

Université Paris Dauphine - Département LSO

Licence L3 - Mention Economie Appliquée

Notes du cours de macroéconomie 2009 - 2010

F. Arestoff, P. De Vreyer, H. Lenoble, B. Venet

Chapitre 5 : La politique fiscale

Ce chapitre s'appuie très largement sur :

A. Benassy-Quere, B.Coeure, P.Jacquet et J.Pisani-Ferry . Politique économique. De Boeck, 2009 (2^{ème} édition). Chapitre 7. La politique fiscale

Le prélèvement d'impôts et de cotisations est nécessaire pour financer :

- les biens publics tels que la défense nationale, l'éducation, les transports, etc ;
- la protection sociale (assurance maladie, chômage ou retraite) ;
- les politiques actives de lutte contre le chômage et la pauvreté ;
- diverses subventions en direction des entreprises ;
- mais aussi la politique culturelle, la représentation de la France à l'étranger, etc.

Dans ce chapitre, nous assimilerons les impôts aux prélèvements obligatoires c'est-à-dire aux sommes effectivement versées par les contribuables aux administrations publiques et qui possèdent un caractère obligatoire. Ce caractère obligatoire se traduit par un double critère : ni le montant ni les conditions du versement ne peuvent être choisis et il n'y a pas de contrepartie immédiate. Ainsi, la redevance télévisuelle ne constitue pas un prélèvement obligatoire car chacun a le droit de posséder ou non une télévision. N'entrent pas non plus dans cette définition, les droits de timbres pour les passeports, les cartes grises, etc.

Pendant longtemps, le poids des prélèvements obligatoires est déterminé presque exclusivement par les guerres. En temps de paix, les impôts représentent une part très faible de la production (moins de 10% du PIB avant la Première Guerre Mondiale) mais pendant chacune des deux guerres mondiales, les dépenses militaires des pays concernés atteignent plus de 50% du PIB. Alors que la France finance essentiellement ces dépenses par l'emprunt, les Etats-Unis utilisent les impôts.

Entre les deux guerres, la pression fiscale, que l'on appelle aussi le taux de prélèvements obligatoires et qui correspond à la part des prélèvements obligatoires, cotisations sociales comprises, dans le PIB au cours d'une année donnée, diminue. Mais à partir de 1945, la mise en place de systèmes de retraites et la création d'assurance chômage dans la plupart des pays industrialisés entraîne une augmentation générale des impôts et taxes.

Les différences se creusent au cours des années 70 et 80 car les systèmes de protection sociale continuent de se développer en Europe continentale tandis que les Etats-Unis choisissent de

faire reposer une grande partie du financement de la santé et de la retraite sur l'assurance privée. Par ailleurs, de fortes baisses d'impôts sont décidées aux Etats-Unis au début des années 80 par R. Reagan et au début des années 2000 par G.W. Bush.

Aujourd'hui, la pression fiscale est très variable d'un pays à l'autre. Au sein de l'Union Européenne, elle n'est que de 23% en Roumanie mais elle atteint 51% en Suède. Les Etats membres ayant rejoint l'Union Européenne entre 2004 et 2007 (Bulgarie, Chypre, Hongrie, République Tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) affichent généralement des niveaux plus faibles de pression fiscale. Les économies scandinaves, la Belgique et la France, ont, quant à eux, les taux les plus élevés (44% du PIB dans le cas de la France).

Ce chapitre a pour vocation de développer certaines problématiques liées à la fiscalité mais il n'est en aucun cas exhaustif. Dans la section 1, nous nous demanderons à quoi sert l'impôt. Dans la section 2, nous caractériserons les différentes formes de l'impôt et des cotisations sociales. Dans la section 3, nous présenterons la théorie de l'incidence fiscale afin de comprendre qui supporte réellement l'impôt. Enfin la section 4 donnera lieu à l'étude de la courbe de Laffer qui établit une relation non linéaire entre taux de taxation et recettes fiscales.

Section 1. Les fonctions de l'impôt

La politique fiscale est en pratique l'un des sujets qui divisent le plus les courants politiques. Au-delà des débats fondamentaux sur le poids global des impôts donc sur la place de l'Etat dans la production de services relativement à la place du marché, la diversité des impôts donne lieu à une multitude de désaccords.

Nous verrons en particulier que la politique fiscale suppose un arbitrage entre les fonctions, d'allocation, de redistribution et, dans une moindre mesure, de stabilisation ce qui suscite en permanence un dilemme entre équité et efficacité.

1) L'allocation

La fiscalité modifie les prix relatifs entre les biens et services, entre le travail et le capital, etc. On dit alors qu'elle n'est pas neutre en ce sens où elle crée des distorsions fiscales. Ainsi, une taxe sur les importations augmente le prix de ces dernières relativement au prix des produits fabriqués localement. De même, l'impôt sur le revenu modifie l'arbitrage des agents entre travail et loisir.

Pour ne pas introduire de distorsions dans l'économie, donc ne pas modifier les comportements microéconomiques des agents, la fiscalité pourrait être forfaitaire (comme l'est la redevance audiovisuelle par exemple). L'impôt serait alors un impôt *per capita*. Dans ce système, chacun paierait le même montant quel que soit son niveau de revenu et son comportement. Mais financer les dépenses publiques par une taxe forfaitaire serait inéquitable parce que tout le monde, jeune ou vieux, riche ou pauvre, paierait la même chose.

Par ailleurs, les distorsions fiscales ne sont pas forcément un problème. En effet, dans une économie de marché fonctionnant de manière parfaitement concurrentielle, dans laquelle l'ajustement des prix relatifs conduit à une allocation optimale des ressources, alors des

impôts non forfaitaires nuisent effectivement à l'efficacité économique. Mais dans la réalité, les marchés connaissent de nombreuses imperfections. La fiscalité permet alors de les corriger, au moins partiellement. Elle permet ainsi de corriger des externalités négatives telles que la pollution de l'air ; elle permet de financer des biens publics qui ne seraient pas spontanément produits par les marchés. Enfin, elle peut jouer un rôle paternaliste en contraignant les agents à épargner pour leur retraite (au cas où ils ne l'aient pas fait de manière privée) et à s'assurer contre le risque de maladie.

2) La répartition

La fonction de répartition répond au souci d'équité de toute politique fiscale. Or, la notion d'équité est une notion subjective. On distingue historiquement deux principes de taxation que l'on peut invoquer pour juger du caractère équitable d'un système d'imposition.

