le gouvernement Juppé l'a relevé à 20,6 %. Depuis avril 2000, il est de 19,6 %. Il existe aussi des taux réduits à 5,5 % sur les biens et services dits de « première nécessité » et à 2,1 % notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Depuis le début de l'année 2012, la plupart des produits et services auparavant soumis au taux réduit de 5,5 %

sont désormais taxés à 7 % (produits alimentaires, transports, cantines scolaires, livres, abonnements d'électricité et de gaz, travaux de rénovation et d'entretien des logements). Depuis le 1^{er} juillet 2009, le taux de TVA dans la restauration est passé de 19,6 % à 5,5 % de façon à être aligné sur le taux pratiqué dans la restauration à emporter. Depuis le 1^{er} janvier 2012, il est passé à 7 %.

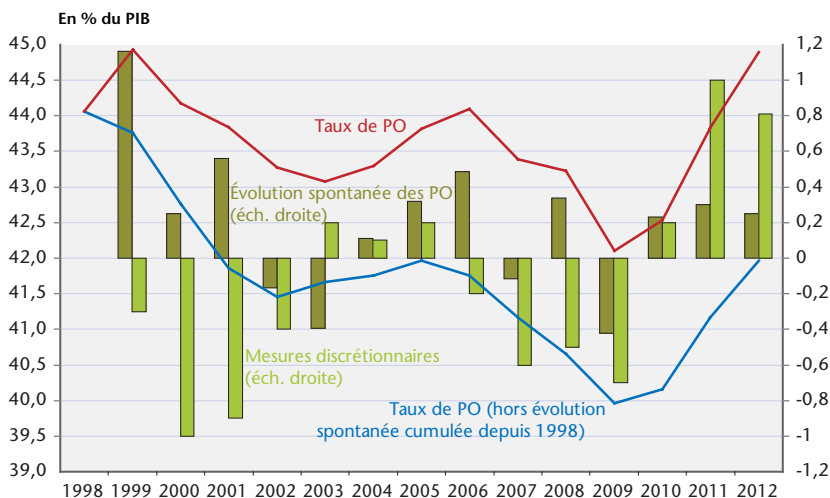
2. 1998-2007 : une décennie de baisse de la fiscalité

Au cours des dix années précédant la crise entamée en 2008, les allègements successifs de fiscalité ont entraîné une baisse tendancielle des taux de prélèvements obligatoires (PO). La pression fiscale a diminué de 0,8 point de PIB entre 1999 et 2007, sous l'effet des mesures d'allègements fiscaux décidées par les différents gouvernements. Mais, cette baisse de la pression fiscale a été en partie masquée par la forte croissance spontanée des recettes fiscales, supérieure au PIB sur la période 1999-2007 (0,3 point de PIB par an en moyenne), notamment en raison de la forte valorisation des actifs sur cette période (Allègre, Plane et Timbeau, 2012) (l'actif net des ménages est passé de 4,9 fois leur RDB annuel en 1998 à 7,8 en 2007). Si l'on neutralise cet effet et si l'on se concentre uniquement sur les mesures discrétionnaires relatives aux PO, on s'aperçoit que la baisse de la fiscalité sur la période 1999-2007 a été plus prononcée que ce que révèle l'évolution de l'indicateur de taux de PO (graphique 2). La baisse des prélèvements liée aux mesures discrétionnaires aurait été de 2,9 points de PIB sur la période 1999-2007, soit l'équivalent de 59 milliards d'euros de 2012 (tableau 2).

Sur la période 1999-2007, avec une croissance moyenne de 2,2 % en volume, (légèrement supérieure à son rythme potentiel évalué à 2% sur la même période selon l'OCDE mais dans un contexte de retour au plein-emploi qui justifiait une croissance plus rapide que le potentiel), se pose alors la question de l'opportunité de réduction des PO, notamment ceux concernant les impôts les plus progressifs comme l'IRPP. Pour évaluer l'impact de la baisse discrétionnaire des taux de PO sur le solde public, de près de 3 points de PIB de 1999 à 2007, nous avons effectué deux simulations simples, l'une avec un multiplicateur de 1 à court terme et de 0,5 à long terme (10 ans), l'autre avec un multiplicateur à 0,5 à

court terme et 0 à long terme. Selon nos simulations, dans la variante où les impôts ont le moins d'impact sur la croissance (*i.e.* avec des multiplicateurs budgétaires faibles), le solde public aurait atteint, sans baisse discrétionnaire des PO, l'équilibre en 2001 et 2007 (contre un déficit public effectif de 1,6 % du PIB en 2001 et 2,7 % en 2007). Dans la variante avec un multiplicateur budgétaire plus élevé, le déficit public aurait été, sans baisse discrétionnaire des PO, de 0,5 % du PIB en 2001 et de 0,9 % en 2007. Dans tous les cas, la France se serait située en 2007 à un niveau proche de la moyenne de la zone euro (-0,6 % du PIB), lui permettant de disposer, au prix d'un chômage un peu plus élevé, de marges de manœuvres pendant la crise, limitant les effets pro-cycliques des politiques budgétaires qui visent à réduire rapidement le déficit public structurel avec un écart de production très négatif².

Graphique 2. Décomposition du taux de PO en France



Sources : Calculs OFCE, INSEE, MINEFI.

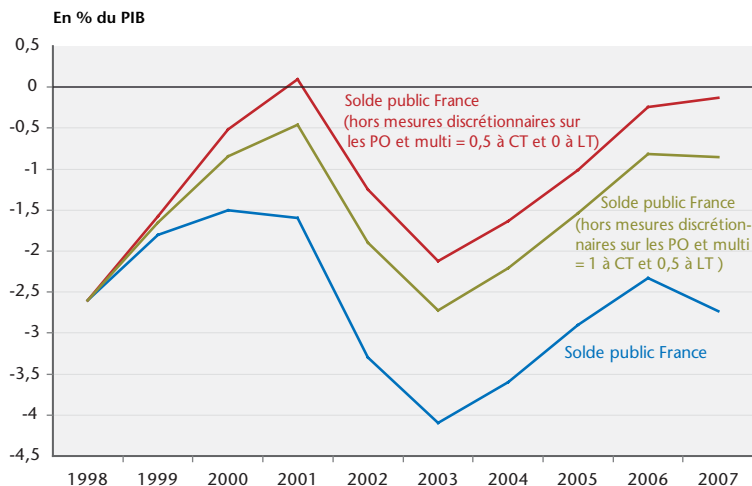
2. Selon les perspectives économiques de l'OCDE de décembre 2011, l'*output gap* de la France se situerait à -4,5 % du PIB en 2012, soit un déficit d'activité jamais enregistré depuis la Seconde Guerre mondiale.

Tableau 2. Décomposition du taux de prélèvements obligatoires en France

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1999-2007	2008-2012	1999-2012
Variation du taux de prélèvements obligatoires dont	0,9	-0,8	-0,3	-0,6	-0,2	0,2	0,5	0,3	-0,7	-0,2	-1,1	0,4	1,3	1,0	-0,7	1,4	0,8
Évolution spontanée	1,2	0,2	0,6	-0,2	-0,4	0,1	0,3	0,5	-0,1	0,3	-0,4	0,2	0,3	0,2	2,2	0,6	2,9
Mesures discrétionnaires	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,6	-0,5	-0,7	0,2	1,0	0,8	-2,9	0,8	-2,1

Sources : calculs OFCE, INSEE, MINEFI.

Graphique 3. Solde public effectif et simulations



Sources : INSEE, calculs OFCE.

2.1. La législation du gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002)

À partir de 1993, la volonté de respecter les critères de Maastricht (déficit inférieur à 3 % du PIB) a guidé, pour l'essentiel, les hausses d'impôts décidées au milieu des années 1990. De 1993 à 1997, les taux de PO ont en effet augmenté de 2,8 points de PIB. Puis, au tournant des années 1990-2000, une fois l'objectif de déficit public atteint, le dynamisme des rentrées fiscales induit par la croissance économique a permis au gouvernement Jospin de revenir sur une partie des hausses passées : après le niveau record atteint en 1999 (44,9 % du PIB), les prélèvements ont baissé de 1,1 point de PIB en l'espace de deux ans mais le dynamisme de recettes fiscales a masqué une baisse beaucoup plus marquée de la pression fiscale liée aux mesures discrétionnaires (1,9 points de PIB de 1999 à 2001).

Au cours des cinq années de gouvernement Jospin, de 1997 à 2002, les baisses discrétionnaires de prélèvements ont représenté environ 30 milliards d'euros de l'époque, soit 2,2 points de PIB (tableau 2). Ces baisses se concentrent sur la période 1999-2002. La principale mesure pour les ménages a été la réduction de l'IRPP (0,5 point de PIB) et la création de la Prime pour l'Emploi (PPE) (0,2 point de PIB) (tableau 3). L'ensemble a entraîné une baisse moyenne de 1,5 point du taux moyen d'IRPP sur le total des

revenus fiscaux, celui-ci passant de 7,3 % en 2000 à 5,7 % en 2002, soit une baisse de 20 % de l'IRPP.

Par ailleurs, durant la législature du gouvernement Jospin, les baisses de TVA ont représenté 0,7 point de PIB, un peu plus de la moitié de celles-ci étant liées à la diminution de 1 point du taux de TVA normal en 2000 (après la hausse de 2 points du taux TVA en 1995), le reste étant dû à la mise en place d'un taux de TVA réduit pour les travaux dans le logement ainsi que pour certains biens et services (abonnements EDF/GDF, appareillages d'handicapé, ...).

Pour les entreprises, les baisses de prélèvements de 1997 à 2002 proviennent principalement de la réforme de la taxe professionnelle (0,3 point de PIB), des allègements de charges patronales accordées dans le cadre de la réduction du temps de travail (0,3 point de PIB), de la quasi-suppression de la surtaxe de 10 % d'IS pour les grandes entreprises et de la baisse du taux d'IS pour les PME (0,2 point de PIB).

2.2. Le second mandat de Jacques Chirac (2002-2007)

Le second mandat de Jacques Chirac est marqué également par une baisse des PO (-0,5 point de PIB), dont 0,8 point de PIB est lié à des mesures discrétionnaires. Les principales mesures sont intervenues à la fin de son mandat en 2007 (-0,6 point de PIB). Ce mandat a été marqué par l'objectif que s'était fixé le gouvernement de l'époque de réduire l'IRPP d'un tiers sur cinq ans. L'IRPP (y compris la PPE) a été réduit de 0,6 point de PIB de 2002 à 2007, en particulier dans le cadre de la réforme fiscale du gouvernement Villepin de 2007 avec la simplification du barème ainsi que sa refonte (Hagneré, Plane et Sterdyniak, 2005). Au total sur l'ensemble du mandat, la baisse de l'IRPP (y compris PPE) a représenté 20 % de son montant. Ce mandat a également été marqué par la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle (0,2 point de PIB) ainsi que la baisse de l'IS avec la suppression de la contribution additionnelle, de l'imposition des plus-values à long terme et de l'extension du crédit impôt-recherche (0,14 point de PIB). En revanche, la hausse des prélèvements sociaux (hausse des cotisations Unedic en 2003, de la CSG et de la C3S dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie en 2005, des régimes complémentaires de retraite des fonctionnaires en 2005, des cotisations retraites à la CNAV en

2006, ...) a conduit à une hausse des PO de 0,36 point de PIB pour les ménages.

Tableau 3. Principales mesures fiscales décidées entre 1997 et 2007

En % du PIB

	Législature Gouvernement Jospin (1997-2002)	Second mandat Jacques Chirac (2002-2007)	Total (1997-2007)
Total	-2,16	-0,76	-2,92
IRPP	-0,52	-0,47	-0,99
PPE	-0,17	-0,12	-0,30
TVA	-0,67	0,0	-0,67
IS	-0,19	-0,14	-0,33
Cotisations sociales salariés (y compris CSG)	0,00	0,36	0,36
Cotisations sociales patronales	-0,30	-0,02	-0,33
Taxe professionnelle	-0,28	-0,19	-0,47
DMTO	-0,10	0,0	-0,10
DMTG		-0,06	-0,06
Autres (TIPP, bouclier fiscal, vignette auto, taxe sur le tabac...)	0,01	-0,11	-0,10

Sources : Minefi, Rapports sur les prélèvements obligatoires 2001, 2002...2008, PLF 2001, 2002...2008, calculs OFCE.

3. Bilan fiscal du mandat de Nicolas Sarkozy

Jamais un mandat n'a été aussi riche en mesures fiscales. Si Nicolas Sarkozy a été élu avec notamment l'objectif déclaré de réduire la fiscalité, la crise économique et financière a changé largement la donne en matière fiscale. Au final, le mandat de Nicolas Sarkozy se caractérise d'une part par des baisses de prélèvements en début de mandat (loi TEPA, réforme de la taxe professionnelle, TVA allégée sur la restauration, ...) et de l'autre côté une multitude de hausses de PO visant à combler le déficit public (réduction des niches fiscales, hausse des prélèvements sur les revenus du capital, ...). Sur l'ensemble du mandat (2007-2012), l'augmentation des prélèvements a été supérieure aux baisses. Entre 2007 et 2012, le taux de PO augmenterait de 1,4 point de PIB, dont 0,8

point (l'équivalent de 16 milliards d'euros) serait directement lié aux mesures prises par le gouvernement (tableau 2). Le mandat de Nicolas Sarkozy peut se décomposer en trois grandes étapes.

La première a été celle de la loi Travail, Emploi, Pouvoir d'Achat (TEPA) votée en juillet 2007 (défiscalisation des heures supplémentaires, allègement des droits de succession et donation, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier, bouclier fiscal) avec l'objectif affiché de réduire la pression fiscale. Cette loi a connu une montée en charge en 2008 et 2009 pour un coût estimé en 2011 à environ 10 milliards d'euros (tableau 4).

La deuxième partie a été celle de la crise de 2009 au cours de laquelle le gouvernement a mis en place un plan de relance de l'économie comprenant un volet important sur les prélèvements (pour un montant d'environ 13 milliards d'euros) avec des mesures provisoires de trésorerie pour les entreprises (remboursements anticipés d'IS, de TVA, ...) et des mesures temporaires de baisse d'impôt et de cotisations sociales (IRPP, allègements de charges pour les nouvelles embauches dans les très petites entreprises, ...). Par ailleurs, la montée en charge de la loi TEPA a continué à diminuer les PO en 2009 (1,8 milliard). En revanche, dans le même temps, le gouvernement a pris des mesures visant à augmenter la pression fiscale, que ce soit pour financer le RSA (1,5 milliard), l'audiovisuel public (0,5 milliard) ou en augmentant les prélèvements sur les organismes complémentaires de santé (1,1 milliard). Au total, la baisse des PO a été de 13,2 milliards d'euros en 2009 en quasi totalité en raison de la mise en place du plan de relance (seulement 0,5 milliard hors plan de relance).

En 2010, la hausse des PO est due à la non reconduction de la plupart des mesures prises pendant la crise, contribuant ainsi automatiquement à augmenter les prélèvements de 11 milliards d'euros. En revanche, l'année 2010 est marquée par une seconde grande réforme du quinquennat, celle de la taxe professionnelle, qui a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE). Avec la suppression immédiate de l'assiette « équipements et biens mobiliers », l'effet temporaire favorable pour la trésorerie des entreprises s'élèverait en 2010 à 7,8 milliards d'euros du fait des décalages dans le remboursement des dégrèvements au titre du plafonnement de la TP sur la valeur ajoutée perçue pour l'année

2009. Cet effet temporaire s'est résorbé en grande partie en 2011, augmentant mécaniquement la pression fiscale des entreprises d'environ 3 milliards d'euros en 2011. En régime de croisière, selon la [note du Sénat](#) de mars 2012, le coût budgétaire de cette réforme est évalué à 4,5 milliards d'euros. Enfin, le gouvernement a baissé le taux de TVA dans la restauration de 19,6 % à 5,5 % pour un coût budgétaire de 1,5 milliard en 2010 (3 milliards en année pleine).

La troisième partie du mandat de Nicolas Sarkozy est celle du tournant de la rigueur, en 2011 et 2012. La violente chute de l'activité et les plans de relance ont conduit à une hausse de 4,2 points de PIB du déficit public entre 2008 et 2009, celui-ci atteignant 7,5 % du PIB en 2009. En 2010, malgré la fin d'une grande partie des mesures de relance, le déficit public était encore à 7,1 % du PIB. Sous la pression des marchés financiers et de la Commission européenne, le gouvernement s'est fixé comme objectif de ramener le déficit public à 3% du PIB en 2013.

Tableau 4. Impact des principales mesures fiscales de 2008 à 2012

En milliards d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012
Total (y compris mesures de relance)	-9,7	-13,2	3,9	20,0	16,5
Total (hors mesures de relance)	-9,7	-0,5	-7,1	16,4	16,5
Loi TEPA	-7,6	-1,8	-0,5	-0,4	2,3
Heures supplémentaires	-4,2				
dont : IRPP	-0,2	-0,7			
Cotisations sociales salariés	-3,3				
Cotisations sociales employeurs	-0,7				0,7
DMTG	-2	-0,1	-0,1		0,9
Crédit Impôt Intérêts Emprunt	-0,2	-1	-0,4	-0,4	
ISF + bouclier fiscal	-1,2				0,7
Autres mesures durant le mandat	-4,3	2,3	-6,8	7,2	4,6
Contribution Hauts revenus				0,4	0,2
Cotisation patronale à l'AGS			0,7		
Crédit Impôt Recherche	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	
Désindexation barème IRPP, ISF et DMTG					1,7
Écotaxes et dispositifs écologiques		0,6	0,2	0,7	0,7
Financement Audiovisuel public		0,5			
Taxation revenu du capital (financement RSA)		1,5			

Tableau 4 (suite). Impact des principales mesures fiscales de 2008 à 2012

En milliards d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012
Hausse contribution organismes complémentaires de santé		1,1	0,3		0,8
Hausse cotisations AT-MP et retraite fonctionnaires				0,7	0,3
Hausse taux impôts locaux			1	1,1	
IS (limitation du report, suppression du BMC...)				0,7	1,1
Majoration exceptionnelle IS grandes entreprises					1,1
Réforme barème ISF					-1,9
Suppression IFA		-0,3	-0,6	0,2	
Taux réduit IS plus values à long terme	-1			0,2	
Taxe professionnelle	-2,9	-0,5	-7,8	3,1	-0,4
Taxe systémique banques				0,5	0,1
Taxes sur le tabac, alcool et boissons sucrées				0,1	0,9
Niches fiscales et sociales	1	-1,1	-0,5	9,2	9,1
Annualisation et réduction allègements charges patronales				2,6	
Taxation stocks options, AT-MT, départ retraite, retraites chapeaux, Indemnités Journalières	1			0,2	0,2
Hausse des prélèvements sociaux et du PFL (épargne salariale, revenus du capital...)		0,4	0,4	0,8	2,1
Réforme taxation plus-values immobilières				0	2
Révision modalités déclaration IRPP + Rabot général niches			0,3		0,9
Suppression crédit d'impôt dividendes				0,6	0,2
Suppression taux TVA réduit <i>triple play</i>				1,1	
Taxation Contrats d'Assurance			0,3	3,5	1,1
CSG				0,1	0,8
TVA Restauration		-1,5	-1,5		
Création taux TVA intermédiaire à 7 %					1,8
Autres niches fiscales et sociales				0,3	0,1
Autres	1,1	0,7	0,4	0,5	0,1

Sources : MINEFI, Rapports sur les prélèvements obligatoires 2001, 2002...2008, PLF 2001, 2002...2008, calculs OFCE.

Afin d'atteindre cette cible « coûte que coûte », en-dehors de toute considération conjoncturelle, le gouvernement a relevé massivement la pression fiscale, privilégiant la suppression ou la réduction de nombreuses niches fiscales et sociales et la hausse d'impôts divers plutôt que d'engager une vaste réforme fiscale. Au

total, les mesures fiscales, hors plan de relance, devraient conduire à une augmentation des PO de 33 milliards d'euros sur deux ans (30 milliards si l'on enlève l'effet du contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle), réparties équitablement entre 2011 et 2012. Les seules mesures de réduction des niches fiscales et sociales contribueraient à la baisse du déficit public à hauteur de plus de 18 milliards d'euros (sur les deux ans). En 2011, elles représentent plus de 9 milliards d'euros : 3,5 milliards avec la taxation des sociétés et contrats d'assurance, 2,6 milliards pour l'annualisation et la réduction des allègements de charges patronales, 1,1 milliard avec la suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites *triple play*, 0,8 milliard de hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et l'épargne salariale ainsi qu'une hausse du taux de prélèvement forfaitaire libératoire, 0,6 milliard avec la suppression du crédit impôt dividendes,... En 2012, la réduction des niches représenterait également environ 9 milliards d'euros : réforme de la taxation de la résidence secondaire (2 milliards), augmentation du taux de TVA réduit (1,8 milliard), révision des modalités de déclaration de l'IRPP et rabout général (0,9 milliard), suppression ou réduction des dérogations en matière de CSG (0,8 milliard).

D'autres mesures, hors niches fiscales et hors contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle, ont contribué à augmenter la pression fiscale pour un montant de près de 9 milliards en 2011 et 2012. Les plus emblématiques sont celles liées à la révision de certaines mesures contenues dans la loi TEPA pour un montant de 2,3 milliards d'euros (suppression des exonérations de cotisations patronales pour les heures supplémentaires, hausse des droits de succession et donation, suppression du bouclier fiscal). Certaines mesures relèvent du plan du 7 novembre 2011 (Plane, 2011) : 1,8 milliard sont liés à la désindexation du barème de l'IRPP, l'ISF et des droits de succession et donation et 1,1 milliard en raison d'une majoration exceptionnelle d'IS pour les grandes entreprises. Enfin, dans le cadre du PLF 2011 et 2012, d'autres mesures représentant 3,5 milliards d'euros ont été décidées (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, réforme de l'IS, taxe systémique sur les banques, hausse des taxes sur l'alcool, tabac et boissons sucrées, ...). Enfin, la principale mesure de baisse des PO en 2011 et 2012 est liée à la réforme de l'ISF pour un coût budgétaire de 1,9 milliard d'euros.

4. Doit-on s'attendre à une nouvelle hausse de la fiscalité ?

Entre 2009 et 2012, la baisse prévue du déficit public de 3 points de PIB est due principalement à la hausse des PO. En effet, en augmentant de 2,8 points de PIB sur la même période, ceux-ci contribueraient à plus de 90 % à la réduction du déficit au cours des trois dernières années (tableau 5). Cette amélioration du solde public est pour 50 % due à la fin des mesures fiscales du plan de relance et au dynamisme spontané des recettes fiscales au PIB. 43 % de la baisse du déficit entre 2009 et 2012 sont liés aux mesures discrétionnaires prises par le gouvernement, dont 30 % pour les seules mesures concernant les niches fiscales et sociales.

Tableau 5. Variation du solde public et des taux de PO par composante sur la période 2009-2012

En points de PIB	
Variation solde public	3,0
Variation taux de PO (contribution en % à la baisse du déficit)	2,8 (93 %)
<i>Mesures discrétionnaires</i>	<i>1,3 (43 %)</i>
<i>Fin mesures du plan de relance</i>	<i>0,7 (23 %)</i>
<i>Élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB</i>	<i>0,8 (27 %)</i>

Sources : INSEE, MINEFI, calculs OFCE.

Cette forte augmentation des taux de PO sur une courte période est-elle exceptionnelle ou un élément récurrent des phases d'ajustement budgétaire ? Rappelons tout d'abord que depuis 1959, date des premiers chiffres publiés par l'INSEE, jamais la France n'a connu une réduction des déficits publics aussi importante et aussi rapide. Au cours du dernier demi-siècle, la France a connu quatre épisodes de réduction du déficit public (de 1975 à 1979, de 1986 à 1989, de 1993 à 2000, de 2003 à 2006). Ces périodes présentent des caractéristiques communes. Premièrement, le rythme annuel moyen de réduction du déficit public est proche : compris entre 0,5 point de PIB et 0,7 point de PIB par an (tableau 6). Deuxièmement, la réduction du déficit public s'est toujours produite pendant des périodes de forte croissance, la conjoncture favorable permettant de réduire le déficit public conjoncturel en moyenne entre 0,1 et 0,9 point de PIB par an. Troisièmement, les périodes d'amélioration du solde public ont, à l'exception de la fin de la décennie 1980, été permises également par une réduction modérée

du déficit structurel : celle-ci a été comprise en moyenne entre 0,1 et 0,4 point de PIB par an. Au cours de ces différentes phases, la réduction s'est faite principalement grâce à la hausse des taux de prélèvements obligatoires (PO). Au cours des deux dernières phases d'ajustement budgétaire (1993-2000 et 2003-2006), la hausse de la pression fiscale a contribué à hauteur de 75 % à la réduction du déficit structurel.

Tableau 6. Contribution des différentes composantes à la réduction du déficit public français

En points de PIB, en moyenne annuelle

	1975-1979	1986-1989	1993-2000	2003-2006	2009-2013*
Variation solde public (1+2+3+4)	0,6	0,5	0,7	0,6	1,1
Effet structurel (1) dont	0,1	-0,2	0,4	0,4	1,4
Taux de PO	0,9	-0,1	0,3	0,3	0,9
Dépenses primaires	-0,8	-0,1	0,2	0,0	0,5
Effet conjoncturel (2)	0,9	0,8	0,3	0,1	-0,1
Charge d'intérêts (3)	-0,1	0,0	0,1	0,1	-0,2
Recettes non fiscales (4)	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,0
Croissance effective (a)	3,9	3,7	2,6	2,2	1,4
Croissance spontanée** (a) + (2)	4,0	3,6	3,1	2,6	2,8
Croissance potentielle	2,5	2,1	2,3	1,8	1,5

* Programme pluriannuel des finances publiques du PLF 2012 rectifié en novembre 2011.

** Le multiplicateur budgétaire à court terme est supposé égal à 1.

Sources : Calculs OFCE, INSEE, MINEFI.

L'objectif de retour à 3 % du PIB du déficit public entre 2009 et 2013 nécessite une amélioration du solde public sans précédent (1,1 point de PIB par an sur quatre ans et 1,4 point en moyenne entre 2010 et 2013), rythme deux fois plus élevé que lors des périodes précédentes de réduction. Cette réduction serait intégralement d'origine structurelle (amélioration du solde public structurel de 1,4 point de PIB par an en moyenne), soit un effort budgétaire 3,5 fois plus important que ceux des deux périodes précédentes (période 1993-2000 et 2003-06). Cette impulsion budgétaire serait pour les deux tiers liée à la hausse des PO, le tiers restant étant dû à un rythme de croissance des dépenses publiques inférieur à celui de la croissance potentielle de l'économie, soit une répartition assez proche de ce que l'on a pu observer sur la période 1993-2000 et 2003-2006. En revanche, ce rythme de hausse des PO (0,9 point par

an) est trois fois supérieur à celui observé lors des deux phases d'ajustement budgétaire précédentes (1993-2000 et 2003-2006). Cette augmentation est équivalente à celle enregistrée sur la période 1975-79. Mais au milieu des années 1970, outre un niveau initial de taux de PO beaucoup plus bas (35,7 % du PIB en 1975 contre 42,1 % en 2009), cette hausse a été largement compensée par une accélération des dépenses publiques primaires, atténuant très largement les effets de l'austérité liée à la forte augmentation de la pression fiscale.

5. Pour conclure...

La politique d'austérité, largement appuyée par la hausse de la pression fiscale, pose deux grandes questions. Premièrement, comme l'indique le tableau 5, le rebond spontané des assiettes fiscales et la fin des mesures de relance expliquent la moitié de la hausse des PO entre 2009 et 2012. Au-delà de cette date, les gains à attendre de la hausse spontanée du ratio des recettes fiscales au PIB seront désormais très faibles. La hausse des PO que pourrait mettre en œuvre le futur gouvernement ne pourrait résulter que de mesures discrétionnaires supplémentaires. Dans un contexte de hausse du chômage, sera-t-il possible de générer un nouveau choc fiscal d'ampleur sans faire plonger la France dans une nouvelle crise ? La volonté de réduire les déficits publics uniquement par des ajustements structurels pèse sur la dynamique de croissance et de chômage. De plus, les hausses de PO les moins douloureuses pour l'activité, notamment par le biais de la réduction des niches fiscales, se font désormais rares. Si l'objectif de ramener le déficit public à 3 % du PIB dès 2013 est tenu « coûte que coûte », il sera donc difficile d'éviter une chute d'activité en France (OFCE, DAP 2012). En effet, dans un contexte où *l'output gap* est très largement négatif (Creel, Heyer et Plane (2010)), les marges de manœuvre de la politique monétaire sont faibles et les mesures d'austérité sont généralisées à nos principaux partenaires commerciaux, les multiplicateurs budgétaires sont élevés et les politiques de forte restriction budgétaire peuvent ainsi faire basculer la France dans la récession.

Deuxièmement, si cet engagement sous contrainte est respecté quel que soit le contexte économique, il faut faire en sorte d'utiliser

les outils de politique économique ayant les multiplicateurs budgétaires les plus faibles. Or, selon un article récent signé par des économistes issus de banques centrales européennes et américaines, de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI (Coenen G., Erceg C. J., Freedman C. *et al.*, 2012), le multiplicateur à court terme est plus élevé (supérieur à l'unité dans le cas d'une politique monétaire accommodante) si l'instrument budgétaire porte sur les dépenses publiques (investissement public, consommation publique, transferts ciblés) plutôt que sur la fiscalité (TVA, taxes sur les revenus du travail, taxes sur les revenus des entreprises) (0,6 en moyenne avec un effet plus faible pour les taxes sur les revenus des entreprises). Une hausse de la fiscalité, notamment par le bais d'une augmentation des impôts les plus progressifs comme l'IRPP largement raboté au cours de la dernière décennie ainsi que d'un élargissement de l'assiette de l'IS pour les grandes entreprises, ne serait donc pas sans effet sur la croissance mais serait moins coûteuse en termes d'activité et d'emploi qu'une politique de réduction brutale et aveugle de la dépense publique. Une hausse ciblée de la fiscalité sur les hauts revenus pèserait donc peu sur la croissance mais les recettes générées en points de PIB ne seraient pas à la hauteur de l'enjeu budgétaire. Étendre la hausse de la fiscalité à une base fiscale plus large rapporterait davantage de recettes fiscales mais cette politique serait également plus risquée en termes d'impact sur le PIB et d'emploi. Il n'y a donc pas de solution miracle dans l'arbitrage déficit public/chômage. Seule une croissance dynamique, comblant les retards de production accumulés au cours de la crise, permettrait de réduire à la fois le déficit public et le déficit d'emploi. Une planification à moyen terme des ajustements budgétaires au sein des pays de la zone euro, en tenant compte du cycle conjoncturel (notamment en distinguant les déficits structurels et conjoncturels), permettrait d'apporter une solution à ce dilemme. La fiscalité ne devrait être qu'un outil pour accompagner au mieux cette stratégie macroéconomique.

Références bibliographiques

- Allègre G., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Réformer la fiscalité du patrimoine ? », *Débats et Politiques, Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Bozio A. et alii, 2012, « Fiscalité et redistribution en France 1997-2012 », *Rapport de l'Institut des Politiques Publiques*, Ecole d'Economie de Paris, mars.
- Coenen G., C. J. Erceg, C. Freedman et al., 2012, « Effects of fiscal stimulus in structural models », *American Economic Journal : Macroeconomics*, vol. 4, n° 1, janvier.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, « Progressivité et effets redistributifs », *Rapport sur les prélèvements obligatoires des ménages*, mai.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2009, « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », *Rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises*, octobre.
- Creel J., Heyer É. et M. Plane, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », *Revue de l'OFCE*, n° 116 janvier.
- Hagneré C., M. Plane et H. Sterdyniak, 2005, « Réforme fiscale 2007 : un pas de côté... », *Lettre de l'OFCE*, n° 267, octobre.
- Heyer É., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la quasi-TVA sociale », *Débats et Politiques, Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, « Pour une révolution fiscale », *République des idées*, Le seuil, janvier.
- OFCE Département analyse et prévision, 2012, « Qui sème la restriction récolte la récession », *Revue de l'OFCE – Prévisions*, n° 123, (à paraître).
- Plane M., 2011, « Analyse détaillée du plan du 7 novembre 2011 », *Blog de l'OFCE*, décembre.
- Sénat, 2012, « Mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la Contribution Economique Territoriale », mars.
- Timbeau X., 2012, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Blog de l'OFCE*, mars.

CARBONE SANS FRONTIÈRES

QUELLES SOLUTIONS FISCALES FACE AUX ÉMISSIONS IMPORTÉES ?

Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

OFCE

Même si l'Union européenne est aujourd'hui la seule région du monde dont les émissions de gaz à effet de serre (GES) se réduisent et atteignent les objectifs fixés lors de la signature du Protocole de Kyoto, ses performances sont en partie trompeuses : le prix du carbone sur le marché européen demeure à un niveau trop bas pour réellement inciter à l'innovation en matière énergétique ; les émissions des « secteurs diffus » – en particulier les transports, non couverts par le mécanisme des quotas – progressent rapidement ; et le contenu en carbone des importations est élevé et en constante augmentation, conséquence logique d'une politique qui ne cible que les émissions de production. La mise en œuvre par la France d'une taxe générale sur l'ensemble des émissions de carbone de tous les secteurs est souhaitable et possible. Calquée sur le modèle de la TVA, la TCA (taxe sur le carbone ajouté) ne nuit pas à la compétitivité des producteurs nationaux et permet de frapper les émissions de GES liées aux importations, induisant ainsi une certaine relocalisation des productions. Une telle initiative serait susceptible de relancer la dynamique européenne de lutte contre l'effet de serre et d'en accroître l'efficacité et la valeur d'exemple.

Mots-clés : fiscalité du carbone, économie politique de la fiscalité, taxe sur le carbone ajouté.

La crise économique et financière qui sévit depuis plus de trois ans dans l'ensemble des pays développés et dont les rechutes les plus récentes ont fait plonger l'économie européenne dans la récession à la fin de l'année 2011 a relégué les préoccupations environnementales à l'arrière-plan des débats politiques. Dans la campagne électorale française pour les élections présidentielles, les propositions dans ce registre sont rares et peu visibles. Les

urgences semblent ailleurs : l'emploi, le redressement des comptes publics, l'avenir de la construction européenne, autant de thèmes qui apparaissent prioritaires et justifient, aux yeux de la plupart des prétendants, que les questions environnementales n'occupent pas une place de choix dans l'ordre des priorités. Pour une bonne part de l'opinion, comme pour la majorité des décideurs, il ne s'agit que d'un luxe que l'on ne pourra se permettre qu'une fois passée la tempête économique et financière, une fois assurée la sortie de la crise.

Après avoir suscité débats et controverses durant l'année 2009, le projet d'une taxe carbone française, pourtant voté par le Parlement, a été abandonné au nom du réalisme politique et de la compétitivité économique, avec l'argument ultime qu'une telle taxe ne pouvait être envisagée que dans le cadre de l'Union européenne (UE). Mais en dépit de quelques timides propositions de la Commission européenne – dont celle d'une nouvelle directive sur la taxation des carburants qui tienne explicitement compte des émissions de dioxyde de carbone (voir Laurent et Le Cacheux, 2011) –, pour l'instant restées lettres mortes, la fiscalité écologique n'a pas progressé au plan européen, bien au contraire : comme au niveau national, le renforcement de ces instruments fiscaux est généralement considéré comme incompatible avec les priorités du moment, c'est-à-dire la sortie de crise, avec ses impératifs de retour à une meilleure compétitivité, de rétablissement des équilibres de finances publiques, etc. L'Union européenne, qui se prévaut volontiers – pour de bonnes raisons – d'un leadership mondial en matière de lutte contre le changement climatique, n'agit que de manière très parcimonieuse pour atteindre de façon cohérente les objectifs qu'elle s'est elle-même donnés dans le cadre de son « Paquet climat-énergie » décidé en 2007 et adopté en 2009.

Pourtant, trois mois après la conférence de Durban sur le changement climatique, qui n'a finalement débouché que sur de vagues engagements de la part des grands pays émetteurs de gaz à effet de serre (GES), et à quelques semaines de l'ouverture du Sommet de Rio – célébrant le 20^e anniversaire du Sommet de la Terre qui avait inscrit les préoccupations environnementales et climatiques au cœur de l'action des Nations Unies –, toutes les données disponibles confortent la nécessité et l'urgence d'interventions publiques.

Face à l'échec de la démarche de Kyoto, fondée sur des engagements chiffrés contraignants des pays émetteurs et la liberté quant aux moyens mobilisés pour les atteindre, face aux blocages observés en Europe – tant à l'égard d'un marché du carbone défaillant que sur les dossiers d'une taxation européenne du carbone ou de l'instauration d'un prélèvement carbone aux frontières de l'Union –, il semble possible et souhaitable de prendre une initiative nationale et d'inscrire la taxation du carbone dans le cadre d'une grande réforme fiscale française. Il convient pour cela de partir d'un raisonnement économique pour développer une approche d'économie politique.

1. Pourquoi taxer les émissions de carbone en Europe et en France ?

L'évolution des émissions de gaz à effet de serre depuis l'entrée en vigueur, en 2005, du Protocole de Kyoto, qui arrive à échéance à la fin de l'année 2012 et dont l'UE sera la seule à respecter les engagements de réduction d'émission, montre que les instruments mobilisés pour atteindre cet objectif ont été insuffisants. L'aversion croissante à l'égard du nucléaire risque, en outre, de rendre encore plus difficile, à moyen terme, le maintien de l'UE sur un sentier d'émission de GES fortement décroissant, pourtant nécessaire si l'on veut atteindre la cible suivante – une réduction de 20 %, à l'horizon 2020, des émissions par rapport aux niveaux de référence (1990) – puis celle que fixent à l'UE les recommandations du GIEC (Groupe international d'experts du climat) à l'horizon 2050, le fameux « facteur 4 » – une division par 4 des quantités émises (soit une réduction de 80 % des émissions).

1.1. La dérive implicite des émissions européennes

Le profil des émissions mondiales en 2010 a légitimement mis en émoi la communauté internationale. On y constate, comme on pouvait hélas s'y attendre, que la reprise économique de 2010 a effacé la baisse des émissions observées en 2009, acquise du fait de la récession mondiale. Les émissions de CO₂ ont progressé de 5,8 % en 2010, alors qu'elles n'avaient que faiblement reculé de 2008 à 2009 de 1,4 %. Or si ces émissions ont crû de 7,6 % dans les pays en développement (Chine comprise, qui a vu ses émissions augmenter

de 10,4 %), elles ont aussi ré-accélééré de 3,4 % dans les pays riches, avec par exemple une croissance de 7 % des émissions au Japon.

Dans ce contexte, l'Union européenne, pourtant victime comme d'autres pays du globe d'un été chaud et d'un hiver rigoureux, est parvenue en 2010 à maîtriser le rebond de ses émissions. Les dernières estimations publiées par l'Agence européenne de l'environnement indiquent une hausse des émissions de 2,4 % pour l'UE 27 (pour une croissance du PIB en 2010 de 1,9 %) et de 2,3 % pour l'UE 15 (pour une croissance du PIB de 1,8 %). Le total de la baisse des émissions pour l'UE 15, qui est seule dans l'Union engagée par le Protocole de Kyoto, atteint, après la baisse de 2009 et la hausse de 2010, 10,7 % part à rapport à 1990, soit près de trois points de mieux que la cible de Kyoto (-8 %).

Mais alors que les émissions induites par les activités productives menées sur le territoire européen ont effectivement diminué au cours des deux dernières décennies, les émissions imputables à la consommation des résidents européens – c'est-à-dire incluant le carbone émis lors de la production et du transport des produits importés de pays tiers et consommés dans l'UE – n'ont pas cessé leur progression, confirmant à la fois l'insuffisance des instruments mis en œuvre pour réduire les émissions totales et les lacunes spécifiquement liées aux « fuites de carbone » – correspondant à la délocalisation hors de l'UE de nombreuses activités productives émettrices – et à l'absence d'un « prélèvement carbone » frontières de l'UE.

Depuis le milieu des années 1990, l'écart ne cesse en effet de se creuser entre les émissions de consommation et les émissions de production des pays développés, autrement dit entre les émissions qui sont issues de la production nationale des pays riches et les émissions issues de la production des autres pays du monde, incorporées dans les produits consommés dans les pays riches. Fuite de carbone et émissions importées ont partie liée : c'est parce que les industries les plus polluantes ont fui la réglementation environnementale des pays développés que ces émissions leur reviennent aujourd'hui sous la forme de produits manufacturés, importés principalement de Chine.

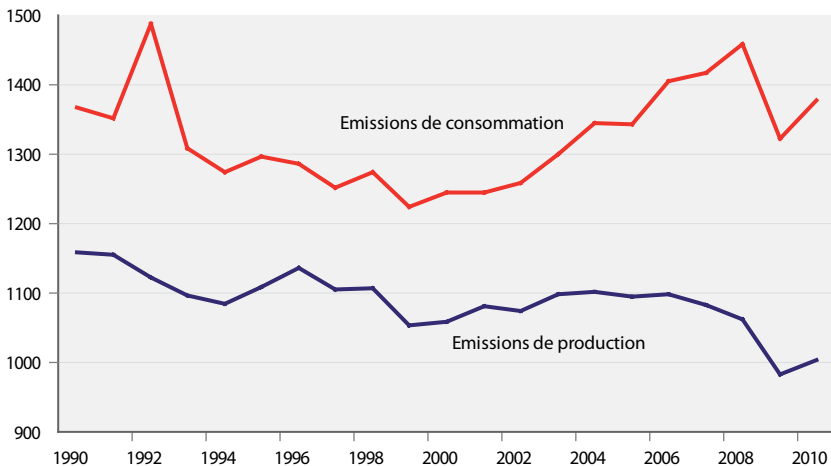
Des données récentes du Global Carbon Project permettent de prendre la mesure de ce commerce du carbone (transfert d'émis-

sions des pays riches vers les pays en développement, puis retour des émissions vers les pays riches) : alors que l'écart entre émissions de production et de consommation pour les pays riches était de 3 % en 1990, il a grimpé à 14 % en 2010.

Pour autant, ce nouvel état de fait ne retourne pas complètement, comme on le croit parfois, la répartition des émissions mondiales : même calculées par rapport à la consommation et non à la production, les émissions des pays en développement, emmenés par la Chine, ont bien dépassé celles des pays riches (ce dépassement, qui a eu lieu en 2005 pour les émissions de production, s'est produit en 2009 pour les émissions de consommation). De même, les pays émergents ont une responsabilité dans ces émissions liée au défaut de leur réglementation environnementale, défaut dont ils tirent profit pour un développement économique souvent à courte vue. On ne peut donc pas se représenter ce commerce du carbone comme un échange forcé et inégal. En revanche, c'est un véritable problème écologique, et il touche particulièrement l'Union européenne.

Selon les données du Global Carbon Project, les émissions de production de carbone de l'UE ont ainsi baissé de 14 % depuis 1990 (l'Agence européenne de l'environnement indique depuis cette date une baisse de 15 % de tous les GES) mais ses émissions de consommation ont elles augmenté de 1 % (graphique 1).

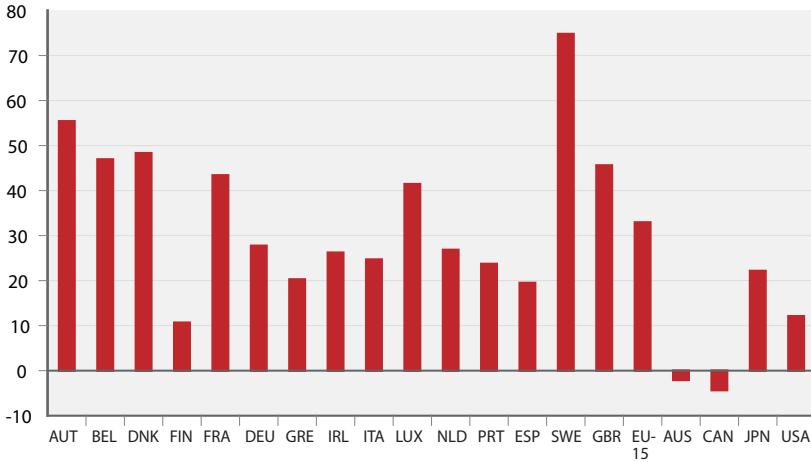
Graphique 1. Emissions européennes (UE 27) de production et de consommation (1990-2010), en millions de tonnes de carbone



Données : Global Carbon Project.
Source : Éloi Laurent (2011).

La France accuserait par exemple un écart de plus de 40 % entre ses émissions de consommation et de production (graphique 2).

Graphique 2. Écart en % entre émissions de production et de consommation en 2004



Source : Davis et Caldeira (2010).

Si l'évolution depuis 20 ans de l'écart en pourcentage est comparable avec celle des autres pays riches, l'écart en volume entre les émissions de production et de consommation est par exemple, pour l'année 2010, deux fois plus important dans l'Union européenne que pour les États-Unis et près de quatre fois plus important que pour le Japon. L'UE doit donc impérativement maîtriser ces flux si elle entend conserver sa crédibilité climatique.

1.2. L'importance du signal de prix

L'analyse économique montre que seule la mise en place, par les autorités, d'un signal de prix adéquat permet d'engendrer les incitations qui guident les choix des différents agents économiques – producteurs et consommateurs – vers les options compatibles avec un tel sentier de réduction. Or les signaux de prix sont aujourd'hui, même dans les pays les plus avancés dans les politiques de lutte contre le changement climatique, faibles et disparates, donc insuffisants pour engager les économies dans la voie d'une transition vers des modes de production et de consommation « bas carbone », c'est-à-dire peu émetteurs de gaz à effet de

serre. Ils ne concernent, en outre, pas ou peu les importations, ce qui explique les écarts soulignés plus haut entre émissions de production et émissions de consommation.

L'argumentation analytique est bien connue, mais mérite sans doute d'être résumée ici. Produits « fatals » – non voulus mais inévitables – des activités humaines, notamment de la production et du transport, les émissions de GES entrent, selon l'analyse économique, dans la catégorie des externalités – ou effets externes – en l'occurrence négatives, puisqu'elles engendrent des effets néfastes subis sur la composition de l'atmosphère et sur l'environnement planétaire. Or on sait, depuis Pigou (1920), que la présence des externalités engendre une défaillance de marché : l'absence de valorisation marchande de l'effet externe fait qu'il n'est pas pris en compte dans les choix économiques des agents individuels, entreprises et ménages, qui choisiront donc de recourir aux activités émettrices de manière excessive : ignorant les effets négatifs de leurs actes sur l'ensemble de la société – ici sur l'humanité tout entière, y compris les générations futures, en raison de l'inertie des évolutions climatiques –, les décisions décentralisées des producteurs et des consommateurs aboutiront à des émissions de GES supérieures à celles qui seraient collectivement souhaitables, compte tenu du coût des changements climatiques induits.

Face à cette défaillance de marché, le recours à l'intervention publique est nécessaire au rétablissement de l'optimum social. Mais cette intervention peut prendre différentes formes. Trois catégories d'instruments sont à la disposition des autorités publiques : la réglementation, qui fixe des standards et des normes d'émission ; la taxation dite « pigouvienne », qui consiste à réintégrer dans les prix et les coûts de marché le « coût social » des externalités engendrées par les différentes activités taxées ; et la création de nouveaux droits de propriété échangeables sur un marché – dite solution « coasienne », du nom de l'économiste Ronald Coase (1960) qui l'a, le premier, proposée –, en l'occurrence des « permis d'émission » négociables sur un marché sur lequel s'établira un prix, qui viendra alourdir le coût privé des activités émettrices. Si la première catégorie d'instruments semble, à première vue, la plus naturelle, elle présente des coûts économiques supérieurs aux deux autres et une moindre efficacité, en pratique : les limites imposées sur les quantités émises – par exemple sur les véhicules automo-

biles – sont uniformes, et imposent donc des coûts différents aux différents agents économiques, certains pouvant les respecter plus aisément que d'autres ; et la réglementation est susceptible d'engendrer un « effet rebond », qui en atténue l'efficacité¹.

Les deux autres catégories d'instruments – pigouviens ou coasiens – ont pour résultat de corriger le « signal de prix » qu'émettent les marchés en l'absence d'intervention publique, en intégrant une évaluation du « coût social » des émissions de GES. Bien que recourant à des dispositifs institutionnels apparemment très éloignés, ils ont donc un effet économique comparable, en corrigeant la défaillance de marché. Le « signal de prix » ainsi perçu par les agents économiques est alors conforme à l'intégralité des coûts, privés et sociaux, qu'engendrent leurs décisions, rétablissant l'optimalité de l'équilibre du marché décentralisé.

1.3. L'exemple du marché du carbone européen

Pour orienter durablement les choix des agents économiques vers les solutions bas carbone, lorsqu'elles existent, et stimuler la R&D visant l'innovation dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables, il est impératif que le prix du carbone soit uniforme, suffisamment élevé et prévisible. L'uniformité du signal de prix est une condition nécessaire à l'absence de distorsions entre secteurs et entre agents ; elle implique, en premier lieu, que soient éliminés tous les régimes dérogatoires en matière de taxation des énergies fossiles (subventions et détaxation).

Un prix suffisamment élevé du carbone est, quant à lui, la condition pour que les choix des agents économiques soient significativement influencés, non seulement dans les décisions de demande des différentes formes d'énergie et de mobilisation des technologies existantes, mais aussi dans le développement et l'adoption de nouvelles technologies : les seuils à partir desquels les nouvelles technologies – énergies renouvelables, capture du

1. L'effet rebond est la conséquence de la baisse du coût qu'est susceptible d'engendrer l'imposition de normes d'émissions, lorsque les producteurs des biens soumis à la norme recourent, pour la respecter, à une réduction des intrants. Il se manifeste si l'élasticité-prix de la demande est forte. C'est à Stanley Jevons (Jevons, 1865) que l'on doit la première analyse de cet effet. Dans le domaine qui nous intéresse ici, celui des émissions de GES, il est perceptible sur les émissions de GES des véhicules individuels (Laurent et Le Cacheux, 2009b).

carbone, etc. – commencent à être plus rentables que les technologies fortement émettrices de GES sont difficiles à évaluer, mais les études existantes (notamment celles de McKinsey) suggèrent qu'en deçà de 30 à 35 euros la tonne, leur rentabilité serait insuffisante².

Enfin, la prévisibilité de la taxe répond à un impératif de visibilité à long terme pour des investissements qui, dans le domaine domestique – isolation thermique des logements, choix résidentiels, etc. – comme dans ceux de la production et de la distribution d'énergie – centrales électriques, réseaux de distribution, etc. – et de l'utilisation de l'énergie dans la production, ont un horizon de plusieurs décennies.

En application du Protocole de Kyoto (1997), l'UE a choisi de mettre en place, à partir de 2005, un marché européen de permis d'émission de GES, l'ETS (*Emission Trading Scheme*). Ce marché, auquel sont soumis les plus gros émetteurs de GES a permis, depuis son lancement, d'établir un « prix du carbone » pour les quelque 11 000 établissements industriels qui sont assujettis au dispositif des « quotas d'émission ». Dans le cadre du Paquet climat-énergie, les modalités d'attribution des quotas ont été amendées, avec notamment l'introduction d'un mécanisme d'attribution aux enchères pour une part croissante des permis, ce qui présente l'avantage de procurer aux budgets publics quelques ressources supplémentaires³.

Toutefois, le marché européen du carbone présente, en l'état, trois faiblesses flagrantes, qui en font un mécanisme à l'efficacité limitée (Laurent et Le Cacheux, 2009b ; Perthuis, 2011) : en premier lieu, les nombreuses possibilités de fraude – à la TVA – ou de contournement – notamment grâce aux crédits carbone accordés dans le cadre du CDM – rendent ce marché peu fiable ; en outre, le champ couvert par ce marché est limité, ne représentant qu'environ 40 % des émissions de GES de l'UE, ce qui limite

2. Voir également les travaux de la Commission Quinet (2008) sur la valeur tutélaire du carbone.

3. La part soumise à vente aux enchères demeure toutefois faible et la Commission a établi une longue liste d'établissements pour lesquels la distribution gratuite doit être maintenue, en raison des risques de « fuites de carbone » que présentent les secteurs visés. D'autre part, la décision de soumettre au dispositif de quotas d'émissions toutes les compagnies aériennes, européennes ou non, qui desservent les aéroports européens, fait actuellement l'objet de vives contestations de la part des autorités américaines et chinoises, engagées dans un bras de fer avec la Commission européenne sur ce sujet.

d'autant la portée du signal de prix ainsi créé ; enfin, les amples fluctuations du prix du carbone qui s'établit sur ce marché – résultant en partie de comportements spéculatifs – et le niveau extrêmement faible observé depuis le début de la crise économique et financière (Laurent et Le Cacheux, 2011) – inférieur à 8 euros la tonne de CO₂ à la fin mars 2012 – rendent le signal de prix peu opérant sur les orientations d'investissement des entreprises concernées, alors même que c'est l'objectif principal de ce marché.

2. Comment taxer ? Encastrer la taxe carbone nationale dans une réforme fiscale globale

Même si l'objectif de rendement apparaît clairement second dans les motivations de la création d'une taxe carbone, il ne peut être complètement négligé en ces temps de disette fiscale et de volonté affichée de retour à l'équilibre des finances publiques. Les recettes fiscales engendrées par une taxe carbone peuvent, en effet, – même si elles ont vocation à se réduire dans le temps, comme celles de toute taxe pigouvienne efficace⁴ – être utilisées de diverses manières : la littérature sur la fiscalité écologique évoque habituellement sous le vocable de « double dividende » les deux conséquences favorables de ces taxes (voir notamment Chiroleu-Assouline et Fodha, 2011). Tandis que le « premier dividende » désigne la réduction attendue des émissions, le « second dividende » – engendré par l'usage que l'on choisit de faire du surcroît de recettes fiscales – dépend, évidemment, du taux et de l'efficacité de la taxe écologique retenue. Et, bien que la France soit aujourd'hui moins dépendante que la plupart de ses partenaires européens des importations d'énergies fossiles, on peut néanmoins attendre de ce type de taxe un « troisième dividende », procuré par la réduction induite de la demande, et donc des importations, de ce type d'énergie.

En pratique, comme l'ont montré les simulations réalisées lors de l'expérience avortée d'introduction d'une taxe carbone en

4. Sauf à supposer, comme le prévoyait le projet voté en France en 2009, que le taux de la taxe augmente au cours du temps, auquel cas les recettes peuvent croître, alors même que les émissions de CO₂ se réduisent. Sur ce point, voir Callonnec, Reynès et Tamsamani (2011). Dans le modèle qu'utilisent les auteurs, la réduction des émissions est relativement faible, ce qui contribue à maintenir des recettes fiscales élevées.

France⁵, il apparaît que le coût d'une taxe carbone pèse très lourdement – du moins initialement⁶ – sur les ménages ayant les revenus les plus faibles, ce qui incite à orienter une part au moins des recettes vers une modification compensatoire des allocations et prélèvements directs destinée à compenser la perte de pouvoir d'achat.

Mais, pour éviter les difficultés politiques et techniques engendrées par un dispositif purement compensatoire, tel que celui imaginé lors de l'instauration de la taxe carbone en France en 2009, il convient d'inscrire l'introduction de la taxe carbone dans une réforme fiscale globale, et d'utiliser, pour la compensation, les instruments existants de la fiscalité directe – Impôt sur le revenu des personnes (IRPP) et Contribution sociale généralisée (CSG) – et les allocations sous conditions de ressources – Prime pour l'emploi (PPE), Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), notamment (voir Le Cacheux, 2012)⁷.

3. Comment taxer ? Une TCA nationale, premier pas vers une fiscalité carbone européenne cohérente

3.1. Le précédent de la TVA

En février 1954, l'Assemblée nationale française adoptait la loi créant un nouvel instrument fiscal, la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), destinée à se substituer aux anciennes taxes indirectes sur la production. Conçue par Maurice Lauré, cette nouvelle taxe, unique en son genre au monde, est révolutionnaire dans la mesure où elle évite les taxes en cascade qui grevaient jusqu'alors la production, rétablissant la neutralité du prélèvement par rapport à l'organisa-

5. Voir, ADEME, 2009. Les conclusions de ces simulations quant au caractère anti-redistributif de la fiscalité écologique sont confortées par les travaux de l'OCDE (Serret et Johnstone, 2006) et par une récente étude sur les effets de la taxe carbone en Californie (EAAC, 2010).

6. À court terme, les ménages, et notamment les moins aisés, sont largement prisonniers de leurs choix de résidence et d'équipement, qui déterminent en grande partie leur consommation énergétique. Mais à plus long terme, ces choix seront révisés sous l'incitation de la taxe, pouvant même aboutir à une réduction de leur facture énergétique. De tels investissements ne sont toutefois envisageables que si les pouvoirs publics en facilitent le financement, par exemple en accordant des prêts à taux zéro – puisque le problème est la liquidité – pour les dépenses d'équipements sobres en énergie.

7. Il serait souhaitable d'englober dans cette refonte générale la réflexion sur les Allocations logement et sur les tarifs sociaux de l'électricité et de l'eau, qui concernent tous les « consommations incompressibles » et devraient faire l'objet d'une mise en cohérence globale.

tion de la production et de la distribution, et où elle cible la consommation intérieure, en exonérant les exportations tout en taxant les importations sur les mêmes bases que les produits nationaux destinés au marché intérieur. La TVA est, de ce fait, un instrument de prélèvement qui permet de concilier rendement – grâce à une assiette large et internationalement immobile – et compétitivité. Elle fait office de droit de douane, mais non discriminant, donc compatible avec les règles du multilatéralisme commercial que promeut alors le GATT – devenue Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994 – et avec le principe de libre circulation des marchandises que supposera le Marché commun.

Bien sûr, sa mise en œuvre, qui nécessite que tous les producteurs se dotent d'une comptabilité idoine, sera longue et laborieuse, certains secteurs – comme l'agriculture – se voyant, pendant des années, imposés « au forfait », d'autres – comme les banques – n'y étant finalement soumis que pour certaines de leurs opérations. Mais la France s'est ainsi dotée, à la veille de la création de la Communauté économique européenne (CEE, en 1957), d'une fiscalité compatible avec le Marché commun, dont l'achèvement, en 1968, coïncidera avec celle de la mise en place de la TVA française.

Peu à peu, presque tous les pays vont adopter la TVA, d'abord au sein même de la CEE – devenue Union européenne – où elle constitue le principal instrument de prélèvement sur la consommation, puis plus largement dans le reste du monde.

3.2. La TCA, une accise

Comme la TVA, la taxe sur le carbone ajouté (TCA)⁸ suppose la généralisation d'une comptabilité spécifique – en l'occurrence la comptabilité carbone pour les biens et services, qui s'est progressivement développée depuis quelques années et devra faire l'objet d'une standardisation⁹ – et d'une traçabilité. Elle a, toutefois, la nature d'une accise, le montant dû dépendant, non de la valeur monétaire du bien ou service taxé, mais d'une quantité physique, la quantité de carbone émise à chaque stade de la production et de

8. Voir aussi Laurent et Le Cacheux (2009a).

9. Le cas de la taxation des alcools sous forme d'une accise calculée sur la base du volume d'alcool, constitue un précédent montrant que cette comptabilité et la traçabilité sont deux conditions nécessaires, mais guère insurmontables.

la distribution. Cette caractéristique en fait un instrument particulièrement efficace d'influence du prix : les études empiriques montrent en effet que les hausses des taux d'accises sont davantage répercutées dans les prix de vente que les hausses de taux de TVA (Carbonnier, 2010). Or c'est précisément ce qui est visé : c'est bien le signal de prix reçu par le consommateur que l'on cherche à influencer.

3.3. La TCA, une taxe non discriminatoire assurant l'égalité devant l'impôt

Le recours à une TCA permet d'apporter une solution non discriminatoire aux deux problèmes principaux que posent la taxation du carbone : l'existence d'un marché européen du carbone couvrant déjà les principaux secteurs industriels et, désormais, le transport aérien, marché qu'il convient de réformer mais dont la suppression serait politiquement difficile en Europe ; et la nécessité d'intégrer dans le prix des importations le signal de prix, afin d'éviter les distorsions de concurrence, tout en n'enfreignant ni les règles du Marché unique européen, ni celles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). En effet, puisque la TCA n'est due que sur les émissions de carbone imputables au contribuable qui l'acquitte, les émissions en amont en sont exonérées.

Dans le cas des secteurs assujettis au marché européen du carbone, seules les opérations aval, non couvertes par ce marché, seront donc sujettes à taxation à la TCA, ce qui permet l'articulation entre les deux dispositifs sans risque de double taxation et répond à l'objection faite par le Conseil constitutionnel français au projet de taxe carbone de 2009, fondée sur l'inégalité des contribuables devant l'impôt (Laurent et Le Cacheux, 2010). Pour autant, les insuffisances du marché européen du carbone demeurent et il devra faire l'objet d'une réforme, tant pour assurer sa transparence et prévenir les fraudes qui l'ont affaibli ces dernières années (Perthuis, 2011) que pour permettre au prix déterminé par ce marché d'être moins volatile et demeurer à un niveau suffisamment élevé (Laurent et Le Cacheux, 2011 ; Perthuis, 2011).

Pour les échanges commerciaux, qu'ils soient intra-communautaires ou avec le reste du monde, le principe d'exonération des exportations – principe de destination, qui prévaut également dans le cas de la TVA – permet d'éviter qu'une taxe carbone limitée à un

seul pays ait des conséquences négatives sur la compétitivité de ses producteurs. Quant aux importations, elles seront toutes assujetties à la TCA, mais au même titre que les produits nationaux, la TCA ne contrevenant ainsi ni aux règles du Marché unique, ni à celles de l'OMC ; mais il faut imaginer un dispositif de traçabilité, qui permettrait notamment de déduire des montants dus en France au titre de la TCA, les montants de taxe carbone déjà acquittés dans le pays d'origine. Cette déductibilité renforcerait l'incitation ainsi faite aux autres pays d'introduire leur propre dispositif national de taxation du carbone.

3.4. Taxer le carbone pour relocaliser la production

L'imposition d'un prix uniforme et relativement élevé du carbone, en France voire en Europe, contribuerait également à une certaine relocalisation de la production dans l'UE, en France et dans les territoires, en raison du traitement des émissions de carbone liées aux importations et de son effet dissuasif sur les coûts de transport. Le premier argument est, bien évidemment, le symétrique de celui qui explique les « fuites de carbone » et l'écart entre émissions de production et émissions de consommation par la présence d'un coût du carbone pour les producteurs installés sur le territoire européen – ceux qui sont soumis au marché européen du carbone – et son absence sur les produits, éventuellement concurrents, importés du reste du monde¹⁰. En outre, imposer un prix plus élevé et plus uniforme des émissions de carbone implique de mettre fin aux subventions, implicites ou explicites, dont bénéficient de nombreux modes de transport fortement émetteurs et à la sous-imposition des carburants dans certains secteurs – transport routier terrestre ou transport aérien. Il devrait en résulter une hausse des coûts de transport de bon nombre de produits, dont l'analyse en termes d'économie géographique suggère qu'elle est susceptible de freiner l'agglomération des unités de production et d'inciter à un rapprochement entre les producteurs et les consommateurs.

10. La proposition de la Commission européenne, consistant à distribuer gratuitement les quotas d'émission aux secteurs exposés à la concurrence extra-européenne, alors que les autres secteurs seront progressivement soumis à la vente aux enchères des quotas, ne résout rien et n'a pas de fondement économique solide, puisqu'elle ne repose que sur un effet-revenu, mais ne change rien au signal de prix.

4. Conclusion : la pertinence du niveau national

Les règles de décision en matière de coopération fiscale au sein de l'UE sont aujourd'hui telles – nécessité de l'unanimité – qu'il est très peu probable que des progrès substantiels soient accomplis dans la mise en œuvre d'une fiscalité carbone européenne ambitieuse et raisonnablement homogène.

Les craintes d'effets négatifs sur la compétitivité des entreprises européennes et de « fuites de carbone » – dont la réalité est indéniable (Laurent et Le Cacheux, 2011) –, dominent aujourd'hui les débats. Pour les mêmes raisons, et en dépit de la force des arguments économiques plaidant en faveur d'un prélèvement carbone aux frontières extérieures de l'UE et frappant le contenu en carbone – production et transport – des importations extra-communautaires (Godard, 2011), la taxe carbone aux frontières de l'UE apparaît un horizon au mieux lointain. C'est dans un tel contexte que le choix d'introduire une TCA au niveau national apparaît particulièrement pertinent, parce qu'il présente les mêmes caractéristiques de non-discrimination et les mêmes avantages compétitifs que la TVA, et permet sans doute d'enclencher la même dynamique vertueuse de diffusion d'une innovation fiscale.

Références bibliographiques

ADEME, 2009, *Ademe & Vous*, n° 30, novembre.

Callonnec G., F. Reynès et Y. Yeddir-Tamsamani, 2011, « Une évaluation macroéconomique et sectorielle de la fiscalité carbone en France » in Éloi Laurent (dir.), *Économie du développement soutenable*, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 120. URL : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-5.pdf>

Carbonnier C., 2011, « Shifting on prices of per unit and ad valorem and consumption taxes, estimation on prices of alcoholic beverages in France », *Thema Working paper*, n° 2011-20, Université de Cergy-Pontoise,, <http://thema.u-cergy.fr/IMG/documents/2011-20.pdf>.

Chiroleu-Assouline M., et M. Fodha, 2011, « Verdissement de la fiscalité : A qui profite le double dividende ? », *Revue de l'OFCE*, Henri Sterdyniak (dir.), *Les finances publiques dans la crise*, n° 116, janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/116/r116-16.pdf>.

Coase R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics* 3:1-44.

- Commission Quinet, 2009, *La valeur tutélaire du carbone : rapport de la Commission présidée par Alain Quinet*, Centre d'Analyse Stratégique, n° 16.
- Davis S., et K. Caldeira, 2010, *Consumption-based accounting of CO2 emissions*, PNAS, <http://www.pnas.org/content/107/12/5687>.
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2007, *The Social Cost of Carbon and the Shadow Price of Carbon: What they are and How to Use them in Economic Appraisal in the UK*, Economics Group of DEFRA, December.
- EAAC, 2010, *Allocating Emissions Allowances Under a California Cap-and-Trade Program. Recommendations to the California Air Resources Board and California Environmental Protection Agency from the Economic and Allocation Advisory Committee*, Final EAAC Report.
- Godard O., 2011, « L'ajustement aux frontières, condition de la crédibilité d'une politique européenne du climat ambitieuse » in Éloi Laurent (dir.), « Économie du développement soutenable », *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 120. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-7.pdf>
- Jevons S., 1865, *The coal question*, MacMillan.
- Laurent É, et J. Le Cacheux, 2009a, « Fiscalité carbone : TCA contre CO2 », *Lettre de l'OFCE*, n° 311, juillet, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/311.pdf>.
- Laurent É, et J. Le Cacheux, 2009b, *Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique*, Études de Notre Europe, octobre, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud74-Laurent-LeCacheux-fr.pdf.
- Laurent É., et J. Le Cacheux, 2010, « Taxe(s) carbone : et maintenant ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 316, janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/316.pdf>.
- Laurent É. et J. Le Cacheux, 2011, « Réforme de la fiscalité du carbone dans l'Union européenne : les options en présence », *Revue de l'OFCE*, Henri Sterdyniak (dir.), « Les finances publiques dans la crise », n° 116, janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/116/r116-15.pdf>.
- Le Cacheux J., 2012, *Réforme fiscale : quels objectifs, quels instruments ?*, *Revue de l'OFCE – Débats et politiques*, n° 123, avril.
- Perthuis C. de, 2011, « Pourquoi l'Europe a besoin d'une banque centrale du carbone » in Éloi Laurent (dir.), *Économie du développement soutenable*, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 120, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-6.pdf>
- Pigou, A. C. 1920, *Economics of Welfare*, MacMillan.
- Serret Y. and N. Johnstone, eds., 2006, *The distributional effects of environmental policy*, Edward Elgar and OECD, Cheltenham, U.K. Northampton MA.

Commentaire de l'article d'Éloi Laurent et de Jacques Le Cacheux « Carbone sans frontières. Quelles solutions fiscales face aux émissions importées ? »

par Gilles Rotillon

Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Je voudrais d'abord dire mon accord sur le constat, la nécessité d'agir tout de suite y compris en France, et sur la taxation du carbone dans une réforme fiscale d'ensemble. Je voudrais toutefois soulever un certain nombre de problèmes qui font que la réforme proposée par les auteurs n'est pas aussi facile à mettre en œuvre qu'ils semblent le penser.

Le choix de la taxation leur semble s'imposer d'une part parce que la norme n'est pas efficace, ce qui est un point de vue largement partagé chez les économistes, et, d'autre part, parce que le marché des droits, tel qu'il fonctionne en Europe, n'est pas satisfaisant. Cependant, leur démonstration est biaisée en ceci qu'ils comparent un outil effectivement utilisé (le permis négociable) et un autre outil (la taxe) qui n'est que potentiel puisqu'il n'est pas encore mis en œuvre. Or rien ne dit qu'une fois en usage cet instrument ne rencontre pas lui aussi de sérieux problèmes.

Tout d'abord il y a la nécessité de mettre en place une comptabilité carbone à un niveau de nomenclature très fin et au minimum au niveau européen (et sans doute de la Chine) puisqu'il est nécessaire d'avoir le contenu en carbone des importations. Ce n'est bien entendu pas impossible mais cela ne se fera pas non plus immédiatement. De plus cette comptabilité doit être assimilée par les acteurs, ce qui n'est pas impossible non plus mais certainement plus difficile que celle qui fut mise en place au moment de la

création de la TVA, qui était en monnaie, plus habituelle à manier que le carbone.

Une fois cette condition réalisée, il faudra fixer le taux de la taxe et il n'y a pas de raison que le taux choisi se révèle optimal. D'où sans doute une longue période de tâtonnement qui contredit à l'exigence (justifiée) que les auteurs expriment vis-à-vis de la prévisibilité de la taxe. Ce « défaut » est bien entendu le dual de celui du marché des permis, qui certes assure un niveau connu des émissions mais ne permet pas *a priori* de connaître leur prix. Ici on peut fixer un prix mais il ne permet pas *a priori* de connaître le niveau des émissions atteint. La taxe oblige donc aussi à mesurer ces émissions suffisamment fréquemment pour pouvoir juger de l'atteinte de l'objectif de réduction et permettre la révision du taux en fonction du but à atteindre.

Une troisième difficulté, et sans doute la plus grande, est celle posée par l'acceptabilité sociale de la taxe, causée par les problèmes de redistribution qu'elle implique. Une taxe ne peut être acceptable que si les ménages les plus pauvres ne perdent pas de pouvoir d'achat. Il convient donc de s'entendre sur le seuil de « pauvreté » et sur la forme de la redistribution. Concernant la forme particulière de la taxe que proposent les auteurs, une TCA inspirée explicitement de la TVA, si elle a effectivement l'avantage de ne pas biaiser la compétitivité des entreprises nationales, elle risque aussi de se voir accuser comme la TVA d'être peu équitable. On sait en effet que la TVA pèse davantage sur les revenus des ménages les plus modestes que sur les revenus des ménages aisés. Pour la TCA cela dépendra du contenu en carbone de la consommation des ménages, mais compte tenu de la part importante du chauffage et des transports dans le budget des ménages des deux premiers déciles, il est probable que le contenu en carbone de leur consommation sera aussi élevé. Du coup la redistribution n'en est que plus nécessaire.

Plus généralement, il me semble que pour l'instant, les conditions politiques (au sens large) ne sont pas réunies pour que les Français voient d'un œil serein l'arrivée d'une nouvelle taxe si la certitude de ne pas voir baisser leur pouvoir d'achat ne leur est pas fournie de manière crédible (et il y faudra plus que des discours ou des explications techniques). Le changement climatique pose la question du financement d'un nouveau bien public : un climat supportable à long terme et bien d'autres biens communs

mondiaux sont aujourd'hui sur l'agenda (la biodiversité, le crédit, la paix, ...) qui rend l'arbitrage avec les biens privés (qui forment bien souvent le contenu de ce que l'on nomme le « pouvoir d'achat ») plus tendu. On ne s'en sortira pas en cachant cet arbitrage ou en l'habillant sous des travestissements techniques réservés à des débats d'experts. D'autant plus que si je partage la stratégie de ne pas attendre une utopique unité européenne pour agir, l'action solitaire d'un pays comme la France qui pèse autour d'1 % des émissions mondiales peut facilement être critiquée au nom du peu d'efficacité de cet effort sur le problème global du changement climatique.

D'où une dernière difficulté à résoudre, qui consiste à réfléchir sur les raisons qui pousseraient d'autres pays à imiter cette politique. Puisque l'effet de notre effort sur le changement climatique ne sera pas visible, pourquoi d'autres pays chercheraient-ils à faire de même et ce d'autant plus si cette mesure a du mal à être acceptée ? Il me semble que la réponse à cette question consiste à faire la preuve par la pratique qu'une transformation complète de la fiscalité, reposant davantage sur les ressources naturelles que sur le travail ne conduit pas à une diminution du bien-être de la population mais au contraire à son amélioration (en particulier en lançant le plus rapidement possible les investissements de la transition écologique), notamment en termes d'emplois. Et cette démonstration doit être faite suffisamment rapidement pour qu'elle soit visible à l'échelle d'une législature, faute de quoi les électeurs citoyens risquent fort de la prendre pour un leurre de plus.

QUELLES CHARGES FISCALES POUR QUELS MÉNAGES ?

Lecture critique de l'ouvrage « Pour une révolution fiscale ».	
Trois désaccords et certaines convergences	105
Henri Sterdyniak	
Commentaire de l'article	145
Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez	
Réformer la politique familiale. Pourquoi et pour qui ?	153
Mahdi Ben Jelloul et Clément Schaff	
Faut-il défendre le quotient familial ?	187
Guillaume Allègre	
Commentaire de l'article	221
François Legendre	
Réformer la fiscalité du patrimoine ?	231
Guillaume Allègre, Mathieu Plane et Xavier Timbeau	

LECTURE CRITIQUE DE L'OUVRAGE POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

TROIS DÉSACCORDS ET CERTAINES CONVERGENCES

Henri Sterdyniak

OFCE

L'article propose une lecture critique de l'ouvrage de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale* (Le Seuil, 2011). Les auteurs suggèrent de rendre la fiscalité française plus simple, plus juste, plus progressive. Ils développent un instrument d'analyse devant permettre à chaque citoyen d'évaluer la fiscalité française et les réformes possibles. En même temps, ils donnent une présentation caricaturale du système actuel dont ils dénoncent à tort la régressivité. Voulant individualiser l'impôt, les auteurs refusent de considérer que les familles partagent leurs ressources, refusent d'utiliser le concept d'unité de consommation, de sorte qu'il est impossible de déterminer si la réforme proposée augmente effectivement la redistributivité du système. Le simulateur fiscal proposé est biaisé et ne permet pas d'évaluer les réformes fiscales.

Mots clés : Réformes fiscales. Quotient familial.

Bien sûr, on ne peut pas critiquer l'ouvrage de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale* (Le Seuil, 2011). D'une part, les auteurs proposent de rendre la fiscalité française plus simple, plus juste, plus progressive, de rétablir le principe républicain : à revenu égal, impôt égal. Qui peut contester ces objectifs ? Ils proposent d'augmenter fortement la fiscalité des plus riches ; c'est effectivement nécessaire. D'autre part, ils ont développé un instrument d'analyse censé permettre à chaque citoyen d'évaluer la fiscalité française et les réformes possibles. Cet ouvrage contribue de façon novatrice et utile au débat sur la réforme fiscale.

En même temps, c'est un exemple de désinformation par des statistiques déformées. Les propositions selon lesquelles « le système français est régressif », « les revenus modestes supportent aujourd'hui des taux d'imposition effectifs de l'ordre de 45 à 50 % tandis que les plus riches sont à 30 ou 40 % », « le quotient conjugal subventionne les couples inégaux », « la politique familiale donne deux fois plus par enfant aux familles les plus riches » sont tout simplement fausses et découlent de présentations tendancieuses. L'ouvrage se caractérise par un traitement désinvolte des familles et des enfants. Les auteurs refusent de considérer que les familles partagent leurs ressources ; ils refusent d'utiliser le concept d'unité de consommation, de sorte qu'il est impossible de déterminer si la réforme proposée augmente effectivement la redistributivité du système fiscal. Le simulateur fiscal proposé est biaisé et ne permet pas à l'utilisateur d'explorer le champ des possibles. Il trahit son objectif : permettre à chacun de définir et d'évaluer la réforme fiscale de son choix.

Nous partageons les objectifs des auteurs (LPS, par la suite) d'un système plus progressif, mais il nous semble indispensable pour la clarté du débat public de corriger la vision caricaturale du système actuel donnée par les auteurs et de discuter à fond leurs propositions.

1. Les enfants oubliés

Page 18, premier choc. LPS divisent le revenu national (1 680 milliards) par 50,4 millions d'adultes pour aboutir à un revenu mensuel moyen de 2 800 euros. Les 14,3 millions d'enfants sont oubliés, comme si la norme était qu'ils n'aient aucun droit, qu'ils soient à la charge exclusive de leurs parents. En leur attribuant des besoins de consommation de 50 % de ceux des adultes, le revenu moyen par tête n'est que de 2 430 euros. Cette négligence à l'égard des enfants se prolonge tout au long du livre.

2. Un graphique central mais fallacieux...

La plupart des analyses descriptives de l'ouvrage reposent sur le graphique 1, page 50 de l'ouvrage, qui, selon les auteurs, « démontre la régressivité de notre système fiscal ». Ce graphique

représente un « taux d'imposition global sur le revenu primaire individuel ». Ce taux augmenterait de 40 % pour les plus bas revenus à 48 % pour les revenus moyens-supérieurs (centiles P70-97) avant de diminuer à 33 % pour les 5 000 Français les plus riches (tableau 1). Toutes les simulations proposées sur le site Internet (www-revolution-fiscale.fr) utilisent ce graphique pour juger de la progressivité du système actuel et des réformes envisageables. Mais ce graphique repose sur un très grand nombre de conventions et d'hypothèses, dont la plupart ne sont pas explicitées dans l'ouvrage (ni dans les annexes figurant sur le site).

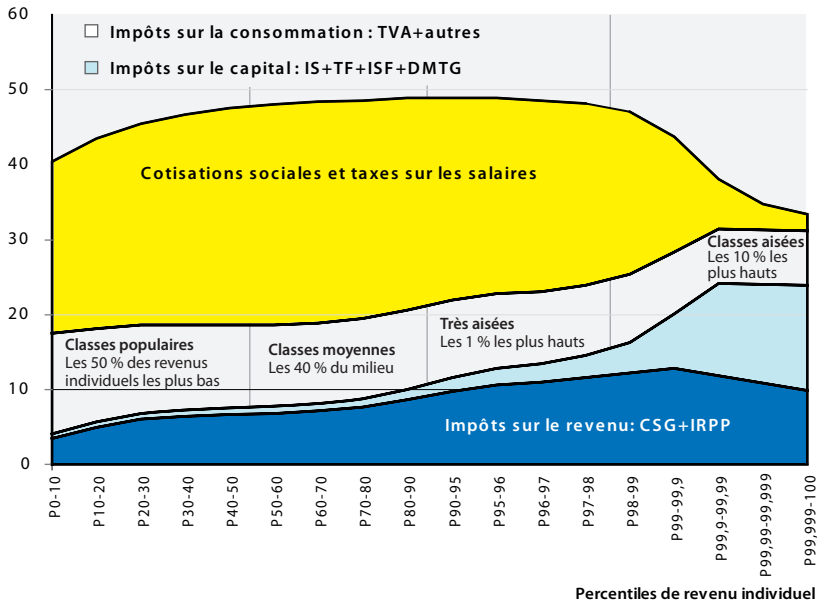
Tableau 1. Taux global d'imposition des revenus primaires selon LPS, en %

	Total (moyenne 47 %)	Impôts sur le revenu: CSG+IRPP	Impôts sur le capital	Impôts sur la consom- mation	Cotisations maladie, famille, taxe salaires	Cotisations sociales retraite et chômage
P0-10	40	3	1	13	5	18
P10-20	44	5	1	12	8	18
P20-30	46	6	1	12	10	17
P30-40	47	6	1	11	11	17
P40-50	48	7	1	11	12	17
P50-60	48	7	1	11	13	17
P60-70	48	7	1	11	13	16
P70-80	49	8	1	11	13	16
P80-90	49	9	1	11	13	15
P90-95	49	10	2	10	12	15
P95-96	49	11	2	10	12	14
P96-97	49	11	2	10	12	14
P97-98	48	12	3	9	11	13
P98-99	47	12	4	9	11	11
P99-99,9	44	13	7	8	8	8
P99,9-99,99	38	12	12	7	4	3
P99,99-99,999	35	11	13	7	3	1
P99,999-100	33	10	14	7	2	0

Source : LPS (2011), Annexe.

Graphique 1. Un graphique central mais fallacieux... (en %)

Un système faiblement progressif : décomposition par impôts



Source : LPS (2011).

a) Le système français d'imposition est actuellement familial. L'imposition porte sur les revenus de l'ensemble de la famille et repose sur l'hypothèse que ceux-ci sont partagés équitablement entre ses membres. Les auteurs ont donc inventé – on ne sait comment, ils ne l'expliquent pas – une répartition individuelle d'un impôt familial. Ils oublient ensuite les charges de famille pour juger de la progressivité de l'impôt. Cet oubli biaise fortement le graphique. Monsieur Dupont, célibataire, gagne 3 000 euros par mois, il paye donc 346 euros d'IR par mois, soit un taux d'imposition à l'IR de 11,5 %. Monsieur Durand gagne 4 000 euros par mois, et sa femme ne travaille pas pour s'occuper de leurs trois jeunes enfants. Cette famille ne paye que 22 euros par mois, soit un taux d'imposition à l'IR de 0,6 %. Selon la méthode de LPS, le système français est régressif puisque Durand paie moins d'impôt que Dupont, alors que son revenu est supérieur. En réalité, la famille Durand a un revenu par UC de 1 667 euros ($4000/2,4$) ; il est légitime qu'elle soit moins taxée que Dupont. Le graphique

repose sur une hypothèse bien particulière : dans un ménage, chaque adulte dépense son revenu pour lui ; les enfants vivent des prestations sociales : Monsieur Durand dépense ses 4 000 euros ; Madame Durand vit de l'air du temps et les enfants se partagent les 287 euros d'allocations familiales. Madame Durand et les enfants Durand sont oubliés dans le graphique.

b) Le graphique prend en compte les impôts, mais oublie les prestations sociales – RSA, prestations familiales, allocations logement – qui sont très importantes pour les familles à faibles revenus, de sorte qu'il sous-estime fortement la redistributivité du système français.

Le tableau 2, calculé à partir des données de l'INSEE, fournit une évaluation différente de la redistribution du système français. Certes, il pose, lui aussi, des questions méthodologiques, mais il fournit un tout autre éclairage. Le rapport des revenus des déciles D10/D1 passe de 16,1, avant redistribution à 5,6, après redistribution. Le système français apparaît fortement redistributif, principalement en raison des prestations sociales en bas de la hiérarchie des revenus.

Tableau 2. Revenu primaire et revenu disponible en 2010

	Revenu avant redistribution	Taux de prestations sociales	Taux de prélèvements	Revenus après redistribution
D1	17,2	137,6	- 5,0	43,1
Q1	29,4	58,5	- 5,9	49,0
Q2	61,5	9,2	-8,1	62,6
Q3	84,2	5,0	-11,6	67,9
Q4	112,2	2,9	-14,6	108,2
Q5	212,8	1,1	-19,8	189,0
D10	276,6	0,9	-21,5	239,8
Total	100	4,8	- 15,0	100

Source : INSEE, (2011) : *France, Portrait social*.

Pour proclamer que le système français est régressif, il aurait fallu calculer l'indice de Gini de la distribution des revenus primaires par UC, l'indice de Gini de la distribution des revenus disponibles (après impôts et prestations sociales) et montrer que le second est supérieur au premier. LPS ne le font pas. Leur proclamation répétée de la régressivité du système français ne repose pas sur

une statistique précise, mais sur une impression tirée d'une petite partie d'un graphique contestable.

c) Le système d'imposition français repose sur trois éléments : les revenus, la consommation, le patrimoine. Aussi, n'est-il pas légitime de le juger en tenant compte uniquement du ratio impôt/revenu et en oubliant les ratios impôt/consommation ou impôt/patrimoine. Considérons une personne qui a peu de revenus mais une forte consommation, car elle dépense le produit d'un gain au jeu ou d'un héritage ; le système actuel taxe légitimement sa consommation ; avec la méthode LPS, cette personne apparaît surtaxée puisqu'elle paye beaucoup d'impôt indirect relativement à son revenu.

d) Le problème est particulièrement important pour les plus pauvres puisqu'une partie importante de leur consommation est financée par des revenus de transfert. LPS intègrent la TVA sur la consommation, mais oublient les revenus de transfert qui les financent. Cet oubli majore fortement les taux d'imposition des plus pauvres. Avec leur méthode, une famille pauvre apparaît d'autant plus taxée qu'elle bénéficie de plus de prestations. Considérons une famille qui bénéficie d'un salaire de 1 000 euros ; elle reçoit 1 000 euros de prestations ; elle ne paye pas d'impôt sur le revenu ; elle consomme tout son revenu, 2 000 euros ; elle paye une TVA de 300. Selon LPS, son taux d'imposition est de 30 %, soit 300 euros d'impôt comparés à un revenu primaire de 1 000. Si elle touchait 2 000 euros de prestations, son taux d'imposition monterait à 60 %. En utilisant un indicateur plus pertinent, le taux d'imposition net, impôt-prestation/revenu primaire, le taux d'imposition de cette famille est de -70 % avec des prestations de 1 000 euros ; de -140 % avec des prestations de 2 000 euros.

e) LPS refusent de distinguer entre les cotisations sociales contributives (retraites et chômage, qui ouvrent des droits individuels à une retraite ou à une prestation chômage), et les impôts et cotisations non contributifs (maladie, famille, qui n'ouvrent aucun droit individuel). Or, c'est le traitement des cotisations sociales contributives qui explique en grande partie les résultats obtenus (tableau 1). En ne distinguant pas les cotisations contributives, les individus de la tranche P0-P10 ont un taux d'imposition de 40 % contre 47 % pour ceux de la tranche P98-99, 33 % pour ceux de la tranche P99,999-100. Hors cotisations contributives, les plus pauvres sont

taxés à 22 %, ceux de la tranche P98-99 comme ceux de la tranche P99,999-100 à 33 %. La prétendue régressivité du système disparaît.

Dans les annexes du livre, disponibles sur le site, LPS fournissent un autre calcul du taux d'imposition. Celui-ci porte sur l'ensemble des adultes (la non-prise en compte des enfants n'est donc pas corrigée), les prestations sociales de transfert ne sont toujours pas prises en compte, mais le revenu incorpore les prestations chômage et retraite ; les cotisations contributives sont retirées des impôts. Le résultat est très différent (tableau 3). Le taux d'imposition augmente bien avec le revenu jusqu'au 99^e centile : la baisse est faible au niveau du centile supérieur.

Tableau 3. Deux calculs du taux d'imposition, en %

Centiles de revenu	Sur revenu primaire	Sur revenu secondaire
0-10	40	25
10-20	44	22
20-30	46	22
30-40	47	23
40-50	48	26
50-60	48	30
60-70	48	33
70-80	49	36
80-90	49	37
90-95	49	38
95-99	48	39
99-100	41	37

Source : LPS (2011), Annexe.

Pour voir le problème plus précisément, utilisons la méthode des cas-types (voir Annexe I). Celle-ci a bien sur des limites : rien ne garantit la représentativité des cas étudiés. Mais, elle permet de comprendre le mode de calcul des taux d'imposition mis en avant.

Le tableau AI.a illustre le cas d'une famille de faibles revenus : le mari travaille au SMIC, son épouse ne travaille pas. Ils ont deux enfants. Ils dépensent la totalité de leur revenu. LPS mesurent le revenu du ménage par son salaire super brut (soit 1 603 euros) ; ils font le total de la CSG-CRDS (106 euros) ; des cotisations (427 euros) et de la TVA (319 euros), soit un prélèvement de

52,6 %. Proposons une autre méthode : les cotisations contributives (vieillesse-chômage-maladie de remplacement), qui ouvrent des droits, ne figurent ni dans le revenu, ni dans les prélèvements du ménage actif ; les prestations sont prises en compte. Le revenu du ménage est donc de 1 105 euros. Le prélèvement net est mesuré par la CSG-CRDS, la TVA ; les cotisations non-contributives nettes (-71 euros) moins les prestations (844 euros) ; il est négatif de 490 euros. Le taux de prélèvement est donc négatif, de -44 %.

Pour une famille avec des revenus moyens, soit 3 SMIC, le taux d'imposition est de 55,1 % selon la méthode de LPS, de 36,9 % selon ma méthode (tableau AI.b). Enfin, pour une famille aux revenus élevés, 10 SMIC, le taux d'imposition est de 58,1 % selon la méthode de LPS, de 44,1 % selon ma méthode (tableau AI.c). On le voit, c'est la méthode de calcul de LPS qui produit ce résultat d'absence de redistribution du système fiscal-social français, c'est un pur artefact. Selon LPS, le taux d'imposition passe de 52,6 % à 58,1 % entre la famille pauvre et la famille riche. Selon moi, il passe de -44,0 % à 44,1 %. Entre la famille au SMIC et celle à 10 SMIC, la redistribution permet de faire passer le rapport de revenu de 10 à 4,8.

Certes, le système français pourrait être amélioré ; certes, nous n'avons pas pris en compte la possibilité d'utiliser des niches fiscales, mais le système n'est pas foncièrement régressif. Certes, une fiscalité plus redistributive serait nécessaire mais l'image que donne LPS du système est caricaturale. Le biais introduit par leur méthode est tel qu'elle ne permet plus d'évaluer les réels défauts du système.

f) Le graphique de la page 50 et la démonstration des auteurs insistent sur le cas des 0,1 % de contribuables les plus riches (50 000 personnes) qui ont des taux d'imposition relativement faibles. D'une part, cette faiblesse relative disparaît en grande partie quand on retire les cotisations contributives. D'autre part, elle s'explique par l'utilisation par ces personnes de quelques niches fiscales et de quelques procédés d'évasion fiscale. Ne suffirait-il pas de supprimer ces possibilités ?

2.1. À propos des cotisations sociales

Comparée à la plupart des pays de l'OCDE, la France a un système généreux de protection sociale. Celui-ci comporte des

prestations d'assurances (retraite, chômage), des prestations universelles (santé, allocations familiales) et des prestations de solidarité (RSA, allocation-logement, ...).

Bizarrement, avec la méthode LPS, ce système semble réduire la progressivité du système français. D'une part, la TVA payée sur les consommations financées par les prestations sociales augmente l'imposition sans que les prestations soient soustraites des impôts. D'autre part, les auteurs nous donnent, page 53, des arguments à l'emporte-pièce pour assimiler les cotisations contributives à un impôt : les retraites des cadres seraient payées par les travailleurs à bas salaires en raison des différences d'espérance de vie, mais les auteurs oublient les éléments redistributifs de notre système de retraite (comme le minimum contributif, les éléments non-contributifs) qui font que le taux de remplacement est finalement une fonction décroissante du niveau de salaire. Ils oublient que la contrainte de 41,5 années de cotisations fera qu'un cadre qui débute à 23 ans sera contraint de travailler jusqu'à 64,5 années pour avoir une retraite à taux plein, qu'il existe un dispositif de retraites précoces pour les carrières longues, de sorte que les différences d'espérance de vie sont estompées. En ce qui concerne le chômage, les cadres ont des taux de chômage plus faibles de sorte qu'ils financent les prestations chômage des non-qualifiés. Les cotisations retraites permettent d'accumuler des droits à une retraite, qui fournissent un rendement réel de l'ordre du taux de croissance du PIB, rendement protégé des fluctuations des marchés financiers. Peut-on les traiter comme un impôt tandis qu'on traiterait comme une épargne les cotisations à des fonds de pension ? Certes, une analyse plus précise serait nécessaire, mais, en tout état de cause, il n'est pas acceptable d'assimiler les cotisations contributives à un impôt.

Les autres cotisations (maladie-famille) sont, en France, importantes mais fortement progressives. La France a mis en place des exonérations de cotisations-employeurs sur les bas salaires et, contrairement à la plupart des pays, les cotisations sociales n'y sont pas plafonnées. Les cadres payent des cotisations sur la totalité de leur salaire. Le taux d'imposition marginal des hauts salaires est en France déjà de 56,6 % (hors cotisations contributives) et non de 41 % (tableau 4), soit plus haut qu'au Royaume-Uni (50 %) et que l'Allemagne (47,5 %) où les cotisations sociales sont plafonnées.

Tableau 4. Taux marginal d'imposition en 2011 pour un salaire brut de 100, au-dessus de 4 fois le plafond de la Sécurité sociale

	Part patronale	Part salariale
CSG-CRDS (8 * 97 %)		7,76
Sécurité sociale :		
- Maladie-maternité	12,80	0,75
- Vieillesse	1,60	0,1
- Famille	5,40	
CSAPAH	0,30	
Accident du travail	2,30	
Retraite complémentaire	12,624	7,726
Divers	3,05	
Coût salarial et salaire net	138,824	84,414
Revenu imposable		87,227
Impôt sur le revenu (tranche 41 %)		35,764
Revenu disponible		48,650
Impôt		63,324
Cotisations contributives		25,850
Taux d'imposition		$63,32/(63,32+48,65) = 56,6$

Source : Calculs de l'auteur.

3. Que retenir des propositions de LPS ?

La réforme proposée par LPS comporte sept points. Nous approuvons les quatre premiers : fusionner la CSG et l'IR (mais cela pose le problème du RSA), supprimer toutes les niches fiscales (encore qu'il faille bien les définir), taxer tous les revenus au même taux (mais, nous verrons que cela n'est pas si simple), rendre le barème plus progressif. Remplacer un barème en taux marginal par un barème en taux moyen nous semble introduire plus de confusion que de transparence. Nous sommes fortement opposés aux deux autres : individualiser l'impôt sur le revenu ; supprimer la prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Nous verrons, cependant, que la réforme proposée n'a qu'un impact limité. Elle ne peut être l'axe central de la politique économique de la France, face à la crise.

3.1. Fusionner la CSG et l'IR

LPS proposent une fusion de la CRDS, de la CSG, de la PPE et de l'IR. La coexistence de deux impôts sur le revenu est certes une

particularité détestable du système français. La réforme aurait l'avantage de permettre de remodeler le système français et de supprimer certaines niches fiscales. Mais les caractéristiques du nouvel IR restent entièrement à définir¹ ? La fusion ouvre le champ des possibles au débat démocratique. Faut-il augmenter ou réduire le caractère familial de l'impôt ? Faut-il augmenter son caractère redistributif ? Notons, que, par contre, la réforme proposée n'inclut pas le RSA-socle, le RSA-activité, les allocations logement.

3.2. Un barème en taux moyen

LPS proposent de remplacer le barème en taux marginal par un barème en taux moyen. Pourtant, la quasi-totalité des pays ont un barème défini en taux marginal. À notre connaissance, seule, l'Allemagne fait exception. Ce n'est qu'une question de présentation, mais changer de type de barème rendrait l'impôt plus compliqué, moins transparent.

Le barème en taux marginal a une grande qualité : le contribuable sait tout de suite quel est le pourcentage de son revenu supplémentaire qu'il conserve ; quel est celui qui est prélevé par l'impôt. Dans le cas français, par exemple, la plupart des actifs sont soumis à un taux marginal de 30 % après prise en compte de frais professionnels de 10 %. 100 de salaire imposable supplémentaire augmentent leur impôt de $100 * 0,9 * 0,3 = 27$. Par ailleurs, il serait possible de décider qu'au-delà d'un certain seuil, par exemple 20 000 euros par mois, le prélèvement devient quasi-total (80 %). Enfin, le taux d'imposition moyen est indiqué sur la feuille d'impôt.

Avec un barème au taux moyen, le contribuable peut toujours craindre que le taux marginal soit supérieur à 100 %, qu'un supplément de revenu imposable diminue son revenu disponible. Il faut un calcul compliqué pour vérifier que ce n'est pas le cas.

Le barème proposé (tableau 5) aboutit à des taux d'imposition marginaux très élevés pour la tranche de revenu de 25 000 euros à 100 000 euros. L'impôt mensuel passe de 9 375 euros pour 25 000 euros de revenu à 60 000 euros pour 100 000 euros, soit un taux d'imposition marginal de 66,7 %. Pourquoi pas ? Mais, il faut

1. Voir, en particulier, Allègre G., G. Cornilleau et H. Sterdyniak : « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, n° 101, avril 2007.

l’assumer. Le taux marginal culmine à 83,27 % juste en dessous de 40 000 euros puis diminue à 60 %. Cette forme en U renversé n’a d’autre justificatif que le choix d’un barème en taux moyen. Ceci montre que ce type de barème est difficilement gérable.

Tableau 5. Taux moyen et taux marginal (barème LPS), en %

Revenu mensuel	Taux moyen affiché	Taux marginal
1 100 euros	2	0-1 100 : 2
2 200 euros	10	1 100-2 200 : 18
5 000 euros	13	4 000-5 000 : 17
10 000 euros	25	9 000-10 000 : 34
30 000 euros	41,667	29 000-30 000 : 65,8
40 000 euros	50	39 000-40 000 : 82,5
100 000 euros	60	99 000-100 000 : 77
+ de 100 000 euros	60	60

Source : Calculs de l’auteur d’après LPS (2011).

3.3. Faire payer le même taux d’imposition à tous les revenus

Bien sûr, un système fiscal doit respecter l’équité horizontale. Le taux d’imposition doit être le même sur les revenus du capital et les revenus du travail. LPS propose de les soumettre au même barème de l’IR. Cela semble une exigence incontournable.

Le point délicat est que ces revenus ont subi des prélèvements différents (cotisations sociales, taxes foncières, impôt sur les bénéfices) et qu’il faut en tenir compte au moment du calcul de l’IR (ou choisir délibérément de ne pas en tenir compte).

Le tableau 6 permet d’évaluer le taux d’imposition économique mesuré par le ratio (impôts sur le revenu + cotisations non contributives)/ (revenu disponible+impôts sur le revenu + cotisations non contributives) pour différents types de revenu, dans la situation actuelle et après la réforme LPS, correspondant aux différents taux marginaux du système actuel et taux moyen du système LPS. Le détail des calculs figure dans l’annexe B.

Il apparaît, bizarrement, que le système actuel est satisfaisant. Les taux d’imposition sont finalement proches sur tous les types de revenus. Certes, les salaires supportent des cotisations maladie et famille, mais les revenus fonciers paient la taxe foncière et les prélèvements sociaux, les dividendes paient l’impôt sur les sociétés

et les prélèvements sociaux, la taxation des intérêts porte sur les intérêts nominaux (et non sur les intérêts réels). Au total, les revenus du capital (quant ils sont taxés) sont correctement taxés.

Tableau 6. Taux d'imposition de différents types de revenus

	Revenus salariaux	Revenus fonciers	Intérêts	Dividendes
Situation actuelle, taux marginaux				
Tranche à 30 %	46,9	47,7	56,3	53,3
Tranche à 41 %/41 % +	54,4/56,6	57,1	56,3	55,0
Réforme LPS, taux moyen				
Taux à 25 %	42,1	32,5	45	50,8
Tranche à 50 %	65,1	55,0	90	67,2
Tranche à 60 %	74,1	64,0	108	73,8

Source : Calculs de l'auteur.

Au contraire, la réforme proposée par LPS introduirait de fortes disparités, au profit des revenus fonciers, et au détriment des revenus d'intérêt. En effet, LPS proposent de prendre le salaire brut comme assiette du nouvel IR, ce qui augmente la charge des salariés ; ils refusent de tenir compte des frais professionnels ; ils refusent de tenir compte de la dépréciation des intérêts induits par l'inflation ; ils refusent de tenir compte de l'IS déjà supporté sur les dividendes. Au total, les revenus fonciers sont gagnants, ne payant plus de prélèvements sociaux. La charge sur les intérêts est fortement alourdie.

LPS justifient ces choix par des arguments contestables :

– Prendre une assiette large d'imposition pour les revenus salariaux (le salaire brut, sans tenir compte des frais professionnels) permet d'augmenter la progressivité de l'imposition. Certes, mais cela augmente aussi la taxation relative des salaires ; il est difficile d'imposer les salariés sur des cotisations retraites et chômage qu'ils ne touchent pas ; les retraites seraient imposées deux fois, au moment d'acquisition du droit à la retraite, puis au moment où elles seront touchées. Enfin, il paraît impossible que la loi n'autorise pas les salariés à déduire les frais professionnels réels qui sont certes inférieurs à 10 % du salaire, mais qui existent néanmoins. Ceci entraînerait des charges administratives importantes. Le système français actuel est très ingénieux : les 10 % de frais auto-

risés évitent d'avoir à gérer les frais réels de la quasi-totalité des salariés et leur fournissent un petit avantage qui compense quelque peu les possibilités de fraude des non-salariés.

— La non-prise en compte de l'IS dans la taxation des dividendes à l'IR va totalement à l'encontre de la théorie développée par LPS dans leur chapitre 1 : le profit des entreprises est un revenu des actionnaires ; l'IS taxe donc les actionnaires. D'ailleurs, l'IS figure bien comme impôt sur les actionnaires dans le graphique de la page 50.

— Selon LPS, la surtaxation des revenus du capital qu'ils proposent se justifie par le fait qu'une partie importante de ceux-ci échappe à l'imposition. Plus généralement, les plus riches bénéficient le plus en moyenne des possibilités d'évasion fiscale (non-imposition des loyers implicites, sous-déclaration des dividendes, non-taxation des plus-values) ; ce qui justifie des taux d'imposition exorbitants sur les revenus déclarés les plus élevés. Selon moi, cet argument est irrecevable. Que les loyers implicites ne soient pas imposables ne peut justifier une surtaxation des revenus fonciers qui, eux, le sont. Le fait qu'une partie des intérêts échappe à la taxation (par le biais des comptes exonérés ou de l'assurance-vie) ne peut justifier une taxation accrue des intérêts effectivement déclarés. De même pour le revenu des actions : le PEA, les possibilités d'échapper à la taxation par des sociétés écrans ne peuvent justifier que l'on surtaxe les revenus effectivement déclarés. La bonne stratégie est de supprimer toutes les possibilités d'évasion, pas de les compenser par des taux aberrants sur les revenus déclarés.

Imposer à l'IR de façon équivalente les revenus du travail et du capital peut être souhaitable du point de vue de la justice fiscale et de la transparence de la taxation, mais ceci suppose que l'on tienne compte de l'IS déjà versé, que l'on n'impose uniquement les intérêts réels et pas les intérêts nominaux, et aussi que l'on maintienne les prélèvements sociaux sur les revenus du capital pour compenser les cotisations maladie et famille qui pèsent sur les salariés.

3.4. Supprimer toutes les niches fiscales

Le système français comporte de nombreuses dépenses fiscales, de l'ordre de 34 milliards pour l'impôt sur le revenu, 60 % de son montant (voir Annexe III). Ces niches nuisent à la progressivité de

l'impôt ; beaucoup n'ont aucune justification économique et sociale ; elles n'ont été mise en place que pour satisfaire tel ou tel groupe de pression. Rien par exemple ne justifie les exonérations dont bénéficient les PEA et l'assurance-vie. Une suppression totale semble être une réforme évidente. Le grand avantage de la réforme proposée par LPS est de permettre de repartir de zéro, de supprimer d'un seul coup ces niches.

En sens inverse, certaines dispositions fiscales ne sont pas des niches ; elles correspondent à la nécessité de prendre en compte la capacité contributive des ménages. Il est légitime d'autoriser la déduction des pensions alimentaires, des dons aux œuvres, des frais de garde des enfants, des frais spécifiques des personnes dépendantes... D'autres sont justifiées pour des raisons sociales. Elles ne pourraient pas être supprimées sans mettre en place des dispositifs de remplacement : demi-parts supplémentaires pour les enfants des familles nombreuses ou pour les invalides. Il serait peu justifiable de taxer les prestations familiales qui sont déjà faibles et sont loin d'assurer la parité des niveaux de vie entre les familles et les personnes sans enfants². Le livret A ne subit aucune taxation, mais son taux de rémunération est généralement nul en termes réels. Certaines dépenses fiscales devront être transformées en subventions : monuments historiques, travaux pour les économies d'énergie, aides aux DOM-TOM... Le gain maximum pourrait être de l'ordre de 11 milliards d'euros (voir Annexe III). On peut craindre que LPS ne surestime ce gain.

Par ailleurs, leur méthode – juger de la progressivité du système par le seul ratio taux d'imposition sur le revenu primaire – fait que tous les dispositifs fiscaux apparaissent régressifs, même ceux qui sont parfaitement justifiés. Par exemple, il est légitime qu'une personne seule, avec deux enfants et qui travaille puisse réduire les frais de garde de ces enfants de son revenu et qu'elle paye beaucoup moins d'impôt que son collègue, sans enfant, qui n'a pas ces frais. Ceci n'est pas pris en compte par le ratio mesuré par LPS.

En fait, le problème de la fiscalité française réside surtout dans les dispositifs qui permettent d'échapper à la taxation. Certains ont été progressivement supprimés (par exemple, l'exonération des

2. Voir Sterdyniak H., 2011 : « Faut-il mettre en cause la politique familiales française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier.

cessions mobilières sous un certain plafond de vente). D'autres persistent : ainsi, les contrats d'assurance-vie bénéficient-ils, au bout de 8 ans de détention, d'un taux de prélèvement libératoire de 7,5 %, qui n'a aucune justification.

Il faudrait surtout supprimer toutes les possibilités d'échapper à la taxation des plus-values. Le gouvernement a heureusement décidé en 2010 de mettre fin à la non-imposition des plus-values mobilières sous un certain seuil de cession. Restent les PEA et les contrats d'assurance-vie, dit DSK ou Sarkozy, qui permettent d'échapper au bout de huit ans de détention, à l'imposition des dividendes et des plus-values. Reste surtout la possibilité qu'utilisent les familles les plus riches d'échapper à la taxation des dividendes et des plus-values par donation à leurs enfants (en vie ou au moment du décès). Ainsi, un riche actionnaire peut loger ses titres dans une société *ad hoc* qui reçoit ses dividendes, utiliser les titres de cette société comme caution pour obtenir des prêts de sa banque qui lui fournissent les sommes dont il a besoin pour vivre et ainsi déclarer un faible revenu ; puis léguer les titres de cette société à ses enfants, de sorte que les dividendes et les plus-values dont il a bénéficié ne sont jamais imposées à l'IR. Il serait peu avisé de taxer, année après année, les plus-values non-réalisées puisque l'État enregistrerait de fortes pertes lors des chutes de la Bourse. Mais, il faudrait supprimer les possibilités d'échapper à l'imposition en taxant les plus-values latentes en cas de donation, d'héritage ou d'installation à l'étranger.

L'autre trou noir de la fiscalité reste les loyers implicites. Nous rejoignons sur ce point LPS. Il n'est pas normal que deux familles de même revenu payent le même impôt si l'une a hérité d'un appartement et l'autre doit payer un loyer. Considérons deux personnes : l'une dont les parents sont riches ; ils peuvent l'aider à s'acheter un logement ; le capital ainsi constitué ne paye pas d'impôt sur le revenu que constituent les économies de loyer, ni sur les plus-values. Par contre, le jeune qui n'a pas cette chance doit payer un loyer ; son épargne placée sous forme d'intérêt subit un taux d'imposition de l'ordre de 56 %.

3.5. Quel barème ?

LPS font une proposition de barème qu'ils soumettent à la discussion. Le tableau 7 montre les conséquences de ce barème dans le cas d'un salarié célibataire, ne bénéficiant d'aucun allègement fiscal.

Les plus pauvres ne bénéficient guère de la réforme. Au niveau du SMIC, un salarié célibataire ne paye pratiquement pas d'impôt. Au total, celui-ci a actuellement un taux d'imposition net de seulement 5,3 % (en comptant IR+CSG+TVA+CS non contributive-AL-PPE) ; ce taux passe à -44 % pour un salarié au SMIC dont le conjoint ne travaille pas et qui a deux enfants à charge. Il est absurde de prétendre comme LPS, page 82, que « les plus pauvres font face à des taux d'imposition de l'ordre de 40 à 45 % ». Malheureusement, LPS n'expliquent pas comment leur réforme s'applique aux titulaires du RSA-activité.

Tableau 7. Impôt mensuel avant et après la réforme proposée, en euros

Salaire brut par mois	Situation actuelle IR+CSG-PPE	Impôt après la réforme	Gain en % du revenu disponible
1 365	0 + 106-61=45	53	-0,6
2 200	171+114=285	220	+4,0
3 500	271+308=579	487	+3,8
5 000	388+639=1 032	650	+11,4
7 500	582+1 230=1 812	1 425	+8,2
10 000	776+1 813=2 589	2 500	+1,5
25 000	1 940+7 120=9 060	9 375	-2,3
40 000	3 104+13 038=16 142	20 000	-17,9
70 000	5 432+24 509=30 941	38 500	-20,3
100 000	7 760+36 102=43 862	60 000	-30,4

Source : Calculs de l'auteur d'après LPS (2011).

Les grands bénéficiaires de la réforme seraient les salariés de revenu moyen-supérieur. À 5 000 euros de salaire brut par mois, le gain serait de 382 euros par mois contre 65 euros à 2 200 euros. Ces gains importants reposent sur trois particularités de la réforme :

— la première, que nous discuterons plus loin, est qu'elle augmente la taxation des couples à revenus inégaux au profit des célibataires et couples à revenus égaux ;

— LPS font l'hypothèse forte qu'il sera possible de supprimer toutes les dépenses fiscales sans prendre aucune mesure compensatoire ;

— ils proposent des taux d'imposition très importants pour la faible couche de contribuables qui gagnent plus de 25 000 euros par mois. Pourquoi pas ? Il n'est pas scandaleux selon nous de soumettre les revenus exorbitants à des taux importants. Mais ces taux sont beaucoup plus forts que les taux existant à l'étranger, d'autant que s'y ajoutent les cotisations maladie et famille.

3.6. « Familles, je vous hais »

Landais, Piketty et Saez (2011) prônent l'individualisation de l'impôt : « L'administration fiscale doit cesser de se soucier de qui vit en couple avec qui. D'abord, parce que cela change tout le temps et parce que l'administration fiscale n'est pas là pour récompenser ou blâmer les différentes formes de vie familiale... Surtout, l'imposition conjointe des couples aboutit en pratique à traiter les femmes comme un revenu d'appoint... Le quotient conjugal fonctionne *de facto* comme une machine à subventionner les couples inégaux ».

Mais ce point de vue *moderne* oublie complètement les besoins des enfants. Ceux-ci ont besoin d'une structure stable pour leur éducation (et non de parents qui changent *tout le temps* de partenaire). Le système actuel laisse le choix aux couples : se marier et mettre en commun leurs ressources ou ne pas le faire. La fiscalité ne fait que reconnaître le droit des personnes mariées à mettre en commun leurs ressources. L'individualisation de l'impôt leur dénierait ce droit.

Rien dans la législation fiscale actuelle n'autorise à dire que le revenu des femmes est considéré comme un revenu d'appoint ; il est taxé comme tout revenu supplémentaire du couple. C'est le principe même de l'impôt sur le revenu que de faire masse de l'ensemble des revenus du ménage.

Le quotient conjugal fait payer le même impôt aux couples de revenu total équivalent ; il ne subventionne pas les couples de revenus inégaux. C'est l'application du principe : « à revenu égal, impôt égal ». Considérons le couple A, chacun des conjoints gagne 3 000 euros par mois ; le couple B, l'un des conjoints gagne 4 000 euros par mois, l'autre 2 000 euros. Comment l'État pourrait-

il décider d'imposer plus le couple B que le couple A ? Il devrait prétendre que le couple B ne met pas en commun ses ressources. De quel droit ?

L'imposition jointe égalise le taux d'imposition des deux membres du couple. Dans un couple où les salaires sont fortement différenciés, le taux marginal de la femme (supposée la moins bien rémunérée) serait supérieur à celui auquel elle aurait à faire face si elle était célibataire. Ce qui la découragerait de travailler, ce qui la plongerait dans la dépendance vis-à-vis de son conjoint. Passer à une imposition séparée diminuerait le taux d'imposition marginal des femmes et donc augmenterait leur taux d'activité.

Cet argument repose sur la thèse libérale selon laquelle les taux marginaux d'imposition ont un rôle déterminant dans les comportements d'offre de travail. Cette désincitation ne semble guère jouer en France. Le taux d'activité des femmes n'a cessé de croître depuis les années 1960 pour être aujourd'hui, l'un des plus élevés d'Europe (tableau 8). En 2008, l'écart entre le taux d'activité des hommes et des femmes n'est plus que de 11,3 points contre 24,4 points en 1988. Que le système fiscal français décourage le travail des femmes n'est guère apparent. L'ensemble de la politique familiale française – prestations familiales différenciées, quotient familial et surtout facilités de garde (aides financières pour la garde des très jeunes enfants, écoles maternelles) – permet de concilier un fort taux d'activité des femmes et un niveau satisfaisant de fécondité. C'est l'une des grandes réussites du modèle social français, que l'OCDE vient récemment de saluer (voir, *Doing Better for Families*, 2011). Faut-il le remettre en cause ?

En ce qui concerne le taux marginal d'imposition, l'effet *quotient familial* compense souvent l'effet *quotient conjugal*. Prenons l'exemple d'une femme gagnant 2 000 euros par mois, mariée à un homme qui en gagne 4 000. Sans enfant, son taux marginal d'imposition correspond certes à celui d'une célibataire gagnant 3 000 euros. Mais, si elle a deux enfants, son taux d'imposition est celui d'une célibataire à 2 000 euros ; si elle en a trois, celui d'une célibataire gagnant 1 500 euros. Le taux d'imposition de l'épouse n'est pas plus élevé que celui qu'elle subirait en étant célibataire que si elle gagne moins de la moitié du salaire de son mari avec deux enfants ; moins du tiers avec 3 enfants ; moins du quart avec 4 enfants. Or c'est précisément les femmes avec 3 enfants et plus

qui réduisent leur activité ; l'effet du taux d'imposition ne doit pas être si important.

Tableau 8. Taux d'activité des personnes de 25-55 ans en 2008, en %

	Hommes	Femmes	Écart	Écart en équivalent temps plein	Taux de fécondité
Finlande	91,2	85,9	5,3	8,1	1,75
Suède	93,1	87,5	5,6	10,4	1,75
Danemark	93,4	86,3	7,1	11,4	1,75
France	94,5	83,2	11,3	18,2	2,0
Autriche	93,0	81,7	11,3	20,9	1,4
États-Unis	90,5	75,8	14,7	19,7	2,1
Allemagne	92,9	80,5	12,4	21,1	1,4
Royaume-Uni	91,7	78,3	13,4	23,5	1,65
Belgique	92,2	78,7	13,5	24,0	1,65
Espagne	92,6	74,7	27,9	24,0	1,3
Irlande	91,6	71,9	19,7	28,8	1,85
Pays-Bas	93,8	81,6	12,2	29,0	1,65
Italie	91,0	65,2	25,8	32,9	1,3
Japon	96,3	70,4	24,9	32,9	1,2

Source : OCDE, *Statistiques de Population Active* (2010).

L'augmentation du revenu disponible à la suite d'un retour au travail est plus forte pour les femmes mariées d'un couple imposable (qui ne souffrent que d'un supplément d'impôt) que pour les femmes seules (qui voient baisser fortement leur RSA et leurs allocations logement) ; plus forte pour les couples imposables que pour les couples en situation précaire.

Ainsi, dans le cas extrême, une femme mariée à un homme au salaire très élevé, qui reprend un emploi au SMIC, est soumise à un taux d'imposition effectif de 37 % (90 % de 41 %) ; son emploi lui rapporte 661 euros par mois, soit plus que les 500 euros supplémentaires dont bénéficie une femme seule qui reprend un emploi au SMIC en provenance du RSA ou aux 540 euros qui restent à une femme d'un couple de bénéficiaires du RSA (avec deux enfants). L'imposition conjointe n'aboutit pas à un taux de prélèvement supérieur pour les couples imposables par rapport à celui qui a été jugé acceptable pour les couples au RSA.

Dans un système individualisé, une femme gagnerait plus en reprenant un emploi. Mais, cet effet serait obtenu en augmentant fortement la taxation des familles mono-actives. Considérons un couple dans lequel l'homme gagne 4 000 euros par mois. Si l'épouse ne travaille pas, l'impôt payé par le couple est de 280 euros par mois. Il passe à 450 euros si celle-ci travaille au SMIC. Avec une imposition séparée, l'impôt mensuel payé par le couple serait de 616 euros dans les deux cas. L'imposition séparée augmente certes le gain au travail, mais en augmentant légèrement l'impôt du couple bi-actif (de 166 euros par mois) et fortement celui du couple mono-actif (de 336 euros par mois). Or ce dernier a un niveau de vie plus faible. L'individualisation dégrade la redistributivité du système fiscal.

Il est souvent reproché à l'imposition conjointe de donner aux couples mono-actifs des avantages excessifs. Les pouvoirs publics subventionneraient et donc encourageraient l'oisiveté de l'épouse. Certaines femmes, de moins en moins nombreuses d'ailleurs, font le choix d'arrêter temporairement de travailler ou de travailler à mi-temps pour avoir un grand nombre d'enfants ou pour mieux se consacrer à eux quand ils sont très jeunes. On peut, au nom de l'autonomie des femmes, trouver ce choix dangereux. Doit-on pour autant demander à l'État de déroger aux principes de l'équité horizontale, de prendre des mesures fiscales et sociales pour dégrader la situation de ces femmes ? Et jusqu'où, faut-il remettre en cause leurs pensions de réversion, leur droit à l'assurance-maladie³ ?

Dans d'autres cas, le membre sans revenu du couple est un chômeur de longue durée ou un infirme qui ne bénéficie pas d'allocation du fait du niveau des ressources globales du ménage. La fiscalité pourrait-elle imposer son conjoint sans tenir compte du niveau de vie effectif du couple, sans tenir compte du fait que, prenant en charge son conjoint sans ressources, il fait économiser à la société des prestations d'assistance ? Considérons un couple marié où un des conjoints gagne 2 500 euros par mois tandis que l'autre est sans emploi (chômeur de longue durée, par exemple) : l'imposition commune leur rapporte 120 euros par mois (contre

3. Voir aussi Sterdyniak H., 2004 : « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.

460 euros pour l'ASS). Peut-on mettre en cause ces 120 euros sans donner au couple les 460 euros d'ASS ?

Dans tous ces cas, une famille mono-active a déjà un niveau de vie relativement bas puisque tous les membres vivent sur un seul salaire. Subsistent quelques cas de couples mono-actifs aisés où l'épouse, sans charge de jeunes enfants, est volontairement sans emploi. Il n'y a certes aucune raison de leur accorder des avantages. Mais ces cas, très peu fréquents, ne sont guère distinguables des cas d'inactivité contrainte ou liée à l'éducation des enfants.

Comment traiter les personnes pour lesquelles l'inactivité est un choix contraint (exclusion du marché du travail) ou relève d'un choix relatif à l'éducation des enfants ? La mise en place d'un système de déclaration séparée oblige à choisir entre trois systèmes :

- de nombreux pays (Danemark, Pays-Bas, États-Unis,...), qui pratiquent l'imposition séparée, accordent cependant au membre actif du foyer un abattement pour son conjoint sans revenu propre. Cet abattement, d'un montant arbitraire, réduit le gain à l'emploi de l'épouse ;
- le partenaire sans revenu pourrait être éligible à un transfert social de type RSA, lui assurant son autonomie, du même montant que s'il vivait seul. Ce système éviterait certes la *pénalisation* de la vie en couple et garantirait le même gain à la reprise du travail, quelle que soit la situation familiale, que la femme soit en couple ou seule. Mais il favoriserait largement les couples mono-actifs relativement aux couples bi-actifs de même revenu global. L'incitation à l'emploi des femmes mariées ne serait pas augmentée ;
- dans un système bâtard, la société ne reconnaîtrait pas que le conjoint actif prend en charge son conjoint sans revenu pour le calcul de son IR et opposerait le soutien de son conjoint à la personne mariée quand celle-ci demanderait un revenu minimum (RSA, ASS ou minimum vieillesse). C'est celui que préconisent implicitement LPS. C'est le plus efficace pour l'emploi des femmes ; c'est aussi le plus incohérent et le plus injuste.

Autant est cohérente la position des économistes libéraux selon lesquels les taux marginaux de prélèvement nuisent toujours à l'offre de travail, autant il est difficile de comprendre la position de certains économistes qui estiment qu'il est possible de pratiquer

des taux de prélèvement élevés sur les revenus les plus importants sans affecter l'ardeur au travail des cadres dirigeants, qu'il est possible de réduire fortement l'écart entre les revenus d'assistance (comme le RSA socle), les revenus de remplacement (comme les prestations chômage) et les revenus d'activité, puisque les individus préfèrent toujours vivre d'un emploi que de l'assistance, qu'ils savent qu'un emploi même mal rémunéré est le meilleur moyen de s'insérer dans la société, donne des droits et ouvre des perspectives d'avenir, mais qui prétendent, par contre, que le choix des femmes mariées d'avoir un emploi serait, lui, fortement affecté par le taux marginal d'imposition, comme si les femmes, elles, n'avaient pas conscience des avantages de l'emploi. On voit mal la logique de LPS qui veulent introduire des taux marginaux dépassant 60 %, ce qui selon eux aurait peu d'impact sur l'emploi, l'épargne, la localisation en France tout en prétendant que le taux actuel de 37 % aurait de forts effets négatifs sur l'emploi des femmes mariées.

Une réduction des taux du barème pourrait accompagner l'individualisation puisque celle-ci, toutes choses égales par ailleurs, majorerait les recettes fiscales prélevées sur les couples avec ou sans enfants. La réforme se traduirait donc par un transfert entre familles, en particulier des familles mono-actives vers les couples bi-actifs à revenus équivalents et les célibataires, alors que ceux-ci ont en moyenne des niveaux de vie plus importants.

De façon générale, il est permis de penser que le système socialo-fiscal doit plus viser à une redistribution satisfaisante qu'à l'augmentation des incitations à l'emploi. L'accent mis sur les incitations par les économistes libéraux est un prétexte pour réduire la redistributivité du système. Les pays scandinaves, où les taux d'imposition marginaux sont élevés, montrent que ceux-ci ne sont pas nuisibles à l'emploi s'ils assurent la cohésion sociale, s'ils financent des services publics de qualité.

Au total, les effets de l'individualisation seraient néfastes en termes de redistribution et contrastés en termes incitatifs : les taux marginaux d'imposition baisseraient pour des femmes sans enfant, mariées à des hommes qui gagnent beaucoup plus qu'elles ; ils augmenteraient pour des couples aux revenus similaires avec enfants.

LPS insistent fortement, page 67 : « L'individualisation constitue un aspect fondamental de la refondation de l'impôt sur le revenu que nous proposons. Elle donne une véritable dimension émancipatrice à cette réforme fiscale ». Ciel ! Dans un système d'imposition jointe, un couple peut choisir de ne pas se marier, ni de se pacser, donc rester dans l'imposition séparée. Au contraire, dans un système d'imposition séparée, un couple ne peut pas choisir l'imposition conjointe. L'individualisation de l'impôt refuse le droit aux couples et aux familles d'avoir une fiscalité correspondant à leur choix de solidarité. Retirer un droit aux citoyens doit-il faire partie d'un programme politique ? L'objectif légitime d'augmenter l'emploi des femmes ne peut conduire à préconiser une telle réforme. La création du PACS, puis l'extension des droits qu'il procure, montre que la France a choisi la voie opposée, étendre la reconnaissance publique des solidarités privées par lesquelles les individus choisissent librement de se lier.

3.7. « Enfants, je vous ignore... »

La France pratique le système du quotient familial. Chaque famille se voit attribuer un nombre de parts fiscales, P, correspondant à sa composition ; la société considère que chaque membre de la famille à un niveau de vie équivalent à celui d'un célibataire de revenu R/P ; la famille est donc taxée comme P célibataires de revenu R/P. Ainsi, le traitement fiscal des familles ne nécessite aucun arbitrage spécifique : le barème des familles se déduit de celui des célibataires. La progressivité du système fiscal, l'équité verticale, est déterminé par le barème ; celle-ci est la même pour toutes les catégories de ménages ; c'est l'équité fiscale familiale. Une fois en place, le système fonctionne automatiquement : il n'est pas nécessaire de le rediscuter ou de l'indexer chaque année ; il est protégé des aléas de la politique budgétaire.

Le quotient familial est une composante obligée de l'impôt progressif. Il ne fournit ni aide, ni avantage spécifique aux familles ; il garantit seulement que l'impôt est équitablement réparti entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent. Ce *n'est pas* une aide arbitraire aux familles, qui augmenterait avec le revenu, ce qui serait évidemment scandaleux.

La société peut choisir d'accorder ou non des prestations sociales ; mais elle n'a pas le droit de ne pas respecter l'équité fiscale familiale. L'impôt doit évaluer la capacité contributive de familles de composition différente. Si le législateur s'estime incapable de comparer le niveau de vie de familles de tailles différentes, il doit renoncer à la progressivité de l'impôt.

La seule critique du système du quotient familial, socialement et intellectuellement recevable, doit porter sur ses modalités et non sur son principe. Les parts fiscales correspondent-elles bien aux unités de consommation ?

Prétendre que le système du quotient familial est inapproprié, c'est soutenir que le revenu des parents n'est pas partagé de façon égale entre les différents membres de la famille. Pourtant, dans l'immense majorité des cas, les parents et les enfants partagent le même logement, les mêmes repas, les mêmes équipements ménagers, les mêmes loisirs, les mêmes vacances. Considérons la famille Martin où l'époux gagne 4 000 euros par mois, l'épouse (qui travaille à mi-temps) 1 500 euros. Cette famille a trois enfants et reçoit donc 287 euros de prestations familiales mensuelles. L'imposition actuelle se base sur le principe, normatif et réaliste, de partage égal des ressources. Par ailleurs, le plafonnement du quotient familial tient compte du fait que la partie la plus élevée du revenu des familles les plus riches ne sert pas à la consommation des enfants.

LPS prônent l'individualisation de l'impôt. Chacun des époux serait imposé sur son revenu propre ; le quotient familial serait supprimé ; en contrepartie les prestations par enfant seraient uniformes à 190 euros par mois. Ceci n'est justifié que si le mari dépense pour lui ses 4 000 euros, la femme ses 1 500 euros et que les enfants vivent de 190 euros par mois, nettement en dessous du seuil de pauvreté. Plaisante famille : le père part en vacances aux Maldives, l'épouse en Bretagne, les enfants restent dans leur HLM ! Non, il n'est pas sérieux de préconiser une réforme contraire aux pratiques socialement admises.

Imaginons que les Martin divorcent, que Madame Martin ait la garde des enfants. Après la réforme LPS, Monsieur Martin n'aura aucune pension alimentaire à payer puisque, selon le système LPS, les enfants vivent des prestations familiales. Madame Martin et ses

enfants vivront dans la pauvreté. Supposons que le juge lui impose quand même de payer une pension, cette pension viendra en déduction de son revenu imposable. On aurait donc un système saugrenu où les parents divorcés auraient une baisse de leur impôt pour tenir compte du fait qu'ils ont des enfants à charge contrairement aux parents mariés.

LPS critiquent le quotient familial avec des arguments qui relèvent de la désinformation : « Il n'existe aucune raison ni du point de vue de l'équité, ni du point de vue de l'efficacité, pour justifier une politique familiale qui donne en moyenne une fois et demie à deux fois plus par enfant aux 10 % des individus les plus riches. ». Mais tenir compte du niveau de vie des familles pour déterminer leur taux d'imposition ne signifie pas leur *donner* un transfert quelconque. Le quotient familial ne donne rien à des *individus* ; il taxe les familles selon leur faculté contributive.

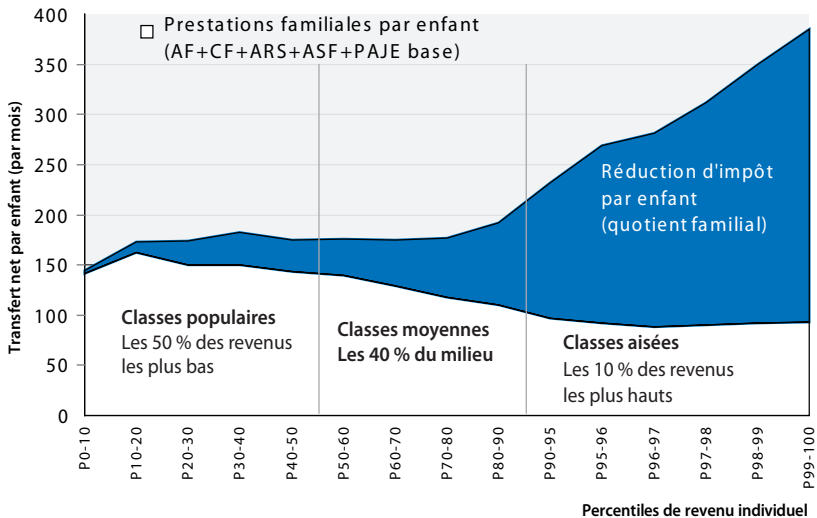
LPS démontrent l'injustice du système actuel représentée dans le graphique 2 (page 104 de leur livre). Mais ce graphique est trompeur. LPS ont inventé des transferts à des adultes alors que le système est basé sur des transferts à des familles ; les adultes sont classés par revenu individuel et non par niveau de vie par UC. Du côté des familles pauvres, LPS ont oublié le RSA-activité et les allocations logement. Le graphique traite de la même façon les prestations sociales et la baisse d'impôt induite par la présence d'enfants, baisse qui n'est pas un transfert, mais la conséquence normale de la réduction de niveau de vie induite par la présence d'enfants. Enfin, LPS ont effectué un calage erroné du coût global de la politique familiale qui les conduit à surévaluer les *transferts* reçus par les plus riches. LPS prétendent que les adultes les plus riches bénéficient de 385 euros par mois et par enfant. En fait, un enfant « rapporte » au maximum 192 euros par mois ; deux enfants 255 euros par mois et par enfant ; trois enfants 352 euros par mois et par enfant.

Reprenons la méthode des cas-types. Considérons la famille avec deux enfants où l'homme est au SMIC, la femme ne travaille pas (Annexe I). Elle bénéficie par mois de 174 euros de prestations familiales (AF + ARS), de 309 euros de RSA et de 361 euros d'allocation logement. Son revenu disponible est de 1 916 euros pour un revenu économique (salaire super-brut –cotisations ouvrant des droits) de 1 107 euros ; et compte tenu de la TVA, son taux d'impo-

sition net est négatif de -44 %. Sans enfant, elle n'aurait que 83 euros de PPE, 172 euros d'allocation logement. Chacun des enfants lui « rapporte » 295 euros. Son revenu par UC serait de 912 euros par mois contre 885 euros si elle n'avait pas d'enfant. La politique familiale prend en charge la totalité du coût des enfants. Les parents ne supportent pas de perte de niveau de vie du fait de la présence des enfants. On ne retrouve pas ces 295 euros dans le graphique page 104 de LPS qui ont oublié le RSA et les allocations logement. Cette famille y perdrait après une réforme qui limiterait la politique familiale à 190 euros par enfant et par mois.

Graphique 2. Un graphique contestable (en euros)

L'injustice du système actuel de transfert par enfant



Source : LPS (2011).

Voyons maintenant la famille aisée avec deux enfants où l'homme gagne 6 fois le SMIC, la femme 4 fois (Annexe I). Elle bénéficie par mois de 126 euros de prestations familiales et paye 1 732 euros d'IR. Son revenu disponible est de 7 396 euros pour un revenu économique (salaire super-brut-cotisations ouvrant des droits) de 10 851 euros ; compte tenu de la TVA, son taux d'imposition est de 44 %. Le système français fait naturellement payer les familles aisées et finance les familles pauvres. Sans enfant, la famille aisée paierait 389 euros d'impôt de plus par mois. Son

revenu par UC est de 4 402 euros par mois contre 5 819 euros si elle n'avait pas d'enfant. Les parents supportent une perte de niveau de vie de 24,4 % du fait de la présence des enfants. Peut-on prétendre que chaque enfant lui « rapporte » 258 euros, comme le font LPS ? Même pas. La réduction d'impôt de 195 euros par enfant dont bénéficie la famille aisée en ayant deux enfants n'est pas une aide, c'est l'application logique du principe de la progressivité de l'impôt. La présence des deux enfants réduit le niveau de vie de la famille ; il est logique qu'elle réduise son taux d'imposition. Si on veut éviter cela, il faut prôner l'imposition uniforme. On ne peut considérer ces 258 euros comme une aide que si on compare le système français actuel à un système qui ne tiendrait pas compte de la présence des enfants pour mesurer les capacités contributives d'une famille. Mais, ce système serait totalement injustifiable. Notons que 258 euros (ce que rapportent au maximum chacun des enfants d'une famille à deux enfants) n'est pas deux fois 295 euros ; c'est travestir la réalité de prétendre que l'aide aux familles riches est égale à deux fois l'aide aux familles pauvres.

Remarquons enfin que la famille aisée reçoit 126 euros par mois d'allocations familiales, bénéficie de 389 euros de réduction d'IR et supporte 737 euros par mois de cotisations familiales. Elle gagnerait à une suppression totale de la politique familiale.

Les familles ont toujours un niveau de vie plus faible que celui des couples sans enfant de même revenu primaire, et ce d'autant plus qu'elles comportent beaucoup d'enfants et qu'elles ont un revenu élevé (tableau 9). Par ailleurs, il serait souhaitable d'augmenter le niveau de vie des familles les plus pauvres : le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans reste élevé : 17,7 % contre 13,5 % pour l'ensemble de la population. Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse sous prétexte d'inciter ses titulaires à travailler, mais ceci pèse sur le niveau de vie des enfants, qui vivent avec des adultes d'âge actif et non avec des retraités. Il est contre-productif d'opposer les différentes facettes de la politique familiale, qui doit à la fois fournir un niveau de vie satisfaisant aux enfants des familles pauvres et un traitement équitable aux familles des classes moyennes.

Ceci dit, les modalités précises du quotient familial pourraient être repensées. La demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant n'est pas justifiable selon l'équité fiscale familiale ; elle

représente une dépense fiscale, une aide aux familles nombreuses. Mais, ces familles sont celles qui ont le niveau de vie relatif le plus bas (tableau 9), de sorte que la suppression de cette demi-part devrait s'accompagner d'une forte revalorisation de leurs prestations familiales⁴.

Mais, LPS refusent de tenir pleinement compte du fait familial, de l'existence des enfants, de l'objectif de la politique familiale de veiller à ce que les familles avec enfants aient un niveau de vie proche de celui des célibataires ou des couples. Leurs tableaux (page 50 et page 90) présentent les taux de taxation, actuellement et après la réforme, selon le revenu individuel, sans tenir compte du nombre d'enfants à charge.

Tableau 9. Niveau de vie d'un couple selon le nombre d'enfants et la situation professionnelle en euros par mois par UC en 2009

Personne 1	RSA	SMIC**	SMIC	SMIC	2 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Personne 2	Inactif	Inactif	½ SMIC	SMIC	1 SMIC	2 SMIC	4 SMIC
Sans enfant	616	915(888)	1 56	1 485	1 972	3 144	5 648
1 enfant	616	909 (803)	1 039	1 263	1 673	2 687	4 812
Revenu relatif*	99,9	99,4(90,5)	89,9	85,0	84,9	85,5	85,2
2 enfants	632	892(797)	1 007	1 186	1 520	2 393	4 274
Revenu relatif*	102,6	97,5(89,8)	87,1	79,9	77,1	76,2	75,7
3 enfants	665	900(890)	1 037	1 200	1 466	2 219	3 958
Revenu relatif*	105,8	98,4(100,2)	93,6	84,0	75,7	70,6	70,5

* Revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant : ** les chiffres entre parenthèses représentent les non-requérants au RSA activité. Seuil de pauvreté : 923 euros.

Source : Sterdyniak H., 2011 : « Faut-il mettre en cause la politique familiales française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier.

Du point de vue de l'équité fiscale, une réforme qui imposerait de façon séparée les deux parents, sans tenir compte de leurs charges familiales, serait injustifiable. Elle écarterait de la parité familiale horizontale. LPS ne montrent pas quel serait l'impact de leur réforme sur les familles selon leur nombre d'enfants. En fait, les familles nombreuses seraient perdantes au profit des familles à un enfant.

4. Le système actuel défavorise les vrais célibataires, ceux qui vivent seuls. Il attribue une part aux célibataires et deux aux couples alors que, selon les estimations de l'OCDE, une personne seule représente une unité de consommation, un couple 1,5. Ceci est partiellement corrigé par la décote (pour les célibataires de faibles revenus), par l'attribution de 1,5 part aux célibataires élevant seuls leurs enfants et à certains veufs ou veuves. Le système le plus juste serait d'attribuer 1,33 part aux célibataires, qui certifieraient vivre seuls.

Les 190 euros, donnés pour solde de tout compte, sont présentés comme un crédit d'impôt, mais ils seraient donnés à toutes les familles, même celles qui n'ont pas de ressources, ne sont pas imposables ou paient un impôt inférieur à cette somme ; ce serait donc une prestation, dissimulée en crédit d'impôt pour masquer le fait que les auteurs proposent un système fiscal qui ne tient pas compte de la présence d'enfants. LPS ne disent pas si ces 190 euros incluent les suppléments d'allocation logement et de RSA du fait de la présence des enfants que touchent les familles les plus pauvres. Si oui elles seraient perdantes à la réforme.

Ce niveau de 190 euros n'a aucune justification autre que comptable : le coût actuel global de la politique familiale répartie par enfant. Mais ce coût vient précisément de l'existence du quotient familial et des diverses prestations différenciées. Un crédit d'impôt, sans garantie d'indexation, verrait vite son pouvoir d'achat relatif diminuer, comme diminue celui des allocations familiales. La branche « Famille » de la Sécurité sociale ne distribuerait plus de prestations à la masse des familles. La politique familiale serait considérablement affaiblie. La réforme proposée n'a de sens que si la société prend effectivement en charge le coût total des enfants, mais la prestation doit alors être de 560 euros par mois (35 % du revenu médian), pas de 190 euros. Elle doit être indexée sur le revenu médian (voir notre article, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, janvier 2011).

Faut-il se donner comme objectif de la réforme fiscale que le taux d'imposition marginal de chacun ne dépende que de son revenu et pas de sa situation familiale, de façon à ce que deux personnes de même salaire soient toujours soumises à la même incitation à travailler ? Ceci nécessiterait une taxation individuelle, avec une allocation forfaitaire pour enfants à charge. En sens inverse, ce système ne vérifierait pas l'équité familiale horizontale : des familles de même niveau de revenu par unité de consommation paieraient des impôts différents ; elles seraient surtaxées si les revenus des parents diffèrent ; les familles aisées avec enfants seraient surtaxées par rapport aux couples aisés sans enfants.

La société doit faire un choix entre deux objectifs : l'équité de la taxation des familles ou la neutralité de son caractère incitatif. Il est permis de préférer l'objectif d'équité.

LPS font semblant de croire que le système proposé aurait peu d'impact sur 90 % des familles, qui bénéficient peu du quotient familial. Ils oublient que l'individualisation de l'IR suppose aussi celle des prestations. La notion de niveau de vie de la famille disparaîtrait. Le nouveau système ne permettrait pas une aide spécifique aux familles pauvres avec enfants. Comment seraient déterminés les droits à l'allocation-logement, aux prestations sous conditions de ressources, au RSA, aux bourses scolaires, si on se refuse à évaluer le niveau de vie de la famille par la somme des revenus des parents divisée par le nombre d'UC de la famille. Quelle serait la justification des pensions alimentaires que doit verser le parent divorcé qui n'a pas la charge des enfants, si les enfants vivent des prestations sociales ?

Il n'y a que deux systèmes possibles :

— le système actuel reconnaît le droit des individus à se marier (à se pacser), à fonder une famille et partager leurs ressources. Les parents ont l'obligation d'assurer à leurs enfants un niveau de vie équivalent au leur. La fiscalité des familles n'est pas arbitraire ; elle découle logiquement de principes bien établis ;

— dans un système individualiste, chaque adulte serait imposé sur ses ressources propres et les enfants couverts par une prestation unique forfaitaire. Les prestations familiales sous conditions de ressources seraient supprimées puisque la notion de famille disparaîtrait. Le mariage (ou le Pacs) ne donnerait aucun avantage. Il n'y aurait plus de pensions alimentaires puisque la prestation unique forfaitaire serait censée couvrir le coût de l'enfant. Reste à savoir quel système est le plus protecteur pour les femmes et les enfants. Qui seraient les victimes de la suppression de l'obligation d'entretien, sinon certaines mères et leurs enfants ?

La France a pu maintenir un système fiscal équitable pour les familles, qui grâce au quotient familial, ne surtaxe pas les familles bi-actives, et grâce au quotient conjugal, ne surtaxe pas les familles mono-actives. Ceci ne s'est pas fait au détriment de la progression de l'emploi féminin. Faut-il mettre en cause un système qui fonctionne ?

Deux philosophies s'opposent⁵. Pour les uns, la famille est obligatoirement organisée selon le modèle de l'homme dominant, de « Monsieur Gagnepain » et « Madame Aufoyer » ; la famille est une

survivance du modèle féodal où le père-seigneur exploite les autres membres de la famille ; il faut détruire ce modèle pour promouvoir l'égalité des genres. Mais n'y a-t-il pas quelque contradiction à prétendre promouvoir une société plus solidaire en mettant en cause la solidarité familiale ? Comment assurer l'éducation des enfants, une fois la famille affaiblie ? Faut-il sacrifier les besoins des enfants d'une famille stable, au désir de certains adultes, de changer *tout le temps*⁶ de partenaire ? Pour les autres, les enfants ont besoin d'une famille ; celle-ci a heureusement évolué vers un modèle de solidarité égalitaire entre les conjoints et les enfants ; la famille est obligatoirement la cellule de base de la société. Ne peut-on la considérer comme une préfiguration de la société socialiste où chacun met en commun ses ressources, qui sont réparties ensuite selon les besoins de chacun ?

La France reconnaît à ses citoyens le droit de se marier (ou de se pacser), de fonder une famille, d'élever des enfants et de mettre en commun leurs ressources. Par ailleurs, selon la déclaration des Droits de l'Homme, chaque citoyen doit contribuer aux dépenses publiques selon « ses facultés contributives ». Les familles ont le droit d'être imposées en tant que telles, c'est-à-dire comme un ensemble de personnes partageant leurs ressources. La fiscalité doit obligatoirement évaluer les facultés contributives respectives des célibataires, des couples, des familles avec enfants. Une réforme qui viserait à individualiser l'impôt sur le revenu, à nier le droit des familles à partager leurs ressources, qui ne tiendrait pas équitablement du niveau de vie des familles relativement à celui des personnes sans enfant, serait injuste. Elle se heurterait à la censure du Conseil constitutionnel. Mais, nous sommes d'accord avec LPS : une telle réforme ne peut se faire en catimini. Il faut que les candidats à l'élection présidentielle, que les partis politiques annoncent clairement s'ils soutiennent une telle proposition.

5. Voir Masson A., 2009 : *Des liens et des transferts entre générations*, Éditions de l'EHESS ou Sterdyniak H., 2011 : « Le fil rouge », Retraite et Société, août.

6. LPS (2011), page 65.

4. Un outil utile pour le débat démocratique ?

Le site ouvert par LPS présente certes des avancées utiles. Mais il ne tient guère ses promesses. Il ne permet guère à l'utilisateur de « faire sa propre réforme fiscale » :

— L'utilisateur ne peut que faire varier le barème de l'impôt sur le revenu actuel ou faire varier le barème de l'impôt proposé par LPS. Il ne peut pas choisir l'assiette de l'impôt. Il ne peut pas évaluer l'impact d'un dispositif spécifique, celui de l'individualisation ou du quotient familial, etc.

— L'utilisateur ne peut évaluer l'effet des réformes sur les taux marginaux d'imposition.

— Surtout, la lecture des inégalités se fait uniquement selon un graphique « taux d'imposition global/revenu primaire pour les adultes », de sorte que l'utilisateur arrive très vite à la conclusion voulue : la réforme LPS est la seule qui fasse que ce taux augmente effectivement avec le revenu primaire. Mais ce taux mêle impôt et cotisations contributives, oublie les prestations sociales, oublie les enfants et ne tient pas compte de la mise en commun des ressources dans les ménages. L'utilisateur ne peut pas calculer d'autres critères : taux d'imposition net (hors cotisations contributives)/revenu primaire par UC par ménage, évolution de l'indice de Gini de la distribution des revenus disponibles par UC.

— Comme les calculs aboutissant au graphique incorporent l'évasion fiscale des plus hauts revenus telle qu'évaluée par LPS, il faut obligatoirement des taux très élevés en haut du barème pour la compenser. L'utilisateur ne peut étudier l'impact de mesures réduisant cette évasion fiscale.

5. Quel bilan ?

LPS prétendent que leur réforme aboutit à un système plus juste, mais selon quel critère ? Il faut les croire sur parole. Ils justifient leur réforme par un graphique, page 90, qui donne des taux globaux d'imposition sur les revenus primaires pour les seuls adultes. Nous avons déjà vu les limites de ce taux. Les enfants sont oubliés. Les prestations sociales ne sont pas prises en compte (alors que LPS proposent une réforme de la politique familiale). En fait, LPS sont obligés de surtaxer l'IR des revenus élevés, d'aboutir à des taux marginaux supérieurs de l'IR peu réalistes parce qu'ils refusent

de distinguer les cotisations contributives et de mettre en cause l'assiette de la CSG.

LPS ne donnent aucun moyen d'évaluer le gain de redistributivité induit par la réforme, par exemple l'évolution du coefficient de Gini de la distribution des revenus par UC ou du niveau de vie des différents types de ménages selon leur composition et leur niveau de revenu. Pour cela, il aurait fallu qu'ils évaluent le niveau de vie des individus composant un ménage. Considérons la famille Duchemin : Monsieur Duchemin gagne 5 000 euros par mois, Madame Duchemin ne travaille pas, ils ont trois enfants. Leur revenu global après impôt et prestations sociales est de 4 197 euros par mois. Selon l'INSEE (ou l'OCDE ou Eurostat), cette famille représente 2,4 unités de consommation ; chacun de ses membres a donc un niveau de vie de 1 750 euros par mois. Mais comment LPS peuvent-ils évaluer le niveau de vie des membres de la famille ? Soit ils s'alignent sur la pratique commune des instituts de statistique, mais cela est contradictoire avec leur principe : chacun des adultes garde son revenu pour lui. Soit, ils doivent soutenir que Monsieur Duchemin a un revenu de 3 906 euros, Madame Duchemin de 0, chacun des enfants de 97 euros. Ce n'est que cette évaluation saugrenue qui peut justifier la réforme qu'ils préconisent. Imaginons une réforme qui fasse payer plus d'impôt à la famille Duchemin et moins à Monsieur Martin, célibataire, aux 2 000 euros de revenu par mois. Cette réforme est progressive selon LPS puisque Monsieur Duchemin gagne nettement plus que Monsieur Martin ; elle est régressive selon nous puisque les Duchemin ont un niveau de vie plus bas que Monsieur Martin.

6. Pour conclure...

Selon LPS, page 93, leur réforme n'aboutit qu'à un transfert de 15 milliards, 0,75 % du PIB, des 3 % les plus riches aux 97 % restants. On peut penser que cela est peu. Une telle réforme ne peut être centrale dans un programme de transformation sociale. Certes, il est important de lutter contre la tendance à l'étirement de la hiérarchie des revenus. Une réforme fiscale est nécessaire, qui supprime les niches fiscales, augmente le taux d'imposition des plus riches et crée un taux confiscatoire pour les revenus exorbitants. Par contre, le gain de cette réforme ne devrait pas être utilisé,

comme dans le projet LPS, à augmenter le revenu des ménages de la couche moyenne-supérieure : baisser l'impôt d'un célibataire gagnant 5 000 euros par mois n'est pas prioritaire. Il serait préférable de l'utiliser à augmenter les minimas sociaux ou les prestations familiales. Enfin, LPS veulent imposer une conception individualiste de la société, brisant la solidarité familiale, mettant en cause la logique de la politique familiale. Ceci doit faire l'objet d'un débat politique : la France reconnaît-elle la famille ?

Les citoyens français attendent une réforme fiscale qui s'attaque aux inégalités croissances dues à l'explosion du capitalisme financier, aux revenus exorbitants des dirigeants des grandes entreprises, des financiers, des spéculateurs, des détenteurs de patrimoines importants. Faut-il leur proposer une réforme qui remet en cause la solidarité familiale, qui augmente l'imposition des familles nombreuses et des familles mono-actives ?

ANNEXE I : Trois cas-types

AI.a. Cas-type : Mari au SMIC, épouse inactive, 2 enfants

	Part Patronale	Part Salariale
Salaire		1 365
CSG-CRDS (8 * 97 %)		106 (7,76 %)
Cotisations Maladie-Famille	284 (20,80 %)	
Cotisations Vieillesse-Chômage	313 (22,95 %)	187 (13,7 %)
Exonération bas-salaires	-355 (26,00)	
Coût salarial et salaire net	1 607	1 072
RSA/AL /PF		309/3 61/174
Revenu disponible/consommation		1 916/1 916
TVA		319 (16,67 %)
Taux d'imposition LPS		854/1 607 =53,1 %
Taux d'imposition HS		-490 /1 107=-44,3 %

Source : Calculs de l'auteur.

AI.b. Cas-type : couple à 3 SMIC, 2 enfants

	Part Patronale	Part Salariale
Salaire		4 095
CSG-CRDS (8 * 97 %)		318 (7,76 %)
Cotisations Maladie-Famille	852 (20,80 %)	
Cotisations Vieillesse-Chômage	940 (22,95 %)	561 (13,7 %)
Coût salarial et salaire net	5 887	3 216
PF/IR		126/-84
Revenu disponible /Consommation		3 295/2 966 (90 %)
TVA		494
Taux d'imposition LPS		3 249/5 887=55,2 %
Taux d'imposition HS		1 622/4 386=37,0 %

Source : Calculs de l'auteur.

Al.c. Cas-type : couple à 10 SMIC, 2 enfants

	Part Patronale	Part Salariale
Salaire		13 650
CSG-CRDS (8 * 97 %)		1 059(7,76 %)
Cotisations Maladie-Famille	2 839 (20,80 %)	
Cotisations Vieillesse-Chômage	3 148 (23,06 %)	1 740(12,74 %)
Coût salarial et salaire net	19 637	10 851
PF/IR		126/-1732
Revenu disponible / Consommation		9 245/7 396 (80 %)
TVA		1 233
Taux d'imposition LPS		11 751/19 637=59,8 %
Taux d'imposition HS		7 737/17 548=44,1 %

Source : Calculs de l'auteur.

ANNEXE II / Imposition des différents types de revenus

All.a. Imposition des salaires

Salaire brut	100
Cotisations employeurs contributives	23,2
Cotisations employeurs non contributives	20,8
Cotisations salariés contributives	12,0
Revenu économique	108,8
Situation actuelle, CSG 7,76	Réforme LPS
Tranche 5,5 % : 28,16 %	Taux 2 % : 21 %
Tranche 14 % : 37,8 %	Taux 10 % : 28,3 %
Tranche 30 % : 46,9 %	Taux 25 % : 42,1 %
Tranche 41 % : 54,4 %	Taux 50 % : 65,1 %
Tranche 41 % + : 56,6 %	Taux 60 % : 74,3 %

Source : Calculs de l'auteur.

All.b. Imposition des revenus fonciers

Loyer	100
Taxe foncière	10
Situation actuelle	Réforme LPS
CSG, CRDS, PS	12,3
Revenu imposable	84,78
Tranche 30% :	47,73 %
Tranche 41% :	57,06 %
	Taux 25% : 32,5 %
	Taux 50% : 55 %
	Taux 60 % : 64 %

Source : Calculs de l'auteur.

All.c. Imposition des intérêts :
taux nominal 4,5 %, taux réel 2,5 %

	Situation actuelle
CSG-CRDS	8,7
Prélèvements sociaux	3,6
Prélèvement libératoire	19,0
Impôt	31,3 * 4,5% = 1,41 %
Taux d'imposition économique	1,41/2,5 = 56,3 %
	Réforme LPS
Taux 2 %	4,5 %
Taux 10 %	10,2 %
Taux 25 %	45 %
Taux 50 %	90 %
Taux 60 %	108 %

Source : Calculs de l'auteur.

All.d. Imposition des dividendes

Profit	100
IS	34,43
Situation actuelle	Réforme LPS
CSG, CRDS, PS	12,3 : 8,07
PL 19 %	55,0 %
Tranche 30 % :	53,3 %
Tranche 41 % :	57,3 %
	Taux 25 % : 50,8 %
	Taux 50 % : 67,2 %
	Taux 60 % : 73,8 %

Source : Calculs de l'auteur.

ANNEXE III

AIII. Inventaire des dépenses fiscales sur l'IR en 2010

	Coût estimé	Gains possibles
Prise en compte de charges effectives	4 310	0
Frais pour personnes dépendantes	185	
Frais de garde enfants moins de 6 ans	900	
Frais de scolarité	440	
Titres restaurant, primes transports	350	
Dons à des œuvres	1 000	
Cotisations syndicales	130	
Exonération cotisations Anciens combattants	35	
Exonération cotisations perp et perco	290	
Demi-part invalides	340	
Demi-part veufs enfants à charge	80	
Demi-part enfants invalides	110	
Demi-part parents isolés	420	
Pension compensatoire	30	
Dispositifs sociaux	3 855	0
Demi-part AC et veuves d'AC	195	
Exonération Retraite du combattant	200	
Exonération des AF, AL, APA	1 770	
Exonérations des prestations AT	450	Suppression partielle en cours
Exonérations prestations maladie longue durée	240	
Réduction DOM	280	
Exonérations prime retraite ou licenciement	70	
Demi-part supplémentaire à partir du 3 ^e enfant	650	
Dispositifs personnes âgées	5 245	2 100
Exonérations des majorations de retraites	800	800
Abattement personnes âgées de faible revenu	245	?
Abattement plafonné de 10% sur les pensions	2 640	1 300 ?
Demi-part personnes seules ayant élevé des enfants	1 560	Suppression partielle en cours

AIIlbis. Inventaire des dépenses fiscales sur l'IR en 2010

	Coût estimé	Gains possibles
Emploi	8 695	3 000
Exonérations des primes aux expatriés	50	50
Exonérations primes aux impatriés	90	90
Exonérations pompiers, réservistes	40	
Salaires des apprentis, stagiaires, étudiants	345	
Emplois d'un salarié à domicile	3 050	1 500
Heures supplémentaires	1 360	1 360
Crédit d'impôt reprise activité	200	
PPE	3 560	
Capitaux mobiliers	6 645	3 765
Exonération livrets, EL, Codevi, Lep	820	
Participation, intéressement, PEE	1 400	1 400
PEA	315	315
PEP	350	350, en extinction, à terme
Assurance-vie	1 200*	1 200
Abattement forfaitaire dividendes	300	300
Crédit d'impôt dividendes	610	Suppression décidée
Abattement de 40 % dividendes	1 450	
Plafond des cessions immobilières	200*	Suppression décidée
Domicile principal	4 200	
Intérêt d'emprunt	1 500	En extinction
Travaux domicile	2 700	
Exonération des loyers implicites	11 000**	
Immobilier	840	740
Dispositif Besson, Perissol, Robien, Scellier, Borloo	740	740 à terme, en extinction
Dispositif Malraux	30	
Monuments historiques	70	
Investissements	1 660	860
Aides aux SOFICA	30	
Investissements dans les TOM-DOM	1 070	
Participation au capital de sociétés	230	
Innovation, FIP	190	
Investissement Tourisme	50	
Régime des stocks-options et des BSPCE	70	
Total	33 790***	10 465

* Chiffre figurant dans *Voies et Moyens (2011)*, sans doute sous-estimé ; ** estimation personnelle ; *** hors exonération des loyers implicites.

Source : Voie et Moyens, tome II, 2011.

Commentaire de l'article
d'Henri Sterdyniak
« Lecture critique de l'ouvrage
Pour une révolution fiscale »

par Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez

Nous tenons tout d'abord à remercier Henri Sterdyniak pour sa lecture critique de notre ouvrage. Même si nous regrettons les nombreuses inexactitudes et caricatures ainsi que la tonalité inutilement polémique de son propos, son article a le mérite d'ouvrir la discussion sur un certain nombre de sujets abordés dans notre ouvrage, et de nous permettre de clarifier nos propositions en la matière.

1. Sur la famille

La charge la plus appuyée d'Henri Sterdyniak a trait à notre volonté supposée de porter atteinte aux familles. Il s'autorise à ce sujet toute sorte de contre-vérités : il écrit par exemple qu'un de nos objectifs est de « supprimer la prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu ». Il n'y a rien de plus faux. Nous n'avons jamais écrit et n'écrirons jamais, nulle part, une telle chose.

Qu'à cela ne tienne, les diatribes d'Henri Sterdyniak nous fournissent une bonne occasion de clarifier quelques aspects du débat sur la fiscalité familiale. Tout d'abord, la familialisation est aujourd'hui un aspect relativement marginal de l'imposition des revenus en France, et non la pierre de touche de notre système fiscal, comme voudrait nous le faire croire Henri Sterdyniak. Dans le système actuel, seulement 3 % du revenu national est prélevé de

manière familialisée *via* l'impôt sur le revenu (IR), contre 6 % pour la CSG (individualisée), 10 % pour les cotisations sociales dites non-contributives (individualisées également), etc. L'individualisation des prélèvements sur le revenu est donc une réalité quotidienne pour les Français, qui ne semblent pas s'en offusquer outre mesure. L'individualisation de l'impôt sur le revenu devrait être jugée à cette aune : loin de constituer un *big bang* fiscal, ce n'est qu'un ajustement nécessaire, une réforme de continuité.

Au sein même de l'IR, il est également important de distinguer le quotient conjugal du quotient familial proprement dit.

Le quotient familial au sens strict correspond au fait que la présence d'enfants à charge ouvre droit à une réduction d'impôt. Il est bien sûr parfaitement légitime que des dispositifs permettent aux personnes avec enfants de payer moins d'impôts que les personnes sans enfant – de même qu'il est légitime qu'une partie de l'argent des impôts soit utilisée à créer des écoles pour les enfants. De tels dispositifs existent sous une forme ou sous une autre dans tous les pays, et il est hors de question de les supprimer. Il faut être absolument clair sur ce point : l'individualisation de l'impôt sur le revenu ne remet nullement en question la solidarité horizontale entre les familles avec et sans enfants.

Le quotient conjugal correspond au fait qu'un couple marié ou pacsé est imposé conjointement (indépendamment de la présence éventuelle d'enfants). L'impôt dû ne dépend donc pas uniquement du revenu individuel mais également du revenu du conjoint. Outre sa grande complexité, le quotient conjugal comme toute forme d'imposition conjointe des couples, souffre d'un défaut majeur, celui d'imposer fortement le revenu du second apporteur de ressources au sein du foyer. Dans quelle mesure doit-on se préoccuper de cet effet désincitatif ? Après tout, le système fiscal français regorge de mécanismes dérogatoires qui affectent la structure des incitations à travailler. La réponse est qu'il faut s'en préoccuper fortement. Toutes les études empiriques dont nous disposons indiquent en effet que ce sont les seconds apporteurs de ressources (le plus souvent les femmes) qui sont le plus sensibles aux effets du taux d'imposition dans leur décision d'activité¹ (voir par exemple Blau et Kahn, 2007 ; Chetty *et al.*, 2011). En taxant à des taux élevés les revenus de ces seconds apporteurs de ressources, on décourage donc fortement leur activité.

Il ne s'agit donc pas d'incohérence dans notre position, comme voudrait le faire croire Henri Sterdyniak, qui nous reproche d'estimer « qu'il est possible de pratiquer des taux de prélèvement élevés sur les hauts revenus sans affecter l'ardeur au travail de leurs bénéficiaires, (...) mais [de prétendre], par contre, que le choix d'emploi des femmes mariées serait fortement affecté par le taux marginal d'imposition, comme si celles-ci n'avaient pas conscience des avantages de l'emploi ». Toutes les études empiriques les plus pointues attestent que les femmes mariées sont très sensibles aux incitations fiscales dans leur choix d'offre de travail, tandis que les très hauts revenus le sont beaucoup moins.

Plus fondamentalement, l'imposition conjointe se fonde sur l'obligation implicite d'un parfait partage de ressources au sein du foyer. Nous savons tous que les conjoints partagent largement leurs ressources et le système d'imposition doit leur permettre de le faire librement. Mais le problème du quotient conjugal est de partir du principe normatif que le couple doit nécessairement fonctionner comme une entité unique qui met en commun l'ensemble des ressources de ses membres et prend toutes les décisions pour ainsi dire « comme un seul homme ».

En soi, un tel modèle n'a rien de choquant, mais il ne correspond malheureusement pas à la réalité familiale. La vision unitaire de la famille a en effet été battue en brèche par plus de 20 ans d'évidence empirique (voir par exemple Attanasio et Lechene, 2002 ; Blundell *et al.*, 2007). Les conjoints mettent évidemment des ressources en commun, mais pas toutes les ressources, et pas de manière inconditionnelle. La famille est un lieu de négociation et le revenu individuel de chaque membre du foyer influe sur les décisions du foyer, comme par exemple les décisions de consommation : on sait par exemple qu'une augmentation des revenus a plus de chance d'être dépensée en faveur des enfants lorsqu'elle est affectée à la femme plutôt qu'à l'homme au sein du couple (Lundberg, Pollack et Wales, 1997).

1. Évidemment, ce que souligne implicitement Jean-Marie Monnier, la simple comparaison de taux d'activité des femmes en coupe transversale entre différents pays n'a aucun pouvoir pour révéler l'effet désincitatif de l'imposition jointe sur l'offre de travail des femmes. Il faut, pour pouvoir identifier de tels effets, utiliser des variations plus subtiles, qui permettent de contrôler pour tous les autres facteurs susceptibles d'affecter en même temps les décisions d'activité des femmes.

Le grand avantage d'un système d'imposition individualisé entre les membres de la famille est sa neutralité vis-à-vis des formes de vies et de négociations familiales. Le système du quotient conjugal donne au contraire naturellement plus de pouvoir de négociation au premier apporteur de ressources du foyer et n'est donc pas neutre². L'impôt individuel a le mérite de ne pas pénaliser certaines formes de mises en couple : que l'on choisisse de se marier ou de rester concubin, l'impôt reste identique, ce qui est un progrès dans l'ordre de l'équité horizontale comparé au quotient conjugal dont le fonctionnement aujourd'hui est si complexe qu'il induit des pénalités au mariage pour certains niveaux de revenus et des avantages fiscaux au mariage pour d'autres (Amar et Guérin, 2007).

Une des peurs du passage à l'individualisation semble être que les couples avec un seul apporteur de ressources (couples mono-actifs) soient les grands perdants. Nos simulations prouvent qu'une telle crainte n'est pas fondée. D'abord parce que ce type de ménages, ayant des revenus suffisamment élevés pour que l'IR représente un prélèvement important, sont peu nombreux. Ensuite, parce que les gains du quotient conjugal pour les couples aux revenus très « inégaux » sont relativement faibles jusqu'à un niveau très élevé de revenus. Le gain moyen du quotient conjugal est donc limité, mais ses effets désincitatifs sont importants car les taux marginaux qu'il engendre sont importants.

En tout état de cause, il est toujours possible de rectifier les effets redistributifs de l'individualisation par un système d'abattement ou de crédits d'impôt pour conjoint à charge sans revenu, si certains demeurent préoccupés du sort des épouses inactives de conjoints très fortunés. Nous ne pensons pas qu'un tel abattement soit judicieux. Mais à travers lui se pose la question importante, soulevée par Henri Sterdyniak, de l'articulation entre un système d'imposition des revenus individualisé et des transferts qui demeurent eux essentiellement familialisés. Nous pensons qu'il faudrait pousser la

2. Évidemment, face à la complexité du fait familial, la vision unitaire a quelque chose de simple et de rassurant. Elle permet de croire qu'il est pour ainsi dire facile de comparer les niveaux de vie en utilisant de simples échelles d'équivalence, en divisant le revenu total d'une famille par son nombre total d'unités de consommation. Mais c'est oublier bien vite les limites d'une telle approche qui repose sur les hypothèses fortes de la famille unitaire, et néglige toute forme d'hétérogénéité (voir par exemple pour une excellente discussion de ces problématiques: Hourriez J.-M. et Olier L., 1997), « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence »).

logique de l'individualisation jusqu'au bout en intégrant le RSA au barème de l'impôt sur le revenu unique (issu de la fusion IR et CSG) et individualisé. Une telle réforme aurait l'avantage d'afficher tout haut le type de redistribution que le quotient conjugal opère aujourd'hui tout bas.

2. La question des transferts

La deuxième erreur majeure d'interprétation consiste à nous accuser de négliger les transferts dans notre analyse des effets redistributifs du système fiscal. Nous ne faisons nulle part secret que notre livre est tout entier dédié aux prélèvements et ne s'attaque pas à la question des dépenses publiques. Évidemment, le but ultime serait de pouvoir caractériser la redistributivité globale du système d'impôts et transferts. Mais cela serait l'objet d'un autre livre. Nous indiquons clairement que nous souhaitons ici seulement caractériser le système de prélèvements, mais du même coup, nous ne faisons pas les choses à moitié, et nous nous intéressons vraiment à tous les prélèvements. La principale critique que nous formulons à la lecture d'Henri Sterdyniak est d'opposer à nos simulations des calculs limités à quelques prélèvements et un nombre limité de transferts : allocations logement (AL), prestations familiales (PF) et revenu de solidarité active (RSA). Peut-être faut-il le rappeler : les AL, PF et minima sociaux ne représentent que 4 % du revenu national, contre plus de 50 % pour la dépense publique totale. On ne saurait caractériser la redistributivité globale du système ainsi, négligeant de la sorte les effets redistributifs de toutes les autres dépenses publiques. Caractériser la redistributivité de ces dépenses publiques n'est évidemment pas chose aisée, mais il est permis de penser que la redistribution opérée par ces politiques publiques, telles que l'éducation, la santé, etc., est loin d'être triviale. Un rapport du CERC en 2003 pointait par exemple l'existence d'une certaine régressivité de la dépense publique d'éducation (voir <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport3/rapport3cerc.pdf>, tableau 6, p. 41).

3. La méthode

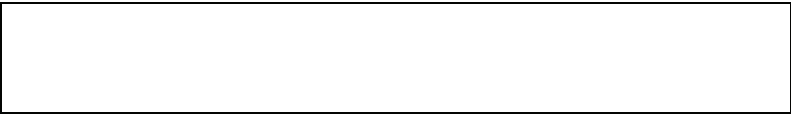
Pour finir, il est important d'expliquer et de comprendre la différence fondamentale de méthode entre notre approche, fondée

sur la micro-simulation de l'ensemble du système d'imposition, et qui reflète donc la réalité de la distribution des revenus et prélèvements, et les cas-types présentés dans l'article d'Henri Sterdyniak, choisis de manière *ad hoc* et dont on ne sait trop qui ils sont censés représenter. Les cas-types présentés par Henri Sterdyniak sont en outre fondés sur des calculs tellement partiels qu'ils sont trompeurs et ne sauraient informer la mesure de la progressivité réelle du système fiscal.

Prenons par exemple le tableau 6 censé démontrer la supposée sur-taxation des revenus du patrimoine avec notre système. Les calculs présentés dans ce tableau sont méthodologiquement faux, car ils ne prennent en compte que les taux faciaux, et non les taux effectifs. Si l'on ajoute 33 % d'IS (taux facial) aux prélèvements sur les dividendes par exemple, on aboutit évidemment à des taux extrêmement élevés de taxation des revenus du capital dans le système actuel. Le problème est que le taux effectif d'IS est bien inférieur à 33 % ! Or seuls les taux effectifs permettent d'obtenir un tableau de la progressivité réelle du système fiscal, et c'est une fois de plus tout l'enjeu d'avoir construit comme nous l'avons fait une micro-simulation complète du système fiscal. Et c'est toujours la méconnaissance du fonctionnement réel du système fiscal qui pousse Henri Sterdyniak à caricaturer nos propositions au profit de positions de principe, lorsqu'il nous accuse de refuser la prise en compte de l'IS pour la taxation des dividendes dans notre nouvel impôt sur le revenu. Il suffit de lire les pages 130 et 131 de notre livre pour voir que, dans le principe, nous pensons évidemment que l'IS est un précompte qui devrait être remboursé et intégré dans l'imposition des revenus une fois les profits distribués. Mais le fonctionnement actuel de l'IS, avec des taux effectifs très différents du taux facial et surtout qui varient entre les différents titres détenus par les individus, ne permet pas aujourd'hui la mise en place d'un système d'impôt fiscal à taux unique. Seul un IS au niveau européen, que nous appelons de nos vœux, permettrait de mettre en place un système d'impôt fiscal de manière efficace.

Références bibliographiques

- Attanasio O. and V. Lechene, 2002, « Tests of Income Pooling in Household Decisions », *Review of Economic Dynamics*, vol. 5, pp. 720-748 .
- Amar E. et Guerin S., 2007, « Se marier ou non : le droit fiscal peut-il aider à choisir? », *Économie et Statistiques*, n.401, pp. 23-37.
- Blau, F. and L. Kahn « Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980-2000 », *Journal of Labor Economics*, Vol. 25, 2007, 393-438.
- Blundell, Richard, Antoine Bozio, and Guy Laroque. 2011. « Labour Supply Responses and the Extensive Margin: The US, UK and France ».
- Blundell, R., P.A. Chiappori, T. Magnac, and C. Meghir, 2007, « Collective Labor Supply: Heterogeneity and Non-participation », *Review of Economic Studies*, vol. 74, pp. 417-445.
- Chetty, R., J. Friedman, T. Olsen and L. Pistaferri « The Effect of Adjustment Costs and Institutional Constraints on Labor Supply Elasticities: Evidence from Denmark ».
- Lundberg S., R.A. Pollak and T. Wales, 1997, « Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the UK Child Benefit », *Journal of Human Resources*, vol. 32, pp. 463-480.



RÉFORMER LA POLITIQUE FAMILIALE

POURQUOI ET POUR QUI ?*

Mahdi Ben Jelloul et Clément Schaff

Économistes, Centre d'analyse stratégique

Dans cet article, nous discutons les objectifs poursuivis par les politiques familiales et analysons les dispositifs actuellement mis en œuvre pour les réaliser. L'analyse conduit à rejeter l'objectif de redistribution horizontale exprimée en termes d'égalisation des niveaux de vie entre familles de taille différente et à lui substituer un objectif d'émancipation individuelle des enfants et des femmes. En termes de politiques publiques, ceci conduit à privilégier l'offre de mode de garde plutôt que les congés parentaux, à instaurer des transferts décroissants avec le revenu de la famille et à individualiser partiellement l'impôt sur le revenu.

Mots clés : politique familiale, fiscalité, redistribution, égalité homme-femmes.

Alors que la réforme fiscale s'installe progressivement au cœur de la campagne présidentielle, l'enjeu des politiques familiales se retrouve à nouveau au centre du débat public. En effet, qu'il s'agisse de la prise en compte de la situation de la famille dans le calcul de l'impôt sur le revenu, les prestations sociales ou le profil des allocations familiales, de nombreuses voix s'élèvent pour faire évoluer une politique traditionnellement jugée efficace et équilibrée mais qui apparaît aujourd'hui régressive et défavorable à l'activité féminine.

* Cet article n'engage que ses auteurs. Il ne reflète pas les positions du Centre d'analyse stratégique.

1. Contours et objectifs de la politique familiale

1.1. La famille en mutation

Si elle reste encore aujourd'hui le lieu par excellence de mutualisation par les individus de leurs ressources, la famille s'est profondément transformée au cours du XX^e siècle. Le mariage précède de moins en moins la fondation d'une famille. En 2009, 53 % des naissances ont eu lieu hors mariage. La part des familles monoparentales au sein des familles avec enfant est passée de 9,6 % en 1962 à 19,8 en 2005. 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans (soit 9 % des mineurs) vivent au sein d'une famille recomposée en 2006, dont deux tiers avec un parent et un beau-parent et un tiers d'enfants nés après la reconstitution familiale. Les ménages dits « complexes », c'est-à-dire ne se réduisant pas à la famille nucléaire, ne constituent plus que 5 % des ménages, contre 20 % en 1968. Par ailleurs, le Pacs, introduit en 1999, a connu une très forte progression, en partie au détriment du mariage mais surtout en officialisant des situations de concubinage, pour atteindre 3 pacs pour 4 mariages (2010), dont 95 % entre des personnes de sexe opposé¹. Ces mutations, communes à l'ensemble des pays développés, montrent que la famille en tant qu'entité stable sur laquelle un individu peut se reposer tout au long de sa vie tend à disparaître au profit de systèmes interpersonnels complexes et mouvants.

Or, la politique familiale accompagne difficilement ces mutations sociales : au lieu de réformes profondes et structurelles, la stratégie est d'appauvrir progressivement son pan traditionnel, composé des allocations familiales et du quotient familial, pour permettre le développement de nouveaux services, notamment la prise en charge des enfants en bas âge. La base mensuelle de calcul des allocations familiales (et donc l'ensemble des prestations qui lui sont rattachées) a ainsi perdu 30% de sa valeur par rapport aux revenus disponibles bruts des ménages depuis 20 ans.

1.2. Les contours de la politique familiale

Le budget de la branche famille de la Sécurité sociale était en 2008 de 57,9 milliards d'euros mais les sommes effectivement

1. Environ un tiers des pacs débouche sur un mariage.

allouées à la politique familiale sont en réalité bien supérieures. En effet, la politique familiale française ne peut se résumer à la seule branche famille et certaines dépenses de la branche Famille ne sont pas assimilables à de la politique familiale au sens strict². On adoptera ici une approche élargie de la politique familiale définie comme l'ensemble des transferts et des dépenses fiscales ouvertes par la présence d'un ou plusieurs enfants dans le ménage. Ceci regroupe non seulement les allocations familiales et la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), mais aussi les bonifications de minima sociaux et d'allocation logement dues à la présence d'enfant ou encore la réduction d'impôt sur le revenu consécutive à l'application du quotient familial « enfant ». La question du quotient conjugal sera abordée dans la dernière partie.

De plus, au-delà des prestations sociales et des avantages fiscaux, il existe de nombreuses dépenses en nature, notamment les crèches, qu'il faut assimiler à la politique familiale. Enfin, plusieurs mécanismes de bonification des retraites directement liés au fait d'avoir élevé des enfants sont une composante à part entière de la politique familiale. Selon cette définition élargie, le montant global de l'effort de la nation en faveur des familles s'élève à 91,4 milliards d'euros, soit 4,6 % du produit intérieur brut³.

Derrière cette dépense, se cachent de nombreux objectifs aux vocations très différentes. Il faut en effet distinguer le volet purement nataliste, pouvant se justifier par l'externalité positive procurée par les enfants, du volet justice. Ce dernier se décompose d'une part en une composante de redistribution horizontale visant à compenser les parents pour les coûts générés par les enfants, d'une composante verticale de lutte contre la pauvreté des enfants, visant à limiter les reproductions d'inégalités intergénérationnelles. Enfin, au-delà des inégalités entre familles ou entre enfants, la politique familiale doit également viser à corriger les inégalités hommes/femmes, tant sur le marché du travail qu'au sein du couple.

2. Les allocations pour adultes et enfants handicapés ainsi qu'une partie des allocations Logement sont financées par la branche Famille.

3. Pour la variété des approches possibles, voir Haut conseil à la famille, « L'investissement de la nation en direction des familles », note, 2010.

http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/investissement_nation_pour_familles-2.pdf

Tableau 1. L'investissement de la nation en direction des familles

Familles ayant des enfants à charge	72,9
<i>Prestations</i>	39,0
Prestations familiales, hors AEEH, y compris AVPF	32,6
Aides au logement	4,6
RMI/API/RSA	1,8
<i>Fiscalité</i>	15,6
Quotient familial	13,1
PPE	0,6
Autres dépenses fiscales	1,9
<i>Autres</i>	18,3
CMUC et ACS (2010 – fonds CMU)	0,9
Régime maternité	3,1
Prestations attribuées aux jeunes majeurs	3,5
Bourses des collèges et lycées	0,5
Scolarisation avant 3 ans	0,9
Prestations extra légales et d'action sociale	7,1
Aide sociale à l'enfance	0,9
Charges de gestion de la branche famille	1,5
Familles n'ayant plus d'enfants à charge	18,5
<i>Droits familiaux de retraite</i>	16,3
Majoration de durée d'assurance	6,0
Bonifications pour 3 enfants et plus	7,5
Départs anticipés pour raison familiale dans les régimes spéciaux	1,6
Prestations de réversion au titre de la réversion des bonifications pour 3 enfants et +	1,2
<i>Dépenses fiscales</i>	2,2
Demi-part des contribuables vivant seuls ayant eu un enfant	1,6
Exonération des majorations de pension des personnes ayant eu au - 3 enfants	0,6
TOTAL	91,4

Source : HCF.

2. Soutien à la natalité et externalités positives générées par les enfants

2.1. Quel objectif de fécondité ?

En 2010, moins de 3 % des Français considéraient que le principal objectif des politiques familiales devait être le soutien à la natalité. Cependant, chaque fois qu'un aspect de la politique familiale est débattu, on attribue volontiers à cette dernière la bonne tenue du taux de fécondité français, le plus fort de l'Union européenne à 27 après l'Irlande, or les États-Unis ont un taux de

fécondité bien supérieur alors que la politique familiale y est presque inexistante. Avant de discuter de la justice des politiques familiales, il est indispensable de préciser le lien entre les politiques familiales et la fécondité.

Si aujourd'hui l'objectif purement populationniste, à visée surtout militaire, a perdu de son acuité, il est indéniable que les enfants sont nécessaires à la société car ils participeront à la croissance de demain, au renouvellement des connaissances, au financement du système de retraite par répartition, au remboursement de la dette publique. Or ces bénéfices collectifs ne bénéficient pas directement aux parents, ce qui peut conduire à un nombre sous-optimal d'enfants. Dans un système de retraites par répartition où les solidarités intergénérationnelles ne sont plus cantonnées à l'intérieur de la famille, les enfants ne s'occupent pas directement de leurs parents, mais de l'ensemble de la génération précédente et constituent ainsi une externalité positive. Indépendamment de toute question de justice, le simple critère d'efficacité économique pourrait impliquer que l'on attache de l'importance à l'impact des politiques publiques sur la natalité.

En outre, l'objectif n'est pas que quantitatif : le bénéfice social d'un enfant dépend aussi du capital humain qu'il peut acquérir. Attacher de l'importance aux conditions de développement des enfants est donc au moins aussi important que d'essayer d'en augmenter le nombre.

En l'absence d'arguments décisifs, il semble raisonnable de retenir l'objectif de permettre aux ménages d'avoir une descendance finale correspondant à leurs désirs sans intervenir sur le choix du nombre d'enfants. Autrement dit, un couple ne devrait pas avoir à renoncer à un enfant en raison de ses conditions matérielles. Néanmoins, cette interprétation limitative de l'objectif de fécondité reste en elle-même problématique car en comparaison internationale le nombre d'enfants que les individus déclarent désirer est très corrélé au nombre d'enfants observés, ce qui laisse supposer une forme de préférence collective endogène, s'ancrant sur des normes sociales.

2.2. Fécondité et incitations financières

Dans une société où les naissances sont de plus en plus planifiées, le choix d'avoir des enfants dépend en premier lieu du désir intrinsèque d'avoir un enfant et dépend donc du bonheur que

l'enfant apporte à ses parents. D'autres bénéfiques privés peuvent être associés aux enfants, notamment aux travers des solidarités familiales ascendantes, qui étaient particulièrement importantes en l'absence de système de retraite⁴. Ce choix dépend aussi des coûts générés par ces enfants. Ceux-ci sont de deux natures : les coûts directs (le nourrir, l'habiller, le faire garder, passer des nuits blanches, l'éduquer, le soigner, etc.) et les coûts d'opportunités, notamment des revenus du travail en cas de cessation d'activité d'un des conjoints, mais aussi le désir de sortir, de fumer, etc. Le champ des coûts dépasse très largement celui de la politique familiale : la sécurité de l'emploi, la qualité de prise en charge de la santé, le degré de socialisation des coûts d'éducation sont autant de paramètres importants de la décision d'avoir des enfants.

Les comparaisons internationales, sans invalider totalement ce raisonnement, tendent pourtant à le modérer. Comme on le verra plus bas, il n'existe pas de lien évident entre le niveau global des politiques familiales et la fécondité. Au sein des pays, il est possible en général d'identifier un impact des incitations financières plus ou moins ciblées sur la fécondité du groupe considéré, mais cet impact reste souvent faible et ne permet pas d'expliquer l'ampleur des écarts de fécondité entre les pays.

2.2.1. Effet global des politiques familiales en comparaisons internationales

Les comparaisons internationales sur des données agrégées permettent de tenir compte des effets des politiques familiales sur la fécondité pris dans leur globalité mais au prix d'une mesure agrégée très imparfaite. Blanchet et Ekert-Jaffé (1994) et Gauthier et Hatzius (1997) attribuent ainsi 0,2 point de fécondité à la générosité de la politique familiale. D'Addio et Mira D'Ercole (2005) confirment ces résultats en trouvant un impact positif des allocations familiales, de la générosité du revenu de remplacement, de l'emploi des femmes et de la part de l'emploi à temps partiel sur la fécondité tandis que la durée des congés parentaux ont un impact négatif. De plus, on identifie une forte inertie qui témoigne de la lente diffusion des effets des politiques familiales.

4. Cigno et Werding (2007) vont même jusqu'à affirmer que l'introduction des systèmes de retraites par répartition est la principale cause de la baisse de la fécondité au XX^e siècle.

Gauthier et Hatzius (1997) soulignent également que la sensibilité aux dépenses est plus forte lorsqu'il existe une complémentarité institutionnelle avec d'autres avantages non monétaires (crèches, horaires flexibles pour les parents, etc.) comme dans les pays scandinaves. Gautier (2007) et Thévenon (2010) concluent qu'il est difficile d'établir un lien fort entre les montants globalement consacrés aux politiques familiales et la fécondité et que, s'il existe, l'impact reste limité.