- **Le principe des bénéfices**

Selon ce principe, les individus devraient payer des impôts en fonction des bénéfices qu'ils retirent des services rendus par l'Etat. C'est ce principe qui justifie que les autoroutes soient payantes : celui qui emprunte beaucoup l'autoroute paie plus que celui qui l'emprunte peu. De même, ce principe peut être invoqué pour expliquer pourquoi les riches paient plus d'impôts que les pauvres : ils utilisent plus de services publics tels que les services d'éducation ou de santé, par exemple.

- **Le principe de la capacité à payer**

Selon ce principe, ceux qui ont les plus grandes capacités paient le plus. Ce principe est justifié par l'idée que les citoyens doivent consentir un sacrifice semblable pour financer les dépenses publiques. Or, l'importance du sacrifice individuel dépend naturellement du paiement effectué mais aussi des ressources de l'individu. Un impôt de 1000 euros pour un individu qui gagne 1000 euros représente un sacrifice plus grand qu'un paiement de 5000 euros pour une personne qui en gagne 10. 000.

Ce principe permet d'introduire la fonction de redistribution de l'impôt. Dès lors que l'on s'intéresse à l'impact de redistribution de l'impôt, l'impôt sur le revenu devient l'instrument central. Deux types de redistribution (ou d'équité) doivent alors être distingués : la redistribution verticale et la redistribution horizontale.

❖ Redistribution verticale

La redistribution verticale concerne des contribuables de niveaux de revenus différents. Elle implique que les contribuables les plus fortunés paient le plus d'impôts. De par sa progressivité, la fiscalité du revenu modifie donc la répartition des revenus entre les riches et les pauvres.

Définition : Un impôt est dit progressif si le rapport entre les sommes payées au titre de cet impôt et le revenu du contribuable augmente avec ce dernier. Il est dit régressif dans le cas contraire et proportionnel si le rapport ne varie pas avec le revenu. Alors que l'impôt sur le revenu est progressif, la CSG est proportionnelle. Elle correspond à 8% de tous les revenus.

Au Royaume-Uni, en France et aux Etats Unis par exemple, le taux moyen de l'impôt sur le revenu s'accroît avec le revenu. L'impôt sur le revenu y est donc progressif.

Définition : Le taux moyen d'imposition est égal à l'impôt payé en pourcentage du revenu avant impôt. Il diffère du taux marginal d'imposition qui, lui, correspond à l'impôt supplémentaire associé à une augmentation marginale du revenu. C'est donc le montant de l'impôt payé sur le dernier euro de revenu.

Exemple : Supposons que l'Etat taxe à 20% les 2000 premiers euros de revenu et à 40% les revenus supérieurs à 2000 euros. Soit un contribuable qui gagne 3000 euros. Que paie-t-il ?

- 20% sur la tranche 0 – 2000 € = 400 euros
- 40% sur la tranche 2000 – 3000 € = 400 euros
- Soit un total de 800 euros.

Le taux moyen de l'impôt vaut donc $\frac{800}{3000} = 26,7\%$ tandis que le taux marginal d'imposition vaut 40%.

Dans beaucoup de pays dont la France, les taux marginaux sont croissants et élevés en haut de l'échelle de revenus mais malgré tout, la redistribution opérée par le canal des impôts apparaît relativement faible en France par rapport aux autres pays européens, y compris ceux qui sont plutôt considérés comme libéraux (Irlande et Royaume-Uni par exemple). Cette situation est due :

- au faible poids de l'impôt sur le revenu en France où il représente seulement 8% du PIB contre plus de 10% au Royaume Uni.
 - au caractère désincitatif des taux marginaux croissants qui viennent réduire son assiette fiscale, celle-ci reposant alors essentiellement sur les classes moyennes.
- Définition : L'assiette fiscale ou la base fiscale est égale au montant sur lequel est calculé le prélèvement. Par exemple, l'assiette de l'impôt sur le revenu est le revenu des ménages.
- aux multiples possibilités de déductions offertes aux ménages aisés. De nombreux dispositifs, couramment appelés *niches fiscales*, font en effet échapper des fractions de revenus à l'imposition ou ouvrent droit à d'importantes réductions d'impôts. Dans ces conditions, la fiscalité peut être à la fois désincitative et faiblement redistributive.

En permettant d'étendre la redistribution en bas de l'échelle de revenus, l'impôt négatif offre un regain d'efficacité à l'impôt sur le revenu.

Illustration : L'impôt négatif

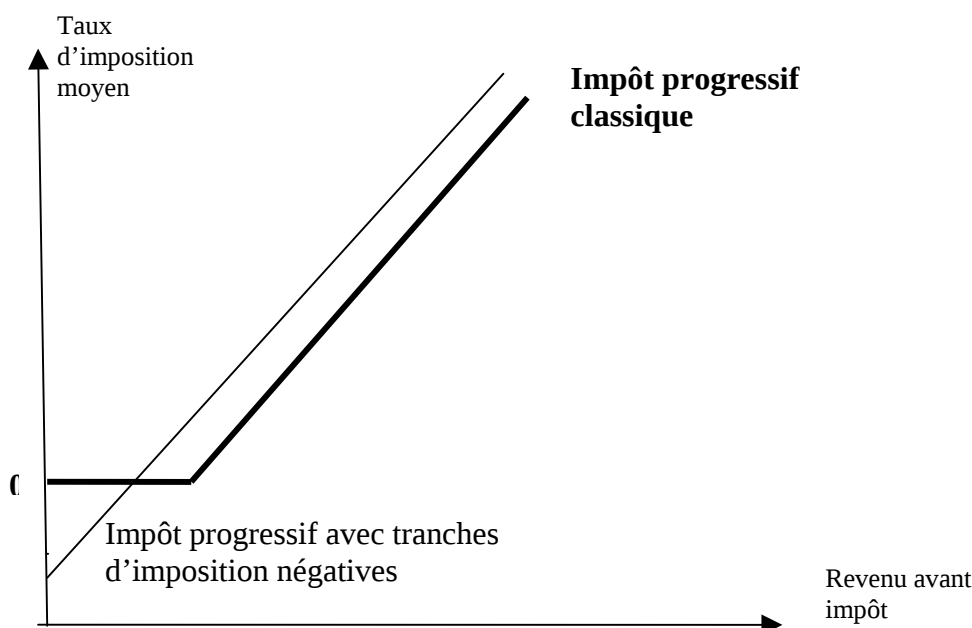
Le système français d'imposition est tel que pour les individus sans emploi qui bénéficient de prestations sociales (RSA, allocations logement, etc.), l'intérêt de retrouver un emploi rémunéré au salaire minimum peut être très faible voir nul. En effet, de nombreuses prestations sont conditionnées au niveau de revenu donc en acceptant un emploi, ces individus vont perdre d'un côté ce qu'ils gagnent de l'autre.