Cependant, les estimations sur données agrégées sont incapables d'établir une causalité claire des politiques familiales sur la fécondité. En effet, il existe un fort risque d'endogénéité des politiques familiales : une augmentation de la fécondité peut conduire mécaniquement à un accroissement de la part des dépenses consacrées aux politiques familiales et peut également augmenter le poids politique des familles, incitant l'État à soutenir ces dernières. Par ailleurs, il peut également exister une demande politique des personnes désirant de former des familles. Il est donc difficile d'attribuer la forte fécondité française à la politique familiale, même si cette hypothèse n'est pas *a priori* discréditée.

2.2.2. Fécondité individuelle au sein d'un pays

Une autre approche consiste à identifier l'impact causal des incitations financières sur la décision d'avoir un enfant supplémentaire en recourant à des « expériences naturelles » qui modifient les incitations d'un groupe à l'intérieur d'un pays. Par exemple, Landais (2003) étudie les effets du quotient familial sur la fécondité des ménages les plus aisés en utilisant les changements de législation plafonnant le quotient familial (1981), l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant (1981) puis son extension à tous les enfants au-delà du troisième (1986). L'élasticité de la fécondité aux politiques d'incitations financières semble positive mais très faible, cet impact se diffusant lentement sur 5 à 10 ans. De plus, l'effet des incitations financières est fonction du rang de naissance et du niveau de revenu. Une hausse de 1 % de l'incitation relative en faveur des foyers de trois enfants produit une hausse relative de leur proportion de moins de 0,05 % concentrée dans le haut de la distribution des revenus. La politique du troisième enfant semble donc avoir eu un impact positif mais faible au niveau du dernier centile de revenu.

L'effet des incitations financières différées dans le temps comme les droits familiaux de retraite sur la fécondité est encore plus difficile à évaluer. L'étude de Gábos *et al.* (2009) conduite sur des séries temporelles en Hongrie conclut que contrairement aux prestations focalisées sur la maternité et la petite enfance (dont l'accroissement de 1 % induit un accroissement de 0,2 % du taux de fécondité), les droits familiaux liés à la retraite abaisserait la fécondité à long terme (baisse de 0,2 % du taux de fécondité pour une croissance de 1 % des pensions). Globalement, la littérature s'accorde sur le fait que les incitations financières directes n'ont qu'un impact limité sur la fécondité et la bonne performance de la fécondité française ne peut s'expliquer par la générosité globale du système. En effet, dans une société où les deux parents travaillent, le coût direct d'un enfant est faible par rapport au coût d'opportunité que représente le fait de s'arrêter de travailler pour un des deux parents. Le problème de la conciliation vie familiale et vie professionnelle est donc le principal enjeu d'une politique de fécondité.

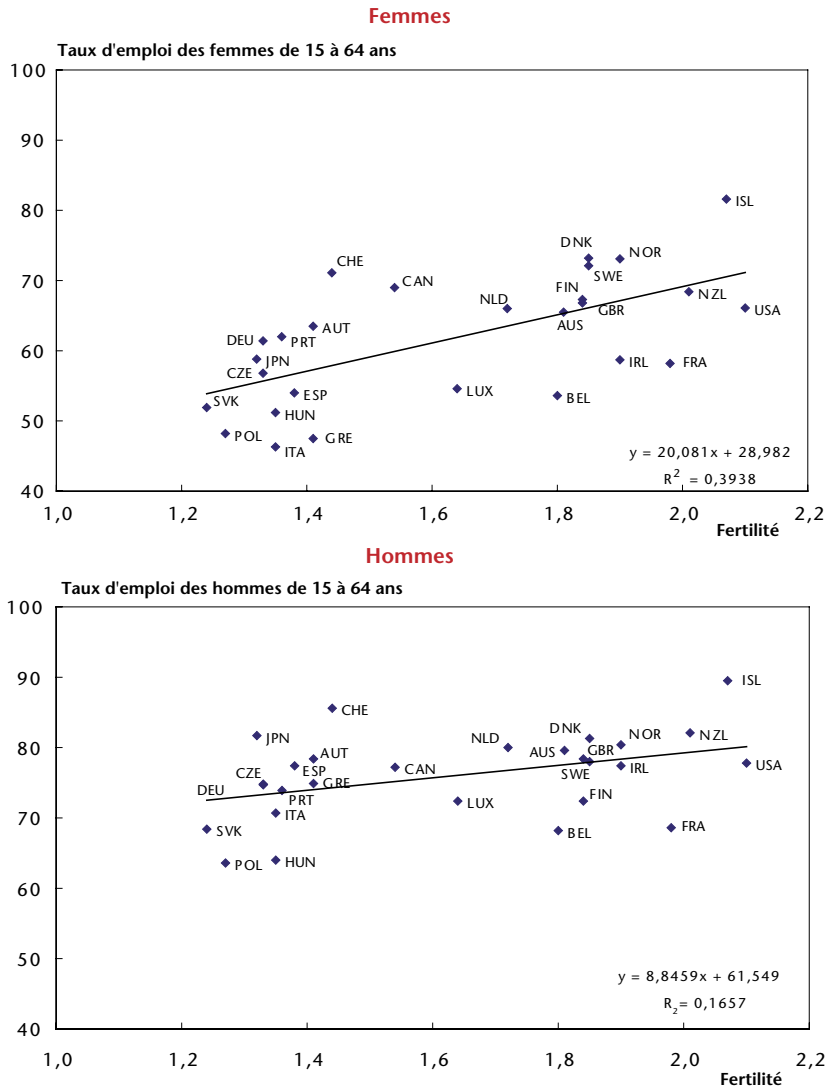
2.3. Activité et emploi

Loin de l'idée selon laquelle les femmes doivent choisir entre avoir des enfants ou travailler, la corrélation entre taux de fécondité et taux d'emploi des femmes est positive dans les pays de l'OCDE, alors qu'elle était négative dans les années 1960-70. Cela indique qu'il n'y a pas à arbitrer entre une société où les femmes travaillent et une société ayant des enfants (graphique 1). En revanche, il n'existe pas de corrélation entre fertilité et taux d'activité des hommes, ce qui confirme qu'il ne s'agit pas d'un effet macroéconomique global liant activité et fertilité mais bien un effet spécifique sur les femmes.

La conclusion précédente, vraie en comparaison internationale, n'est plus vérifiée au niveau individuel. Si entre 1962 et 2005, le taux d'activité des femmes a augmenté de 45,8 % à 63,8 % en France, il reste individuellement corrélé négativement au nombre d'enfants. La relation entre nombre d'enfants et activité au niveau individuel est complexe car les décisions de fécondité et d'activité ont des déterminants communs (préférences individuelles hétérogènes, niveau d'étude), et s'influencent mutuellement. Moschion (2009) identifie un effet causal qui indique qu'avoir plus de deux enfants diminue la probabilité d'activité des mères d'environ

20 points et, lorsqu'elles sont en emploi, le nombre d'heures travaillées par semaine de deux heures. Les pays ayant mis le plus de temps à accompagner l'intégration des femmes sur le marché du travail ont en général perdu sur les deux tableaux : moins d'enfant et moindre activité des femmes.

Graphique 1. Corrélation entre taux de fécondité et taux d'emploi des 15-64 ans par genre en 2009



Source : OECD Factbook, 2009.

Les politiques natalistes prennent deux formes distinctes : chercher à faciliter le retrait du marché du travail, au moins temporairement lorsqu'on a un enfant, ou mettre en place des dispositifs pour éviter que l'arrivée d'un enfant soit synonyme de cessation d'activité.

Laroque et Salanié (2008) ont estimé l'impact des incitations fiscales en vigueur de 1997 à 1999 sur la fécondité individuelle et l'offre de travail des femmes. Il apparaît que les incitations financières ont un effet positif mais faible sur la fécondité de rang 1 et 3, plus sensible sur les femmes diplômées du supérieur, qui réduiront aussi leur offre de travail plus volontiers. Une subvention forfaitaire de 150 euros mensuels par enfant (0,3 % du PIB) conduirait 17,7 % des femmes à avoir un enfant dans l'année au lieu de 15,5 % tout en réduisant l'offre de travail des femmes de 0,5 point (pour un taux de participation au marché du travail initial de 49,1 %). Si la subvention n'était accordée que sous condition de retrait du marché du travail, l'accroissement de fécondité serait un peu plus faible pour n'atteindre que 1,6 point tandis que l'impact sur l'offre de travail des femmes serait au moins deux fois plus fort à -1,2 point. Les effets sont donc modérés sur la fécondité mais assez spectaculaires sur l'offre de travail des femmes.

Mais les dispositifs actuels encourageant le retrait du marché du travail ont des effets délétères sur l'activité féminine. Piketty (2005) montre que l'extension de l'APE au profit des enfants de rang 2 en 1994 a induit un retrait de 150 000 à 200 000 femmes du marché du travail, particulièrement pour les moins qualifiées du fait du caractère forfaitaire de l'allocation sans effet significatif sur la fécondité. Selon Choné, Leblanc et Robert-Bobée (2004) la suppression de l'APE de rang 2 aurait conduit 11% des femmes éligibles à reprendre une activité et à une augmentation de près de 4 points de la part des ménages recourant à une garde payante. Enfin, malgré son appellation de libre choix, quatre bénéficiaires du CLCA sur dix déclarent qu'elles auraient souhaité continuer à travailler et auraient préféré un autre mode de garde : 50 % une crèche, 10 % un assistant maternel.

Malgré ces constats, ces dispositifs de soutien à la cessation d'activité ont été progressivement élargis au lieu d'être restreints. Ouvert initialement à partir du 3^e enfant, le CLCA est aujourd'hui accessible dès le 1^{er} enfant même s'il est mais limité à 6 mois. La

cessation totale d'activité est néanmoins de moins en moins fréquente, notamment grâce à la réévaluation de 15 % de la composante « temps partiel », qui attire aujourd'hui plus du tiers des bénéficiaires.

La priorité est donc au développement de mode de garde de qualité et bon marché pour les jeunes enfants, du moins après leur première année. En effet, l'offre de modes de garde collectifs a un impact significatif sur l'offre de travail des femmes. L'enquête réalisée par Roy et Maurin (2008) sur des familles grenobloises suggère que les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent (et se maintiennent) beaucoup plus facilement dans l'emploi dans les années qui suivent la naissance que les mères dont la demande de place en crèche n'a pas pu être satisfaite. Toute choses égales par ailleurs, ces dernières ont 15 % de chances en moins de se maintenir en emploi. La baisse du taux d'emploi chez les mères non satisfaites n'est pas simplement due à un surcroît de cessation d'activité pour celles qui travaillaient avant la naissance, mais également à un déficit de retour vers l'emploi pour celles qui étaient au chômage ou inactives avant la naissance. De même, Castles (2003) montre que la fourniture d'infrastructures de garde pour les enfants de moins de trois ans est cruciale pour le retour en emploi des mères et serait le principal facteur du retournement de la corrélation entre taux de fécondité et participation des femmes au marché du travail.

De plus, la prise en charge collective des enfants issus de milieux défavorisés peut améliorer le développement des compétences cognitives des enfants, Cunha, Heckman et Schennach (2010) montrant qu'il est difficile de rattraper un retard dans l'acquisition de compétences cognitives dès le plus jeunes âge⁵. Or, les modes de garde dépendent largement du niveau de vie des parents : 91 % des enfants vivant dans des familles appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie sont gardés par leurs parents contre 31 % pour le 5^e quintile. Cette relation est en grande partie endogène car lorsqu'un des parents ne travaille pas, cela augmente à la fois la probabilité d'une prise en charge familiale de l'enfant et le fait d'avoir de faibles revenus.

5. Contrairement à un retard en compétences non cognitives qui peut être rattrapé plus tardivement.

Malgré l'augmentation artificielle de l'offre de mode de garde permise par le passage de 3 à 4 enfants par assistante maternelle, l'offre de garde n'a pas progressé, notamment à cause d'une réduction de 150 000 enfants de 2 ans accueillis précocement à l'école maternelle durant les années 2000.⁶

Il semble donc souhaitable de supprimer les dispositifs permettant une cessation d'activité longue d'un seul parent en limitant la durée maximale et en imposant un partage du congé entre les parents et en développant les solutions d'accueil⁷.

Cette analyse positive des incitations à la fécondité montre que la mise en place de modes de garde adaptés et la facilitation de la conciliation vie familiale-vie professionnelle pour les femmes, qui est en soi un objectif essentiel des politiques publiques, pourraient être un levier de fécondité bien plus puissant que les incitations financières directes. On considérera donc par la suite que l'on peut en grande partie séparer l'analyse de la justice des transferts vers les enfants de la question de la natalité.

3. La redistribution dans la politique familiale française

3.1. Redistributivité globale des politiques familiales

Le système socio-fiscal « familial » français décrit une courbe en « U » conduisant à attribuer une aide moyenne par enfant plus importante aux familles pauvres et aisées qu'aux classes moyennes. Ce résultat provient dans le bas de la distribution de la composante familiale des prestations sociales et dans le haut de la distribution de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial. Le graphique 2 décrit l'avantage familial global accordé pour chaque enfant⁸ en prenant en compte l'ensemble du système socio-fiscal.

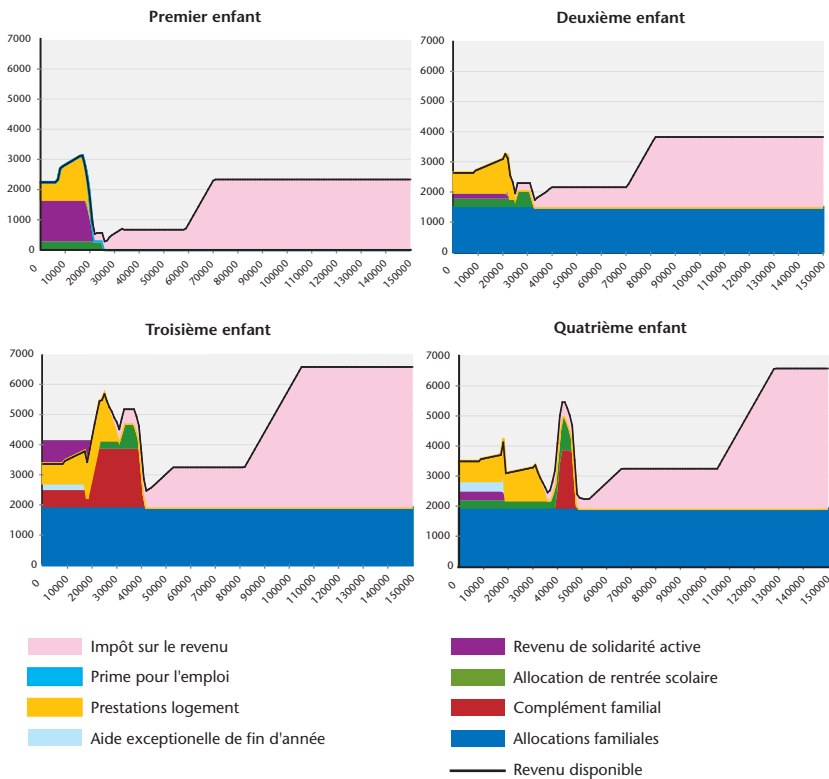
6. Observatoire national de la petite enfance, « l'accueil du jeune enfant en 2010 », données statistiques.

7. Méda et Périer (2009) proposent de remplacer l'existant par un « congé petite enfance » de 42 semaines (21 pour le père et 21 pour la mère), indemnisé à 80 % du salaire net sous le plafond de la Sécurité sociale. Selon ces auteurs, « si les parents recouraient au congé « petite enfance » dans les mêmes proportions qu'aux congés maternité et paternité, le coût total en serait d'un peu moins de 5 milliards d'euros par an », dont 2,8 milliards financés par la suppression du complément de libre choix d'activité.

8. On considère que les enfants sont âgés de 3 à 14 ans, ce qui permet de ne pas prendre en compte les majorations pour âge des allocations familiales ni les mesures spécifiques en faveur de la petite enfance, en particulier la Paje. De plus, les barèmes sont présentés pour des couples ayant un unique appporteur de ressources.

Deux constats s'imposent : d'une part, l'avantage familial est sensiblement le même pour les ménages les moins riches que pour les ménages les plus riches, mais il existe un « trou » au niveau des classes moyennes et d'autre part, l'avantage est croissant avec le rang de l'enfant et maximal pour le troisième. Cet avantage au troisième enfant peut s'expliquer d'une part parce qu'il pourrait exister un coût fixe plus important au troisième enfant (chambre supplémentaire, changement de voiture), mais aussi parce que le modèle de la famille à deux enfants s'étant imposé comme norme sociale, le troisième enfant est celui dont il serait efficace, d'un point de vue nataliste d'inciter la conception.

Graphique 2. Avantages familiaux en fonction des revenus du travail d'un couple suivant le rang de l'enfant*



* Le système socio-fiscal actuel est très largement indépendant de la répartition des revenus entre les conjoints. On suppose ici des revenus égaux entre les conjoints.

Source : openfisca.fr

Le premier enfant procure ainsi un supplément de revenu disponible d'un peu plus de 2 000 euros par an pour les ménages déclarant des revenus inférieurs à 20 000 euros par an (environ 2 SMIC) ou supérieurs à 65 000 euros par an. Cet avantage est porté à près de 4 000 euros pour le 2^e enfant et à environ 6 500 euros pour le 3^e. De plus, on remarque que l'effet conjugué du quotient familial et de son plafonnement ne permet pas de bénéficier d'une réduction d'impôt croissant progressivement avec le revenu. Le bénéfice lié au quotient familial est une succession de plateaux reliés par des pentes très raides. Les plateaux s'expliquent, à la fin de la distribution des revenus, par le plafonnement du quotient familial et au milieu par le principe même du quotient familial induisant une réduction d'impôt constante quand la demi-part ou part supplémentaire ne permet pas de « changer de tranche ».

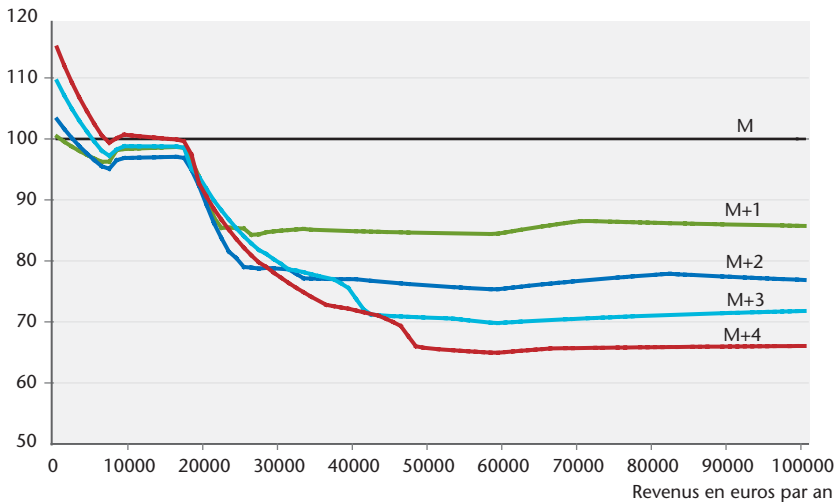
3.2. L'approche par le niveau de vie

Les schémas présentés ci-dessus sont souvent critiqués parce qu'ils ne prendraient pas en compte correctement l'équité horizontale ou la capacité contributive des ménages. On distingue la redistribution horizontale, qui consiste à transférer du revenu entre des personnes ayant des revenus égaux mais des situations différentes, ici des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, et la redistribution verticale qui consiste à redistribuer du revenu des ménages riches vers les ménages pauvres. Une autre approche pour apprécier la redistributivité de la politique familiale consiste à comparer les niveaux de vie de ménages ayant les mêmes revenus avant impôts et prestations mais ayant des situations familiales différentes. Le niveau de vie permettrait ainsi de comparer le bien-être de ménages aux structures différentes tout en tenant compte des économies d'échelles procurées par la cohabitation. De ce point de vue, le principe du quotient familial consistant à imposer le revenu par part semble d'une logique implacable.

Le profil obtenu en comparant les niveaux de vie relatifs des couples avec ou sans enfant pour un revenu donné semble modifier profondément les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse précédente. En effet, la redistribution horizontale apparaît presque parfaite au regard de ce critère jusqu'à environ 20 000 euros par an, puis décroche sensiblement, le décrochage étant d'autant plus important que la famille est nombreuse. Le

quotient familial est la traduction française de cet objectif d'égalisation des niveaux de vie, bien que le nombre de parts retenu soit différent de l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE. En effet, si la prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu conduit à une baisse des recettes globales de 13,1 milliards d'euros, la prise en compte de l'échelle d'équivalence de l'OCDE pour le calcul des parts conduirait à une baisse de seulement 7,7. Les 5,4 milliards restant sont donc l'avantage « enfant » du quotient familial au-delà de la simple prise en compte de l'échelle d'équivalence standard.⁹

Graphique 3. Niveaux de vie relatifs des couples avec et sans enfants (en %)



Source : openfisca.fr

Mais, la comparaison des niveaux de vie pour apprécier du caractère juste ou injuste d'une politique s'avère largement critiquable. Si suivant Worms (1982) on applique strictement un critère d'équité horizontale visant à égaliser le niveau de vie d'un couple avec enfants et d'un couple sans enfant ayant le même revenu avant impôt et prestation alors il faut que $R_1/1,8 = R_0/1,5$, i.e. $R_1 = 120 \% R_0$: le revenu net après impôt et prestation d'un couple avec un enfant doit être 20 % plus élevé que celui d'un couple sans enfant, à revenu brut identique. Pour un enfant d'un

9. Source : HCF, *op cit.*

couple du 1^{er} décile, cela implique un transfert d’environ 2 500 euros, en revanche près de 11 000 euros pour un couple du 9^e décile (tableau 2).

Tableau 2. Implication de l’argument d’équité horizontale

	Unités de consommation	Niveau de vie relatif avant transfert	Transfert annuel nécessaire pour égaliser les niveaux de vie en fonction du décile de niveau de vie des couples sans enfants*			
			En % du revenu	1 ^{er} décile	Médian	9 ^e décile
Couple	1,5	100	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Couple + 1	1,8	83	20	2 556	6 088	10 866
Couple + 2	2,1	71	40	5 112	12 176	21 732
Couple + 3	2,4	63	60	7 668	18 264	32 598

* D’après l’enquête revenus fiscaux et sociaux 2007, les revenus déclarés annuels moyens des couples sans enfants étaient de 12 780 ? pour le 1^{er} décile, 30 440 ? pour la médiane et 54 330 pour le 9^e décile.

L’idée qu’un enfant appartenant à une famille aisée coûte plus de 10 000 ? à ses parents tandis qu’un enfant de famille pauvre seulement 2 500 ? et que cela justifie une compensation des parents par la société conduit à s’interroger sur le caractère opérationnel du concept de niveau de vie pour appréhender la notion de justice distributive, certains auteurs dont Kaplow (2000) suggérant même d’abandonner complètement le concept d’équité horizontale.

En réalité, les échelles d’équivalence souffrent d’un problème consubstantiel à leur construction et le simple fait de les calculer présuppose déjà un choix normatif important. En effet, les échelles d’équivalence sont fondamentalement non identifiables (Blundell et Lewbel, 1991) en utilisant seulement les dépenses de consommation puisqu’on est confronté au problème classique de comparaison interpersonnelle d’utilité. Pour résoudre ce problème d’identification, il est nécessaire de faire une hypothèse *ad-hoc* non testable, donc un choix normatif. Historiquement, Engel a par exemple utilisé la part de dépense en produits alimentaires pour comparer des niveaux de bien-être en partant de son observation de la concavité des courbes d’expansion du revenu : l’alimentation étant un bien de nécessité, il a considéré que les ménages ayant la même part de dépenses alimentaires avaient le même niveau de vie. Alternativement, Rothbard (1943) a mesuré la part des « vices » (alcool, tabac, etc.) dans les dépenses. Depuis quelques années, l’usage est

désormais d'utiliser une restriction « d'indépendance de base » pour identifier les échelles d'équivalence, ce qui revient à supposer que les UC ne dépendent pas du revenu.

Or de nombreux travaux suggèrent que si l'on relâche cette restriction, les économies d'échelle sont loin d'être linéaires avec le revenu. *A priori*, le sens de la variation de l'échelle d'équivalence avec le revenu est ambigu mais les estimations empiriques convergent vers des échelles d'équivalence qui décroissent avec le revenu. Ainsi, Donaldson et Pendakur (2002) estiment une échelle d'équivalence pour un couple avec un enfant de 1,93 pour les bas revenus et 1,62 pour les hauts revenus. Pour les couples avec 2 enfants, les valeurs obtenues sont respectivement 2,14 et 1,81. De même, Koulovatianos *et al.* (2005), en estimant des échelles d'équivalence subjectives à partir d'une enquête en France et en Allemagne, trouvent qu'elles décroissent avec le revenu (tableau 3).

Tableau 3. Échelles d'équivalence subjectives

Revenu	AA	AAE	AAEE	AAEEE
1,0	1,734	2,224	2,670	3,092
2,5	1,505	1,763	1,981	2,188
4,0	1,441	1,636	1,806	1,966
5,5	1,403	1,569	1,714	1,847
7,0	1,403	1,553	1,683	1,808

A : adulte ; E : enfant.

Source : Koulovatianos *et al.* (2003).

Plus fondamentalement, la définition standard de l'échelle d'équivalence est mal posée selon Browning, Chiappori et Lewbel (2004). D'une part, elle compare les utilités d'unités différentes (en préférences et donc en décisions) que forment les différents types de ménage, ce qui pose un problème de comparaison inter-ménages d'utilité qui appelle un choix normatif. D'autre part, elle ignore que la notion d'utilité est fondamentalement liée à l'individu et que c'est donc l'utilité individuelle dans et hors du ménage qu'il convient d'égaliser. Il s'agit alors de déterminer la part de revenu du ménage qu'un individu doit dépenser pour sa consommation privée afin d'atteindre un même niveau d'utilité que celui qui était le sien dans le ménage (c'est-à-dire de rester sur la même courbe d'indifférence). À partir des consommations individuelles

et collectives allouées à chacun des membres du ménage, il est alors théoriquement possible d'estimer les pouvoirs de négociation des individus commandant l'allocation des ressources, les économies d'échelle ainsi que les échelles d'indifférence, même si les estimations empiriques sont encore balbutiantes¹⁰.

Il semble donc impensable de traiter de la justice d'une politique familiale sans passer d'une conception unitaire du ménage à une conception collective considérant le bien-être de chaque individu.

3.3. Sur quels principes de justice fonder la politique familiale ?

La faible lisibilité de la politique familiale française en termes de redistribution et la faible robustesse du concept d'équité horizontale plaident pour un réexamen des principes de justice qui sous-tendent cette politique. Fleurbaey (2008) différencie notamment **2 principes de justice** reposant sur la distinction entre les variables de choix pour lesquelles la société tient l'individu pour responsable et des variables de circonstance pour lesquelles l'individu n'est pas responsable. L'alternative est la suivante :

- Le premier principe est celui de « **compensation** » **qui peut se résumer par l'assertion « à responsabilité égale, bien-être égal »**. Autrement dit, si deux individus ont fourni le même effort tout au long de leur vie, alors ils devraient avoir accès au même bien-être, puisque les différences qui pourraient subsister entre eux ne sont pas de leur fait.
- Le second **principe est celui de « récompense libérale »** *i.e.* « **transfert égal pour des circonstances identiques** ». Il vient de l'idée qu'on peut « dédommager » les individus pour leurs circonstances par une somme forfaitaire et qu'ensuite ils sont libres d'exercer leur liberté.

Dans les deux cas, il subsiste des inégalités « justes » parce que tout individu n'ayant pas choisi de fournir d'effort est tenu pour responsable de sa situation. Mais en général ces deux principes sont incompatibles car les variables de circonstance et d'effort peuvent rétroagir l'une sur l'autre et il faut opérer un arbitrage collectif entre les deux. Appliqué à la politique familiale, le

10. Browning, Chiappori et Lewbel, *op. cit.*, ont estimé l'allocation des ressources à l'intérieur des ménages canadiens. Leur modèle qui suppose une utilité jointe pour les enfants et leur mère gagnerait cependant à considérer l'utilité individuelle des enfants.

problème est alors de choisir si l'enfant est une circonstance ou un effort pour les parents, d'une part, et se demander si le sujet de la politique familiale est l'enfant ou ses parents, d'autre part.

		Principe de justice	
		Compensation	Récompense libérale
L'enfant est un(e)	Effort choisi	Cas 1 : L'enfant assumé La justice n'appelle pas de transfert en faveur des parents.	
	Circonstance	Cas 2 : Niveau de vie garanti pour les parents et les enfants L'arrivée d'un enfant n'altère pas le niveau de vie des parents. Et ces derniers assurent un niveau de vie à leur enfant équivalent au leur, bien qu'ils ne l'aient pas choisi.	Cas 3 : Solidarité à minima Transfert indépendant du revenu des parents permettant d'assurer la subsistance de l'enfant sans changer le niveau de vie des parents.
Les parents sont une		Cas 5 : L'égalité des possibles Le transfert doit être tel que l'avenir de l'enfant ne dépendra que de ses propres choix et effort. L'enfant est notamment compensé pour le faible capital social des parents en bas de l'échelle des revenus. Ceci suppose une politique globale accompagnant le développement de l'enfant, au-delà de simples transferts monétaires. L'accent est mis sur l'égalité de résultat.	Cas 6 : L'égalité des chances L'enfant est compensé pour ses parents, mais on ne prend pas en compte l'interaction de long terme faisant que le rendement de son effort risque d'être malgré tout inférieur à celui d'un enfant plus aisé. L'accent est mis sur l'égalité de moyen.

On peut considérer que l'enfant est un effort effectué par les parents (cas 1). Ni le principe de compensation ni le principe de récompense libérale ne dictent alors de transfert particulier pour récompenser ce choix. En effet, si ce choix a été fait librement, c'est qu'il apporte en lui-même une forme de satisfaction au ménage et que l'État n'a pas à intervenir pour distordre ce choix, sauf prise en compte de l'externalité positive que l'enfant apporte à la société¹¹. Il ne s'agit alors plus de considération de justice. Cependant, on peut considérer que les individus ne sont pas entièrement responsables de leurs préférences¹². Il serait alors indécent que l'État exploite le *warm glow* des parents pour la fourniture de biens publics.

Pour que la justice distributive entre en compte quand on considère le bien-être des parents, il est nécessaire de considérer que

11. La société peut également reconnaître que le désir d'enfant doit pouvoir être satisfait quel que soit le niveau de revenu, mais alors le problème se pose plus en termes de revenu minimal permettant de faire le choix d'avoir le nombre d'enfants désirés.

12. Pour des raisons génétiques, d'éducation et/ou de socialisation.

l'arrivée d'un enfant est une circonstance, *i.e.* qu'elle ne relève pas de la responsabilité des parents. L'application du principe de compensation (cas 2) conduit à considérer que deux couples semblables en tout point pour leurs variables d'effort (même niveau d'étude, même durée du travail, même salaire, etc.) mais qui ne diffèrent que par leur nombre d'enfants devraient avoir le même niveau de bien-être. On préconiserait donc un transfert croissant avec le revenu des parents comme dans le cas de la redistribution horizontale stricte énoncée plus haut. En revanche, le principe de récompense libérale (cas 3) conduit à affirmer que tous les couples ayant un nombre n d'enfant devraient recevoir un transfert $T(n)$, indépendant de leur niveau d'effort et donc une allocation forfaitaire pour chaque enfant, ce qui revient exactement à la formulation minimale de l'équité horizontale, à savoir « Traitement égal des égaux ».

Si maintenant on applique ces principes en considérant que le sujet de la politique familiale est l'enfant et non ses parents, il est clair que les parents sont, du point de vue de l'enfant une circonstance. Les principes de compensation ou de récompense libérale (cas 4 ou 5) impliquent qu'un enfant né de parents défavorisés doit être compensé pour le faible capital social de ses parents afin d'atteindre le même niveau de bien-être qu'un enfant né de parents favorisés. Se pose alors la question de l'égalité des chances. L'opposition entre les deux principes se résume alors à l'opposition entre égalité de moyens et égalité de résultats.

La courbe en U observée dans le système français révèle la véritable tension de la politique familiale : on applique le principe de compensation aux enfants de pauvres (aides familiales sous conditions de ressources) et aux parents riches (aides croissantes avec le revenu pour les riches du fait du quotient familial).

Les classes moyennes sont les principales victimes de ce revirement des objectifs de la politique familiale au milieu de la distribution des revenus. Pas assez pauvres pour que la société valorise le bien-être de leurs enfants, pas assez riches pour que la société valorise leur propre bien-être. En 2010, 86 % des Français affirmaient que les plus désavantagés par les prestations familiales étaient les classes moyennes.¹³

13. Bigot, R. et Croutte, P. (2010).

Plus généralement, on peut s'interroger sur le fait de considérer que l'arrivée d'un enfant est une circonstance pour les parents, du moins une circonstance que la société choisit de réparer. Pourtant, on l'a vu, le seul principe qui permet de justifier des transferts croissants avec le revenu des parents est bien le principe de compensation du « préjudice » d'avoir des enfants.

Dans un cadre plus théorique et où les enfants relèvent d'un choix des parents mais où les enfants ne choisissent pas leur parents, Fleurbaey et Maniquet (2004) montrent que le transfert en faveur des familles avec enfant doit être universel, mais décroissant avec le revenu.

3.4. Propositions de réforme

L'analyse de la politique familiale actuelle et des principes de justice qui la sous-tend conduit à penser que les classes moyennes sont aujourd'hui les grandes oubliées de la politique familiale, du moins relativement aux plus aisées. Plusieurs pistes de réformes ont été évoquées, plus ou moins ambitieuses, pour rendre plus équitables les transferts actuellement en vigueur.

3.4.1. Plafonnement du quotient familial

Aujourd'hui, le caractère régressif du quotient familial, qui s'inspire directement de cette compensation des niveaux de vie, est tempéré par son plafonnement de 2 336 euros par demi-part liée à l'enfant en 2010. Celui-ci a été introduit en 1982 et s'établissait à 2 330 euros par demi-part. Il fut relevé pour l'imposition des revenus de 1993 à 3 007 euros et diminué à 2 021 euros pour celle des revenus de 1998 quand le gouvernement est revenu sur la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Lors de l'imposition des revenus 2008, 770 000 foyers fiscaux ont vu leur QF plafonné. Ces foyers représentent 10 % des foyers bénéficiaires du QF et un gain en impôt sur le revenu de l'ordre d'1,2 milliard d'euros par an. Cependant les plafonds ne sont opérants que pour des revenus très élevés, supérieurs à 70 000 euros pour un couple avec un enfant, et supérieur 128 146 euros pour un couple avec 4 enfants. Une baisse de 20 % du plafond rapporterait environ 750 millions d'euros et concernerait environ 1,3 million de ménages, plus des deux tiers dans le dernier décile.

Tableau 4. Niveau de revenu concerné par le plafonnement du quotient familial

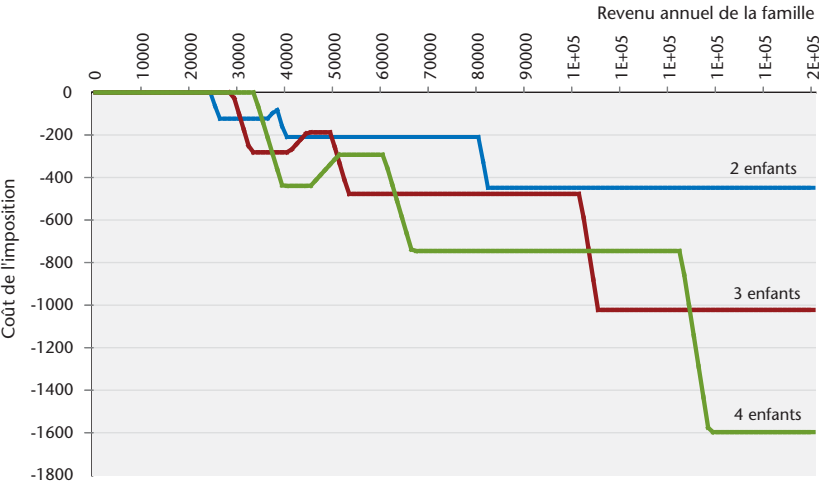
Impôt 2010 (revenus 2009)	Seuil de revenu	Plafond	Plafond cumulé
1 enfant	70 284	2 336	2 336
2 enfants	81 856	2 336	4 672
3 enfants	105 001	4 672	9 344
4 enfants	128 146	4 672	14 016

Source : OpenFisca.fr

3.4.2. Modulation des allocations familiales

Les allocations familiales constituent la pierre angulaire de la politique familiale, même si elles ne représentent qu’une part minoritaire des montants globaux. Elles bénéficient d’un fort soutien dans l’opinion, probablement du fait de leur universalité. La tentative ratée de la fin des années 1990 pour les mettre sous condition de ressources témoigne de cet attachement. Certains proposent de les rendre imposables pour introduire une dose de progressivité dans ce transfert. Cette option à l’avantage de maintenir le principe d’universalité (le transfert net reste strictement positif) tout en faisant contribuer les plus riches. Néanmoins, ce type de réforme est très peu ciblé puisqu’un couple avec deux enfants serait concerné dès 2 SMIC de revenu annuel.

Graphique 4. Coût de l’imposition des allocations familiales suivant la taille de la famille (Barèmes 2010)



Source : OpenFisca.fr

3.4.3. Vers une forfaitisation

Une façon simple de réformer l'ensemble de ces dispositifs serait de les intégrer à une prestation unique forfaitaire par enfant. Celle-ci pourrait éventuellement dépendre du rang de l'enfant ou de son âge. Letablier *et al* (2009) rapportent en effet que le coût d'un enfant varie entre 20 % et 30 % de celui d'un adulte, que cette échelle décroît avec le rang de l'enfant (notamment depuis 1990 en France) mais qu'elle croît quand l'enfant entame sa transition vers l'âge adulte (augmentation des coûts de transports, d'éducation et de loisirs).

Une réforme de ce type accroîtrait la lisibilité du système, renforçant l'adhésion collective (73 % des français pensent en 2010 que beaucoup de gens font de fausses déclarations afin de percevoir des prestations familiales), stabiliserait les ressources des familles, simplifierait les calculs des prestations et de l'impôt sur le revenu, et renforcerait l'équité entre les classes de revenus.

En ne prenant que les enveloppes des allocations familiales, du complément familial, le quotient familial enfant ainsi que l'allocation de rentrée scolaire (tableau 5), on dispose d'un montant global de 24 milliards d'euros¹⁴ permettant de financer une prestation assez généreuse de 1 515 euros dès le premier enfant et indépendante du rang de celui-ci. Cette réforme est fortement redistributive sur la dimension verticale puisque ce sont principalement au sein des deux derniers déciles que se situent les perdants, au profit du bas de la distribution. Les familles ayant un enfant sont alors globalement gagnantes tandis que les familles nombreuses sont désavantagées¹⁵.

Tableau 5. Ressources mobilisées, en milliards d'euros, chiffres 2006

Allocations familiales	12,1
Complément familial	1,6
Allocation de rentrée scolaire	1,4
Allocations logements	2,3
Fiscalité (QF enfants mineurs)	8,8
Total	26,2

Source : Calculs des auteurs.

14. Les chiffres et les montants calculés se réfèrent à l'année 2006.

15. L'impact distributif détaillé (type de familles et niveau de vie) de ces réformes peut être consulté dans l'annexe 4 de la note intitulée « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années », adoptée par le Haut conseil à la famille lors de sa séance du 28 avril 2011.

La politique familiale de compensation des charges est telle qu'elle octroie des avantages croissants avec le rang de l'enfant. Afin de préserver cette dimension, on se propose de redistribuer le montant global des avantages accordés actuellement en fonction du rang de l'enfant. Les montants sont alors croissants du fait de l'octroi des allocations familiales à partir du deuxième enfant et de l'effet quotient familial (tableau 6). Ce scénario est à la fois très redistributif sans pénaliser en moyenne les familles nombreuses par rapport à la situation actuelle.

Enfin si l'on élargit les ressources utilisées aux bonifications pour charge de famille liées à l'allocation Logement pour les porter à 26 milliards d'euros et que l'aide est désormais soumise à l'impôt sur le revenu, il est possible de porter l'allocation unique indépendante du rang de l'enfant à 2 010 euros contre 1 515 euros précédemment. La suppression de la composante familiale des allocations Logement pèse particulièrement sur les familles nombreuses du premier décile. Une prestation croissante avec le rang de l'enfant, mais soumise à l'impôt sur le revenu pourrait permettre de corriger cet effet.

Tableau 6. Montant des allocations pour les différents types de réformes envisagées

Ressources	AF+CF+QF+ARS				AF+CF+QF+ARS+AL+RSA	
	Indépendante du rang		Dépendante du rang		Indépendante du rang et fiscalisée	
Nature de l'allocation						
Rang	% de la BMAF	Montant annuel, en euros	% de la BMAF	Montant annuel, en euros	% de la BMAF	Montant annuel, en euros
1 ^{er} enfant	34,0	1 515	17,4	768	45,1	2 010
2 ^e enfant	34,0	1 515	48,0	2 119	45,1	2 010
3 ^e enfant ou +	34,0	1 515	80,0	3 532	45,1	2 010

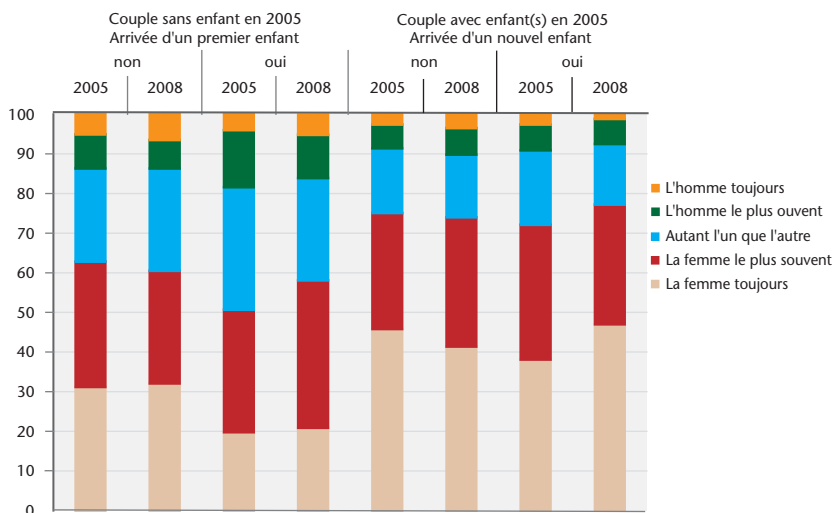
Source : Calculs des auteurs.

4. Politique familiale et égalité des sexes

4.1. Une répartition des tâches encore sexuée dans le ménage

La politique familiale est indissociable de la question de l'égalité des sexes. L'inégalité initiale, liée à la maternité, perdure tout au long de la vie du couple et affecte durablement la répartition des tâches domestiques entre les sexes. Régnier-Loilier (2009) montre que l'arrivée d'un enfant renforce l'inégalité de la répartition des tâches domestiques (graphique 5).

Graphique 5. « Qui prépare les repas dans le couple ? » Évolution entre 2005 et 2008 selon l'arrivée ou non d'un enfant (en %)



Champ : personnes en couple cohabitant avec le même conjoint en 2005 et 2008, dont la femme est âgée de 20 à 49 ans en 2005.

Source : Ined-Insee, Erfi-GGS1-2, 2005-2008.

Peluso et Trannoy (2007) montrent que réduire les inégalités de niveau de vie entre les ménages ne conduit pas automatiquement à réduire l'inégalité de niveau de vie entre les individus. Pour que la réduction des inégalités entre les ménages soit associée à une réduction des inégalités individuelles, le partage des ressources au sein du ménage doit être moins inégalitaire chez les plus pauvres que chez les plus riches. Or Couprie, Peluso et Trannoy (2007) montrent que ce n'est pas le cas en France.

La question de savoir si l'État doit chercher à intervenir sur la répartition des ressources à l'intérieur de la cellule familiale est controversée même si elle est bien plus assumée par les pays du Nord de l'Europe. Selon Ponthieux et Schreiber (2006), la répartition des tâches domestiques et familiales entre conjoints peut s'analyser en termes de spécialisation, de pouvoir économique, ou de normes sociales. La participation massive des femmes au marché du travail devrait réduire la spécialisation des conjoints. Or, même au sein des couples où les deux conjoints travaillent à temps complet, la répartition des tâches est loin d'être égalitaire. La part des tâches domestiques accomplies par les hommes est toute-

fois sensible à l'écart des salaires du couple. Lorsque la femme gagne plus, son conjoint consacre plus de temps aux tâches domestiques sans que l'équilibre entre les conjoints ne soit rétabli. Le pouvoir économique et le pouvoir de négociation influencent la répartition des ressources au sein du ménage. En augmentant la part des ressources du ménage contrôlée par les femmes, on peut remplir non seulement un objectif d'égalité des sexes, mais aussi augmenter le bien-être des enfants. En effet, on constate que les femmes ont en général une préférence plus forte pour le bien-être des enfants (Duflo, 2003) ce qui a conduit certains pays à verser aux mères les allocations familiales ou d'autres transferts ciblés comme le souligne Esping-Andersen et Palier (2008).

Sans aller aussi loin dans la différenciation sexuée en faveur des femmes dans les politiques de transfert, qui poseraient des problèmes d'acceptabilité sociale voire constitutionnelle, une première étape consisterait à supprimer l'ensemble des dispositifs produisant des incitations défavorables aux femmes afin de rétablir la neutralité des politiques publiques sur les choix des couples¹⁶. La politique fiscale et sociale française se réfère en grande partie au modèle unitaire du ménage puisque la plupart des dispositifs ne dépend que du revenu total du ménage et non de sa répartition à l'intérieur du ménage. Cette neutralité envers la répartition des ressources à l'intérieur du couple résulterait de la volonté de prendre en compte uniquement la capacité contributive du ménage.

Enfin, la présence de fortes dissymétries dans les incitations peut renforcer la discrimination sur le marché du travail à l'égard des femmes. Celle-ci peut s'interpréter en termes de « discrimination statistique » au sens de Phelps (1972) : si un employeur a le choix entre un homme et une femme pour une promotion mais qu'il observe que les femmes ont plus de chance d'interrompre leur carrière en cas de naissance, il pourra préférer accorder la promotion à l'homme. Mais lorsque la naissance intervient, la femme ayant une position moins bonne que l'homme sera plus encline à s'arrêter de travailler pour s'occuper de son enfant. Ce type d'antici-

16. Le coût de la monoactivité doit bien évidemment s'apprécier sur la durée du cycle de vie. Il est en très grande majorité portée par les femmes que ce soit en termes de carrière professionnelle annihilée, tronquée et/ou freinée ou de risque de séparation du couple. La question de sa compensation dépasse le cadre de cette étude.

pation auto-réalisatrice enferme les femmes dans un cercle vicieux que seule une intervention publique volontariste peut briser.

4.2. Vers une individualisation des taux marginaux de l'impôt sur le revenu

Le quotient familial tend à imposer le revenu du second apporteur de ressources au taux marginal d'imposition du premier apporteur, ce qui tend à décourager l'activité féminine. On peut apprécier l'ampleur de ces effets désincitatifs en estimant les élasticités intensives et extensives du taux marginal d'imposition sur l'offre de travail. Les estimations de ces élasticités révèlent qu'en moyenne l'activité des femmes est plus sensible que celle des hommes aux taux marginaux d'imposition et que le canal principal concerne la participation ou le retrait du marché du travail (*i.e.* la marge extensive), même si les écarts ont eu tendance à se réduire durant la deuxième moitié du XX^e siècle (Blau et Kahn, 2007). Par ailleurs, l'élasticité extensive était particulièrement forte pour les femmes à faible revenu élevant seules leurs enfants (Meyer et Rosenbaum, 2001). A partir de données françaises, Carbonnier (2007) estime l'élasticité de l'offre de travail aux incitations fiscales en comparant, à caractéristiques de couple identiques (composition familiale, âges, types de revenus, salaires, ...), la probabilité du conjoint de participer au marché du travail en fonction des autres revenus du foyer et du taux d'imposition auquel seraient soumis les revenus de ce travail. L'élasticité de la probabilité du conjoint de participer au marché du travail en fonction du taux de taxation du salaire éventuel trouvée vaut -0,05 et l'élasticité de la même probabilité de participer en fonction des autres revenus du foyer vaut -0,21. Ces valeurs n'étant pas négligeables, la familialisation de l'impôt sur le revenu incite bien les conjoints, qui sont souvent des femmes, à rester hors du marché du travail. Ces élasticités sont néanmoins très hétérogènes. Les personnes ayant plus d'enfants, à un âge plus jeune, ou une employabilité réduite du fait d'une faible qualification présentent des élasticités bien plus faibles. Parallèlement, les couples aux âges intermédiaires sont bien plus élastiques que les couples les plus jeunes et les plus âgés.

La « vision conventionnelle » des économistes¹⁷ considère généralement qu'il vaut mieux éviter de taxer les revenus du travail dont l'offre est la plus élastique. Cependant, d'un point de vue théorique, comparée à l'imposition d'un individu seul, l'imposition des couples présente une difficulté supplémentaire du fait de l'importance de la « production domestique ». L'un des membres du couple peut par son activité domestique (ménage, soins aux enfants) élever le niveau de vie du ménage sans que cet apport ne soit imposé. Apps et Rees (2004) ont réaffirmé le rôle central de la participation des femmes au marché du travail dans ce cadre. Quand elle est facilitée par la fourniture de service public à l'enfance et un faible taux marginal d'imposition de l'activité du second apporteur de ressources, il est possible de favoriser la fertilité sans nuire à la redistribution, notamment du fait de l'élargissement de la base imposable. Par ailleurs, Kleven, Kreimer et Saez (2009) proposent une extension du modèle d'imposition optimale de Mirrlees (1971) aux couples en supposant que les seconds apporteurs de ressources peuvent décider de participer au marché du travail (salaire fixe) au prix d'un coût domestique non observable. Les ménages les plus enclins à être biactifs étant mieux lotis, l'Etat tentera d'imposer ces derniers pour soutenir les couples monoactifs. L'Etat ne pouvant observer ni la productivité du premier apporteur de ressources, ni la désutilité engendrée par l'activité du conjoint, l'impôt optimal sous cette contrainte est tel que le taux d'imposition marginal des conjoints devra être décroissant avec les revenus du foyer. Cette imposition au niveau des couples est reproductible en combinant un impôt individualisé et des aides aux familles dépendantes du revenu total. Ainsi, le conjoint d'un individu à faible revenu fera face à un taux marginal élevé du fait d'une éligibilité réduite aux aides si son revenu s'accroît tandis que celui d'un individu à haut revenu, non concerné par les aides, fera face à un taux marginal faible du fait de l'imposition individuelle.

Par ailleurs, si l'on considère que la formation des couples et la répartition de l'activité en leur sein doivent *in fine* relever de choix privés entre individus dotés de pouvoirs de négociation comparables, l'État devrait se garder de prôner un modèle familial

17. Apps P. et Rees, R., (2009).

particulier (hétérogamie ou endogamie sociale, couple bi-actif ou mono-actif). Il ne devrait donc pas décourager un mode d'organisation particulier. Or, les incitations mises en place par le quotient familial ne sont pas neutres de ce point de vue. Une individualisation partielle de l'impôt sur le revenu pourrait corriger ces effets désincitatifs. Sterdyniak (2004) propose une riche argumentation contre l'individualisation des droits sociaux, en premier lieu que l'individualisation « consiste à réduire les niveaux de vie des familles mono-actives ». D'une part, ceci n'est pas vrai pour les familles mono-actives modestes qui généralement ne sont pas imposables. D'autre part, les partisans de l'individualisation insistent sur les taux marginaux d'imposition et ne disent *a priori* rien sur les taux moyens, et donc sur le niveau de vie. Par exemple, un abattement forfaitaire sur le revenu de chacun des conjoints pourrait être mis en place pour prendre en compte le mariage ou le PACS afin de réduire le taux moyen d'imposition des couples par rapport à celui de deux célibataires tout en évitant que le second apporteur de ressources soit imposé au taux marginal du conjoint. En outre, le quotient familial ne procure pas en soi d'avantages aux couples mariés sans enfants si les conjoints ont des revenus identiques. S'ils ont des enfants, l'avantage lié à l'application du quotient familial « enfant » ne sera par ailleurs pas le même pour ces mêmes conjoints suivant leur situation matrimoniale.

Échevin (2003) évalue les effets distributifs d'une individualisation de l'impôt sur le revenu, dans un cadre restreint puisqu'il conserve le quotient familial « enfant », en affectant les parts des enfants au contribuable pour lequel c'est le plus avantageux. D'une part, certains ménages peuvent gagner à l'individualisation en raison d'incohérences dans le calcul des seuils de non imposabilité et de la décote qui conduisent à une surimposition des couples par rapport aux célibataires. D'autre part, « la réforme n'apparaît pas régressive et accroît significativement la redistribution. [...] La dimension verticale de la redistribution [...] contribue à la redistribution d'ensemble, et la dimension horizontale ne varie pas significativement pour l'ensemble des ménages. »

Une grande majorité des pays de l'OCDE impose individuellement les conjoints et la France fait plutôt figure d'exception avec le Luxembourg ; le Portugal, la Belgique (quotient conjugal pour les couples monoactifs mais imposition séparée pour les couples biac-

tifs), l'Allemagne (méthode du fractionnement, imposition individuelle optionnelle, revenus des enfants imposés séparément) et l'Irlande (imposition familiale avec imposition individuelle optionnelle) sont les seuls pays de l'OCDE à retenir la famille comme unité fiscale de référence¹⁸.

5. Conclusion

Le développement de l'offre de modes de garde adaptés et la facilitation de la conciliation vie familiale-vie professionnelle peuvent contribuer significativement à l'autonomie des femmes tout en réduisant les contraintes pesant sur les choix de fécondité des couples. Les transferts monétaires induits par les prestations familiales et l'impôt devraient alors être principalement destinés à réduire les inégalités subies par les enfants, ceux-ci ne choisissant pas les familles dans lesquelles ils voient le jour. Afin de promouvoir l'égalité des sexes, ces transferts devraient également éviter tout effet désincitatif sur l'activité féminine. Des ajustements importants du système socio-fiscal français peuvent alors être envisagés combinant, par exemple, des allocations forfaitaires par enfant, éventuellement imposables, une imposition individualisée des revenus et un possible abattement pour les conjoints.

Références bibliographiques

- Apps P. et R. Rees, 2004, « Fertility, taxation and the family policy », *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(4), pp. 745-763.
- Apps P. et R. Rees, 2009, *Public Economics and the Household*, Cambridge University Press.
- Bigot R. et P. Crouette, 2010, « RSA, prestation familiales et aides aux familles : état de l'opinion début 2010 », CRÉDOC.
- Blanchet D. et O. Ekert-Jaffé, 1994, « The demographic impact of family benefits : Evidence from a micro-model and from macro-data », *in*

18. Aux États-Unis, les familles ont le choix et peuvent être imposées de l'une des trois manières suivantes : en tant que couples mariés établissant une déclaration commune des revenus cumulés des deux conjoints; en tant que personnes mariées, chacun des deux conjoints établissant sa propre déclaration de revenus effectifs en tant que chefs de famille (uniquement pour les personnes non mariées ou séparées ayant des personnes à charge). Dans tous les autres cas, y compris ceux où les enfants à charge disposent de revenus suffisants, les familles effectuent leurs déclarations comme des personnes seules.

- Ermisch J. et Ogawa N. (eds), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*, Clarendon Press, Oxford, pp. 79-104.
- Blau F. D. et L. M. Kahn, 2007, « Changes in the labor supply behavior of married women: 1980-2000 », *Journal of Labor Economics*, 25(3), pp. 393-438.
- Blundell R. et A. Lewbel, 1991, « The information content of equivalence scales », *Journal of Econometrics*, 50(1), pp. 49-68.
- Bozio A., G. Fack et C. Landais, 2009, « Politiques familiales et droits familiaux de retraite : objectifs, coûts et évaluations », *Étude réalisée pour la CFDT avec le financement de l'Agence d'objectifs*, Ires.
- Browning M., P.-A. Chiappori et A. Lewbel, 2004, « Estimating consumption economies of scale, adult equivalence scales, and household bargaining power », *Boston College Working Papers in Economics*, n° 588, version révisée de septembre 2010.
- Carbonnier C., 2007, « L'impact de la fiscalité sur la participation des conjoints au marché du travail », *Les documents de travail de la DGTPE*, n°2007-05, septembre.
- Castles F., 2003, « The world turned upside down: Below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries », *Journal of European Social Policy*, 13(3), pp. 209-227.
- Cigno A. et M. Werding, 2007, *Children and Pensions*, MIT Press.
- Couprie H., E. Peluso et A. Trannoy, 2007, « From household to individual welfare comparisons: A double concavity test », *IDEP Working Papers*, n° 0701, Institut d'économie publique, Marseille, révisé 01 /2007.
- Cunha F., J. Heckman et S. Schennach, 2010, « Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation », *Econometrica*, 78(3), pp. 883-931.
- D'Addio A. C. et M. Mira D'Ercole, 2005, « Policies, institutions and fertility rates: A panel data analysis in OECD countries », *OECD Economic Studies* n° 41, juin.
- Donaldson D. et K. Pendakur, 2004, « Equivalent-expenditure functions and expenditure-dependent equivalence scales », *Journal of Public Economics*, 88(1-2), pp. 175-208.
- Duflo E., 2003, « Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intra-Household Allocation in South Africa », *World Bank Economic Review*, 17(1), p. 1-25.
- Échevin D., 2003, « L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ? », *Économie et Prévision*, n°160-161, p. 149-165.
- Esping-Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'État providence*, Le lien social, Puf.
- Esping-Andersen G. et B. Pallier, 2008, *Trois leçon sur l'État providence*, la République des idées, éditions du Seuil.

- Fleurbaey M., 2008, *Fairness, Responsibility, and Welfare*, Oxford University Press.
- Gábos A., R. I. Gál et G. Kézdi, 2009, « The effects of child-related benefits and pensions on fertility by birth order: a test on hungarian data », *Population Studies*, 63(3), p. 215-231, novembre.
- Gauthier A. H., 2007, « The impact of family policies on fertility in industrialized countries: A review of the literature », *Population Research and Policy Review*, 26(3), juin.
- Gauthier A. et J. Hatzius, 1997, « Family benefits and fertility: An econometric analysis », *Population Studies*, 51(3), p. 295-306.
- Hourriez J.-M. et L. Olier, 1997, « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et Statistiques*, n° 308-309-310.
- Kaplow L., 2000, « Horizontal equity: New measures, unclear principle », The John M. Olin Center for Law, *Economics and Business, Discussion Paper*, n° 279, Harvard Law School.
- Kleven H. J., Kreimer C. T. et Saez, E., 2009, « The optimal income taxation of couples », *Econometrica*, 77(2), p. 537-560.
- Koulovatianos C., C. Schirder et U. Schmidt, 2005, « On the income dependence of equivalence scales », *Journal of Public Economics*, 89 (5-6), p. 967-996.
- Landais C., A. Bozio et G. Fack., 2008, « Politiques familiales et droits familiaux de retraite. Objectifs, coûts et évaluations », *rapport pour la CFDT*, dans le cadre de l'IRES et de l'École d'Économie de Paris.
- Laroque G. et B. Salanié, 2008, « Does fertility respond to financial incentives? », *IZA Discussion Paper*, n°3575, Institute for the Study of Labor.
- Letablier M.-T., A. Luci, A. Math et O. Thévenon, 2009, « The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries : A literature review », *report to the European Commission*.
- Maurin É., 2007, *La nouvelle question scolaire*, éditions du Seuil.
- Maurin É et D. Roy, 2008, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », *Docweb*, n° 0807, CEPREMAP.
- Meyer B. D. et D. T. Rosenbaum, 2001, « Welfare, the earned income tax credit and the labor supply of single mothers », *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1063-1113.
- Méda D. et H. Périer, 2007, *Le deuxième âge de l'émancipation*, la République des Idées, éditions du Seuil.
- Moschion J., 2009, « Offre de travail des mères en France : l'effet causal du passage de deux à trois enfants », *Économie et statistiques*, n° 422, pp. 51-78, novembre.

- OCDE , 2005, « L'imposition des familles actives : une analyse de la répartition », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 12.
- Phelps E. S., 1972, « The statistical theory of racism and sexism », *American Economic Review*, 62(4), pp. 659-61, American Economic Association, septembre.
- Ponthieux S. et A. Schreiber, 2006, « Dans les couples de salariés, la répartition du travail domestique reste inégale », *INSEE, Données sociales, La société française 2006*.
- Peluso E. et A. Trannoy, 2007, « Does less inequality among households mean less inequality among individuals? », *Journal of Economic Theory*, 133(1), pp. 568-578, mars.
- Régnier-Loilier A., 2009, « L'arrivée d'un enfant modifie-t-elle la répartition des tâches domestiques au sein du couple ? », *Population et Société*, n°461, novembre.
- Rothbarth E., 1943, « Note on a method of determining equivalent income for families of different composition », in Madge C. (Ed.), *War-time pattern of saving and spending*, Cambridge University press, Appendix 4, 123-130.
- Sen A. (1984), « Family and food : sew bias in poverty », in Sen A. (Ed.), *Resources, Values and Development*, Blackwell, Oxford.
- Sterdyniak H., 2004, « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, pp. 419-460, juillet.
- Thévenon O., 2010, « Does fertility respond to work and family-life reconciliation policies in France? », in Takayama N. and Werding M. (Eds.), *Fertility and Public Policy: How To Reverse the Trend of Declining Birth Rates*, MIT-Press, chapter 10.
- Worms G., 1982, « La prise en compte des ressources dans l'attribution des aides monétaires aux familles », *Revue de socio-économie*, n° 3, pp. 49-100, juillet-septembre.

FAUT-IL DÉFENDRE LE QUOTIENT FAMILIAL ?

Guillaume Allègre

OFCE

Comment la charge des enfants doit-elle être prise en compte par la fiscalité ? Faut-il défendre le système actuel de quotient familial, l'amender ou le remplacer par un crédit d'impôt pour chaque enfant ? Dans un premier temps, nous discutons des principes de justice qui justifient la prise en compte des enfants par la politique fiscale, nous présentons les logiques respectives du quotient familial et du crédit d'impôt. Puis nous tentons de répondre aux questions suivantes : le quotient familial est-il anti-redistributif ? L'administration fiscale doit-elle se fier aux échelles d'équivalence ? Un crédit d'impôt serait-il inacceptable du point de vue des familles ? En conclusion, nous discutons des modalités de réforme possible du système actuel, soit en conservant le principe du quotient familial, soit en adoptant le principe du crédit d'impôt. Nous montrons que ces deux instruments sont potentiellement plus proches que le débat public pourrait laisser penser.

Mots Clés : Impôt sur le revenu, quotient familial, coût de l'enfant, redistribution.

Comment la charge des enfants doit-elle être prise en compte par la fiscalité ? Faut-il défendre le système actuel de quotient familial¹, l'amender ou le remplacer par un crédit d'impôt pour chaque enfant ?

Certains auteurs dénoncent le caractère régressif ou anti-redistributif du quotient familial. Dans leur ouvrage *Pour une révolution*

1. Le système français de quotient familial englobe également un quotient conjugal, qui permet aux couples mariés et pacsés de déclarer leurs revenus conjointement et de bénéficier de deux parts fiscales. Nous traitons ici la question sous l'angle de la prise en compte fiscale des enfants. Nous aborderons la question du quotient conjugal dans la mesure où les deux systèmes interagissent. Si une grande partie de notre raisonnement et des conclusions s'applique également au quotient conjugal, nous ne traitons pas ici de manière approfondie la question de l'égalité au sein des couples.

fiscale, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2011) écrivent ainsi : « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité ». Dans la note *Politique familiale : les propositions de Terra Nova*, le Pôle affaire sociale de Terra Nova décrit le quotient familial comme « un élément extrêmement anti-redistributif de notre système fiscal de notre politique familiale » (Terra Nova, 2011). Pourtant, le quotient familial est défendu *du point de vue de l'équité* par d'autres économistes. Par exemple, Henri Sterdyniak (2011) affirme : « ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif ». Ces affirmations ne sont pas nécessairement contradictoires : il est possible d'affirmer que le principe du quotient familial est une composante nécessaire de l'impôt progressif mais que son application est régressive. Pour autant, il serait illusoire de vouloir réconcilier ces auteurs : leur différend découle de conceptions différentes des relations entre pouvoirs publics et famille. Notre objectif est d'éclairer ce débat. Nous montrons que, sur ce sujet, il est difficile de distinguer l'économie normative de l'économie positive.

Après avoir discuté des principes de justice qui justifient la prise en compte des enfants par la politique fiscale, nous présentons les logiques respectives du quotient familial et du crédit d'impôt. Puis nous tentons de répondre aux questions suivantes : le quotient familial est-il anti-redistributif ? L'administration fiscale doit-elle se fier aux échelles d'équivalence ? Un crédit d'impôt serait-il inacceptable du point de vue des familles ? En conclusion, nous discutons des modalités de réformes possibles du système actuel, soit en conservant le principe du quotient familial, soit en adoptant le principe du crédit d'impôt. Nous montrons que ces deux types d'instruments sont potentiellement plus proches que les oppositions dans le débat public peuvent laisser penser.

1. Famille, redistribution et principes de justice

Plusieurs principes de justice peuvent légitimer la redistribution vers les familles. Les principaux sont :

- **Le principe de compensation** selon lequel il faut traiter différemment les personnes qui ont des besoins plus importants,

ce qui justifie des dispositifs spécifiques pour les ménages avec enfants puisqu'ils ont plus de besoins que les ménages sans enfants.

- **La prise en charge collective d'un bien public.** Selon ce principe, les enfants sont un bien public : la société a besoin d'enfants pour assurer sa survie et son développement. La charge des enfants doit donc être financée, au moins partiellement, par la collectivité. Au contraire, dans une version libérale, les enfants ne sont que la conséquence d'un choix privé et constituent en termes économiques un bien privé. Ils ne justifient alors aucun transfert.
- **La promotion de l'égalité des chances des enfants.** Les conditions de vie des ménages influent sur les opportunités des enfants : dans un tel contexte, vouloir égaliser les chances implique d'égaliser les conditions de vie des foyers. Un tel objectif implique en général une priorité à la lutte contre la pauvreté des enfants dans la mesure où la pauvreté réduit plus fortement les opportunités des enfants.

Ces principes diffèrent par leur point de vue : *a priori*, le premier fait des ménages le sujet de la justice sociale ; le second prend le point de vue des parents (qui doivent être indemnisés de façon différente selon qu'ils produisent un bien public ou privé) et le troisième celui des enfants.

Le principe de compensation appelle à distinguer l'équité horizontale de l'équité verticale. Pour comprendre cette distinction, il peut être utile de remonter à l'origine de la théorie de la justice distributive. Dans *Ethique à Nicomaque*, Aristote édicte deux principes de justice distributive (celle qui s'occupe de la répartition des richesses et des honneurs) : le premier principe est le traitement égal des égaux. Ce principe est souvent considéré comme étant le principe minimal de justice (justice comme impartialité : « la justice est aveugle »). Le second principe, qui découle du premier, est celui du traitement inégal des inégaux « en proportion des similarités ou différences pertinentes »². On peut alors distinguer deux types d'inégalités entre individus : d'une part, une inégalité 'verticale', s'appuyant sur une hiérarchie implicite (la quantité de

2. Et notamment selon sa contribution selon le principe « à chacun selon son dû » (principe de contribution).

revenu, de patrimoine), qui distingue les aisés des moins aisés, et d'autre part une inégalité 'horizontale' entre individus ayant des caractéristiques différentes (le fait d'avoir un handicap, le fait d'avoir des enfants, etc.). On retrouve ces axes en matière d'équité fiscale. La fiscalité moderne s'appuie sur le principe de l'impôt fonction de la capacité contributive de chacun³. En matière de fiscalité, on distingue alors l'équité horizontale, selon laquelle les contribuables de capacité contributive égale doivent payer un impôt équivalent⁴ ; de l'équité verticale, qui se préoccupe de la charge de l'impôt entre contribuables de plus ou moins grande capacité contributive. Un second principe moderne de fiscalité, usuellement utilisé, est celui de sacrifice proportionnel égal⁵. En termes d'équité horizontale, il se traduit par le fait que deux contribuables ayant le même niveau d'aisance doivent payer, *en proportion*, le même impôt. En termes d'équité verticale, les utilitaristes concluent que les plus aisés doivent payer une proportion plus élevée d'impôt du fait de l'utilité marginale décroissante du revenu, ce qui justifie un impôt progressif⁶.

L'équité horizontale suppose de trouver des règles d'équivalence entre contribuables ayant des caractéristiques différentes, et notamment des besoins différents. On dira d'un impôt qu'il respecte l'équité horizontale s'il trouve des règles d'équivalence justes. L'équité verticale, elle, ne peut, dans un premier temps être évaluée qu'entre groupes de semblables. Pour pouvoir juger de l'équité verticale entre tous les contribuables, il est nécessaire de trouver une règle d'équivalence juste qui permet de convertir les revenus des ménages en 'revenus équivalent'⁷. En cela, l'équité horizontale et l'équité verticale sont orthogonales et la redistributivité verticale globale d'une politique sociale ou fiscale ne peut être évaluée

3. L'article XIII de la Déclaration des droits de l'homme stipule ainsi que l'imposition « doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés »

4. Ceci est la définition de l'équité horizontale en matière fiscale. Pour certains auteurs, l'équité horizontale familiale implique que les foyers avec enfants aient le même niveau de vie que les foyers sans enfants : la collectivité doit alors prendre en charge l'intégralité du coût de l'enfant (Sterdyniak, 2011).

5. Il s'oppose au sacrifice absolu égal et au sacrifice marginal égal. Voir Musgrave (1959)

6. L'impôt est dit progressif lorsque le *taux* d'imposition augmente avec le revenu, proportionnel s'il est constant et régressif si le taux d'imposition baisse avec le revenu. La progressivité de l'impôt peut également être justifiée par le fait que les plus aisés bénéficient proportionnellement plus du capital social ou de l'organisation sociale (par exemple, de la division du travail).

7. Par exemple, un taux de change, si les contribuables ont des revenus en monnaie différente.

qu'après l'adoption d'une règle d'équivalence horizontale (l'absence de conversion est une règle possible : elle impliquerait que la différence entre les contribuables – ici, la présence d'enfants – n'est pas considérée comme pertinente). Puisque cette règle d'équivalence précède le jugement concernant la redistributivité verticale globale, (1) elle aura des conséquences en termes de redistributivité verticale apparente des politiques évaluées, et (2) cette règle elle-même ne peut être jugée à l'aune de ce critère de redistributivité verticale. On comprend donc pourquoi la distinction entre l'économie normative et l'économie descriptive est ici difficile.

Pour pouvoir comparer les revenus de ménages de taille et de compositions différentes, les économistes ont généralement recours à des échelles d'équivalence et au niveau de vie. La notion de niveau de vie s'appuie sur l'idée qu'il existe une solidarité entre les individus d'un ménage qui partagent leurs ressources et donc un même niveau d'aisance. Toutefois, on ne peut comparer les revenus des différents ménages sans tenir compte de leur taille. Les échelles d'équivalence permettent les comparaisons entre ménages de composition différente. Elles traduisent le fait que vivre à plusieurs permet de réaliser des économies d'échelle et que les enfants, notamment les plus jeunes, ont des besoins moins importants que les adultes. L'échelle OCDE-INSEE, utilisée en France, attribue 1 unité de consommation (uc) au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres individus de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans. Le revenu disponible d'un ménage est alors divisé par les unités de consommation pour déterminer son niveau de vie. Le dernier changement d'échelle utilisé par l'INSEE remonte à 1997 et fait suite à de nouvelles estimations concernant les économies d'échelle au niveau du ménage et le 'coût de l'enfant' (Hourriez et Olier, 1997).

2. Quotient familial et crédit d'impôt

L'impôt sur le revenu (IR) français est un impôt progressif sur l'ensemble des revenus des personnes composant le foyer fiscal duquel sont déduites un certain nombre de charges (dont notamment les pensions alimentaires versées, dans une limite fixée par la loi). Les systèmes de quotient familial et de crédit d'impôt sont des systèmes permettant de prendre en compte le nombre

d'enfants fiscalement à charge dans la détermination de l'impôt dû. Sont actuellement comptés comme étant à charge du contribuable : ses enfants mineurs (les enfants en résidence alternée ouvrent la moitié des droits), ses enfants majeurs de moins de 21 ans (25 ans s'ils poursuivent des études, quel que soit leur âge s'ils sont infirmes) qui choisissent le rattachement (qu'ils vivent ou non au domicile de leurs parents), ainsi que les enfants mineurs recueillis. Le rattachement implique que les revenus éventuellement perçus par l'enfant soient cumulés au revenu du ou des parents. En 2009, selon la DGFIP, 16,05 millions d'enfants mineurs et handicapés, 1,95 million d'enfants majeurs ont été déclarés et 1,44 million de personnes se sont déclarées « parents isolés » (3,9 % des déclarations)⁸.

Le système de crédit d'impôt a l'avantage de la simplicité : il consiste à déduire de l'impôt dû par le foyer un montant forfaitaire qui dépendrait uniquement du nombre d'enfants à charge. Le crédit d'impôt est généralement remboursable : si le montant du crédit est supérieur à l'impôt dû par le foyer, l'administration fiscale verse la différence au foyer (impôt « négatif »). Tous les ménages avec enfants bénéficient de ce crédit, même ceux qui n'étaient pas imposables avant sa mise en place. Le crédit d'impôt serait ainsi équivalent à une prestation sociale non imposable (par exemple une allocation familiale). La prise en compte de la charge des enfants par la collectivité se ferait alors sur une base purement forfaitaire et ne dépend pas du revenu du ménage.

La philosophie du quotient familial est tout autre : l'objectif est d'appliquer les principes d'imposition en fonction de la capacité contributive et de sacrifice proportionnel égal. Pour un même revenu, les ménages avec enfants ont une capacité contributive plus faible que ceux n'ayant pas d'enfant : ils seront donc imposés à un taux plus faible. Il n'a de sens qu'en présence d'un impôt progressif. Le système de quotient familial détermine à quels niveaux de revenus respectifs les ménages avec enfants et les ménages sans enfants sont considérés comme ayant une capacité contributive équivalente. L'administration fiscale s'appuie sur une échelle d'équivalence différente de celles des instituts de statistiques : le quotient familial donne 1 part aux adultes, 1/2 part au

8. Ces chiffres concernent la France entière, DOM-TOM compris.

1^{er} et 2^e enfant, 1 part aux enfants suivants, et 1/2 part supplémentaire au 1^{er} enfant des parents isolés⁹. En pratique, l'administration fiscale divise le revenu imposable par le nombre de parts puis applique le barème de l'impôt à ce revenu par part et enfin remultiplie par le nombre de parts afin de déterminer l'impôt total dû. Par conséquent, un couple avec 2 enfants (trois parts) ayant un revenu imposable de 60 000 euros paye le même taux d'impôt qu'un couple sans enfant ou un parent isolé avec 1 enfant (2 parts) ayant un revenu de 40 000 euros : chacun de ces couples a un quotient familial (= revenu imposable / nombre de parts) égal à 20 000 euros ; ils sont ainsi considérés par l'administration fiscale comme ayant la même faculté contributive et paieront le même taux d'impôt. Dans l'exemple ci-dessus, le couple avec enfants ayant des revenus moitié plus élevés paiera moitié plus d'impôt. Les deux couples ne payent ainsi pas le même impôt mais le même *taux* d'impôt : c'est pourquoi, le système de quotient familial ne procure aucun gain lorsque l'impôt est proportionnel¹⁰. Plus l'impôt est progressif, plus le gain procuré par le système de quotient familial est élevé : le gain pour un foyer donné dépend de la progressivité *locale* de l'impôt. Pour ceux qui n'auraient pas payé d'impôt en l'absence de quotient familial, le gain est nul, du fait de l'absence de taux négatifs d'imposition. À l'opposé, pour ceux qui sont soumis au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, même après application du quotient familial, le gain est également nul. Le gain du quotient familial est donc implicitement plafonné (à 6 679 euros). En fait, l'administration fiscale plafonne explicitement ce gain à 2 336 euros par demi-part, soit un gain maximum de 4 672 euros par enfant à partir du 3^e enfant et pour le premier enfant des parents isolés.

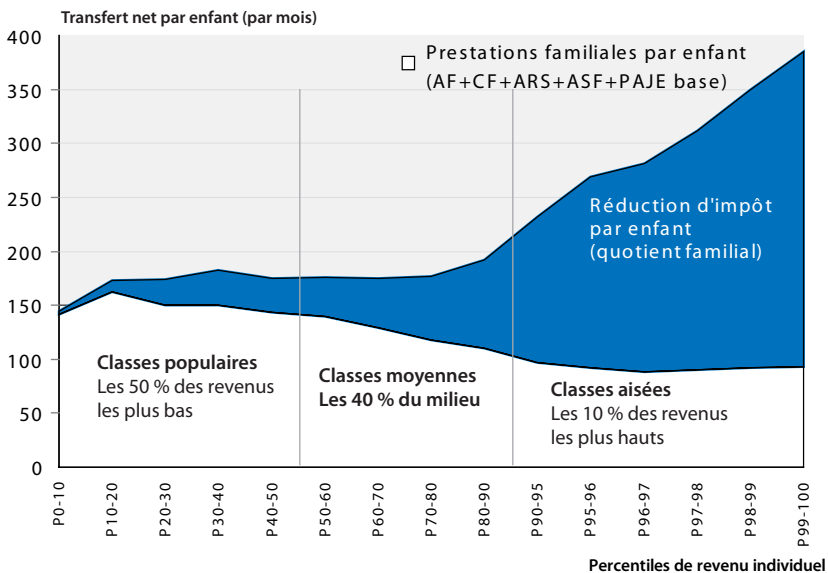
9. Les enfants handicapés reçoivent 1 part quel que soit leur rang.

10. Il n'aurait donc pas d'effet s'il était appliqué à la CSG. La fusion CSG-IR n'implique pas nécessairement de modifier les règles actuelles. Appliquer le quotient familial à l'ensemble CSG-IR minimise le nombre de gagnants et de perdants à la fusion. Les effets dépendent néanmoins de la progressivité du nouvel impôt fusionné et notamment de l'intégration de la PPE dans les barèmes (la PPE, aujourd'hui individualisée serait implicitement « familialisée » si l'ensemble fusionné CSG-IR-PPE était soumis au système de quotient familial (voir Allègre, Cornilleau et Sterdyniak, 2007).

3. Le quotient familial français est-il anti-redistributif ?

Les gains liés au quotient familial croissent avec le revenu (voir graphique 1 extrait de Landais *et alii*, 2011). Pourtant on ne peut conclure de ce type de graphique le caractère anti-redistributif du quotient familial. En effet, ce profil de gain est obtenu en comparant des ménages avec et sans enfant à revenus égaux, or le quotient familial s'appuie sur le fait qu'à revenu égal, les ménages avec enfants sont moins aisés que ceux sans enfants.

Graphique 1. Pour une révolution fiscale. Le prix d'un enfant



Source : Landais *et alii* (2011).

Si l'on accepte dans un premier temps que le niveau de vie est une bonne estimation de l'aisance ou de la capacité contributive d'un ménage, et que l'on accepte également le principe de sacrifice proportionnel égal, il ne faut pas comparer l'impôt à revenus égaux, mais le *taux* d'imposition à *revenu par unité de consommation égal*. Le principe du quotient familial serait donc a-redistributif puisqu'il concerne la règle d'équivalence équitable qui permet de comparer le niveau d'aisance de ménages aux caractéristiques différentes. Si l'on suit ce raisonnement, l'application de ce principe n'est pas un instrument de la politique familiale mais un

instrument d'équité fiscale¹¹. Il ne s'agirait pas d'une aide familiale mais d'une « composante logique d'un impôt progressif » (Sterdyniak, 2011). Cet argument est étayé par le fait qu'en l'absence de progressivité de l'impôt, les gains liés au fonctionnement du quotient familial seraient nuls.

Un exemple simplifié du fonctionnement du quotient familial permet d'illustrer ce point important. Supposons qu'un impôt est mis en place de telle sorte qu'une personne seule sans enfant paye 0 % d'impôt sur les revenus inférieurs à 1 000 euros par mois et 10 % sur les revenus supérieurs à 1 000 euros par mois. Cet impôt est progressif : le taux d'imposition moyen est stable jusqu'à 1 000 euros puis est croissant pour les revenus supérieurs à 1 000 euros. Parmi les personnes seules, les inégalités relatives et absolues sont réduites par l'imposition, ce qui traduit un souci d'équité verticale. Comment traiter les parents isolés avec un enfant ? Le législateur décide d'adopter le principe de sacrifice proportionnel égal et accepte l'idée que le niveau de vie est une bonne mesure de la capacité contributive d'un foyer : il décide alors d'imposer les revenus des individus avec enfants à 0 % pour des revenus jusqu'à 1 500 euros et à 10 % pour les revenus supérieurs à 1 500 euros annuel, ce qui revient à adopter un système de quotient familial qui donnerait 1,5 part aux parents isolés avec un enfant. Dans cette situation, quel serait le surcroît de revenu disponible procuré par le système fiscal du fait de la présence d'un enfant (soit le gain lié à l'enfant) ? Ce surcroît peut facilement être déterminé, en comparant, pour chaque niveau de revenu avant impôt, l'impôt que paierait une personne seule et celui que paierait un parent isolé avec un enfant (tableau 1 et graphique 2).

Le tableau 1 et le graphique 2 montrent que ce gain est croissant avec le revenu avant impôt entre 1 000 et 1 500 euros de revenu. Il est nul pour les foyers non-imposables en l'absence d'enfants et est plafonné implicitement au-delà de la zone de progressivité de l'impôt.

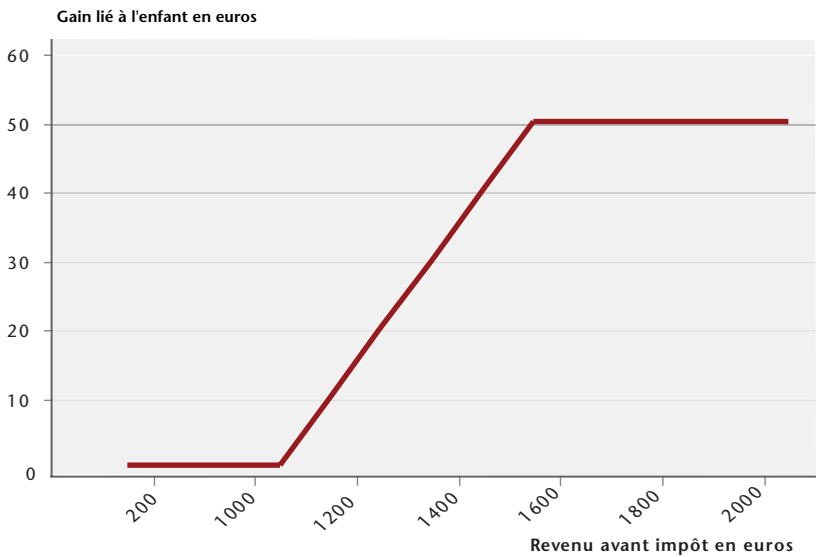
11. Le principe du quotient familial est également ardemment défendu par les défenseurs de la politique familiale mais nous verrons dans la section 5 qu'il existe d'autres instruments de compensation de la charge des enfants entre lesquels les familles – y compris nombreuses – sont *en moyenne* indifférentes, même si les plus aisées sont avantagées par le quotient familial. Derrière l'argument de défense de la politique familiale se cache parfois une résistance à l'impôt.

Tableau 1. Réduction d'impôt (en euros) liée à la présence d'un enfant en fonction du revenu avant impôt (en euros)

Revenu avant impôt en euros	Impôt sans enfant en euros (1)	Impôt un enfant en euros (2)	Gain lié à l'enfant en euros (1) - (2)
0	0	0	0
100	0	0	0
200	0	0	0
...	0	0	0
1000	0	0	0
1100	10	0	10
1200	20	0	20
1300	30	0	30
1400	40	0	40
1500	50	0	50
1600	60	10	50
1700	70	20	50
1800	80	30	50
1900	90	40	50
2000	100	50	50

Source : Exemple et calculs de l'auteur.

Graphique 2. Réduction d'impôt (en euros) liée à la présence d'un enfant en fonction du revenu avant impôt (en euros)



Source : Exemple et calculs de l'auteur.

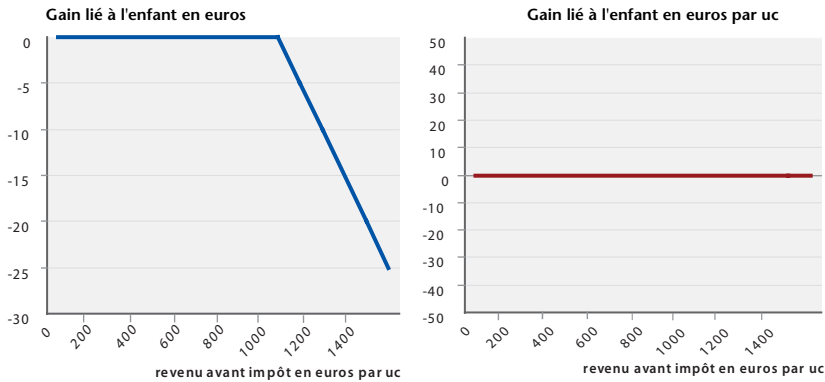
Le tableau 2 et les graphiques 3 permettent de comprendre d'où provient la croissance apparente du gain lié à l'enfant dans le tableau et graphique 2. Ces derniers comparent l'impôt des foyers avec enfant et sans enfant à revenu égal en euros alors que l'imposition part du principe que c'est à revenu en *euros par uc* que l'imposition doit être *proportionnellement* égale. Il est possible de recalculer le surcroît de revenu disponible lié à l'enfant que procure l'imposition pour chaque niveau de revenu équivalent avant impôt. A revenu en euros par uc donné, les foyers avec enfant ont des revenus 1,5 fois supérieurs et payent conséquemment un impôt exprimé en euros plus élevé. Lorsque l'impôt est exprimé en euros, à niveau de vie donné, le gain lié à l'enfant est décroissant et négatif : c'est une perte (graphique 3 gauche). Par contre, lorsque l'impôt est exprimé en euros par uc, il n'y a ni gain, ni perte lié à l'enfant (graphique 3 droite): par construction, le système est neutre de ce point de vue.

Tableau 2. Réduction d'impôt liée à la présence d'un enfant
(en euros et en euros par uc) en fonction du revenu équivalent avant impôt

Revenu avant impôt en euros par uc	Revenu foyer sans enfant en euros	Impôt foyer sans enfant en euros (1)	Revenu foyer 1 enfant en euros	Impôt foyer 1 enfant en euros (2)	Impôt foyer 1 enfant en euros par uc (3)	Gain lié à l'enfant en euros (1)-(2)	Gain lié à l'enfant en euros par uc (1)-(3)
0	0	0	0	0	0	0	0
100	100	0	150	0	0	0	0
200	200	0	300	0	0	0	0
300	300	0	450	0	0	0	0
400	400	0	600	0	0	0	0
500	500	0	750	0	0	0	0
600	600	0	900	0	0	0	0
700	700	0	1 050	0	0	0	0
800	800	0	1 200	0	0	0	0
900	900	0	1 350	0	0	0	0
1000	1000	0	1 500	0	0	0	0
1100	1100	10	1 650	15	10	- 5	0
1200	1200	20	1 800	30	20	- 10	0
1300	1300	30	1 950	45	30	- 15	0
1400	1400	40	2 100	60	40	- 20	0
1500	1500	50	2 250	75	50	- 25	0

Source : Exemple et calculs de l'auteur.

Graphique 3. Réduction d'impôt liée à la présence d'un enfant (en euros et en euros par uc) en fonction du revenu équivalent avant impôt



Source : Exemple et calculs de l'auteur.

Pour un même instrument, selon la présentation des gains liés à l'enfant que l'on choisit, on peut conclure que l'avantage fiscal lié à l'enfant est croissant avec le revenu, décroissant ou indépendant du revenu.

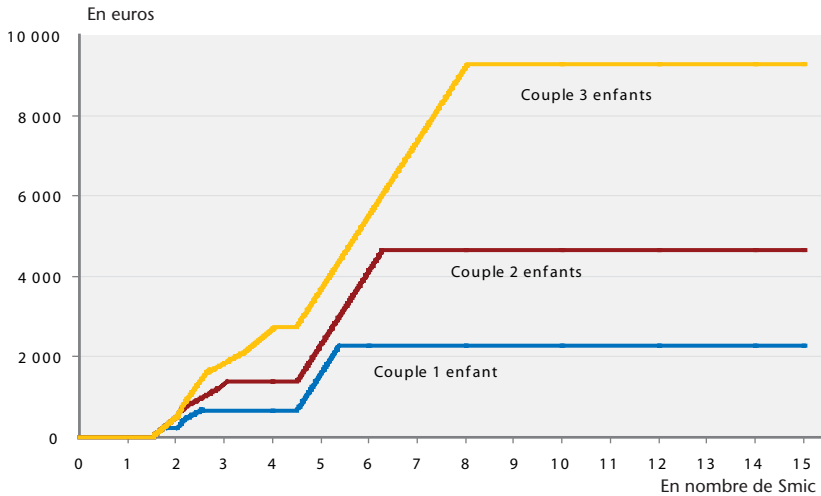
Comment fonctionne le quotient familial français en pratique ? Le principe du quotient familial respecte-t-il l'imposition en fonction du niveau de vie en pratique ?

Le graphique 4 représente la réduction d'impôt (en euros) due au fonctionnement du quotient familial pour les couples avec enfants comparés aux couples sans enfant. On retrouve le profil de gain du graphique 2. Le gain est nul tant que le couple ne paye pas d'impôt (environ 1,5 SMIC). Il est ensuite croissant, avec des paliers qui correspondent aux tranches d'imposition avant d'atteindre un plafond : environ 2300 euros en 2009 pour un couple avec 1 enfant, 4 600 euros pour deux enfants et 9 200 euros pour trois enfants (pour des revenus équivalents à 8 Smic).

On ne peut toutefois conclure que ce système est anti-redistributif. Le graphique 5 représente la réduction d'impôt annuelle exprimée en euros par uc selon le revenu net exprimé lui aussi en euros par uc (et non plus en euros). Le graphique montre que le quotient familial respecte plus ou moins le principe d'imposition selon le niveau de vie, sauf pour les couples avec 3 enfants, qui bénéficient de la demi-part supplémentaire, jusqu'au niveau du plafond du quotient familial. Au-delà de ce niveau, les familles

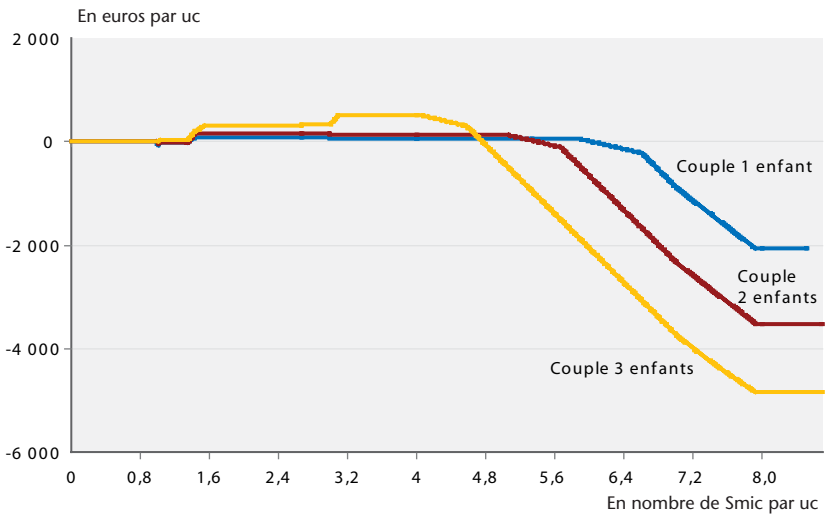
avec enfants sont perdantes : l'impôt ne respecte plus le principe d'imposition selon le niveau de vie. Au-delà d'un certain niveau de revenus, la perte est constante, du fait du plafonnement implicite des gains au quotient familial.

Graphique 4. Réduction d'impôt annuelle liée à la présence d'enfants selon le revenu net



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

Graphique 5. Réduction d'impôt annuelle liée à la présence d'enfants (de 14 ans ou moins) selon le revenu net



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

Le tableau 3 permet de juger de l'adéquation du système du quotient familial au principe d'imposition selon le niveau de vie en comparant le nombre de parts attribuées par le système de quotient familial à l'échelle d'équivalence OCDE-INSEE. On peut voir que le système de quotient familial est particulièrement défavorable aux personnes seules (il est largement plus généreux que l'échelle OCDE-INSEE pour l'ensemble des autres configurations familiales). Ceci est principalement dû au 'quotient conjugal', qui permet aux conjoints de déclarer leur revenu conjointement et de bénéficier d'une part entière par adulte alors que la logique des économies d'échelles justifierait seulement une demi-part supplémentaire pour le second adulte du ménage.

Tableau 3. Comparaison des unités de consommation attribuées par l'échelle d'équivalence OCDE-INSEE, des parts donnés par le système de quotient familial et de l'échelle d'équivalence appliquée par le RSA

	Célibataire				Couple				
	0 enf.	1 enf. *	2 enf. *	3 enf. *	0 enf.	1 enf. *	2 enf. *	3 enf. *	4 enf. *
Echelle OCDE-INSEE	1	1,3	1,8	2,1	1,5	1,8	2,3	2,6	3,1
RSA	1	1,5	1,8	2,2	1,5	1,8	2,1	2,5	2,9
Quotient familial	1	2	2,5	3,5	2	2,5	3	4	5
QF/OCDE	1	1,54	1,39	1,67	1,33	1,39	1,30	1,54	1,61
QF/RSA	1	1,33	1,39	1,59	1,33	1,39	1,43	1,60	1,72

* En supposant que le premier enfant a 14 ans ou moins, le deuxième 15 ans ou plus, le troisième 14 ans ou moins et le quatrième 15 ans ou plus

En dehors de la situation des célibataires et si l'on croît dans un premier temps à l'échelle estimée par l'OCDE et l'INSEE¹², deux problèmes apparaissent : les demi-parts supplémentaires données aux parents isolés au premier enfant et à partir du troisième enfant ne semblent pas justifiées ; dans une moindre mesure, le système semble trop favorable aux familles avec jeunes enfants. Les demi-parts supplémentaires accordées aux parents isolés et aux foyers avec trois enfants et plus sont en partie justifiées par leurs défenseurs par le fait que ces foyers sont, en moyenne, beaucoup plus pauvres que le foyer médian français. Cette argumentation semble extrêmement faible au regard du principe justifiant le quotient

12. Les estimations sont discutées en section 4.

familial (l'équité horizontale fiscale). Utiliser le quotient familial dans le but de rétablir une certaine équité verticale est contradictoire avec les principes justifiant en premier lieu son instauration.

Par construction, le système de quotient familial ne bénéficie qu'aux foyers qui seraient imposables à l'impôt sur le revenu en son absence. Par contre, les foyers non-imposables bénéficient de prestations sociales qui tiennent aussi compte de leur niveau de vie. Dans leurs barèmes, ces prestations utilisent des échelles d'équivalence plus proches de celles utilisées pour le calcul du niveau de vie : par exemple, le Revenu de solidarité active (RSA) attribue 0,3 unité aux deux premiers enfants d'un couple puis 0,4 pour les deux suivants contre respectivement 0,5 et 1 pour le système de quotient familial (tableau 3)¹³. C'est le cas de la plupart des composantes du système social et fiscal, sauf les allocations familiales qui ne donnent pas de droits supplémentaires au premier enfant (Accardo, 2007). L'échelle d'équivalence implicite utilisée par le modèle social et fiscal français est donc croissante par rapport au revenu sur une grande partie de l'échelle puisqu'il attribue 0,3 unité par enfant pour les prestations sociales des plus démunis et 0,5 au niveau de l'impôt sur le revenu des classes moyennes. Implicitement, les pouvoirs publics semblent considérer que les économies d'échelle sont plus faibles pour les hauts revenus que pour les bas revenus.

Au-delà du barème décrit dans le tableau 3, la loi accorde des demi-parts supplémentaires pour des situations spécifiques. Les titulaires d'une pension pour invalidité, les parents d'enfants invalides ont ainsi droit à une demi-part supplémentaire, ce qui paraît légitime puisque ces situations créent un besoin plus important quel que soit le niveau de revenu. Le cas des parents vivant seuls ayant élevé des enfants a évolué récemment. Jusqu'en 2009, ils pouvaient bénéficier à plein, et de façon pérenne, d'une demi-part supplémentaire : 4,4 millions de célibataires bénéficiaient ainsi d'un avantage croissant avec le revenu mais qui n'était en rien lié à un plus grand besoin à revenu égal. Cet avantage a été fortement limité par la Loi de finances 2009. En 2013, seuls les contribuables vivant seuls ayant

13. Notons également que le RSA donne 1,5 part aux conjoints contre 2 pour le système fiscal. Les allocataires de minima sociaux font ainsi l'objet de contrôle pour vérifier s'ils sont vraiment isolés ou s'ils vivent en couple.

effectivement supporté seuls pendant 5 ans la charge des enfants pourront bénéficier de la demi-part supplémentaire. Dans la période transitoire, entre 2009 et 2012, le bénéfice de la demi-part supplémentaire fait l'objet d'un plafonnement dégressif. Le coût de cette dépense fiscale, qui était évalué à 1,7 Md€ en 2009 (PLF 2009), est ainsi réduit à 0,7 milliard pour 2013 (PLF 2012).

Même si l'on considère que le principe général du quotient familial relève de l'équité fiscale, la distribution de parts supplémentaires et le fait de s'éloigner des échelles d'équivalence calculées par l'INSEE et l'OCDE peuvent être, *à priori*, considérés comme des avantages fiscaux discutables. En pratique, le procédé consistant à donner des demi-parts supplémentaires à des groupes dont les membres sont, en moyenne, défavorisés (notamment parce que certains ont cessé de travailler) est particulièrement inéquitable¹⁴. En effet, ce mécanisme bénéficie en premier lieu aux personnes dans ces groupes qui ont été les moins défavorisées et qui déclarent ainsi des revenus élevés. En revanche, les personnes de ces groupes les plus défavorisées déclarent de faibles revenus et bénéficient ainsi peu ou pas des demi-parts supplémentaires.

Pour connaître plus précisément la distribution de l'avantage fiscal lié au fait que le quotient familial s'éloigne des échelles d'équivalence OCDE-INSEE, nous simulons plusieurs variantes à l'aide du modèle de microsimulation « MiSME Socio-fiscal ». La dernière version du modèle s'appuie sur les données de l'enquête « Revenus Fiscaux 2003 » redressée sur la base de l'enquête Emploi 2009 afin de rendre les données représentatives de la France métropolitaine en 2009. Nous appliquons donc les règles de fiscalité de l'année 2009, après introduction du RSA activité. Le modèle simule les transferts fiscaux et sociaux des ménages et permet de mesurer l'impact d'une modification de la fiscalité ou des prestations sociales sur le revenu disponible de ménages représentatifs de la population française. Nos simulations modifient les règles liées à la présence d'enfants : enfants rattachés mineurs, enfants rattachés majeurs, vit seul avec enfants, vit seul et a élevé des enfants. Nous ne modifions pas les parts de quotient familial liées à la présence

14. De plus, du fait qu'ils bénéficient à des groupes qui *en moyenne* sont défavorisés, ces systèmes sont difficiles à réformer. Evidemment, ce type de *discrimination statistique positive* (le fait de privilégier un groupe dont les membres sont en moyenne défavorisés) n'a de sens que si les individus réellement défavorisés du groupe ne sont pas identifiables, ce qui n'est pas le cas ici.

d'un conjoint, ou celles liées à l'invalidité (la présence d'un enfant invalide donne donc droit à une demi-part supplémentaire).

Nous ne pouvons pas mesurer l'économie réalisée par la suppression de la demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant effectivement élevé un enfant seul pendant au moins cinq ans, car nous ne pouvons connaître les personnes susceptibles de bénéficier de cette règle fiscale applicable à partir de 2013. Nous nous calons donc sur le montant estimé dans le Projet de loi de finances 2012 (0,7 Md€). Nos simulations évaluent le gain pour les ménages de la demi-part supplémentaire à partir de la 3^e personne à charge à 0,5 milliard, la suppression de la demi-part pour les parents isolés à 0,75 milliard, et l'attribution de 0,3 part (au lieu de 0,5) aux enfants de 14 ans ou moins à 1,9 Md€. Cette dernière mesure est plus controversée car si les jeunes enfants donnent droit à des parts (0,5) plus généreuses que ce que suggère l'échelle d'équivalence INSEE (0,3 uc), le quotient conjugal (2 parts) est également plus généreux (1,5 uc) : au final, lorsque comparés aux couples, les enfants donnent droit à un nombre de parts que l'on peut juger équitable (voir tableau 3, ligne QF/OCDE, colonnes 'Couples'). L'alignement des parts enfants sur les uc n'aurait donc de sens que dans le cadre d'une réforme englobant le quotient conjugal. Au total, l'augmentation de l'impôt qui résulterait du rapprochement des parts de quotient familial des unités de consommation telles qu'estimées par l'INSEE s'élève à 3,9 Md€¹⁵. L'impôt collecté pourrait être redistribué, de façon plus équitable, aux groupes bénéficiaires de ces mesures. Il ne s'agirait donc pas d'une économie : les personnes ayant élevé seules un enfant devraient probablement bénéficier de règles plus généreuses dans le calcul de leurs retraites ; les parents isolés de jeunes enfants devraient, par exemple, pouvoir bénéficier de services complémentaires en termes de garde d'enfant ; la prise en compte des enfants pourrait passer par des allocations familiales plus généreuses, par exemple par la création d'une allocation familiale dès le premier enfant, ou par la modulation des allocations familiales en fonction de l'âge des enfants.

15. La DG Trésor estime à 2,3 milliards d'euros le gain lié à l'alignement des parts du quotient familial sur les unités de consommation mais le périmètre est différent puisque la réforme simulée par le Trésor ne concerne pas les parts liées à l'isolement. Sur le même périmètre que le Trésor, nous trouvons un gain égal à 2,5 milliards d'euros, proche de celui de la DG Trésor (DG Trésor, 2011).

Tableau 4. Augmentation de l'impôt - Variantes fiscales visant à rapprocher les parts de quotient familial au titre des enfants des unités de consommation

	En millions d'euros
Suppression demi-part supplémentaire à partir de la 3 ^e personne à charge	500
Suppression demi-part supplémentaire parents isolés	750
Suppression demi-part supplémentaire personnes seules ayant élevées seules un enfant	700 *
Enfants de 14 ans et moins = 0,3 part	1 980
Total (parts QF "enfants" = UC)	3 900

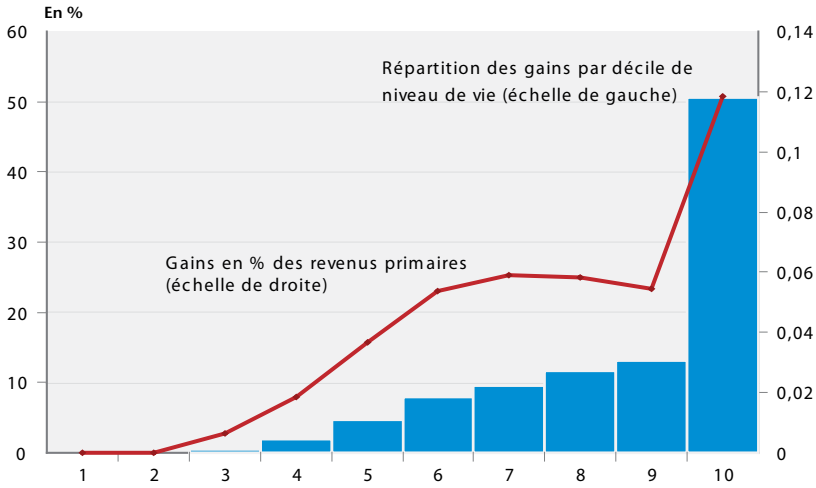
Source : MiSME, *Fiscalité 2009* ; *PLF 2012

Les graphiques suivants montrent que bien que les groupes ciblés (familles de trois enfants ou plus, parents isolés...) soient en moyenne plus défavorisés, la générosité du quotient familial bénéficie majoritairement aux ménages les plus aisés. La demi-part supplémentaire à partir de la troisième personne à charge bénéficie pour 50 % à des ménages du dernier décile de niveau de vie (graphique 6). Si cette demi-part supplémentaire a été mise en place avec un objectif nataliste, Landais (2003) montre que l'impact des politiques d'incitations fiscales sur la fécondité est positif, mais toujours extrêmement faible. De plus, nous montrons que des systèmes forfaitaires d'allocations familiales ou de crédit d'impôt, ne seraient pas forcément défavorables aux familles nombreuses (voir section 5).

Les demi-parts liées à l'isolement bénéficient à des ménages moins aisés, mais au total, 30% de l'avantage fiscal bénéficie aux ménages du dernier décile (Graphique 7).

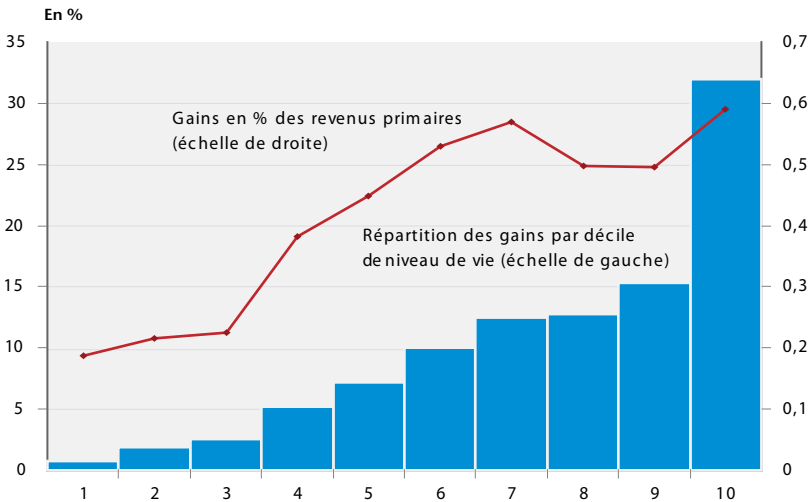
Le principe d'un toilettage des parts attribuées par le quotient familial semble faire consensus, même si les contours de ce toilettage sont ouverts à discussion (*quid* des parents isolés ? d'une distinction selon l'âge des enfants ?). Certains vont plus loin et remettent en cause le principe même du quotient familial et la pertinence du concept d'équité horizontale. La section suivante essaye d'éclairer ce débat.

Graphique 6. Gains liés aux demi-parts supplémentaires à partir de la troisième personne à charge en pourcentage du revenu primaire et répartition des gains par décile de niveau de vie



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

Graphique 7. Distribution de l'avantage fiscal au-delà de l'imposition en fonction du niveau de vie par décile de niveau de vie et en pourcentage du revenu primaire



Source : MiSME, Fiscalité 2009.

4. L'administration fiscale doit-elle se fier aux échelles d'équivalence ?

Le niveau de vie calculé sur la base d'échelles d'équivalence est-il un concept empirique et normatif pertinent ?

La question de la prise en compte de la taille des familles et des besoins respectifs des adultes et des enfants s'est posée dès la fin du XIX^e siècle lors d'études sur la pauvreté. Pendant longtemps les enfants des familles populaires travaillaient tôt et contribuaient ainsi à leur entretien (Guillaume, 2007). De plus, les enfants constituaient une ressource privée pour la retraite. Mais les lois relatives au travail des enfants et à la scolarité obligatoire, combinées à l'obligation d'entretien et d'éducation inscrite dans le Code civil, ont transformé les enfants en charge pour les familles. Les premières échelles d'équivalence sont liées aux recherches sur la définition d'un seuil de pauvreté : de combien une famille avec enfants a-t-elle besoin pour être nourrie aussi bien qu'un couple seul (Ekert-Jaffé, 1994) ? Ce sont les nutritionnistes qui bâtissent ces premières échelles sur la base des besoins en calories des enfants par rapport aux adultes. Les premières échelles établies par les économistes s'appuient aussi sur les besoins alimentaires, mais ces besoins sont généralement déterminés de façon conventionnelle. Les études suivantes utilisent des normes alimentaires, résidentielles et vestimentaires pour estimer les équivalences. Ces normes peuvent s'appuyer de façon pragmatique sur les budgets des familles en matière vestimentaire ou alimentaire mais ne tiennent pas compte de l'influence du revenu dans les choix de consommation : elles manquent ainsi de base théorique. C'est la théorie microéconomique du consommateur qui va fournir des fondements théoriques économiques aux échelles d'équivalence. Le consommateur achète un panier de biens qui maximise son utilité sous une contrainte de budget en fonction des prix relatifs des biens qu'il observe sur le marché. Les échelles d'équivalence sont définies en faisant le rapport entre les dépenses totales des familles nécessaires afin d'assurer un même niveau de bien-être (ou niveau de vie) selon leur composition. Le « coût de l'enfant » est défini comme la somme qu'il faut donner à une famille pour conserver son niveau de vie après l'arrivée d'un enfant. Etant donné la réallocation des biens qui peut suivre l'arrivée d'un enfant, il n'est pas forcément égal aux dépenses directement desti-

nées aux enfants. Des méthodes objectives d'estimation des échelles d'équivalence s'appuyant sur la demande de biens des ménages de différentes compositions sont développées. La méthode la plus simple pour estimer les échelles d'équivalence s'appuie sur la loi d'Engel, selon laquelle les ménages à plus hauts revenus consacrent un budget plus faible à l'alimentation, pour conclure que les ménages qui consacrent la même part à l'alimentation ont le même niveau de vie. D'autres études remplacent la part de l'alimentation par celle d'autres biens nécessaires : le logement, l'habillement ou une combinaison des trois. Le problème est qu'une part plus importante consacrée à l'alimentation peut traduire un changement de préférence ou de mode de vie des ménages après l'arrivée des enfants : il n'est pas incongru de penser que les ménages avec enfants accordent davantage d'importance aux repas pris en famille et donc à l'alimentation. Les échelles d'équivalence estimées sur la base de la loi d'Engel tendront alors à surestimer le coût de l'enfant. De même, d'autres méthodes utilisent les biens de luxe ou les biens seulement consommés par les adultes (alcool et tabac) pour estimer les échelles d'équivalence. Ces méthodes sont également fragiles du fait des changements de mode de vie dus à la parentalité (si les parents désirent passer plus de temps avec leurs enfants et moins avec leurs amis, cela peut les amener à moins consommer de biens 'adultes' à niveau de vie constant). Si la présence d'enfants modifie les préférences des adultes, alors on ne peut estimer les échelles d'équivalence en s'appuyant sur la demande de biens (critique de Blundell et Lewbell, 1991). Notons également que ces études ne peuvent servir à comparer le bien-être respectif des ménages avec et sans enfants puisqu'on ne peut connaître par ces méthodes le bien-être que retirent les parents de la présence des enfants. Si on peut s'accorder sur le fait que, à même revenu, le niveau de vie des individus est diminué par la présence d'enfants dans la mesure où les parents sont moins bien nourris et logés que les couples sans enfants, il est difficile de mesurer précisément cette baisse de niveau de vie de façon objective. Les estimations d'échelles d'équivalence par les systèmes de demande dépendent nécessairement des simplifications retenues par les chercheurs qui fixent plus ou moins arbitrairement des hypothèses identifiantes et rejettent les

résultats s'éloignant trop de leur estimation personnelle du coût de l'enfant (Ekert-Jaffé, 1994).

Les divergences dans les estimations des échelles d'équivalence selon la méthode utilisée sont importantes. Dans une revue de 19 études estimant 25 échelles d'équivalence pour un couple avec un enfant comparé à un couple sans enfant (Ekert-Jaffé, 1994), le coût de l'enfant relativement au couple sans enfant varie de 4 % à 52 %. Sur données françaises, les estimations varient entre 12 % (Ekert-Jaffé, 1991) et 44 % (Ekert-Jaffé et Trognon, 1994). Compte-tenu du fait qu'il est admis que certaines méthodes surestiment le coût de l'enfant tandis que d'autres le sous-estiment, il existe néanmoins un relatif consensus pour situer en moyenne le coût de l'enfant en France entre 20 et 30 % du budget d'un couple sans enfant (Hourriez et Olier, 1997 ; Thévenon, 2009). Ce résultat découle à la fois du fait que les enfants ont moins de besoins que les adultes (environ moitié moins) et qu'il existe des économies d'échelle lorsque la taille du ménage s'agrandit. Ceci justifie d'attribuer 0,3 à 0,5 uc par enfant si l'on attribue 1,5 uc au couple sans enfant. Certaines études estiment le coût de l'enfant selon l'âge et le rang. Sur données françaises, elles concluent que si les coûts croissent avec l'âge, ils ne croissent plus avec le rang de l'enfant. Glaude et Moutardier (1991) montrent ainsi qu'en 1989, deux enfants coûtent moins cher que deux fois un enfant, alors qu'en 1979, c'était le contraire. De même, en 1989, le troisième enfant est moins coûteux que le premier, alors que c'était le contraire en 1979.

Toutefois, ces estimations sont des évaluations moyennes : les utiliser dans le cadre de la fiscalité sous la forme d'un système de quotient familial n'a de sens que si le coût relatif de l'enfant ne dépend pas du revenu. Ceci n'est pas évident pour deux raisons. Premièrement, les économies d'échelle peuvent être très différentes pour les hauts revenus et pour les bas revenus. Deuxièmement, la part du revenu allouée aux enfants peut également fortement varier. Il est difficile de conclure si le coût relatif de l'enfant dépend du revenu au vu des études publiées utilisant des méthodes objectives (Hourriez et Olier, 1997) : Glaude et Moutardié montrent que le coût relatif de l'enfant est soit croissant soit décroissant selon les estimations. Ekert et Trognon (1991) concluent qu'il est décroissant mais Wittwer (1993) conclut qu'il

est fortement croissant. Reprenant les termes de Becker, Wittwer conclut que cette croissance du coût de l'enfant selon le budget du ménage est dû à « un puissant effet qualité » : les ménages plus aisés allouent à leurs enfants une part plus importante du budget du ménage car les revenus élevés donnent la capacité aux parents de satisfaire leur altruisme. Evidemment, si l'on croit cette explication, il semble éthiquement douteux de défendre l'utilisation d'une échelle d'équivalence croissante pour le calcul d'une imposition selon le niveau de vie. Wittwer conclut également que les résultats obtenus apparaissent « comme impropres à déterminer une échelle d'équivalence conduisant à définir une échelle des niveaux de vie satisfaisante » car la méthode d'estimation utilisée ne tient pas compte d'éventuels changements de préférences des parents en présence d'enfants.

Une autre façon d'estimer les échelles d'équivalence est de demander directement aux individus appartenant à des ménages de composition familiale différente une estimation de leur niveau d'aisance financière (méthode dite subjective). Or, lorsqu'on interroge les individus, il apparaît que les échelles d'équivalence implicites déduites de ces estimations subjectives sont fortement dépendantes du revenu : en France et en Allemagne, le coefficient implicitement attribué pour un enfant supplémentaire décroît significativement lorsque les revenus augmentent (Koulovatianos *et al.*, 2004). Les auteurs expliquent ce résultat par le fait que les biens acquis par les plus aisés sont plus facilement partageables, comme des biens de positionnement ou de grands logements, maisons ou appartements, qui ne font pas l'objet de congestion lorsqu'une, deux ou trois personnes sont ajoutées au ménage. De plus, une partie de la consommation allouée aux enfants peut ne pas être perçue comme devant être déduite du niveau de vie des parents : le coût des vacances des enfants qui accompagnent leurs parents doit-il être déduit du niveau de vie, de l'aisance financière, ou de la capacité contributive des parents ? Dépenser pour ses enfants n'a pas la même signification pour des dépenses nécessaires (habillement, nourriture) que pour d'autres types de dépenses (vacances au ski, cours d'équitation, échanges linguistiques). Si les premières réduisent le niveau de vie des parents, il n'est pas certain que ce soit le cas pour les secondes. En tout cas, c'est ce que laissent apparaître les échelles d'équivalence subjectives.

Dans ces conditions, comment la loi devrait-elle tenir compte de la charge de l'enfant ? La question est essentiellement normative. Quelques remarques peuvent tout de même éclairer le débat.

Certains reprochent au système de quotient familial de prendre en compte un « coût de l'enfant » croissant avec le revenu, ce qui serait inéquitable et participerait de l'inégalité des chances. Mais la présentation en termes de coût est trompeuse d'un point de vue fiscal. En effet l'utilisation du terme « coût » peut laisser penser que les contribuables déduisent une partie de la charge de leur enfant. Or, le quotient familial ne fonctionne pas comme un abattement dans la mesure où, dans le calcul de l'impôt, l'impôt dû est ensuite remultiplié par le nombre de parts : ce mécanisme est donc équivalent à faire payer l'impôt par chaque membre du foyer (y compris les enfants) sur la base d'une fraction imputée des ressources du foyer. Dans une certaine mesure, ce mécanisme est équivalent au versement de pensions alimentaires qui sont déduites des revenus des donateurs mais déclarées par les bénéficiaires (sous réserve que les pensions alimentaires doivent être effectivement versées alors que le système de quotient familial ne se préoccupe pas des transferts effectifs). Il faut donc plutôt parler de partage des ressources entre parents et enfants que de coût (les anglo-saxons parlent d'*Income splitting* pour les systèmes équivalents au quotient conjugal). De même, on ne peut conclure qu'un système de quotient familial favorise l'inégalité des chances des enfants. Si l'on considère que l'inégalité des chances dépend du revenu familial ou du revenu alloué aux enfants, alors l'inégalité des chances est une question d'équité verticale. Or, la résolution des inégalités verticales dépend avant tout de la progressivité du barème. Si le quotient familial réduit *de facto* la progressivité du barème pour les familles, il est possible de l'augmenter par ailleurs en augmentant la progressivité du barème. Si l'on accepte que l'équité verticale et l'équité horizontale sont des questions orthogonales (c'est-à-dire, si l'on part du principe que l'on peut modifier le barème des impôts sur le revenu à volonté), alors on ne peut pas reprocher au quotient familial de favoriser la reproduction des inégalités.

À l'inverse, les défenseurs du quotient familial s'appuient sur la Déclaration des droits de l'homme qui stipule que la charge fiscale doit être « également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Un système fiscal ne s'appuyant pas sur le quotient

familial ne serait pas constitutionnel (Sterdyniak, 2011). Ils s'appuient aussi sur les évidences empiriques montrant que les ménages partagent, en moyenne, effectivement leurs ressources. Mais, les règles communes doivent-elles être définies par rapport aux comportements ou, au contraire, les comportements doivent-ils s'adapter aux règles communes ? La Constitution ne dit rien sur la façon dont les enfants doivent être pris en compte. Elle ne dit pas que la loi doit accepter un partage intégral des ressources entre parents et enfants. Il est vrai que l'article 203 du Code civil prévoit une obligation d'entretien et d'éducation des parents envers leurs enfants qui va au-delà de la simple obligation alimentaire¹⁶. L'article 371-2 précise que cette obligation d'entretien se fait à proportion des ressources de chacun des parents. Toutefois, celle-ci est restrictive et n'implique pas un partage du niveau de vie. Le recours d'étudiants qui assignent leurs parents en justice pour l'obtention d'une pension a établi une jurisprudence selon laquelle cette pension est « traditionnellement établie à 10 % des revenus de ceux-ci » (Boyer, 2000). Concernant l'entretien des enfants à la suite d'une séparation du couple, le ministère de la Justice a récemment élaboré une grille de références des pensions alimentaires qui permet d'harmoniser la fixation des montants des pensions par les magistrats. Le montant est calculé en proportion du revenu du parent débiteur net d'un minimum vital (467 euros en 2011, soit le montant du RSA socle). La proportion (P) dépend elle-même du nombre total d'enfants à la charge du parent débiteur ainsi que de l'amplitude du droit de visite et d'hébergement. Dans le cas classique, elle est égale à 13,5 % par enfant pour 1 enfant à charge, 11,5 % pour 2 enfants et 10 % par enfant pour 3 enfants à charge¹⁷. La proportion des ressources du foyer affectée aux enfants dans le cadre de l'obligation d'entretien est ainsi largement inférieure à celle donnée par les unités de consommation.

L'obligation d'entretien n'est pas sans limite. Le Code civil prévoit une double limite : l'obligation se fait en proportion des

16. « Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants » Code civil, Article 203, créé par Loi 1803-03-17 promulguée le 27 mars 1803. Source : Légifrance.

17. Pour un enfant et pour des droits de visite et d'hébergement classiques, la pension alimentaire mensuelle (PA) sera égale à $PA = (\text{Revenu} - 467) * 0.115$ (http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/art_pix/table_reference_pa.pdf)

ressources des parents « ainsi que des besoins de l'enfant » (article 371-2). En matière fiscale, la déductibilité de la pension alimentaire (réelle et effective) versée à un enfant majeur est plafonnée à 5 698 euros par enfant s'il ne vit pas dans le foyer, et à 3 359 euros s'il vit dans le foyer. Compte-tenu du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, l'avantage fiscal maximum lié à la déductibilité de la pension alimentaire est en fait exactement égal au plafonnement de l'avantage fiscal lié au quotient familial¹⁸. Le plafonnement du quotient familial peut se justifier si l'on suppose qu'au-delà d'un certain revenu (équivalent aujourd'hui à environ 6 Smic pour un couple avec 2 enfants), les adultes sont supposés garder pour eux tout le revenu supplémentaire. Le plafonnement crée donc un effet de seuil : en termes d'échelle d'équivalence, l'enfant vaut 0,5 unité en deçà du plafond et 0 pour les revenus supplémentaires. L'échelle d'équivalence fiscale est donc déjà dépendante du revenu. Ceci est cohérent avec les estimations subjectives d'échelles d'équivalence. Une fois le principe du plafonnement des gains du quotient familial adopté, l'argumentation en faveur d'un système de quotient familial devient fragile : pourquoi créer un effet de seuil ? Pourquoi l'administration fiscale n'utiliserait-elle pas une échelle d'équivalence où le coût relatif de l'enfant est décroissant de façon continue, de même que dans les échelles d'équivalence subjective ? Il s'avère qu'un crédit d'impôt crée une échelle d'équivalence implicite qui décroît lorsque le revenu augmente¹⁹.

5. Un crédit d'impôt serait-il inacceptable du point de vue des familles ?

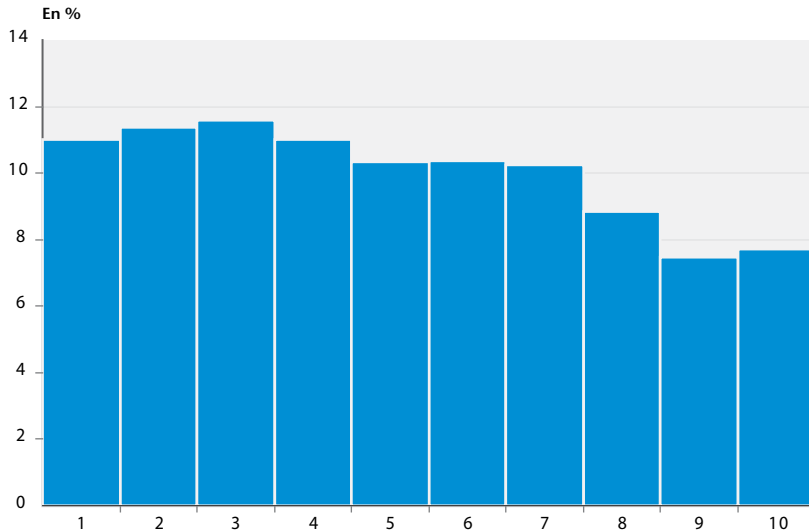
En termes d'équité verticale, tenir compte de la charge des enfants par un crédit d'impôt forfaitaire au lieu d'un système de quotient familial réduit fortement les inégalités entre ménages quelle que soit la façon dont on les mesure. Nous utiliserons ici la notion de niveau de vie malgré les limites que nous venons d'exposer.

18. $5\,698 \times 0,41 = 2\,336$ euros.

19. On peut calculer des échelles d'équivalence implicites en comparant pour des ménages de taille et composition différentes à quel niveau de revenu leur taux d'imposition est égal.

Le graphique 8 montre que les enfants à charge se situent plus souvent dans les ménages des déciles inférieurs de niveau de vie. Environ 55 % des enfants à charge se situent dans des ménages des cinq premiers déciles de niveau de vie.

Graphique 8. Répartition des enfants à charge fiscale par décile de niveau de vie



Source : MISM Socio-fiscal, Fiscalité 2009.

Nous simulons la suppression des parts « enfants » du quotient familial (enfants à charge mineurs et majeurs) mais nous gardons les parts « isolement » car le crédit d'impôt que nous simulons ne concerne que les enfants. Nous estimons cette suppression à 9,3 Md€ pour la France métropolitaine²⁰. Le graphique 9 représente la répartition des gains liés au système de quotient familial par décile de niveau de vie. Les gains sont plus ou moins proportionnels aux revenus primaires à partir du 4^e décile de niveau de vie : en dehors des 3 premiers déciles de niveau de vie, peu ou pas concernés par l'impôt, le système de quotient familial ne paraît pas régressif. Le tableau 5 présente le surcroît de revenu disponible moyen par décile de niveau de vie et composition familiale du ménage. De façon non surprenante, ce sont les couples avec enfants les plus aisés qui bénéficient le plus du système de quotient familial.

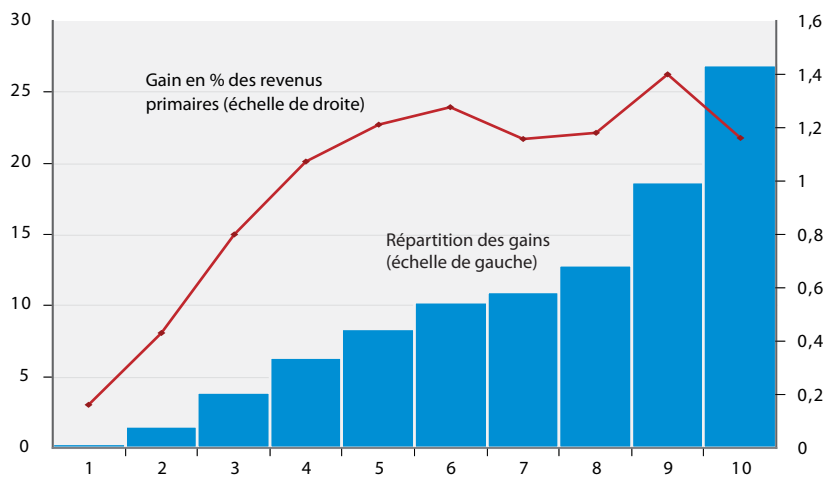
20. La DG Trésor estime le gain lié à cette suppression à 10,06 milliards d'euros (DG Trésor, 2011).

Tableau 5. Surcroît de revenu disponible lié au fonctionnement du quotient familial « enfants » selon le décile de niveau de vie et la composition familiale

Décile de revenu disponible par UC	Autre	Celib.	Célib. 1 enf.	Célib. 2 enf. ou plus	Couple	Couple 1 enf.	Couple 2 enf.	Couple 3 enf. ou plus	Total
1	33	0	3	2	0	21	50	43	11
2	58	0	6	59	0	99	227	207	59
3	159	0	43	138	0	207	477	568	143
4	89	0	136	464	0	312	755	996	231
5	158	0	233	656	0	383	963	1 494	309
6	148	0	239	869	0	484	1 104	2 019	382
7	208	0	239	1 090	0	490	1 160	2 397	402
8	230	0	422	1 160	0	496	1 427	3 567	480
9	381	0	426	2 335	0	812	2 431	5 674	684
10	176	0	920	2 238	0	1 499	3 778	8 771	997
Total	171	0	202	434	0	535	1 245	1 745	364

Source : MiSME Socio-fiscal, Fiscalité 2009

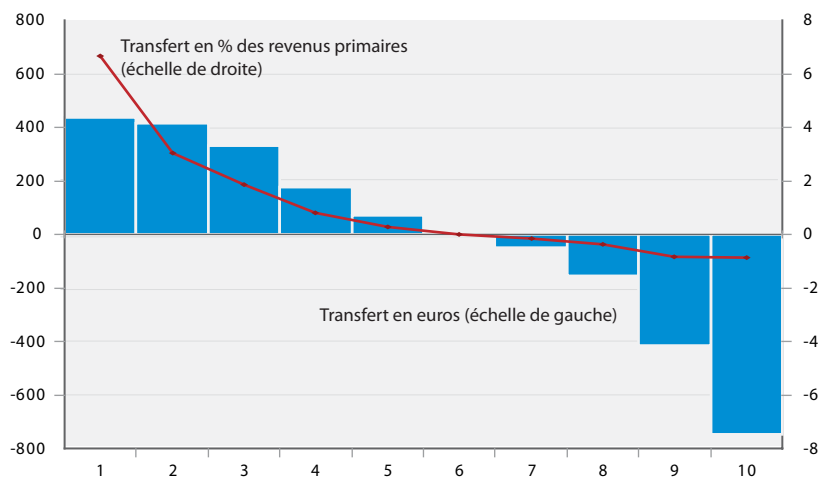
Graphique 9. Surcroît de revenu disponible lié au fonctionnement du quotient familial « enfants » en % du revenu primaire et répartition des gains par décile de niveau de vie



Source : MiSME Socio-fiscal, Fiscalité 2009.

Nous simulons ensuite un remplacement du quotient familial 'enfants' par un crédit d'impôt forfaitaire pour chaque enfant. À budget constant, le crédit serait alors de 635 euros par an²¹. Le passage du quotient familial au crédit d'impôt implique 3,8 Md€ de transferts entre ménages pour un budget global de 9,3 milliards : à 60 %, ces deux systèmes bénéficient aux mêmes foyers. Le transfert est essentiellement vertical : environ 3,5 milliards sont transférés des 50 % des ménages les plus aisés vers les 50 % des ménages les moins aisés. Tandis que les ménages du premier décile gagneraient en moyenne environ 400 euros par an, ceux du dernier décile perdraient environ 800 euros (graphique 10).

Graphique 10. Transferts moyen liés au remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant à charge par décile de niveau de vie



Source : MISM Socio-fiscal, *Fiscalité 2009*.

Les transferts entre ménages de configuration familiale différente sont faibles, même si, globalement les parents isolés et les couples avec trois enfants et plus sont plutôt gagnants après la réforme, malgré la perte des demi-parts supplémentaires (tableau 6). Ceci montre que beaucoup de ces ménages, plus pauvres que la moyenne, bénéficiaient peu de l'avantage fiscal lié aux demi-parts supplémentaires. Il est manifestement abusif de dire que le système

21. Égal au coût du quotient familial enfant (9,3 milliards d'euros) divisé par le nombre d'enfants de 18 ans et moins en France métropolitaine (14,64 millions)

de crédit d'impôt ne prendrait pas en compte la charge des enfants. Ceci répond également aux arguments natalistes : en moyenne, les familles nombreuses ne seraient pas perdantes à un remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt. À moins de démontrer que les familles aisées sont plus sensibles aux incitations financières (libellées en euros et non en pourcentage du revenu), ou de préférer la natalité dans les familles les plus aisées à celle dans les familles pauvres, l'argument nataliste contre un système de crédit d'impôt ne tient pas.

Tableau 6. Transferts liés au remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt forfaitaire par enfant à charge selon le décile de niveau de vie et la composition familiale

Décile de revenu disponible par uc	Autre	Celib.	Celib. 1 enf.	Celib. 2 enf. ou plus	Couple	Couple 1 enf.	Couple 2 enf.	Couple 3 enf.	Total
1	533	0	432	1 206	0	458	1 106	2 036	438
2	224	0	391	1 075	0	404	971	1 803	415
3	179	0	364	989	0	202	721	1 456	331
4	158	0	293	593	0	164	389	839	176
5	138	0	114	364	0	70	166	321	71
6	41	0	-2	-37	0	-2	61	-203	-4
7	39	0	-25	-299	0	-32	-48	-650	-50
8	-50	0	-157	-664	0	-68	-350	-1 836	-156
9	-225	0	-319	-1 660	0	-434	-1 399	-3 856	-416
10	-89	0	-738	-1 639	0	-1 112	-2 738	-6 883	-748
Total	82	0	127	605	0	-94	-120	169	0

Source : MiSME, Fiscalité 2009.

6. Conclusion

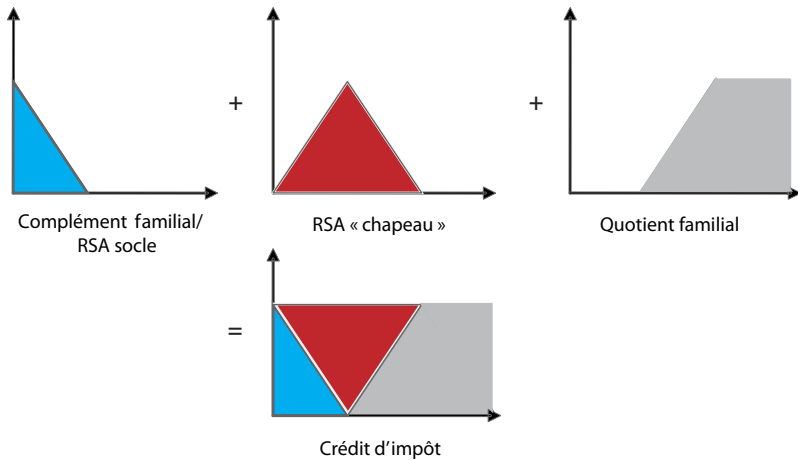
Ni le système du quotient familial ni le système du crédit d'impôt ne méritent les excès d'indignité qui leur sont accordés de part et d'autre. Comme le montre le graphique 11, un système de crédit d'impôt forfaitaire par enfant peut être exactement équivalent à un système où coexisteraient :

- un complément familial ou un minimum social dégressif (dès le premier euro de revenu) qui aurait pour objectif de réduire la pauvreté des enfants et serait ainsi décroissant avec le revenu ;

- un complément de revenu pour travailleurs pauvres familialisé (de type RSA « chapeau »), qui aurait pour objectif d'augmenter les gains à la reprise d'emploi des actifs ayant des enfants ;
- un système de quotient familial qui a pour objectif d'établir l'équité horizontale fiscale et qui serait ainsi nul, puis croissant, puis constant.

Un crédit d'impôt peut donc être une solution acceptable dans une société qui accorde de l'importance à l'objectif d'équité horizontale.

Graphique 11. Profils de gains de différents instruments familialisés



Lecture : l'axe horizontal correspond au revenu (en euros) du foyer et l'axe verticale au surcroît de revenu disponible lié à la présence d'enfants.

Le graphique 1 tiré du livre de Landais, Piketty et Saez suggère que les différents éléments familialisés du système social et fiscal français fonctionnent à la manière d'un crédit d'impôt forfaitaire pour 80 à 90% des foyers (le graphique de LPS ne prend pas en compte le RSA socle et activité et sous-estime ainsi fortement les gains liés aux enfants dans le bas de l'échelle). Le remplacement de ces prestations par un crédit d'impôt forfaitaire pourrait donc être équivalent à l'abaissement du plafonnement du quotient familial (à environ 1 130 euros par enfant).

Les sommes en jeu sont relativement faibles, d'autant plus que les effets réels les plus importants peuvent être annulés par des

changements de barème de l'IR. Au final, le débat est essentiellement symbolique : il touche à la représentation de la famille. Les pouvoirs publics doivent-ils considérer que le partage des ressources est intégral au sein des familles entre les adultes et les enfants ou doivent-ils afficher une compensation forfaitaire et universelle du coût de l'enfant ? Le débat est symbolique dans le sens où le système du quotient familial ne se préoccupe pas du partage *effectif* des ressources au sein de chaque ménage, il fait l'hypothèse d'un partage intégral des ressources sur la base d'évidences empiriques moyennes. De même, une compensation forfaitaire de l'enfant ne garantirait pas une réduction des inégalités dans les transmissions intrafamiliales.

Au vu de ces arguments, quelle réforme devrait-on tout de même soutenir ?

Les défenseurs de l'imposition selon le niveau de vie devraient approuver une réforme qui consisterait à supprimer les demi-parts supplémentaires à partir du troisième enfant et à attribuer aux enfants des parts équivalentes aux unités de consommation utilisées dans le calcul du niveau de vie (soit 0,3 part pour les enfants de 14 ans et moins et 0,5 part pour ceux de 15 ans et plus). D'après nos simulations, une telle réforme pourrait dégager jusqu'à 3,9 Md€, selon les modalités choisies. Cette réforme devrait être accompagnée d'une réforme du quotient conjugal qui laisserait le choix à tous les conjoints entre l'imposition conjointe avec 1,5 part et l'imposition séparée avec 1 part chacun²². Les économies ainsi réalisées (à barème de l'IR constant) pourraient alors être utilisées pour aider les familles du bas de l'échelle des revenus (par exemple sous la forme d'un complément ou d'une allocation familiale pour le premier enfant), pour compenser sous forme de prestations ou de services les parents isolés, et pour mieux tenir compte du fait d'avoir été parent isolé dans le calcul des pensions. De plus, le niveau du plafond du quotient familial peut être jugé excessif : il agit à des niveaux de revenus très élevés (plus de 6 Smic pour un couple avec deux enfants).

Les défenseurs du crédit d'impôt s'appuient implicitement sur l'idée que le coût relatif de l'enfant (ou du moins le coût qu'il est

22. Les parts supplémentaires liées aux enfants seraient partagées entre les deux conjoints.

légitime que les pouvoirs publics prennent en compte) est décroissant avec le revenu. Quoi qu'il en soit, un remplacement du quotient familial par un système de crédit d'impôt devrait tenir compte de certains risques. Le quotient familial a l'avantage de fonctionner automatiquement : une fois les règles déterminées, il n'y a pas besoin de renégocier ou d'indexer. La prise en compte de la charge familiale est ainsi protégée des aléas budgétaires (Sterdyniak, 2011). À l'inverse, un système de crédit d'impôt est beaucoup moins protégé : il peut-être mis sous condition de ressources, indexé sur les prix et non sur les revenus, voire désindexé. Une règle d'indexation crédible est donc nécessaire pour que la réforme soit acceptable du point de vue de la politique familiale.

Références bibliographiques

- Accardo J., 2007 : « Du bon usage des échelles d'équivalence », *CNAF Informations sociales*, n° 137.
- Allègre G., G. Cornilleau et H. Sterdyniak, 2007 : « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, n° 101.
- Blundell R. et A. Lewbell, 1991 : « The Information Content of Equivalence Scales », *Journal of Econometrics*, 50, 49-68.
- Boyer J., 2000 : *Proposition de loi tendant à compléter l'article 203 du Code civil*, n°477, Session ordinaire de 1999-2000.
- DG Trésor, 2011 : *Simulations réalisées par la DG Trésor*, in : « Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? », Note du Haut Conseil de la Famille adoptée
- Ekert-Jaffé O., 1994 : « Chiffrer une évolution du coût de l'enfant ? Changement de société, mise en cause des concepts », *Population*, 49^{ème} année, n° 6.
- Ekert-Jaffé O. et A. Trognon, 1994 : « Evolution du coût de l'enfant avec le revenu : une méthode », in : O. Ekert-Jaffé (ed.), *Familles et niveau de vie : observation et analyse*, Congrès et Colloques, n°14, Paris, John Libey et INED.
- Ekert O. et A. Trognon, 1991 : « Evolution du coût de l'enfant avec le revenu : séparabilité et formes fonctionnelles » Conférence, *Progrès récents en analyse de la consommation*.
- Glaude M. et M. Moutardier, 1991 : « Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989 », *Economie et statistique*, n° 248.
- Guillaume P., 2007 : « Coût de l'enfant et politiques sociales dans une perspective historique », *CNAF Informations sociales*, n° 137.

- Hourriez J.-M. et L. Olier, 1997 : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309-310.
- Koulovatianos C., C. Schröder, et U. Schmidt, 2004 : « On the income dependance of equivalence scales », *Journal of Public Economics*, 89.
- Landais, C., 2003 : « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Economie publique*, n° 13.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011 : *Pour une révolution fiscale*, La République des idées, Editions du Seuil, Paris.
- Musgrave R., 1959 : *The Theory of Public Finance : a study in public economy*, McGraw-Hill, New-York.
- Sterdyniak H., 2011 : « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- Terra Nova, 2011 : « Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social », *Projet 2012*, Contribution n° 10.
- Thévenon O., 2009 : « Compenser le coût de l'enfant : quelles implications pour les politiques familiales ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 98.
- Wittwer J., 1993 : « Evolution du coût de l'enfant avec le budget des ménages : quelques résultats », *Économie & prévision*, n° 110-111.

Commentaire de l'article de Guillaume Allègre « Faut-il défendre le quotient familial ? »

par François Legendre

ERUDITE, Université PARIS-EST

Avant de commenter le travail de Guillaume Allègre, je voudrais tout d'abord saluer l'initiative des organisateurs de cette journée d'études : l'OFCE joue ainsi un rôle central en France en alimentant le débat public sur des questions importantes de politiques économiques et sociales.

Le travail de Guillaume Allègre s'inscrit bien dans cette veine ; il constitue une contribution particulièrement utile pour nourrir le débat sur un dispositif très souvent controversé de notre système de prélèvements : le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu.

Ce travail offre un premier intérêt : c'est un travail posé qui fournit des repères dans le débat souvent enflammé qui porte sur la prise en compte de la composition du foyer fiscal dans la détermination de l'impôt sur le revenu. Il n'est en effet pas simple de bien faire comprendre que c'est parce que « *l'impôt est juste* » que la différence entre l'impôt payé, par exemple, par un couple sans enfant et par un couple avec deux enfants est, en général, croissant avec le revenu global du foyer. Les controverses sur ce thème sont souvent trop peu nuancées ; il est, par exemple, trop souvent considéré que le système du quotient familial serait l'unique moyen de concilier équité verticale et équité horizontale alors que d'autres techniques d'imposition sont envisageables. La vigueur des contro-

verses est un peu paradoxale puisque les commentateurs s'accordent, en général, pour qu'il soit tenu compte de la taille et de la composition du foyer fiscal dans la détermination de l'impôt sur le revenu.

Guillaume Allègre n'insiste peut être pas suffisamment sur le caractère largement illusoire de l'utilisation d'échelles d'équivalence pour fonder le quotient familial. D'une part, la méthode qui consiste à calculer le niveau de vie d'un ménage en divisant son revenu global par un nombre « d'unités de consommation » est nécessairement conventionnelle. Il est pourtant indispensable de mesurer les inégalités de niveau de vie. D'autre part, quand bien même une échelle d'équivalence aurait été empiriquement déterminée, cette dernière ne saurait fixer une règle d'imposition qui relève de la sphère normative. On ne peut pas déduire « *ce qui devrait être* » à partir de « *ce qui est* ».

L'étude de Guillaume Allègre apporte de la connaissance, notamment en mobilisant le modèle de micro-simulation MisME. L'OFCE garantit, en ayant développé ce modèle et en prenant en charge sa maintenance, le pluralisme de l'expertise économique en France.

Guillaume Allègre étudie ainsi les gains en impôt engendrés par les demi-parts de quotient familial « inappropriées », c'est-à-dire les demi-parts supplémentaires des enfants de rang égal ou supérieur à trois, la demi-part attribuée au parent isolé ou, enfin, la demi-part accordée au contribuable qui vit seul et qui a élevé des enfants. Guillaume Allègre met en évidence que les gains en impôt des demi-parts « inappropriées » bénéficient massivement aux déciles de niveau de vie les plus favorisés et que ce trait est encore plus marqué pour les demi-parts « inappropriées » associées aux enfants de rang égal ou supérieur à trois.

Enfin, Guillaume Allègre explore les conséquences redistributives du remplacement du système de quotient familial par un crédit d'impôt d'un montant, par enfant, forfaitaire. Il montre notamment que les familles nombreuses (celles qui dans l'existant bénéficient de demi-parts « inappropriées ») ne perdent pas, en moyenne, à cette réforme. Les transferts de charge engendrés par cette mesure seraient verticaux, propres à chaque composition de foyer fiscal.

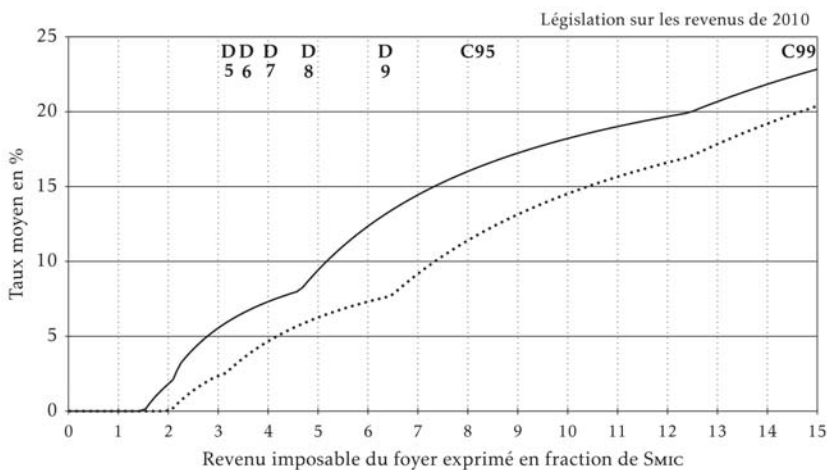
Le travail de Guillaume Allègre fait toutefois trop peu de place à l'examen de l'évolution des taux marginaux d'imposition à laquelle le système du quotient familial conduit. Les graphiques des figures 1, 2 et 3 montrent l'évolution des taux moyens et des taux marginaux d'imposition en fonction du revenu du foyer, pour un foyer constitué d'un couple sans enfant et pour un foyer constitué d'un couple avec deux enfants. Ces graphiques ont été tracés à partir des paramètres de la législation fiscale qui porte sur les revenus de 2010. Afin de mieux contextualiser ces « cas-types », des percentiles de la distribution des revenus des foyers fiscaux figurent sur ces graphiques. Il est, d'une part, supposé que les foyers fiscaux sont composés de deux actifs occupés disposant du même revenu et, d'autre part, que les actifs sont salariés à temps complet. Les percentiles sont obtenus à partir des Déclarations annuelles de données sociales de l'année 2009, telles qu'exploitées par l'Insee. L'intitulé « D5 » désigne le cinquième décile (la médiane) ; celui-ci est égal à 3,2 x Smic. En effet, la médiane de la distribution des salaires à temps complet en 2009 est égale à 1,6 x Smic. Comme nous avons supposé que le foyer fiscal est composé d'un couple disposant du même salaire (hypothèse d'endogamie extrême au sein des couples), la médiane de la distribution des revenus des foyers fiscaux est donc égale à 3,2 x Smic. Les intitulés « D6 », « D7 », « D8 », « D9 », « C95 » et « C99 » repèrent, respectivement, le sixième décile, le septième décile, le huitième décile, le quatre-vingt-quinzième centile et le quatre-vingt-dix-neuvième centile. Ils sont construits selon les mêmes principes.

Les courbes de la figure 1 montrent bien que le système du quotient familial est le moyen de réduire sensiblement le taux moyen d'imposition des familles. Un couple avec deux enfants est imposable à partir de 2 x Smic contre 1,5 x Smic pour un couple sans enfant. Pour des revenus médians, le taux moyen d'imposition est deux fois moindre pour le couple avec deux enfants par rapport au couple sans enfant (de l'ordre de 3 % contre 6 %).

La courbe de la figure 2 met en évidence le trait le plus contestable du quotient familial : la différence des taux moyens d'imposition entre une famille avec deux enfants et un couple sans enfant s'accroît quand le revenu imposable du foyer est compris entre le huitième décile et le neuvième décile. Il est particulièrement difficile de justifier une telle prime aux familles riches : c'est

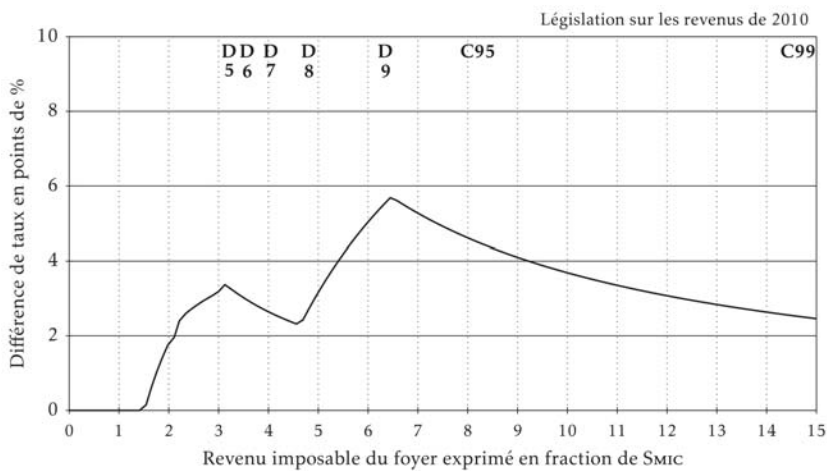
cela qui a conduit au plafonnement de la baisse d'impôt apportée par le quotient familial. On voit cependant sur la figure 2 que ce plafonnement intervient pour un niveau élevé du revenu du foyer fiscal, supérieur à 6 x Smic.

Graphique 1. Taux moyen d'imposition pour un couple sans enfant (trait plein) et pour un couple avec deux enfants (trait pointillé)



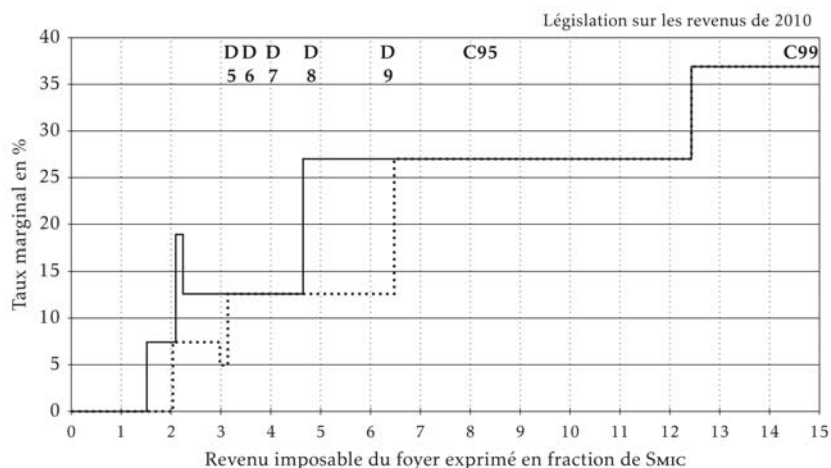
Source : calculs de l'auteur.

Graphique 2. Différence du taux moyen d'imposition pour un couple sans enfant et du taux moyen d'imposition pour un couple avec deux enfants



Source : calculs de l'auteur.

Graphique 3. Taux marginal d'imposition pour un couple sans enfant (trait plein) et pour un couple avec deux enfants (trait pointillé)



Source : calculs de l'auteur.

Pour un niveau donné du revenu du foyer fiscal, un « pur » système de quotient familial abaisse, quand la taille du foyer augmente, le taux marginal d'imposition. C'est l'un des inconvénients majeurs du quotient familial : est-il légitime d'accroître les incitations au travail des actifs quand ces derniers doivent aussi s'occuper de leur progéniture ? Les courbes de la figure 3 font toutefois apparaître une situation un peu différente : le quotient familial protège les familles de l'excessive progressivité de l'impôt dans la zone où les contribuables commencent à payer de l'impôt. En France, en effet, le couple sans enfant en 2011 faisait face à un taux marginal de 7,425 % puis de 18,9 %, des taux bien supérieurs aux taux prévus par le barème *stricto sensu* (le taux de la première tranche est de 5,5 % et celui de la deuxième de 14 %).

La décote (un dispositif qui permet rendre non imposables les contribuables qui supporteraient sinon un impôt de faible montant) conduit en effet à multiplier par 1,5 les taux marginaux en entrée. Aussi le premier taux effectif est-il égal à $7,425 \% = 1,5 \times 0,9 \times 5,5 \%$ – le coefficient 0,9 provenant de l'abattement de 10 % au titre des frais professionnels. Le constat apparaît ainsi improbable : un système de quotient familial a l'inconvénient de sensiblement réduire la progressivité de l'imposition mais, en France, ce système

épargne aux familles la (trop) forte progressivité de l'impôt dans la zone d'entrée en imposition.

Le système du quotient conjugal / quotient familial m'apparaît pourtant à bout de souffle. Il est contourné de trois façons différentes. En premier lieu, la décote, qui bénéficie aux foyers imposables les plus modestes, altère profondément le principe du quotient conjugal : un célibataire est imposable quand son revenu est de l'ordre du Smic ; un couple sans enfant l'est quand son revenu est de l'ordre de $1,5 \times \text{Smic}$. C'est donc bien admettre qu'un « pur » système conjugal conduirait à une imposition trop élevée des célibataires et à une imposition trop faible des couples. En deuxième lieu, la réduction d'impôt associée aux enfants est plafonnée : là encore, il est jugé qu'un « pur » système de quotient familial serait trop favorable aux familles les plus riches. En dernier lieu, l'impôt sur le revenu prévoit une demi-part supplémentaire de quotient familial pour les contribuables qui vivent seuls et qui ont élevé des enfants. L'avantage en impôt apportée par cette demi-part est toutefois limité, pour un plafond spécifique. Le législateur n'a pas voulu que le sort fiscal de « la veuve méritante » (celle qui aurait donnée des enfants à la patrie, qui aurait perdue son conjoint et qui bénéficierait d'une modeste pension de réversion) soit ramené à celui d'un célibataire. C'est donc, une fois encore, considérer que le célibataire serait trop lourdement imposé.

Le quotient conjugal a, me semble-t-il, un unique avantage : il « sanctuarise » la règle d'équité horizontale, comme Guillaume Allègre le souligne bien dans la conclusion de son étude. En effet, la formule du quotient familial permet de graver dans le marbre la détermination de la capacité contributive des familles. Si cette règle prenait, par exemple, la forme d'une réduction d'impôt forfaitaire par enfant, il est à craindre que la valeur réelle relative du montant forfaitaire s'érode au fil des ans avec l'inflation et avec l'élévation des niveaux de vie. C'est par exemple ce que l'on a observé avec les allocations familiales qui, depuis leur création, se sont considérablement dépréciées relativement, par exemple, au salaire minimum.

Deux dispositifs s'opposent pour remplacer le quotient familial : d'une part, un crédit d'impôt forfaitaire qui pourrait être de l'ordre de 600 euros par enfant, d'autre part, un abattement forfaitaire sur l'assiette, de l'ordre de 6 000 euros par enfant et par an.

Avec ces deux montants (600 ou 6 000 euros), le rendement de l'impôt sur le revenu serait inchangé.

Guillaume Allègre étudie de façon approfondie le premier dispositif. Je voudrais pourtant plaider, notamment en termes d'économie politique, pour le second dispositif. L'abattement forfaitaire sur l'assiette se fonde, comme les allocations familiales, sur l'universalité et sur l'inconditionnalité des droits attachés à l'enfant. Il convient là de rappeler le fâcheux revirement du gouvernement de Lionel Jospin en 1998 : en mars, celui-ci met les allocations familiales sous condition de ressources, en décembre de cette même année, il est décidé du retour à l'universalité de ces allocations, en contrepartie d'un durcissement du plafonnement du quotient familial.

Ensuite, l'abattement forfaitaire sur l'assiette conduirait, par rapport au crédit d'impôt, à des transferts de charges bien moindres. Actuellement, le plafonnement du quotient familial par enfant est de l'ordre de 2 350 € par an. Un abattement forfaitaire de 6 000 € par enfant conduirait à une réduction d'impôt d'un montant comparable pour les foyers qui se situent dans la dernière tranche de taux marginal. Par contre, à hauteur du plafonnement du quotient familial, la baisse d'impôt serait de l'ordre de 1 600 € par an et par enfant. Plus précisément, l'étude de la Direction générale du Trésor pour le compte du Haut Conseil de la Famille montre qu'une telle réforme engendrerait une redistribution au détriment des deux derniers déciles de niveau de vie et au profit des déciles 4 à 8. Un abattement forfaitaire par enfant est donc bien le moyen de gommer le trait le plus contestable du système du quotient familial.

Enfin, ne convient-il pas d'accorder au revenu de solidarité active (RSA) le monopole du prélèvement négatif ? Il avait été reproché à la prime pour l'emploi (PPE), le dispositif d'impôt négatif rattaché à l'impôt sur le revenu, de ne pas véritablement contribuer au soutien du niveau de vie des « travailleurs pauvres » en étant calculée sur une base annuelle et en étant versée avec une année de retard. Le RSA est censé assurer un compromis entre la sauvegarde du niveau de vie des personnes les plus modestes et le maintien des incitations financières au travail. Il faut donc plutôt se préoccuper de « raccorder » de manière cohérente le point de sortie du RSA et le point d'entrée de l'impôt sur le revenu et, cela,

qu'il s'agisse d'une famille sans enfant, d'une famille nombreuse ou, encore, d'un célibataire.

Guillaume Allègre montre que le crédit d'impôt forfaitaire par enfant pourrait remplacer, à lui seul, les trois instruments suivants : un dispositif différentiel de type RSA « socle », un dispositif d'intéressement à l'activité de type RSA « chapeau » et, enfin, le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu. Cette démonstration ne vaut que pour les familles et je reste donc réticent à cette proposition de réserver le bénéfice d'un système de crédit d'impôt aux seules familles : la pauvreté n'a pas pour seule source la charge d'enfants.

Pour conclure, je voudrais évoquer les deux sujets suivants, qui me semblent trop peu étudiés. Il s'agit en premier lieu des possibilités de cumul entre les aides fiscales et les aides sociales. Le rattachement fiscal d'un jeune adulte étudiant au foyer de ses parents peut conduire, comme on l'a vu, à une baisse maximale de l'impôt de l'ordre de 2 350 € par an. Ce rattachement n'interdit pas à ce jeune adulte de bénéficier d'une aide au logement, si ce dernier, ayant décohabité, est locataire. Le montant de cette aide dépend des ressources propres du jeune adulte, du niveau de son loyer, etc. ; ce montant peut ne pas être négligeable puisqu'il peut atteindre de l'ordre de 2 400 € par an.

On voit ainsi que cette famille peut cumuler, pour les parents, une réduction d'impôt et, pour le jeune adulte, une aide au logement. Pourtant, le quotient familial, dans son principe, prévoit une mutualisation des ressources de la famille entre ses membres. L'éligibilité aux prestations sociales sous condition de ressources du jeune adulte qui est rattaché au foyer fiscal des parents devrait dépendre des ressources du foyer fiscal. En conséquence, il serait plus satisfaisant de demander aux bénéficiaires des aides au logement de déclarer séparément au titre de l'impôt sur le revenu. Les parents pourraient alors déclarer le versement d'une pension alimentaire, déductible de l'assiette de l'impôt des parents mais incluse dans les ressources du jeune adulte.

Enfin, je voudrais attirer l'attention sur le caractère très particulier de la « familialisation » de la taxe d'habitation. L'article 1 411 du Code général des Impôts prévoit en effet dans ses deux premiers alinéas :

- I. La valeur locative afférente à l'habitation principale de chaque contribuable est diminuée d'un abattement obligatoire pour charges de famille.

Elle peut également être diminuée d'abattements facultatifs à la base.

- II. 1. L'abattement obligatoire pour charges de famille est fixé, pour les personnes à charge à titre exclusif ou principal à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes.

Ces taux peuvent être majorés d'un ou plusieurs points sans excéder 10 points par le conseil municipal.

2. L'abattement facultatif à la base, que le conseil municipal peut instituer, est égal à un certain pourcentage, ce pourcentage pouvant varier de un pour cent à plusieurs pour cent sans excéder 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune.

La « familialisation » de ce prélèvement, prélèvement qui peut peser lourd dans le budget d'un ménage, est ainsi très particulière, à un double titre. D'une part, elle fait intervenir un abattement dont le niveau dépend de l'assiette moyenne dans la commune (et non de l'assiette du ménage). Aussi deux familles, pour un logement de même valeur locative, peuvent-elles payer une taxe d'habitation d'un montant différent si celles-ci résident dans deux communes différentes, même si les taux de la taxe sont égaux dans ces deux communes. La famille qui réside dans une commune riche va bénéficier d'un abattement plus élevé.

D'autre part, le conseil municipal dispose d'une très grande latitude pour fixer le montant de l'abattement pour charges de famille. Le taux de l'abattement obligatoire peut être augmenté : au maximum, il peut atteindre 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge ; le taux de l'abattement facultatif peut atteindre au maximum 15 %. Une famille de deux enfants pourrait ainsi bénéficier d'un abattement, au maximum, de 70 % (l'abattement obligatoire de 20 % augmenté de l'abattement facultatif de 15 %, pour chacun des deux enfants).

Il me semble ainsi que la mesure dans laquelle la taxe d'habitation est modulée en fonction de la taille et de la composition du ménage reste largement *terra incognita*. Dans le débat qui porte sur le degré d'imposition des familles, la fiscalité locale ne serait-elle pas la grande absente ?

RÉFORMER LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE ?

Guillaume Allègre, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

OFCE

Faut-il réformer la fiscalité du patrimoine en France ? Après avoir présenté les arguments théoriques justifiant la taxation du patrimoine, nous adoptons une approche empirique. Nous construisons un revenu « augmenté » du capital qui additionne les revenus du patrimoine en intégrant à la fois les revenus visibles du patrimoine (intérêts perçus, net des intérêts versés, dividendes, etc.) et les revenus non visibles que nous calculons (les gains en capital net de la consommation de capital fixe et de la taxe inflationniste). Nous montrons que ces revenus non visibles constituent une part importante des revenus des individus. Lorsque ces revenus non visibles du patrimoine sont pris en compte, le taux d'imposition sur les revenus du patrimoine apparaît plus faible. Nous proposons de réformer la fiscalité du patrimoine afin d'aligner l'assiette de l'imposition du capital sur son revenu augmenté.

Mots clés : imposition du patrimoine, plus-values, inégalité, équité.

Pourquoi taxer le patrimoine ? Dans un univers idéalisé où les individus ne diffèrent que par leur productivité, il est suffisant de ne taxer que les revenus du travail. Le patrimoine découle de l'accumulation de la richesse et donc des revenus du travail. Taxer le capital ou ses revenus serait re-taxer un revenu déjà taxé (une double taxation) et aurait l'inconvénient d'inciter à consommer plutôt qu'à épargner. La taxe modifie les prix d'équilibre, réduisant le rendement du capital par rapport à celui du travail et induit une inefficience dynamique (Stiglitz, 2000 ; Pestieau et Cremer, 2003).

Ce point de départ est évidemment insuffisant. Il existe, malgré cet argument de nombreuses bonnes raisons de taxer le capital. Par exemple, si la richesse découle non seulement de l'accumulation par l'épargne du revenu issu du travail mais aussi de l'héritage, si l'héritage n'est pas directement et intégralement taxé ou si les individus ne peuvent être considérés que comme les avatars d'une dynastie éternelle, alors, la taxation de la richesse permet de réduire la taxation du revenu du travail et touche ainsi la part héritée. Si de plus, l'héritage est corrélé à la productivité du travail (traduisant des héritages invisibles), alors la taxe sur le capital doit être encore plus importante, puisque contrairement à la taxation du travail elle n'est pas désincitative (Cremer, 2010). L'efficacité, au sens de l'allocation des ressources, est alors accrue par une telle taxe. Dans une vision utilitariste, la possession de richesse peut être en soi un vecteur d'utilité, éventuellement marginalement décroissante. Il y a alors une justification possible d'un prélèvement progressif sur la richesse et non plus simplement d'un prélèvement proportionnel (Boadway, Chamberlain et Emmerson, 2010).

Dans le cas d'une rente associée à la propriété du capital, la taxation de cette rente est également plus efficace, puisqu'elle ne désincite pas et permet de réduire une autre forme de taxation elle-même désincitative. L'efficacité n'épuise pas le sujet de la taxation. L'équité (qu'elle soit de traitement ou que l'on considère les conséquences de la taxation) est un argument important. Les inégalités de patrimoine sont aujourd'hui plus importantes que les inégalités de revenu et elles sont un facteur de leur persistance. Une taxation de la richesse peut alors être un instrument pour lutter contre les inégalités ou pour contrer leur expansion spontanée. La taxation du capital ou de ses revenus se confond parfois avec la taxation des héritages alors qu'une taxation au long de la vie peut se substituer à la taxation des successions, généralement très impopulaire.

Toujours dans un monde abstrait, il est équivalent de taxer le patrimoine ou les revenus du capital. Pour que cette équivalence tienne, il faut que tous les actifs aient un rendement égal, ce qui découle généralement des conditions d'arbitrage imposées dans les modèles théoriques. On constate en pratique que les actifs peuvent avoir des rendements très différents, y compris à risque égal, selon leur nature ou leurs propriétaires. C'est pourquoi Allais (1977) par exemple, proposait de taxer le patrimoine en utilisant un taux de

référence. Ainsi, les propriétaires détenant des actifs au rendement trop faible recevraient une incitation supplémentaire à « activer » leur patrimoine. Par ailleurs, les revenus du capital peuvent prendre la forme d'un revenu direct (intérêt, dividende) ou d'un gain en capital, réalisé par exemple lorsque l'actif est échangé. Dans une économie complexe et financiarisée, les gains en capital non réalisés peuvent remplacer les flux directs de revenu et ce d'autant qu'il est complexe de taxer les plus-values latentes.

Parallèlement à ces arguments théoriques, il existe des arguments empiriques qui justifient que l'on se penche sur la question de la taxation du capital. Le premier est que, dans les pays européens au moins (Piketty, 2010), les ratios patrimoine/revenu augmentent à nouveau depuis les années 1980, après avoir connu, après la Seconde Guerre mondiale, une longue phase où leur niveau était resté bas. Ce qui pouvait être un problème secondaire dans le passé (du fait par exemple des montants transmis d'une génération à l'autre) redevient une question d'importance (Piketty, 2008) et une base fiscale conséquente.

Le second est qu'après avoir été basses, les inégalités de patrimoine augmentent à nouveau. En France par exemple, le mouvement est assez récent puisque jusqu'au milieu des années 1990, les mesures (imparfaites) des inégalités de patrimoine concluaient plutôt à une baisse, alors que dans la période récente, elles augmenteraient (INSEE 2011, à propos de l'Enquête patrimoine 2010). Vouloir traiter des inégalités par la fiscalité est alors légitime puisque ces inégalités augmentent.

Un troisième point découle de ce que dans une économie de plus en plus financiarisée, il existe une porosité entre les revenus du travail et ceux du capital. Le capital n'est pas simplement le résultat d'une épargne accumulée qui grossit avec les intérêts composés. Le capital peut être constitué à partir d'une anticipation de gains du travail, conduisant à des gains en capital, qui peuvent eux-mêmes se matérialiser de différentes façons. Un flux de dividendes ou d'intérêts n'étant pas taxés de la même façon qu'une plus-value réalisée ou latente, la diversité des montages financiers permet de choisir la solution fiscalement la plus optimale. L'imperfection des marchés financiers conduit à ce que la capacité d'emprunt dépende de la productivité individuelle anticipée. La capacité d'emprunter liée à la position sur le marché du travail permet alors de profiter de

trous dans la fiscalité ou de jouer sur des effets de levier. Taxer la richesse permet de contrebalancer ces effets.

Nous adoptons ici une perspective empirique et nous nous concentrons sur le cas de la France. Nous cherchons à évaluer d'une part quels sont les revenus économiques engendrés par la propriété ou les créances détenues, en intégrant à la fois les revenus visibles (intérêts perçus, net des intérêts versés, dividendes, etc.) et les revenus non visibles comme les gains en capital (net de la consommation de capital fixe ou de la taxe inflationniste). Nous pouvons alors comparer ces revenus à ceux du travail. Nous pouvons également cumuler l'ensemble des impôts assis sur le patrimoine (de la taxe foncière à l'Impôt de solidarité sur la fortune ou les droits de mutation (voir encadré 1 pour un résumé du système français) et calculer un taux apparent de prélèvement sur le revenu. À partir de sources diverses (Landais, Piketty et Saez, 2011 notamment), nous affectons ces taxes et ces revenus par fractile de population et nous estimons une progressivité de l'imposition effective sur le patrimoine que nous pouvons comparer à la progressivité théorique ou légale.

1. Le patrimoine des ménages selon la comptabilité nationale

Selon les comptes nationaux, le patrimoine net des ménages français s'élève à 10 103 milliards d'euros en 2010, soit 5,2 fois le montant du Produit intérieur brut (source INSEE). Le patrimoine des ménages a augmenté relativement au PIB depuis 1996 quand il ne représentait que 3,0 fois le montant du PIB. Cette progression récente suit une stagnation relative entre 1978 et 1996 où le patrimoine représentait autour de 3 fois le PIB. D'après Piketty (2003), le ratio patrimoine/revenu des ménages¹ était de l'ordre de 1 en 1949 après avoir été supérieur à 6 en 1908 et de l'ordre de 3,5 en 1934. Le ratio récent ramène à des ratios observés au début de XX^e siècle.

La progression récente (de 1996 à nos jours) du patrimoine est en grande partie due à l'évolution des prix de l'immobilier. L'actif brut immobilier (terrains bâtis et logements) détenu par les ménages représentait 1,6 fois le PIB en 1996 et 3,5 fois en 2010. Cette augmentation fait suite à une faible progression entre 1978

1. Le revenu des ménages avant impôt est assez proche du PIB.

(1,3) et 1996 (1,6). Ainsi, la part de l'immobilier résidentiel dans l'actif brut des ménages est passée de 47 % en 1997 à 58 % en 2009.

Il est plus difficile d'avoir une idée précise de la concentration du patrimoine. Les enquêtes réalisées par l'INSEE font l'objet de sous-déclarations notoires dans le haut de l'échelle des patrimoines. Les déclarations fiscales devraient être plus fiables mais l'assiette de l'ISF est très étroite. Les déclarations des successions sont peut-être la source la plus satisfaisante concernant la distribution du patrimoine mais elles ne concernent qu'un public restreint. Toutefois, quelles que soient les sources, le patrimoine est très concentré entre les ménages. Selon l'Enquête patrimoine, en 2003 les 10 % les plus riches possédaient 46 % de l'ensemble du patrimoine (Cordier et alii, 2006). Landais et alii (2011) estiment la concentration du patrimoine par les rendements. Ils utilisent les revenus déclarés du patrimoine et déduisent le patrimoine détenu en imputant le rendement macroéconomique moyen des patrimoines fonciers, les actifs financiers non risqués (intérêts) et risqués (dividendes et assurance vie). Cette méthode est correcte si le rendement apparent du capital (d'après les déclarations de revenus) ne dépend pas du montant de patrimoine détenu. Si les plus riches ont des rendements plus élevés, par exemple, parce qu'ils ont des meilleurs placements, alors une telle méthode surestime leur patrimoine. En revanche s'ils ont des rendements apparents plus faibles, par exemple parce que le rendement de leur patrimoine se fait plus sous forme de gains en capital plutôt que sous forme de revenu distribué, alors une telle méthode sous-estime leur patrimoine². Sur la base des calculs de Landais et alii, la concentration du patrimoine est plus importante que dans les enquêtes, ce qui n'est pas étonnant : les 10 % (1 %) des Français les plus riches posséderaient 59 % (25 %) du patrimoine (graphique 1).

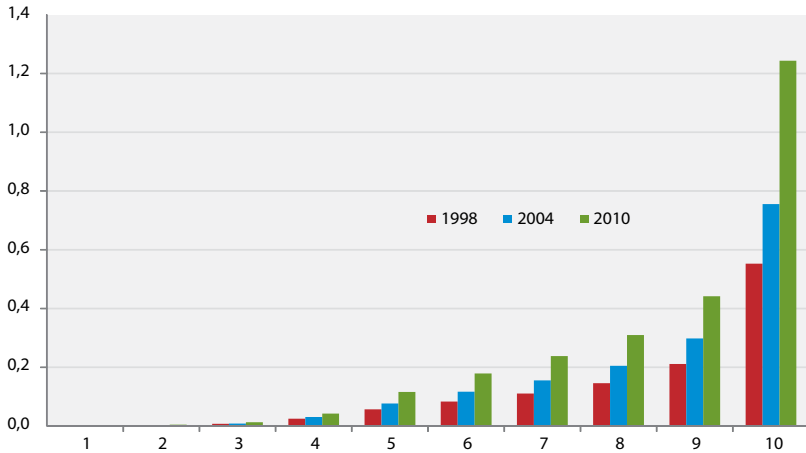
2. Voir Annexes Techniques : [http://www.revolution-fiscale.fr/annexes-simulateur/Annexes\(Simulateur\).pdf](http://www.revolution-fiscale.fr/annexes-simulateur/Annexes(Simulateur).pdf)

Encadré 1. La base de données « révolution fiscale »

Les informations concernant la répartition du patrimoine, des revenus du patrimoine et des impôts payés au titre des revenus du patrimoine proviennent de la base de données construite par C. Landais, T. Piketty et E. Saez (www.revolution-fiscale.fr ; version 0.0 : 19/01/2011). La base de données est une base de 800 000 observations individuelles fictives mais représentatives de la population française. Par construction, les fichiers reproduisent les masses de revenus déclarés annuellement. Les sources primaires utilisées par les auteurs sont : l'Enquête emploi, l'Enquête logement, l'Enquête budget des ménages, l'Enquête Patrimoine, l'Enquête Revenus fiscaux, ainsi que des données fiscales non publiques (échantillons lourds de déclarations de revenus, échantillons lourds de déclarations de fortunes, échantillons lourds de déclarations de successions). L'utilisation de ces échantillons de déclarations fiscales permet d'avoir une meilleure représentation de la répartition du patrimoine que les enquêtes qui sont soumises au problème de la sous-déclaration. Le revenu et le patrimoine sont calés sur les comptes nationaux de l'année 2010 (sur la base des prévisions macroéconomiques de l'INSEE). Certaines imputations font l'objet d'hypothèses simplificatrices : les intérêts d'emprunt sont imputés proportionnellement à tous les propriétaires en proportion de la valeur locative de leur patrimoine immobilier. L'écart entre l'Enquête logement et les comptes nationaux est affecté à moitié en loyers fictifs et à moitié en loyers réels.

Dans la base fictive, les données de patrimoine et de revenu sont des données individuelles par adulte (sur une base de 50,4 millions d'adultes en 2010) : par construction, les auteurs excluent les enfants de l'analyse (ce qui est relativement légitime concernant le patrimoine), et font l'hypothèse au sein des couples que le patrimoine et ses revenus sont partagés à moitié entre les conjoints (communauté de biens). Les déciles de revenu ou de patrimoine construits par les auteurs et nous-mêmes sous ces hypothèses ne prennent en compte ni la charge des enfants, ni les éventuelles économies d'échelle chez les couples, ce qui, contrairement aux revenus, ne pose pas particulièrement problème concernant le patrimoine.

Graphique 1. Répartition du patrimoine des ménages par décile de patrimoine (en millions d'euros)



Source : Enquêtes patrimoine 1998, 2004 et 2010, INSEE. Calculs des auteurs.

2. Des revenus fiscaux du capital aux revenus économiques réels

La comparaison entre le revenu (du travail ou du capital) et la richesse nette demande de comparer des flux à un stock, ce qui pose toujours un problème d'interprétation, le ratio d'un flux de revenu à un stock de richesse s'apparentant à un taux d'intérêt, susceptible de varier fortement dans le temps. Par ailleurs, les actifs ou les passifs qui composent la richesse nette sont de diverses natures et peuvent servir des flux de revenus explicites, plus ou moins réguliers, sous la forme d'intérêts reçus ou versés et de dividendes. Les valeurs de ces actifs ou passifs peuvent changer au cours du temps, sans qu'aucun flux n'apparaisse. Nous construisons un revenu augmenté qui additionne les différents revenus du travail ou des actifs servant des flux (*i.e.* les revenus du patrimoine) et les variations de valeur réelles (déflaté par l'IPC) de la richesse nette de la consommation de capital fixe qui ne résultent pas d'épargne (*i.e.* les gains en capital ou *gc*). Le stock de richesse n'est donc pas considéré en lui-même mais par les flux réels et virtuels qui lui sont associés. Ce stock est net des dettes éventuelles et le revenu du patrimoine est éventuellement négatif lorsqu'il n'est composé que d'intérêts versés.

$$R_{\text{augmenté}} = R_{\text{travail}} + R_{\text{propriété}} + gc$$

En comptabilité nationale, la somme des revenus du travail et du patrimoine constitue le solde des revenus primaires. Les revenus du patrimoine intègrent les dividendes, les intérêts nets et les loyers implicites ou explicites perçus par les ménages. Les revenus du travail intègrent les salaires et les cotisations sociales mais les prestations reçues ne sont pas incluses. Ce revenu diffère du revenu fiscal qui intègre certaines prestations sociales mais ne comptabilise pas les cotisations sociales ni les loyers implicites. Le revenu disponible brut quant à lui est construit en enlevant les impôts versés. On peut construire un revenu ajusté afin d'intégrer les prestations en nature (individualisables) reçues par les ménages. La notion de revenu que nous retenons ici est donc un revenu avant impôts, transferts entre ménages et prestations sociales en espèce ou en nature.

Les gains en capital sont évalués à partir des comptes de patrimoine produits par l'INSEE. Les comptes de variation du patrimoine permettent d'évaluer les gains en capital en distinguant les flux qui accroissent la richesse directement des changements de valeur autonome de la richesse.

La relation comptable suivante définit la variation de la richesse (W) ou de patrimoine. Cette relation peut se décomposer suivant la nature des actifs ou des passifs. Les actifs ou passifs financiers ont une consommation de capital fixe (CCF) nulle et les dettes ou crédits sont généralement non réévalués. Le principe de réévaluation est le prix de marché (*mark to market*). Cette convention est assez discutable, mais elle a le mérite de permettre une évaluation de la valeur des actifs. Un grand nombre d'actifs n'ont pas directement de valeur de marché, comme les biens résidentiels qui ne font pas l'objet d'une transaction ou d'une évaluation dans l'année ou les titres non cotés. Pour ces actifs, un principe de similarité est appliqué. Les actifs présentant des caractéristiques proches et pour lesquels on dispose d'une évaluation de marché servent de référence. En pratique cette convention s'avère très délicate parce qu'elle applique les variations récentes des prix de l'immobilier à l'ensemble du parc et qu'elle conduit à valoriser les actions non cotées de façon très approximative. Les changements de valeur d'une année à l'autre peuvent résulter de l'insuffisance de la mesure comme d'un changement dans la richesse des ménages. Les autres changements de valeur sont en pratique assez faibles et

permettent de prendre en compte ce qui n'est pas dans les trois autres catégories.

$$dW = \text{Flux} - \text{CCF} + \text{réévaluation} + \text{autres}$$

où W représente la richesse nette et CCF la consommation de capital fixe.

La détention d'actifs dans un univers inflationniste conduit à une taxe inflationniste. Symétriquement, les dettes se déprécient par ce mécanisme. Nous définissons les gains en capital comme :

$$g^c = \text{réévaluation} - \text{CCF} - \dot{p} \cdot W$$

où p représente l'indice des prix à la consommation.

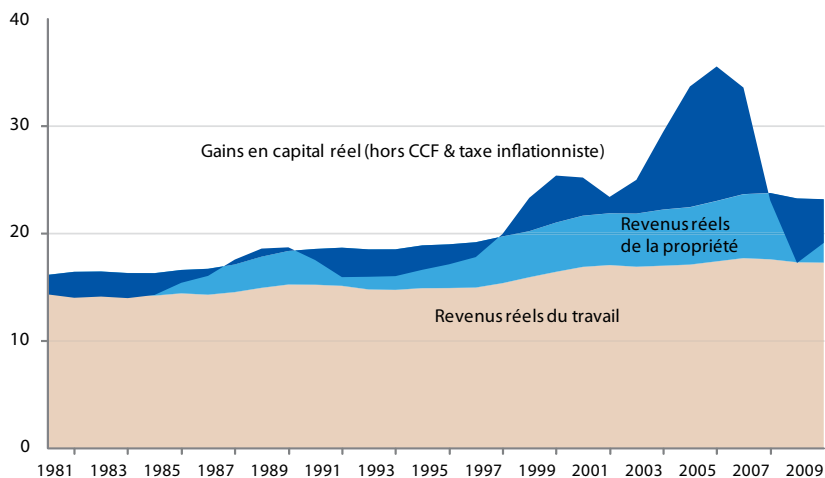
Cette définition peut s'appliquer à une décomposition de la richesse nette en actif ou en passif, en comptant algébriquement un actif positivement et un passif négativement. La taxe inflationniste pèse sur les actifs et les dettes se déprécient. Les gains en capital sont un flux non matérialisé qui peut être alors ajouté aux autres flux de revenu. Les gains en capital ainsi définis sont pour partie composés de plus-values réalisées à partir de plus-values latentes. Dans les deux cas ce sont les gains en capital instantanés. Si les marchés d'actifs sont efficients, alors ces gains en capital représentent bien la variation de la somme actualisée des flux futurs de gains que l'on peut attendre de la détention des actifs. Cette mesure instantanée résume donc bien l'anticipation du futur et peut être assimilée à un gain. Les révisions brutales des prix des actifs (donc les réévaluations brutales de la valeur des actifs) interdisent de penser que l'efficiency des marchés à un sens quelconque. Cependant, ces gains en capital représentent bien le gain que pourra faire un ménage s'il réalise dans l'année la vente de ses actifs (en supposant que cela n'ait pas d'influence sur le prix). Cette mesure ne doit donc pas être prise au pied de la lettre : elle constitue un revenu « particulier et virtuel » pour les ménages. Néanmoins, les comptes de patrimoine nous fournissent cette information et c'est ce dont nous disposons de plus efficace pour approcher la notion de plus-value réalisée ou latente.

Pour obtenir le revenu augmenté réel, il suffit alors de diviser par l'indice de prix de l'année le revenu augmenté.

$$R_{\text{aug.réel}} = \frac{R_{\text{travail}} + R_{\text{propriété}} + g^c}{p}$$

Le revenu du patrimoine augmenté des gains en capital peut être décomposé suivant les catégories d'actif ou de passif. En particulier, nous distinguons les actifs immobiliers des actifs financiers.

Graphique 2. Pouvoir d'achat du revenu augmenté par adulte
(en milliers d'euros 2005)



Source : Comptes de patrimoine, comptabilité nationale, INSEE. Calculs des auteurs.