Inspirée du système de l'impôt négatif, la Prime pour l'Emploi a été mise en place en France, en 2001, pour tenter de pallier ce genre d'inconvénients. Il s'agit d'un système de crédit d'impôt en faveur des personnes dont les revenus d'activité sont compris entre 0,3 et 1,4 fois le salaire minimum. Mais ce dispositif s'avère peu généreux puisqu'en moyenne les

bénéficiaires ne perçoivent que 480 euros par an. Son impact redistributif et incitatif est donc faible.

Idee de l'impôt négatif : étendre le barème progressif de l'impôt sur le revenu de manière à ce que l'impôt soit négatif au-dessous d'un certain seuil ce qui permet d'améliorer les revenus des ménages très pauvres (Graphique 1).

Graphique 1 : Impôt négatif



Une forme d'impôt négatif réservé aux ménages dont au moins un membre travaille voit le jour aux Etats-Unis en 1975. A la fin des années 90, ce dispositif touchait 20% des ménages américains et a permis de réduire sensiblement la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté.

❖ **Redistribution horizontale**

L'équité horizontale consiste à faire en sorte que tous les revenus soient également taxés, quelle que soit leur nature. La redistribution horizontale concerne donc des contribuables percevant différentes formes de revenus, par exemple des revenus salariaux et des revenus financiers ou différentes catégories de ménages. Un euro de revenu pour un foyer correspond en effet à un revenu par unité de consommation plus élevé pour un célibataire que pour une famille nombreuse. Le système du quotient familial, de même que les allocations familiales, conduisent alors à une redistribution horizontale en faveur des ménages avec enfants.

De même la fiscalité du capital (impôts sur les plus-values immobilières, sur les profits des entreprises, etc.) et la fiscalité du travail (cotisations sociales, impôts sur le revenu des salariés) modifient la répartition des revenus entre le facteur travail et le facteur capital. Ces effets de répartition sont donc assimilables à des transferts organisés par l'Etat.

3) La stabilisation

Comme l'a montré le chapitre précédent, une baisse des impôts en phase de ralentissement économique permet de stimuler la demande donc de stabiliser l'activité économique. On parle alors de stabilisateurs automatiques. Toutefois, des contraintes sur le déficit public peuvent amener les autorités budgétaires à augmenter les impôts en phase de ralentissement économique car le déficit se creuse. Dans ce cas, la politique fiscale devient pro-cyclique et accentue l'amplitude des cycles économiques au lieu de les atténuer. Nous ne développerons pas ce rôle de stabilisation dans ce chapitre car il relève de l'utilisation de la politique budgétaire, étudiée au chapitre 4.

Conclusion : Les fonctions d'allocation, de répartition et de stabilisation sont intimement mêlées dans l'utilisation de l'impôt, quel que soit son objet initialement déclaré. Ainsi, un impôt progressif sur le revenu du travail joue naturellement un rôle redistributif puisqu'il consiste à taxer les revenus les plus élevés pour redistribuer aux individus les plus pauvres mais, en réduisant aussi l'incitation au travail, il crée des distorsions sources d'inefficacité économique. S'ajoute, en économie ouverte, le problème de la mobilité des bases fiscales : une taxation trop forte des revenus élevés conduira les contribuables concernés à établir leur résidence fiscale à l'étranger. D'où là aussi une perte d'efficacité car les recettes fiscales seront moindres.

Section 2. Typologie des impôts

Les impôts donnent lieu à plusieurs typologies. On peut les classer en fonction des administrations qui les perçoivent, en fonction de leur caractère direct ou indirect, ou en fonction de celui qui paie l'impôt (le ménage ou l'entreprise par exemple).

1) Qui perçoit l'impôt ?

Il convient de distinguer les taxes affectées dont le produit est réservé à un usage particulier et les taxes non affectées. En France, la taxe d'apprentissage qui oblige les entreprises à verser à un organisme de formation professionnelle une certaine proportion de leur masse salariale, constitue une taxe affectée. C'est aussi le cas des cotisations sociales qui sont obligatoires et donnent droit à une assurance (maladie, retraite, chômage).

Or, la plupart des services publics comme l'éducation, la police, la justice, la défense sont financés grâce à des impôts non affectés tels que la TVA, l'impôt sur le revenu, sur les sociétés, etc.

Au-delà de cette distinction budgétaire entre impôts affectés et non affectés, les prélèvements obligatoires peuvent être classés en fonction des administrations qui les perçoivent : administration centrale, locale ou de sécurité sociale. Tandis que le taux de prélèvements obligatoires a peu évolué depuis 1980, se situant constamment entre 40 et 45% du PIB, la répartition des prélèvements obligatoires entre les administrations publiques a largement fluctué. Depuis 1980, la part de l'Etat tend à diminuer alors que celle des organismes de sécurité sociale et des administrations locales a fortement augmenté. Cette évolution a deux causes facilement identifiables :

- La hausse de la part des collectivités locales résulte du transfert de compétences dont elles ont bénéficié à partir de 1983, suite aux lois de décentralisation.

- La hausse de la part des administrations de sécurité sociale résulte de la hausse des dépenses de retraite (8,7% du PIB en 1990 et 13% en 2006) et des dépenses de santé (7,7% du PIB en 1990 et 11% en 2007). En France, la protection sociale (vieillesse, santé, famille, chômage) absorbe aujourd'hui plus de 50% du budget des administrations publiques (55,8% en 2005 selon l'INSEE).

Il convient de souligner que la répartition des impôts entre Etat central et collectivités locales soulève la question de l'autonomie fiscale des collectivités locales. D'un côté, les impôts prélevés au niveau local responsabilisent les décideurs politiques et leur permettent de mener des politiques cohérentes avec les préférences de leurs administrés. De l'autre, il existe un risque que cette autonomie bénéficie en réalité aux localités les mieux dotées économiquement qui pourront, grâce à des baisses d'impôts, attirer individus et entreprises. On parle alors de concurrence fiscale entre les localités. Ainsi, le degré d'autonomie fiscale relève en fait d'un arbitrage entre efficacité des choix publics locaux et équité entre localités.