Les revenus du travail sont peu volatils comparés aux deux autres composantes du graphique 2. Ils augmentent globalement au cours de la période, bien qu'ils décroissent ou stagnent dans les phases de récession de l'économie française (1993-95, 2002-03, 2008-10). Les revenus réels du patrimoine sont assez peu volatils et croissent plus vite que les revenus du travail. Ils sont passés de 10 % à 34 % des revenus du travail entre 1981 et 2010. Cette progression s'est faite principalement jusqu'en 1995, année à partir de laquelle les revenus du patrimoine sont à peu près constants relativement à ceux du travail. Les gains en capital sont très volatils. De 1981 à 1997, les gains en capital réels sont en moyenne négatifs. Ils amputent de 6,8 % par an le revenu total réel par adulte. Depuis 1998, le revenu augmenté par adulte augmente très rapidement grâce aux gains en capital. Les gains en capital nets de la taxe inflationniste et de la consommation de capital fixe culminent à plus de 10 000 euros (prix 2005) par an en 2006. L'éclatement de la bulle internet en 2001-2002 a réduit à la fois les revenus du travail et les gains en capital. À partir de 2008 les gains

en capital sont négatifs. L'impact de la crise financière (dépréciation des actifs financiers) et la moindre croissance des prix de l'immobilier ne peuvent compenser la taxe inflationniste et la consommation de capital fixe des bâtiments résidentiels. Au total, de 1998 à 2010 et malgré deux crises financières, les gains en capital augmentent en moyenne de 12 % par an le revenu (33 % en moyenne de 2004 à 2007).

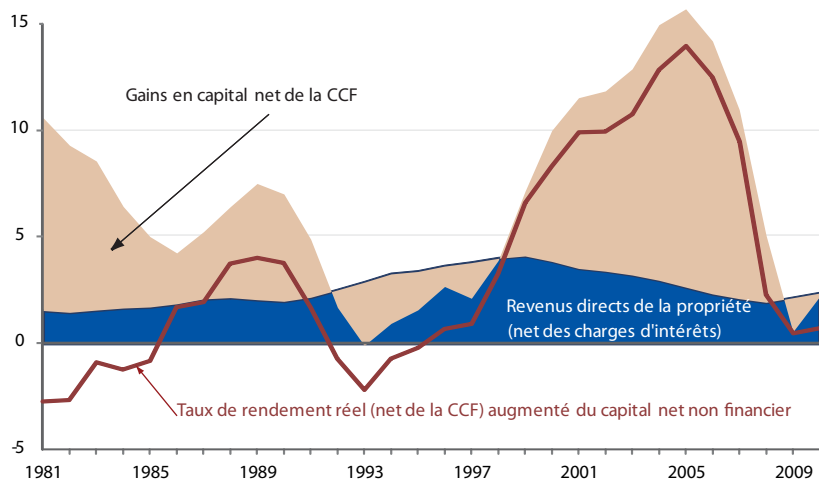
Au cours de la période 1999-2007, les gains en capital moyens nets de la CCF et de la taxe inflationniste ont représenté 21 % des revenus totaux hors gains, avec un pic en 2006 à plus de 40 % (graphique 2). Au cours de ces dix années, les gains en capital ont été supérieurs au flux de revenu réel généré par le capital financier et non financier qui a représenté en moyenne 18 % des revenus totaux hors gains. Les revenus du capital (y compris les gains en capital) ont représenté sur cette période 39 % des revenus hors gains en capital alors que la part des revenus du travail a été de 58 %. Au cours de l'année 2006, les revenus du capital (y compris gains en capital) ont représenté 59 % des revenus totaux (hors gains) et ont été supérieurs à ceux du travail (57 %).

Les revenus du patrimoine augmentés des gains en capital permettent de calculer un rendement des actifs détenus par les ménages en les rapportant à la valeur du stock net de richesse, tel que mesuré par les comptes nationaux. Ce rendement est décomposé par type d'actifs en distinguant d'un côté les actifs financiers et de l'autre les actifs non financiers. Concernant les ménages, les actifs non financiers sont principalement des actifs immobiliers, principalement résidentiels. Les crédits de long terme des ménages sont soustraits de la valeur des actifs non financiers, pour obtenir donc des actifs non financiers nets des dettes. Ceci constitue une approximation dans la mesure où des ménages peuvent s'endetter à long terme pour acquérir des actifs financiers. Nous avons supposé que ceci est négligeable. Par ailleurs, le compte de patrimoine des ménages intègre également le capital productif des entrepreneurs individuels, mais il est faible en comparaison des autres actifs.

Le taux de rendement réel augmenté des actifs non financiers a été de 10,5 % de 1999 à 2007 (graphique 3), alors que les flux directs (principalement des loyers fictifs et effectifs nets des charges d'intérêts) ont été seulement de 1,3 % en proportion de la valeur du stock de capital. Sur une période de trente années (1981-2010),

le taux de rendement réel augmenté net des actifs non financiers a été de 3,6 % par an, avec un rendement réel de -0,7 % par an associé aux flux directs.

Graphique 3. Taux de rendement des actifs non financiers (en %)



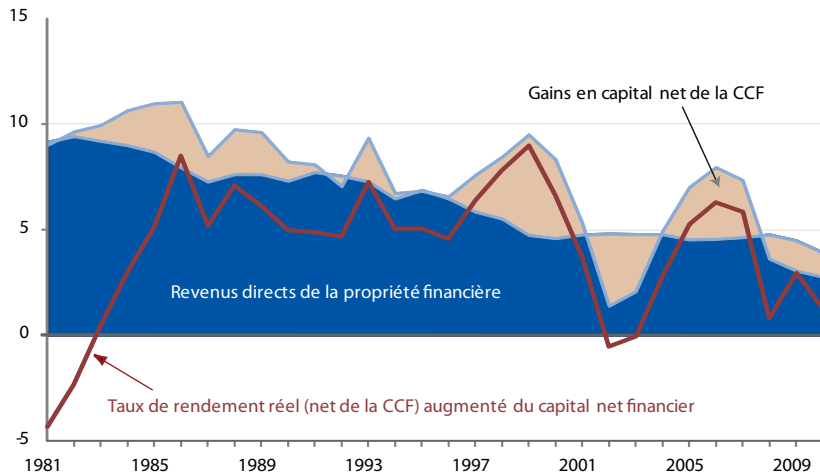
Source : Comptes de patrimoine, comptabilité nationale, INSEE. Calculs des auteurs.

La graphique 4 présente les mêmes éléments pour les actifs financiers. Le taux de rendement réel augmenté net de la taxe inflationniste des actifs financiers est de 4,3 % de 1999 à 2007, dont 3,2 % passant par le flux de revenus directs générés par le capital non financier. Sur une longue période (1981-2010), le taux de rendement réel augmenté net de la taxe inflationniste des actifs financiers est de 4,1 %, avec un taux de rendement réel de 3,1 % lié au flux de revenus générés par le capital financier.

Depuis 1998, le rendement des actifs non financiers est dû à plus de 70 % aux gains en capital. Le rendement des actifs financiers issu des flux directs de revenu est assez stable à 4,7 % de la richesse financière. Les gains en capital sur les actifs financiers induisent une très grande volatilité du rendement. Néanmoins entre 1998 et 2010, ceux-ci ajoutent en moyenne 0,8 % de rendement.

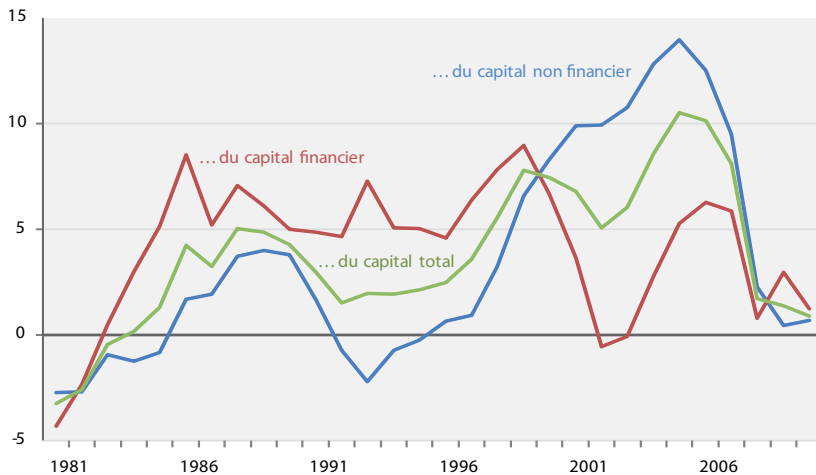
Sur longue période (1981-2010), le taux de rendement réel augmenté du capital net total a été de 3,8 % (graphique 5). De 1999 à 2007, celui-ci a atteint en moyenne 7,8 % (supérieur à 10 % en 2005 et 2006).

Graphique 4. Taux de rendement des actifs financiers (en %)



Source : Comptes de patrimoine, comptabilité nationale, INSEE. Calculs des auteurs.

Graphique 5. Taux de rendement augmenté des actifs financiers et non financiers (en %)



Source : Comptes de patrimoine, comptabilité nationale, INSEE. Calculs des auteurs.

De 1981 à 2010, les revenus générés par les actifs financiers contribuent à 37 % au rendement total augmenté des actifs et les gains en capital non financier net de la CCF à 36 %. De 1999 à 2007, 54 % du rendement augmenté du capital est lié aux gains en capital non financier et les revenus générés par les actifs financiers

ne représentent plus que 22 %. Quelle que soit la période, environ 75 % du rendement augmenté est lié aux gains en capital non financiers et aux flux de revenus générés par les actifs financiers (tableau 1). Ce qui change, c’est le partage entre les deux mais pas la contribution globale de ces deux composantes. Y a-t-il un effet de vase communicant ? Les investisseurs se reportent-ils sur la pierre lorsque les revenus générés par les actifs financiers leur paraissent insuffisants, ce qui a pour effet de gonfler le prix des actifs non financiers ?

Tableau 1. Contribution au rendement réel augmenté de l’actif net total (en %)

	1981-2010	1999-2007
Flux revenus actifs non financiers	21	18
Flux revenus actifs financiers	37	22
Gains en capital actifs non financiers net CCF	36	54
Gains en capital actifs financiers net CCF	6	6
Taux de rendement réel augmenté de l’actif net total	3,8	7,8

Source : Comptes de patrimoine, comptabilité nationale, INSEE. Calculs des auteurs.

3. Comment sont répartis les revenus augmentés ?

Landais, Piketty et Saez (2011) donnent une distribution des revenus et des situations patrimoniales par individu pour l’année 2010. Cette distribution nous permet d’affecter les gains en capital aux déciles, en fonction de la composition de leur patrimoine. Nous ne pouvons pas prendre en compte des gains en capital qui sont corrélés aux revenus. Ceci peut être le cas si la répartition géographique des individus est corrélée à leurs revenus (parce que les prix des logements sont hétérogènes spatialement par exemple) et si les plus fortes hausses de prix de l’immobilier ont eu lieu là où les revenus et les prix sont les plus élevés. Retrouver cette information est envisageable mais demande un niveau de détail bien supérieur à celui que nous avons utilisé. De la même façon, nous connaissons le montant du patrimoine financier des plus riches, mais il ne nous est pas possible de mesurer les gains en capital réalisés par ceux-ci. Nous affectons donc les gains en capital moyens sur le capital financier. Cette analyse est donc plus exploratoire que descriptive.

Le tableau 2 décrit le résultat de cette affectation. Les premiers déciles ont peu de patrimoine, peu de revenus du patrimoine. Le patrimoine est concentré sur les plus riches, le dernier décile détenant presque 50 % du patrimoine total, le dernier centile plus d'un cinquième.

Le ratio patrimoine sur revenu est élevé pour les premiers déciles. Cela tient au fait que le revenu des premiers déciles est faible alors que leur patrimoine foncier ou professionnel n'est pas nul. Il s'agit par exemple de personnes ayant un revenu faible et étant propriétaires d'un petit logement ou d'agriculteurs ayant un patrimoine professionnel non nul et des revenus hors autoproduction très faibles. Cela peut également provenir de données manquantes sur les revenus. L'échantillon étant trié sur les revenus, cela conduit à des revenus très faibles et très mal mesurés.

Le ratio patrimoine/revenu décroît jusqu'au 5^e décile et augmente ensuite. Le ratio patrimoine/revenu pour l'ensemble est égal à 7,3, supérieur à celui que l'on estime dans la comptabilité nationale. Ceci est dû à la définition différente du revenu dans l'approche qui est faite ici.

En écartant les deux premiers déciles, le ratio revenu du patrimoine/revenu est assez faible (de l'ordre de 15 %). Il est égal à 50 % pour le dernier décile. Pour le dernier millime, les revenus du patrimoine sont supérieurs aux revenus du travail. Les gains en capital, principalement issus de la propriété foncière, sont assez faibles (autour de 10 % du revenu) jusqu'au 8^e décile. Ils deviennent, proportionnellement, plus important pour le 9^e décile (12,3 % du revenu) et pour le 10^e décile (21,3 %). Ce n'est que pour le dernier centile ou le dernier millime que l'on observe des gains en capital proportionnellement au revenu aussi importants. L'explication tient au fait que les gains en capital sont importants pour les patrimoines fonciers plus représentés dans les derniers déciles. En revanche, pour les ultra-riches, c'est le patrimoine financier qui assure des gains en capital importants par rapport au revenu.

Tableau 2. Répartition par décile du patrimoine et des gains en capital, année 2010

Décile/ Centile de revenu disponible individuel*	Revenu disponible/ an/adulte	Patrimoine	% du patri- moine d1-10	Patrimoine foncier	Patrimoine financier	Patri- moine prof.	Patrimoine financier & prof.	1. Revenus patrimoine	2. dont plus- values déclarées	3. Gain en capital net (hors CFF, inflation)	Revenus augmen- tés du patri- moine (1+3-2)	Rende- ment apparent du patri- moine	Rende- ment augmenté du patrimoine
1 ^{er} d.	1 829	29 149	1,6 %	23 815	5 240	94	5 334	866	0	566	1 432	3,0 %	4,9 %
2 ^e d.	7 500	58 954	3,2 %	43 449	14 266	1 239	15 505	1 832	0	1 101	2 932	3,1 %	5,0 %
3 ^e d.	11 789	69 435	3,8 %	50 317	16 087	3 032	19 119	2 108	0	1 327	3 435	3,0 %	4,9 %
4 ^e d.	15 430	82 506	4,5 %	57 982	19 946	4 578	24 524	2 502	1	1 600	4 101	3,0 %	5,0 %
5 ^e d.	18 477	86 697	4,7 %	60 998	21 012	4 687	25 699	2 631	1	1 708	4 338	3,0 %	5,0 %
6 ^e d.	21 356	103 568	5,7 %	72 814	25 479	5 276	30 754	3 167	1	2 027	5 194	3,1 %	5,0 %
7 ^e d.	24 649	126 678	6,9 %	86 700	32 579	7 399	39 978	3 940	3	2 480	6 417	3,1 %	5,1 %
8 ^e d.	29 084	160 013	8,8 %	104 655	44 466	10 891	55 357	5 068	7	3 134	8 195	3,2 %	5,1 %
9 ^e d.	36 541	229 863	12,6 %	137 113	73 571	19 179	92 750	7 570	34	4 490	12 026	3,3 %	5,2 %
10 ^e d.	83 134	879 371	48,2 %	274 611	494 793	109 968	604 761	42 635	3 886	17 710	56 459	4,4 %	6,4 %
déciles 1-10	24 979	182 623	100 %	91 245	74 744	16 634	91 378	7 232	393	3 663	10 502	3,7 %	5,8 %
96 ^e c.	60 093	498 262	2,7 %	214 320	211 519	72 423	283 942	18 231	326	9 669	27 574	3,6 %	5,5 %
97 ^e c.	67 309	593 380	3,2 %	243 425	258 471	91 484	349 955	22 218	476	11 371	33 113	3,7 %	5,6 %
98 ^e c.	78 510	762 787	4,2 %	305 030	330 966	126 791	457 757	29 154	819	15 057	43 393	3,7 %	5,7 %
99 ^e c.	100 006	1 109 755	6,1 %	397 647	515 981	196 127	712 108	45 059	1 805	21 982	65 236	3,9 %	5,9 %
100 ^e c.	281 699	4 001 516	21,9 %	665 321	2 938 076	398 119	3 336 195	247 610	34 669	84 379	297 320	5,3 %	7,4 %
1000 ^e m.	1 102 060	17 300 000	9,5 %	1 260 000	15 400 000	640 000	16 040 000	1 276 709	252 495	380 358	1 404 572	5,9 %	8,1 %

Champ : Individus de plus de 18 ans.

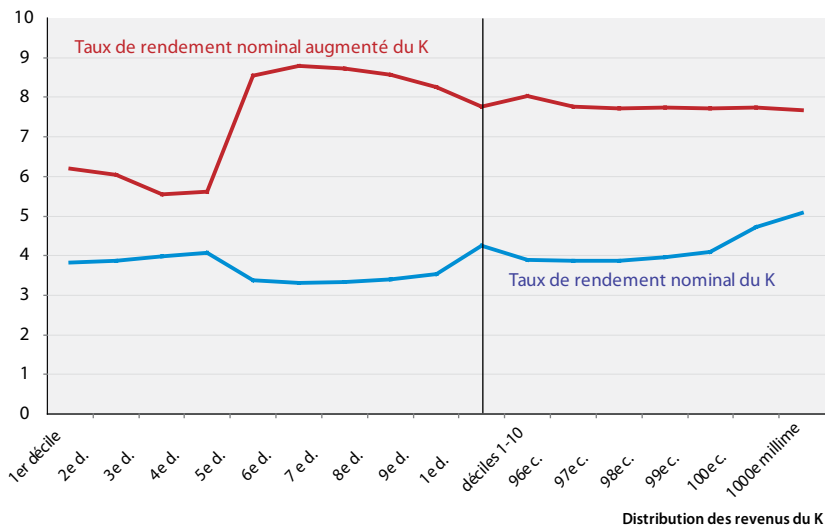
* Revenu disponible individuel = revenus du travail + revenus du patrimoine + revenus de remplacement + transferts sociaux - impôts. Voir les hypothèses permettant d'individualiser ces revenus dans les annexes de Landais, Piketty et Saez (2011) : <http://www.revolution-fiscale.fr/annexes-simulateur/Annexes%28Simulateur%29.pdf>

Source : Calculs des auteurs ; Landais, Piketty, Saez (2011).

La part du patrimoine foncier dans le patrimoine est maximale pour le 1^{er} décile et décroît ensuite. Elle est de 59 % au 9^e décile, et ne devient inférieure à 50 % que pour le dernier décile. Pour les 9 premiers déciles, ce sont donc les gains en capital sur le patrimoine foncier qui constitue la modification majeure que nous apportons aux données de Landais, Piketty et Saez.

La prise en compte des gains en capital, la nature différente des actifs détenus conduit les ménages à bénéficier de rendements différents en fonction de leur revenu. Pour évaluer le taux de rendement augmenté du capital sur longue période, nous avons retenu la période des quinze dernières années (1996-2010) marquée par deux crises majeures. Cela conduit à des gains en capital assez faibles sur les actifs financiers et élevés sur les patrimoines fonciers. Le graphique 6 illustre l'ampleur de la correction pour les rendements apparents du patrimoine en fonction des déciles de revenu du capital (non augmenté). La prise en compte des gains en capital accroît significativement le rendement du patrimoine détenu par les déciles 5 à 9 de revenus du capital. Notons que le rendement des premiers déciles est estimé ici assez grossièrement puisque nous appliquons le rendement moyen des classes d'actifs.

Graphique 6. Taux de rendement du capital et du capital augmenté par décile de revenu du capital (en %)



Source : Calculs des auteurs ; Comptabilité nationale, éléments budgétaires, Landais, Piketty, Saez (2011).

Encadré 2. La fiscalité du patrimoine et de ses revenus en France

La fiscalité du patrimoine s'appuie sur un ensemble d'instruments assis sur la détention de patrimoine, sa transmission ou les revenus qui en découlent.

Les débats concernant la fiscalité assise sur la détention de patrimoine se focalisent le plus souvent sur l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) mais ce sont les taxes foncières qui représentent l'imposition la plus importante frappant la détention de patrimoine.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont prélevées par l'Etat au profit des collectivités territoriales qui en fixent le taux (le taux ne pouvant dépasser 2,5 fois la moyenne départementale ou nationale). Sont redevables des taxes foncières les propriétaires des locaux d'habitation (habités ou non), des parkings, des bâtiments commerciaux, industriels ou professionnels, ainsi que des terrains à bâtir, terrains agricoles, étangs et carrières. Elles concernent la fois les personnes physiques (particuliers) et les personnes morales (sociétés). Les bases d'imposition de la TFPB et de la TFPNB sont respectivement 50 % et 80 % de la « valeur locative cadastrale » (VLC). Les VLC correspondent au loyer théorique qu'un propriétaire pourrait retirer de son bien s'il le louait aux conditions du marché. Ces valeurs locatives ont été initialement estimées en 1960 pour le non bâti et 1970 pour le bâti. Chaque commune a alors effectué un zonage géographique en zones locatives homogènes et des valeurs de référence au mètre carré pondérées par les éléments de confort propres à chaque habitation ont été établies pour chaque zone. Un coefficient d'actualisation reflétant l'évolution du marché locatif au niveau départemental entre 1970 et 1980 ainsi qu'un coefficient reflétant l'évolution nationale depuis 1980 sont ensuite appliqués³. Les constructions nouvelles, les changements d'affectation et les modifications d'importance donnent lieu à une obligation déclarative et à une nouvelle évaluation de la VLC par les services fiscaux. Une procédure de révision générale tous les 6 ans était initialement prévue mais n'a jamais été appliquée, seule la révision nationale annuelle est appliquée depuis 1980. Une révision a eu lieu en 1990 mais son application a été abandonnée en 1992 car les transferts induits auraient été « d'une ampleur qui a été jugée insupportable par les autorités politiques » (Cour des comptes, 2009). Les VLC90 ne sont pas utilisées et les différences entre les VLC70 et 90 n'ont pas été rendues public. La Cour des comptes pointe l'obsolescence des bases (2,2 millions de logement sont consi-

3. La procédure est en fait plus complexe. La Cour des comptes détaille les treize étapes suivies par les agents de l'administration fiscale : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/2-assiette-impots-locaux.pdf> (p. 3).

dérés insalubres par les services fiscaux et plus de 4 millions sans salle de bains) et son caractère inéquitable (entre le centre-ville et la périphérie, les nouveaux bâtiments, les récents et les anciens⁴). Le Conseil des prélèvements obligatoires estime à 17,5 milliards d'euros les taxes foncières payées sur les propriétés bâties par les ménages en 2008 sur un produit total de 23,5 milliards (CPO, 2009). Le produit de l'ensemble des taxes foncières est estimé à 27,7 milliards en 2007.

L'ISF a fait l'objet de nombreuses réformes dont la dernière date de 2011. Au 1^{er} janvier 2011, l'ISF est dû par les foyers détenant un patrimoine net taxable supérieur à 1,3 million d'euros. L'assiette est relativement étroite : la résidence principale fait l'objet d'un abattement de 30% sur leur valeur vénale réelle, les biens professionnels sont exonérés sous certaines conditions. Un nouveau barème à deux tranches est mis en place à partir de 2012 avec un taux de 0,25 % sur la totalité de la valeur nette taxable du patrimoine pour les patrimoines compris entre 1,3 et 3 millions d'euros et 0,5 % sur la totalité du patrimoine pour ceux supérieurs à 3 millions d'euros. Un système de décote est mis en place pour lisser les effets de seuil. Ce système remplace le barème à 6 tranches à taux marginaux progressifs allant de 0,55 %, à partir de 790 000 euros, à 1,80 % pour la fraction de patrimoine supérieure à 16,5 millions d'euros). Alors qu'en 2010, les recettes d'impôts se sont élevées à 4,5 milliards d'euros, le Projet de loi de finances 2012 évalue l'impôt à 3,0 milliards d'euros. Même selon cette évaluation, que l'on peut considérer comme optimiste compte-tenu de la baisse des taux⁵, l'ISF représenterait moins de 10 % des impôts sur la détention de patrimoine. La réforme s'accompagne d'une suppression du bouclier fiscal qui plafonnait l'imposition directe globale (impôt sur le revenu, ISF, taxes foncières, taxe d'habitation, CSG et CRDS) à 50 % du revenu fiscal de référence. Étant donné les taux marginaux d'imposition sur les revenus, ce bouclier fiscal concernait essentiellement les redevables de l'ISF et des taxes foncières à faibles revenus imposables, qu'ils aient réellement de faibles revenus (certains redevables des taxes foncières), ou que leurs revenus ne soient pas intégrés dans le revenu fiscal de référence (plus-values immobilières, PEA, assurance-vie...). En 2011, les sommes remboursées au titre du bouclier fiscal s'élevaient à environ 600 millions d'euros.

La transmission du patrimoine fait l'objet d'une taxation différente selon qu'elle se fait à titre gratuit, ce qui donne lieu à des droits de transmission à titre gratuit (DMTG) ou à titre onéreux (droits de transmission

4. Les bâtiments construits dans les années 1960 dans les périphéries des villes sont ainsi toujours jugés plus confortables par les services fiscaux que les bâtiments haussmanniens d'un centre-ville.

5. Piketty évalue le nouveau montant 2012 à 1,8 milliards : <http://www.revolution-fiscale.fr/dans-les-medias/83/>

à titre onéreux : DMTO). Concernant les DMTG, les régimes des donations et des successions sont liés et ils donnent lieu à de nombreuses exonérations. La part de chaque bénéficiaire d'une donation ou d'une succession fait l'objet d'un abattement dont le montant en ligne directe a été porté de 50 000 euros à 150 000 euros en 2007 et qui s'élève en 2012 à 159 000 euros⁶. Cet abattement se renouvelle tous les 10 ans : au-delà de cette période, une nouvelle donation ou une succession donne droit à un nouvel abattement. Les transmissions d'entreprises peuvent donner lieu à des exonérations partielles. Les contrats d'assurance-vie, qui prévoient le versement d'un capital ou d'une rente à un bénéficiaire déterminé, ont longtemps fait l'objet d'une exonération totale des capitaux transmis. Pour les primes versées après 1998, avant l'âge de 70 ans, l'imposition est de 20% au-delà d'un l'abattement de 152 500 euros. Les sommes ne sont soumises au droit commun qu'à concurrence de la fraction des primes versées après l'âge de 70 ans excédant 30 500 euros (CPO, 2009). Les sommes rentrant dans les donations et successions sont soumises à un barème progressif qui dépend du lien de parenté et dont le taux marginal s'élève à 45% en 2011 pour les sommes supérieures à 1,8 millions d'euros pour les donations et successions en ligne directe ou entre conjoints. En 2010, les droits de successions représentent 6,9 milliards d'euros (PLF2012) et les droits de donations à 0,9 milliards d'euros, soit un total de 7,8 milliards d'euros pour les DMTG. Les DMTO concernent à la fois les personnes physiques et morales et bénéficie aujourd'hui essentiellement aux collectivités locales. Le taux normal est de 5,09 % mais les collectivités territoriales peuvent le réduire. En 2010, les recettes totales des DMTO s'élevaient à 11,9 milliards d'euros (PLF, 2012). La perception est considérée comme étant facile et sûre et ne fait pas l'objet d'exonérations opaques.

Les revenus du patrimoine sont hétérogènes et font l'objet d'une imposition différenciée selon leur nature. La contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine s'appuie sur l'assiette la plus large. Elle comprend les revenus fonciers, les plus-values immobilières, les revenus de capitaux mobiliers (y compris les produits exonérés d'impôt sur le revenu : plans (PEL) et comptes épargne logement (CEL), assurance-vie, plan d'épargne populaire (PEP), plan d'épargne en actions (PEA)), les plus-values de cession de valeurs mobilières, et les plus-values professionnelles à long-terme). Les livrets A, jeune, d'épargne populaire, de développement durable et d'épargne-entreprise sont exonérés. Le taux des contributions sociale est de 8,2 % pour la CSG auquel s'ajoutent la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) dont le taux est de 0,5 %, le prélèvement RSA au taux de 1,1 % et le prélèvement

6. Un couple avec deux enfants peut ainsi transmettre sans droits de donation jusqu'à 636 000 euros à ses enfants tous les 10 ans. Ce montant seul le placerait dans le 96^e centile de patrimoine.

social (3,7 %), pour un taux global de 13,5 %. Une hausse de 2 points à 15,5 % est votée en 2012 dans le cadre de la mise en place de la « quasi-TVA sociale »⁷ (contre 11 % en 2008, soit une hausse de 4,5 points en quatre ans). L'impôt sur le revenu s'appuie sur une assiette plus étroite, notamment pour la partie imposée au barème avec les autres revenus (et dont le taux marginal supérieur s'élève à 41 % (temporairement 44 % pour les revenus supérieurs à 250 000 euros). Le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) permet d'exclure 8 milliards d'euros de l'assiette fiscale (CPO, 2009). Le taux est rehaussé au 1^{er} janvier 2012 de 19 à 21 % sur les dividendes et à 24 % sur les revenus des placements à taux fixe. Les exonérations totales concernent : les plus-values sur la cession de la résidence principale, les plus-values de cession des autres immeubles au-delà de la 15^e année (30^e à partir du 1^{er} janvier 2012), les revenus du Plan d'épargne-logement (plafond de 61 000), les contrats de capitalisation ou d'assurance-vie qui font l'objet d'un taux forfaitaire libératoire de 7,5 % au-delà de 8 ans de détention, les Plans d'épargne en actions au bout de cinq ans de détention (plafond de 132 000 euros). Au total, moins de 40 % des revenus du patrimoine (au sens fiscal) sont soumis à l'impôt au barème (CPO, 2009). Le CPO estime à 24,2 milliards les prélèvements sur les revenus du patrimoine en 2007 : 14,6 milliards d'euros pour les contributions sociales, 1,1 milliards pour le prélèvement forfaitaire libératoire et 8,5 milliards d'euros au titre de l'impôt sur le revenu au barème, ce qui correspond à un taux d'imposition moyen de 15,1 % sur les revenus du patrimoine tels qu'estimés par le CPO (revenu réel estimé à 151 milliards en 2007 comprenant les intérêts, dividendes et plus-values effectives hors résidence principale).

Au total, en 2007, le CPO estimait à environ 65 milliards d'euros les prélèvements globaux sur le patrimoine des ménages (tableau), dont seulement 6 % au titre de l'ISF, 28 % au titre des taxes foncières, 28 % au titre des droits de mutation et 37 % au titre de l'impôt sur le revenu, des prélèvements libératoires et des cotisations sociales.

Impôts sur le patrimoine des ménages (en millions d'euros)

	2007	En %
Imposition sur la détention		
ISF	4 000	6,2
Taxes foncières	18 200	28,0
Total	22 200	34,2
Imposition sur la transmission		
DMTG	9 000	13,9
DMTO	9 500	14,6
Total	18 500	28,5
Imposition sur les revenus		
IR + cotisations sociales	24 200	37,3
Total (ménages)	64 900	100

Source : CPO (2009).

7. Voir l'article de É. Heyer, M. Plane et X. Timbeau dans ce numéro.

4. Quel est le taux d'imposition « augmenté » sur le patrimoine ?

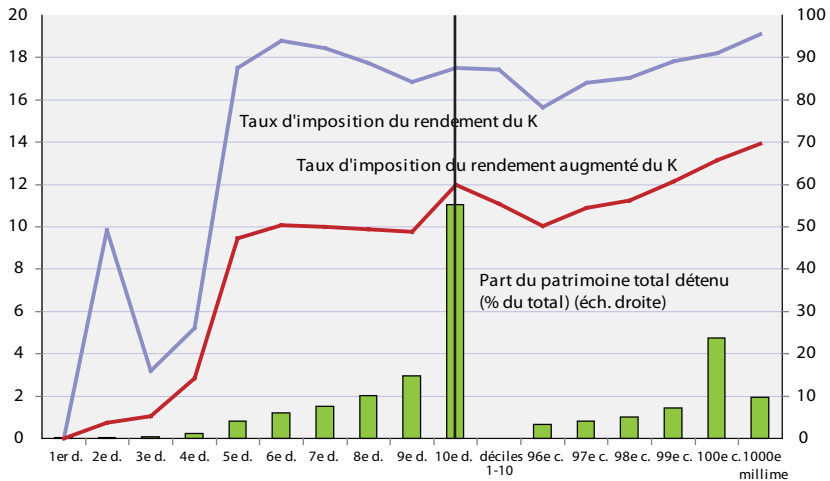
En ayant une vision différente des rendements du capital, il est possible de calculer un taux d'imposition des revenus du capital. Les revenus augmentés du capital intégrant les gains en capital, latents ou réalisés, la mesure du taux d'imposition apparent est plus pertinente, aux réserves près concernant la reconstruction statistique.

Les impôts sur le capital considérés ici sont : la CSG sur les revenus directs du capital, l'IRPP sur les revenus du capital, y compris le prélèvement forfaitaire libératoire, les droits de mutation à titre gratuit (DMTG, principalement les successions et les dons), les droits de mutation à titre onéreux (DTMO, acquittés lors des ventes d'immobiliers), l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et les taxes foncières.

On constate sur le graphique 7 les éléments suivants :

- les premiers déciles de revenu du patrimoine (hors gains en capital) ont un peu de patrimoine mais ne déclarent pas ou très peu de revenus du patrimoine et donc n'ont pas ou très peu d'impôt sur le patrimoine, d'où une allure peu interprétable et très incertaine de la courbe d'imposition. Les 4 premiers déciles ne possèdent que 2 % du patrimoine.
- Pour les 6 déciles de revenu du patrimoine (hors gains en capital) restant, le taux d'imposition du capital augmenté est largement diminué par les plus-values latentes non imposées : ce taux est autour de 10 % entre le 5^e décile jusqu'au 95^e centile contre un taux apparent oscillant entre 16 et 19 %. Ce taux est faible au regard des taux touchant les revenus direct du capital. Les gains en capital non imposés permettent de faire baisser le taux d'imposition et conduisent à une très faible imposition du capital.
- Au-delà, il augmente peu : 12 % pour les deux derniers centiles, 13 % pour le dernier centile et 14 % max pour le dernier millime. En ayant moins de foncier (proportionnellement au patrimoine total !), et compte-tenu de notre méthode de calcul, le taux d'imposition remonte lorsqu'il est composé de plus en plus d'actifs financiers. Cependant, nous n'avons pas de mesure directe du recours à des produits financiers sophistiqués pour « transformer » les revenus directs du capital en gains latents non imposés.

Graphique 7. Taux d'imposition du capital et du capital augmenté par décile de revenu du capital (en %)



Source : Calculs des auteurs ; Comptabilité nationale, éléments budgétaires, Landais, Piketty, Saez (2011).

5. La fiscalité du patrimoine entre assiette trouée et compromis bancal

La fiscalité française du patrimoine se caractérise par une assiette relativement étroite (les loyers fictifs et une grande partie des gains en capital ne sont pas imposés, voir encadré 2) compensée par une fiscalité qui ne taxe pas directement le revenu (par exemple, les DMTO). Une partie importante de la taxation transite par des taxes qui sont à l'origine de distorsions importantes. Les DMTO sont ainsi perçus lors des transactions. Un bien vendu de multiples fois sera plus taxé qu'un bien conservé longtemps. Une vente forcée ou accidentelle induira la taxation d'un individu alors que le bien d'un autre individu, à la capacité contributive égale, ne sera pas taxé.

Les loyers fictifs ne sont pas imposés. Ceci constitue une faille importante et conduit à une rupture de l'équité horizontale : suivant qu'ils sont ou non propriétaires de leur résidence principale, les ménages acquittent un impôt très différent. Ceci rend également la rentabilité nette de la location plus faible et conduit à accroître le prix des loyers au détriment de l'égalité devant l'impôt (si l'on prend en compte le fait que l'accès à la propriété par le

crédit est très corrélé au revenu). Imposer les loyers fictifs est impopulaire et très difficile à faire accepter. Rendre déductibles les loyers effectifs et augmenter à concurrence le taux moyen d'imposition rencontreraient moins d'opposition et réduirait largement l'inégalité de traitement (encadré 3).

Encadré 3. Imposer les loyers fictifs ou déduire les loyers réels ?

De nombreux économistes se prononcent pour l'imposition des loyers fictifs des propriétaires occupants. Par exemple, Landais *et al.* (2011) proposent de créer une nouvelle cotisation sur le revenu du capital des ménages et d'y inclure les loyers fictifs des propriétaires avant, afin d'intégrer ce nouvel impôt à l'impôt sur le revenu à assiette large et barème progressif. Il est indéniable que le service de logement, net des remboursements d'emprunt, que se procurent les propriétaires augmente leur capacité contributive comparés aux locataires. Toutefois, la fiscalisation des loyers fictifs pose deux problèmes : d'une part, l'évaluation du loyer n'est pas évidente ; d'autre part, les blocages politiques peuvent être importants étant donné le niveau des transferts et donc le nombre des ménages perdants et gagnants à une telle réforme. La solution préconisée par Landais *et al.* répond à ce deuxième point grâce à la création d'une nouvelle cotisation avec montée en charge progressive. Une autre solution, qui permettrait de rétablir l'équité horizontale entre propriétaires d'une part et locataires et accédants d'autre part, serait de proposer la déduction des loyers réels (et des intérêts d'emprunts) pour les locataires et propriétaires accédants. Elle serait compensée par une hausse du taux d'imposition apparent (impôt/assiette imposable), qui serait obtenu principalement par un ajustement des tranches d'imposition et non des taux⁸. Cette proposition a deux avantages importants : premièrement, les loyers réels sont connus (ils sont déjà déclarés par les propriétaires) ; deuxièmement, une telle réforme semble plus facilement compréhensible et défendable dans le débat public. Une transition sur quatre ou cinq ans est également concevable. L'inconvénient majeur est l'augmentation du taux apparent d'imposition, conséquence du rétrécissement de l'assiette imposable. Evidemment, les transferts induits par la réforme et le nombre de perdants et de gagnants seraient à la hauteur de l'iniquité du système d'imposition actuel.

Le profil des transferts induits par une telle réforme dépend des modalités précises de la compensation. En particulier, elle n'aurait pas les

8. Ceci implique qu'un certain nombre de propriétaires aujourd'hui non imposables (au sens de l'IR) deviendraient imposables.

mêmes effets si elle était appliquée sur l'IR seulement ou sur un ensemble IR-CSG fusionné (dans le premier cas, les bas revenus ne seraient pas impactés ; alors qu'ils le seraient dans le second cas). Cet argument plaide en faveur de la fusion CSG-IR puisque dans le premier cas, l'équité fiscale horizontale entre locataires et accédants d'une part et propriétaires d'autre part ne serait pas rétablie pour les bas revenus.

Les comptes nationaux nous renseignent sur les montants en jeu. Selon le Compte logement 2009, les loyers versés par les locataires s'élèvent à 62,2 milliards d'euros tandis que les loyers imputés aux propriétaires occupants sont de 129,4 milliards d'euros pour les résidences principales et de 19,2 milliards d'euros pour les résidences secondaires. Il faut ajouter aux loyers réels les emprunts des propriétaires accédants alors qu'il faut les retrancher aux loyers fictifs. Ils s'élèvent à 37,9 milliards d'euros en 2009. Les bénéficiaires des aides au logement (14,5 milliards d'euros sont par construction peu concernés par l'impôt sur le revenu dans son contour actuel, ce qui ne serait plus vrai dans le contexte d'une fusion CSG-IR. Les aides au logement devraient être déduites des loyers et intérêts d'emprunt⁹. Par conséquent, la déduction des loyers et intérêts d'emprunts réduirait l'assiette de 85,6 milliards d'euros, tandis que l'intégration des loyers fictifs et des allocations logement l'augmenterait de 106,0 milliards d'euros. Ceci est à comparer à une assiette de l'impôt sur le revenu (revenu fiscal de référence) qui s'élevait à 848,3 milliards d'euros sur les revenus 2009 tandis que le taux d'imposition apparent moyen était de 5,35 % (=45,4/848,3). En première approximation (sans tenir compte de l'effet combiné de la distribution des loyers et de la progressivité du barème de l'IR), la déduction des loyers réels ou l'intégration des loyers fictifs impliquerait des transferts entre ménages compris entre 4,5 à 5,5 milliards d'euros dans le cadre de l'IR actuel mais seraient plus élevés dans le contexte d'une fusion IR-CSG.

Le Compte logement nous renseigne sur les caractéristiques des ménages selon leur statut d'occupation de leur résidence principale. En 2009, 39,3 % des ménages étaient propriétaires non accédants de leur résidence principale, 18,4 % étaient propriétaires accédants et 42,2 % étaient locataires. L'âge moyen de l'occupant principal (59 ans) est plus élevé qu'il ne l'est pour la moyenne des ménages (54 ans). Les trois quarts des propriétaires ont plus de 40 ans. L'impact différencié de la réforme selon l'âge serait important : sur l'ensemble des ménages (y compris propriétaires non accédants et ménages logés gratuitement), en 2006, le taux d'effort net moyen (hors charges)¹⁰ était de 22,0 % pour

9. Parallèlement, soit ce sont des loyers nets d'aides au logement qui devraient être imputés aux propriétaires occupants dans le contexte d'une fusion CSG-IR à assiette large incluant les loyers fictifs, soit les aides au logement devraient être imposables.

10. Égal au (loyers+remboursements d'emprunt-aides)/revenu.

les ménages dont la personne de référence était âgée de moins de 25 ans, 15,5 % pour les 30 à 44 ans, 8,6 % pour les 45-59 ans et de 4,6 % pour les 60 ans et plus (INSEE, Enquête logement 2006). En termes d'équité verticale, le revenu moyen des ménages propriétaires occupants est plus élevé que celui de l'ensemble des ménages, en partie du fait de la structure par âge de la population. Par unité de consommation, le revenu imposable médian des ménages propriétaires est ainsi 16 % plus élevé que celui de l'ensemble des ménages. De plus les taux d'effort net (y compris charges) sont beaucoup plus élevés dans le bas de l'échelle des revenus. Ainsi, pour les locataires du parc privé du premier décile de niveau de vie, le taux d'effort net est de 39,1 % contre 24,6 % pour les ménages du 5^e décile et 15,3 % pour les ménages du dernier décile. À barème inchangé, la réforme proposée permettrait ainsi une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu.

L'imposition des plus-values latentes et effectives permettrait d'imposer la quasi-totalité des gains en capital que nous mesurons. Cette imposition devrait se faire en termes réels, c'est-à-dire en ne taxant que la plus-value nette de l'inflation sur la période de détention du bien. On pourrait également déduire les investissements nets réalisés dument dépréciés et tenir compte de la dépréciation.

Mais, l'imposition des plus-values latentes ou effective est difficile en présence de bulles ou de phases de hausse et de baisse de prix : lorsque les prix (de l'immobilier) augmentent pendant une période puis baissent, l'imposition pèse en haut de bulle. En étant propriétaire, sans que le service de logement, l'agrément ou la qualité de vie ne change, on est soumis potentiellement à un impôt. À moins d'imaginer un impôt réversible (positif lorsque les prix augmentent, négatif lorsqu'on réalise une moins-value), cette taxation serait injuste. Un crédit d'impôt en cas de moins-values poserait par ailleurs d'autres problèmes : que faire dans le cas d'une entreprise qui fait faillite, doit-on dédommager l'entrepreneur maladroît ou malchanceux ? Comment tenir compte des moins-values liées à un mauvais entretien, mal évalué ? Comment éviter les fraudes à la moins-value (prix plus bas convenu entre deux parties) ?

La taxation des plus-values effectives n'échappe pas à ce problème. Si un ménage vend son bien immobilier sur lequel il réalise une plus-value, mais qu'il achète un bien équivalent, puis

réalise quelques années plus tard une moins-value, alors taxer la réalisation de la plus-value engendre une rupture de l'équité horizontale par rapport à un ménage n'ayant pas vendu et racheté.

Une solution est de ne taxer les plus-values réalisées qu'à la mort de l'individu. Sous réserve encore de pouvoir apprécier correctement la plus-value réelle (et donc de connaître l'historique des achats et de vente) de pouvoir tenir compte des flux d'investissement (et donc de connaître à la fois les flux d'investissement mais également leur dépréciation spécifique au cours du temps), on éviterait les inconvénients d'une taxation annuelle ou à chaque transaction. En revanche, outre les coûts administratifs et d'acquisition de l'information, ce type de taxation est exposé à un risque particulier : le changement de législation. Puisque la dette fiscale est cumulée sur la durée de la vie adulte (disons 60 ans), les changements de fiscalité sont susceptibles d'engendrer des variations très importantes de rendement fiscal et donc de rendement après impôt. Une taxation induisant une dette fiscale sur plusieurs années devrait pouvoir être sanctuarisée pour éviter l'incohérence temporelle et l'inégalité intergénérationnelle. Ce genre de fiscalité pose de façon équivalente la question de la gestion du budget. Abandonner les DMTO pour une taxation des plus-values réelles en fin de vie revient à creuser le déficit pour une recette fiscale théorique.

Si sur le plan théorique, la taxation à la mort est satisfaisante du point de vue de l'équité horizontale et permet de contourner le problème de liquidité, elle serait difficile à mettre en œuvre. Un compromis entre la taxation des plus-values latentes et la taxation à la mort consiste à taxer les plus-values immobilières effectives non réinvesties, ainsi que les plus-values latentes lors des transmissions, avant le calcul des droits de succession. La taxation des plus-values non réinvesties peut conduire à des trajectoires qui induisent des taxations importantes sans justification. C'est toutefois la solution dont les inconvénients, en termes de rupture d'équité horizontale, semblent le plus faibles ; c'est également la solution généralement adoptée par les pays qui n'exonèrent pas totalement les plus-values sur la résidence principale (Espagne, Pays-Bas).

Outre les plus-values immobilières, il existe d'autres plus-values qui échappent totalement ou partiellement à l'imposition. Une opération courante consiste à purger la plus-value par la donation.

La donation permet en effet de contourner l'imposition des plus-values : en cas de cession ultérieure par les donataires, la plus-value sera calculée par rapport au jour de la donation. Ce procédé est légal et, même si la vente suit rapidement la donation, l'administration considère qu'il n'y a pas d'abus de droit, si la donation est effective (il y a abus de droit en revanche si les donateurs se réapproprient les sommes issues de la vente, par exemple par une deuxième donation en sens inverse)¹¹. Or, la fiscalité sur les mutations est très favorable, notamment depuis le relèvement des abattements en ligne directe (159 000 euros par bénéficiaire, renouvelable tous les dix ans). Une solution pour empêcher cette purge de plus-value est de taxer les plus-values latentes au moment des transmissions, avant le calcul des droits de mutation à titre gratuit.

La transmission d'entreprise par donation bénéficie de plus d'un dispositif spécifique puisqu'il existe une exonération partielle de 75% de la valeur de l'entreprise sous conditions de détention et d'exploitation de l'entreprise. Selon les règles applicables aux plus-values professionnelles, la transmission devrait donner lieu à l'imposition du donateur sur la plus-value latente mais un report et une exonération totale de la plus-value sont prévues en cas d'exploitation de l'entreprise pendant au moins cinq ans. S'il paraît difficile de taxer les plus-values latentes lors de la transmission d'entreprise par donation, l'exonération de plus-value après un délai de cinq ans semble injustifiée puisque ces plus-values professionnelles (qui peuvent s'apparenter à un revenu du travail) n'auront alors jamais été imposées.

6. Conclusion

Notre analyse révèle que les revenus augmentés du capital constituent un revenu important. Une partie est constituée de revenus bien identifiés comme les dividendes ou les intérêts perçus, alors qu'une autre est plus difficile à saisir ; ce sont les plus-values réalisées et surtout latentes. En France, les plus-values (latentes et réalisées, nettes de l'inflation et de la dépréciation du capital) ont représenté en moyenne sur la période 1998-2010, 12 % du revenus des ménages, malgré deux crises financières. Une partie

11. Arrêt du Conseil d'Etat du 30 décembre 2011 n° 330940.

de ces revenus liés aux gains en capital n'est jamais taxée (en particulier les plus-values latentes, mais il existe aussi de nombreuses façons d'échapper à la taxation des plus-values réalisées), ce qui réduit le taux d'imposition moyen sur le revenu des ménages. La faible taxation de ces revenus du capital représente une perte de recettes fiscales de l'ordre de 50 milliards d'euro par an, soit le même montant que celui des recettes fiscales actuelles liées aux revenus du patrimoine.

Concernant le patrimoine foncier, l'appréciation continue et robuste (puisqu'elle a résisté à la crise de 2008-2011) des patrimoines immobiliers a constitué un revenu qui a surtout profité aux déciles 5 à 10 et particulièrement aux deux derniers déciles. Il n'a pas été complètement taxé alors qu'il a été en partie réalisé (par les ménages qui ont revendu leur résidence principale pour en racheter une autre moins cher, à l'occasion d'un départ à la retraite par exemple) ou pour devenir locataire au détriment de ceux qui ont dû s'endetter beaucoup parce qu'ils entraient sur un marché de la propriété en forte hausse. Les plus-values réalisées ne sont plus accessibles à la taxation, mais il reste probablement une masse importante de plus-values latentes, encore accessibles (bien qu'il soit difficile sans une analyse à partir de données fines de savoir quel est le montant de ces plus-values immobilières non taxées). Les plus-values latentes dans l'immobilier pourraient être taxées à la revente avec sortie, totale ou partielle, du marché de l'immobilier ou à la mort, par un règlement de l'imposition sur les plus-values qui précéderait le règlement de la succession. L'imposition des plus-values réelles immobilières pourrait permettre de réduire progressivement les droits de mutation à titre onéreux (DTMO) qui ne taxent pas directement les revenus y compris augmentés des gains en capital et qui créent des distorsions.

Concernant le patrimoine financier et les gains en capital qu'il a pu générer, les deux crises (2001, 2008) ont fait fondre les revenus augmentés, les rendant sur la période 1997-2010 presque nuls. On pourrait considérer que relativement aux plus-values latentes et réalisées dans l'immobilier le sujet est négligeable. Mais on a de bonnes raisons de penser que les plus-values, et donc les revenus augmentés du capital financier, à venir seront importantes, d'autant que les revenus augmentés sont nuls au point bas alors qu'ils devraient être négatifs.

Pour le patrimoine financier comme pour le patrimoine immobilier, le meilleur moyen de ne pas avoir à taxer les plus-values (et donc les plus-values latentes, difficiles à identifier, pour lesquelles il est facile de profiter de trous dans la taxation) consisterait à éliminer l'essentiel des plus-values, en tout cas celles qui vont au-delà du raisonnable. Il est difficile d'empêcher les bulles sur les marchés d'actifs financiers ; en revanche, en supprimant la rareté foncière et en régulant fortement la distribution de crédit on peut limiter les bulles de prix immobilier. La fiscalité n'est donc pas la seule voie pour assurer plus d'efficacité économique et d'équité dans la distribution des patrimoines.

En dehors des plus-values, le service de logement que se rendent à eux-mêmes les propriétaires occupants (« loyers fictifs »), constitue également un revenu du patrimoine non imposé. S'il est difficile techniquement et politiquement d'imposer ce revenu, la déduction du revenu imposable des loyers et des intérêts d'emprunt, pourrait rétablir l'équité horizontale. Cet objectif ne pourrait être atteint que dans le cadre d'une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

S'il n'existe pas de solution miracle et universelle permettant d'assurer à la fois une plus grande équité dans la répartition de la charge de la fiscalité et un meilleur rendement de l'impôt sans aucune distorsion des décisions microéconomiques, il existe donc un grand nombre d'améliorations potentielles de notre système fiscal qui permettraient d'aller dans cette direction. L'imposition des plus-values latentes lors des successions et une meilleure prise en compte des avantages procurés par la propriété de la résidence principale sont à cet égard les voies les plus réalistes pour se rapprocher du modèle idéal.

Références bibliographiques

- Boadway R., E. Chamberlain, et C. Emmerson, 2010, « Taxation of wealth and wealth transfers », *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, pp. 737-824.
- Cremer H., 2010, « Taxation of wealth and wealth transfers: a commentary », *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, pp. 817-831.

- Stiglitz J., 2000, *Economics of the Public Sector* (Third edit., p. 823), New York/London: W.W. Norton&Company ltd.
- Landais, C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, La république des idées, Seuil ; url : http://www1.revolution-fiscale.fr/Pour_une_revolution_fiscale.pdf
- Pestieau P., et H. Cremer, 2003, « Wealth Transfer Taxation: A Survey », *papers.ssrn.com*.
- Piketty T., 2003, « Income Inequality in France, 1901–1998 », *Journal of Political Economy*, (111), pp. 1004-42.
- Piketty T., 2010 : « Taxation of wealth and wealth transfers; commentary », *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, pp. 825-831.
- Piketty, T., G. Postel-Vinay et J.-L. Rosenthal, 2006 : « Wealth Concentration in a Developing Economy: Paris and France, 1807–1994 », *American Economic Review*, (96), pp. 236-56.

COMMENT FINANCER NOTRE PROTECTION SOCIALE ?

Financement de la protection sociale. Quelles perspectives au-delà des « solutions miracles » ?	265
Mireille Elbaum	
Taux marginal implicite des cotisations retraite en France. Principes et estimation de profils par âge.	333
Frédéric Gannon et Vincent Touzé	
Commentaire de l'article	367
Florence Legros	
Impact économique de la « quasi TVA sociale ». Simulations macroéconomiques et effets sectoriels	373
Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau	
Commentaire de l'article	399
Clément Carbonnier	

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

QUELLES PERSPECTIVES AU-DELÀ DES « SOLUTIONS MIRACLES » ?

Mireille Elbaum

Professeure au CNAM, chercheure affiliée à l'OFCE

Le financement de la protection sociale s'est diversifié depuis le début des années 1980, mais la part des cotisations sociales reste prédominante. Surtout destinée à mobiliser des ressources supplémentaires, cette diversification a été concentrée sur certains risques, avec des incidences économiques relativement limitées. Les modifications ont été permanentes et souvent peu lisibles : fonds sociaux à géométrie variable, reports sur les organismes complémentaires et les collectivités locales, partage fluctuant entre « assurance » et « solidarité ».

Les problèmes de financement de la protection sociale ont aujourd'hui des enjeux et des horizons différents. Les déficits sociaux s'étaient améliorés en 2008, puis ont été fortement affectés par la crise. Un débat existe sur leur caractère conjoncturel ou structurel et la pertinence des consolidations budgétaires engagées en France et en Europe. À long terme, l'impact futur du vieillissement apparaît relativement circonscrit mais des incertitudes demeurent et les choix collectifs auront une importance manifeste, notamment en matière de santé.

En ce qui concerne les exonérations de charges, les allègements généraux sur les bas salaires ont été davantage « rognés » que remis en question, compte tenu d'effets débattus, mais largement reconnus sur l'emploi non qualifié. Les remises en cause portent surtout sur les exonérations spécifiques et les « niches sociales », mais avec des marges de manœuvre à examiner au cas par cas.

Les propositions visant à modifier le financement de la protection sociale ne font guère apparaître d'« alternative miracle » : les prélèvements à dimension « comportementale » sont des compléments intéressants mais de mise en œuvre délicate, le recours élargi à l'assurance privée est largement inadapté, par exemple dans le cas de la « dépendance », et la progressivité des cotisations employeurs limite l'impact potentiel de nouveaux transferts d'assiette. La « TVA sociale » aurait à cet égard des effets incertains et porteurs d'inégalités et un recours programmé à des prélèvements directs sur les ménages semble à long terme peu contournable pour préserver un financement solidaire. En cas de fusion entre CSG et impôt sur le revenu, des options majeures seraient à clarifier sur le champ des prélèvements entrant dans la réforme, l'individualisation ou la familialisation de ce prélèvement, l'imposition des différents types de revenus et la « part » spécifiquement affectée à la protection sociale.

Mots clés : Financement de la protection sociale, Sécurité sociale, Cotisations sociales, Politiques sociales, Fiscalité.

Le mode de financement de la protection sociale fait l'objet de débats récurrents, à la fois quant à ses besoins de financement et aux effets à en attendre sur la compétitivité et l'emploi. Des changements substantiels ont été apportés depuis trente ans, mais les modifications constantes décidées année après année ont abouti à une complexité et une instabilité manifestes, avec des problèmes de champ et de régulation. La question du financement de la protection sociale ne se réduit en tout cas ni au comblement des déficits ni à d'éventuelles modifications d'assiette qui, compte tenu de l'existence des allègements sur les bas salaires et des besoins de financement présents et à venir, ne sauraient constituer des « solutions miracles ». Elle nécessite des choix sur le champ, la progressivité et la programmation des financements à mobiliser qui pèseront directement sur le caractère plus ou moins solidaire du système.

Le présent article se propose de les éclairer en revenant sur l'évolution du financement de la protection sociale depuis le début des années 1980 et sur son bilan actuel (I-II), sur les problèmes de financement auxquels elle est confrontée à court et à long terme (III), et sur la question des exonérations de cotisations et des « niches » sociales (IV)¹. Il examine ensuite les alternatives en débat (V), avant de passer en revue les clarifications et les choix nécessaires, y compris dans l'hypothèse d'une réforme fiscale fusionnant CSG et impôt sur le revenu (VI).

1. Une diversification des financements surtout destinée à mobiliser des ressources supplémentaires et concentrée sur certains risques

1.1. Une part toujours prédominante des cotisations

L'approche la plus large et la plus homogène du financement de la protection sociale est livrée par les *Comptes de la protection sociale*

1. Des développements plus détaillés figurent dans l'ouvrage *Économie politique de la protection sociale* et dans le [Document de travail de l'OFCE](#) n° 2011-27 publiés par l'auteur en octobre et décembre 2011.

(comptes satellites de la Comptabilité nationale), qui permettent des comparaisons dans le temps et entre les pays européens. Ils englobent, outre les régimes de Sécurité sociale, les régimes directs d'employeurs publics (État et grandes entreprises publiques), les régimes complémentaires de retraite obligatoires (Agirc et Arrco), le régime paritaire d'assurance chômage (Unedic), ainsi que les assurances complémentaires relevant d'une gestion collective ou des mutuelles, et enfin les interventions sociales de l'État et des collectivités locales menées au titre de « l'assistance » ou de la « solidarité » (Caicedo, Koubi et Yanat-Irfane, 2011). Cette acception dépasse donc les interventions des « administrations publiques » (APU) relevant du Pacte de stabilité et de croissance européen, et *a fortiori* les contours des régimes de base entrant dans le champ des lois de financement et des comptes de la Sécurité sociale (graphique 1).

Graphique 1. Protection sociale, assurances sociales et Sécurité sociale

Comptes de la protection sociale 597,6 M€ (100 %)	Assurances sociales au sens des Comptes de la protection sociale 482,4 M€ (80,7 %)	Assurances sociales au sens des Comptes nationaux 434,1 M€ (72,7 %)	Régimes de sécurité sociale prévus par le code de la Sécurité sociale 408,4 M€ (68,3 %)	Régimes de sécurité sociale entrant dans le champ de la LFSS 342,5 M€ (57,3 %)	Régime général de Sécurité sociale 266,3 M€ (44,6 %)
					Autres régimes obligatoires : 73,8 M€ (12,3 %)
					Fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base : 2,4 M€ (0,4 %)
				Régimes complémentaires de salariés : 65,9 M€ (11 %)	
			Régime d'indemnisation du chômage : 25,7 M€ (4,3 %)		
		Régimes directs d'employeurs publics : 48,2 M€ (8,1 %)			
		Prestations extra-légales des régimes d'employeurs publics et privés : 11,8 M€ (2,0 %)			
		Régime de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance : 28,2 M€ (4,7 %)			
		Régime d'intervention sociale des administrations publiques : 65,9 M€ (11 %)			
		Régime d'intervention sociale des ISBLSM : 9,3 M€ (1,6 %)			

Source : DREES, comptes de la protection sociale.

Avec cette approche, et en se référant aux chiffres de l'année 2009², les ressources de la protection sociale avoisinent 31 % du Pib³, et laissent toujours une place prédominante aux cotisations sociales, même si celle-ci s'est sensiblement réduite depuis une quinzaine d'années. Ces cotisations représentaient en 2009 près de 65 % de ses ressources totales, contre environ 32 % pour les contributions publiques et les impôts et taxes affectés (encadré 1).

2. Les comptes de la protection sociale pour 2009 se réfèrent à la base 2000 des comptes nationaux, le passage en base 2005 à partir de 2010 devant conduire à une révision partielle de ces chiffres.

3. Elles atteignaient 30,9 % en 2008 et 31,8 % en 2009, la hausse de 2009 étant liée à la baisse exceptionnelle du Pib due à la récession.

Encadré 1. La structure des ressources de la protection sociale

Avec 392 Md€ en 2009, *les cotisations sociales* continuent à représenter près de 65 % des ressources hors transferts de la protection sociale, dont 36 % représentent les cotisations effectives payées par les employeurs, 8 % celles qui leur sont « imputées », 17 % les cotisations à la charge des salariés, et 4 % celles des non-salariés.

Les impôts et taxes affectés constituaient près de 22 % de ces ressources, la CSG en représentant les six dixièmes. Son bénéfice est désormais affecté à hauteur de 61 % à la CNAMTS, 11 % à la CNAF, 11 % au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le reliquat allant aux autres régimes maladie, à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ainsi que depuis 2009 à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Le reste des impôts et taxes affectés, dont une part sert, depuis 2006, à compenser le coût des allègements généraux de charges sociales pour les régimes de sécurité sociale, se répartit entre :

- des impôts sur les salaires, parmi lesquels la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL), et la taxe sur les salaires, affectée aux régimes sociaux en compensation des exonérations générales de charges;

- des impôts sur les produits, essentiellement les droits sur les tabacs et alcools, désormais complétés par des fractions de TVA ;

- des impôts liés à la production, pour l'essentiel la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS), perçue au taux de 0,13 % sur les chiffres d'affaires d'au moins 760 000 euros et affectée au financement du régime social des indépendants (RSI) et du FSV.

Les contributions publiques, qui ont représenté en 2009 10 % des ressources de la protection sociale, retracent enfin la participation apportée par les administrations publiques (centrales et locales) par la voie de concours budgétaires. Elles recouvrent à la fois les prestations qui sont directement à leur charge (RSA¹, AAH², aides au logement), le reliquat de la compensation des exonérations de charges et une série de subventions d'équilibre, notamment aux régimes des mineurs, marins, agents de la SNCF ou de la RATP.

La frontière entre contributions publiques et impôts et taxes affectés a toutefois été mouvante ces dernières années du fait des changements intervenus dans le mode de financement des allègements généraux de cotisations. C'est l'ensemble des deux qui doit être pris en compte pour analyser leur évolution, avec une part qui atteint désormais près de 32 %, contre 30,7 % en 2000.

1. Revenu de solidarité active.

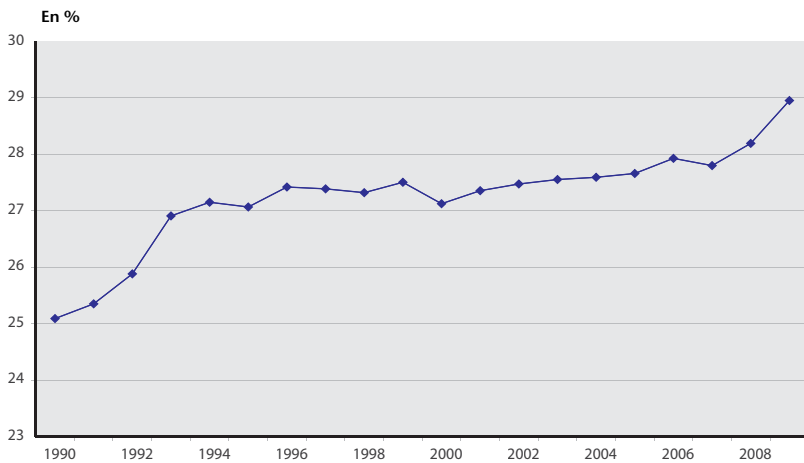
2. Allocation aux adultes handicapés.

1.2. Des extensions d'assiette qui ont contribué à accroître les ressources de la protection sociale et qui se sont accélérées depuis les années 1980

Les modifications apportées au financement de la protection sociale ont poursuivi simultanément, et de façon quasi constante, plusieurs objectifs (Horusitzky, 2005 ; Elbaum, 2011) :

— La diversification des ressources est allée de pair avec une augmentation importante et continue de ces dernières, dépassant 5 points de Pib depuis 1981 : il s'est donc autant agi de rechercher des recettes supplémentaires pour financer « le moins douloureusement possible » les dépenses sociales, que des transferts d'assiette en tant que tel (graphique 2) (Bourgeois, Duée et Hennion, 2008 ; Hennion, 2010).

Graphique 2. Taux de prélèvements sociaux de 1990 à 2009



Sources : DREES, comptes de la protection sociale ; Insee, comptes nationaux, base 2000.

— Ces transferts ont eu pour premier objectif d'alléger le coût du travail *via* les cotisations employeurs, avec une priorité donnée au travail peu qualifié à travers les exonérations générales de charges introduites à partir de 1993, et modifiées avec les dispositifs Aubry puis Fillon (*cf.* point 4).

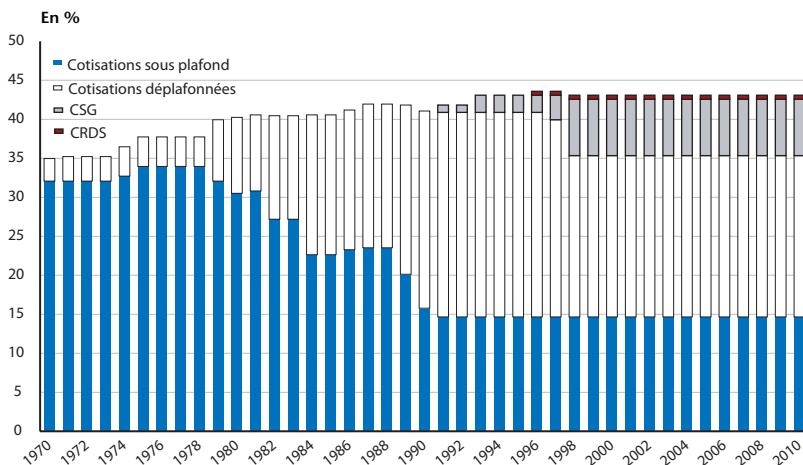
— Un troisième objectif, qui concerne également les cotisations salariés et la préservation des salaires « nets » a été d'élargir l'assiette des prélèvements à d'autres revenus que ceux du travail, c'est-à-dire d'abord aux revenus du patrimoine et des placements, mais aussi aux revenus de remplacement. Cet élargissement, qui implique une

« fiscalisation » partielle de la protection sociale, est associé à l'idée de distinguer les ressources allant aux prestations contributives (cotisations) et celles finançant des risques « universels » comme la maladie et la famille, ou des dispositifs « de solidarité » comme le minimum vieillesse.

— La diversification a aussi consisté à introduire une série de taxes spécifiques, d'une part sur les entreprises et les revenus du capital, d'autre part sur les produits. Certaines s'apparentent dans leur logique à des taxes « comportementales », dans la mesure où elles visent à la fois à mobiliser des suppléments de financement et à dissuader certaines consommations ou pratiques, comme les droits sur les tabacs, alcools et boissons, affectés majoritairement à l'assurance maladie, mais aussi des taxes sur la publicité des laboratoires pharmaceutiques. Mais des fractions de TVA ont également été mobilisées depuis 2006 pour la compensation des exonérations de charges sociales, même si elles se limitent aux grossistes en pharmacie, aux fournisseurs de tabac et aux producteurs d'alcool.

Ces élargissements n'ont pas empêché de continuer à recourir tout au long de la période à l'augmentation des taux de cotisations employeur et salarié, d'abord pour les régimes paritaires de retraites complémentaires et l'Unedic, qui sont restés à l'écart des politiques d'allègement des charges et de diversification de leur assiette, mais aussi de façon plus limitée pour les accidents du travail et l'assurance vieillesse (graphique 3).

Graphique 3. Taux faciaux de prélèvements sur les salaires de 1970 à 2010

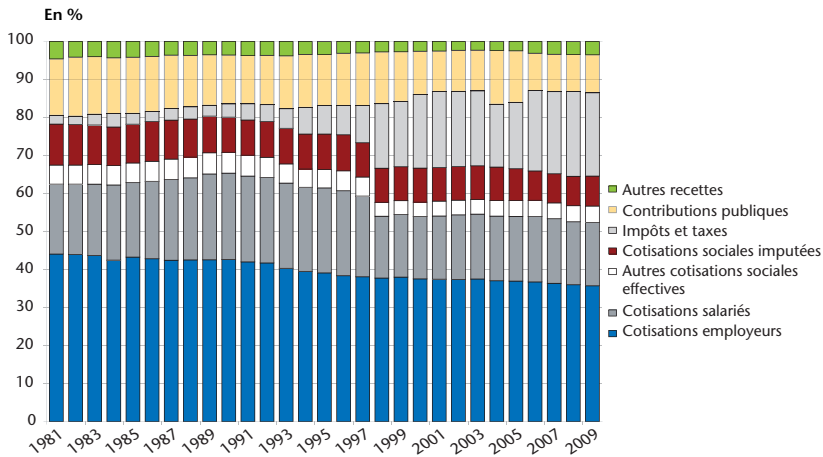


Source : DSS.

1.3. Une diversification concentrée sur certains risques et à l'incidence économique limitée

Ces évolutions ont abouti à une sensible réduction de la part des cotisations dans le financement de la protection sociale, passée de plus de 78 % au début des années 1980 à moins de 65 % aujourd'hui. Ce sont à la fois les cotisations à la charge des employeurs et des salariés dont la part a été réduite au profit de celle des impôts et contributions (graphique 4).

Graphique 4. Structure des ressources hors transferts de la protection sociale de 1981 à 2009



Source : DREES, comptes de la protection sociale.

Cette montée des impôts et taxes affectés, et en particulier de la CSG, a pu être considérée comme le signe d'une « fiscalisation » de la Sécurité sociale, accompagnée d'une partition entre prestations non contributives et prestations « assurantielles » financées par les cotisations (Palier, 2005). L'idée de distinguer entre des risques « universels » ayant vocation à être financés par l'impôt et des risques « contributifs » directement liés aux situations d'emploi a été fluctuante dans ses traductions comme dans ses principes (*cf.* partie 2). Elle a toutefois abouti à ce que les diversifications d'assiette soient, à l'exception des compensations d'exonérations, concentrées sur les risques maladie et famille des régimes de base, même si les cotisations employeurs continuent à les alimenter de façon substantielle⁴, ce qui peut-être lu, dans le cas de la famille,

4. Avec des taux de cotisation atteignant respectivement 12,8 et 5,4 % des salaires dans le secteur privé.

comme un héritage des « caisses de compensation » patronales antérieures à la Sécurité sociale. L'exclusivité du financement par cotisation est encore plus forte dans les régimes d'assurance sociale gérés de façon paritaire (Unedic et Agirc-Arrco), dans la mesure où les partenaires sociaux en font un gage de leur « indépendance » vis-à-vis de l'État (encadré 2).

Encadré 2. Le financement des différents « régimes » de protection sociale

Selon les *Comptes de la protection sociale* pour 2009 :

- le régime général était financé à 56 % par des cotisations, à 12 % par des transferts et à 31 % par des impôts et contributions : la CSG représentait un cinquième de ses ressources et les deux tiers des impôts et taxes affectés, qui bénéficiaient pour l'essentiel à la CNAMTS et à la CNAF ;
 - la mutualité et la prévoyance bénéficiaient à 79 % de cotisations et à 21 % « d'autres recettes », liées à l'activité de leurs « réalisations sociales » ;
 - les régimes complémentaires de retraite obligatoire étaient financés à 80 % par des cotisations et à 17 % par des transferts ;
 - l'indemnisation du chômage (Unedic, AGS) recevait enfin 99 % des cotisations (Caicedo, Koubi et Yanat-Irfane, 2011).
-

La réduction de la part des cotisations observée depuis le début des années 1980 a par ailleurs une portée qui doit être relativisée. Elle est d'abord en partie due à la dynamique moins favorable qu'a connue la masse salariale par rapport aux autres assiettes, notamment entre 1981 et 1989, réduisant l'impact propre des changements d'assiette (Caussat, Hennion, Horusitzky et Loisy, 2005). Leur incidence économique est en outre circonscrite, dans la mesure où plus de 60 % de la CSG continuent à être prélevés sur une assiette salariale (et plus de 70 % sur des revenus d'activité), de même qu'environ un tiers des autres impôts et taxes affectés. Lorsque l'on réaffecte chacun des prélèvements à son assiette (salaires, revenus du patrimoine et de remplacement, consommation, production), l'évolution du financement de la protection sociale apparaît plus limitée, la part des prélèvements sur les salaires demeurant au voisinage de 75 %, soit seulement une légère inflexion par rapport à 1990 (Hennion, 2010). Malgré l'ampleur

des changements institutionnels intervenus, l'impact des substitutions d'assiette aurait donc été peu important eu égard aux suppléments de ressources mobilisés par la protection sociale.

2. Des mesures de financement aux logiques et aux modalités fluctuantes, avec des problèmes de lisibilité, de champ et de régulation

2.1. Des modifications permanentes apportées au coup par coup

Ces évolutions de longue période se sont faites dans un contexte de changements permanents, rythmés par la situation financière des comptes sociaux. Au coup par coup et au gré des besoins de financement, ceux-ci tantôt ont approfondi les orientations antérieures (élargissement progressif de la CSG, multiplication des « impôts et taxes » de toute nature, financement séparé des dépenses de « solidarité » dans les comptes de l'assurance vieillesse, mise en place de prélèvements sur les « niches sociales »...), tantôt les ont remises en cause, avec des allers-retours marquant l'instabilité des doctrines et des logiques de financement (champ et mode de compensation des exonérations de charges sociales, financement de la CMUC et du RSA, taxation des contrats d'assurance maladie complémentaire, sollicitations du FSV et du fonds de réserve des retraites...).

Cela a bien sûr été le cas de la fin des années 1970 au début des années 1990 avec les plans de redressement à répétition de l'assurance maladie, qui ont recouru à la fois à l'augmentation des cotisations et à la diminution des taux de remboursement de certains actes ou produits de santé. Mais cela a été aussi le premier acte de réformes se voulant « structurelles » comme celle des retraites en 2003 ou de l'assurance maladie en 2004, ou lorsque ces réformes ne donnaient pas dans les délais les résultats attendus « sur les comportements » de consommation de soins ou durée d'activité.

Enfin, à partir de 2010-2011, la détérioration des finances publiques a conduit à « faire feu de tout bois » pour annoncer un rééquilibrage des comptes sociaux à l'horizon 2013⁵, mais sans afficher d'augmentation « faciale » du taux des principaux prélèvements : révision du mode de calcul des exonérations bas

5. Au sens des administrations de sécurité sociale (ASSO) de la Comptabilité nationale.

salaires et taxation des « niches sociales » (*cf.* partie 4), extension limitée de l'assiette de la CSG, augmentation des « recettes de poche » liées au tabac, à l'alcool et aux boissons non alcoolisées, prélèvements sur les organismes complémentaires, moindres remboursements de l'assurance maladie, reprise des dettes de l'assurance vieillesse jusqu'à 2018 grâce à la sollicitation du Fonds de réserve des retraites (FRR)...

Ces ajustements annuels sont pour partie inévitables dans un environnement fluctuant et contraint par les engagements sous-crits au niveau européen, mais ils reflètent aussi une instabilité des logiques, une faible transparence et une confusion, dans les débats et les décisions de politique économique, entre les problèmes conjoncturels et structurels du financement de la protection sociale, lesquels devront aussi à l'avenir tenir compte, dans une perspective de programmation à long terme, des besoins liés au vieillissement de la population (*cf.* point 3).

2.2. Une lisibilité brouillée par la multiplication de fonds sociaux à géométrie variable

Dans ce contexte chahuté, et à côté de l'État et des régimes d'assurances sociales, les fonds sociaux ont eu tendance à proliférer depuis une vingtaine d'années, parfois sans statut spécifique, parfois avec celui d'établissement public. Certains de ces fonds sont rattachés aux administrations de sécurité sociale (FSV, CNSA, mais aussi CADES et FRR à compter de la base 2005 des comptes nationaux), d'autres étant considérés par les comptes nationaux comme des « organismes divers d'administration centrale » (Fonds CMU, Fonds national d'aide au logement, Fonds de solidarité chômage).

Parfois institués pour procéder à des indemnisations spécifiques (dans le cas de l'amiante ou des aléas thérapeutiques), ces fonds ont surtout une vocation financière. Ils peuvent soit gérer des actifs ou des dettes sur le long terme (FRR, CADES), soit rassembler des ressources d'origine diverse pour le financement de dispositifs associant plusieurs acteurs (Fonds CMU, CNSA), soit canaliser des transferts entre les différents régimes ou organismes (FSV) (Elbaum, 2011). Leurs contours changeants et leur manque de transparence ont souvent été critiqués, ainsi que leur situation financière aléatoire, qui peut parfois engendrer des déficits notables. C'est

notamment le cas du FSV, qui supporte les cotisations de vieillesse des chômeurs indemnisés, et a été fortement impacté par la crise économique en 2009, alors même que ses recettes de CSG se trouvaient réduites : son déficit a ainsi dépassé 3 Md€ en 2009 et 4 Md€ en 2010. Des financements supplémentaires lui ont été apportés par la réforme des retraites de 2010, mais il s'est également vu transférer une part du minimum contributif des régimes de base, avec un déficit maintenu aux alentours de 4 Md€ en 2011 et 2012 (Commission des comptes de la sécurité sociale, 2011).

La loi organique de 2005 relative aux LFSS a tenté d'apporter davantage de transparence à cet ensemble à travers ses annexes informatives (DSS, 2011), mais la complexité et la diversité de doctrines demeurent en la matière, jointes à des fluctuations permanentes. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) apparaît par exemple comme une forme particulière de fonds de mutualisation et d'allocation budgétaire (doublé d'une agence d'appui technique), qui transfère aux départements des ressources issues de contributions sociales pour abonder le financement de l'APA⁶ et de la PCH⁷, et qui répartit au niveau régional le montant de l'ONDAM⁸ destiné aux établissements et services médico-sociaux. Quant au Fonds de réserve des retraites (FRR), créé en 1999 pour lisser le choc du *baby-boom* sur les régimes de retraites à l'horizon 2020, il voit à partir de 2011 une grande part de ses réserves mobilisées par la CADES pour l'amortissement des déficits qu'elle a repris de la branche vieillesse (Pellet, 2011).

2.3. Des changements de périmètre entre acteurs, avec des reports sur les organismes complémentaires et les collectivités locales

Parallèlement à la mobilisation de ressources transitant ou non par des fonds spécifiques, le financement des différents segments de la protection sociale est aussi passé par des modifications répétées du périmètre d'intervention de ses acteurs⁹.

6. Allocation personnalisée d'autonomie.

7. Prestation de compensation du handicap.

8. Objectif national des dépenses d'assurance maladie.

9. Le PLFSS comporte également une annexe qui retrace ces changements de périmètre, mais uniquement entre l'État, les organismes de Sécurité sociale et les autres collectivités publiques.

Certes, l'essentiel de ces transferts s'est opéré dans le champ de la protection sociale « mutualisée », avec un accroissement limité du recours aux assurances privées, et les régimes d'assurances sociales obligatoires continuent à porter comme il y a vingt ans plus de 80 % du total des prestations : la part de la mutualité et de la prévoyance est globalement circonscrite à moins de 5 %, et celle des collectivités publiques à 11 %, avec en son sein un doublement des interventions des collectivités locales (5,3 % du total), venu compenser la diminution de celles de l'État. Néanmoins, à côté des transferts de charge entre régimes de Sécurité sociale (par exemple de la branche Vieillesse à la branche Famille pour le financement des avantages familiaux de retraite), les déports entre acteurs ont pu être significatifs dans des domaines comme la santé, le chômage et l'exclusion, suscitant des problèmes d'équité et de régulation.

En matière de soins de santé, le problème est celui du report sur les organismes complémentaires (ou les assurés) d'une part accrue du financement des soins courants, sachant que les cotisations à ces organismes ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires : il soulève à la fois des questions d'optimisation de ces protections, d'inégalités de couverture et de régulation du secteur (encadré 3).

Encadré 3. La sollicitation accrue des assurances complémentaires pour le financement des soins courants

En matière de soins de santé, la prise en charge des dépenses reste au total à près de 76 % publique, plus de 90 % des dépenses hospitalières étant financées par la Sécurité sociale, et les pathologies longues et coûteuses donnant généralement lieu à remboursement total *via* le dispositif des « affections de longue durée » (ALD) (Fenina, Le Garrec et Koubi, 2011). Le maintien de ce taux élevé de prise en charge résulte toutefois d'un double mouvement : alors que les couvertures à 100 % liées aux ALD sont en extension continue, mobilisant plus de 62 % des remboursements du régime général, la part publique se réduit pour les soins courants, reflétant une concentration de la solidarité collective sur les pathologies les plus lourdes. Ce repli partiel s'est accompagné d'une implication accrue des assurances complémentaires, qui financent désormais plus de 22 % des soins ambulatoires et de 16% des dépenses de médicaments. La diminution des taux de remboursement des soins de ville se répercute donc sur la situation financière de ces organismes, qui doivent opter entre la réduction des prestations perçues par leurs

adhérents et l'augmentation de leurs cotisations, lesquelles ont pour caractéristique essentielle de ne pas être incluses dans les prélèvements obligatoires ; c'est également le cas lorsque, comme depuis 2009, des contributions financières leur sont demandées par la voie d'accroissement de prélèvements.

Ces transferts vont en outre de pair avec des niveaux de couverture hétérogènes et moins favorables pour les ménages modestes. L'accès aux couvertures complémentaires demeure en effet, en dépit de l'instauration de la CMUC, sujet à des disparités sociales marquées, les chômeurs, les plus pauvres et les étrangers restant les moins bien couverts (Perronin, Pierre et Rochereau, 2011). Les contrats proposés offrent en outre des garanties très diverses, les contrats collectifs assurant les meilleures couvertures, notamment en matière d'optique, de soins dentaires et de prise en charge des dépassements d'honoraires (Garnero et Rattier, 2011). Or, l'accès à la protection collective d'entreprise a lui-même une dimension inégalitaire, et bénéficie peu aux plus de 60 ans et aux assurés à revenu modeste (Guillaume et Rochereau, 2010) : ceux-ci sont, dans le premier décile de niveau de vie, couverts à près de 80% par des contrats individuels, qui induisent un « taux d'effort »* sensiblement plus important à ce niveau de revenus (Kambia-Chopin, Perronin, Pierre et Rochereau, 2008).

Ce rôle accru des assurances complémentaires pose enfin la question de l'absence de « concurrence régulée » (*managed competition*) dans ce secteur, dans la mesure où l'évolution du marché conduit y compris les mutuelles pratiquer une tarification en fonction de l'âge et une segmentation de leur offre, depuis les contrats *low cost* jusqu'aux « surcomplémentaires » (Kerleau, 2010 ; Dormont, 2010). Et la régulation des dépenses pose toujours des problèmes de coordination, en dépit de la volonté affichée d'associer les organismes complémentaires aux négociations avec les professionnels de santé et à la « maîtrise médicalisée » : évolution incertaine des « contrats responsables » dont les avantages vont se trouver réduits, débouchés incertains des décisions sur l'encadrement des dépassements de spécialistes...

* Le taux d'effort rapporte le montant des primes versées au revenu des ménages par unité de consommation.

En matière de lutte contre l'exclusion, mais aussi de prise en charge de la dépendance, les transferts aux collectivités locales ont été loin de se limiter aux lois de décentralisation, qui ont donné aux départements le rôle de chef de file en matière de politiques sociales locales et en ont fait les gestionnaires d'un pan entier de la protection sociale (Borgetto et Lafore, 2007). Leurs dépenses sont aussi directement impactées par la modification des règles et

barèmes nationaux des prestations dont ils ont la charge (par exemple l'APA et le RSA), ainsi que par la conjoncture du marché du travail et les décisions des partenaires sociaux relatives au taux de couverture de l'assurance chômage (encadré 4). De façon générale, les dépenses sociales des départements sont tirées par la dynamique de prestations de solidarité qui, comme l'APA ou le RSA, dépendent avant tout de règles légales, de la situation économique et du vieillissement de la population et qui, outre les disparités qu'elles induisent, pèsent sur les finances locales, dans un contexte où les collectivités ont une maîtrise désormais réduite de leur fiscalité (Jamet, 2010 ; ODAS, 2011). La compensation financière seulement « statique » des transferts de compétence liés à ces prestations peut ainsi être vue comme une menace pour leurs capacités futures d'action sociale facultative (Borgetto, 2010 ; Le Lidec, 2010). Et les contraintes d'équilibre annuel auxquelles les budgets locaux sont confrontés questionnent sur la viabilité économique de ces transferts dans un contexte de crise économique persistante, ouvrant des débats sur une recentralisation partielle ou sur des modes de compensation tenant compte de leur dynamique (Borgetto, 2010 ; Dinet, 2010).

Encadré 4. Les interactions entre assurance chômage, État et départements en matière de prise en charge du chômage et de l'exclusion

En matière d'indemnisation du chômage, le régime d'assurance institué en 1958 fonctionne depuis 1984 de façon séparée du régime de solidarité géré par l'État. Particulièrement sensible à la conjoncture économique, son équilibre financier donne lieu à des négociations paritaires, qui se sont souvent traduites par des décisions accentuant les déséquilibres conjoncturels. Ces décisions se répercutent en tout état de cause, lorsqu'elles concernent les durées d'indemnisation, à la fois sur les prestations de solidarité servies par l'État et sur le RMI-RSA, comme cela a été le cas en 2004-2005, avec la révision des filières d'indemnisation, jointe à la dégradation du marché du travail, au moment même de la décentralisation.

La création de Pôle Emploi a certes attribué à un opérateur unique l'inscription, le suivi, le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi, mais elle a conservé la responsabilité des partenaires sociaux concernant les frontières du régime d'assurance chômage (Rousseau, 2008). La crise de 2008-2009 a certes accentué les phénomènes de « négociation à trois » ou de « cofinancements multiformes » (Freys-

sinet, 2010), mais la convention d'assurance chômage de 2009, reconduite pour l'essentiel en 2011, n'a, comme d'ailleurs le régime de solidarité, pris en compte que de façon limitée la montée potentielle du chômage, en dépit d'une ouverture plus large aux jeunes et aux travailleurs précaires (Cornilleau et Elbaum, 2009).

Leur articulation a été renvoyée à des discussions ultérieures, malgré les conséquences en perspective d'un chômage de longue durée persistant (Freyssinet, 2011). L'extension de dernier se répercute bien sûr sur le nombre d'allocataires du RSA « socle » qui a connu une progression de 10,5 % en 2009 et d'environ 5 % en 2010 (Périgord, 2011), avec des conséquences à la fois pour les personnes indemnisées, les finances des départements, et leur capacité à conduire une politique d'insertion à la hauteur nécessaire.

2.4. Un partage fluctuant entre « assurance » et « solidarité », et des paradoxes en termes de redistribution

L'objectif de distinguer au sein de la protection sociale les dispositifs relevant de « l'assurance » de ceux relevant de la « redistribution » ou de la « solidarité » a servi de guide à plusieurs réformes de son financement, souvent à l'initiative des partenaires sociaux qui se sont montrés désireux, depuis les débats sur « les charges indues » initiés dans les années 1950, de séparer leurs responsabilités de celles de l'État ; cette idée s'est superposée, et partiellement confondue, avec celle de distinguer des risques à la couverture devenue « universelle » (famille, maladie) et des risques « assurantiels » à financer *via* les cotisations avec une association étroite des partenaires sociaux à leur gestion.

Ces distinctions (qui ne sont pas équivalentes) peuvent toutefois être discutées, s'agissant d'assurances sociales qui participent par leur fondement même à des mécanismes de solidarité, passant à la fois par leur mode de financement (contributions assises sur le revenu y compris pour le financement des prestations en nature), par le calcul des prestations (validation de périodes non cotisées, existence de minima et de plafonds, avantages ou barèmes familia-lisés...) et par la prise en charge de dépenses *a priori* non prévisibles (Dufourcq, 1994 ; Blanchet, 1996).

Les « frontières » entre dispositifs d'assurance et de solidarité ont dans les faits été conventionnelles et fluctuantes au cours du temps, servant surtout à établir des distinctions *ad hoc* entre

gestionnaires et à revoir « au fil de l'eau » la répartition des besoins de financement. Ainsi :

— Les branches Maladie et Famille se sont bien vues affecter l'essentiel de la CSG (avec le Fonds de solidarité vieillesse et la CNSA), mais elles restent aussi financées par des cotisations sociales employeurs, et la branche Vieillesse bénéficie comme elles d'impôts et taxes affectés venant compenser le coût des allègements généraux de charges sociales, contrairement à l'Unedic et aux régimes complémentaires Agirc-Arrco, auxquels ces exonérations ne s'appliquent pas.

— Les champs respectifs de l'assurance chômage et des prestations de solidarité ont varié au gré de la situation financière du régime et des décisions des partenaires sociaux, qui en ont modifié les contours à plusieurs reprises : les durées de prise en charge et les conditions d'affiliation à l'assurance ont par exemple été durcies en 1992 et en 2004, tandis que son accès a été ouvert en 2009 à des salariés ayant de faibles références de travail antérieures (quatre mois au lieu de six mois).

— Du côté des retraites, c'est la réforme Balladur de 1993 qui a institué le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) destiné à financer par des recettes fiscales le minimum vieillesse et la validation des périodes de chômage par les régimes de base. À partir de 2001, il a également eu en charge la validation des points de retraite complémentaire des chômeurs et des préretraités indemnisés par l'État. À côté des majorations de pension pour enfants (compensées par un transfert de la CNAF), il s'est surtout vu attribuer à partir de 2011 le financement d'une partie du minimum contributif des régimes de base, ce qui n'est pas sans poser question quant à l'avenir et l'articulation des différents minima de pension.

Au bout du compte, le financement de la protection sociale française n'est pas exempt de paradoxes en termes de progressivité et de redistribution. Le système est certes dans son ensemble fortement redistributif, mais cela est avant tout dû aux prestations, y compris lorsqu'elles ne donnent pas lieu à conditions de ressources ou prennent la forme de remboursements de soins (Amar, Befly, Marical et Raynaud, 2008 ; Cazenave, Duval, Eidelman, Langumier et Vicard, 2011).

Du côté des prélèvements sociaux, la progressivité est principalement le fait des cotisations employeurs, auxquelles s'appliquent les allègements de charges en faveur des bas salaires, au profil dégressif jusqu'à 1,6 Smic (Conseil des prélèvements obligatoires, 2011) (cf. point 4). Au contraire, les contributions des personnes protégées (cotisations et CSG-CRDS) n'ont qu'un caractère légèrement progressif. Il est certes plus prononcé pour la CSG et la CRDS que pour les cotisations salariales, des taux nuls ou réduits étant appliqués aux revenus de remplacement et à certaines prestations sociales, plus importants au bas de l'échelle des niveaux de vie, tandis que les revenus du patrimoine et des placements y sont assujettis à un taux supérieur aux revenus d'activité (respectivement 8,2 et 7,5 %) ; mais leur poids dans le revenu net des ménages ne varie que dans un rapport de 1 à 1,7 entre le 1^{er} et le 5^e quintile. Et, si le prélèvement social sur les revenus du capital est bien sûr nettement progressif, d'autres impôts et taxes affectés à la protection sociale ont au contraire un caractère régressif : c'est le cas pour les fractions de TVA et les accises, lorsqu'on les rapporte non pas aux dépenses mais aux revenus des ménages, et encore plus pour les droits sur les tabacs, surtout payés par les plus modestes (Amar, Beffy, Marical et Raynaud, 2008). Il en va de même pour les cotisations aux complémentaires santé, qui sont plus élevées pour les ménages âgés et aisés, mais ponctionnent une part plus importante du revenu des ménages pauvres (Kambia-Chopin, Perronin, Pierre et Rochereau, 2008).

3. Des problèmes de financement aux enjeux et aux horizons différents

Les besoins de financement de la protection sociale prennent une part majeure à la question des déficits et de la dette publique, mais les débats sont souvent confus en la matière, selon que l'on parle des déficits à court-moyen terme des « comptes de la Sécurité sociale » ou des ASSO, de l'évolution de la « dette sociale » ou des besoins de financement à long terme liés au vieillissement. Et, bien que leurs enjeux et leurs dynamiques soient différents, la pression des marchés, les positions communautaires et les réactions gouvernementales à la suite de la crise ont contribué à entretenir cette confusion, en faisant par exemple de l'accélération des réformes

des retraites un « gage » immédiat de la volonté de redresser les comptes publics.

3.1. Des déficits sociaux améliorés en 2008, puis fortement affectés par la crise

En 2010, le déficit public au sens du traité de Maastricht a atteint 7,1 % du Pib, après 7,5 % en 2009 ; selon les premières évaluations, il serait de 5,2 % du Pib en 2011. Ces niveaux exceptionnels font suite à des déficits ramenés à 2,7 % du Pib en 2007 et 3,3 % en 2008, alors qu'ils oscillaient dans les années 2002-2004 entre 3 et 4 %. Le besoin de financement de l'État y prend, avec celui des les ODAC, une part déterminante, compte tenu de la baisse des prélèvements perçus par l'État, des répercussions de la crise et du plan de relance (Boisnault, Bourgeois, Chemla, Claveaux, Olivier, Poiblan et Uteza, 2011).

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui tient compte non seulement de la Sécurité sociale, mais aussi des régimes complémentaires et de l'Unedic¹⁰, avait quant à lui disparu depuis 2005, et leur solde était même redevenu nettement positif en 2008 selon les nouvelles évaluations de la comptabilité nationale¹¹. Il a, avec la crise, connu une forte dégradation en 2009 qui s'est poursuivie et aggravée jusqu'à -1,2 point de Pib en 2010 (tableau 1) et serait voisine de -0,6 point en 2011.

Tableau 1. Déficit des APU au sens de Maastricht entre 2007 et 2010
(en % du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Administrations centrales	- 2,6	- 3,5	- 6,4	- 5,8	- 4,5
dont : État	- 2,1	- 3,3	- 6,2	- 6,3	- 4,4
Organismes divers d'administration centrale	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0,5	- 0,1
Administrations locales	- 0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,1	- 0,1
Administrations de sécurité sociale	0,2	0,7	- 0,8	- 1,2	- 0,6
Total administrations publiques	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2

Source : INSEE, estimation provisoire de mars 2012.

10. Contrairement aux analyses précédentes, ces développements concernent les besoins de financement de la protection sociale dans la seule sphère des administrations publiques, auxquelles s'appliquent les mesures de programmation budgétaire et les engagements européens souscrits en matière de finances publiques.

11. La base 2005 des comptes nationaux a procédé à des révisions qui modifient les frontières des ASSO, en y classant désormais la CADES et le FRR.

Au sens cette fois des comptes de la Sécurité sociale, le déficit des régimes de base a atteint, en y incluant le FSV, 24,9 Md€ en 2009 et 29,6 Md€ en 2010, après environ 11 Md€ en 2007-2008. Le solde du seul régime général été négatif à hauteur de 23,9 Md€ en 2010, dont 11,6 Md€ pour la branche maladie, dont la situation s'était nettement redressée en 2008, et 8,9 Md€ pour la branche Vieillesse (13 Md€ avec le FSV), dont le déficit s'est aussi creusé du fait de l'accélération des départs en retraite (tableau 2). Le déficit des régimes de Sécurité sociale demeurait donc avant la crise, mais il s'était stabilisé à un niveau largement maîtrisable, avec un *gap* pouvant être considéré comme « structurel » d'environ 0,6 point de Pib. Il a ensuite presque triplé entre 2008 et 2010, sachant que le déficit prévu en 2011 était en septembre d'environ 18 Md€ pour le régime général et 24 Md€ pour les régimes de base et le FSV.

Tableau 2. Soldes par branche du régime général et du fsv de 2007 à 2011 (en Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Maladie	- 4,6	- 4,4	- 10,6	- 11,6	- 9,9
Accidents du travail	- 0,5	0,2	- 0,7	- 0,7	0,0
Retraite	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,1
Famille	0,2	- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6
Total régime général	- 9,5	- 10,2	- 20,3	- 23,9	- 18,6
FSV	0,2	0,8	- 3,2	- 4,1	- 3,8
Vieillesse y compris FSV	- 4,4	- 4,8	- 10,4	- 13,0	- 9,9
Régime général + FSV	- 9,3	- 9,4	- 23,5	- 28,0	- 22,4

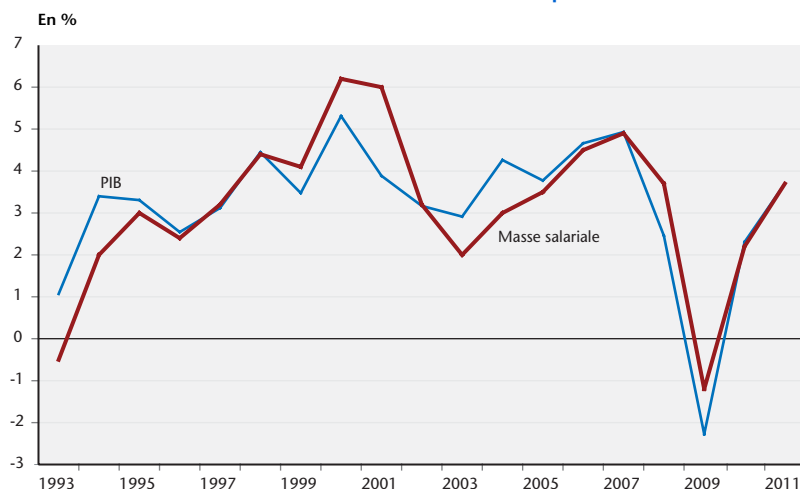
Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2011.

D'après la Direction générale du Trésor, plus des 8/10^e du déficit des ASSO, et au moins la moitié des déficits du régime général auraient été liés en 2009 aux pertes de recettes induites par l'évolution négative des revenus d'activité, compte tenu d'un recul de la masse salariale jamais observé depuis la guerre (Bretin et Soullignac, 2009). Compte tenu de son mode de financement (*cf.* partie 1), les ressources de la protection sociale subissent en effet directement l'impact des variations de la croissance et de l'emploi, avec, comme pour les recettes fiscales, un effet de « stabilisation automatique » lié aux fluctuations conjoncturelles que connaissent les recettes et les déficits publics à barèmes de prélèvement donnés. Or, alors qu'en 2007, la masse salariale du secteur privé avait retrouvé un

rythme d'augmentation de 4,8 %, celle-ci s'est réduite à 3,6 % en 2008, et un recul historique de -1,3 % a été enregistré en 2009, le Pib en valeur ayant lui-même régressé de 2,3 % (graphique 5). En 2010, la reprise modérée de l'activité et de l'emploi a conduit à une croissance de la masse salariale de 2 %, puis à une accélération aux alentours de 3,6 % en 2011, mais inférieure à la tendance d'avant crise (Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2011).

Cette réduction « mécanique » des prélèvements sociaux jointe au maintien de la dynamique des dépenses exerce un impact contra-cyclique sur le revenu des ménages, accru par les mesures exceptionnelles prises en 2008-2009 pour majorer certaines prestations destinées aux foyers modestes (prime de solidarité active, allègements d'impôts) (Libault, 2011). Les ajustements budgétaires décidés à partir de 2011 suscitent *a contrario* des débats quant à leur ampleur, leur rythme et leur contenu, avec des répercussions directes sur les politiques sociales (*cf.* point 3.3.)

Graphique 5. Taux d'évolution annuel du Pib en valeur et de la masse salariale du secteur privé



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2011.

3.2. Une contribution limitée à l'endettement public et un traitement spécifique de la « dette sociale »

Le niveau et la « soutenabilité » de la dette publique sont par ailleurs devenus les principaux critères d'appréciation de la situation des finances publiques, à la suite de la forte dégradation

intervenue dans nombre de pays européens et aux troubles observés sur les marchés financiers. La dette au sens du traité de Maastricht (dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques) est un indicateur pour partie contesté, car il ne tient pas compte de la situation des autres agents économiques (ménages, banques, ...), ni même, pour les seules APU, des actifs qu'elles possèdent, qu'il s'agisse de créances financières ou d'actifs physiques (infrastructures). Selon cette définition, elle atteignait en France fin 2010 82,3 % du Pib, après 79 % en 2009, 68,2 % en 2008, et 64,2 % en 2007 (Boisnault, Bourgeois, Chemla, Claveaux, Olivier, Poiblan et Uteza, 2011). Un nouvel accroissement 3,5 points est estimé pour 2011 (à 85,8 % du Pib), sachant que les charges d'intérêt représentent aujourd'hui environ 2,5 % du Pib.

C'est l'État qui porte l'essentiel de la dette publique (environ 78 %), avec une variation récente, qui, au-delà des déficits, résulte aussi de certaines opérations de refinancement liées à la crise. Bien que leur endettement soit souvent considéré comme un problème aigu, la part directe qu'y prennent les administrations de sécurité sociale reste limitée, à moins de 12 % de l'ensemble.

La dette sociale fait par ailleurs l'objet d'une gestion particulière, à travers la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), établissement public qui mobilise des ressources spécifiques, au premier rang desquelles la CRDS (encadré 5).

Encadré 5. La CADES et l'amortissement de la dette sociale

La CADES a initialement été créée par les ordonnances de 1996 pour amortir sur une durée de treize ans la dette du régime général de la Sécurité sociale pour les années 1994-1996. Elle est essentiellement alimentée par une contribution spécifique, la CRDS, dont l'assiette est un peu plus large que celle de la CSG, et qui rapporte environ 6 Md€.

Sa mission et sa durée de vie ont ensuite été étendues à plusieurs reprises. La loi de 2004 relative à l'assurance maladie a en particulier prévu que la CADES reprenne les déficits cumulés de la branche maladie pour 2003 et 2004, ainsi que ses déficits prévisionnels des années 2005 et 2006. La reprise des dettes sociales par la CADES a ainsi atteint 36 Md€ en 2004, 6,6 Md€ en 2005 et 5,7 Md€ en 2006, repoussant l'échéance des remboursements. La loi organique d'août 2005 a toutefois établi qu'aucune reprise de dette ne pourrait désormais avoir lieu sans recette nouvelle, pour éviter d'accroître à nouveau sa durée d'amortissement.

Le PLFSS 2009 a prévu une nouvelle reprise par la CADES des déficits cumulés fin 2008 par les branches maladie et vieillesse du régime général et le FSV, pour un montant de 27 Md€. Conformément à la loi organique de 2005, des ressources nouvelles lui ont été allouées par le biais d'une fraction de la CSG (0,2 point), anciennement dévolue au FSV.

En 2011 toutefois, une autre loi organique a « exceptionnellement » autorisé, compte tenu de la crise, des transferts de dette conduisant à un nouvel allongement de la durée de vie de la CADES dans la limite de quatre ans. La LFSS 2011 prévoit une reprise de dette pour un total de 130 Md€ (dont 68 milliards en 2011), correspondant aux déficits cumulés du régime général et du FSV pour 2009 et 2010, aux déficits prévisionnels des branches Maladie et Famille pour 2011, et enfin aux déficits de la CNAV et du FSV pour l'ensemble de la période 2011-2018. La CADES se voit par ailleurs affecter une fraction supplémentaire de CSG, le prélèvement social de 1,3 % sur les revenus du capital auparavant attribué au FRR, et un versement annuel provenant des réserves de ce dernier à hauteur de 2,1 Md€ par an entre 2011 et 2024. En 2012, une nouvelle reprise de dette de la branche Vieillesse des exploitants agricoles (2,5 Md€) sera également financée par des accroissements de prélèvements.

Cette gestion se veut à la fois contraignante et réaliste : la durée d'amortissement de la dette est plafonnée par la loi organique d'août 2005, qui prévoit l'apport de ressources nouvelles pour les reprises de dette futures, mais des transferts exceptionnels et un allongement de durée de vie ont été autorisés à titre exceptionnel en 2011 compte tenu de l'ampleur de la crise, tandis que les ressources et une partie des actifs du FSV ont été mobilisées dès 2011 pour financer les reprises de dettes des régimes vieillesse (Libault, 2011 ; Bousquet, 2011).

À long terme, la soutenabilité de la dette publique donne également lieu à des évaluations diverses et parfois contestables, avec des répercussions différentes en termes d'effort budgétaire à envisager (Fitoussi et Timbeau, 2011). Un accord existe toutefois sur le fait qu'elle doit être évaluée, non seulement au regard de la situation actuelle, mais aussi de l'impact potentiel du vieillissement et des dynamiques de longue période. Les dépenses de protection sociale, qui influent peu sur la dette actuelle, deviennent alors un enjeu incontestable de cette « soutenabilité », à travers les retraites, les soins de santé et la dépendance, même si la France bénéficie,

contrairement à l'Allemagne ou à l'Espagne, de perspectives plutôt favorables en Europe du fait de son dynamisme démographique.

3.3. Des débats sur le caractère conjoncturel ou structurel des déficits sociaux, et sur la pertinence des mesures de consolidation budgétaire prises à court-moyen terme

Alors que l'accroissement de l'endettement public incite désormais les gouvernements, confrontés à la défiance des marchés financiers, à des ajustements budgétaires à un horizon rapproché, la politique économique devrait pour être efficace faire la part, aujourd'hui et à l'avenir, entre les déficits conjoncturels et les soldes structurels des finances publiques et des régimes sociaux : alors que ces derniers ont vocation à être équilibrés en régime permanent de moyen-long terme, la résorption des déficits conjoncturels devrait avant tout dépendre de politiques de retour à la croissance et de soutien de l'emploi. L'estimation de ces soldes structurels est toutefois contestée, à la fois du fait de problèmes de méthode et de débats quant à l'impact de la crise sur le niveau et le rythme de croissance de la production potentielle, *via* l'accroissement du chômage structurel et les freins à l'accumulation du capital et à l'innovation (Cabannes, Lapègue, Pouliquen, Beffy et Gaini, 2010 ; OCDE, 2011). Ces discussions se répercutent sur les évaluations d'*output gap*, de solde structurel, d'écart au « solde stabilisant » le poids de la dette, et par conséquent d'ampleur de « l'assainissement budgétaire » à opérer. Or, si les estimations produites en la matière ne sont aujourd'hui que des hypothèses (Fitoussi et Timbeau, 2011), elles sont en passe d'avoir une portée auto-réalisatrice en incitant à des politiques budgétaires et sociales trop restrictives, conduites simultanément dans l'ensemble des pays européens.

Ces arguments se sont joints à ceux d'inspiration « ricardienne » stigmatisant les risques d'une dette publique trop élevée : effets d'éviction, comportements d'épargne de précaution, prime de « risque » accroissant les taux d'intérêt, et enfin lien « empiriquement » négatif, au-dessus d'un « seuil » de 90 % du Pib, entre dette publique et croissance (Champsaur et Cotis, 2010 ; Pollin, 2011). Ils ont appuyé une réorientation des politiques économiques donnant la priorité, depuis 2010-2011, à la réduction des déficits publics, avec un appel à des redressements budgétaires

rapides et plus prononcés. Ils minimisent toutefois, non seulement les répercussions négatives que ces mesures de redressement ont dans une conjoncture économique fragile, mais aussi leurs conséquences anti-redistributives si, comme le prônent les partisans de cet « assainissement budgétaire » accéléré, c'est la voie de la réduction des dépenses publiques, et notamment sociales, qui est privilégiée, au motif qu'elle serait plus efficace que la hausse des prélèvements (Price, 2010 ; Maurice, 2010), ce sur quoi s'interrogent d'ailleurs les derniers travaux de l'OCDE (Sutherland, Hoeller Merola et Sutherland, 2012).

Or, la réforme en cours du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), si elle comporte l'élargissement de la surveillance multilatérale aux problèmes de compétitivité et de déséquilibre économiques, renforce également les contraintes associées aux procédures budgétaires, avec des modalités visant à un contrôle plus direct sur les budgets nationaux, (Mathieu et Sterdyniak, 2011) ; le « pacte budgétaire » (*fiscal compact*) figurant dans le nouveau projet de traité prévoit par exemple l'obligation d'inscrire une règle « d'équilibre structurel » dans les législations nationales, et des sanctions « quasi-automatiques » en cas de déficit excessif. En France, suite aux Conférences sur le déficit organisées au printemps 2010, et à l'échec du projet de réforme constitutionnelle envisageant une « règle d'or », une loi de programmation des finances publiques a été adoptée à l'automne 2011, avec des hypothèses de croissance « optimistes », déjà revues à la baisse à trois reprises (de 2,25 % à 1,75 % pour 2012 dans les projets de lois de financement, la prévision de croissance 2012 étant ensuite révisée à 1 % puis à 0,7 %). Les objectifs de cette programmation ont cependant été réaffirmés, malgré les doutes ressortant des prévisions communautaires, avec un déficit public qui devrait en principe être ramené à 4,5 % du Pib en 2012, 3 % en 2013 et 1 % en 2015. Le déficit des ASSO devrait alors être réduit de 0,3 point en 2012 et 0,4 point en 2013, et celui des régimes de sécurité sociale d'environ 5 Md€, alors même que les prévisions d'augmentation de la masse salariale ont été revues de 4,5 à 3 %. La programmation initiale misait déjà sur la réduction des « niches fiscales et sociales » et sur la limitation des dépenses publiques, avec une norme de +1,2 % en volume s'appliquant aux dépenses des administrations de sécurité sociale. La détérioration des perspectives de

croissance n'a pas conduit à un réexamen de ces hypothèses, mais à des mesures de rééquilibrage restrictives, contrecarrant le jeu des « stabilisateurs automatiques », et corroborant l'habitude française d'ajustements « au fil de l'eau », par la voie de plans de redressement fondés sur des augmentations ponctuelles de recettes, l'érosion de certaines prestations, ou, en matière d'assurance-maladie, le report sur les assurances complémentaires (Elbaum, 2010). Certaines de ces mesures posent à cet égard des problèmes d'efficacité et d'équité : prélèvement sur les organismes complémentaires (*via* la taxe sur les conventions d'assurance) pesant à la hausse sur leurs cotisations ; accélération du recul des seuils d'âge prévu par la réforme des retraites et concernant les travailleurs entrés précocement dans la vie active ; indexation réduite des prestations familiales et des aides au logement, dont le pouvoir solvabilisateur pour les ménages modestes était déjà sensiblement érodé par les mécanismes d'indexation limités aux prix (HCF, 2011) ; réduction de la croissance de l'ONDAM de 2,8 à 2,5 %, dont le respect nécessitera des prélèvements sur les dotations de modernisation hospitalière et les établissements médico-sociaux. Elles questionnent sur l'évolution à venir des politiques sociales, et sur les conséquences possibles d'autres révisions des projections.

3.4. À long terme, un impact relativement circonscrit du vieillissement...

À long terme, les besoins de financement de la protection sociale sont mus par des dynamiques différentes, essentiellement liées au rythme de la croissance potentielle, aux variables démographiques et aux facteurs de longue période jouant sur les dépenses. Or, si l'impact à attendre du vieillissement démographique est indéniable sur la hausse des dépenses sociales, les incertitudes sont nombreuses en la matière, et ce sont avant tout les choix collectifs qui en détermineront l'ampleur, et la prise en charge plus ou moins solidaire.

En matière de retraites, les projections de référence restent celles du Conseil d'orientation des retraites (COR), qui les a actualisées en avril 2010, pour tenir compte de l'apparition de déficits plus précoces dans les régimes de retraite et cerner par des scénarios alternatifs l'impact potentiel de la crise¹² (encadré 6), mais sur la base des anciennes hypothèses démographiques de l'Insee et préa-

lablement à la réforme des retraites (COR, 2010). Il faut noter qu'aucune évaluation « partagée » n'a été réalisée depuis, les différents organismes publics (DSS, Direction générale du Trésor, CNAV), ayant produit leurs propres évaluations avec des champs et des hypothèses spécifiques.

Encadré 6. Les projections de 2010 du Conseil d'orientation des retraites

Le COR envisageait en 2010 trois scénarios économiques à long terme, selon que l'on rattrape, à l'horizon 2020, le potentiel de croissance perdu avec la crise, que l'on parvienne à un taux de croissance plus faible mais avec le même taux de chômage à long terme, ou que l'on débouche à la fois sur un taux de croissance réduit et un chômage plus élevé : cela correspond à une croissance de la productivité du travail de +1,8 ou + 1,5 % par an, et à des taux de chômage d'équilibre de 4,5 ou 7 %. Avec des rendements des régimes complémentaires redevenus constants, la masse des pensions rapportée au Pib augmenterait, comme les besoins de financement à taux de prélèvement constant :

- de 1,1 (scénario A) à 1,5 point de Pib (scénario C) entre 2008 et 2020 ;
- de 1,1 (scénario A) à 2,4 points de Pib (scénario C) entre 2008 et 2050.

Compte tenu d'un besoin de financement de départ évalué, de façon d'ailleurs discutée, à 0,6 point de Pib en 2008, le scénario B retenu comme référence « centrale »* y ajouterait ainsi 1,3 point de Pib en 2020 et 2 points en 2050. Ce scénario d'avant la réforme n'était pas sans susciter certaines questions « lourdes », dans la mesure où, au delà des aléas démographiques, il supposait déjà un décalage de 1,2 à 1,3 an des âges moyens de liquidation, et incorporait, même avec des rendements Agirc-Arrco stabilisés, une diminution de 21 à 26 % en termes bruts et de 15 à 23 % en termes nets du rapport entre pensions moyennes et revenu des actifs.

* Avec un taux de chômage d'équilibre de 4,5% et une évolution tendancielle de la productivité à +1,5% par an.

Les projections conduites au niveau européen par la Commission et le Comité de la politique économique aboutissaient à des résultats voisins, sur la base d'hypothèses économiques « d'avant crise » proches pour la France du scénario le plus favorable du COR.

12. Cet impact est en principe faible à long terme, mais la crise peut influencer, au moins dans une première période, sur le niveau du chômage d'équilibre et le rythme de croissance de la productivité.

Même si ces dernières sont en passe d'être revues, on peut noter que la France y apparaissait, avant même la réforme de 2010, en position favorable en Europe, compte tenu de ses perspectives démographiques et des réformes déjà décidées (European Commission, 2009).

En matière de santé, le vieillissement de la population joue à travers plusieurs mécanismes, susceptibles de peser sur les évolutions futures (Polton et Sermet, 2006 ; Albouy, Bretin, Carnot et Deprez, 2009 ; Dormont, 2009) : augmentation « mécanique » des dépenses avec l'âge qui traduit avant tout celle de la prévalence des maladies, avec semble-t-il un « décrochage » vers le haut au grand âge (HCAAM, 2010) ; dépenses plus élevées dans l'année précédant le décès, qui devraient au contraire aboutir à une évolution plus modérée au fur et à mesure de l'élévation de l'espérance de vie ; modification d'une génération à l'autre des profils de consommation de soins aux âges élevés, en partie due au diagnostic et au traitement des incapacités et des maladies chroniques, mais aussi à l'évolution des pratiques thérapeutiques et à la diffusion du progrès médical en direction des personnes âgées (Dormont, Grignon et Huber, 2006 ; Dormont, 2009). Plusieurs études ont ainsi tenté d'évaluer l'impact potentiel du vieillissement sur les dépenses de santé futures, notamment les projections du Comité de politique économique (CPE) de l'Union européenne, réactualisées sur la période 2008-2060 (European Commission, 2009) (encadré 7).

Encadré 7. L'impact du vieillissement sur les dépenses de santé selon les projections 2008-2060 du Comité de politique économique (CPE) de l'Union européenne

Le CPE évalue pour la France l'impact du (seul) vieillissement sur les dépenses publiques de santé :

- dans un scénario pessimiste de « dépense par âge inchangée » à une croissance de +0,9 point de Pib entre 2007 et 2030 et +1,4 point à l'horizon 2050 et 2060, soit respectivement +1,2 et +1,8 point pour les dépenses totales de santé ;
- dans le scénario le plus optimiste de « même nombre d'années en mauvaise santé » à une croissance de seulement +0,4 point de Pib entre 2007 et 2030, comme à l'horizon 2050 et 2060, soit un peu plus de 0,5 point pour l'ensemble des dépenses de santé ;

— dans un scénario intermédiaire (retenu comme central), faisant l'hypothèse que le niveau des dépenses est en partie lié aux années précédant la mort, à une augmentation de 0,6 point de Pib d'ici 2030 et 1,1 point d'ici 2050 ou 2060, soit respectivement 0,8 et 1,4 point de Pib pour les dépenses totales de santé.

De même qu'en matière de retraites, les écarts attendus sont importants entre pays européens, la France se situant en position intermédiaire.

Les autres estimations (OCDE, OFCE et la Direction générale du Trésor) conduisent à des résultats pour partie différents, mais selon l'ensemble des projections, l'incidence financière du vieillissement devrait être significative dans les années à venir tout en restant dans des limites circonscrites, pour sa partie « mécaniquement » liée à l'âge et à la morbidité.

Le vieillissement de la population exerce enfin un impact majeur sur *les besoins de prise en charge des personnes âgées confrontées à des pertes d'autonomie*. Il faut noter que l'impact du vieillissement sera en la matière plus tardif que pour les retraites, puisque la « dépendance », administrativement distinguée du handicap à partir de 60 ans, touche avant tout les personnes âgées de plus de 75 ou même 80 ans (Jeger et Peraldi, 2011). L'évolution de l'espérance de vie sans incapacité (EVSI) étant aujourd'hui sujette à certaines incertitudes (Cambois, Robine et Sieurin, 2011), les nouvelles projections réalisées en 2011 manifestent à cet égard une certaine prudence : appliquées à l'APA, elles conduisent à un nombre de bénéficiaires compris entre 1,85 et 2,7 millions en 2060, soit dans l'hypothèse intermédiaire un doublement par rapport à 2010. Les estimations et projections concernant les dépenses ont aussi été réactualisées en 2011 : leur spectre dépasse, même pour les seules dépenses publiques, largement le champ de l'APA (environ 24 Mds pour 2010, soit un peu plus de 1,2 % du Pib). Les résultats de ces projections sont là encore circonscrits : elles évaluent à législation constante l'augmentation tendancielle des dépenses publiques entre 0,4 et 0,7 point de Pib entre 2010 et 2040, selon les scénarios d'évolution de la dépendance et d'indexation des prestations (Groupe de travail « Perspectives démographiques et financières de la dépendance », 2011).

3.5. ...Mais des incertitudes sur les dynamiques de long terme et des choix collectifs importants, notamment en matière de santé

Les choix collectifs effectués en matière de niveau des pensions et d'activité des travailleurs âgés apparaissent aussi déterminants que l'effet direct du vieillissement sur les perspectives des régimes de retraites. Un exemple en est donné par le choix récent de reculer de 60 à 62 ans l'âge général d'ouverture des droits et de 65 à 67 ans celui de l'annulation de la décote, qui traduit une préférence pour un effet financier substantiel et rapide sur la masse des pensions (Beurnier, Couhin et Grave, 2011 ; Lellouch, Magnien et Sorbe, 2011), bien qu'elles ne concentrent pas forcément l'essentiel des besoins de financement à long terme, l'objectif affiché étant un retour à l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018. Ce recul a été préféré à une augmentation programmée des cotisations ou au seul accroissement de la durée d'assurance associée au taux plein, par ailleurs poursuivi dès l'été 2011 (41,5 ans pour la génération 1955). Il concerne y compris les assurés qui ont les durées de cotisations requises et ont commencé à travailler à 17 ou 18 ans, avec des compensations limitées pour les carrières longues ou pénibles. La seule prolongation de la durée d'assurance aurait eu des effets plus circonscrits et différés dans le temps, mais permis une prise en compte plus équitable de la durée des parcours professionnels, notamment pour les travailleurs non qualifiés (COR, 2010). Mais l'évolution des pensions reposera aussi sur les choix de départ que seront amenés à faire les assurés (Bachelet, Beffy et Blanchet, 2011), eu égard à leur possibilité effective de se maintenir en activité (Volkoff, 2011). Même sans disposer à ce stade de projections actualisées, on conçoit qu'il s'agit là d'un « pari », qui s'il n'est pas réussi, traduirait une mise au second plan les considérations d'équité (Verkindt, 2011).

En matière de soins de santé, d'autres facteurs que la démographie pèsent également au moins autant sur l'évolution potentielle des dépenses : évolution de la richesse nationale, prix relatifs de la santé, progrès technique médical, caractéristiques de l'offre de soins, couverture assurantielle des dépenses, modes de régulation du système ; ces trois derniers facteurs sont, à l'instar du progrès technique, le plus souvent inclus dans l'estimation de la « tendance autonome » des dépenses de santé de santé, qui retrace leur dynamique après prise en compte de la démographie, de la

croissance économique et des prix relatifs. Cette dernière s'est, à la différence du Royaume-Uni, fortement ralentie en France depuis le milieu des années 1990 (+ 0,5 à +1 % par an contre en moyenne +1,7 % entre 1971 et 2002), et la prolongation de ce mouvement constitue autant que le vieillissement une question cruciale pour l'avenir : il en résulte un vaste éventail de projections faisant varier selon les hypothèses et les organismes le poids des dépenses de santé de 0 jusqu'à plus de 10 points de Pib à l'horizon 2050 ou 2060 (Raynaud, 2007 ; Albouy, Bretin, Carnot et Deprez, 2009, European Commission, 2009).

Même si les projections sont loin d'être convergentes, et si un certain optimisme se dégage de l'examen des tendances récentes (Cornilleau, 2012), on peut en déduire que l'augmentation des dépenses de santé dépendra à l'avenir au moins autant de ses autres déterminants que du seul vieillissement de la population : évolution des innovations et des pratiques médicales, adaptation structurelle des filières de soins aux personnes âgées, tant en ville qu'à l'hôpital (HCAAM, 2010), organisation des prises en charge sanitaires et médico-sociales, mais aussi, pour éviter des choix « implicites » aboutissant à une érosion « silencieuse » des financements solidaires, procédures d'arbitrage collectif sur les « paniers de soins » et les stratégies de prise en charge (Tabuteau, 2010 ; Elbaum, 2010).

En matière de dépendance, les projections fournissent une première approche pour les trente ou cinquante ans à venir, mais ne permettent pas d'évaluer l'ensemble des besoins de prise en charge associés à la perte d'autonomie des personnes âgées, et notamment le nombre de places en établissements ou d'emplois à domicile qui devront être créés pour y faire face. Ceux-ci dépendront beaucoup des choix effectués en matière de prise en charge : priorité donnée au maintien à domicile ou persistance d'un recours important à l'hébergement en établissement, taux d'encadrement en institution, parts dévolues aux aidants familiaux et aux emplois « formels » dans les prises en charge à domicile, évolution des conditions de travail et des carrières associées à ces emplois (CAS, 2006). Du côté des personnes dépendantes et de leurs familles, s'ajoutent par ailleurs des restes à charge souvent importants (estimés au total à plus de 7 Md€) pour les besoins d'aides les plus lourds, l'achat de certains équipements (prothèses auditives,

fauteuils roulants), et surtout pour l'hébergement en établissement, dont les tarifs posent souvent problème aux personnes aux revenus modestes ou moyens non éligibles à l'aide sociale¹³ (Groupe de travail « Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées », 2011).

Ces réflexions montrent que la dynamique à long terme des dépenses de protection sociale ne peut être considérée comme « donnée », et qu'elle dépendra beaucoup des choix collectifs qui sont et seront opérés, avec une dimension plus ou moins équitable et solidaire.

4. Exonérations et « niches sociales » : un réexamen souhaitable, mais des marges de manœuvre circonscrites

Le thème de la réduction des charges sociales comme moyen de favoriser l'emploi a été mis en exergue en France dès la fin des années 1970. Il a d'abord inspiré une série d'exonérations de charges spécifiques en faveur des jeunes ou des chômeurs de longue durée, avant que des allègements généraux sur les bas salaires soient mis en œuvre à partir de 1993, combinés selon les époques à des exonérations en faveur de la réduction du temps de travail, ou contraire, à partir de 2007, en faveur des heures supplémentaires.

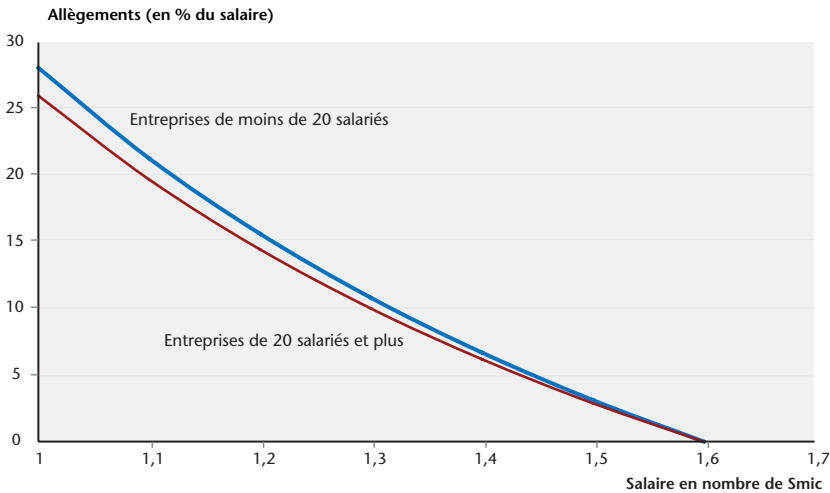
4.1. Des allègements généraux sur les bas salaires coûteux et modifiés d'année en année, mais davantage « rognés » que remis en cause

Le dispositif actuel d'allègement de charges sur les bas salaires est « le fruit d'une construction progressive » (L'Horty, 2006), modifiée d'année en année : aux exonérations sur les bas salaires mises en place à partir de 1993 se sont superposées celles associées au temps partiel et à la réduction du temps de travail, avec pas moins de huit réformes entre 1993 et 2005. Une fusion de l'ensemble de ces dispositifs est intervenue à partir de 2005, suivie en 2007 de l'introduction du dispositif en faveur des heures supplémentaires (*cf.* partie 4.3).

13. Les restes à charge en établissement avoisinaient en moyenne 1 400 euros par mois en 2007, ce qui implique des difficultés à la fois en termes d'accès et de « reste à vivre ».

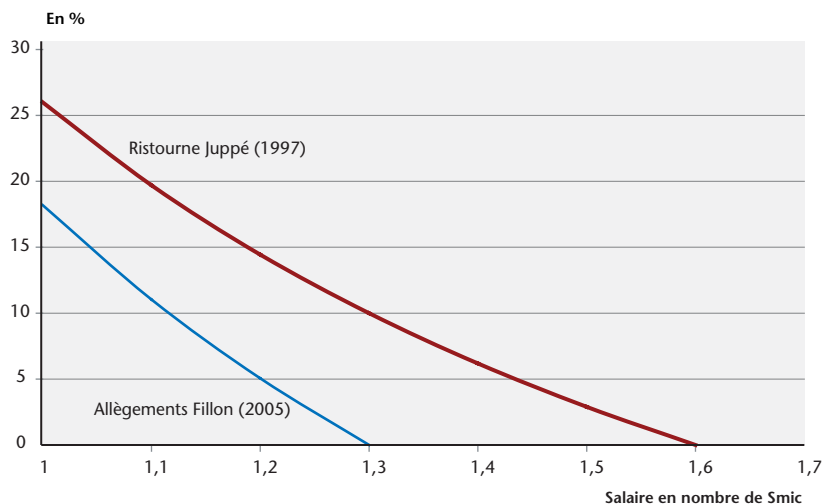
Le dispositif en vigueur aujourd'hui résulte de la réforme du 1^{er} juillet 2005 : la réduction de cotisations est de 26 points au niveau du Smic, le seuil de sortie de l'exonération étant ramené à 1,6 Smic. À partir du 1^{er} juillet 2007, une extension est en outre intervenue pour les entreprises de moins de 20 salariés, avec un allègement porté à 28,1 points au niveau du Smic, soit l'ensemble des cotisations employeurs hors accidents du travail et maladies professionnelles (graphiques 6 et 7). Une aide à l'embauche supplémentaire de 14 % au niveau du Smic (et s'annulant à 1,6 Smic) a enfin été instituée en 2008 au profit des entreprises de moins de 10 salariés, s'ajoutant à l'exonération totale de leurs cotisations de sécurité sociale. La chronologie montre que l'extension des allègements bas salaires a été mise en œuvre à plusieurs reprises pour répondre de façon « défensive » aux répercussions potentielles des relèvements du Smic ou pour prendre en compte la compensation salariale liée à la réduction du temps de travail (L'Horty, 2006).

Graphique 6. Montant de l'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires en fonction du salaire horaire



Source : DARES.

Graphique 7. Évolution du montant de l'allègement des cotisations sur les bas salaires entre les dispositifs « Juppé » et « Fillon »



Source : DARES.

À l'exception des très petites entreprises pour lesquelles il est nul, le montant actuel des cotisations de Sécurité sociale employeurs hors accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) est donc de 2,1 points au niveau du Smic. S'y ajoutent toutefois, hors dispositif d'allègements, les cotisations dues au titre des AT-MP, des retraites complémentaires et de l'assurance chômage (4,3 % avec le régime de garantie des salaires), ainsi que diverses contributions assises sur les salaires comme la contribution de solidarité pour l'autonomie, le FNAL ou la participation à l'effort de construction¹⁴.

Le coût brut apparent de ces exonérations est en outre devenu extrêmement important, atteignant (hors heures supplémentaires) environ 22 Md€ en 2010, avec une forte croissance entre 2004 et 2008. Les allègements généraux représentent ainsi les trois quarts des exonérations compensées aux régimes de Sécurité sociale, et 68 % de l'ensemble des exonérations (DSS, 2011). Il faut noter qu'au-delà de l'élargissement du champ du dispositif, les relèvements du Smic accroissent mécaniquement son coût, en

14. Elles portent ce montant aux alentours de 20,6% au niveau du Smic pour les entreprises de plus de 20 salariés (DSS, 2011).

augmentant à la fois l'assiette salariale sur laquelle elles s'appliquent et le nombre de salariés concernés. Une économie de 2,6 Md€ est toutefois attendue à l'horizon 2012, suite aux « resserrements » intervenus dans les PLFSS 2011 et 2012 pour financer la réforme des retraites et les mesures de « rigueur » (*cf. infra*). Après une série de péripéties au début des années 2000, le financement des allègements généraux est depuis 2006 réalisé par le biais d'une série d'impôts et taxes affectés aux régimes de sécurité sociale : droits sur les boissons, les alcools et les tabacs, taxes sur les contributions à la prévoyance d'entreprise et sur les primes d'assurance automobile, taxe sur les salaires, et fractions de TVA sur les produits pharmaceutiques et les tabacs.

L'ampleur du coût des exonérations pour les finances publiques, jointe aux risques de « trappes à bas salaires » (*cf. point 4.2*), ont conduit à des mesures de resserrement ou de mise sous conditions, mais elles sont pour l'instant restées circonscrites, et le dispositif a davantage été « rogné » que remis en cause. La loi sur les revenus du travail de décembre 2008 a d'abord encadré les allègements de charges par deux conditions :

- le non respect par les entreprises de l'obligation annuelle de négocier sur les salaires entraîne une réduction de 10 % de leur montant (ainsi que de celui des exonérations « zonées »), sachant que cette négociation n'est pas obligée d'aboutir (Willmann, 2009) ;

- le calcul de l'allègement devrait se fonder non plus sur le Smic mais sur le salaire minimum conventionnel de branche lorsque ce dernier n'a pas été remis au niveau du Smic pendant au moins deux années consécutives. Cette disposition, applicable en principe en 2011, a été reportée à l'horizon 2013, en raison de la reprise observée des négociations de branche, qui a fait jouer la clause de report prévue par la loi.

Les mesures de financement associées à la réforme des retraites comprennent par ailleurs une économie significative (évaluée à 2 Md€), due à l'annualisation des salaires entrant dans la base de calcul des exonérations, ce qui revient à tenir compte des primes ou des « 13^e mois » versés par les entreprises en fin d'année ; les heures supplémentaires y seront aussi intégrées en 2012, avec à la clé une économie de 0,6 Md€. D'autres suggestions comme le recentrage des exonérations sur les salaires inférieurs à 1,3 Smic,

leur concentration sur les très petites entreprises, ou leur réduction pour les emplois à temps partiel de faible durée n'ont par contre pas été retenues.

4.2. Des évaluations débattues, mais avec des effets reconnus sur l'emploi non qualifié

Les allègements généraux en faveur des bas salaires concernent environ 10,5 millions de salariés, et bénéficie pour les neuf dixièmes à des rémunérations inférieures à 1,35 Smic. Les principaux bénéficiaires en sont les entreprises de moins de 20 salariés et les secteurs de l'hôtellerie-restauration, des services, du commerce et de la construction, ainsi que certaines industries comme l'agro-alimentaire et le textile-cuir-habillement (Conseil des prélèvements obligatoires, 2009). Leur évaluation s'est effectuée dans un contexte où l'impact sur l'emploi des modifications du coût du travail reste en partie débattu, et peut varier en régime de chômage keynésien ou de chômage classique (Gautié et Margolis, 2010). En les considérant comme des politiques délibérées menées dans un cadre stabilisé, les effets à attendre sur l'emploi des allègements bas salaires sont principalement de trois types (Rémy, 2006) :

- un effet de substitution entre emploi non qualifié d'une part, emploi qualifié et capital d'autre part, ces derniers étant souvent considérés comme complémentaires. Il passe à la fois par un recours accru des entreprises au travail non qualifié dans leur combinaison productive, et par un déplacement de la demande vers des biens ou services incorporant davantage de travail non qualifié ;

- un effet volume, lié à la répercussion sur les prix de tout ou partie de la baisse du coût du travail, et à son impact positif sur la production et l'emploi, et ce d'autant plus que la demande est sensible à la baisse des prix, comme dans les secteurs industriels « traditionnels » ou les activités du commerce, de la restauration ou des services à la personne ;

- un « effet d'assiette », qui retrace le fait que, pour une même enveloppe budgétaire, la réduction du coût du travail peut avoir des effets plus élevés à coût donné.

Cet impact potentiellement favorable sur l'emploi est à mettre en regard d'un possible effet de « trappe à bas salaires », les augmentations de rémunérations devenant d'autant plus coûteuses que les

allègements de charges sont concentrés au bas de la distribution salariale.

Ces effets ont donné lieu à de multiples exercices d'évaluation, qui se sont étagés sur la période 1997-2009. Même si un accord général existe sur le fait que les allègements bas salaires ont eu un effet positif et important sur l'emploi, et qu'ils ont contribué à interrompre la tendance à la réduction des emplois non qualifiés à l'œuvre depuis le début des années 1980, ces évaluations sont partiellement divergentes, avec une grande diversité de concepts et de méthodes (tableau 3).

Les principales d'entre elles portent sur la période 1993-1997 (et donc sur des allègements d'environ 6 Md€) afin d'éviter les effets de la réduction du temps de travail, et aboutissent à des résultats différenciés : l'écart va de 1 à 5 selon les études concernant l'estimation de leurs effets sur l'emploi (tableau 3) (L'Horty, 2006 ; Sterdyniak, 2007 ; Boissinot, Deroyon, Heitz et Rémy, 2008).

Alors que les travaux utilisant des maquettes macro-économiques débouchent sur une fourchette de 200 à 400 000 emplois créés ou sauvegardés au terme de cinq à dix ans, les études économétriques sur données individuelles fournissent des estimations supérieures, mais très fortement débattues, allant jusqu'à 460 ou 490 000 (Crépon et Desplatz, 2001 ; Laroque et Salanié, 2000 ; Sterdyniak, 2007), tandis que celles tenant compte d'effets sectoriels n'aboutissent qu'à environ 100 à 200 000 créations d'emplois non qualifiés (Jamet, 2005 ; Gafsi, L'Horty et Mihoubi, 2005). La diversité de ces résultats est largement liée à l'appréciation des phénomènes de substitution entre travail non qualifié d'un côté, travail qualifié et capital de l'autre, qui donne toujours lieu à de larges incertitudes. À titre de synthèse, une estimation « consensuelle » d'environ 300 000 emplois créés ou sauvegardés par les allègements de 1997 a toutefois été mise en avant (COE, 2006 ; Boissinot, Deroyon, Heitz et Rémy, 2008).

Tableau 3. Effets des allègements bas salaires sur l'emploi selon les évaluations

Étude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
Malinvaud (1998)	Maquette analytique	300 à 400 000 emplois au bout de dix ans
Administration économique : insee-dp-dares (1998)	Maquette analytique	250 000 emplois au terme de cinq ans
Audric, Givord et Prost (2000)	Maquette analytique de Salanié (2000)	120 000 emplois à long terme avec une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de 0,7, et 410 000 avec une élasticité de 2,5
Laffargue (2000)	Maquette analytique	116 000 emplois à long terme avec une élasticité de 0,7 ; 440 000 avec une élasticité de 2,5
L'Horty (2000)	Maquette analytique	280 000 emplois avec une élasticité de 1
Laroque et Salanié (2000)	Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
Crépon et Desplatz (2001)	Estimation économétrique à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997
Doisy, Duchêne, Gianella (2002)	Maquette analytique, avec modélisation du chômage frictionnel	320 000 emplois
Jamet (2005)	Maquette analytique avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 à 200 000 emplois
Gafsi, L'Horty, Mihoubi (2004)	Maquette estimée avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 emplois

Source : COE.

L'impact des allègements actuels apparaît en dépit de leur montant massif encore plus difficile à évaluer, dans la mesure où les extensions intervenues depuis 1998 ont été associées aux politiques de réduction du temps de travail (RTT) et aux relèvements du Smic qui les ont suivies, sans guère modifier le rapport entre coût du travail au Smic et au salaire médian. Les études portant spécifiquement sur la réforme Fillon de 2003, qui unifie les dispositifs s'appliquant aux entreprises à 39 et à 35 heures, concluent à une absence d'effet clair sur l'emploi global, car les entreprises ayant signé un accord de RTT avant 2003 ont vu leurs avantages se réduire, tandis que les autres bénéficiaient de davantage d'exonérations (Bunel, Gilles et L'Horty, 2010). Quant à l'estimation déduite

par extrapolation, selon laquelle la suppression des allègements bas salaires pourrait induire la disparition de 0,6 à plus d'1 million d'emplois, elle apparaît très contestable, car le dispositif est aujourd'hui calibré différemment, avec des modifications substantielles et « non linéaires » de son barème (Nouveau et Ourliac, 2012). Un exercice récent de microsimulation aboutirait plutôt à des variations d'emploi proches de 500 000 en régime instantané, de 400 000 à l'horizon de dix ans (Barlet, Blanchet et Le Barbanchon, 2010).

En ce qui concerne enfin l'effet de ces dispositifs sur les évolutions salariales, les analyses sont relativement peu conclusives et partiellement contradictoires. La mobilité salariale intra-entreprise semble avoir globalement ralenti dans les années 1990, mais cela serait pour partie lié à l'ampleur des revalorisations du Smic, et l'effet spécifique des allègements bas salaires semble avoir été limité (Lhommeau, 2005). Une étude sur la période 1984-1997 conclut plus clairement à l'absence d'effet négatif des allègements de charges sur l'augmentation des rémunérations des salariés concernés (Aeberhardt et Sraer, 2010), mais le suivi entre 1980 et les années 2000 de salariés restés au moins trois ans dans la même entreprise montre au contraire que la progressivité du coût du travail liée aux allègements aurait entraîné un ralentissement limité mais significatif de la mobilité salariale des travailleurs faiblement rémunérés (Lhommeau et Rémy, 2010). Même si l'existence de ces « trappes à bas salaires » est difficile à établir de façon claire, il semble néanmoins exister un arbitrage entre les incitations à la « quantité » et à la « qualité » de l'emploi, qui intervient dans les débats relatifs à l'avenir des exonérations.

La France continuant à se caractériser, eu égard aux autres pays de l'OCDE, par un coût relativement important du salaire minimum à temps plein, et, malgré sa stabilité, par un rapport assez élevé entre le coût minimum du travail et son coût moyen ou médian (Immervoll, 2007), une révision complète des allègements bas salaires apparaît toutefois peu probable, au-delà d'une conditionnalité renforcée.

La mise en avant des problèmes de compétitivité de l'industrie française a plutôt conduit le Gouvernement à proposer de les étendre, *via* un nouvel allègement portant sur la totalité des cotisations famille (5,4 %), aux salaires allant jusqu'à 2,1 Smic (avec une

dégressivité jusqu'à 2,4 Smic). Et ce même si l'objectif de compétitivité repose avant tout sur des choix de spécialisation et de qualification, impliquant une priorité aux politiques de formation et de reconversion.

4.3. Des remises en cause qui portent avant tout sur les exonérations spécifiques et les « niches sociales », mais qui nécessitent un examen au cas par cas

Les dispositifs spécifiques d'allègement des charges employeurs ont commencé à être mis en place dès la fin des années 1970 pour favoriser l'embauche des jeunes : d'abord les apprentis en 1977, puis l'ensemble des jeunes chômeurs dans le cadre des « pactes nationaux pour l'emploi » de 1977 à 1981 (Horusitzky, 2005). Ils ont ensuite été étendus, à partir de la fin des années 1980, à l'ensemble des publics prioritaires de la politique de l'emploi dans le cadre des contrats aidés (chômeurs âgés ou de longue durée, allocataires de minima sociaux...), ainsi qu'à des circonstances jugées « porteuses » (création d'entreprise par les chômeurs, embauche du premier salarié, jeunes entreprises innovantes, volontariat pour l'insertion ou dans un cadre associatif). Ils ont aussi été ciblés sur certaines zones géographiques (zones franches et zones de revitalisation urbaines, DOM) ou catégories d'activité (agriculture, services à la personne, marins).

Ces exonérations forment un ensemble divers, complexe et fluctuant : 7 créations, 8 suppressions et 11 modifications (dont 5 extensions) ont par exemple été enregistrées entre 2009 et 2012 (DSS, 2011). Leur coût est évalué à environ 7 Md€ en 2010 et 6,4 Md€ en 2011, dont respectivement 4 et 3,4 Md€ donnent lieu, en application de la loi Veil de 1994, à une compensation de la part de l'État aux caisses de sécurité sociale.

Ces mesures posent des problèmes d'articulation avec les allègements de charge généraux et suscitent des doutes quant à leur efficacité, avec à la fois des insuffisances et des difficultés spécifiques concernant leur évaluation (encadré 8).

Encadré 8. Quelles appréciations porter sur les exonérations « ciblées » ?

Les exonérations ciblées sur des publics, des zones, des statuts ou des secteurs spécifiques ont avant tout pour objet de leur conférer un avantage comparatif supplémentaire, et de favoriser des créations d'emploi ou des embauches préférentielles à leur bénéfice, sans forcément viser un effet substantiel sur l'emploi global. Ces mesures sont donc assorties « d'effets de substitution », qui renchérissent sensiblement le « coût de l'emploi créé », mais qui sont aussi liés à leur objectif de « discrimination positive », comme c'est classiquement le cas pour les contrats aidés (jeunes, chômeurs de longue durée...). Leur évaluation appelle donc une approche particulière, qui ne saurait se limiter à une estimation globale de leur « effet emploi ».

Il n'en demeure pas moins que l'évaluation de ces dispositifs est loin d'avoir été systématique, et que leur empilement, leur éparpillement et leur caractère changeant posent problème pour prouver leur efficacité (Bur, 2008). Parmi les évaluations réalisées, on peut noter celle de l'INSEE sur les zones franches urbaines (ZFU), qui montre un impact positif sur les créations d'établissements et l'emploi, mais faible eu égard au coût de la mesure et résultant pour les 2/3 de déplacements d'activités (Rathelot et Sillard, 2008).

Sont par ailleurs en cause la complexité de ces mesures et leur coexistence avec les allègements bas salaires, qui peuvent aboutir à des conflits d'objectifs et à des incohérences (effets de seuil, problèmes de cumul et différences peu justifiées entre des dispositifs proches). Les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires les soulignent en particulier pour les exonérations « zonées », et pour celles en faveur des hôtels-café-restaurants et des services à la personne, également pointées par l'Inspection générale des finances : celles-ci ne sont par exemple pas dégressives, ni réellement centrées sur les personnes les plus « fragiles »* (Amghar et Laloue, 2010 ; IGF, 2011).

* La LFSS pour 2011 a supprimé la franchise de cotisations dont bénéficiaient les prestataires intervenant auprès de personnes « non fragiles », mais les publics dits « fragiles » comprennent l'ensemble des personnes âgées de plus de 70 ans, y compris lorsqu'elles ne sont pas touchées par des pertes d'autonomie.

Les LFSS les ont revues à la baisse depuis 2010-2011 (par exemple pour les ZFU, les DOM et les services à la personne), mais avec aussi de nouvelles créations (zones de restructurations de la défense, porteurs de presse) ou extensions (auto-entrepreneur, volontariat civil) de dispositifs ponctuels. Le Conseil des prélèvements obligatoires et l'IGF en ont proposé un réexamen

d'ensemble, leurs critiques portant notamment sur les exonérations « zonées », et celles en faveur des hôtels-café-restaurants et des services à la personne (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010 et 2011 ; IGF, 2011).

S'y ajoute le dispositif relatif aux heures supplémentaires, sujet à un ensemble d'interrogations et de critiques. Instauré par la loi TEPA (travail, emploi et pouvoir d'achat) d'août 2007, il vise à favoriser l'obtention de gains de pouvoir d'achat en contrepartie d'un allongement des temps de travail individuels. Il comporte une déduction forfaitaire des cotisations employeurs de 0,50 € pour chaque heure supplémentaire effectuée dans les entreprises de plus de 20 salariés et de 1,50 € dans celles de 1 à 20 salariés. Les heures supplémentaires et complémentaires effectuées en cas de temps partiel donnent aussi lieu à une réduction de 21,5 % des cotisations salariales. Le coût de la mesure est estimé à 3,2 Md€ en 2010 et 3,4 Md€ en 2011 ; sa montée en charge a connu une inflexion liée à la conjoncture économique, avec une contraction en 2009 suivie d'une reprise en 2010 et au premier semestre 2011, puis un fléchissement au troisième trimestre (Sévin, 2011). Les résultats de cette mesure apparaissent très discutés, en raison de la mauvaise connaissance du volume d'heures supplémentaires effectuées avant la loi, et des inégalités qu'elle introduit entre les salariés qui ont ou non la possibilité d'accroître volontairement leur temps de travail (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010). Surtout, l'augmentation des heures supplémentaires peut se révéler pénalisante pour l'emploi en période de sous activité et de chômage élevé, et donc dans la conjoncture actuelle, avec un impact particulièrement sensible sur l'emploi intérimaire (Heyer, 2010 et 2011).

À ces exonérations compensées se superposent enfin une série de « niches sociales », qui exemptent de cotisations ou de CSG certaines formes de rémunération directe (chèques vacances, primes d'intéressement...) ou différée (épargne salariale, participation, stock-options), et qui font désormais l'objet de mesures d'encadrement ou de réduction. Le souci d'évaluer et d'encadrer le coût des « niches sociales » s'est manifesté dans les années récentes, avec des critiques pointant leur illisibilité, leur inéquité et les incitations à « l'optimisation » qu'elles induisent pour les salariés et les employeurs, tentés de faire échapper les suppléments de rémunération à l'assiette salariale (IGF, 2011). Elles ont débouché

sur l'institution depuis 2009 de prélèvements spécifiques et d'un « forfait social » sur certaines assiettes exemptées ; ceux-ci ont été accrus entre 2010 et 2012, afin de mobiliser de nouvelles ressources face à la montée des déficits (encadré 9).

Encadré 9. La question des « niches sociales »

À la suite de plusieurs admonestations de la Cour des comptes et du Parlement, le Gouvernement s'est engagé à évaluer et encadrer le coût des exemptions d'assiette de cotisations sociales, dites aussi « niches sociales ».

L'annexe 5 du PLFSS consacrée aux mesures d'exonération liste donc aussi désormais ces exemptions et abattements d'assiette (DSS, 2011), parmi lesquelles figurent :

- les sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et des plans d'épargne d'entreprise ;
- les stock-options et l'attribution gratuite d'actions ;
- des aides directes aux salariés comme les titres restaurant, les chèques vacances, le CESU, la prime transport... ;
- les dispositifs de prévoyance complémentaire d'entreprise et de retraite supplémentaire exonérés à certaines conditions (caractère collectif et obligatoire, contrats responsables) ;
- les indemnités versées en cas de rupture du contrat de travail (licenciement, mise à la retraite...).

Le montant total de ces exemptions d'assiette a été évalué à environ 49 Md€ pour 2011, dont 36 % pour la participation financière et l'actionnariat, et 34 % pour la protection sociale complémentaire d'entreprise. Cela correspondrait à une « perte » de recettes sociales estimée à environ 9,5 Md€ (DSS, 2011).

À partir de 2009, un objectif financier global a été fixé pour encadrer les mesures d'exonération, de réduction ou d'abattement d'assiette, et il a été prévu d'évaluer tous les trois ans les nouveaux dispositifs créés, et de compenser toute création ou extension de dispositif par la réduction d'un autre.

Des prélèvements spécifiques ont en outre été institués sur certaines assiettes exemptées : dépenses de prévoyance, retraites chapeau, stock-options ou actions gratuites, mises à la retraite d'office, abondements des plans d'épargne collectifs de retraite. *A par ailleurs été créé en 2009 un « forfait social »* (initialement de 2 %), c'est-à-dire une contribution minimale à la charge des employeurs, sur l'intéressement, la participation, l'épargne salariale et la retraite supplémentaire, affecté à la

CNAMTS. Le PLFSS 2010 a doublé ce taux de prélèvement en le portant à 4 %, de même que celui applicable aux retraites chapeau, porté à 12 ou 24 % selon leur mode de gestion.

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 et 2012 ont enfin affiché la réduction des « niches » sociales (et fiscales) comme un axe prioritaire. Elles prévoient en 2011 l'imposition de certains contrats d'assurance vie ou complémentaires (pour le financement de la CADES), la hausse de 4 à 6 % du taux du « forfait social », la majoration des contributions sur les retraites chapeaux *via* la création d'une contribution salariale de 14 %, et la hausse de celle applicable aux stock-options (à 8 % pour les salariés et 14 % pour les employeurs). S'y ajoutent du côté fiscal une imposition accrue des stock-options, des plus values mobilières, des dividendes et des retraites chapeau, qui contribuent à une « fiscalisation » du financement des retraites (Pellet, 2011). En 2012, est prévu un nouveau relèvement du « forfait social » (de 6 à 8 %), l'homogénéisation de la CSSS dans le secteur financier, mais aussi la réduction (de 3 à 2 %) de l'abattement dont bénéficient les revenus d'activité pour le calcul de la CSG et de la CRDS.

Cette revue montre qu'il existe des marges de manœuvre en termes de rationalisation ou de suppression d'exonérations spécifiques et de « niches sociales », mais qu'elles sont à considérer au cas par cas, et risquent d'être quantitativement circonscrites. La suppression des exonérations en faveur des heures supplémentaires et le relèvement des prélèvements sociaux sur des assiettes comme les stock-options, l'attribution gratuite d'actions, les retraites d'entreprise ou même la participation et l'intéressement semblent à la fois souhaitables et réalistes. Mais les arbitrages sont plus délicats concernant les mesures de soutien à l'emploi dans les zones défavorisées (notamment les DOM), ou dans des secteurs comme les services à la personne, où ils ont permis de « blanchir » du travail dissimulé, le risque étant que celui-ci se développe à nouveau suite à la suppression des exonérations, avec à la clé une réduction des droits sociaux des salariés¹⁵. Certaines « niches sociales » apparaissent en outre comme des soutiens, parfois anciens, à la négociation et aux politiques sociales d'entreprise (chèques vacances, chèques restaurants, primes transport, prévoyance d'entreprise), ou posent

15. La suppression en 2011 de l'abattement de 15 points de cotisations accordé aux particuliers employeurs choisissant de cotiser sur une assiette réelle et non forfaitairement limitée au Smic pose à cet égard question.

des problèmes sociaux délicats (indemnités de licenciement ou de rupture du contrat de travail), même si elles ont une dimension inégalitaire par ailleurs incontestable. Enfin, l'extension de la notion de « niche » aux abattements sur l'assiette de la CSG et surtout aux taux réduits pratiqués sur les revenus de remplacement (retraite et chômage) paraît abusive, dans la mesure où ils relèvent d'une réflexion plus globale sur la fiscalité appliquée à ces revenus, notamment dans la perspective d'un rapprochement avec l'IRPP. Et c'est ce dernier qui constitue sans doute, plus que les prélèvements sociaux, la principale et la plus équitable source de résorption des dispositifs de taxation dérogatoires.

5. Modifier le financement de la protection sociale : l'absence d'« alternative miracle »

La part toujours élevée des cotisations sociales, notamment des cotisations employeurs, dans le financement de la protection sociale, alimente un débat récurrent sur les modifications et élargissements possibles de ce financement, qui connaît un regain récent autour de la TVA. Les principales pistes étudiées sont le remplacement d'une partie des cotisations employeurs par une « cotisation sur la valeur ajoutée » des entreprises, idée aujourd'hui laissée de côté, et leur transfert partiel vers la TVA (dite « TVA sociale ») ; s'y ajoute l'idée de recourir davantage aux taxes « comportementales », ou, pour certains risques en émergence, aux assurances privées, avec plus ou moins de régulation publique. L'examen de ces pistes fait toutefois apparaître des limites et des risques qui confirment, comme l'indiquait E. Malinvaud dès 1998, qu'il n'y a pas d'« assiette miracle » (Malinvaud, 1998).

5.1. Les prélèvements à dimension « comportementale » : des compléments intéressants mais à la mise en œuvre délicate

Une première éventualité souvent discutée est le développement de taxes dites « comportementales », qui, à l'image de la taxe « carbone » proposée dans le domaine de l'environnement, seraient à la fois susceptibles de procurer des ressources supplémentaires et d'inciter à des « comportements vertueux », en conduisant les acteurs à « internaliser » les coûts liés à certaines de leurs pratiques. On ne discutera pas ici du recours aux taxes environnementales proprement dites, sauf à rappeler que des fractions de

TIPP¹⁶ ont été mobilisées pour financer le transfert du RMI aux départements, même si le « droit à compensation » est aujourd'hui fixé indépendamment de son évolution. Des prélèvements à dimension « comportementale » sont par ailleurs appliqués ou proposés dans trois domaines touchant spécifiquement la protection sociale : les accidents du travail, la consommation d'alcool et de tabac et les pratiques d'emploi des entreprises eu égard à l'assurance chômage. L'analyse montre qu'en dépit d'un intérêt manifeste, leur mise en œuvre appelle des précautions qui en limitent forcément l'usage.

En matière de tarification des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), la législation vise simultanément à mutualiser les risques en tenant compte des caractéristiques de taille et de secteur des entreprises, et à favoriser la prévention en modulant les cotisations payées par les employeurs eu égard aux sinistres intervenus par le passé : les taux de cotisation payés par les entreprises de plus de 200 salariés (150 suite à la réforme) sont même intégralement individualisés en fonction de cette « sinistralité ». Cette tarification s'est toutefois révélée complexe et assez faiblement incitative (Bras, 2007), ce qui a conduit à une réforme dont l'application est programmée entre 2012 et 2014. Celle-ci vise à rendre ces principes de tarification plus lisibles, plus opératoires et plus « réactifs », même si elle revient à une tarification entièrement collective pour les entreprises de 10 à 20 salariés. Ses effets devront à cet égard être évalués, sachant que le renchérissement des coûts imputés aux entreprises se heurte à une sous-déclaration massive des accidents du travail et des maladies professionnelles ; celle-ci fait d'ailleurs paradoxalement l'objet d'une estimation « officielle » en vue d'une compensation financière des « charges indues » supportées par l'assurance maladie (Diricq, 2011).

En matière de tabac et d'alcool, une série de droits de consommation (dits « accises ») est prélevée principalement au bénéfice de la CNAMTS, mais aussi d'autres régimes au titre de la compensation des allègements de charges sociales. D'un montant croissant au cours du temps, ils dépassaient 11 Md€ en 2011 pour les droits sur les tabacs, mais restaient limités à environ 3,2 Md€ pour les droits sur les alcools et boissons. Concernant le tabac, les études

16. Taxe intérieure sur les produits pétroliers.

concluent clairement à l'efficacité de ce type de taxation pour infléchir, *via* la hausse des prix, l'évolution de la consommation : l'élasticité des ventes par rapport au prix serait de l'ordre de -0,3, et les fortes augmentations de la fiscalité décidées en 2003-2004 semblent avoir eu un impact avéré (Hill, 2010). Ces effets nécessitent toutefois pour se poursuivre des hausses répétées, et suffisamment importantes pour que les industriels ne puissent pas éviter la hausse de prix de certains produits peu chers, ciblant en particulier les jeunes et les populations défavorisées¹⁷. Les politiques suivies depuis 2005 ne semblent plus guère correspondre à ces caractéristiques, avec des relèvements de prix limités et ciblés à l'initiative des fabricants, et le tabagisme semble avoir repris une tendance ascendante, notamment chez les femmes d'âge intermédiaire, avec un accroissement des inégalités sociales (Beck, Guignard, Peretti-Watel, Richard et Wilquin, 2011). La politique de hausse des taxes se heurte en outre, faute d'harmonisation fiscale, à des substitutions entre produits (par exemple entre cigarettes et tabac à rouler), et surtout à des pratiques moins de contrebande que d'achats transfrontaliers, qui compenseraient environ la moitié de la baisse des ventes, et nécessiteraient une convergence des prix et des taxes au niveau européen. Concernant les alcools et boissons, les taxes prélevées sont moins importantes, et surtout différenciées selon les produits, ce qui peut là encore engendrer des substitutions, notamment dans la consommation des jeunes. Et comme l'a montré le débat récent sur les boissons sucrées, l'ambiguïté reste forte entre les objectifs de santé publique et celui de mobiliser des « recettes de poche » pour le financement des déficits sociaux.

En ce qui concerne enfin l'assurance chômage, l'idée a depuis longtemps été avancée de moduler les cotisations en fonction des comportements d'emploi des entreprises, qui peuvent engendrer des surcoûts pour la collectivité lorsqu'ils sont trop tournés vers la « flexibilité externe ». Le renchérissement des cotisations en cas de recours important aux licenciements a néanmoins été régulièrement repoussé, compte tenu du risque d'aggraver la situation d'entreprises ou de secteurs déjà en difficulté. Plus récemment, des études ont montré que les règles de l'assurance chômage sont

17. Les droits sur les tabacs sont les seules taxes dont le montant brut est supérieur pour les ménages modestes, ce qui leur confère à la fois des caractéristiques régressives, mais rend aussi la consommation de ces ménages plus sensible à d'éventuels relèvements.

susceptibles, en permettant le cumul des allocations avec une activité réduite ou occasionnelle, de favoriser la pratique de contrats courts (CDD et intérim) et le développement de situations alternant durablement emplois précaires et chômage (Coquet, 2010). Il a alors été proposé, afin d'« internaliser » davantage le coût de ces emplois intermittents, de moduler à la hausse les cotisations des employeurs ayant un recours élevé aux emplois précaires ou mieux, pour éviter l'assimilation entre statut et stabilité effective des emplois, en fonction de la durée observée des contrats en deçà d'une certaine ancienneté. Ce type de proposition a commencé à être envisagé lors des dernières négociations sur l'assurance chômage, mais n'a finalement pas été repris dans l'accord négocié pour la période 2011-2013, qui renvoie sur ce point à des discussions ultérieures. La complexité d'une telle mesure, ses effets sectoriels différenciés, et le risque de favoriser la sous-déclaration des embauches de très courte durée, par nature plus difficiles à contrôler, risquent d'handicaper sa mise en œuvre effective, bien que les partenaires syndicaux se déclarent attachés à son principe.

5.2. L'inadaptation d'un recours élargi à l'assurance privée : l'exemple de la « dépendance »

Bien que les idées de « droit universel à compensation » ou de « cinquième risque » aient été à plusieurs reprises avancées dans le débat public, une séparation demeure en France entre les modes de prise en charge destinés aux handicapés et aux personnes âgées, qualifiées de « dépendantes » (CNSA, 2007). Le gouvernement a publié à ce propos en 2008 un document envisageant une réforme des aides et de la tarification des établissements, mais aussi une clause de récupération sur patrimoine pour les personnes désireuses de bénéficier de l'APA à taux plein, et un recours élargi aux assurances privées et à la prévoyance pour prendre en charge, compte tenu des tensions sur les budgets publics, une part majeure des besoins de financement futurs. Ce projet a suscité des discussions à la fois sur la restriction des aides publiques aux personnes les plus modestes et les plus dépendantes, et sur la pertinence économique du recours à la prévoyance privée (Elbaum, 2008). La capacité de l'assurance privée à couvrir un risque comme la dépendance dans des conditions équitables et économiquement efficaces apparaît en effet limitée par les caractéristiques propres de ce

risque, ce que confirment les expériences française et américaine, où le marché de l'assurance dépendance privée est relativement ancien, mais ne concerne qu'une fraction limitée de la population (Assous et Mahieu, 2001 ; OCDE, 2011). Ainsi :

— La dépendance est d'abord un risque à long terme susceptible d'être mal anticipé par la population, avec des phénomènes de « myopie temporelle », qui, si on laisse jouer les préférences instantanées des individus, sont de nature à conduire à une « sous-assurance » par rapport aux besoins (Pestieau et Ponthière, 2010). Les incitations fiscales peuvent certes contribuer à inciter à l'assurance, mais elles renforceraient les différences entre les ménages aisés et modestes, qui ont une capacité réduite à souscrire.

— L'ampleur potentielle du risque de « perte d'autonomie » donne par ailleurs lieu à d'importantes incertitudes, qui concernent assez peu la dépendance lourde ou totale, mais jouent fortement en matière de dépendance partielle et de dépendance psychique. Ces incertitudes concernent à la fois l'identification de la dépendance, sa probabilité, et l'évolution future de la durée de vie en incapacité. Elles risquent de conduire à une offre privée de couverture paradoxalement centrée sur la dépendance lourde, avec une offre de contrats s'accompagnant pour la dépendance partielle de restrictions visant notamment à sélectionner les risques. Les difficultés que rencontrent les assureurs à identifier les « hauts risques » peuvent ainsi les inciter à procéder à une sélection médicale *via* des questionnaires d'état de santé, ou à proposer des polices soit trop restrictives, soit trop onéreuses pour couvrir l'ensemble des assurés et des besoins potentiels.

— Les incertitudes portent également sur la difficulté à anticiper l'augmentation des coûts unitaires de prise en charge. Elles incitent le marché à proposer des prestations forfaitaires ne tenant pas compte du coût futur des services et /ou à prévoir des montants de primes révisables que certaines personnes (notamment les retraités) pourraient avoir des difficultés à payer.

Cette tendance du marché de l'assurance à proposer une couverture relativement onéreuse et/ou peu développée, est confirmée par l'observation des contrats offerts, notamment au titre des garanties individuelles (Dufour-Kippelen, 2008). Les garanties collectives de branche ou d'entreprise permettent des coûts plus réduits et une mutualisation plus large, mais elles soulèvent la

question, peu aisée à résoudre, de l'horizon à long terme des couvertures et de leur portabilité après la retraite. Se posent par ailleurs des problèmes d'articulation entre les couvertures privées et publique, par exemple en matière de reconnaissance du risque ou de fluctuation de leurs frontières respectives.

Ces limites économiques nécessiteraient pour être surmontées des changements profonds de contenu et de régulation, qu'il s'agisse de la reconnaissance de la perte d'autonomie, des obligations de souscription et de couverture, de l'interdiction de la sélection des risques ou de la définition de « paniers de services » minimaux (Geoffard, 2010), ce que ne souhaite pas forcément le monde de l'assurance. L'intérêt d'une offre privée pourrait *a contrario* résulter du développement intégré de prestations de service associées, susceptible d'améliorer l'efficacité des prises en charge, mais jusqu'ici assez peu envisagé par les opérateurs. Comme le confirme et l'analyse de façon détaillée l'OCDE, cela ne peut conduire qu'à limiter les assurances privées à un rôle de produit « de niche » (OCDE, 2011).

Il existe donc de « puissantes analogies » entre assurance dépendance et assurance santé, justifiant une mutualisation large de la perte d'autonomie, avec soit, sur le modèle allemand, un dispositif d'assurance sociale obligatoire à financer au cours de la vie active (Milano, 2008 ; Barr, 2010), soit, si l'on désire préserver une gestion décentralisée, une répartition « dynamique » des charges entre État et collectivités départementales (Borgetto, 2010). L'idée a à cet égard été évoquée d'un financement partiel *via* des « récupérations » sur patrimoine ou sur succession, qui s'appliquent déjà en principe à l'aide sociale à l'hébergement. Or, si des prélèvements sur le capital des ménages peuvent fournir un complément de financement utile, il n'y a guère de raison d'y assujettir les seules personnes confrontées à une perte d'autonomie et percevant à ce titre une aide de la collectivité, sauf à les dissuader de solliciter une telle aide. La question reste celle du financement optimal et solidaire de ces besoins, sachant que les « restes à charge » des personnes âgées et de leurs familles sont dans certains cas déjà importants pour les niveaux de dépendance élevés et l'hébergement en établissement.

5.3. Deux questions qui limitent la portée d'éventuels transferts d'assiette

Lorsque l'on considère à proprement parler les transferts d'assiette, deux questions interviennent en amont, qui encadrent la portée des substitutions envisagées.

La plus importante concerne le champ potentiel d'une réduction des cotisations sociales employeurs, qui est forcément limité dans la zone des bas salaires si l'on en reste aux logiques qui ont prévalu jusqu'ici. En effet, les cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire (environ 10 points) relèvent des décisions des partenaires sociaux et ont été jusqu'à présent entièrement tenues à l'écart des mesures d'exonération ou de transfert d'assiette, l'idée d'une « fiscalisation » du financement de ces régimes « assurantiels » étant *a priori* inacceptable pour leurs gestionnaires. Les diverses contributions comme le FNAL, le versement transport, la taxe d'apprentissage ou les participations à la formation continue et à l'effort de construction (de l'ordre de 6 points) s'inscrivent de leur côté dans des circuits ou des logiques de financement spécifiques, difficiles à reconsidérer. Au sein des cotisations de Sécurité sociale, il en est de même pour les cotisations accidents du travail, qui font l'objet comme on l'a vu d'une modulation en fonction de la taille des entreprises et du taux d'occurrence des sinistres.

Quant aux autres cotisations de Sécurité sociale employeurs, elles ont été rendues fortement progressives par les mesures d'allègement général sur les bas salaires, et ne représentent plus que 2,1 % du salaire horaire au niveau du Smic (taux réduit à zéro depuis 2007 pour les entreprises de moins de 20 salariés), contre 28,1 % à partir de 1,6 Smic. La question des cotisations chômage reste certes en suspens, une autre piste, peu réaliste au regard des logiques actuelles de prélèvement, consistant à envisager des « crédits de cotisations » subventionnant les emplois peu qualifiés (Timbeau, Blot, Heyer et Plane, 2007).

Cela a conduit la plupart des simulations à se centrer sur une réduction uniforme de cotisations patronales de 2 points, soit environ 10 Md€. Ce n'est pas la disposition qui vient d'être retenue par le gouvernement, laquelle opte pour un transfert d'assiette à hauteur d'environ 13 Md€ revenant sur la progressivité actuelle. Les exonérations de cotisations « hors famille » seraient

ainsi « reprofilées », entre un maximum de 20,6 points au niveau du Smic (pour les entreprises de plus de 20 salariés) et une annulation à 1,6 Smic ; 5,4 points d'allègement s'y ajouteraient au titre d'une exonération totale des cotisations famille, uniforme jusqu'à 2,1 Smic puis dégressive jusqu'à 2,4 Smic. Le montant des cotisations employeurs ne serait donc pas modifié au niveau du Smic, l'essentiel des nouveaux allègements étant concentré sur les salaires supérieurs à 1,4 ou 1,5 Smic. Ce choix vise à en faire principalement profiter l'industrie et les secteurs exposés, mais la révision de la progressivité est susceptible d'accroître le coût relatif du travail non qualifié et de conduire à des effets amoindris sur l'emploi, si, comme l'estimait en 2007, la Direction du Trésor, l'élasticité de ce dernier au coût du travail se trouve être de trois à quatre fois moindre pour les salaires moyens que dans la zone des bas salaires (DGTPE, 2007). Le profil des réductions de cotisations donne donc lieu à un « dilemme entre compétitivité et emploi » (Besson, 2007), sachant qu'un transfert de 13 Md€ ne correspond en tout état de cause qu'à un montant de l'ordre de 0,65 % du Pib.

Le transfert d'une partie des cotisations employeurs a par ailleurs été un moment envisagé vers « la valeur ajoutée » des entreprises, impliquant une réduction de la rémunération du capital, elle-même assortie d'incertitudes et de limites (encadré 10).

Encadré 10. L'idée d'une taxation de la rémunération du capital via une « cotisation sur la valeur ajoutée »

Les effets d'un transfert de cotisations vers « la valeur ajoutée » des entreprises dépendent crucialement des mécanismes de substitution entre les facteurs de production, soit à l'occasion du renouvellement des équipements, soit par le jeu de la flexibilité de la combinaison productive, et ont donné lieu à des évaluations divergentes, compte tenu des incertitudes entourant l'élasticité de substitution entre travail et capital. Les estimations des modèles standards conduisent par exemple à des effets nuls ou légèrement positifs sur l'activité économique, négatifs sur l'investissement et positifs sur l'emploi, mais dans une fourchette qui, à l'horizon de deux à quatre ans, peut varier du simple au triple ou au quadruple selon les hypothèses d'élasticité de substitution retenues (Timbeau, Blot, Heyer et Plane, 2007).

Le principal reproche adressé à ce type de prélèvement est toutefois le risque pris à taxer le facteur de production le plus mobile, dans la mesure où, selon la théorie de l'incidence fiscale, la hausse de l'imposi-

tion d'un facteur de production se répercuterait à long terme sur le facteur le moins mobile, dans un monde où les activités productives sont largement internationalisées : recherche d'optimisation fiscale, incitation aux délocalisations, moindre attractivité du territoire national... (Conseil des prélèvements obligatoires, 2009).

Ces arguments peuvent être relativisés dans des économies mobilisant des niveaux de formation élevés, et où le capital a des liens de complémentarité avec le travail qualifié, mais ils limitent néanmoins le « champ des possibles ».

5.4. La « TVA sociale » : des effets limités, incertains et porteurs d'inégalités

C'est la piste la plus fréquemment évoquée compte tenu des expériences danoise et allemande, et de la volonté de renforcer la compétitivité de l'économie française, dans un contexte de dégradation de son commerce extérieur. Sa mise en œuvre a été annoncée pour octobre 2012 (après les échéances électorales) par l'actuelle majorité, sachant que cette orientation est refusée par l'opposition. Il ne faut pas la confondre avec l'augmentation sans contrepartie des taux de TVA aujourd'hui pratiquée par nombre de pays, dont la France, pour réduire leurs déficits suite à la crise. Et il faut noter que des fractions de TVA sur les tabacs, les alcools et les produits pharmaceutiques ont d'ores et déjà été basculées vers la protection sociale pour compenser les allègements généraux de cotisations (partie 1.2.).

Selon les modèles macroéconomiques usuels utilisés dans une perspective de court-moyen terme, une diminution des cotisations employeurs stimulerait, en allégeant le coût du travail, la demande de travail des entreprises, induisant des créations d'emploi. Celles-ci majoreraient la croissance et le revenu des ménages, sachant que la diminution du chômage induit ensuite des tensions sur les salaires qui réduisent les effets obtenus sur le coût du travail et l'emploi (effet Phillips), et que l'impact à attendre dépend aussi de la progressivité des exonérations pratiquées (*cf. supra*).

Le prélèvement envisagé *via* la « TVA sociale » porte principalement sur les ménages : elle pèse pour l'essentiel sur leur consommation et les consommations intermédiaires des administrations publiques, une petite partie restant à la charge des

entreprises du fait de la limitation des droits à déduction. La taxation s'applique en outre aux importations mais pas aux exportations, ce qui peut laisser escompter des gains de compétitivité-prix. Au cours des dix dernières années, l'assiette de la TVA a connu une évolution proche de celle du Pib et de la masse salariale, avec par conséquent peu de différences dans la dynamique des deux assiettes.

Un allègement de 2 points de l'ensemble des cotisations employeurs correspondrait, pour un montant voisin de 10 Md€, à une augmentation d'environ 1,5 point du taux normal de TVA, sachant que le taux réduit vient d'être porté, sauf pour les produits « de première nécessité », de 5,5 % à 7 %. Le transfert décidé par le Gouvernement est d'un montant voisin, puisque sur les 13,2 Md€ d'allègements supplémentaires (mais non uniformes) envisagés, 10,6 Md€ seraient compensés par un accroissement de 1,6 point du taux normal de TVA, les 2,6 Md€ restants l'étant par une augmentation du prélèvement social sur les revenus du capital. Au plan macroéconomique, une hausse de la TVA compensée par une baisse des cotisations employeur aurait le même type d'impact qu'une dévaluation compétitive (Sterdyniak, 2007 ; Besson, 2007) :

- gains de parts de marché grâce à la baisse du prix des produits français, induisant des effets favorables sur la croissance et l'emploi ;

- hausse des prix liée au renchérissement des importations, qui peut s'étendre aux produits nationaux si les entreprises, cherchant à accroître leur rentabilité, ne répercutent pas intégralement sur leurs prix de vente les réductions de coût dont elles bénéficient ; cela entraîne pour les ménages des pertes de pouvoir d'achat pesant négativement sur la consommation et l'activité ;

- répercussions de ces hausses de prix sur les salaires et les prestations sociales *via* les mécanismes d'indexation, avec une réduction de l'impact obtenu sur le coût du travail et une détérioration de l'équilibre *ex post* des finances publiques.

Au bout du compte, l'effet de la substitution serait, selon les modèles macroéconomiques de court-moyen terme, au mieux très légèrement positif sur la croissance, et permettrait de créer, pour une réduction uniforme de 10 Md€ des cotisations employeurs, guère plus de 50 000 emplois, avec des variations selon les simulations et les hypothèses de répercussion sur les prix de vente

(Besson, 2007 ; Klein et Simon, 2010). L'effet favorable sur la balance commerciale s'estomperait en partie par la suite, du fait des répercussions des hausses de prix sur les salaires et les coûts de production. L'impact sur l'emploi pourrait être majoré, dans une perspective de long terme, si les allègements de cotisations se concentrent sur la zone des bas salaires (Gauthier, 2009), mais il pourrait être négatif ou nul s'ils bénéficient principalement aux salaires supérieurs à 1,4 ou 1,5 Smic (Besson, 2007), ce qui semble le cas de la mesure proposée par le Gouvernement.

Les incertitudes autour de ces simulations concernent d'abord le comportement de marge des entreprises, qui détermine en large part l'incidence d'une variation de TVA sur les prix et le pouvoir d'achat des ménages. Les effets à attendre pourraient à cet égard être asymétriques selon que les taux sont modulés à la hausse ou à la baisse : l'ajustement des prix serait plus important « à la hausse », avec aussi une plus forte réaction de la demande des consommateurs. Il pourrait être compensé à court terme par une atténuation des hausses de prix dans les secteurs oligopolistiques, destinée à minimiser la chute de la demande, tandis que, paradoxalement, l'augmentation jouerait à plein dans les secteurs concurrentiels (Carbonnier, 2008). L'incertitude résulte également du fonctionnement de la « boucle prix-salaires » : si les salaires ne sont pas intégralement indexés, les gains de compétitivité peuvent devenir durables, mais au prix d'une diminution du pouvoir d'achat des salariés. La « TVA sociale » n'aurait ainsi qu'un effet limité si l'on cherche à éviter les pertes de pouvoir d'achat des ménages, et les gains de compétitivité obtenus s'effaceraient si l'ensemble des pays européens mettaient en œuvre le même type de mesure, au-delà des relèvements déjà opérés¹⁸.

La TVA est enfin, comme l'ensemble de la fiscalité indirecte, un impôt régressif, qui pèse davantage sur les ménages modestes, dans la mesure où ils consomment une part supérieure de leurs ressources. Le montant des taxes sur la consommation varie à cet égard peu avec le niveau de vie, mais elles ont un impact nettement régressif lorsqu'on les rapporte non plus aux dépenses mais aux revenus, car les ménages modestes en consomment une part

18. Ces évaluations sont précisées et confirmées dans l'article sur la « quasi-TVA sociale » publié par É. Heyer, M. Plane et X. Timbeau dans ce numéro.

sensiblement plus élevée, alors que les ménages aisés épargnent davantage. La TVA représentait ainsi en 2006 plus de 21 % du revenu net des ménages du premier quintile contre moins de 8 % de celui du quintile supérieur, ce qui tranche avec les profils plus progressifs de la CSG et surtout de l'impôt sur le revenu (Amar, Beffy, Marical et Raynaud, 2008). Même si l'indexation s'appliquant au Smic et aux prestations sociales vient en partie l'atténuer, cette mesure aurait donc un effet anti-redistributif, d'autant que les marges liées au relèvement du taux réduit sur les travaux à domicile ou la restauration viennent d'être utilisées.

Avec des réductions de cotisations employeurs limitées à une dizaine de milliards d'euros et plutôt ciblées sur les salaires moyens, l'enjeu d'une « TVA sociale » apparaît donc limité, avec des effets problématiques sur l'emploi.

6. Le financement *via* une refonte des prélèvements sur les ménages : des options à clarifier

6.1. Les enjeux d'un recours à des prélèvements sur les ménages programmé à moyen-long terme

La réponse aux besoins de financement de la protection sociale implique donc, au-delà du traitement des déficits conjoncturels, la définition partagée d'un cheminement à moyen-long terme tenant compte à la fois du rythme de la croissance potentielle, de l'impact attendu du vieillissement, des priorités et choix collectifs sur le contenu et l'évolution souhaitable des dépenses (notamment en matière de santé et de dépendance), et du degré de solidarité que l'on souhaite conférer à leur prise en charge. Les perspectives et alternatives qui viennent d'être examinées montrent assez clairement qu'une augmentation programmée des prélèvements sur les ménages apparaît peu contournable si l'on souhaite ne pas accroître le coût du travail pour les entreprises et préserver une mutualisation large de la protection sociale ; elle serait envisageable sans trop de difficultés dans un scénario « d'après crise » où la croissance à long terme retrouverait un rythme compris entre 1,5 et 2 % par an, sachant que cela ne doit en rien empêcher de rechercher une efficacité structurelle accrue des dépenses et de l'organisation du système (Cornilleau, 2008 ; Elbaum, 2010).

La CSG semble *a priori* la meilleure candidate pour fournir de telles ressources, dans la mesure où elle s'applique de façon très large à l'ensemble des revenus. Elle ne peut certes guère se substituer aux cotisations des actifs pour les risques dont la couverture est directement liée aux situations de travail (retraites et dans une moindre mesure chômage), mais les idées de fusion entre cette contribution et l'impôt sur le revenu ouvrent de nouvelles perspectives, notamment pour accroître la progressivité du mode de financement actuel. Une telle piste nécessite toutefois des choix entre plusieurs « options lourdes », avec à la clé une profonde modification du système de prélèvements sociaux.

6.2. Les justifications d'une éventuelle fusion entre CSG et impôt sur le revenu

Cette idée, qui connaît un regain d'intérêt dans le débat social, a émergé à partir de quatre considérations :

— L'IRPP est un impôt complexe, perçu avec retard, et « douloureusement » ressenti par les contribuables, du fait de la déclaration rétrospective des revenus et de la présentation par « tranches » du barème, qui fait apparaître des taux d'imposition plus élevés que les taux moyens effectifs.

— En raison des divers mécanismes d'exonération, environ la moitié des contribuables ne sont pas imposés, et l'existence de régimes dérogatoires et de « niches fiscales » ajoutées année après année (prélèvements forfaitaires ou libératoires pour les revenus de l'épargne, déductions du revenu imposable, réductions ou crédits d'impôt) ont considérablement réduit son apport : l'IRPP ne représentait plus en 2010 que 5,7 % des prélèvements obligatoires et 2,4 % du Pib. Alors que c'est l'impôt dont le principe est le plus progressif dans le système fiscal français, son efficacité redistributive est relativement limitée, et certaines évaluations vont jusqu'à considérer qu'il est « à l'agonie » (Landais, Piketty et Saez, 2011), et qu'il devrait être « refondé » ou complètement « recréé » (Conseil des prélèvements obligatoires, 2011).

— La CSG constitue au contraire un prélèvement relativement simple, s'appliquant sans beaucoup d'exemptions aux revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, et perçu à la source. Ces qualités l'ont conduit à prendre une place plus importante que l'IRPP dans l'imposition des revenus individuels (10,1 % des prélève-

ments obligatoires et 4,3 % du Pib), mais il s'agit d'un prélèvement proportionnel qui, en dépit des taux réduits et exonérations bénéficiant à certaines prestations ou revenus de remplacement, est nettement moins progressif que l'impôt sur le revenu ;

— Des problèmes de simplification et de cohérence existent pour les deux impôts : la CSG est partiellement déductible de l'IRPP, le statut des prestations sociales et des cotisations retraite et chômage n'est pas le même dans les deux cas...

L'idée d'une fusion a donc été avancée à la fois pour faciliter le passage à l'impôt à la source, simplifier le système, le rationaliser en revenant sur les « niches fiscales », et enfin pour accroître la progressivité de l'ensemble, tout en la rendant moins « douloureuse », ce qui pourrait permettre de dégager des marges de financement « équitables » pour les dépenses sociales.

La mise en œuvre d'une telle réforme, au-delà de ces orientations de principe, implique toutefois des choix importants, que l'on se limitera ici à évoquer rapidement, avec des implications lourdes qu'il importe de clarifier.

6.3. Un choix préalable : le champ des prélèvements sociaux entrant dans la réforme

L'idée d'une fusion entre CSG et IRPP concerne *a priori* la CSG (et la CRDS) actuelles, affectées principalement aux branches famille et maladie des régimes de base, au FSV et à la CADES.

La question se pose toutefois d'une modification plus globale du financement de la protection sociale qui élargirait le champ du prélèvement envisagé. Le Medef revendique par exemple la suppression ou la réduction des cotisations patronales sur les risques famille et maladie : cela aurait un fondement logique pour ces risques « universels », mais risquerait d'affecter fortement le pouvoir d'achat des ménages si les entreprises ont des comportements de marge et ne répercutent pas intégralement les allègements correspondants sur les salaires qu'elles versent¹⁹. Il pourrait toutefois être envisagé de recourir au nouveau prélèvement pour supprimer le reliquat de cotisations salariales à

19. La législation peut certes contraindre à une répercussion automatique et intégrale « sur les feuilles de paye », mais elle n'est pas aisée à définir compte tenu de la progressivité déjà mentionnée du système.

l'assurance maladie (0,75 %), mais aussi pour participer au financement des dispositifs de redistribution au sein même des régimes de retraite, et avancer vers une unification du système d'indemnisation du chômage, lequel est actuellement fractionné, avec des frontières fluctuantes et inadaptées à la prise en compte d'un tel risque macro-économique, entre des prestations d'assurance, de « solidarité » et le RSA socle à la charge des départements (Cornilleau et Elbaum, 2009).