2) Impôts directs et indirects

Selon la définition administrative, le prélèvement direct est celui qui frappe directement un revenu ou un bien détenu par une personne. Entrent dans cette catégorie :

- Pour les ménages : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune.
- Pour les entreprises : l'impôt sur les sociétés et des impôts locaux comme la taxe professionnelle.
- Les cotisations sociales employeurs et salariés.

Au contraire, l'impôt indirect n'est prélevé sur le contribuable que lorsque celui-ci dépense ou utilise son revenu. Exemple : la TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) qui est supportée par les consommateurs.

Alors que l'impôt direct est particulièrement adapté à la fonction de redistribution, il revient à l'impôt indirect de remplir la fonction d'allocation qui consiste, d'une part à financer la production de biens publics et d'autre part à corriger certaines distorsions de marché en modifiant, à dessein, les prix relatifs. En revanche, la TVA ne permet nullement d'assurer une fonction de redistribution, au contraire. La TVA est souvent considérée comme un impôt dégressif car il est proportionnel à la consommation : tout le monde consomme les biens de consommation dans des quantités semblables ou presque et tout le monde paie la même taxe donc le poids de l'impôt décroît avec le revenu. Le fait que la TVA soit réduite pour les biens de première nécessité (alimentation, transport) et que les loyers, les services de santé, d'assurance et de banque en soient exonérés, a pour but de corriger partiellement cette inégalité. Mais l'effet est peu concluant car, en réalité, les ménages aisés consomment aussi ces biens et services.

Dans les pays scandinaves, au Royaume-Uni, en Irlande et en Belgique, les impôts directs dominent et représentent 40% ou plus des recettes fiscales. A l'opposé, en France, en Allemagne, en République Tchèque ou en Pologne, ce sont les cotisations sociales et les impôts indirects qui contribuent le plus aux recettes fiscales. D'une manière générale, à partir des années 80, la part des impôts sur le revenu a diminué dans les économies avancées, passant de près de 30% en 1980 à moins de 25% en 2005. Le système de la TVA s'est ainsi progressivement généralisé. Dans un monde de libre circulation des capitaux et d'une circulation croissante des travailleurs qualifiés, la TVA peut en effet être considérée comme le seul impôt qui permette de lever des ressources publiques sans faire fuir la base fiscale. Les

pays en développement eux-mêmes adoptent désormais des systèmes de TVA mais certains secteurs tels que les services ou le commerce de gros et de détail étant souvent exemptés, les recettes qui en résultent s'en trouvent substantiellement réduites.

3) Qui paie l'impôt ?

Les impôts peuvent enfin être classés en fonction de la personne (physique ou morale) qui rédige le chèque c'est-à-dire en fonction du contribuable. Or, cette typologie n'est pas appréciée des économistes qui préfèrent rattacher chaque impôt à sa base d'imposition : travail, capital ou consommation. Ainsi, au lieu d'agréger l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales employeurs au motif que ces deux impôts sont payés par les entreprises (ou impôt sur le revenu du travail et impôt sur le revenu du capital tous deux payés par les ménages), ils préféreront traiter la fiscalité du travail comme un tout, celle-ci regroupant les cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés auxquelles il convient d'ajouter l'impôt sur les revenus du travail.

De fait, la théorie fiscale a permis de montrer que celui qui supporte réellement l'impôt n'est pas nécessairement celui qui rédige le chèque. C'est ce que l'on appelle l'incidence fiscale.

Section 3. Incidence fiscale

En théorie, les décideurs qui conçoivent une politique fiscale vont chercher à en assurer l'efficacité. Un système fiscal est plus efficace qu'un autre s'il procure les mêmes ressources à l'Etat mais à un coût moindre pour les contribuables.

Quels sont les coûts auxquels font face les contribuables ?

- Le coût le plus évident est le paiement même de l'impôt : lorsque le consommateur achète un bien, il le paie plus cher en raison de la TVA que le vendeur reverse à l'Etat.
- Bien que ne versant rien à l'Etat, tous ceux qui en l'absence de TVA auraient acheté ce bien mais qui y renoncent car la TVA a trop élevé son prix, supportent aussi le coût de l'impôt. Il s'agit des distorsions engendrées par l'impôt et que nous avons abordées dans la section 1.
- Enfin, les contribuables font face aux coûts de recouvrement de l'impôt. En effet, comme toute administration, l'administration des impôts doit être financée ce qui implique de prélever des taxes et des impôts.

Pour limiter les deux derniers coûts, l'impôt le plus efficace que l'on puisse imaginer est l'impôt *per capita*. Il ne modifie aucun prix relatif dans l'économie donc n'engendre aucune distorsion, est très facile à collecter et ne demande qu'une administration réduite ce qui implique de faibles coûts de recouvrement.

Qu'en est-il de la première forme de coût ? En étudiant l'incidence fiscale, nous allons pouvoir identifier qui, en fin de compte, supporte l'impôt. Nous raisonnerons d'abord dans un cadre d'équilibre partiel en considérant un seul marché, puis dans un cadre d'équilibre plus général dans lequel deux marchés seront considérés, celui du travail et celui du capital.

1) Equilibre partiel

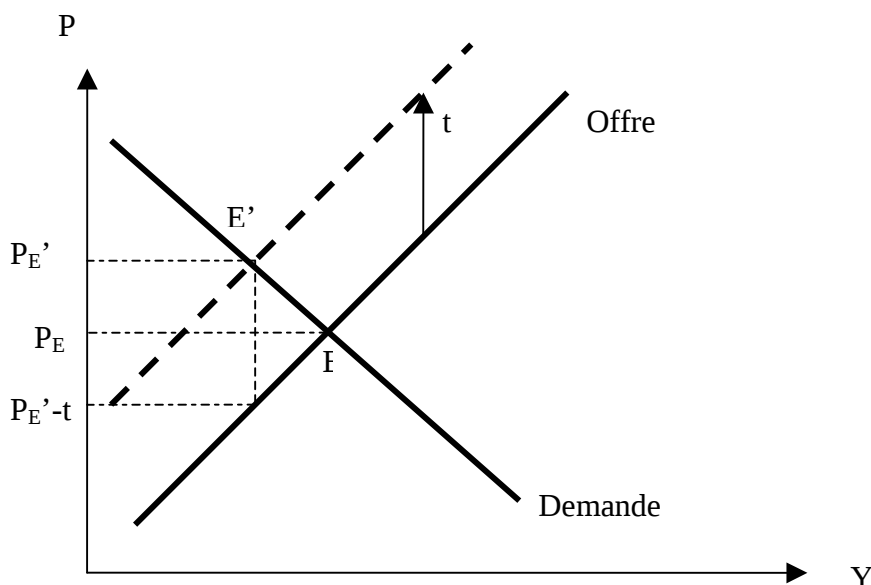
Considérons le marché du travail. Supposons que l'offre de travail soit rigide (pour une qualification spécifique par exemple). Cela suppose donc que le nombre d'heures de travail offertes par les salariés est constante quel que soit le salaire proposé par les entreprises. Dans ce cas, une augmentation des cotisations sociales employeurs sera *in fine* supportée par les salariés car les employeurs compenseront la hausse des coûts non salariaux qu'ils subissent par une réduction des salaires nets versés. Ce sont donc les employeurs qui paient physiquement les cotisations mais ce sont les salariés qui en supportent la charge.

Plus généralement, considérons un marché quelconque caractérisé par une courbe d'offre croissante et une courbe de demande décroissante (Graphique 2). A l'équilibre (point E), en l'absence de taxes, le prix payé par la demande P_E est égal au prix reçu par l'offre.

Introduisons maintenant un impôt t que l'on suppose payé par les offreurs. Afin de compenser la taxe qu'il doit acquitter, chaque offreur exige un prix unitaire plus élevé de t : la courbe d'offre se déplace donc vers le haut. L'équilibre passe de E en E'.

En E', le prix payé par les demandeurs est P_E' (hors taxe) mais le prix reçu par les offreurs, une fois déduite la taxe est $(P_E' - t)$. Il apparaît donc que la taxe est à la fois payée par les demandeurs qui paient P_E' au lieu de P_E , et par les offreurs qui encaissent $(P_E' - t)$ au lieu de P_E . Pourtant, la taxe est ici acquittée uniquement par les offreurs.

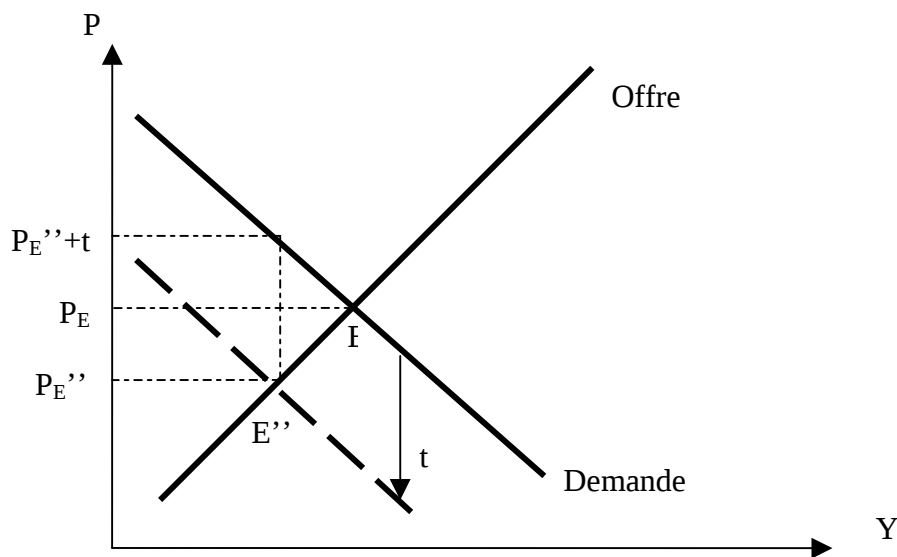
Graphique 2 : Incidence fiscale d'un impôt sur l'offre



Supposons maintenant que l'impôt est prélevé sur la demande (Graphique 3). Pour chaque unité achetée, le demandeur exige alors un prix plus faible ce qui provoque un déplacement vers le bas de la courbe de demande. On passe de l'équilibre E à l'équilibre E''.

A l'équilibre, le prix reçu par l'offreur est maintenant P_E'' (hors taxe) c'est-à-dire $(P_E' - t)$ sur le graphique 2 et le prix payé par le demandeur est $(P_E'' + t)$, taxe comprise, c'est-à-dire P_E' du graphique 2. La taxe est donc supportée là aussi par les demandeurs qui paient $(P_E'' + t) > P_E$ et par les offreurs qui reçoivent $P_E'' < P_E$.

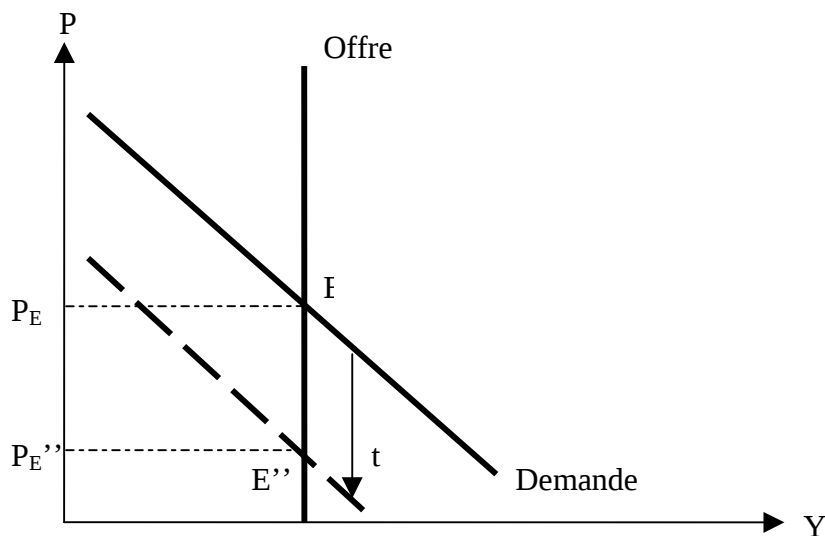
Graphique 3 : Incidence fiscale d'un impôt sur la demande



Remarque : Pour un taux relativement faible, l'impact de la taxe sur le demandeur (et réciproquement sur l'offreur) est donc le même que la taxe soit prélevée sur l'offre ou sur la demande. La répartition de la charge fiscale entre l'offre et la demande dépend uniquement de la sensibilité de l'offre et de la demande au prix.

On peut alors montrer que moins l'offre réagit au prix (plus l'élasticité prix de l'offre est faible) donc plus la courbe d'offre est pentue, et plus la taxe sera supportée par les offreurs et ce, bien que ce soient les demandeurs qui la paient physiquement. En effet, $P_{E''}$ sera très faible tandis que $(P_{E''} + t)$ ne sera que légèrement supérieur à P_E .