6.4. Un choix essentiel : l'individualisation ou la familialisation d'un prélèvement unifié

La principale question que poserait une fusion entre CSG et IRPP est toutefois le choix entre un système d'imposition individualisé ou familialisé. La CSG est une contribution sur les revenus individuels, tandis que l'IRPP est calculé à partir de l'ensemble des revenus du foyer, sur la base d'un barème par « part fiscale », après application des quotients conjugal et familial. Ces logiques profondément différentes obligeraient en cas de fusion à faire un choix fondamental, aboutissant, au-delà de la seule rationalisation, à transformer profondément le système de prélèvements actuel.

Le choix d'un système individualisé consacrerait, à travers l'imposition séparée des conjoints, la prise en compte spécifique de la situation individuelle des femmes, et encouragerait l'emploi féminin (Landais, Piketty et Saez, 2011, mais il risque de poser des questions d'équité, même s'il est possible d'envisager des abattements forfaitaires pour tenir compte des charges familiales. Le choix d'un système familialisé estomperait quant à lui le lien entre la CSG et les cotisations salariés, dont elle est l'héritière, et la justification de son affectation au financement de la protection sociale, même pour des prestations universelles ou non contributives.

Selon l'option choisie, un tel système ferait, à taux de prélèvement constant, des « perdants » et des « gagnants » dont une réforme devrait tenir compte, au niveau des individus comme des ménages. Une individualisation sans correctif impliquerait ainsi des transferts de charges au détriment des familles, qui devraient être compensés par des mécanismes d'abattement individuel ou de crédit d'impôt forfaitaire pour personne à charge, aboutissant à un système plus redistributif pour les familles pauvres, mais pénalisant

les familles aisées (Allègre, Cornilleau et Sterdyniak, 2007 ; Landais, Piketty et Saez, 2011).

6.5. Des choix concernant l'imposition des différents types de revenus, d'éventuelles exonérations et la « part » spécifiquement affectée à la protection sociale

Une série de choix serait en outre nécessaire concernant l'imposition unifiée ou différenciée des différents types de revenus (d'activité, de remplacement, du patrimoine et des placements), mais aussi de certaines prestations sociales²⁰. L'étude précédente de l'OFCE avait par exemple montré que, comme la CSG s'applique à un taux plus élevé sur les salariés que sur les retraités et les chômeurs, ces derniers seraient pénalisés par une fusion sans compensation spécifique

Quelle que soit la volonté d'élargir le prélèvement, se pose par ailleurs la question de la progressivité du système et d'éventuels seuils d'exonération ou de non-imposition, qui existent par exemple aujourd'hui aux revenus de remplacement des foyers à bas revenus.

Au-delà de ces sujets, l'hypothèse d'une fusion entre CSG et IRPP a pu susciter la crainte que des exonérations et des « niches » soient au bout du compte réintroduites suite aux débats parlementaires, et ébranlent les ressources aujourd'hui apportées par la CSG. Certains craignent également la disparition d'une recette spécifiquement affectée à la protection sociale, avec le risque que ses ressources soient remises en cause au gré des besoins du budget de l'État, sans guère de clarté quant aux arbitrages effectués : d'éventuels « garde-fous » ou « butoirs » pourraient à cet égard être envisagés, le cas échéant dans le cadre d'une loi organique.

Au-delà de ces options à la fois complexes et déterminantes (auxquelles s'ajoutent les problèmes de passage à un prélèvement à la source pour l'ensemble des revenus du foyer en tenant compte de ses charges), la principale question reste bien celle du financement solidaire de la fraction des dépenses sociales, notamment de santé et de retraite, qu'un retour à un sentier de croissance plus favorable ne permettrait pas d'assurer. Des choix devront à cet

20. Les prestations familiales ne sont par exemple aujourd'hui pas assujetties à la CSG mais le sont à la CRDS.

égard être faits entre des ajustements budgétaires privilégiant la réduction des prestations, et une stratégie comportant d'une part un examen de leur efficacité, d'autre part un financement mettant à contribution les ménages sur la base la plus équitable possible.

Références bibliographiques

- Aeberhardt R. et D. Sraer, 2010, « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Économie et statistique*, n° 429-430.
- Albouy V., E. Bretin, N. Carnot et M. Deprez, 2009, « Les dépenses de santé en France : déterminants et impact du vieillissement à l'horizon 2050 », *Documents de travail de la DGTPE*, n° 11.
- Allègre G., G. Cornilleau et H. Sterdyniak, 2007, « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, n° 101.
- Amar E., M. Beffy, F. Marical et E. Raynaud, 2008, « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », *France portrait social*, éd. 2008.
- Amghar Y.-G. et F. Laloue, 2010, « Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux », *Rapport particulier pour le Conseil des prélèvements obligatoires*, juillet.
- Assous L. et R. Mahieu, 2001, « Le rôle de l'assurance privée dans la prise en charge de la dépendance : une mise en perspective internationale », *Document de travail de la DREES, Série Études*, n° 21.
- Bachelet M., M. Beffy et D. Blanchet, 2011, « Projeter l'impact des réformes des retraites sur l'activité des 55 ans et plus : une comparaison de trois modèles », *Économie et statistique*, n° 441-442.
- Barlet M., D. Blanchet et T. Le Barbanchon, 2010, « Microsimulation et modèles d'agents : une approche alternative pour l'évaluation des politiques d'emploi », *Économie et statistique*, n° 429-430.
- Barr N., 2010, « Long-term care: A Suitable Case for Social Insurance », *Social Policy & Administration*, vol.44, n° 4.
- Beck F., R. Guignard, P. Peretti-Watel, J.-B. Richard et J.-L. Wilquin, 2011, « Augmentation récente du tabagisme en France : principaux résultats du Baromètre santé, France, 2010 », *BEH*, n° 20-21.
- Besson E., 2007, *TVA sociale*, Rapport au Premier ministre, septembre.
- Beurnier P., J. Couhin et N. Grave, 2011, « La réforme des retraites 2010 : quelles conséquences pour le régime général ? », *Cadr'age*, n°15.
- Blanchet D., 1996, « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Économie et statistique*, n° 291-292, 1/2.

- Boissinot J., J. Deroyon, B. Heitz et V. Rémy, 2008, « Les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007 » in *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Borgetto M., 2010, « La décentralisation du social en débats », *Informations sociales*, n° 162.
- Borgetto M. et R. Lafore, 2007, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation », *Recherches et prévisions*, n° 87.
- Boisnault D., A. Bourgeois, O. Chemla, S. Claveaux, M. Olivier, B. Poiblanç et A. Uteza, 2011, « Les comptes des administrations publiques en 2010 », *Insee Première*, n° 1348.
- Bourgeois A., M. Duée et M. Hennion, 2008, « Vingt-cinq ans de comptes de la protection sociale : une rétropolation de 1981 à 2006 », *Études et résultats*, n° 647.
- Bousquet C., 2011, « Gestion de la dette sociale : la vertu contrariée par la crise ? », *RFFP*, n° 115.
- Bras P.-L., 2007, *Réformer la tarification pour inciter à la prévention*, Rapport du groupe d'appui aux partenaires sociaux, Paris, La Documentation française.
- Bretin E. et R. Soullignac, 2009, « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation », *Document de travail de la Direction générale du Trésor*, n° 2009/12.
- Bunel M., F. Gilles et Y. L'Horty, 2010, « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et statistique*, n° 429-430.
- Cabannes P.-Y., V. Lapègue, E. Pouliquen, M. Beffy et M. Gaini, 2011, « Quelle croissance de moyen terme après la crise ? », *L'économie française*, éd. 2010.
- Caicedo E., M. Koubi et A. Yanat-Irfane, 2011, *Comptes de la protection sociale en 2009*, mai.
- Cambois E., J.-M. Robine et A. Sieurin, 2011, « Les espérances de vie sans incapacité en France. Une tendance récente moins favorable que par le passé », *Document de travail de l'INED*, n° 170.
- Carbonnier C., 2008, « Différences des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de TVA : un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000 », *Économie et statistique*, n° 413.
- CAS, 2006, « Personnes âgées dépendantes : bâtir le scénario du libre choix », *Rapports et documents*, n° 2.

- Caussat L., M. Hennion, P. Horusitzky et C. Loisy, 2005, « Les transformations du financement de la protection sociale et leurs incidences économiques », *Dossiers solidarité et santé*, n° 3.
- Cazenave M.-C., J. Duval, A. Eidelman, F. Langumier et A. Vicard, 2011, « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », *France portrait social*, éd. 2011.
- Champsaur P. et J.-P. Cotis, 2010, *Rapport sur la situation des finances publiques*, avril.
- CNSA, 2007, *Construire un nouveau champ de protection sociale*, Rapport annuel 2007.
- COE, 2006, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, février.
- Commission des comptes de la Sécurité sociale, 2011, *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2010. Prévisions 2011 et 2012*, septembre.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2009, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, Paris, La Documentation française.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2010, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales*, octobre.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, mai.
- Coquet B., 2010, « Assurance chômage et emplois précaires », *Futuribles*, n° 368.
- COR, 2010, *Retraites : perspectives actualisées en vue du rendez-vous de 2010*, Huitième rapport, Paris, La Documentation française.
- COR, 2010, « Variantes de durée d'assurance et d'âge de la retraite : hypothèses et chiffrages », Note du Secrétariat général, *mimeo*, mai.
- Cornilleau G., 2008, « Le financement de l'assurance maladie en question », *Les tribunes de la santé*, n° 21.
- Cornilleau G., 2012, « Crise et dépenses de santé. Financement et politiques à court-moyen terme », *Les notes de l'OFCE*, n° 12, février.
- Cornilleau G. et M. Elbaum, 2009, « Indemnisation du chômage. Une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 307.
- Cour des comptes, 2011, « Le Fonds de réserve des retraites » in *Rapport public annuel 2011*.
- Crépon B. et R. Desplat, 2001, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et statistique*, n° 348.
- DGTPE, 2007, « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in E. Besson, *TVA sociale*, Rapport au Premier ministre, septembre, annexe 3.

- Dinet M., 2010, « Vivre ensemble dans une société solidaire. Garantir le financement durable des allocations individuelles de solidarité dans le cadre du Pacte républicain », *Rapport du Bureau de l'ADF*, mars.
- Diricq N., 2011, *Rapport de la commission instituée par l'article L. 176-2 du code de la Sécurité sociale*, juin.
- Dormont, 2009, *Les dépenses de santé. Une augmentation salubre?*, Éditions rue d'Ulm, Collection du CEPREMAP, n° 15.
- Dormont, 2010, « Liberté ou solidarité : le dilemme des complémentaires », *Les tribunes de la santé*, n° 28.
- Dormont B., M. Grignon et H. Huber, 2006, « Health expenditure growth : Reassessing the threat of aging », *mimeo*, juillet.
- DSS, 2011, *Les comptes du FSV*, du FIIPSA, de la CADES, du FRR, de la CNSA et des organismes ou fonds financés par les régimes obligatoires de base, annexe 8 au PLFSS 2012.
- DSS, 2011, *Programme de qualité et d'efficience « Financement »* in annexe 1 au PLFSS 2012.
- DSS, 2011, *Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation*, annexe 5 au PLFSS 2012.
- Dufourcq N., 1994, « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit social*, n° 3.
- Dufour-Kippelen S., 2008, « Les contrats d'assurance sur le marché français en 2006 », *Document de travail de la DREES, Série Études*, n° 84.
- Elbaum M., 2008, « Les réformes en matière de handicap et de dépendance : peut-on parler de « cinquième risque » ? », *Droit social*, n° 11.
- Elbaum M., 2010, « Quel pilotage pour les comptes sociaux ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 319.
- Elbaum M., 2010, « Un nouveau modèle de financement pour la santé ? », *Santé publique*, vol. 22, n° 1.
- Elbaum M., 2011, « Le financement de la protection sociale : quelles perspectives au-delà des « solutions miracles » ? », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2011-27.
- European Commission, 2009, « The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member states, 2008-2060 », *European Economy*, n° 2/2009.
- Fenina A., M.-A. Le Garrec et M. Koubi, 2011, « Les comptes de la santé en 2010 », *Études et résultats*, n° 773.
- Fitoussi J.-P. et X. Timbeau, 2011, « Financial sustainability of an economy. Exploratory remarks », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2011-14.

- Freyssinet J., 2010, « Les négociations collectives et les politiques publiques face aux « conséquences sociales » de la crise économique », *Revue de l'OFCE*, n° 115.
- Freyssinet J., 2011, « Un intense renouveau de la négociation interprofessionnelle en France », *Les Cahiers LASAIRE*, n° 43.
- Gafsi I., Y. L'Horty et F. Mihoubi, 2005, « Réformer les exonérations de cotisations sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, n° 3, vol. XIX.
- Garnero M. et M.-O. Rattier, 2011, « Les contrats les plus souscrits auprès des organismes complémentaires en 2008 », *Études et résultats*, n° 752.
- Gautié J. et D. Margolis, 2010, « L'impact de la politique publique sur le marché du travail à bas salaire : offre, demande et qualité de l'emploi », *Économie et statistique*, n° 429-430.
- Gauthier S., 2009, « Un exercice de TVA sociale », *Économie et prévision*, n° 187.
- Geoffard P.-Y., 2010, « Quelle assurance contre le risque dépendance ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 7.
- Groupe de travail « Perspectives démographiques et financières de la dépendance », 2011, *mimeo*, juin.
- Groupe de travail « Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées », 2011, *mimeo*, juin.
- Guillaume S. et T. Rochereau, 2010, « La protection sociale complémentaire collective : des situations diverses selon les entreprises », *Questions d'économie de la santé*, n° 155.
- HCAAM, 2010, « Vieillesse, longévité et assurance maladie », Note et avis, *mimeo*, avril.
- HCF, 2011, « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? », Note et avis, *mimeo*, avril.
- Hennion M., 2010, « Cinquante ans de financement de la protection sociale » in *Comptes de la protection sociale en 2008*, décembre.
- Heyer É., 2010, « Efficacité de la politique économique et position dans le cycle. Le cas de la défiscalisation des heures supplémentaires en France », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2010-26.
- Heyer E., 2011, « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », *Les notes de l'OFCE*, n° 2.
- Hill C., 2010, « Prix du tabac en France et conséquences sur les ventes et la consommation », *BEH*, n° 19-20.
- Hoeller P., R. Merola et D. Sutherland, 2012, « Fiscal Consolidation : Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level », *Economics Department Working Paper*, n° 932.

- Horusitzky P., 2005, « L'évolution de la législation relative au financement de la protection sociale depuis 1980 », *Dossiers solidarité et santé*, n° 3.
- IGF, 2011, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin.
- Jamet P., 2010, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales*, avril.
- Jamet S., 2005, « De l'impact sectoriel à l'effet macro-économique des allègements de cotisations sociales », *Revue française d'économie*, n° 3, vol. XIX.
- Jeger F. et O. Peraldi, 2011, *Solidarité et vieillissement : le défi de la dépendance*, Voiron, Territorial éditions, coll. « Essais ».
- Kerleau M., 2009, « Le nouveau cadre institutionnel de la protection complémentaire d'entreprise : quels enjeux pour les mutuelles santé ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 312.
- Klein C. et O. Simon, 2010, « Le modèle MÉSANGE, nouvelle version réestimée en base 2000 », *Les Cahiers de la DG Trésor*, n°2.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, Paris, Le Seuil, « La République des idées ».
- Laroque G. et B. Salanié, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et statistique*, n° 331.
- Le Lidec P., 2010, « Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort », *Informations sociales*, n° 162.
- Lellouch T., M. Magnien et S. Sorbe, 2011, « La soutenabilité des finances publiques après la crise : quelle contribution de la réforme des retraites ? », *Trésor-Éco*, n° 91.
- Lhommeau B., 2005, « Les perspectives salariales des "bas salaires" dans les années 1990 », in *Les salaires en France*, éd. 2005.
- Lhommeau B. et V. Rémy, 2010, « Les politiques d'allègement ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », *Économie et statistique*, n° 429-430.
- L'Horty Y., 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- Libault D., 2011, « Crise et sécurité sociale : problématique, enjeux et perspectives », *RFFP*, n° 115.
- Malinvaud E., 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2011, « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- Maurice J., 2010, « Dette publique et crise », *Les cahiers de Lasaire*, n° 41.

- Milano S., 2008, « L'assurance dépendance en Allemagne et la réforme en cours », *RDSS*, n° 3.
- Missègue N. et C. Pereira, 2005, « Les déterminants de l'évolution des dépenses de santé », *Dossiers solidarité et santé*, n° 1.
- Nouveau C. et B. Ourliac, 2012, « Les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Trésor-Éco*, n° 97.
- OCDE, 2006, « Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers ? », *Economic Department Working Papers*, n° 477.
- OCDE, 2011, *Perspectives économiques*, Volume 2011/1, chap. 4.
- OCDE, 2011, *Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance*, mai.
- ODAS, 2011, « Dépenses départementales d'action sociale en 2010 : le tournant de la rigueur », *La Lettre de l'ODAS*, mai.
- Pellet R., 2011, « La fiscalisation du financement des retraites », *Droit social*, n° 3.
- Perronin M., A. Pierre et T. Rochereau, 2011, « La complémentaire santé en France en 2008 : une large diffusion mais des inégalités d'accès », *Questions d'économie de la santé*, n° 161.
- Pestieau P. et G. Ponthière, 2010, « Long term care insurance puzzle », *PSE Working paper*, n° 2010-14.
- Pollin J.-P., 2011, « Le dérapage des dettes publiques en questions », *Revue économique*, vol.62, n° 6.
- Polton D. et C. Sermet, 2006, « Le vieillissement de la population va-t-il submerger le système de santé ? », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 5-6.
- Price R., 2010, « The political economy of fiscal consolidation », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 776.
- Rathelot R. et P. Sillard, 2008, « Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Économie et statistique*, n° 415-416.
- Raynaud D., 2007, « Perspectives à long terme des dépenses de santé en France », in *Les leviers de la croissance française*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Rémy V., 2006, « Les politiques d'allègements de cotisations sociales employeurs », *Travail et emploi*, n° 105.
- Rousseau Y., 2008, « Sur l'unification de l'ANPE et des Assedic », *Droit social*, n° 2.
- Sévin E., 2011, « Les heures supplémentaires au troisième trimestre 2011 », *Acosstat*, n° 139.

- Simon C. et F. Tallet, 2010, « Dynamique des dépenses de santé en période de crise économique », in *Comptes nationaux de la santé 2009*.
- Sterdyniak H., 2007, « Low-skilled jobs: The French strategy », *Document de travail OFCE*, n° 2007-15.
- Sterdyniak H., 2007, « La TVA sociale, un remède miracle ? », *clair & net* OFCE, mai.
- Tabuteau D., 2010, « La métamorphose silencieuse des assurances maladie », *Droit social*, n°1.
- Timbeau X., C. Blot, É. Heyer et M. Plane, 2007, « Contribution à la valeur ajoutée : emplois à tout prix ? », *Revue de l'OFCE*, n° 100.
- Verkindt P.-Y., 2011, « La réforme des retraites. Entre le clair et l'obscur », *Droit social*, n° 3, mars.
- Volkoff S., 2011, « Les « seniors » pourront-ils travailler plus longtemps ? », in *L'automne de la vie : enjeux éthiques du vieillissement*, à paraître.
- Willmann C., 2009, « Les contreparties aux exonérations de charges sociales : deux lois pour rien ? », *Droit social*, n° 2.

TAUX MARGINAL IMPLICITE DES COTISATIONS RETRAITE EN FRANCE

PRINCIPES ET ESTIMATION DE PROFILS PAR ÂGE*

Frédéric Gannon

Université du Havre et EDEHN

Vincent Touzé

OFCE

Les cotisations versées dans les systèmes de retraite par répartition sont intégrées dans les prélèvements obligatoires au même titre que la TVA ou l'impôt sur le revenu. Pourtant, les règles de calculs des pensions incluent des principes contributifs qui tendent à relier cotisations versées et prestations reçues. Considérer les cotisations retraite comme des impôts à part entière est donc excessif.

À l'instar d'études réalisées aux États-Unis, cet article propose de mesurer le caractère fiscal des cotisations retraite en estimant le taux de taxation marginale implicite des revenus du travail qu'elles engendrent.

L'article comprend deux parties. La première expose les principes généraux de la méthode d'estimation ainsi que les spécificités des règles de calculs des pensions, en France, pour les salariés de droit privé. La seconde partie donne des estimations pour différentes générations selon trois contextes d'évolution possible de la législation et compare les différences de traitement selon le sexe (différence d'espérance de vie, carrière complète vs. incomplète). La sensibilité aux hypothèses sur les valeurs des paramètres est également étudiée.

Les calculs montrent que les cotisations retraite en France créent des distorsions avec une taxation marginale implicite qui peut être fortement positive ou négative, et dont l'amplitude dépend à la fois des paramètres de calcul des pensions et des caractéristiques individuelles. Sans surprise, les règles de calculs des retraites influent sur le taux marginal. Le régime à prestations définies (CNAV) crée ainsi une plus forte distorsion que les régimes à cotisations définies (Arrco et Agirc) du fait que tous les salaires ne sont pas intégrés dans le calcul de la pension.

Mots-clés : système de retraite, cotisations sociales, taux marginal de taxation.

* Nous tenons à remercier Christophe Albert, Gérard Cornilleau, Florence Legros et Henri Sterdyniak, ainsi que les participants à la journée d'étude de l'OFCE du 15 février 2012 sur la réforme fiscale, pour leurs nombreuses remarques et utiles critiques sur une version préliminaire de cet article. Bien évidemment, les arguments développés et les éventuelles erreurs ou omissions n'engagent que nous.

Avec le vieillissement de la population et l'entrée massive en retraite des générations du *baby-boom*, les montants versés pour le paiement des pensions de retraite par répartition, en France, ont considérablement augmenté (environ 14 % du PIB) et représentent aujourd'hui une part essentielle de la dépense publique. Ces dépenses sont financées par des cotisations sur les salaires. Ces prélèvements peuvent être considérés comme un revenu différé dans la mesure où ils alimentent un droit à la retraite. Cependant, selon que le mode de calcul de la pension retraite repose sur un principe de prestation définie, de régime en points ou de compte notionnel, le lien entre les cotisations versées et le montant perçu à la retraite peut considérablement varier.

De fait, les montants cotisés ne correspondent pas à une épargne classique rémunérée, ce qui induit une taxation implicite du facteur travail dès lors que droits à la retraite et cotisations ne sont pas liés par une logique actuarielle. Dans le cadre de l'analyse microéconomique standard, la mesure du « coin fiscal » est essentielle pour comprendre les arbitrages car les individus sont supposés raisonner sur une base nette de taxe et à la marge. Les arbitrages sur les pensions retraite intègrent la dimension temporelle des coûts et bénéfices. Pour évaluer la fiscalité implicite des cotisations retraite, il est donc nécessaire d'estimer les bénéfices anticipés qui y sont associés. C'est sur cette base que Burkhauser et Turner (1985) s'interrogent pour savoir si les cotisations sociales ne sont que des taxes (« Payroll tax a tax? »). Selon leur analyse, considérer les cotisations dans un cadre uniquement statique conduit à surestimer considérablement le prélèvement de nature purement fiscale. En revanche, tenir compte du cycle de vie et des bénéfices différés des cotisations améliore l'estimation du taux de prélèvement. Les auteurs mesurent alors, pour les États-Unis, une « vraie » valeur du taux marginal de taxation des cotisations sociales qui dépend, entre autres, de l'âge du cotisant et de son statut matrimonial. Le profil de taxation marginale est décroissant avec l'âge et devient négatif dans les années qui précèdent la retraite. Ce premier travail a été complété par des estimations plus approfondies par Feldstein et Samwick (1992) et Cushing (2005).

La fiscalité implicite des retraites s'inscrit dans un cadre plus large que sa simple évaluation puisqu'elle a potentiellement une incidence sur les incitations à travailler. Il existe une littérature d'inspiration microéconomique qui tente d'estimer comment le lien entre cotisation et pension retraite affecte l'offre de travail pendant le cycle de vie et la cessation d'activité. Ainsi, l'étude de Liebman *et al.* (2009) sur données individuelles américaines (travailleurs âgés de plus de 52 ans) évalue les effets des taux marginaux sur l'offre de travail sous trois aspects : l'âge de la retraite, les heures travaillées et les revenus salariaux. Ils trouvent des effets assez nets sur les choix de départ en retraite et des effets plus mitigés sur les deux autres mesures de l'offre de travail. En France, les principales études d'impact sur les comportements d'activité ont porté sur les choix de départ en retraite (Hairault *et al.*, 2006 et 2008 ; Bozio, 2006 et 2008). Hairault *et al.* (2006, 2008) soutiennent ainsi l'idée que le système de retraite français favorise très fortement les départs en retraite dès lors que le taux plein est atteint. Sur le plan macroéconomique, les modèles d'équilibre général calculable à générations imbriquées¹ (MEGCGI) intègrent souvent des arbitrages individuels concernant l'offre de travail, ce qui signifie, par construction, que le financement des pensions retraite « distord » les comportements d'offre de travail. Ces travaux ont donné lieu à deux catégories d'analyse des réformes des retraites : des estimations des gains d'efficience (par exemple, Nishiyama et Smetters, 2007) ou la recherche de réformes optimales au sens de la maximisation de la somme escomptée des niveaux de bien-être des générations présentes et futures (Conesa et Garriga, 2008).

Au regard de cette littérature ambitieuse qui traite l'offre de travail de manière endogène, l'objectif de cet article est plus modeste. À l'instar des études américaines de Burkhauser et Turner (1985), Feldstein et Samwick (1992) et Cushing (2005), nous proposons d'évaluer la nature fiscale des cotisations retraite, en France, en calculant un taux marginal de prélèvement net implicite. Il s'agit de mesurer, pour chaque euro supplémentaire cotisé par un salarié, son montant futur de pension supplémentaire. L'article comprend deux parties. La première présente la méthode

1. Pour une revue de la littérature sur le sujet voir Le Cacheux et Touzé (2002).

utilisée. Elle est standard et s'appuie sur l'utilisation du concept de valeur actuelle probable (VAP) pour mesurer et comparer les coûts/bénéfices induits par le financement de la retraite. En se basant sur des profils espérés de revenu de cycle de vie, il est possible d'estimer la valeur actualisée probable de pension supplémentaire induite par une augmentation marginale du salaire. On compare alors ce gain espéré à la cotisation retraite. Les calculs sont effectués à partir des formules de calcul du système de retraite français de salariés du secteur privé. Il comprend une pension de base fonction d'un salaire moyen de carrière (CNAV) et un régime complémentaire par point (Agirc/Arrco). La seconde partie s'attache à l'évaluation des taux marginaux sous différentes hypothèses. Ces calculs permettent d'estimer comment évolue le taux marginal de taxation en fonction de l'âge. L'étude est limitée à des célibataires. On exclut donc les bénéfices liés aux réversions. Les salaires sont supposés suffisants pour que la pension excède le seuil des minima sociaux. Pour le régime général, les carrières professionnelles sont généralement supposées complètes, mais on examine également différentes situations de carrières incomplètes. Ces calculs sont réalisés pour différentes générations (approche prospective) et ils testent la sensibilité des résultats aux différences de mortalité entre les hommes et les femmes. Une étude de sensibilité à la valeur des paramètres prospectifs (durée d'activité et taux d'intérêt) est également proposée. Pour finir, l'impact de la CSG sur les pensions retraite est également évalué.

1. Taux marginal de taxation des cotisations retraite : principes généraux

1.1. Principes généraux de calcul du taux marginal

La pension P à l'âge de la retraite R dépend d'une formule : $p_x(W, I_x)$ pour $x \geq R$. W est un vecteur de salaires w_x reçus aux âges x avec $x \in [D, R - 1]$ où D désigne l'âge de début d'activité et R , l'âge de la retraite. I_x est un ensemble de paramètres institutionnels appliqués à l'âge x (par exemple : taux de cotisation, durée d'assurance, âge légal, plafond de sécurité sociale, coefficients de revalorisation, indexation de la pension, etc.).

On note τ_x^{emp} le taux de cotisation des employeurs² et τ_x^{brut} , le taux de cotisation retraite (employeurs et salariés) qui s'appliquent sur le salaire brut quand le salarié a atteint l'âge x . Dans la suite des calculs, on considérera des taux appliqués sur l'ensemble du salaire (coût salarial pour l'employeur). On notera donc :

$$\tau_x = \frac{\tau_x^{brut}}{1 + \tau_x^{emp}}$$

le taux apparent sur le salaire total.

On procède à une estimation actuarielle de la fiscalité. Pour ce faire, on évalue à chaque âge x la valeur actuelle probable (VAP) des salaires, des cotisations ainsi que des pensions. Deux paramètres clés sont utilisés : les probabilités de survie et le facteur d'actualisation. La probabilité de survivre entre les âges x et y avec $x \leq y$ est notée $q_{y,x}$. On notera :

$$R_{y,x} = \prod_{k=x}^{y-1} (1 + r_k)$$

le facteur d'intérêt entre les âges x et y qui est utilisé pour actualiser les flux de revenus ou de cotisations futurs.

Dans nos estimations, nous utiliserons les tables de mortalité historique de l'INSEE pour la partie rétrospective et celles des tables réglementaire TGH/TGF05 pour la partie prospective. Cette table utilisée pour les rentes viagères est par nature prudentielle, ce qui signifie qu'elle a tendance à sous-estimer la mortalité. Le graphique 1c donne une estimation synthétique de la table TGH/TGF05 sous la forme du nombre d'années espérées de vie par âge à partir de 60 ans selon le sexe et selon la génération (1952 ou 1972). Le facteur d'actualisation est obtenu à l'aide de la série de taux d'intérêt long de l'OCDE (graphique 1b). Pour la partie prospective, le taux est fixé à 4 %.

2. Le taux moyen de cotisation employeur n'est pas constant pour des salaires inférieurs à 1,6 SMIC (exonération de charges patronales) et supérieurs au plafond de Sécurité sociale. Dans nos calculs, on utilise le taux moyen sous plafond (série INSEE). Pour des salaires qui restent relativement modestes par rapport au plafond, les imprécisions peuvent être considérées de second ordre. Pour des raisons pratiques de présentation des résultats, nous ne ferons donc pas varier le taux moyen selon que le salaire est inférieur ou supérieur au plafond.

La VAP des salaires est la somme actualisée sous condition de survie des salaires futurs :

$$\text{VAP}_x(\text{salaires}) = \sum_{y \geq x}^{R-1} \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot w_y.$$

La VAP des cotisations s'obtient de la même façon :

$$\text{VAP}_x(\text{cotisations}) = \sum_{y \geq x}^{R-1} \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_y \cdot w_y.$$

La VAP des retraites est également une somme actualisée probabilisée sous réserve d'être vivant à l'âge de la retraite R :

$$\begin{aligned} \text{VAP}_x(\text{Pensions}) &= \frac{q_{R,x}}{R_{R,x}} \sum_{y \geq R}^{120} \frac{q_{y,R}}{R_{y,R}} p_y(W, I_y) \\ &= p_R(W, I_R) \sum_{y \geq R}^{120} \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} I_{y,R}^p. \end{aligned}$$

où $I_{y,R}^p$ est le facteur d'indexation des retraites que l'on suppose indépendant de W .

On notera :

$$a_R = \sum_{y \geq R}^{120} \frac{q_{y,R} \cdot I_{y,R}^p}{R_{y,R}},$$

la valeur d'1 euro de rente viagère versée à partir de l'âge R et indexée suivant le facteur $I_{y,R}^p$. Des valeurs de a_R sont calculées dans le tableau 1 avec pour hypothèses de référence : 1952 (date de naissance), 62 ans (âge de la retraite), 4 % (taux d'actualisation), homme (sexe), 2 % (taux d'indexation). Les tables de mortalité prospective = TGH/TGF2005 sont utilisées. Sous ces hypothèses, $a_R = 20,97$. Cela signifie que la valeur financière d'une rente viagère annuelle de 1 000 euros est de 20 970 euros.

Tableau 1. Valeur de a_R selon différentes hypothèses

Taux d'indexation				
	1 %	1,5 %	2 %	2,5 %
	18,52	19,69	20,97	22,37
Taux d'actualisation				
	3 %	3,5 %	4 %	4,5 %
	23,89	22,35	20,97	19,72
Années de naissance				
	1952	1962	1972	1982
Hommes	20,97	21,82	22,64	24,41
Femmes	23,01	23,83	24,64	25,41
Âge de la retraite				
	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans
	21,48	20,97	20,44	19,91

Scénario de base (valeur en italique) : année de naissance = 1952, sexe = homme, taux d'actualisation = 4 %, taux d'indexation = 2 %, âge année de liquidation des droits à la retraite = 62 ans, table de mortalité prospective = TGH/TGF2005.

À la suite d'une augmentation *ponctuelle* du salaire, le taux marginal à l'âge x s'obtient en calculant la cotisation supplémentaire nette de l'augmentation des pensions et en la divisant par la variation de revenu :

$$\tau_{\text{marg},x} = \frac{\tau \cdot \Delta w_x - \Delta \text{VAP}_x(\text{Pensions})}{\Delta w_x}.$$

À la suite d'une augmentation *permanente* du salaire, le taux marginal à l'âge x est égal au ratio variation de la VAP des cotisations nettes des pensions/variation de la VAP des salaires :

$$\tau_{\text{marg},x}^p = \frac{\Delta(\text{VAP}_x(\text{Cotisations}) - \text{VAP}_x(\text{Pensions}))}{\Delta \text{VAP}_x(\text{Salaires})}.$$

Suivant les mêmes principes, on peut poser le calcul du taux marginal implicite à la suite de l'augmentation d'un trimestre de l'offre de travail :

$$\tau_{\text{marg},x}^{al.} = \frac{\tau_R \cdot w_R - \Delta \text{VAP}_R(\text{Pensions})}{w_R}.$$

Toutefois, nous n'estimerons pas ce taux, car il faudrait pour cela, idéalement, disposer d'un modèle de fréquence trimestrielle, ce qui n'est pas notre cas puisque les flux financiers y sont estimés annuellement. Par ailleurs, ce n'est pas notre objet, qui s'attache

uniquement à des variations marginales de revenu pendant la vie active. Pour le cas français, Hairault *et al.* (2005) proposent des évaluations pour différentes configurations de carrières salariales. Ces évaluations sont essentielles pour analyser les incitations financières des salariés à travailler au-delà de 60 ans.

1.2. Pension à prestations définies (régime en annuité) : le régime de la CNAV

Les régimes à prestations définies sont des contrats de retraite par lesquels on garantit au salarié, au moment de son départ en retraite, un niveau de prestations déterminé, qui va dépendre d'un taux de remplacement appliqué à une moyenne de salaires de carrière (salaire annuel moyen). Dans le cas de la CNAV, la formule de calcul de la pension s'écrit explicitement (Legros, 2006 ; Bozio, 2006) :

$$p_R(w, L_R) = \rho(R, d, d_{prorat}, d_{liquid.}) \cdot \left(\frac{1}{N} \cdot \sum_{\lambda_{x,R} \cdot w_x \in N \max(\lambda_R \cdot W)} \lambda_{x,R} \cdot \min(w_x, PLF_x) \right)$$

où

$$\rho(\cdot) = 0,5 \times \min\left(1, \frac{d}{d_{prorat}}\right) \times \left(1 - \alpha_1 \times \max\left(0, \min\left((65 - R) \times 4, d_{liquid.} - d\right)\right) + \alpha_2 \times \max\left(0, \min\left((R - 60) \times 4, d - d_{liquid.}\right)\right)\right);$$

d est le nombre de trimestres validés ;

$N \max(\lambda_R \cdot W)$ désigne l'ensemble des N valeurs les plus élevées des salaires revalorisés ;

PLF_x est le plafond de Sécurité sociale (graphique 1a) ;

$\lambda_{x,R}$ est un coefficient de revalorisation³ des salaires passés (graphique 1b) ;

3. Avant 1987, les salaires pris en compte dans le calcul du salaire annuel moyen (SAM) étaient revalorisés à l'aide de l'indice du salaire moyen de l'économie. Depuis 1987, les taux de revalorisation des salaires portés au compte et des pensions retraite sont identiques et égaux au taux de croissance des prix et non plus des salaires (COR, 2009). La réforme de 1993 a pérennisé cette mesure puisqu'elle « a prévu que les pensions seraient, pendant cinq ans, revalorisées annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix hors tabac et non plus selon l'évolution générale des salaires [...]. Ce mécanisme d'indexation a ensuite été reconduit tous les ans » (Commission des Finances du Sénat, 2003). Elle conduit mécaniquement à une baisse du taux de remplacement réel de la retraite sans qu'il ait été nécessaire de réduire le taux de remplacement nominal. D'après le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de 2009, le coefficient de revalorisation est égal au taux d'inflation anticipé, corrigé, éventuellement, de la révision de la prévision d'inflation de l'année précédente qui est connue de façon définitive en février de l'année en cours.

$d_{proratisation}$ et $d_{liquidation}$ sont respectivement les durées utilisées pour la proratisation et pour le taux de liquidation (tableau 2) ;

$N = 25$ années, est le nombre de meilleures années de salaire retenu dans le calcul de la moyenne (tableau 2) ;

α_1 est un coefficient de décote (tableau 2) ;

α_2 est un coefficient de surcote (tableau 2). Il est égal à 1,25 % par trimestre supplémentaire à partir du 1^{er} janvier 2009.

Les valeurs de ces paramètres évoluent avec le temps. Le tableau 2 en donne l'estimation pour différentes dates de naissance.

Par ailleurs, l'âge minimal pour faire valoir ses droits à la retraite augmente et passe progressivement de 60 à 62 ans. Ainsi, la génération née en 1952 doit travailler jusqu'à 60 ans et 8 mois. À l'avenir, il est également prévu d'ajuster la durée d'activité permettant de bénéficier du taux plein à l'évolution de l'espérance de vie⁴ (COR, 2011), ce qui peut laisser présager de fortes augmentations si l'on omet de tenir compte du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active comme le prévoient implicitement les textes (rapport Charpin *et al.*, 1999 ; Sédillot, 2002).

Tableau 2. Législation en vigueur

Année de naissance	α_1	d_{prorat}	d_{liquid}	Age légal	Âge du taux plein
1946	2,125 %	156	160	60 ans	65 ans
1947	2 %	158	160	60 ans	65 ans
1948	1,875 %	160	160	60 ans	65 ans
1949	1,75 %	161	161	60 ans	65 ans
1950	1,625 %	162	162	60 ans	65 ans
1951 1 ^{er} sem.	1,5 %	163	163	60 ans	65 ans
1951 2 ^e sem.					65 ans et 4 mois
1952	1,375 %	164	164	60 ans et 8 mois	65 ans et 9 mois
1953	1,25 %	165	165	61 ans	66 ans et 2 mois
1954	1,25 %	165	165	61 ans et 4 mois	66 ans et 7 mois
1955	1,25 %	165 (*)	165 (*)	61 ans et 8 mois	67 ans
1956	1,25 %	165 (*)	165 (*)	62 ans	67 ans

(*) Durée révisable en fonction de l'évolution de l'espérance de vie et de la durée moyenne des carrières. Le COR (2011) suggère d'allonger d'un trimestre supplémentaire la durée de cotisation de la génération 1955.

4. La loi du 9 novembre 2010 confirme le principe défini par la loi du 21 août 2003 d'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein en fonction de « l'évolution du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et de bonifications et la durée moyenne de retraite ».

Soulignons que, parallèlement aux pensions contributives, il existe deux minima sociaux pour la vieillesse :

— Le minimum vieillesse ou allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) : cette prestation est versée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et ce dernier est financé par une multitude de taxes. L'allocation est sous condition de ressources et elle consiste à garantir aux individus de plus de 65 ans (et éventuellement à partir de 60 ans) un revenu mensuel minimum de 742,27 euros pour une personne seule et 1 181,77 euros pour un couple. La prestation est égale à la différence entre le minimum vieillesse et le revenu du ménage.

— Le minimum contributif : cette prestation vise à garantir une pension minimale à des travailleurs bénéficiant du taux plein mais ayant cotisé sur de petits salaires pris en compte dans le calcul du SAM. Ce minimum est cumulable, sous condition de ressources⁵, avec d'autres revenus dont les retraites complémentaires. Elle comprend deux niveaux : un minimum de 608,15 euros par mois qui est attribué si la durée d'assurance (trimestres cotisés et trimestres validés pour de périodes de chômage ou de longue maladie) est à son maximum (dans le cas contraire, ce montant est réduit) ; une majoration de 56,39 euros versée proportionnellement au ratio trimestres cotisés/trimestres validés et sous condition de réunir 120 trimestres validés tous régimes confondus. La prestation est égale à la différence entre le minimum contributif et la pension de base versée.

Le minimum retraite n'est par essence pas contributif à la différence du minimum contributif qui tient compte de la durée d'activité. Toutefois, chaque augmentation de la pension CNAV réduit d'autant la prestation « minimum contributif » versée. Le gain marginal de pension de base est donc nul et le taux marginal implicite est alors égal au taux de cotisation du régime général⁶. Avec le minimum retraite, une augmentation de la pension complémentaire réduit aussi le montant de l'allocation. Par consé-

5. Depuis le 1^{er} janvier 2012, le revenu du pensionné (somme de toutes les pensions de base et complémentaires ainsi que du minimum contributif) ne peut dépasser un plafond de 1 005 € par mois.

6. Cette propriété reste vraie tant que le plafond de ressources n'est pas atteint. Au-delà, chaque supplément de pension complémentaire réduit également la prestation minimum contributive.

quent, le taux marginal inclut également le taux de cotisation du régime complémentaire.

Le taux marginal implicite de la cotisation CNAV s'obtient en dérivant et en soustrayant les VAP des cotisations et des pensions par rapport à w_x . On obtient ainsi :

$$\tau_{\text{marg},x}^p = \frac{1}{a_{x:R-1}} \cdot \left[\sum_{y \geq x}^{R-1} \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_y - \rho(\cdot) \cdot \frac{q_{R,x}}{R_{R,x}} \cdot 1_{\lambda_{x,R} w_x \leq N \max(\lambda_R W)} \cdot 1_{w_x < PLF_x} \right. \\ \left. \cdot \frac{1}{1 + \tau_y^{\text{emp}}} \cdot \frac{1}{N} \cdot \sum_{w_{z \geq y} \in N \max(W)} \lambda_{z,R} \cdot a_R \right]$$

avec

$$\tau_x = \tau_x^{PLF} 1_{w_x < PLF_x} + \tau_x^{\text{total}}$$

où τ_x^{PLF} et τ_x^{total} sont les taux de cotisation appliqués, respectivement, sur la part du salaire située sous le plafond et sur l'ensemble du salaire. Le graphique 1d récapitule l'évolution de ces deux taux. $1_{\lambda_{x,R} w_x \leq N \max(\lambda_R W)}$ et $1_{w_x < PLF_x}$ sont deux variables indicatrices prenant la valeur 1 si le critère mentionné à l'index (salaire qui appartient aux 25 meilleures années ou salaire inférieur au plafond) est satisfait et 0 sinon. Il est à noter que la valeur indicatrice des variables est conditionnelle à des événements qui par nature sont aléatoires. Une autre approche de la mesure du taux marginal consisterait à utiliser des lois de probabilité sur l'évolution du salaire w_x . Le taux marginal pourrait alors être estimé à l'aide de techniques similaires à celles utilisées en finance pour valoriser des options (Merton, 1973). Cette littérature a déjà donné lieu à des applications sur les retraites pour décider notamment de l'opportunité de prendre sa retraite (Stock et Wise, 1990). Pour des raisons de simplicité de l'exposé, nous avons privilégié, dans le cadre de cet article, de ne présenter que les valeurs conditionnelles.

Si le salaire à l'âge x , w_x , est supérieur au plafond, sa variation n'influence pas le salaire moyen et le taux marginal est seulement égal au taux payé sur la totalité du salaire : τ_x^{total} . Si le salaire est inférieur au plafond et s'il n'appartient pas aux 25 meilleures années, le taux marginal est exactement égal au taux de cotisation retraite : $\tau_x^{PLF} + \tau_x^{\text{total}}$. Si le salaire est inférieur au plafond et s'il appartient aux 25 meilleures années, l'augmentation de salaire

nourrit le salaire moyen de cycle de vie avec un poids égal à $1/N$. Ce salaire est revalorisé avec le facteur $\lambda_{x,R}$ qui est à comparer au facteur d'actualisation $R_{R,x}$ (graphique 1b). On applique ensuite à cette variation du salaire moyen, un taux de remplacement. La pension étant versée de façon viagère, sa valeur financière, à la retraite, est proportionnelle à a_R . La probabilité d'atteindre l'âge de la retraite, $q_{R,x}$, est croissante avec l'âge. Le ratio $\lambda_{x,R} / R_{R,x}$ compare l'évolution de la revalorisation des salaires au taux d'intérêt. Dans la mesure où le taux d'intérêt moyen est toujours supérieur au taux de revalorisation moyen (graphique 1b), ce ratio est également croissant avec l'âge x . On doit donc s'attendre à un profil de taux marginal décroissant avec l'âge si les paramètres techniques sont stationnaires.

La VAP d'une augmentation marginale et permanente du salaire de 1 euro est notée a_{xR-1} et elle est égale à :

$$a_{x:R-1} = \sum_{y \geq x}^{R-1} \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}}.$$

Le taux marginal qui s'applique est le suivant :

$$\tau_{\text{marg},x}^p = \frac{1}{a_{x:R-1}} \cdot \sum_{y \geq x}^{R-1} \left[\frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_y - \rho(\cdot) \cdot \frac{q_{R,x}}{R_{R,x}} \cdot 1_{\lambda_{x,R} \cdot w_x \in N \max(\lambda_R W)} \cdot 1_{w_x < PLF_x} \cdot \frac{1}{1 + \tau_y^{\text{emp}}} \cdot \frac{1}{N} \cdot \sum_{w_{z,y} \in N \max(W)} \lambda_{z,R} \cdot a_R \right]$$

En réarrangeant les différentes expressions, on montre aisément que ce taux est une moyenne pondérée (VAP) des taux marginaux appliqués à chaque âge futur y :

$$\tau_{\text{marg},x}^p = \frac{1}{a_{x:R-1}} \cdot \sum_{y \geq x}^{R-1} \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_{\text{marg},y}.$$

1.3. Pension à cotisations définies : les régimes en points des caisses de retraite complémentaire (Agirc et Arrco)

Dans les régimes complémentaires, la cotisation permet d'acquérir des points au prix v_x^{acq} . Chaque point de retraite complémentaire ouvre un droit à une rente annuelle d'un montant v_R^{rent} . Le montant de la pension dépend du nombre de points accumulés à la liquidation (Legros, 2006) :

$$p_R(w, I) = \rho(\cdot) \cdot \sum_{y=D}^{R-1} \frac{\tau_y \cdot w_y}{v_y^{\text{acq}}} v_R^{\text{rent}}.$$

Le coefficient $\rho(\cdot)$ dépend du nombre de trimestres manquants par rapport à la durée d'assurance légale du régime général ou à l'âge prévu pour lequel la durée d'assurance n'intervient pas. La solution la plus favorable est retenue. La décote est de 1 % par trimestre jusqu'à 12 trimestres, puis 1,25 % jusqu'à 20 trimestres et enfin, 1,75 % par trimestre au-delà. Le graphique 1h retrace l'évolution de ce coefficient en fonction du nombre de trimestres manquants. Dans les régimes Agirc/Arrco, il est possible de prendre sa retraite avant 60 ans.

En pratique, les complémentaires appliquent un taux d'appel. Cela signifie que la cotisation payée n'offre pas pleinement droit à des points. La différence entre le taux cotisé et le taux appliqué est une taxe. Le graphique 1f récapitule l'évolution du taux d'appel. Pour simplifier les notations, on notera ici : $v_y^{acq} = v_y^{acq-Arrco/Agirc} \times \text{Taux d'appel}$.

Les pensions sont revalorisées le 1^{er} avril. Suite aux accords du 18 mars 2011, les retraites seront indexées sur l'évolution du salaire moyen des cotisants des régimes Arrco et Agirc moins 1,5 point, mais avec pour plancher le taux d'inflation, ce qui garantit *a minima* le maintien du pouvoir d'achat des retraites liquidées.

Soulignons que parallèlement à ces cotisations contributives, les régimes complémentaires prélèvent une cotisation pour financer les pensions des personnes parties en retraite avant 65 ans après la réforme de 1983. Cette cotisation ne confère pas de points aux salariés. Elle est de 2 % pour la tranche A et de 2,2 % pour la tranche B.

À la suite d'une augmentation marginale *ponctuelle* (non permanente) du salaire, le calcul du taux marginal appliqué s'exprime comme suit :

$$\tau_{\text{marg},x} = \tau_x \cdot \left(1 - \frac{q_{R,x}}{R_{R,x}} \cdot \frac{v_R^{\text{rent}}}{v_x^{\text{acq}}} \cdot a_R \right).$$

À l'âge x , 1 € d'accroissement du salaire conduit à τ_x € de cotisation supplémentaire. Cette cotisation permet d'acquérir $\tau_x / v_x^{\text{acq}}$ € de point supplémentaire de retraite. Si l'individu est encore vivant à l'âge R (avec une probabilité $q_{R,x}$), il touchera v_r^{rent} par point

supplémentaire. La valeur financière actuelle d'une telle rente viagère est égale à :

$$\frac{\tau_x}{R_{R,x}} \cdot \frac{v_R^{rent}}{v_x^{acq}} \cdot a_R.$$

Le taux marginal compare le coût τ_x à la VAP du bénéfice :

$$\tau_x \cdot \frac{q_{R,x}}{R_{R,x}} \cdot \frac{v_R^{rent}}{v_x^{acq}} \cdot a_R.$$

Pour une année donnée, il est utile de remarquer que le prix d'achat du point de retraite est le même quel que soit l'âge. Il en ressort que les générations anciennes obtiennent un meilleur « investissement » que les plus jeunes générations car leur probabilité d'atteindre l'âge de la retraite est plus élevée ($q_{R,x}$ croît avec x) et le rendement implicite du point (mesuré par $v_R^{rent} / v_x^{acq} \cdot a_R$) est inférieur au taux d'actualisation. L'expression $(q_{R,x} / R_{R,x}) \cdot (v_R^{rent} / v_x^{acq}) \cdot a_R$ est donc naturellement croissante avec x . À l'instar des calculs réalisés sur la retraite CNAV, le profil de taux marginal doit décroître avec l'âge lorsque les paramètres sont stationnaires.

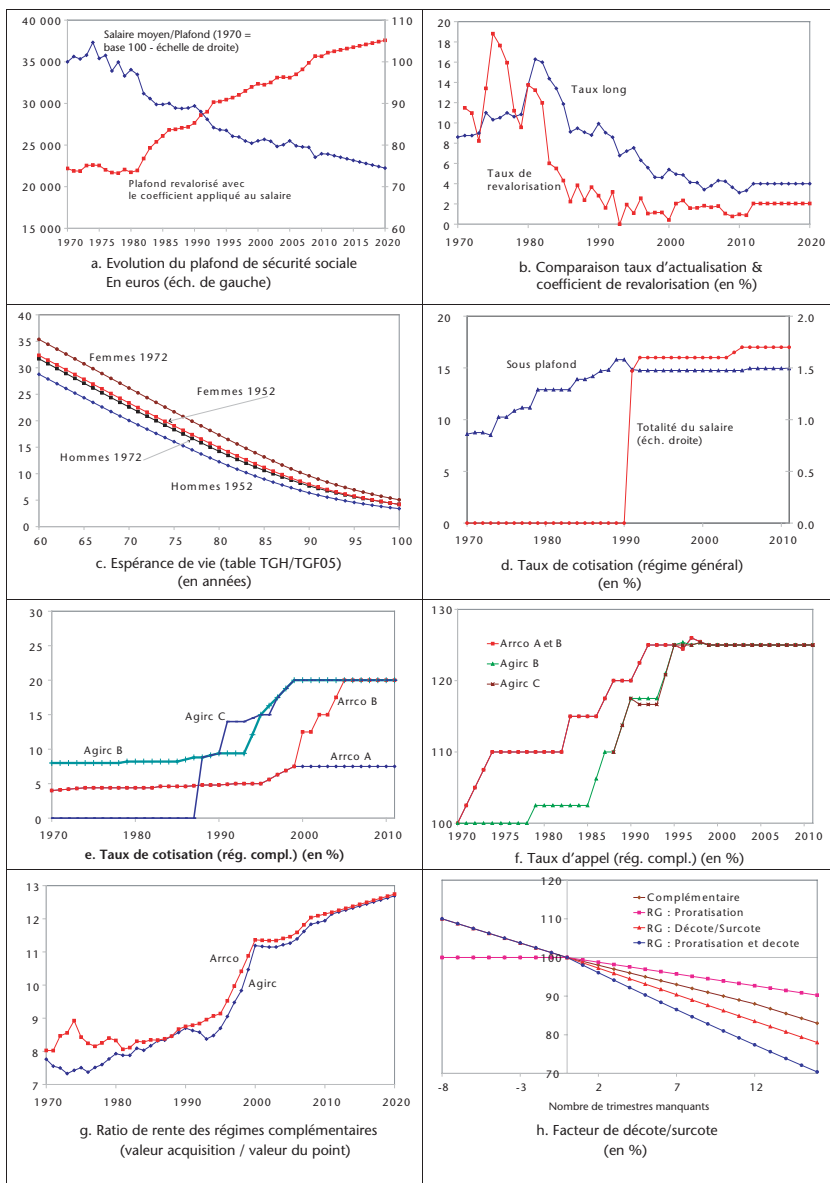
Si l'augmentation de salaire est *permanente*, le taux marginal sur la VAP de l'ensemble des variations marginales de salaire est égal à :

$$\tau_{\text{marg},x}^p = \frac{1}{a_{x:R-1}} \cdot \sum_{y \geq x}^R \left[\frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_y - \frac{q_{R,y}}{R_{R,y}} \cdot \sum_{z \geq y}^R \tau_z \cdot \frac{v_R^{rent}}{v_z^{acq}} \cdot a_R \right].$$

En réarrangeant les termes, on montre aisément que ce taux marginal est une VAP moyenne des taux marginaux calculés à chaque âge futur pour une variation ponctuelle du salaire :

$$\begin{aligned} \tau_{\text{marg},x}^p &= \frac{1}{a_{x:R-1}} \cdot \left[\sum_{y \geq x}^R \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_y \cdot \left(1 - \frac{q_{R,y}}{R_{R,y}} \cdot \frac{v_R^{rent}}{v_y^{acq}} \cdot a_R \right) \right] \\ &= \frac{1}{a_{x:R-1}} \cdot \sum_{y \geq x}^R \frac{q_{y,x}}{R_{y,x}} \cdot \tau_{\text{marg},y}. \end{aligned}$$

Graphique 1. Évolution de la législation et des données



2. Application

2.1. Cas de référence : homme célibataire né en 1952 avec carrière complète et entrée dans l'activité à 21 ans

Le choix d'un cas-type dans un contexte dynamique est un exercice délicat. Comme l'expliquent Dupont *et al.* (2003), « d'un point de vue statique les cas-types sont faciles à définir (les salariés au SMIC, les cadres moyens, etc.) » mais « d'un point de vue dynamique la notion de cas-types est difficile à cerner, notamment du simple fait qu'il existe de la mobilité [salariale] ». Par exemple, un salarié ne reste pas nécessairement au SMIC pendant toute sa vie. En pratique, les cas-types choisis sont « représentatifs d'une certaine réalité, mais il paraît difficile de se donner une distribution des cas-types représentative des différences observées dans la société ». Afin d'échapper au caractère arbitraire des cas-types, il peut être utile de recourir à des échantillons rétrospectifs de carrières salariales ou des modèles de microsimulation dynamique pour une analyse également prospective. Toutefois, les cas types demeurent des outils efficaces pour caractériser les propriétés des règles de calculs des pensions retraite et font l'objet d'un usage fréquent (Dupont et Sterdyniak, 2000 ; Raynaud et Koubi, 2004 ; COR, 2010).

Dans nos estimations, le recours aux cas-types n'est pas contraignant car une connaissance précise des trajectoires de salaire n'est pas utile. Le taux marginal implicite est calculé selon la position du salaire relativement au plafond de Sécurité sociale et selon son appartenance ou non aux 25 meilleures années. Par ailleurs, les salaires sont seulement supposés suffisants pour qu'à la retraite, ne s'appliquent pas des mesures redistributives telles que le minimum vieillesse ou le minimum contributif. Néanmoins, si tel était le cas, le taux marginal implicite est simple à calculer car la cotisation marginale n'alimenterait pas de pension supplémentaire. Le taux marginal serait alors égal au taux de cotisation retraite du régime général pour le minimum contributif et au total des taux de cotisation (régime général et régime complémentaire) pour le minimum vieillesse.

Les principales hypothèses portent sur l'année de naissance, le sexe, le statut matrimonial et la durée de la carrière. Dans le cas de référence, on considère des hommes célibataires nés le 1^{er} janvier

1952 dont la carrière professionnelle est complète, ce qui signifie qu'ils peuvent prendre leur retraite à taux plein. Etant célibataires (ou non mariés), les bénéfices monétaires induits par la pension de réversion ne sont donc pas pris en compte.

La génération née en 1952 pourra prendre sa retraite lorsqu'elle aura atteint 60 ans et 8 mois. Les personnes nées au mois de janvier 1952 pourront donc faire valoir leurs droits à partir de septembre 2012. Le taux plein sera atteint après 41 ans d'activité. Dans nos calculs, on considère que l'activité professionnelle débute à 21 ans et qu'elle est ininterrompue pendant 41 années. L'âge de la retraite est donc atteint à 61 ans révolus, soit à la date anniversaire des 62 ans, en l'occurrence le 1^{er} janvier 2014.

Concernant la partie prospective des calculs, on suppose que les taux de cotisation restent constants. Pour prolonger les valeurs des points des complémentaires (acquisition et rente), les valeurs sont telles que le ratio valeur d'acquisition/valeur de la rente reproduit son évolution tendancielle. Le taux de revalorisation des salaires et des pensions est supposé être égal 2 % (hypothèse fréquente de l'inflation de long terme). Le taux d'actualisation est fixé à 4 %.

Tableau 3. Hypothèses sur les valeurs prospectives

Actualisation	Complémentaire		Régime général
Taux d'actualisation 4 %	Valeur rente 2 %	Valeur acquisition 2,5 %	Coefficient de revalorisation 2 %

Pour des salaires inférieurs au plafond de Sécurité sociale (tranche A) et qui s'inscrivent dans les 25 meilleures années, le taux marginal induit par le régime général décrit une relation croissante de 21 ans (-1,45 %) à l'âge de 28 ans (effet lié à l'accroissement du taux de cotisation qui surcompense une meilleure valorisation des bénéfices avec l'âge) où il atteint 3,3 %. Le taux marginal s'annule vers 38 ans et diminue fortement par la suite pour atteindre -17,2 % à 61 ans. Pour les salaires inférieurs au plafond et s'inscrivant dans les moins bonnes années, le taux marginal est exactement égal au taux de cotisation. Ce taux ne cesse d'augmenter jusqu'à l'âge de 39 ans où il atteint 11,8 % contre 6,3 % à l'âge de 21 ans. L'instauration, en 1990, d'un taux de cotisation CNAV sur la totalité du salaire a un effet très modéré car le taux de cotisation sous plafond a baissé. Pour le régime

général, l'amplitude du taux marginal est donc considérable puisque ce dernier peut atteindre 11,8 % les mauvaises années de salaire et chuter jusqu'à -17,2 % s'il s'agit d'une bonne année de salaire. Pour les salaires supérieurs au plafond, le taux marginal induit par le régime général est nul jusqu'à l'âge de 38 ans. Le taux dépasse légèrement les 1 % à 39 ans et atteint 1,2 % vers 53 ans.

Pour le régime complémentaire Arrco (tranche A), le profil de taux marginal est légèrement modifié. Le supplément de taux marginal est stable et positif en début d'activité où il oscille autour de 1,3 % jusqu'à l'âge de 31 ans. Cette stabilité est induite par la hausse des taux de cotisation. Par la suite, il décroît pour se stabiliser de nouveau autour de 0,1 % à partir de 43 ans. Cette nouvelle phase de stabilité résulte de l'application d'un taux d'appel sur les cotisations qui réduit fortement le pouvoir d'achat de point par la cotisation. À partir de 49 ans, le taux marginal baisse pour atteindre -1,8 % à 61 ans.

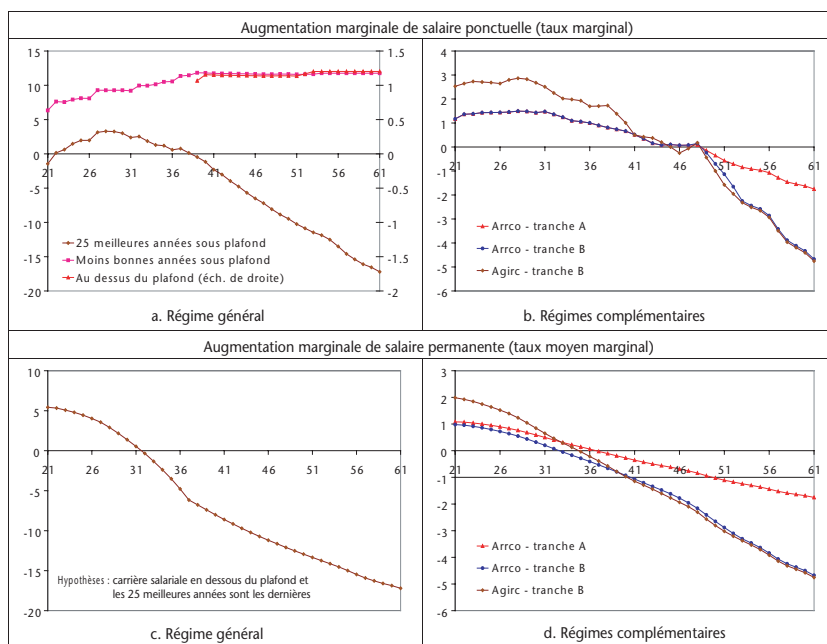
Au-dessus du plafond de Sécurité sociale⁷ (tranche B des régimes complémentaires Arrco et Agirc), les profils de cotisation sont assez stables jusqu'à 31 ans du fait de l'augmentation historique des taux de cotisation Arrco et Agirc. Par la suite, le taux marginal baisse jusqu'à 38 ans. À l'instar du profil Arrco (tranche A), avec l'application d'un taux d'appel, le taux marginal se stabilise autour de 1,5 % pour le régime Arrco et de 2,6 % pour le régime Agirc. Cette stabilisation conduit à une baisse avec l'âge telle que le taux marginal devient négatif après 49 ans. L'amplitude de fluctuation est plus faible que le taux marginal sur la tranche A : entre -2 % et +2 % pour le régime Agirc et -2 % et +1,5 % pour le régime Arrco. Les régimes Agirc et Arrco s'alignent progressivement sur la tranche B avec le temps, raison pour laquelle les profils de taux marginaux sont quasi-identiques à partir de 50 ans.

La règle de calcul des pensions des régimes complémentaires induit un intervalle de variation des taux marginaux plus réduit : [-1,8 % ; +1,5 %] pour Arrco (tranche A), [-4,8 % ; +1,5 %] pour Arrco (tranche B) et [-4,8 % ; +2,9 %] pour Agirc (tranche B).

7. Pour simplifier la présentation des résultats, la tranche C de l'Agirc n'est pas retracée car son profil est très similaire à celui de la tranche B.

Si l'on envisage une augmentation marginale et permanente du salaire⁸, les profils sont plus lisses. Pour un salaire de la tranche A (régime général et Arrco), le taux marginal décroît avec l'âge. Il devient négatif à partir 32 ans pour le régime général et 39 ans pour le régime Arrco. Pour les salaires supérieurs, le profil est également décroissant et le taux marginal devient négatif à partir de 32 ans pour le régime Arrco et à partir de 35 ans pour le régime Agirc.

Graphique 2. Taux marginaux implicites des cotisations retraite (génération 1952, homme célibataire, carrière complète)

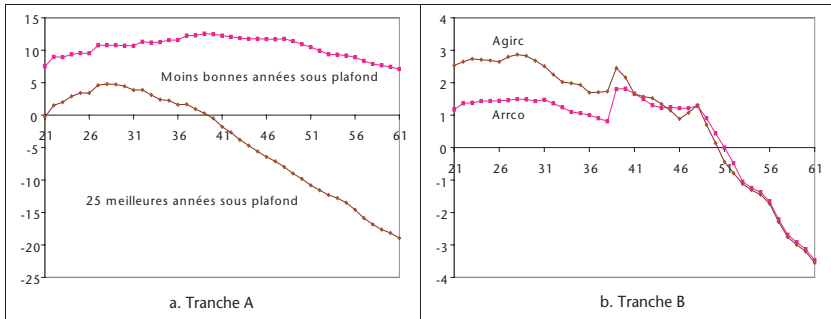


Pour réaliser un bilan par tranche des taux marginaux implicites, il faut additionner l'intégralité des taux marginaux qui s'appliquent (graphiques 3) : taux sous plafond du régime général et taux Arrco pour la tranche A et taux au-dessus du plafond du régime général et taux Arrco ou Agirc pour la tranche B. Pour la tranche A (graphique 3a), les amplitudes sont : [-19 % ; 4,8 %] pour

8. Les calculs sont basés sur deux hypothèses : une carrière complète sous plafond et appartenance des dernières années de salaires aux 25 meilleures.

les 25 meilleures années de salaire et [7,1 % ; 12,6 %] sinon. Pour la tranche B (graphique 3b), les amplitudes sont : [-3,5 % ; 1,8 %] pour les cotisants Arrco et [-3,6 % ; 2,9 %] pour les cotisants Agirc. Une nette hausse de l'ensemble des taux de la tranche B intervient l'année des 39 ans avec la création d'un taux de cotisation CNAV prélevé sur la totalité du salaire (environ 1 % du salaire total) qui n'ouvre à aucun droit de pension.

Graphique 3. Taux marginaux implicites : Bilan par tranche



2.2. Comparaison par génération : quelques considérations prospectives

Une comparaison avec les profils des générations nées après 1952 s'inscrit dans un cadre plus prospectif puisque la connaissance de la législation appliquée n'est que partielle.

Trois scénarios sont considérés :

— Scénario 1 (graphiques 4) : la durée de cotisation est constante (41 années pour toutes les générations) et l'évolution tendancielle du ratio prix d'acquisition/valeur du point est maintenue.

— Scénario 2 (graphiques 5) : la durée de cotisation augmente d'une année tous les dix ans. On a : 42 années pour la génération née en 1962, 43 années pour celle née en 1972 et 44 années pour celle née en 1982.

— Scénario 3 (graphiques 6) : comme dans le scénario 2 à la différence que le ratio prix d'acquisition/valeur du point se stabilise à sa valeur observée en 2011 (les valeurs de rente et d'acquisition croissent toutes deux à 2 %).

Dans le premier scénario (graphiques 4), la comparaison de l'évolution du taux marginal induit par la retraite de base (hors cotisation sur l'ensemble du salaire) montre les propriétés suivantes :

— Pour les plus anciennes générations, le taux appliqué aux moins bonnes années de salaire sous plafond est plus faible en début de cycle de vie.

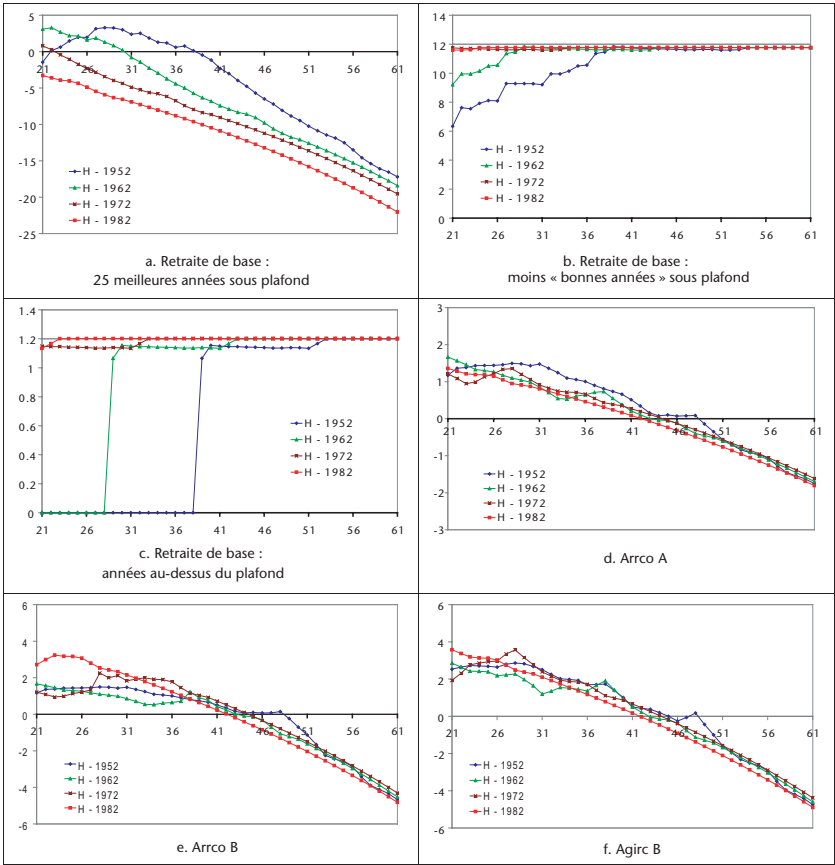
— Les différences d'espérance de vie avantagent les plus jeunes générations. À durée de cotisation et âge de la retraite identiques, une espérance de vie plus élevée réduit le taux marginal car la pension est perçue sur une plus longue période. De plus, l'écart entre le taux de revalorisation des salaires et le taux d'intérêt est plus fort pour les anciennes générations, réduisant la VAP des gains de retraite. Pour ces générations, il en résulte un profil de taux marginal nettement plus élevé jusqu'au resserrement de cet écart.

Pour les régimes complémentaires, le maintien d'une augmentation tendancielle du ratio de rente (graphique 1g) réduit considérablement les bénéfices d'une augmentation de la durée de vie. Selon nos hypothèses de calculs, les générations nées en 1962, 1972 et 1982 ont un profil assez similaire à celui de la génération née en 1952.

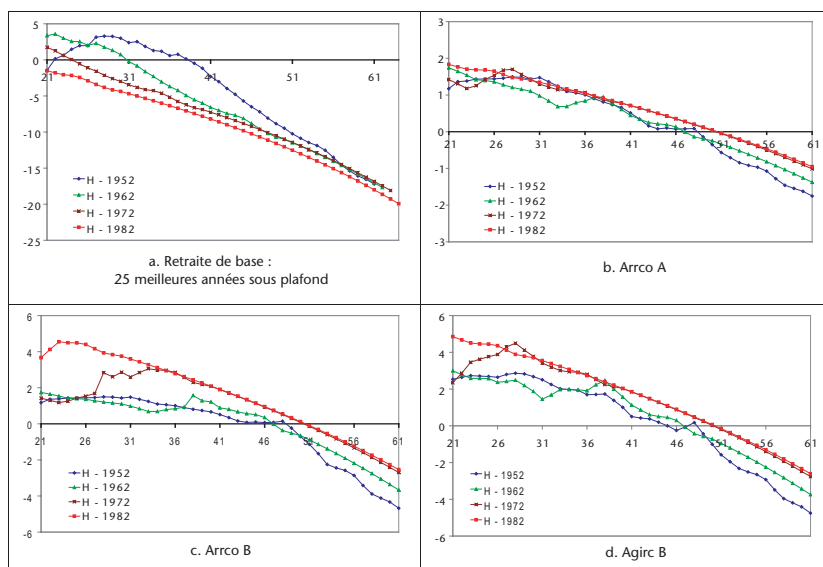
Si la législation impose une augmentation de la durée d'activité (scénario 2, graphiques 5), les profils de taux marginaux du régime général se rapprochent. En revanche, les écarts s'amplifient pour les régimes complémentaires du fait que la durée de retraite baisse par rapport au scénario de référence, réduisant les gains marginaux associés aux cotisations. Dans ce scénario, les hausses du ratio de rente (valeur acquisition / valeur du point) et de la durée de cotisation compensent bien l'augmentation de l'espérance de vie entre les générations 1972 et 1982 mais surcompensent celle, supposée, relative aux générations 1952 et 1962.

Toutefois, la stabilisation du ratio de rente (scénario 3, graphiques 6) améliore le rendement des régimes complémentaires, compensant la réduction de la VAP de la pension. Les différences de profils de taux marginaux se réduisent fortement et convergent très nettement.

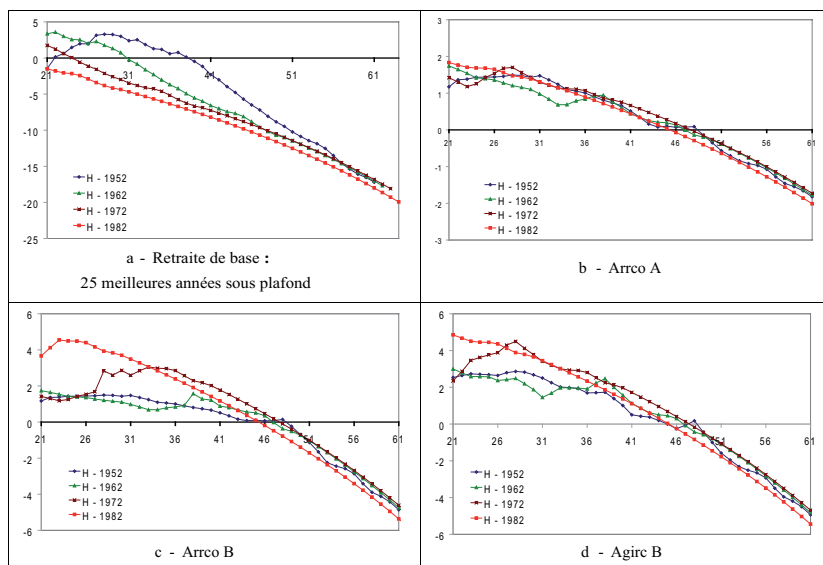
Graphique 4. Scénario 1 : Durée de cotisation constante = 41 ans



Graphique 5. Scénario 2 : Durée de cotisation variable



Graphique 6. Scénario 3 : Durée de cotisation variable + stabilisation du ratio de rente

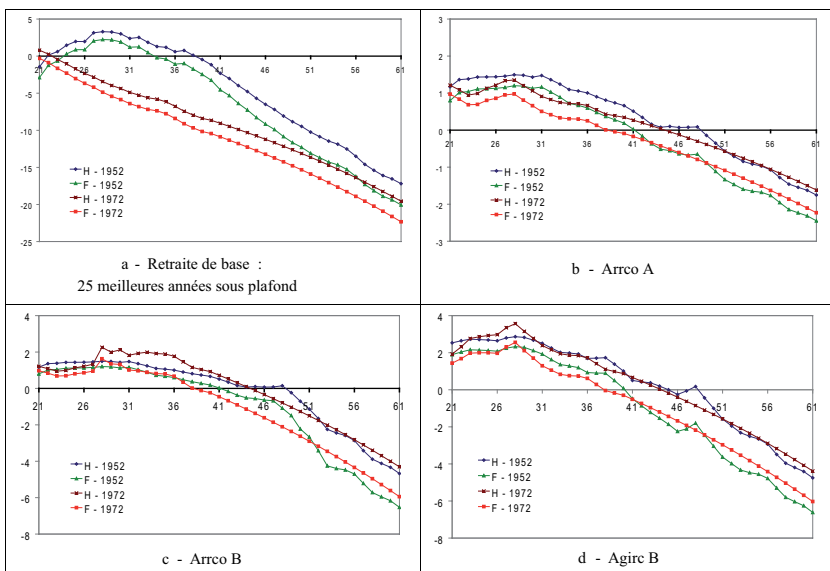


2.3. Comparaison de tables de mortalité : hommes vs. femmes

À carrières égales, les taux marginaux s'appliquant aux femmes sont plus faibles que ceux des hommes (graphiques 7) du fait de la plus longue espérance de vie des premières. En effet, qu'elles appartiennent à la génération née en 1952 ou en 1972, l'écart en fin de cycle de vie est d'environ 2,5 points pour le régime général, 0,5 point pour la tranche A (Arrco) et 1,8 point pour l'autre tranche.

Dans les régimes complémentaires, le renchérissement du point de retraite pour les générations à venir compense leurs gains d'espérance de vie. Il est donc logique d'observer des profils de taux marginaux assez proches entre les générations 1952 et 1972, sauf en début d'activité où les taux de cotisation différaient.

Graphique 7. Comparaison hommes-femmes / générations 1952 et 1972



La comparaison des carrières entre hommes et femmes est un exercice complexe. Ici, on estime seulement les effets liés à des différences d'espérance de vie. Pour une estimation plus réaliste des taux marginaux subis par les femmes, il faudrait s'intéresser en particulier aux carrières incomplètes qui conduisent en général à une liquidation plus tardive des droits à la retraite, survenant lorsque l'âge du taux plein est atteint.

2.4. Sensibilité à la durée de cotisation

Concernant le régime général, un mécanisme de décote, proratisation et surcote permet de récompenser (resp. pénaliser) les carrières plus longues (resp. courtes) que la durée requise d'assurance pour obtenir le taux plein. Les graphiques 8 comparent trois variantes de durée de cotisation : 4 trimestres manquants versus 4 ou 8 trimestres excédentaires par rapport à la durée requise.

Nos calculs montrent que l'allongement de la durée de cotisation (de 4 ou 8 trimestres) est neutre sur l'évolution du taux marginal des 25 meilleures années sous plafond. Toutefois, chaque année supplémentaire cotisée augmente d'une année (sous réserve que le salaire associé à cette année-là soit sous le plafond) la période où le taux marginal est à son maximum, c'est-à-dire le taux de cotisation. Une durée plus courte (-4 trimestres) induit une décote combinée à une proratisation (40/41), ce qui accroît le taux marginal implicite des 25 meilleures années sous plafond.

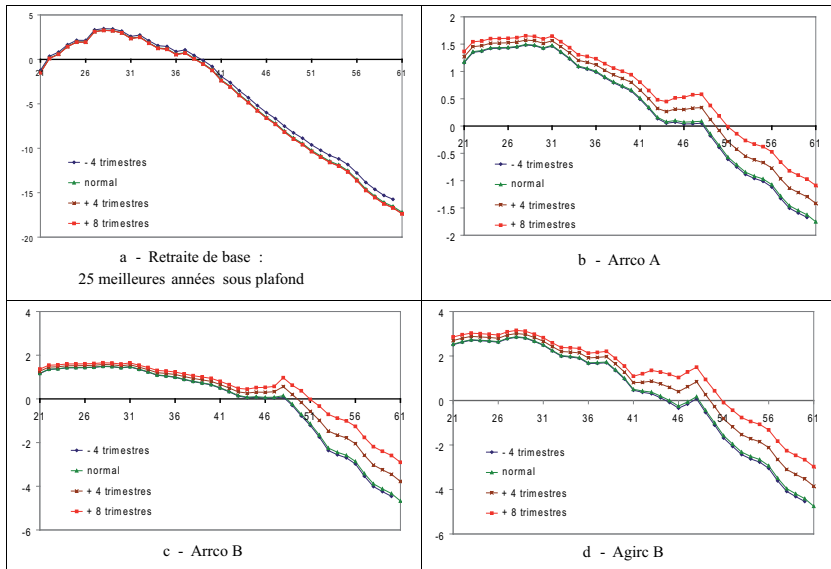
Pour les régimes complémentaires, le phénomène inverse est observé. La décote pour durée insuffisante de cotisation compense presque intégralement l'allongement de la durée de retraite. Une quasi-neutralité s'applique sur le profil du taux marginal. En revanche, l'absence de surcote se traduit par une élévation du taux marginal avec la durée d'activité car la réduction de la durée de la retraite n'est pas indemnisée.

Une seconde configuration de sensibilité à la durée de cotisation mérite d'être considérée. Il s'agit du cas des carrières incomplètes avec une liquidation à l'âge du taux plein. Cette configuration concerne plus souvent les femmes. Le graphique 9a présente le taux marginal induit par le régime général s'appliquant aux 25 meilleures années sous plafond pour des femmes nées en 1952⁹. Il compare les taux calculés selon différentes hypothèses de durée d'assurance : 25, 30, 35 et 41 années. À titre informatif, le profil des taux marginaux des hommes nés en 1952 avec carrière complète est retracé. On observe que les taux marginaux sont d'autant plus élevés que les carrières sont courtes. Ceci n'est pas surprenant, car même en l'absence de décote à l'âge du taux plein, le coefficient de

9. Pour la génération née en 1952, l'âge du taux plein est 65 ans et 9 mois. Le taux calculé après 65 ans ne s'applique donc que pendant 9 mois.

proratisation s'applique, à hauteur de $25/41 \approx 61\%$ pour 25 années de cotisation, $30/41 \approx 73,2\%$ pour 30 années et $35/41 \approx 85,4\%$ pour 35 années. On remarque que le profil de taux observé après 41 années d'activité (carrière complète à l'âge du taux plein) se rapproche de celui des hommes avec carrière complète à l'âge de 62 ans. Mais une retraite tardive reste pénalisante puisque, dans ce cas-là, le taux marginal des femmes reste nettement supérieur à celui des hommes en fin d'activité. Un départ à la retraite retardé de 3 années et 9 mois compense le supplément d'espérance de vie¹⁰ des femmes par rapport aux hommes et il conduit à une actualisation plus forte de la pension future.

Graphique 8. Sensibilité à la durée de cotisation
(écart au nombre de trimestres requis)

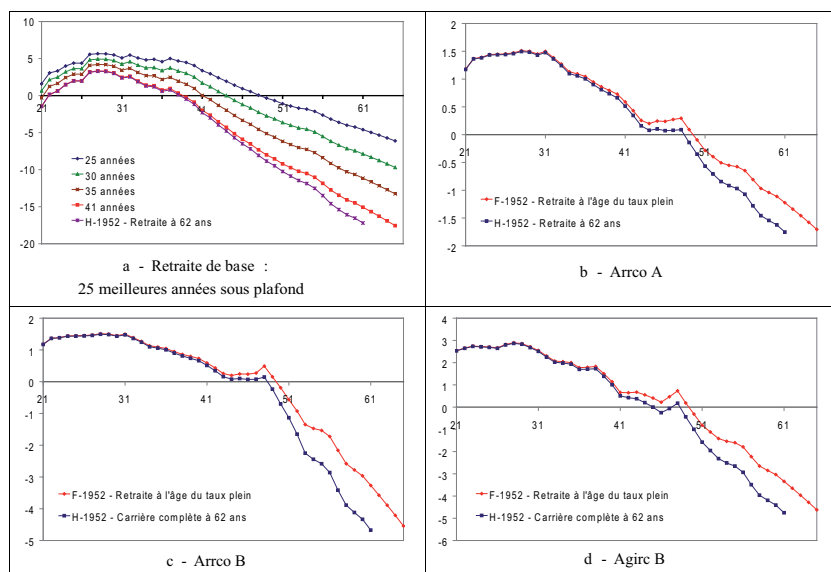


Pour les mêmes raisons, un départ à la retraite tardif conduit à un profil plus élevé des taux marginaux des régimes complémentaires (graphiques 9b, 9c et 9d). On observe alors un décalage progressif des taux marginaux des femmes par rapport à ceux des hommes. Vers 65 ans, le décalage est maximal et les taux margi-

10. En utilisant les tables de mortalité TGH/TGF05, le supplément d'espérance de vie des femmes par rapport aux hommes à 62 ans est d'environ 3,5 années.

naux des femmes deviennent sensiblement identiques à ceux des hommes âgés de 61 ans. Ces résultats modèrent donc ceux, précédemment, mis en évidence où un « meilleur » traitement fiscal s'observe systématiquement pour les femmes ayant une carrière identique à celle des hommes.

**Graphique 9. Taux marginal selon différentes durées d'assurance
(Femmes nées en 1952 avec liquidation à 65 ans et 9 mois)**



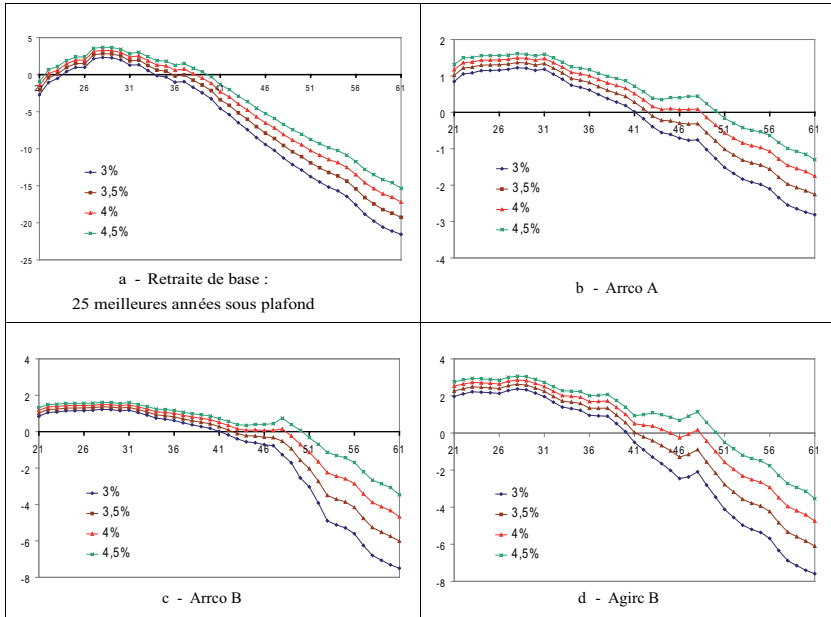
2.5. Sensibilité au taux d'actualisation

D'un point de vue prospectif, le taux d'actualisation est une hypothèse cruciale car il est utilisé pour calculer la valeur présente des retraites futures. Le taux d'actualisation de référence est 4 %. On examine 3 variantes : 3, 3,5 et 4,5 %. On observe les résultats suivants (graphiques 10) :

— Pour le régime général, le taux calculé pour les 25 meilleures années sous plafond s'accroît avec le taux d'actualisation. L'amplitude est croissante avec l'âge et celle observée en fin de cycle de vie est d'environ 6 points.

— Pour les régimes complémentaires, le taux marginal croît avec le taux d'actualisation. L'amplitude croît également avec l'âge. Elle est d'environ 1,5 point pour la tranche A et 4 points pour la tranche B.

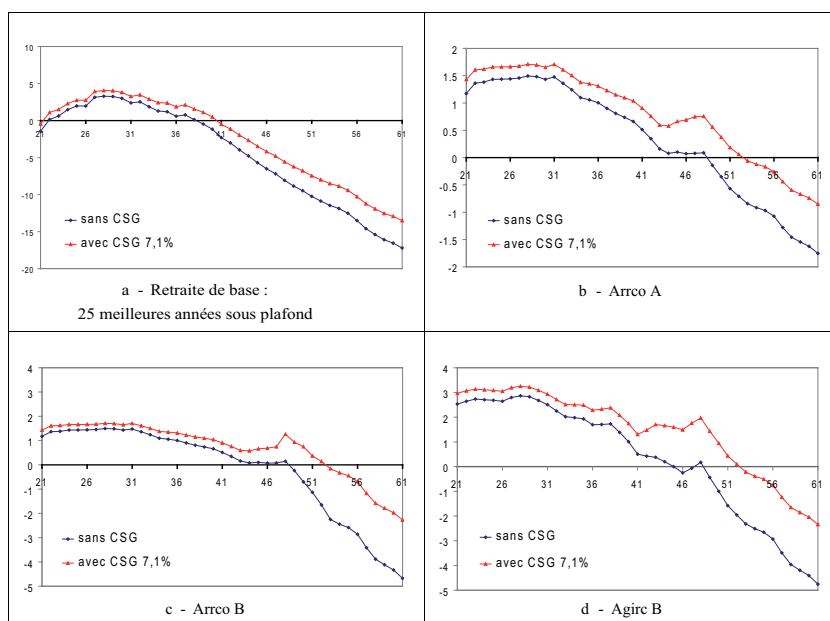
Graphique 10. Sensibilité au taux d'actualisation



2.6. Prise en compte de la CSG-CRDS sur la pension retraite

La pension de retraite est un revenu brut. Si l'on veut estimer plus précisément le taux marginal de taxation du salaire induit par le système de retraite, il est donc judicieux d'intégrer les cotisations de CSG et CRDS (6,6 % + 0,5 %) prélevées sur les pensions. Le profil global des taux marginaux change peu (graphiques 11). On observe que les différences de taux s'accroissent avec l'âge. Le taux marginal de fin d'activité est sous-estimé d'environ 2 points pour le régime général contre 1 point pour la tranche A et de 1,5 point pour les autres tranches des régimes complémentaires.

Graphique 11. Prise en compte de la CSG sur les retraites



3. Conclusion

Cet article présente une première estimation de l'évolution du taux marginal implicite des cotisations retraite par âge sous un double angle historique et prospectif. Ce taux marginal est estimé pour différentes générations et selon plusieurs contextes d'évolution possible de la législation (3 scénarios). Sauf exception, les taux calculés pour le régime général concernent des hommes ayant une carrière complète. La question du sexe est également appréhendée sous l'angle des différences de table de mortalité ainsi qu'en termes de parcours professionnel (carrières complètes *vs.* incomplètes). Bien que le système de retraite français présente quelques similitudes avec le système américain, les profils de taux marginaux sont différents de ceux présentés dans la littérature nord-américaine. La principale raison tient à la règle de calcul de la pension américaine qui applique des taux de remplacement marginaux décroissant fortement avec le salaire moyen de cycle de vie (Touzé, 2011). Cette propriété exige *de facto* de connaître précisément la carrière

salariale, ce qui n'est pas nécessaire pour le cas français. La seule restriction concerne le régime général pour lequel le taux marginal est exprimé conditionnellement à la réalisation d'un événement concernant le salaire (position par rapport au plafond et/ou appartenance ou non au 25 meilleures années).

La pension à prestation définie versée par la CNAV engendre la plus forte distorsion fiscale puisqu'elle taxe pleinement à la marge les revenus du travail des moins bonnes années de salaire sous plafond, alors que le taux marginal peut être fortement négatif pour les 25 meilleures années sous plafond. Le profil de cycle de vie peut donc présenter de fortes amplitudes avec des effets de bord. Les retraites complémentaires produisent une taxation marginale plus faible car toutes les cotisations sont intégrées dans le calcul de la retraite. Toutefois, comme le prix d'achat du point de retraite est indépendant de l'âge, cela conduit à un surcoût pour les plus jeunes et un avantage pour les plus âgés. Cette propriété n'est pas neutre d'un point de vue fiscal. Il en ressort une amplitude modérée pour la tranche A du salaire et plus accentuée, car proportionnelle au taux de cotisation, pour la tranche B.