Graphique 4 : Incidence fiscale d'un impôt sur la demande avec offre inélastique aux prix

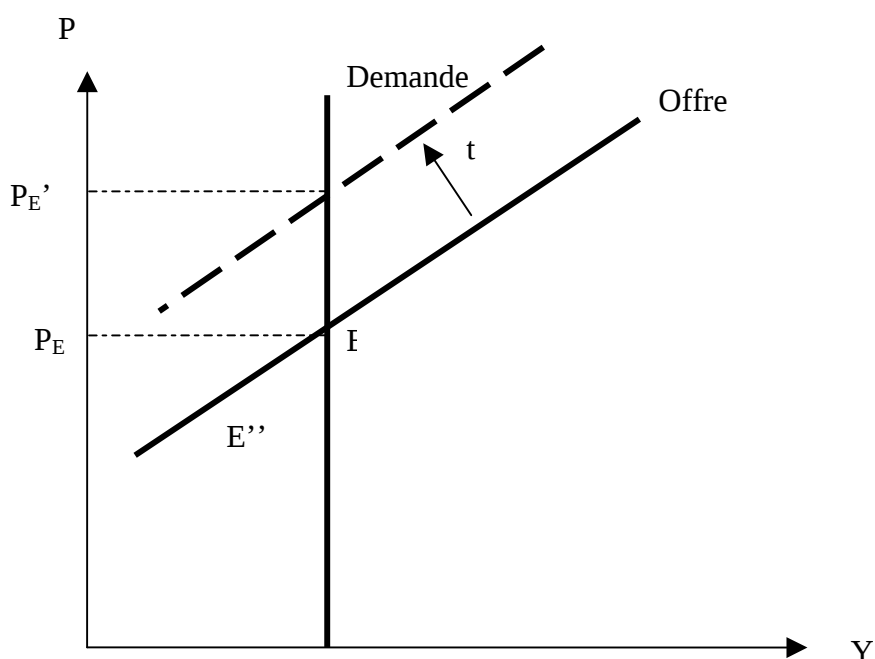


A la limite, pour une courbe d'offre verticale, la totalité de la taxe est supportée par les offreurs car $(P_{E''} + t)$ est alors égal à P_E (graphique 4).

C'est l'inverse dans le cas où la demande est peu sensible aux prix (courbe de demande très pentue). Dans le cas limite où la demande est totalement insensible aux prix (courbe de demande verticale) la taxe n'implique pas de déplacement de cette courbe de demande. Le prix hors taxe reçu par l'offreur reste inchangé (et égal à P_E) ; il ne baisse pas contrairement au cas général (graphique 3). La taxe est alors intégralement supportée par la demande, qui paie $P_E + t$.

Remarque : On peut le vérifier sur le graphique 5 en supposant que l'impôt est sur l'offre. Avec une demande verticale, l'offre se déplace vers le haut. Le prix hors taxe (payé par la demande) augmente exactement du montant de la taxe et vaut maintenant P_E' . Le prix reçu par l'offre, une fois déduite la taxe est inchangé (égal à P_E)

Graphique 5 : Incidence fiscale d'un impôt sur l'offre avec demande inélastique aux prix



Le premier enseignement de la théorie fiscale est donc qu'au final, la taxe est principalement supportée par l'agent le moins sensible au prix.

Ce résultat a des conséquences pratiques très importantes. Prenons deux exemples, celui des taxes sur la consommation et celui des cotisations sociales.

- **Taxes sur la consommation**

Les taxes sur la consommation telles que la TVA sont finalement supportées par les producteurs (sous la forme de marges plus faibles) si leur offre est peu sensible au niveau des prix. Elles sont au contraire supportées par les consommateurs si leur demande dépend peu du niveau des prix. Ainsi, la taxe sur les produits pétroliers est répercutée en grande partie sur le prix à la pompe (donc sur le consommateur) car les compagnies pétrolières savent que les habitudes des automobilistes ne seront pas modifiées si le prix de l'essence augmente.

- **Cotisations sociales**

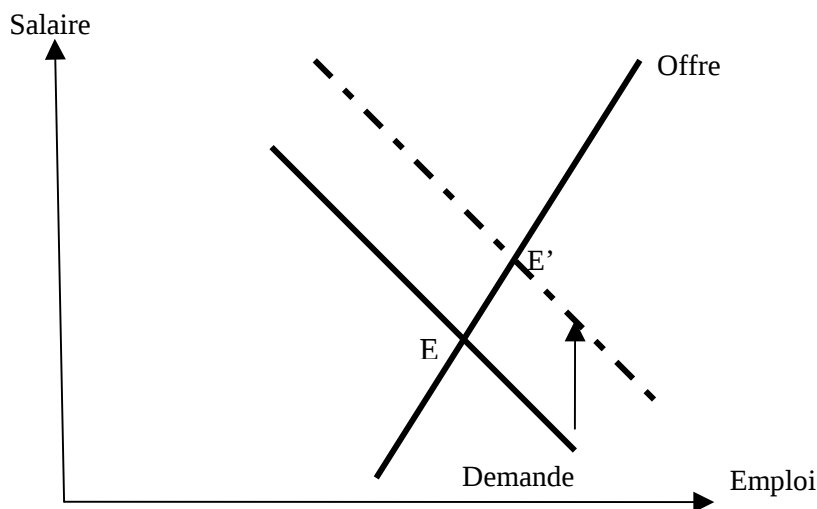
Dans le cadre du financement de la protection sociale, le débat porte souvent sur la répartition de l'augmentation du prélèvement entre les cotisations à la charge des employeurs et les cotisations à la charge des salariés. Or, comme nous venons de le montrer, cette distinction n'est pas justifiée économiquement car, dès lors que prix et salaires sont flexibles, deux cas sont possibles :

- Si l'offre de travail est peu sensible au salaire, l'ensemble des cotisations sera supportée par les travailleurs. Ils percevront alors un salaire net plus faible.
- Si la demande de travail est peu élastique au salaire, les cotisations seront au contraire supportées par les employeurs sous la forme d'un coût du travail plus élevé.

Quelles sont alors les conséquences d'une politique de baisse des charges sociales sur l'emploi (donc sur les quantités de travail d'équilibre)?

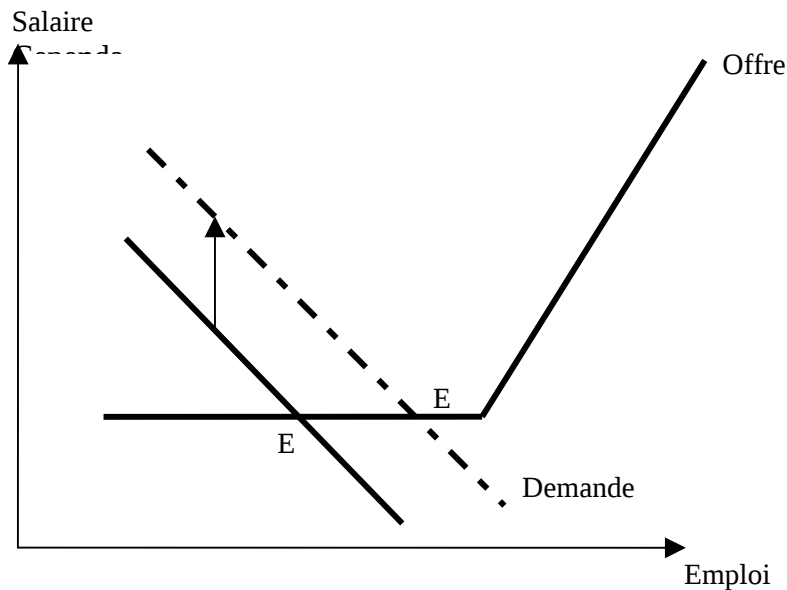
D'une manière générale, si l'offre de travail est peu sensible au salaire alors une baisse des charges sociales aura peu d'impact sur le niveau de l'emploi car elle sera absorbée par une hausse du salaire (brut) versé (Graphique 6).

Graphique 6 : Incidence d'une réduction des cotisations sociales employeurs, cas général



Cependant, en considérant un marché du travail à l'équilibre pour un niveau de salaire minimum, alors une baisse des cotisations sociales n'aura aucun impact sur le salaire mais augmentera fortement la demande de travail donc le niveau d'emploi (Graphique 7).

Graphique 7 : Incidence d'une réduction des cotisations sociales employeurs, si salaire minimum



Le fait que les fonctions d'offre et de demande ne soient pas nécessairement linéaires explique alors pourquoi l'impact de certaines taxes est souvent difficile à évaluer. C'est notamment le cas pour une hausse ou une baisse de la TVA dont on ne peut aisément déterminer l'impact sur le prix à la consommation car il dépend de la forme de l'offre et de la demande pour l'ensemble des biens qui composent le panier du consommateur.

2) Equilibre général

Jusqu'à présent nous avons raisonné sur un seul marché, en équilibre partiel. Or, les consommateurs déterminent leur consommation globalement, en fonction de leurs préférences, des prix relatifs des différents biens et de leur contrainte budgétaire. De même, les entreprises décident de leurs embauches en fonction de leur chiffre d'affaires, de l'organisation de la production et du coût du travail pour chaque catégorie de salarié. Conséquence : la fiscalité sur un marché influence les comportements sur les autres marchés car elle modifie le prix relatifs des différents biens et le pouvoir d'achat.

Illustration : Taxes sur les revenus du travail et du capital

Dans un cadre inter temporel, taxer les revenus du capital revient à augmenter le prix de la consommation différée relativement à celui de la consommation immédiate. Deux effets apparaissent alors :

- l'effet de substitution si les agents substituent de la consommation actuelle à de la consommation future sachant que demain la consommation sera plus chère.
- l'effet de revenu si les agents préfèrent épargner davantage aujourd'hui afin de s'assurer une consommation future constante.

Si l'effet de substitution domine, le taux d'épargne courant diminue et une taxe sur le capital se révèle favorable à l'emploi parce qu'elle élève la consommation présente. Inversement si

l'effet de revenu l'emporte, une taxe sur le capital est défavorable à l'emploi car le taux d'épargne s'accroît au détriment de la consommation présente.

Qu'en est-il, à l'équilibre, sur le marché du capital ?

Les ménages offrent leur épargne donc sont offreurs de capital tandis que les entreprises en demandent pour financer leurs investissements. L'ajustement entre l'offre et la demande de capital est assuré par le taux d'intérêt réel.

L'offre de capital peut être considérée comme relativement élastique aux prix en raison de la multitude des supports d'épargne existants et notamment, de la mobilité internationale du capital qui permet aux détenteurs de portefeuille de choisir où investir leurs fonds de par le monde. En revanche, la demande de capital est plutôt rigide car l'investissement productif est largement déterminé par les perspectives de vente. Suivant la théorie de l'incidence fiscale, les impôts, qu'ils soient acquittés par les ménages ou les entreprises, sont alors largement supportés par le côté demande de capital donc par les entreprises. Pour compenser la taxe et offrir aux épargnants un rendement après impôt qui soit inchangé, les firmes doivent donc élever le rendement avant impôt des titres émis. Comment procèdent-elles ?

- En réduisant le stock de capital. En effet, la productivité marginale du capital est généralement décroissante donc toute baisse du stock de capital conduit à une augmentation de sa productivité.
- En réduisant les salaires versés aux travailleurs dont la productivité a diminué lorsque le stock de capital a baissé.

Par conséquent, en raison de la flexibilité de l'offre de capital, une taxe sur le capital est finalement principalement supportée par les épargnants (salariés) sous la forme d'un salaire plus faible voire d'une perte d'emploi lorsque l'on se situe en bas de l'échelle des salaires.

Conclusion : ce raisonnement permet de relativiser le débat sur la répartition de la charge fiscale entre travail et capital. Si, à court terme, une taxe supplémentaire sur le capital peut se révéler favorable à l'emploi, à long terme, l'effet dominant est la perte de pouvoir d'achat des salariés. Taxer le capital pour éviter de taxer l'emploi peut donc avoir l'effet contraire à celui annoncé.

Section 4. « Trop d'impôts tue l'impôt » : la courbe de Laffer

On peut montrer que la recette fiscale n'est pas une fonction monotone du taux de taxation c'est-à-dire qu'elle ne croît pas régulièrement au fur et à mesure que le taux de taxation augmente.

Une hausse du taux de taxation a deux effets contraires sur la recette fiscale. D'une part, chaque unité de la base fiscale est plus taxée ce qui accroît la recette fiscale ; d'autre part, la taxe modifie les comportements. Comment ? En modifiant les prix. Ainsi, une taxe sur la consommation accroît le prix payé par le consommateur. Il réduit alors sa consommation ce qui a pour conséquence de diminuer l'utilité du consommateur mais aussi de contraindre la demande. En réaction, les prix hors taxe vont diminuer ce qui, combiné à la baisse de la quantité consommée vient réduire les profits des producteurs. La base fiscale s'en trouve donc amoindrie d'où la réduction des recettes fiscales.