Nos calculs montrent clairement qu'en France, les cotisations retraite créent une taxation marginale implicite, certes inférieure ou égale au taux apparent, mais pouvant être fortement positive ou négative. Cette constatation peut conduire à s'interroger (Feldstein et Samwick, 1992) sur les justifications économiques de telles variations sur le cycle de vie. Il est évident qu'un système de retraite à la suédoise (Touzé, 2008) avec comptes notionnels respecte une logique actuarielle. Il engendre une distorsion fiscale moindre car cette dernière dépend uniquement de l'écart entre rendements de la répartition (taux de croissance de la masse salariale) et de la capitalisation (taux de rendement financier). En France, l'étude de Bozio et Piketty (2008) milite en faveur de l'adoption d'un tel système¹¹, en apparence plus simple et clairement contributif sans distorsion selon l'âge.

Notre approche comporte néanmoins plusieurs limites. Tout d'abord, pour la génération née en 1952, le taux marginal est en partie historique, mais cette estimation repose sur la législation

11. Pour une estimation, on peut se référer à l'étude d'Albert et Oliveau (2009) qui modélise la transition du régime français en annuités vers un système de comptes notionnels.

effectivement appliquée et non sur celle qui pouvait prévaloir et qui pouvait être anticipée à l'époque. Les travailleurs pouvaient ne pas anticiper parfaitement les réformes intervenues.

La partie prospective repose sur de nombreuses hypothèses. Nous avons procédé à une analyse de sensibilité mais il pourrait être opportun d'utiliser des tables de mortalité alternatives à la table TGH/TGF05, de nature prudentielle et sous-estimant donc la mortalité future. De plus, il existe aussi des différences selon les catégories professionnelles (Blanpain et Chardon, 2011) et, du fait que les salariés peuvent changer de secteur, une approche probabiliste sur les parcours professionnels pourrait être utilisée avec profit.

Nos estimations du taux marginal du régime général sont conditionnelles à des événements (salaire sous plafond, salaire appartenant aux 25 meilleures années, activité, situation d'emploi) qui par nature sont aléatoires. Il pourrait être intéressant d'apprécier les carrières salariales sous un angle stochastique (simulation d'un grand nombre de trajectoires) et d'estimer l'espérance de taux marginal ainsi que sa distribution selon l'âge et l'histoire salariale.

L'approche aléatoire est une façon d'aborder l'hétérogénéité des carrières. Une autre façon d'apprécier cette hétérogénéité peut consister à travailler sur des échantillons de carrières salariales historiques (Koubi, 2002) ou prospectives (microsimulation dynamique) et d'évaluer les taux marginaux par âge et par génération sous la forme d'une distribution. Une approche non stochastique de l'hétérogénéité peut aussi consister à utiliser des carrières-types obtenues à l'aide de classification (Briard, 2007 ; Koubi, 2004).

Notre étude porte sur des salariés célibataires, ce qui limite l'analyse du système de retraite puisque les pensions de réversion ne sont pas intégrées.

Le taux de taxation marginale du revenu du travail est une façon de mesurer le caractère contributif d'une cotisation retraite. Toutefois, pour les régimes à prestations définies, d'autres arguments sont à prendre en compte, telle que la durée d'activité. Il peut être alors utile de calculer la valeur actuelle probable des coûts/bénéfices induits par une entrée ou sortie plus précoce ou plus tardive du marché du travail (Hairault *et al.* 2005).

Enfin, on n'intègre pas les interactions avec les autres impôts. L'impôt sur le revenu (IR) et la TVA ne frappent pas de la même

façon selon l'âge. Le taux marginal dépend, entre autres, de la propension moyenne à consommer le revenu disponible. Cette dernière varie avec l'âge (cf. théorie de cycle de vie, Ando et Modigliani, 1957). En outre, dans la mesure où les revenus baissent à la retraite, le taux marginal de l'IR est plus faible. De même, pendant l'activité, les quotients familiaux s'appliquent aux foyers avec enfants, ce qui tend également à baisser le taux d'imposition.

Références bibliographiques

- Albert C. et J.-B. Oliveau, 2009, *Simulations, à l'aide du modèle PRISME de la CNAV, des effets du passage du calcul des pensions au régime général à un système en comptes notionnels*, Note pour le COR, Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- Ando A. et F. Modigliani, 1957, « Tests of the Life Cycle Hypothesis of Saving: Comments and Suggestions », *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics*, 19: 99-124.
- Blanpain N. et O. Chardon, 2011, *Les inégalités sociales face à la mort*, INSEE, Direction des statistiques démographiques et sociales, Document de travail, F1108.
- Bozio A., 2006, *Réformes des retraites : estimations sur données françaises*, Thèse de doctorat, EHESS.
- Bozio A., 2008, « How elastic is the response of retirement-age labor supply? Evidence from the 1993 French reform », *Pension Strategies in Europe and the United-States* (G. de Menil, P. Pestieau et R. Fenger, Eds.), MIT Press, pp. 37-85.
- Bozio A. et T. Piketty, 2008, *Pour un nouveau système de retraite : des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Opuscule n° 14, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure.
- Briard K., 2007, « Profils types des salariés du secteur privé : approche par une classification des carrières », *Économie et Prévision*, n° 180-181, 59-85.
- Burkhauser R. V. et J. A. Turner, 1985, « Payroll Tax a Tax? », *Public Finance Quarterly*, 13 (3) : 253-267.
- Charpin J.-M., C. Zaidman et J.-M. Aubert, 1999, *L'Avenir de nos retraites : rapport au Premier ministre*, Commissariat général du plan, La Documentation française.
- Commission des Finances du Sénat, 2003, *Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 2003*, Avis n° 383, Sénat, <http://www.senat.fr/rap/a02-383/a02-3831.pdf>.

- Conesa J. C. et C. Garriga, 2008, « Optimal Fiscal Policy in the Design of Social Security Reforms », *International Economic Review*, 49 (1): 291-318.
- Conseil d'Orientation des Retraites (COR), 2010, *Les travaux sur cas types examinés par le COR*, Séance plénière du 20 octobre.
- Conseil d'Orientation des Retraites (COR), 2011, *Avis technique du Conseil d'orientation des retraites prévu par les dispositions du IV de l'article 17 de la loi du 9 novembre 2010*, Séance plénière du 6 juillet, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1561.pdf>.
- Cushing M. J., 2005, « Net Marginal Social Security Tax Rates over the Life Cycle », *National Tax Journal*, 58 (2) : 227-245.
- Dupont G., C. Hagneré et V. Touzé, 2003, « Les modèles de microsimulation dynamique dans l'analyse des réformes des systèmes de retraites : une tentative de bilan », *Économie et Prévision*, 160/161.
- Dupont G. et H. Sterdyniak, 2000, *Quel avenir pour nos retraites ?*, La Découverte.
- Feldstein M. et A. Samwick, 1992, « Social Security Rules and Marginal Tax Rates », *National Tax Journal*, 45 (1) : 1-22.
- Hairault J.-O., F. Langot et T. Sopraseuth, 2005, « Inciter à différer le départ en retraite : une analyse en termes de Courbe de Laffer », *Revue d'Économie Politique*, mars-avril, 2 : 241-263.
- Hairault J.-O., F. Langot et T. Sopraseuth, 2006, « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Économie et Statistique*, 397 : 51-63.
- Hairault J.-O., F. Langot et T. Sopraseuth, 2008, *Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*, Opuscule du Cepremap, Editions Rue d'Ulm.
- Koubi M., 2002, *Éléments de caractérisation des carrières salariales des générations nées entre 1908 et 1980*, INSEE, Document de travail, F0205.
- Koubi M., 2004, *Elaboration de carrières-types représentatives des carrières complètes des salariés du secteur privé nés en 1948*, INSEE, Document de travail.
- Le Cacheux J. et V. Touzé, 2002, « Les modèles d'équilibre général calculable à générations imbriquées : enjeux, méthodes et résultats », *Revue de l'OFCE*, janvier.
- Legros F., 2006, « NDCs: A comparison of the French and German Point Systems », in *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, R. Holzmann and E. Palmer (Eds), World Bank.
- Liebman J. B., E. F. P. Luttmer et D. G. Seif, 2009, « Labor Supply Responses to Marginal Social Security Benefits: Evidence from Discontinuities », *Journal of Public Economics*, 93 (11-12) : 1208-1223.

- Merton R. C., 1973, « The Theory of Rational Option Pricing », *Bell Journal of Economics and Management Science*, 4 : 141-83.
- Nishiyama N. et K. Smetters, 2007, « Does Social Security Privatization Produce Efficiency Gains? », *Quarterly Journal of Economics*, 122 (4): 1677-1719.
- Raynaud E. et M. Koubi, 2004, « Les retraites de la génération 1948, une illustration par quelques cas types », *Etudes et résultats*, n° 331, août.
- Sédillot B., 2002, *Retraites du secteur privé : Effet d'une hausse de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein à l'horizon 2020 et 2040*, Note INSEE.
- Stock J. H et D. A Wise, 1990, « Pensions, the Option Value of Work, and Retirement », *Econometrica*, 58(5) : 1151-80.
- Touzé V., 2008, « Marché du travail et emploi des seniors en Suède », *Revue de l'OFCE*, 105 : 55-85.
- Touzé V., 2011, « Le financement des retraites aux États-Unis. Impact de la crise et tendances de long terme », *Revue de l'OFCE*, 118 : 63-112.

Commentaire de l'article de Frédéric Gannon et Vincent Touzé « Taux marginal implicite des cotisations retraite en France »

par Florence Legros

Université Paris-Dauphine et BIPE

Le sujet traité est de première importance puisqu'il n'est pas sans relation, loin s'en faut, avec le débat sur l'impact des régimes de retraite par répartition/capitalisation sur la croissance économique. Les analyses montrent que cette relation passe par la comparaison des rendements des deux types de régimes de retraite. En effet, si le rendement de la répartition est inférieur à celui de la capitalisation, tout accroissement de la répartition est défavorable à la croissance économique parce que les agents considèrent alors la retraite par répartition comme un impôt et non plus comme un report de consommation.

L'article de Vincent Touzé et Frédéric Gannon propose de mesurer la part fiscale des cotisations retraite en France. Le lien est ainsi clair avec le débat sur le rôle des régimes de retraite dans la croissance économique : si la part fiscale est importante, donc si les cotisants ont l'impression qu'ils « n'en auront pas pour leur argent », ils auront tendance à se détourner du système de retraite qu'ils jugent trop contributif et donc du travail officiel. Par ailleurs, dans un contexte de vieillissement de la population, accroître la part d'un régime ressenti comme fiscal au détriment de l'épargne pèsera sur la croissance économique.

Le principe adopté par Frédéric Gannon et Vincent Touzé est de calculer un taux marginal implicite des cotisations retraite qui est

en fait le coût marginal (selon différentes hypothèses d'augmentation de salaire) de la retraite.

Une fois ce coût calculé (les auteurs procèdent à des calculs sur cas-types), s'engage une discussion sur le caractère fiscal ou non des cotisations retraite. Très clairement, elle repose sur l'observation du taux marginal. Lorsque celui-ci est élevé, il taxe les individus, lorsqu'il est faible voire négatif, son rendement rend « moins fiscaux » les prélèvements pour la retraite.

Sur l'ensemble des régimes qui composent le système français, on observe *grosso modo* une baisse des taux marginaux avec l'âge des individus, soit un caractère fiscal de plus en plus faible, une baisse marquée par l'histoire des retraites (l'introduction d'un taux d'appel dans les régimes complémentaires par points en 1995 par exemple provoque un petit « accroc » dans la courbe du taux marginal des régimes complémentaires quand on observe ce taux avec augmentation marginale de salaire ponctuelle). La baisse observée est tout naturellement plus lissée lorsqu'on observe les taux marginaux avec « augmentation marginale de salaire permanente » ; l'amplitude est non négligeable : l'indicateur mesuré avec augmentation ponctuelle ou permanente du salaire, passe de 3,3 % à -17 % environ si l'on considère le régime CNAV (25 meilleures années sous plafond), de +1 à -5 si l'on considère l'ARRCO tranche B, de +1 à -1 pour l'ARRCO tranche A et de +3 à -5 pour l'AGIRC tranche B

De manière assez attendue, le régime général taxe les « jeunes années » et moins les 25 meilleures, prises en compte pour le calcul de la pension, alors que les régimes complémentaires taxent moins et quasi également l'ensemble de la carrière puisque « chaque euro compte ».

Pour les auteurs, le système de retraite français est donc fortement distorsif, notamment en début de carrière (hors 25 meilleures années des cas types considérés) pour le devenir de moins en moins à mesure que la contributivité du régime croît.

On note avec intérêt que le régime général, selon les calculs et la méthodologie adoptée, taxe au maximum les moins bonnes années sous plafond (12 %) et moins mais toujours positivement les années au-delà du plafond. « Pour les salaires inférieurs au plafond

et s'inscrivant dans les moins bonnes années, le taux marginal est exactement égal au taux de cotisation. » lit-on dans l'argumentaire.

C'est que la méthodologie néglige au moins partiellement le fait que l'année supplémentaire – même non incluse dans les 25 meilleures années – augmente la probabilité d'atteindre le taux plein tant que le nombre minimum d'annuités requis n'est pas atteint. En réalité, les salaires ne sont pas pris en compte alors que les années de cotisation le sont.

Dit autrement, on comprend bien – si les 25 meilleures années étaient les premières – que les X suivantes sont importantes puisqu'elles rapprochent l'individu considéré du taux plein. L'existence de surcotes accroît encore l'importance des X-25 années « supplémentaires » qui ont une importance cruciale puisque chacune d'entre elles accroît la probabilité d'avoir la surcote (sauf pour les carrières longues).

D'ailleurs le législateur l'a bien compris en réformant les droits à pension nés du rachat des années d'études. Au départ, ce rachat donnait lieu à annuités supplémentaires, ce qui accroissait considérablement le rendement de l'opération et présentait évidemment un coût non négligeable : c'est ce qui a motivé la réforme.

En outre, si l'on considère comme distorsif le régime général, une telle analyse impliquerait des conclusions encore plus tranchées sur le régime des fonctionnaires.

Il est probable qu'une estimation à la Stock et Wise (1990) serait plus adaptée pour prendre en compte cet aspect « valeur d'option ». Cette approche a néanmoins d'autres inconvénients (Blanchet et Pelé, 1997).

Cette discussion reflète bien la difficulté à appréhender le caractère fiscal ou non d'un régime par annuité. Très clairement, elle reflète également les difficultés que l'on a à fixer le rôle d'un régime de retraite dans la réduction des inégalités de revenus primaires. C'est une discussion philosophique complexe. Elle est inhérente à toute discussion sur les régimes de retraite, sur la place des régimes de retraite dans la protection sociale. Elle ne manque pas de resurgir à chaque discussion sur l'avenir des régimes de retraite : doivent-ils être fiscalisés et redistributifs ou contributifs et non-redistributifs ? Un problème quasi philosophique que soulève le texte de Frédéric Gannon et Vincent Touzé.

Les auteurs se livrent également à des exercices de prospective : on simule les générations 1962, 1972 et 1982. Là encore, l'exercice est intéressant. Soit on maintient constantes les règles applicables aux régimes (quand bien même nous savons que ce maintien est susceptible d'induire des déséquilibres), soit on les adapte afin de tenter de maintenir l'équilibre financier des régimes nonobstant l'augmentation de l'espérance de vie des affiliés.

On retrouve un profil décroissant, avec *grosso modo* la même forme que précédemment. Dans la situation où l'on maintient les règles actuelles, les générations futures sont évidemment de grandes gagnantes puisqu'elles payent en deçà de leur risque de longévité. Les trois courbes générationnelles sont parallèles et la courbe de la génération 1982 s'établit en dessous des trois autres générations, avec, constamment, un taux marginal inférieur.

En ce qui concerne les régimes par points, même dans l'hypothèse où l'augmentation intergénérationnelle de l'espérance de vie n'est pas compensée par une augmentation de la durée de cotisation, la croissance tendancielle du couple prix d'acquisition/valeur du point fait converger les taux marginaux implicites entre les générations, pour l'ARRCO comme pour l'AGIRC, pour la tranche A comme pour la tranche B. On observe cette convergence pour les autres *scenarii* qui accompagnent l'augmentation de l'espérance de vie d'allongements équilibrants de la durée de cotisation. Cette convergence est notamment sensible dans le cas du régime général.

Les auteurs comparent également les hommes et les femmes : celles-ci ayant une espérance de vie plus longue, elles profitent plus de leur pension ce qui abaisse le taux marginal. De la même manière, toute augmentation du nombre d'années de trimestres de cotisation va venir baisser le taux marginal implicite puisqu'il diminue *de facto* l'espérance de vie après l'âge de la retraite et donc le rapport prestations totales/cotisations totales. De manière naturelle, la prise en compte de la CSG et de la RDS sur les pensions accroît le taux marginal implicite.

Bien naturellement, l'article conclut à l'existence de distorsions fiscales dès lors qu'un régime en annuités existe dans lequel le SAM ne tient pas compte de l'ensemble des salaires. L'introduction d'impôts de type CSG/CRDS accroît bien entendu les distorsions dans le sens d'un accroissement du taux marginal implicite.

Toujours naturellement, les régimes en points s'avèrent ici moins distorsifs que les régimes en annuités.

Finalement, le régime français présente un mélange de régimes aux caractéristiques diverses. Pour s'en convaincre, examinons rapidement la situation des jeunes cotisants. Tout naturellement, la taxation des jeunes années, notamment lorsque le salaire est en dessous du plafond, une situation qui s'explique – certes – par la non prise en compte de l'intérêt qu'il y a à cotiser ces années pour obtenir le nombre d'annuités nécessaires au taux plein, mais aussi par le caractère ascendant de la courbe de salaires, devrait inciter à la poursuite d'études, une poursuite d'étude récompensée par les régimes en points, et donc à une entrée plus tardive sur la marché du travail.

Ceci dit, le fait que le prix d'achat du point de retraite complémentaire est le même quel que soit l'âge auquel on l'acquiert (et en négligeant la correction par l'actualisation) fait que les cotisations précoces auront un bien meilleur rendement que les cotisations tardives puisque les jeunes générations ont une espérance de vie plus élevée que les cotisants les plus âgés. Dès lors, le prix d'achat devrait croître au fur à mesure que l'âge décroît et l'unicité du prix à un instant t résulte d'une mutualisation intergénérationnelle du risque de survie ; les cotisants jeunes ont donc une plus grande incitation à cotiser que les cotisants les plus âgés.

Les effets « contradictoires » induits par ces deux types de régimes se retrouvent néanmoins dans nombre de régimes y compris dans les régimes supposés les plus contributifs. Il découle de l'article de Frédéric Gannon et Vincent Touzé qu'un passage en comptes notionnels « à la suédoise » est moins « taxant » et donc moins distorsif que le régime français.

Là encore, on peut encore rappeler trois choses :

- d'une part, l'existence d'un « zéro pilier » dans le régime suédois, sorte de « minimum vieillesse » qui inclut 42 % des affiliés, soit un chiffre considérable ;
- d'autre part – comme le montre Albert et Oliveau (2009), passer à un régime totalement en points en conservant des avantages non contributifs (ce qui est inhérent à un système de retraite, comme en atteste l'importance du pilier non

- contributif dans les régimes en comptes notionnels) induit un coût important ;
- enfin, la différence hommes/femmes est difficile à évaluer en dehors de la prise en compte de l'ensemble des prélèvements. En outre, rappelons qu'il est difficile de conclure à la segmentation possible d'un système selon les différences d'espérance de vie, les différences intracatégorielles étant toujours supérieures aux différences intercatégorielles.

On voit au travers de ces différentes remarques que la cohabitation entre un système contributif non distorsif et un système distorsif (en annuités¹, ou purement fiscal) est probablement un dosage équilibrant pour un système de retraite. Reste à savoir quelle est la dose de redistribution souhaitable. C'est probablement la question la plus complexe qu'on puisse adresser aux économistes spécialistes du sujet.

Références bibliographiques

- Albert C. et J.-B. Oliveau, 2009, « Simulations, à l'aide du modèle PRISME de la CNAV, des effets du passage du calcul des pensions du régime général à un système en comptes notionnels », *Note pour le COR*, Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- Blanchet D. et L.-P. Pelé, 1997, « Social Security and Retirement in France », *NBER Working Paper*, n° 6214.
- Stock J. H et D. A Wise, 1990, « Pensions, the Option Value of Work, and Retirement », *Econometrica*, *Econometric Society*, vol. 58(5), pp. 1151-1180.
- Walraet E. et A. Vincent, 2003, « la redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite des salariés du privé : une approche par microsimulation », *Economie et statistique*, n° 366, pp. 31-61.

1. En effet, même en prenant les différentiels d'espérance de vie, on a pu montrer (Walraet et Vincent, 2003) que les transferts antiredistributifs sont de faible ampleur. Une grande part de la redistribution intra-générationnelle est imputable au minimum contributif, mais pas la totalité. La redistributivité est flagrante si on se contente de l'observation des taux de remplacement, ce qui est certes discutable.

IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA « QUASI TVA SOCIALE » SIMULATIONS MACROÉCONOMIQUES ET EFFETS SECTORIELS

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

OFCE

Cet article propose une évaluation des effets macro-économiques de la « quasi TVA sociale » adoptée par le Parlement et qui devrait être mise en application en octobre 2012. Dans une première partie, nous simulons cette mesure à partir de trois scénarios différents. Nous montrons que les effets sur la croissance et l'emploi sont ambigus (compris entre +47 000 et -16 000 selon les scénarios) et dépendent de la politique de marge des entreprises mais aussi de la réaction des concurrents étrangers à cette mesure. Nous enrichissons l'analyse par un test de sensibilité des paramètres critiques du modèle en évaluant leurs effets sur l'emploi. Dans une seconde partie, nous simulons l'impact sectoriel de la mesure dont les effets à attendre sur les prix TTC dépendent de la structure des salaires de chaque secteur, du taux de TVA pratiqué sur les produits ainsi que du taux de pénétration.

Mots clés : TVA sociale, compétitivité, coût du travail, emploi, France.

Face au creusement des déficits commerciaux et afin de renforcer la compétitivité française, le gouvernement a annoncé la mise en place en octobre 2012 d'une TVA « anti-dé localisations », appelée généralement « TVA sociale ». Cette mesure consiste à transférer le financement des prestations « Famille » des cotisations sociales patronales vers l'impôt. La suppression des cotisations sociales patronales « Famille » représente *ex ante* 13,2 milliards d'euros d'allègement du coût du travail pour les entreprises. Cette baisse sera compensée par une hausse de la TVA

« normale » de 1,6 point représentant 10,6 milliards d'euros (pas de hausse du taux de TVA réduit) et une augmentation de la CSG sur les revenus du capital passant de 8,2 % à 10,2 % pour un montant de 2,6 milliards d'euros. Comme la baisse des charges patronales n'est pas uniquement financée par une hausse de la TVA, nous avons donnée le nom de « quasi TVA sociale » à cette mesure. Cette réduction des allègements de charges est non uniforme. Elle est particulièrement ciblée sur les entreprises ayant des employés rémunérés entre 1,5 et 2,1 SMIC – ce qui va avoir des impacts sectoriels différents selon la structure des salaires ainsi que des effets sur le coût relatif du travail peu qualifié/qualifié.

Si le gouvernement a fait le choix de l'allègement unique mais non uniforme des allègements de charges patronales, celui de la réduction de cotisations aurait pu être dirigé vers les cotisations sociales salariés. *A priori* à long terme ces solutions sont équivalentes, mais, compte tenu des inerties et des rigidités institutionnelles (en particulier les contrats de travail distinguent ces deux types de cotisations), les conséquences à court et moyen terme de ces opérations peuvent être très nuancées. Une baisse des cotisations sociales employeurs permet de réduire l'impact sur les prix de production. La baisse de cotisations employeurs est intégralement ou partiellement répercutée dans les prix de production hors taxe (cela dépend du degré de concurrence et éventuellement de l'adhésion des entrepreneurs à l'opération), minimisant l'effet de la hausse du taux de TVA et donc des prix TTC.

1. La TVA sociale : une dévaluation

En économie fermée, une répercussion intégrale des baisses de charges conduit à un prix TTC inchangé. La mesure est alors neutre à la rémanence de la TVA près (la TVA payée sur les investissements) ; il y a équivalence entre cotisations sociales et TVA (Sterdyniak, 2007 ; Carbonnier, 2012).

En économie ouverte, une partie de la baisse des cotisations est utilisée pour diminuer les prix d'exportation – qui ne sont pas soumis à la TVA –, la compensation se faisant sur les prix à l'importation. Le cas canonique est alors une baisse des prix de production intégrale, conduisant à une hausse des prix à la consommation en fonction du taux d'ouverture de l'économie. La mesure conduit à

une perte de pouvoir d'achat et une hausse de compétitivité (à la fois sur les marchés intérieurs, face aux importations et sur les marchés extérieurs, nos exportations). Dans ses effets, elle est très proche d'une dévaluation.

Les comportements des agents peuvent modifier le choc initial. La vitesse de transmission de la baisse de cotisation dans les prix comme la vitesse de transmission de la TVA dans les prix TTC est critique. Sous l'hypothèse que la mesure est annoncée, expliquée – afin d'en faire la pédagogie –, et négociée éventuellement avec les représentants patronaux et syndicaux, on peut supposer que les modifications de fiscalité sont très rapidement traduites dans les prix hors taxes et toutes taxes.

2. Simulations macroéconomiques

La TVA sociale induit des effets macroéconomiques complexes. On dispose de peu de matière pour étayer les hypothèses comportementales par l'économétrie. Combinant dans un même projet des dispositions fiscales de sens opposés, les comportements des agents peuvent ne tenir compte que de ce qu'ils perçoivent directement ou du bouclage (complet ou partiel) attendu.

Les expériences étrangères peuvent être éclairantes, mais il convient de faire particulièrement attention au syndrome de la petite économie. Les conséquences macroéconomiques d'une TVA sociale pure sont proches de celles d'une dévaluation. Or les dévaluations conduisent à des conséquences très différentes suivant la taille de l'économie et de son degré d'ouverture. Comparer la France au Danemark peut ici être trompeur. L'acceptation par le salarié de la perte initiale de pouvoir d'achat peut être d'autant plus facile que l'impact sur l'activité et le marché du travail de la dévaluation est positif et rapide à se faire sentir.

Pour faire face à ces complexités nous avons balayé le champ des comportements et des hypothèses afin d'étudier la sensibilité de l'analyse à ces hypothèses.

Hypothèse 1.

La « quasi TVA sociale pure » : les entreprises et les pays partenaires jouent le jeu

Dans l'ensemble de nos simulations, nous supposons que la mesure est annoncée et mise en œuvre immédiatement, contrairement à Fève *et al.* (2010) qui ont étudié le cas où la mesure ne se matérialise que six trimestres plus tard.

La TVA sociale « pure » est, par hypothèse, un transfert équilibré *ex ante* entre cotisations sociales employeurs et TVA, et une transmission instantanée des modifications de fiscalité dans les prix de production. Cette TVA sociale « pure » est proche d'une dévaluation. Ne passant pas par une modification du taux de change, on la qualifiera de dévaluation fiscale, par opposition à une dévaluation nominale. Une nuance à cette analogie est que la TVA sociale ne renchérit que les prix de consommation, de par la nature déductible de la TVA. La TVA sociale ne renchérit donc pas le prix des investissements ou des consommations intermédiaires. Ses conséquences inflationnistes sont donc réduites, puisque liées à l'effet direct sur le prix de consommation et aux effets de second tour sur les salaires.

Les enchaînements macroéconomiques de la TVA sociale pure sont, d'une part un gain de compétitivité, qui se traduit par plus d'exportations, moins d'importations, et donc une amélioration du solde extérieur – là encore, l'analogie avec la dévaluation ne doit pas être poussée. L'amélioration du solde extérieur est sans ambiguïté (et donc non soumise à la condition de Marshall-Lerner) puisqu'il n'y a pas de modification *ex ante* de la valeur des imports exprimée en monnaie nationale. L'amélioration du solde extérieur conduit à une hausse de l'activité.

La variante 1 illustre cet élément. D'un côté, la hausse de l'activité entraîne un supplément de revenu et d'emploi, une baisse du chômage et contribue à la hausse du salaire réel. Dans cette branche des enchaînements, la TVA sociale contribue à la hausse du pouvoir d'achat et à l'amélioration des finances publiques. Mais de l'autre côté, le prix à la consommation s'accroît et provoque une perte de pouvoir d'achat. Cette branche est indissociable de la première. C'est la perte de pouvoir d'achat qui finance le gain de compétitivité et on ne peut avoir l'un sans l'autre. La perte de

pouvoir d'achat a pour conséquence directe une moindre consommation puis des effets inflationnistes, lorsque les mécanismes de restauration du pouvoir d'achat se mettent en œuvre. Il s'agit pour partie de la boucle prix-salaire et pour partie des aménagements institutionnels qui indexent les prestations sur le coût de la vie. Les prestations Chômage, Famille, Santé mais surtout les prestations Vieillesse augmentent pour compenser la hausse du prix à la consommation. Le Smic est également automatiquement indexé.

Ces mécanismes d'indexation provoquent une hausse de l'inflation et une réduction progressive de l'avantage de compétitivité. La dynamique différentielle des deux processus reste à l'avantage de la compétitivité. Le pouvoir d'achat est sous le coup d'un effet initial négatif (la hausse du prix de consommation), de deux effets progressivement positifs, les conséquences de la hausse de l'activité et des mécanismes d'indexation, c'est-à-dire de l'épuisement progressif de la dévaluation initiale.

Les finances publiques sont initialement dégradées : 10 % des recettes de TVA sont basées sur les consommations intermédiaires des administrations publiques (APU). De plus, les dépenses des APU sont indexées plus rapidement sur l'activité que ne le sont les recettes. Néanmoins, au bout de quelques années, ces effets négatifs s'annulent. Au total, les effets sur les finances publiques sont du second ordre.

Dans les différentes variantes, le taux apparent de TVA est augmenté de 1,2 point de TVA, ce qui correspond à une augmentation du taux de TVA normal de 1,6 point, et le taux de CSG sur les revenus du capital de 2 points. Les cotisations employeurs sont diminuées de la même somme *ex ante* (13,2 milliards d'euros), soit 0,65 point de PIB. Par hypothèse, les prix de production TTC sont défalqués instantanément de la baisse des cotisations sociales. Ils déterminent ainsi une part des prix de consommation HT (l'autre part principale étant des prix d'importation) et les prix d'exportation. La baisse des prix de production domestique est supérieure à la hausse de la TVA car près de 20 % des allègements de charges sont financés par la hausse de la CSG sur les revenus du capital. Les prix d'importation sont supposés fixes et donc le prix à la consommation augmente de près d'un cinquième de la hausse de prix induite par le nouveau taux de TVA. Ces hypothèses sont en partie levées dans les variantes suivantes.

La hausse initiale des prix de consommation est de 0,1 %, dont 0,3 % sont liés au renchérissement des importations. Cette augmentation des prix (minime dans cette variante) réduit d'une part en première période le pouvoir d'achat des ménages, diminuant le salaire réel (-0,1 % au premier trimestre). Dans un second temps, elle induit des processus d'indexation institutionnels des prestations sociales, de la Vieillesse au Chômage et des processus d'indexation salariaux (privés et publics). Une partie de ces mécanismes d'indexation pousse les coûts salariaux à la hausse.

Tableau 1. La « quasi TVA sociale pure » dans le cas où les entreprises et les pays partenaires jouent le jeu

Années après le choc, écarts au compte central	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0,09	0,16	0,17	0,20	0,20
Contributions à la croissance (en point de PIB)					
Importations	0,17	0,14	0,11	0,12	0,12
Dépenses des ménages	-0,21	-0,15	-0,11	-0,09	-0,10
Dépenses des administrations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05
Exportations	0,08	0,11	0,11	0,11	0,11
Variations de stocks	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
Demande intérieure	-0,16	-0,09	-0,05	-0,03	-0,04
Solde extérieur	0,25	0,24	0,22	0,23	0,23
Taux de TVA (en point de consommation)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Prix de la consommation des ménages (TTC) (en %)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Prix export (hors taxe) (en %)	-1,3	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3
Prix importation (hors taxe) (en %)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salaire nominaux (en %)	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
Prix de la VA marchande intérieure (hors taxe) (en %)	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Salaire horaire réel (en %)	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5
productivité horaire, marchand (en %)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	40	43	43	44	47
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0,15	0,16	0,16	0,16	0,17
Taux de chômage BIT (en point de population active)	-0,14	-0,15	-0,15	-0,15	-0,16
Capacité de fin (en point de PIB)					
Sociétés non financières	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Sociétés financières	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
APU	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Ménages	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Extérieur	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
EBE / VA SNF (en point de VA)	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1

Sources : OFCE, simulation e-mod.fr.

Ensuite les créations d'emplois (47 000 emplois au bout de cinq ans) et la baisse du chômage (-0,16 point) entraînent la hausse des salaires réels. Les gains salariaux réels et d'emploi, ainsi que les indexations des autres composantes du revenu des ménages, diminuent les pertes de pouvoir d'achat malgré la hausse des prix de consommation.

En outre, la hausse de la CSG sur les revenus du capital ampute de façon permanente le pouvoir d'achat des ménages.

À court terme, le taux de marge des sociétés non financières (ratio EBE/VA) augmente. Cela est dû à l'effet mécanique de la baisse de la valeur ajoutée au coût des facteurs (baisse des cotisations sociales) et une stabilité de l'EBE en valeur. *Ex ante*, la situation financière des entreprises n'est pas dégradée, ce que traduit la hausse de ce ratio.

Le gain de compétitivité provoque un gain de parts de marché à l'exportation et à l'importation qui accroît l'activité, l'emploi et donc favorise l'investissement malgré la hausse du coût relatif du capital. Ces gains font plus que compenser les effets négatifs liés à la contraction de la dépense des ménages.

Hypothèse 2.

La « quasi TVA sociale » avec augmentation durable des marges des entreprises : les entreprises ne jouent pas le jeu

Dans l'hypothèse précédente, les entreprises nationales ne captaient rien de la baisse des cotisations sociales employeurs. Il est pourtant envisageable que les entreprises en profitent pour réaliser de plus grandes marges (Melitz et Ottaviano, 2008 ; Le Cacheux, 2012).

Dans cette variante, nous envisageons le cas polaire où les entreprises ne répercutent pas la baisse des cotisations sociales dans leurs prix.

La capacité de financement des entreprises est améliorée tandis que celle des APU est dégradée. Les pertes de pouvoir d'achat sont plus importantes et les gains de compétitivité sont nuls. L'amélioration du solde extérieur est uniquement due à la contraction de la demande intérieure.

Cette variante décrit un scénario où les entreprises profitent de l'opération « TVA sociale » pour restaurer leur rentabilité. Ce scénario conduit à terme à la destruction de 16 000 emplois.

Tableau 2. La « quasi TVA sociale » dans le cas où les entreprises ne jouent pas le jeu

Années après le choc, écarts au compte central	1	2	3	4	5
PIB total en volume	-0,18	-0,12	-0,13	-0,13	-0,13
Contributions à la croissance (en point de PIB)					
Importations	0,22	0,19	0,16	0,18	0,18
Dépenses des ménages	-0,36	-0,30	-0,28	-0,29	-0,30
Dépenses des administrations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	-0,03	-0,01	-0,02	-0,01	-0,02
Exportations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Variations de stocks	-0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00
Demande intérieure	-0,40	-0,31	-0,29	-0,30	-0,31
Solde extérieur	0,22	0,19	0,16	0,18	0,18
Taux de TVA (en point de consommation)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Prix de la consommation des ménages (TTC)	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
Prix export (hors taxe)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prix importation (hors taxe)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salaire nominal	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Prix de la VA marchande intérieure (hors taxe)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salaire horaire réel	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
productivité horaire, marchand	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	-17	-12	-14	-15	-16
Effectifs totaux (en %, moyenne)	-0,07	-0,05	-0,05	-0,06	-0,06
Taux de chômage BIT (en point de population active)	0,06	0,04	0,05	0,05	0,05
Capacité de fin (en point de PIB)					
Sociétés non financières	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Sociétés financières	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
APU	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
Ménages	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extérieur	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
EBE / VA SNF (en point de VA)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Sources : OFCE, simulation e-mod.fr.

Hypothèse 3.

La « quasi TVA sociale pure », baisse des prix des concurrents étrangers : les pays partenaires ne jouent pas le jeu

Cette variante ajoute à la première une réaction des prix d'import. La pression de la concurrence sur le marché français et la baisse des prix de production des producteurs nationaux conduit les entreprises qui exportent en France à accepter une baisse de leurs marges. Andrade *et al.* (2010) ont étudié la manière dont les exportateurs d'un pays réagissent à un choc de TVA dans un pays de destination. Leurs résultats sur les données d'entreprises suggèrent un *pass through* de près de 50 %, indiquant alors que les variations de taux de TVA ont des effets dans le comportement de marge des entreprises des pays partenaires fortement significatif.

Il est également possible que ce comportement de marge soit accompagné par l'adoption chez nos partenaires commerciaux de dispositifs fiscaux similaires visant à améliorer leur compétitivité-prix.

Dans ce scénario, il n'y a pas de gains de compétitivité malgré la baisse des prix hors taxes. Les prix TTC diminuent de 0,2 % en raison des baisses de charges supérieures à la hausse de la TVA et du fait qu'il n'y a pas de renchérissement des prix d'importations.

La contribution extérieure est positive en raison de la baisse des importations liées à la contraction de la demande intérieure. Mais ces effets sont compensés par la baisse de la dépense des ménages. La baisse du coût relatif du travail par rapport au capital permet toutefois de légères créations d'emplois.

Un effet négatif pourrait apparaître si on prenait en compte l'effet de baisse de la demande adressée à la France liée à la contraction du pouvoir d'achat des ménages chez nos partenaires commerciaux si des mécaniques similaires de dévaluation fiscale sont mises en place simultanément dans ces pays.

Tableau 3. La « quasi TVA sociale » dans le cas où les pays partenaires ne jouent pas le jeu

Années après le choc, écarts au compte central	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributions à la croissance (en point de PIB)					
Importations	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13
Dépenses des ménages	- 0,15	- 0,14	- 0,16	- 0,16	- 0,16
Dépenses des administrations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Exportations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Variations de stocks	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demande intérieure	- 0,15	- 0,14	- 0,16	- 0,17	- 0,16
Solde extérieur	0,12	0,11	0,12	0,12	0,12
Taux de TVA (en point de consommation)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Prix de la consommation des ménages (TTC) (en %)	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Prix export (hors taxe) (en %)	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,4
Prix importation (hors taxe) (en %)	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,2	- 1,2
Salaire nominal (en %)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0
Prix de la VA marchande intérieure (hors taxe) (en %)	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3
Salaire horaire réel (en %)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
productivité horaire, marchand (en %)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	18	17	13	10	10
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0,07	0,07	0,05	0,04	0,04
Taux de chômage BIT (en point de population active)	- 0,06	- 0,06	- 0,05	- 0,03	- 0,04
Capacité de fin (en point de PIB)					
Sociétés non financières	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sociétés financières	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
APU	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Ménages	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Extérieur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
EBE / VA SNF (en point de VA)	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Sources : OFCE, simulation e-mod.fr.

En résumé, quelles que soient les hypothèses retenues, la mise en place du nouveau dispositif entraînera une baisse du pouvoir d'achat du revenu des ménages (tableau 4). Cette baisse serait minime (-0,1 % à 5 ans) dans le cas le plus favorable où les entreprises répercutent l'intégralité de la baisse de charges dans leurs prix HT et que les pays partenaires ne réagissent pas à leur perte de compétitivité. En revanche la perte de pouvoir d'achat sera nette-

ment plus significative dans le cas où les entreprises ne répercutent pas la baisse des charges dans leur prix (-0,5 % à 5 ans) et l'emploi diminuerait. Dans tous les cas, les créations d'emplois à attendre d'un tel dispositif seraient faibles, voire négatives : elles s'élèveraient à 5 ans à près de 50 000 dans le cas le plus favorable mais seraient légèrement négatives dans le deuxième cas de figure (-16 000).

Tableau 4. Résumé des simulations selon les hypothèses retenues

Écarts au compte central, en %

	PIB		Emploi (en milliers)		Prix		Pouvoir d'achat RDB		Exportations	
	1 an	5 ans	1 an	5 ans	1 an	5 ans	1 an	5 ans	1 an	5 ans
Hypothèse 1	0,1	0,2	40	47	0,2	0,2	- 0,3	- 0,1	0,3	0,4
Hypothèse 2	- 0,2	- 0,1	- 17	- 16	1,1	1,2	- 0,6	- 0,5	0,0	0,0
Hypothèse 3	0,0	0,0	18	10	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0

Sources : OFCE, simulation *e-mod.fr*.

Analyse de sensibilité à certains paramètres de nos évaluations

Par ailleurs il est nécessaire de rappeler que les modèles macroéconomiques intègrent un certain nombre de paramètres estimés, auxquels les résultats sont sensibles. C'est le cas, dans la simulation qui nous intéresse, des élasticités des exportations et des importations à leurs prix (respectivement α et β) ainsi que de l'élasticité de substitution capital-travail (σ). Or si la valeur estimée de ces paramètres est mise à jour régulièrement de manière à coller au plus près de la réalité telle qu'elle ressort de la comptabilité nationale, un degré d'incertitude sur celle-ci demeure. C'est le cas notamment de la valeur de l'élasticité de substitution.

Dans notre modèle *emod.fr*, l'élasticité de substitution est évaluée à l'aide d'un modèle de demande de facteur. La valeur estimée entre 1980 et 2007 est de 0,3. Cette valeur est proche de celles évaluées dans d'autres travaux économétriques portant sur la France (Chouvel *et al.*, 1996 ; Cueva et Heyer, 1997 ; Gautié, 1998 ; Cochard *et al.*, 2011), mais inférieures, en valeur absolue, à l'évaluation de 0,7 faite par Dormont (1997). Elle est par ailleurs très proche de celle imposée dans leur modèle par Laroque et Salanié (2002) et Fève *et al.* (2010).

De manière à tester l'incidence des valeurs de ces paramètres sur nos résultats, nous avons procédé à l'évaluation de cette mesure en modifiant leur valeur. Afin de limiter les simulations, nous nous sommes placés dans le cas le plus favorable (hypothèse 1), à savoir celui où les entreprises répercutent l'intégralité de la baisse des charges dans leurs prix HT et les entreprises des pays partenaires ne réagissent pas à la perte de compétitivité.

Tableau 5. Sensibilité à la valeur de certaines élasticités du modèle de l'impact sur l'emploi d'une « quasi TVA pure »

En milliers						
σ	α	- 0,3		- 0,6		
	β	1 an	5 ans	β	1 an	5 ans
0.1	- 0,5	22	40			
0.3	β	1 an	5 ans	β	1 an	5 ans
	- 0,5	40	47	- 0,5	51	68
	- 0,8	55	70	- 0,8	62	83
0.7	β	1 an	5 ans			
	- 0,5	68	61			

Note de lecture : Nous notons σ l'élasticité de substitution capital-travail, α et β respectivement l'élasticité des exportations et des importations à leurs prix. Dans le modèle *emod.fr*, α et β valent -0,3 et σ vaut 0,3. A 5 ans, une « quasi TVA pure » permet de créer 47 000 emplois. Dans le cas d'une élasticité de substitution de 0,6, les créations d'emploi s'élèveraient 56 000.

Sources : OFCE, simulation *e-mod.fr*.

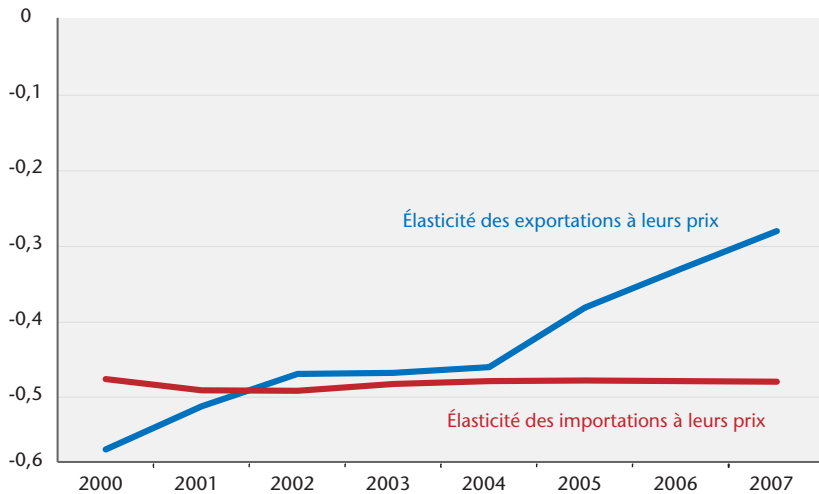
En ce concerne l'élasticité de substitution, deux autres valeurs ont été retenues : l'une inférieure (0,1) à celle estimée dans *e-mod.fr* reflétant une quasi complémentarité (Carbonnier, 2011) entre les facteurs de production ; l'autre supérieure identique à celle estimée par Dormont (0,7).

Comme anticipé et déjà présent dans Fève *et al.* (2010), les évaluations d'une telle mesure sont sensibles à la valeur de σ . À 5 ans, l'effet emploi est compris entre 40 000 et 61 000 selon que σ vaille 0,1 ou 0,7 (tableau 5).

De son côté, l'effet de compétitivité dépend des élasticités des exportations et des importations à leurs prix : plus celles-ci sont élevées, plus l'effet sera fort et donc favorable à l'emploi. A cet égard, les ré-estimations successives des équations de commerce

extérieur montrent que si l'élasticité est stable pour l'équation d'importation (proche de 0,5), il n'en va pas de même pour celle concernant les exportations.

Graphique 1. Estimations récursifs des élasticités-prix du commerce extérieur*



* Le chiffre obtenu pour l'année n correspond à l'élasticité moyenne de l'estimation récursive réalisée sur la période allant du 1er trimestre 1980 à l'année n.

Sources : INSEE, estimations OFCE.

Comme l'illustre le graphique 1, l'élasticité des exportations à leurs prix, en valeur absolue, ne cesse de baisser depuis 2000, passant d'une valeur proche de 0,6 à une valeur légèrement inférieure à 0,3.

Cette baisse en valeur absolue de l'élasticité-prix des exportations trouve une explication dans l'intégration européenne et dans la convergence des niveaux de vie en Europe. Comme l'ont montré Oguro *et al.* (2008), la valeur de cette élasticité est d'autant plus faible que le niveau de vie relatif des pays partenaires commerciaux est similaire et qu'ils échangent en intra-branche selon une structure de spécialisation relativement proche (Gauliet *et al.*, 2006 ; Carbonnier, 2012).

L'analyse de sensibilité reproduit dans le tableau 5 indique que l'effet sur l'emploi d'une « quasi TVA sociale » : elle est moins créatrice d'activité et donc d'emplois aujourd'hui qu'en 2000 du fait d'une moindre incidence de la compétitivité-prix. Cela explique

par ailleurs une partie des différences des résultats de nos simulations actuelles avec celles réalisées pour le rapport Besson en 2007 (Heyer *et al.*, 2007).

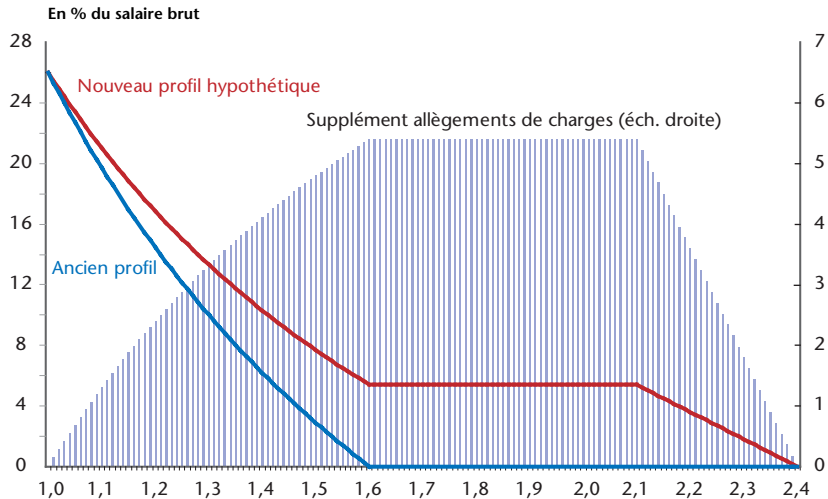
Un effet emploi surévalué par la non prise en compte d'une substitution de la main-d'œuvre qualifiée/non qualifiée

Enfin, il est nécessaire de rappeler que dans notre modèle macroéconomique *emod.fr*, le marché du travail est homogène et par conséquent ne distingue pas les travailleurs qualifiés des non-qualifiés. Or la littérature théorique et empirique nous enseigne que le travail qualifié est plutôt complémentaire du capital et que l'élasticité de substitution entre le travail non-qualifié et le capital serait quant à elle inférieure à 1 (Gafsi *et al.*, 2005 ; Coupet et Renne, 2007 ; Gauthier, 2009).

Ainsi, l'effet sur l'emploi d'une TVA sociale est d'autant plus fort que les baisses de cotisations sont ciblées sur la main-d'œuvre peu qualifiée (DGTPE (2007)). En imposant une élasticité de substitution entre la main-d'œuvre non qualifiée et l'agrégat formé par le travail qualifié et le capital égale à 0,55, Gauthier (2009) en déduit un effet emploi 6 fois moins fort lorsque la mesure est uniforme que lorsque celle-ci est ciblée sur les employés peu qualifiés. Avec une élasticité de substitution main-d'œuvre qualifiée/non qualifiée de 0,8, Coupet et Renne (2007) obtiennent un effet emploi plus de 10 fois inférieur à celui obtenu lorsque la mesure est centrée sur les employés qualifiés (au-delà de 1,45 Smic) plutôt que sur les non-qualifiés.

Or, le nouveau dispositif d'allègements de charges proposé par le gouvernement va entraîner un nouveau profil pour les exonérations de cotisations sociales « hors Famille ». Depuis la Loi Fillon entrée en vigueur en janvier 2003, celles-ci vont d'un maximum de 20,6 points au niveau du SMIC à zéro à 1,6 SMIC (pour les entreprises de plus de 20 salariés). A cela s'ajouterait une exonération totale et uniforme de 5,4 points des cotisations sociales patronale « Famille » pour les salaires allant de 1 à 2,1 SMIC. Au-delà, cette exonération serait dégressive pour s'annuler au-delà de 2,4 SMIC.

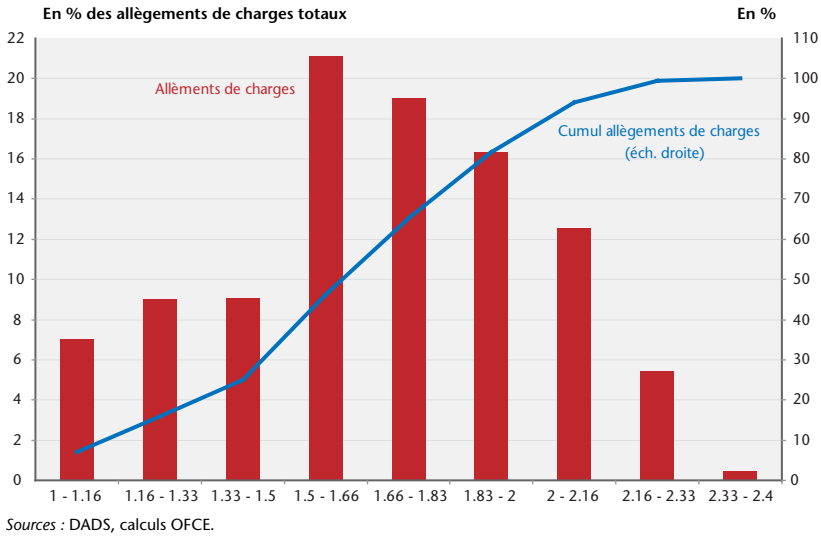
Graphique 2. Ancien et nouveau profil des allègements de charges



Étant donné la structure de l'emploi salarié et le nouveau profil des allègements de charge, environ 80 % des nouveaux allègements de charges vont profiter aux salaires supérieurs à 1,4 SMIC. Environ deux tiers des nouveaux allègements de charges vont cibler les salaires allant de 1,5 SMIC à 2,1 SMIC (graphique 3). Pour les salariés au-delà de 2,1 SMIC, les nouveaux allègements de charges vont représenter moins de 10 % des nouveaux allègements totaux.

Ce nouveau profilage (graphique 2) a un impact différencié sur le coût du travail. En effet, les nouveaux allègements de charges augmentent progressivement jusqu'à 1,6 SMIC et jouent pleinement jusqu'à 2,1 SMIC. Ce nouveau profilage augmente le coût relatif du travail peu qualifié (1 à 1,4 SMIC) par rapport à celui qualifié (au-delà d'1,4 SMIC). En désavantageant relativement le travail peu qualifié par rapport au travail qualifié, cette réforme peut entraîner une destruction des emplois peu qualifiés qui, dans le scénario le plus favorable, seront plus que compensés par des créations d'emplois qualifiés. Pour la DGTPE (2007), une baisse de 2 points de cotisations employeurs génère 35 000 emplois lorsque celle-ci est uniforme, 250 000 lorsqu'elle est ciblée sur les bas salaires et détruit 50 000 emplois dans le cas où elle est ciblée sur les hauts salaires (au-delà de 1,4 Smic).

Graphique 3. Allègements de charges selon l'échelle de salaire



3. Impact sectoriel de la TVA sociale

Au-delà de l'impact macroéconomique de la TVA sociale, nous avons simulé l'impact de cette réforme au niveau sectoriel.

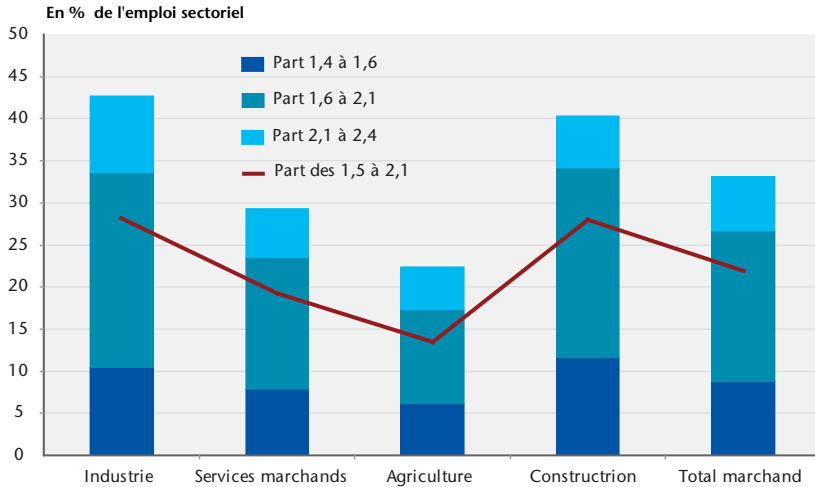
Des effets différenciés selon la structure de l'emploi

Cette réforme cible principalement les entreprises ayant une part importante des emplois à salaires compris entre 1,5 et 2,1 SMIC. Si cette fourchette des salaires doit capter deux tiers des effets de la réforme, elle ne représente en revanche que 23 % de l'emploi salarié mais avec des différences significatives entre secteurs (graphique 4). Avec 28 % des salaires compris entre 1,5 et 2,1 SMIC, l'industrie et la construction sont les deux secteurs les plus ciblés par la mesure. En revanche, avec une part de respectivement de 19 % et 11 %, les services marchands et l'agriculture sont moins exposés à la mesure.

À un niveau sectoriel plus fin, avec 35 % des emplois dans cette fourchette, le secteur des transports est le secteur le plus exposé à la réforme. Ensuite suivent plusieurs secteurs de l'industrie (matériels de transports, biens d'équipements, énergie et autres branches industrielles) avec une part comprise entre 29 % et 31 %. En revanche, avec

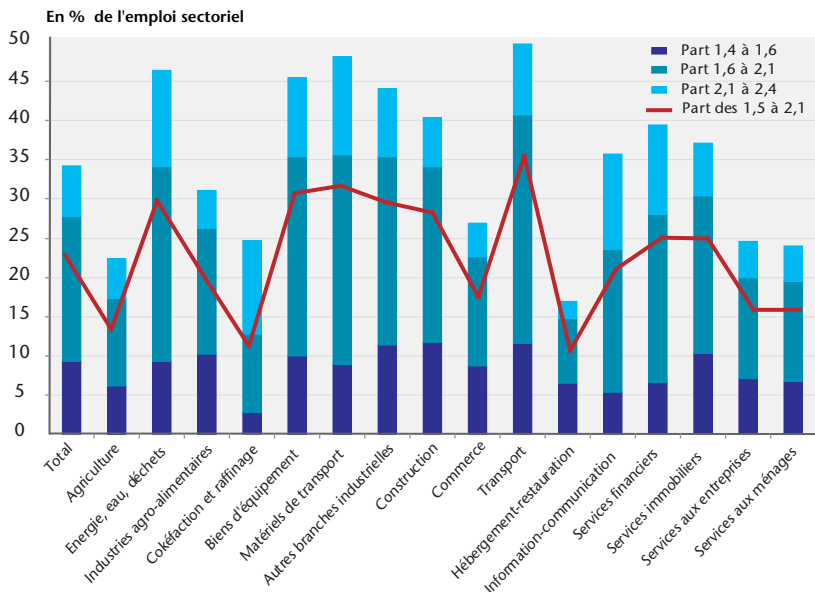
une part comprise entre 11 % et 13 %, les secteurs de la cokéfaction et du raffinage, et l'hébergement et la restauration profitent moins du nouveau profilage des allègements de charges.

Graphique 4. Structure de l'emploi salarié par secteur selon l'échelle de salaires (en % du Smic)



Sources : DADS, calculs OFCE.

Graphique 5. Structure de l'emploi salarié par secteur selon l'échelle de salaires (en % du Smic)

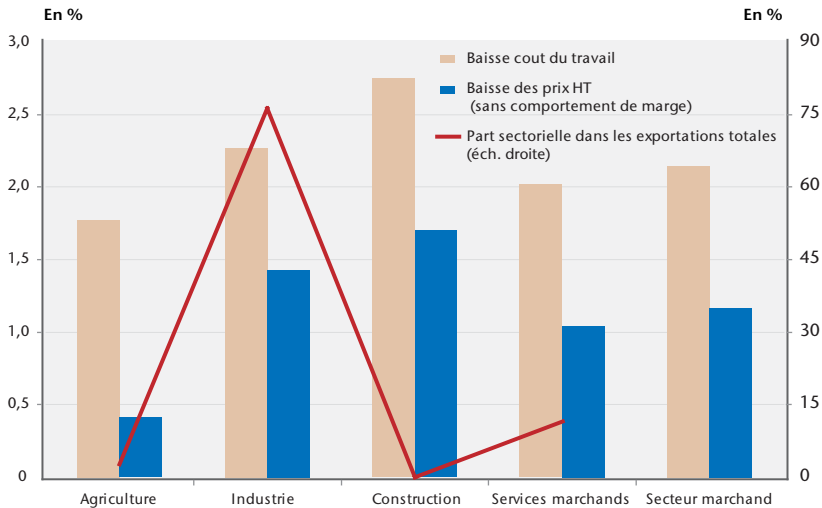


Sources : DADS, calculs OFCE.

Un impact différent sur le coût du travail et sur les prix hors taxes

La structure sectorielle des emplois selon l'échelle de salaire, construite à partir de la base de données des DADS, nous permet d'évaluer l'impact de la réforme sur le coût du travail pour chaque secteur. En moyenne, la baisse de coût du travail serait de 2,2 %. Elle devrait être de 2,7 % pour la construction, 2,3 % pour l'industrie, 2 % dans les services marchands et 1,8 % pour l'agriculture (graphique 6).

Graphique 6. Baisse du coût du travail et des prix hors taxes (effet direct) et part des exportations sectorielles dans les exportations totales



Sources : DADS, calculs OFCE.

La baisse des prix hors taxes (HT) dépend pour chaque secteur de la baisse de coût du travail, de la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée et du comportement de marges des entreprises de chaque secteur.

Afin d'évaluer la baisse des prix HT pour chaque secteur, nous supposons que les entreprises n'adoptent pas de comportements de marge.

Par ailleurs, nous évaluons uniquement l'impact direct de la réforme sur les prix HT. En effet, la baisse des prix HT est mesurée ici uniquement sous l'angle de la baisse du coût du travail à travers

les effets de la réforme. Un effet indirect de la réforme sur les prix HT est celui lié à la baisse des prix des consommations intermédiaires à travers la baisse du coût du travail des autres secteurs. En fonction de la structure des consommations intermédiaires pour la production de chaque secteur (visible dans le Tableau des Entrées Intermédiaires), la baisse des prix HT de certains secteurs bénéficierait à d'autres secteurs. Cet effet indirect de la réforme sur les prix sectoriels n'est pas pris en compte.

L'effet direct de la réforme devrait conduire à une baisse de 1,2 % des prix HT. Cette baisse serait de 1,7 % dans la construction et 1,4 % dans l'industrie, et seulement de 1 % dans les services marchands et 0,4 % dans l'agriculture.

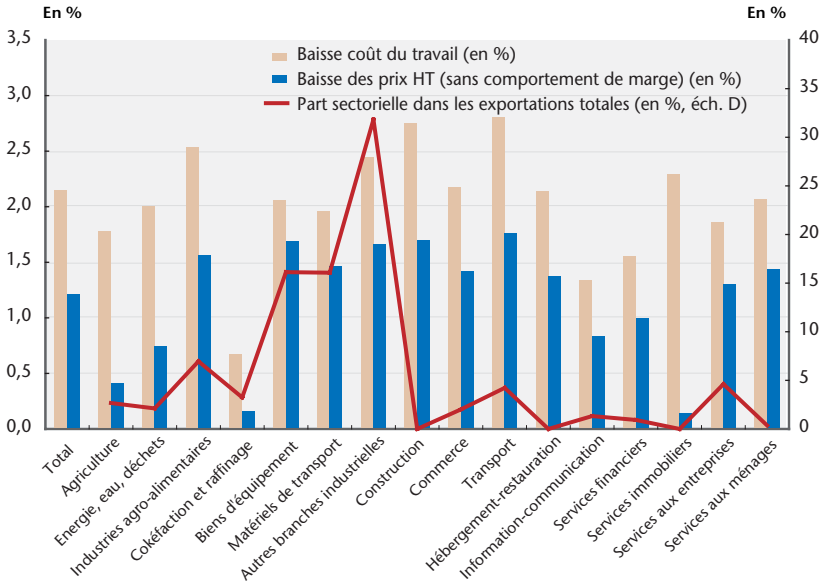
À un niveau sectoriel plus détaillé, elle serait comprise entre 1,8 % pour le secteur des transports et 0,2 % pour celui de la cokéfaction et du raffinage (0,1 % pour les services immobiliers en raison de la très faible part de la masse salariale dans la valeur ajoutée de ce secteur) (graphique 7). Avec le secteur des transports (1,8 %) et de la construction, ce sont les secteurs manufacturiers, qui enregistreraient la plus forte baisse des prix, comprise entre 1,5 % et 1,7 %.

En ciblant l'industrie manufacturière hors cokéfaction et raffinage, qui représente 71 % des exportations totales, la baisse du coût du travail, en améliorant la compétitivité-prix, devrait permettre des gains de parts de marché alimentant la croissance des exportations. En revanche, certains secteurs, comme ceux des transports et la construction, profitent pleinement de la réforme alors même qu'ils sont très faiblement exportateurs et peu exposés à la concurrence internationale. Ces secteurs pourraient être tentés d'augmenter leurs marges.

*Des taux de TVA et de pénétration différents selon
les secteurs vont avoir des effets disparates
sur les prix sectoriels TTC*

Selon le taux de pénétration sectoriel et des taux de TVA pratiqués pour chaque secteur, les prix TTC devraient connaître des évolutions différentes. En effet, la hausse du taux de TVA va frapper pleinement les produits importés, entraînant un effet direct plus ou moins inflationniste selon le taux de pénétration du secteur.

Graphique 7. Baisse du coût du travail et des prix hors taxes (effet direct) et part des exportations sectorielles dans les exportations totales



Sources : DADS, calculs OFCE.

Dans un second temps (effet indirect), des effets de substitution entre produits importés et domestiques dans la consommation peuvent s'opérer limitant les effets d'inflation importée.

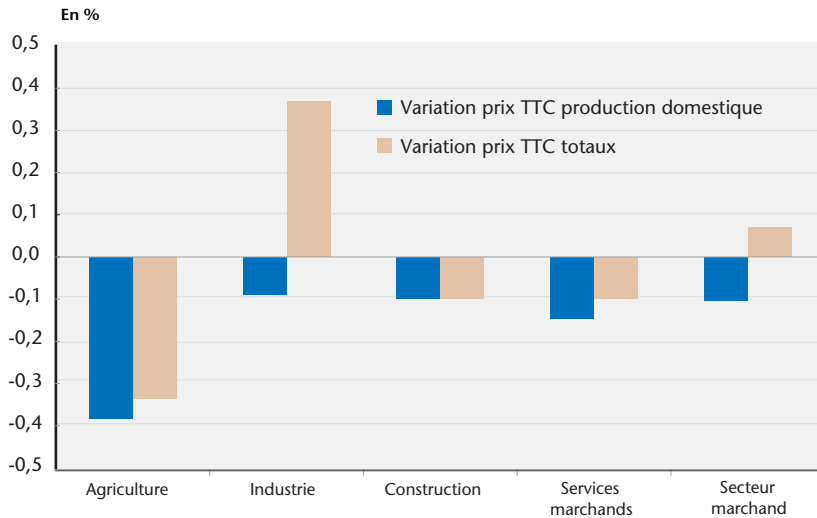
Avec un taux de pénétration élevé et un taux de TVA normal qui taxe plus la consommation des produits fabriqués par l'industrie que ceux fabriqués par les services marchands, l'industrie devrait connaître, malgré une légère baisse de ses produits domestiques TTC (-0,1 %), une hausse de ses prix TTC (0,4 %) si l'on inclut les produits industriels importés alors que les prix TTC des services marchands (-0,1 %), de la construction (-0,1 %) et de l'agriculture (-0,3 %) baisseraient.

Les effets prix relatifs entre la consommation de produits industriels domestiques et importés pourraient à terme réduire les importations au profit de la production domestique.

Avec un taux de pénétration élevé et un taux de TVA normal qui taxe la consommation des produits fabriqués par l'industrie manufacturière hors IAA, le secteur manufacturier (hors IAA et cokéfaction et raffinage) devrait connaître, malgré des prix de

consommation TTC issus de la production domestique en légère baisse, une hausse de ses prix TTC comprise entre 0,2 % et 0,9 %.

Graphique 8. Baisse des prix TTC issus de la production domestique (effet direct) et prix totaux TTC



Sources : DADS, calculs OFCE.

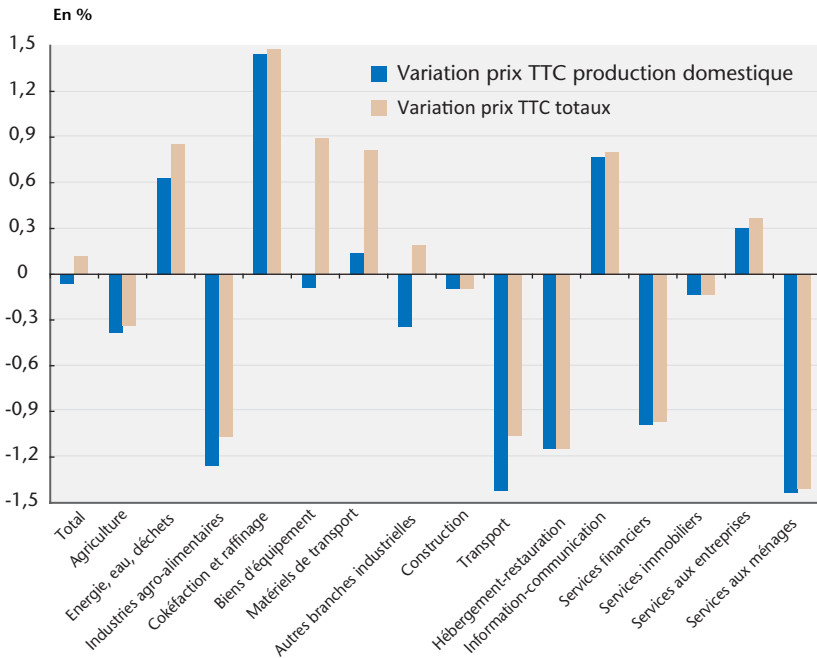
Les prix TTC du secteur « cokéfaction raffinage » augmenteraient de 1,5 %. À l'inverse, ceux de l'IAA baisseraient de 1,1 %, ce secteur bénéficiant de la baisse des cotisations sociales mais ne subissant pas de hausse de la TVA.

Si les entreprises n'adoptent pas de comportement de marge, les prix TTC devraient baisser dans le secteur des services aux personnes (-1,5 %), du transport et de l'hôtellerie-restauration (-1,1 %). Il baisserait également dans les services financiers (-1 %). Ces secteurs bénéficient des allègements de charges, ont un taux de pénétration très faible et sont soumis en grande partie au taux de TVA réduit. Dans le cas du secteur des services financiers non soumis à la TVA, se pose la question de savoir s'il y aura une compensation de la baisse des allègements de charge par une hausse de la taxe sur les salaires.

Au final, les écarts de prix relatifs TTC entre secteurs sont plus élevés que ceux intra-secteur entre les prix domestiques et ceux importés. Si le secteur manufacturier domestique devrait bénéficier

d'un effet favorable sur la consommation de ses produits comparable à une dévaluation, il pourrait en revanche être pénalisé par la hausse de ses prix relatifs TTC par rapport à ceux de certains services. Il y a une incertitude sur les effets des prix relatifs et leur impact sur la structure de consommation qui peuvent compenser en partie les gains liés à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie.

Graphique 9. Baisse des prix TTC issus de la production domestique (effet direct) et prix totaux TTC



Sources : DADS, calculs OFCE.

4. En guise de conclusion

Le dispositif de « quasi-TVA sociale » proposé est, d'une part, par d'une ampleur assez limitée, puisqu'il n'épuise pas les possibilités de hausse de TVA ou les transferts possibles de cotisations sociales. D'autre part, il repose sur un effet difficile à prendre en compte de déformation du profil d'allègements sur les bas salaires, ce qui en limite l'impact. Au total, l'évaluation de cette mesure révèle un effet assez modeste sur l'emploi. Cet effet pourrait cepen-

dant être amplifié par un transfert plus important ou en recourant à un profilage alternatif, centré sur les bas salaires, qui accroîtrait l'effet emploi, bien que l'industrie en serait relativement moins bénéficiaire.

À ce titre, il convient de noter que les effets sectoriels de cette mesure de « quasi-TVA sociale » sont assez forts. Si le profilage sur les salaires intermédiaires conduit à abaisser les coûts de l'industrie, les coûts du secteur des services financiers, des transports ou des services à la personne sont également largement diminués, une fois la hausse de la TVA prise en compte et en supposant des marges constantes (graphique 8). Ces effets sectoriels tiennent en partie à des « trous » dans le transfert. Les services financiers ne sont ainsi pas soumis à une TVA, une grande part de leur valeur ajoutée passant par la différence entre les taux pratiqués aux clients finaux et les taux emprunteurs. La taxe sur les salaires compense cette absence de TVA et équilibre la fiscalité indirecte entre ce secteur et les autres secteurs. On retrouve le même type de « trou » pour le secteur des services à la personne et en partie pour le secteur des transports où le taux « normal » de la TVA n'est pas la norme. Le dispositif pourrait être amendé en intégrant par exemple une hausse de la taxe sur les salaires afin de ne pas baisser les coûts du secteur des services financiers, d'autant que rien n'indique que le niveau actuel de la concurrence dans ce secteur conduise à une baisse significative du prix payé par le consommateur final. Il est donc possible de concentrer encore plus l'effet baisse de coût sur les secteurs soumis à la concurrence internationale.

Par ailleurs, se pose également la question du traitement des non salariés dans le cadre de cette mesure : est-ce que les entrepreneurs individuels, soumis à des cotisations « Famille » de 5,4 %, vont-ils bénéficier d'une réduction intégrale, partielle ou nulle de ces cotisations quel que soit leur niveau de revenu alors que jusqu'à présent ils n'étaient pas concernés par les mesures générales d'allègement de charges ?

Comme nous l'avons illustré par des analyses de sensibilité, de nombreuses incertitudes subsistent dans les évaluations proposées. Les paramètres critiques du modèle, bien qu'estimés, sont soumis à des incertitudes importantes. Mais ce sont aussi des limites inhérentes au cadre de modélisation que nous avons choisi. Par exemple, la mesure évaluée a un impact important sur les prix rela-

tifs, au moins au niveau des secteurs. Une analyse sectorielle des effets de la TVA sociale serait donc nécessaire pour prendre en compte les conséquences d'une modification de ces prix relatifs sur le panier moyen de consommation. Une modélisation agrégée prend en compte partiellement cet effet, ce qui justifie en partie l'élasticité de l'emploi à son coût, mais seule une modélisation explicite permettrait d'en discuter finement les canaux.

Le même problème se pose sur le profilage des allègements de charge et celui-ci vient se croiser avec la structure par secteur. A un niveau plus fin, on pourrait s'intéresser aux effets intra-sectoriels de telles mesures. Les entreprises d'un même secteur n'ont pas en effet les caractéristiques moyennes du secteur et il existe une importante variance. Le transfert de cotisations sociales a alors un effet différencié – suivant la logique présentée dans le graphique 8 –, mais entre les firmes d'un même secteur. Ces éléments pourraient amender le diagnostic proposé ici.

Références bibliographiques

- Andrade P., Carré M. et Bénassy-Quéré A., 2010, « TVA et taux de marge : Une analyse empirique sur données d'entreprises », *Document de travail du CEPII*, n° 2010-30.
- Carbonnier C., 2012, « La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ? » *Policy Brief* LIEPP, janvier.
- Chouvel F., Confais E., Cornilleau G., Gubian A. et Roguet B., 1996, « Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France 1974-1994 », 40 ans de politique de l'emploi, Dares, La Documentation française.
- Cochard M., Heyer É. et Cornilleau G., 2010, « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistiques*, n° 438-440.
- Coupet M. et Renne J.P., 2007. « Effets de long terme des réformes fiscales dans une maquette à plusieurs types de travailleurs », *Document de travail DGTPE*, 2007/01.
- Cueva S. et Heyer É., 1997, « Fonction de production et degrés d'utilisation du capital et du travail : une analyse économétrique », *Économie et Prévision*, n° 131.
- DGTPE, 2007, « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale », in », in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.
- Dormont B., 1997, « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Économie et Statistique*, n° 301-302, pp. 95-109.

- Fève P., Matheron J. et Sahuc J.G., 2010, « La TVA sociale : bonne ou mauvaise idée », *Économie et Prévision*, n° 193, pp. 1-19.
- Gafsi I., L'Horty Y. et Mihoubi F., 2005, « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires » *Revue Française d'Economie*, vol XIX, janvier 2005.
- Gaulier G., Lahrèche-Révil A., Méjean I., 2006, « Les élasticités-prix et revenu des exportations en France et en Allemagne : une analyse sur données désagrégées », dans Artus P. et Fontagnié L. « Évolution récente du commerce extérieur français », *Rapport du CAE*, 64, pp.179-206.
- Gauthier S., 2009, « Un exercice de TVA sociale », *Économie et Prévision*, n° 187, pp. 65-81.
- Gautié J., 1998, *Coût du travail et emploi*, Paris, La Découverte.
- Heyer É., Plane M. et Timbeau X., 2007, « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale », in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.
- Laroque G. et Salanié B., 2002, « Labor Market Institutions and Employment in France », *Journal of Applied Econometrics*, 17, pp. 25-48.
- Le Cacheux J., 2012, « TVA "sociale", antisociale ? », *Blog de l'OFCE*, janvier.
- Melitz M. and Ottaviano G., 2008, « Market size, trade and productivity », *Review of economic studies*, 75(1), pp. 295-316.
- Oguro Y., Fukao K. et Khatri Y., 2008, « Trade sensitivity to exchange rates in the context of intra-industry Trade », *IMF Working paper*, 1105.
- Sterdyniak H., 2007, « La TVA sociale, un remède miracle ? » *Clair & Net OFCE*, mai.

Commentaire de l'article

d'Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

« Impact économique de la 'quasi TVA sociale' »

par **Clément Carbonnier**

Université de Cergy-Pontoise, THEMA et Sciences Po, LIEPP

Cette étude propose une évaluation globale des impacts d'une réforme de type TVA sociale dans les modalités exactes présentées par le Président de la République en février 2012. Cette simulation permet de chiffrer les conséquences à court et moyen termes – de un à cinq ans – d'une telle réforme sur différents paramètres économiques tels le PIB, le taux de chômage, les capacités de financements des ménages et des entreprises... De plus, trois variantes d'incidences sont considérées à partir d'hypothèses sur les comportements de marge des entreprises françaises et étrangères. Ceci permet d'encadrer les effets potentiels d'une réforme de type TVA sociale.

Par ailleurs, les auteurs effectuent une différenciation par secteur industriel. En effet, la mesure proposée toucherait de manière très hétérogène les différents secteurs économiques, de par les spécificités de la réforme en termes de baisse de charges sociales et de hausse d'impôts. L'impact sur les secteurs de production dépendrait ainsi de la part de salariés touchés par la réforme – principalement ceux rémunérés entre 1,4 et 2,1 SMIC – dans la main-d'œuvre employée, la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée, l'exposition ou non au taux plein de la TVA ainsi que l'exposition ou non à la concurrence internationale.

Ce commentaire s'articule autour de ces deux parties. Dans une première partie, les raisons qui me font croire que ces estimations sont probablement trop pessimistes sont décrites. Ces raisons

proviennent en partie des paramètres du modèle et en partie des hypothèses de comportements de marge. Dans une seconde partie sont évoquées des sources d'hétérogénéité des impacts de la TVA sociale, complémentaires de celles analysées dans l'article. Ces sources additionnelles concernent à la fois les secteurs de production et les ménages.

1. Une estimation très défavorable

Les estimations des conséquences de la TVA sociale varient entre +0,20 et -0,13 points de PIB, et +47 000 et -16 000 emplois. Si ces impacts sont relativement faibles, le point important est qu'ils peuvent être négatifs. Cependant, il semble que cette possibilité d'impact global négatif de la TVA sociale soit surtout due aux spécifications choisies par les auteurs.

1.1. Les paramètres du modèle

Le comportement des entreprises en termes de créations d'emplois en réponse à une baisse du coût du travail est évidemment un paramètre crucial pour la mesure de l'impact d'une TVA sociale. Ce comportement est modélisé grâce à une unique élasticité de substitution du capital au travail, estimée à 0,3. Or, cette valeur est en dessous des valeurs de long terme estimées généralement par la littérature économique (Balistreri *et al.*, 2003 ; Leon-Ledesma *et al.*, 2010 ; Raval, 2011). Toutefois, ces valeurs sont généralement estimées à partir de données américaines et on peut effectivement s'attendre à une plus faible élasticité en France, au moins dans le court et le moyen termes. Il est donc possible que le modèle sous-estime l'impact d'une baisse des charges sociales sur les créations d'emplois.

Pour contrôler cela, les auteurs proposent une analyse de sensibilité très intéressante qui montre ce que seraient les résultats avec une élasticité plus forte. Il apparaît que l'impact de la TVA sociale sur l'emploi est très sensible à cette élasticité. Toutefois, si la création d'emplois estimée avec une élasticité de 0,7 serait relativement bien supérieure à celle estimée avec une élasticité de 0,3, la création d'emplois resterait faible dans l'absolu et les résultats qualitatifs des auteurs perdureraient. On peut toutefois regretter que cette analyse de sensibilité ne soit pas menée également pour la variante défavo-

nable, afin de tester la robustesse du résultat d'impact négatif de la TVA sociale.

Par ailleurs, le modèle est fortement tiré par la demande, elle-même très directement liée au revenu. Ainsi, la baisse du salaire réel a un fort impact négatif sur la croissance *via* la baisse de demande, que ne compense pas la hausse de l'offre, du fait de la baisse du coût du travail. De même, le modèle considère une très forte indexation des salaires sur les prix, y compris au-dessus du SMIC. Cela minimise directement l'effet d'une TVA sociale en annulant l'effet de la baisse du coût du travail. Si ces effets d'indexations sont réels et doivent être pris en compte afin de ne pas surévaluer l'effet d'une TVA sociale, ils ne sont certainement que partiels, surtout pour les salaires au-dessus du SMIC.

1.2. Les cas étudiés

Afin d'encadrer les effets de la réforme, différentes hypothèses de comportement des entreprises sont effectuées. Dans tous les cas, l'incidence de la TVA est supposée être à 100 % en prix immédiatement, avec une indexation immédiate sur l'inflation des allocations chômage, des retraites et des salaires. La variante la plus favorable à la réforme considère également une incidence des charges sociales à 100 % en prix immédiatement, avec un prix hors taxes fixe des importations. Ceci constitue effectivement une borne supérieure dans le sens où on peut s'attendre à ce que les entreprises françaises utilisent une part de la baisse du coût de production pour augmenter leurs marges. Réciproquement, les entreprises étrangères peuvent diminuer la leur pour ne pas perdre trop de parts de marché sur le territoire français.

À l'opposé, les deux variantes trouvent un impact global plus faible, voire négatif. Elles font cependant des hypothèses particulièrement fortes. La première considère une incidence des charges sociales à 100 % en marges quand l'incidence de la TVA reste à 100 % en prix. Ceci signifie qu'une entreprise qui voit ses coûts de production globaux (charges sociales plus TVA) baisser augmente ses prix. Si les entreprises estiment rentable d'augmenter leurs prix quand leurs coûts de production baissent, pourquoi ne les auraient-elles pas haussés plus tôt, quand leurs coûts de production étaient plus élevés ?

La seconde variante considère une incidence des charges sociales à 100% en prix immédiatement, et considère que les prix TTC étrangers baissent autant que les prix français. La possibilité que les prix étrangers hors taxes baissent pour compenser partiellement la hausse de la TVA est réelle (Gaulier *et al.*, 2006 ; Andrade *et al.*, 2010 ; Berman *et al.*, 2012), mais en aucun cas cette baisse pourra faire plus que compenser la hausse de TVA et les prix TTC à l'importation ont toutes les chances d'augmenter, même si cette augmentation est inférieure à celle de la TVA. Cette variante trouve tout de même un impact global positif sur le PIB et l'emploi, sauf à considérer l'effet d'une mise en place d'un système de TVA sociale dans les pays étrangers. Toutefois, utiliser ce fait dans la statique comparative ne vaut que si on considère que le choix de mise en place d'une TVA sociale dans les autres pays est directement dépendant du choix français, ce qui est plus que contestable. Certes, une telle réforme à l'étranger serait dommageable à l'économie française, mais cet effet négatif existerait, que la France mette en place ou non une TVA sociale.

2. Analyse de l'hétérogénéité des impacts

Au final, les résultats penchent plutôt vers un effet faible mais positif de la réforme de TVA sociale proposée : au mieux -0,16 point de chômage et 47 000 emplois créés. Alors, si la réforme s'autofinance, ce peut être vu comme une dépense d'énergie que de débattre d'un sujet à aussi faible effet positif, mais doit-on se passer d'un gain, même faible, s'il est sans coûts ? Au contraire, on pourrait, à la lecture de ces résultats, demander une réforme de plus grande ampleur, avec une montée jusqu'aux 25 % danois de la TVA, et une subvention plus forte de l'emploi.

Ce qui irait à l'encontre d'une telle proposition est que cette réforme n'est en réalité pas sans coûts. Il y a tout d'abord un coût en termes de finances publiques du fait de l'augmentation des prestations (allocations, pensions de retraite, ...), chiffré par les auteurs entre 0,0 point de PIB pour la variante la plus favorable et 0,3 point de PIB pour la variante la plus défavorable. Cependant, le coût principal réside dans l'hétérogénéité des impacts : si l'impact global est positif sur l'emploi et la production, il y a tout de même des gagnants et des perdants. Ce n'est pas le rôle d'un économiste

de choisir entre les gagnants et les perdants, mais celui du politicien ; cependant, l'économiste doit permettre de comprendre qui est gagnant ou perdant, et de combien.

2.1. Différenciation par secteurs

Un intérêt essentiel de l'article est qu'il s'attèle à cette tâche en calculant les gains et coûts de la réforme par secteur de production, en différenciant selon la part des salaires touchée, la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée, le taux de pénétration et le taux de TVA. L'étude met alors en évidence, de manière claire et chiffrée, une grande disparité entre secteurs, mettant à jour de forts bénéficiaires et des perdants. Le but de cette partie du commentaire est d'abonder dans le sens de cet article en relevant des sources supplémentaires d'hétérogénéité.

Tout d'abord, la prise en compte des comportements de marge des entreprises augmenterait encore l'hétérogénéité des impacts de la réforme. Dans cette partie, les auteurs considèrent une incidence à 100 % en prix de la TVA et des charges sociales. Or, la concurrence imparfaite ajoute une possibilité de comportements stratégiques des entreprises, et les études empiriques sur le sujet montrent une très forte variabilité des comportements de marge entre secteurs, que ce soit pour l'ajustement des prix nationaux (Carbonnier, 2007, 2009, 2011) ou pour l'ajustement des prix des marchandises importées (Gaulier *et al.*, 2006 ; Andrade *et al.*, 2010 ; Berman *et al.*, 2012).

En ce qui concerne l'incidence des charges sociales, il serait également très intéressant d'approfondir la question, mais les résultats manquent actuellement dans la littérature. Pour ce cas, il conviendrait tout d'abord de regarder les comportements de marge des entreprises en fonction du coût du travail. On peut anticiper que les entreprises modifient leurs marges dans des proportions similaires pour toutes variations de coûts, charges sociales ou TVA. De plus, il conviendrait également de comprendre l'incidence des charges sociales en termes de salaires nets et super-bruts.

2.2. Différenciation par ménages

Cette hausse des salaires nets bénéficierait différemment aux différents employés selon les secteurs et leur place dans l'échelle des salaires. On voit ici apparaître le fait que cette réforme aurait également des effets hétérogènes sur les consommateurs. Des arguments ont été avancés arguant que la TVA sociale était en effet anti-redistributive. Cependant, il faut noter que les charges sociales le sont également, et que les effets redistributifs ne seraient pas seulement verticaux mais pour une grande part horizontaux.

Comme cela vient d'être évoqué, la structure des échelles de salaires peut se trouver modifiée par l'évolution de la structure des charges sociales. Les hausses régulières du SMIC ont pour effet de concentrer les salaires juste au-dessus du salaire minimum (Neumark *et al.*, 2004 ; Koubi et Lhommeau, 2007). Les abaissements de charges tout en bas de la distribution, créant des taux de charges croissants avec le salaire, ont eu le même impact selon Lhommeau et Rémy (2010). On peut penser que la modification présente, annulant cette progressivité entre 1 et 2,1 SMIC et la repoussant après 2,1 SMIC, devrait permettre un ré-étalement des salaires en bas de la distribution des revenus. En plus du gain pour les employés qui verraient leur salaire augmenter, ce seraient surtout les individus profitant des créations d'emplois qui sortiraient gagnants de la réforme, sans forcément s'en rendre compte car on ne peut pas savoir qui aurait été au chômage sans ces créations d'emplois.

À l'opposé, tous les ménages qui ne gagneraient pas par ce biais seraient perdants du fait de la hausse des prix des importations, mais là encore, l'effet serait hétérogène. Les pertes dépendraient de la part de produits importés (qui cristalliseraient les hausses de prix) dans le panier de consommation, de la possibilité de substitution vers des produits français, ... De plus, l'impact de la hausse des prix pour les consommateurs dépend de la part de TVA prise en charge par les producteurs français et les exportateurs étrangers. Encore une fois, cela varie fortement selon les secteurs économiques et les pays de production, et la répercussion sur le pouvoir d'achat des consommateurs dépend donc fortement de leur panier de consommation, c'est-à-dire de leurs goûts et de leurs besoins.

Références bibliographiques

- Andrade, Benassy-Quéré, Carré, 2010, « TVA et taux de marge : une analyse empirique sur données d'entreprises » *Working Papers* 2010-30, CEPII research center.
- Balistreri McDaniel Wong, 2003, « An Estimation of US Industry-Level Capital-Labor Substitution Elasticities: Support for Cobb-Douglas » *North American Journal of Economics and Finance* 14, 343-356.
- Berman Martin, Meyer, 2012, « How do different exporters react to exchange rate changes? Theory, empirics and aggregate implications » *Quarterly Journal of Economics* 127, 437-492.
- Carbonnier, 2007, « Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reform, 1987-1999 » *Journal of Public Economics* 91, 1219-1229.
- Carbonnier, 2008, « Différence des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la TVA : un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000 » *Economie et statistique* 413, 3-20.
- Carbonnier, 2011, « Shifting on prices of per unit and ad valorem consumption taxes, estimation on prices of alcoholic beverages » *THEMA Working Papers* 2011-20, THEMA, Université de Cergy-Pontoise.
- Gaulier, Lahrèche-Révil, Méjean, 2006, « Les élasticités-prix et revenu des exportations en France et en Allemagne : une analyse sur données désagrégées » dans Artus Patrick, Fontagné Lionel « Evolution récente du commerce extérieur français » *Rapport du CAE* 64, 179-206.
- Koubi Lhommeau, 2007, « Les effets de diffusion de court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005 » dans *Les salaires en France*, édition 2007 » INSEE, 67-83.
- Leon-Ledesma, McAdam, W., 2010, « Identifying the Elasticity of Substitution with Biased Technical Change » *American Economic Review* 100, 1330-1357.
- Lhommeau, R., 2010, « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? » *Économie et statistique* 429-430, 21-49.
- Neumark, Schweitzer, Wascher, 2004, « Minimum Wage effects throughout the wage distribution », *Journal of Human Resources*, 39, 425-450.
- Raval, 2011, « Beyond Cobb-Douglas: Estimation of a CES Production Function with Factor Augmenting Technology » *Center for Economic Studies Working paper* 11-05.

Achévé de rédiger en France
Dépôt légal : avril 2012
Directeur de la Publication : Philippe Weil
Publié par les Éditions du Net SAS 92800 Puteaux

Réalisation, composition : Najette Moummi

RÉFORME FISCALE

sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane

Plus que jamais, la fiscalité est au centre de la campagne électorale et du débat public. La crise économique et financière, couplée à l'objectif de réduction rapide des déficits bousculent nécessairement les discours électoraux et nous obligent à nous confronter à la complexité des mécanismes fiscaux. Comment les impôts interagissent-ils entre eux ? Avec quels effets ? Selon quelles mesures ? Quel consentement et quelles contraintes pour la fiscalité ? Comment répartir la charge fiscale entre les acteurs économiques ? Comment financer notre protection sociale ? Doit-on défendre une « révolution fiscale » ou des réformes incrémentales ?

En toute indépendance et en respectant la rigueur scientifique qu'exige la diversité de points de vue, les contributions de ce nouvel ouvrage de la série *Débats et politiques* de la *Revue de l'OFCE* éclairent et approfondissent le débat sur la réforme fiscale.

Sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane avec les contributions de Guillaume Allègre, Mahdi Ben Jelloul, Clément Carbonnier, Nicolas Delalande, Mireille Elbaum, Frédéric Gannon, Éric Heyer, Camille Landais, Éloi Laurent, Jacques Le Cacheux, François Legendre, Florence Legros, Thomas Piketty, Mathieu Plane, Gilles Rotillon, Clément Schaff, Emmanuel Saez, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau et Vincent Touzé.

22 € ISBN 978-2-312-00313-9

REVUE DE L'OFCE 122 (2012)

www.ofce.sciences-po.fr



ofce



SciencesPo.