En partant d'une taxe nulle, une augmentation de la taxe élève donc la recette fiscale mais de moins en moins au fur et à mesure que la taxe s'élève car elle porte sur une base fiscale décroissante. On peut alors montrer par le calcul qu'au delà d'un certain taux d'imposition, une hausse supplémentaire de la taxe réduit les rentrées fiscales car la hausse du taux de taxation est plus que compensée par la baisse de l'assiette fiscale.

Soit un marché caractérisé par une fonction de demande Q^d et une fonction d'offre Q^s , toutes deux linéaires, respectivement du prix payé P^d et du prix reçu P^s :

$$Q^d = a_d - b_d P^d$$

$$Q^s = b_s P^s$$

avec $a_d, b_d, b_s > 0$.

Supposons qu'une taxe telle que la TVA c'est-à-dire proportionnelle aux valeurs et non pas aux volumes soit levée sur la demande donc payée par les consommateurs. Dans ce cas, on a :

$$P^d = P^s \cdot (1+t)$$

L'équilibre de marché est donné par l'égalisation de l'offre et de la demande $Q^d = Q^s$ soit :

$$P^s = \frac{a_d}{b_s + b_d(1+t)} \quad \text{et} \quad P^d = \frac{a_d}{\frac{b_s}{1+t} + b_d}$$

Remarque : si l'offre est peu sensible aux variations de prix (b_s est faible) alors la taxe élève peu le prix payé par la demande. Ce sont donc les offreurs qui, dans ce cas de figure, supportent l'essentiel de la taxe même si ce ne sont pas eux qui l'acquittent matériellement. A l'inverse, si la demande est peu flexible (b_d est faible), le prix reçu par les offreurs baisse peu avec la taxe et ce sont les demandeurs qui supportent l'essentiel de la charge.

La recette fiscale $R(t)$ s'écrit :

$$R(t) = Q(P^d - P^s) \text{ avec } Q = Q^d = Q^s \text{ à l'équilibre}$$

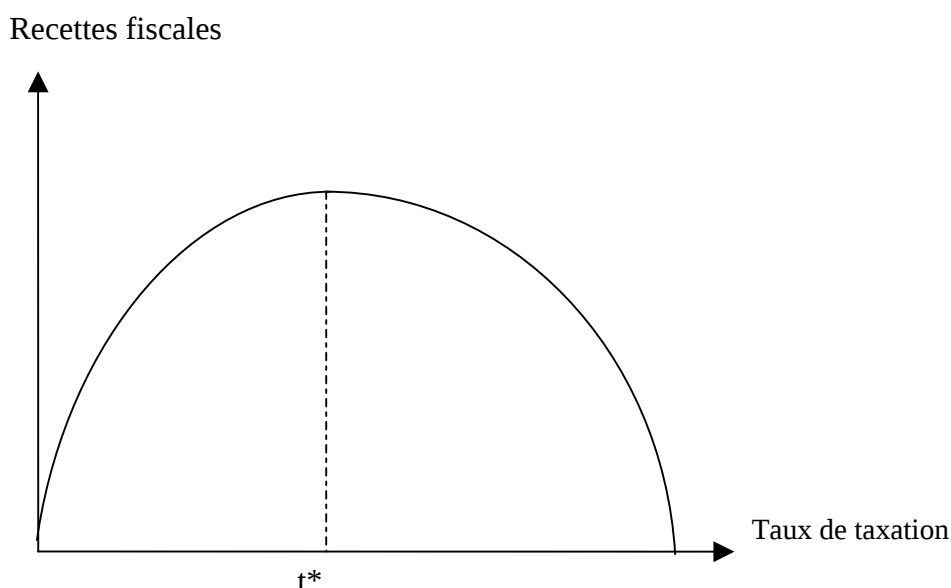
$$\text{D'où } R(t) = \left(\frac{a_d b_s}{b_s + b_d(1+t)} \right) \left(\frac{a_d t}{b_s + b_d(1+t)} \right)$$

On voit immédiatement que $R(0) = 0$ et que $R(\infty) = 0$. Entre ces deux extrêmes, il existe un taux t^* unique qui maximise la recette fiscale $R(t)$. Il vaut :

$$t^* = 1 + \frac{b_s}{b_d}$$

Pour tout t supérieur à t^* , la recette fiscale diminue lorsque le montant de la taxe s'accroît. Cette courbe en cloche a été popularisée dans les années 70 par l'économiste américain Arthur Laffer. L'idée n'était pas nouvelle mais Laffer surprit ses contemporains en déclarant que compte tenu du niveau d'imposition élevé des Etats Unis, une réduction du taux d'imposition sur le revenu serait susceptible d'augmenter les recettes fiscales. Laffer supposait donc que l'économie américaine se situait dans la partie décroissante de la courbe appelée courbe de Laffer (graphique 8).

Graphique 8 : Courbe de Laffer



Les arguments de Laffer influencèrent fortement la politique de baisse des taux d'imposition menée par Reagan aux Etats Unis durant la première moitié des années 80 et plus tard, celle de G.W. Bush. Pourtant, la pression fiscale était probablement inférieure à celle supposée par Laffer et encore dans la zone de croissance de la courbe de Laffer car au cours de ces deux périodes, la baisse des impôts conduisit à un net accroissement du déficit budgétaire.

De même, dans le cas de la France, Thomas Piketty (1999) montre, pour les tranches de revenus les plus élevées, que l'élasticité du revenu imposable au taux marginal d'imposition est faible¹. Par conséquent, une diminution des taux d'imposition les plus élevés ne pourrait être compensée par une hausse suffisante des revenus imposables donc conduirait à une diminution des recettes fiscales : partie croissante de la courbe de Laffer.

Conclusion : Bien que sa pertinence empirique puisse être remise en question (comment savoir si une économie est en dessous ou au dessus du taux maximum, par exemple), la courbe de Laffer reste intéressante car elle rappelle l'impact de la fiscalité sur le comportement des agents donc l'existence d'effets de substitution susceptibles de compenser, dans certains cas, les effets de revenu.

¹ Sa méthodologie est la suivante : il compare deux ménages à revenus exactement semblables pour une année donnée mais soumis à un taux marginal d'imposition différent en raison d'une composition familiale différente (donc d'un quotient familial différent). En comparant l'évolution de leur revenu imposable sur plusieurs années, il déduit alors pour chaque type de ménage, l'élasticité du revenu imposable aux taux marginal d'imposition.