François
BOURGUIGNON
Pierre-André
CHIAPPORI

Fiscalité et redistribution

Revue française d'économie, Volume 13 N°1, 1998

Tout le monde s'accorde à le reconnaître : quels que soient par ailleurs ses avantages et ses inconvénients, le système français de redistribution est d'une extrême complexité. Il est aisé de se perdre dans ce maquis de taxes et d'avantages, d'impôts et de déductions, de prélèvements, d'allocations et d'indemnités. Au point que les arbres en vien-

nent souvent à cacher la forêt. Rien de plus difficile que d'établir un bilan global de ce système. Mais, en même temps, rien de plus indispensable. C'est précisément à force de privilégier le particulier et le spécifique, de concentrer le regard sur tel ou tel détail de paysage en omettant le reste du tableau, que l'on est parvenu à l'amoncellement hétéroclite de mesures plus ou moins compatibles qui gouverne et contraint le fonctionnement d'ensemble de notre économie.

Le constat

Il est temps d'essayer d'y voir clair. Pour cela, proposons deux points de vue fondamentaux, deux critères de base à l'aune desquels on pourra tenter d'évaluer la performance d'ensemble du système. Points de vue classiques, au demeurant, et qui constituent les moments quasi obligatoires de toute analyse en économie publique : celui de l'efficacité, et notamment des distorsions incitatives éventuelles induites par la structure considérée ; et celui de l'équité, qui conduit naturellement à en étudier les conséquences redistributives.

Aspects redistributifs

L'une des préoccupations premières de tout système de prestations et prélèvements concerne la répartition des revenus. Partons de la distribution dite « primaire » des ressources. Chaque agent reçoit, du fait de son activité ou des moyens de production dont il dispose, un flux de revenus, sous forme de salaires, intérêts, dividendes ou autres. Cette distribution est en général fortement inégalitaire, certains recevant des masses énormes quand d'autres n'ont accès qu'à des montants minimes, voire totalement nuls. C'est à ce point qu'entre en jeu le système redis-

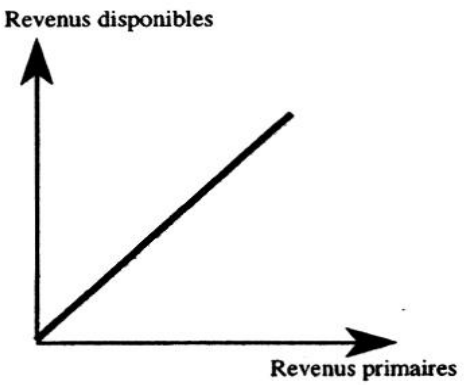
tributif ; par un ensemble de prélèvements perçus sur les uns et de prestations versées aux autres (parfois aux mêmes), il modifie de façon profonde la donne initiale, pour déboucher sur une distribution « secondaire ». Celle-ci est en général plus égalitaire que la précédente ; la comparaison des deux distributions donnant une bonne image de l'effet redistributif global.

La courbe de redistribution

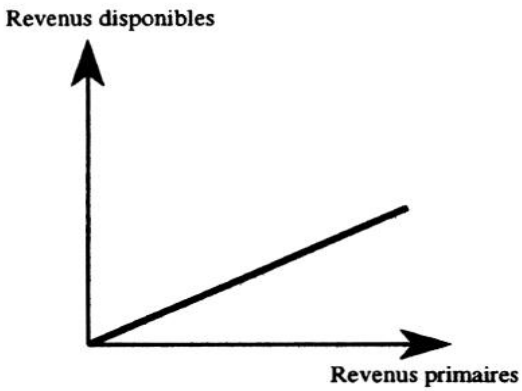
Une façon particulièrement commode de résumer cet effet repose sur le graphique suivant. Plaçons sur l'axe horizontal la population totale, classée par revenus primaires croissants. Pour chaque individu, on peut calculer également son revenu disponible final ou secondaire, après redistribution ; portons ce montant sur l'axe vertical. La population se transforme alors en un nuage de points. La forme générale de ce nuage nous donne un excellent résumé des propriétés globales du système. En l'absence de tout mécanisme de répartition, les distributions primaire et secondaire coïncident exactement ; le nuage se réduit à une ligne oblique, inclinée à 45° sur l'horizontale. Plus réaliste est l'exemple d'un système exactement proportionnel, dans lequel l'Etat finance les biens publics qu'il fournit (infrastructure, police, éducation...) par un prélèvement sur tous les individus, à un taux moyen rigoureusement constant. Dans ce cas, on obtient encore une droite passant par l'origine, mais de pente inférieure aux 45° précédents. Enfin, en allant jusqu'à l'opposé du spectre, un régime brutalement égalitariste se traduirait par une distribution secondaire uniforme, quelle que soit la distribution initiale ; toujours une droite, donc, mais cette fois horizontale.

En fait, la droite est l'apanage des systèmes élémentaires, caractérisés par un taux constant. Que l'on introduise une dose de progressivité et la forme change. Rappelons, tout d'abord, la définition de ce terme : un système est progressif si le taux de prélèvement s'accroît avec le revenu – donc si les riches payent, en proportion, plus que les pauvres. Que devient, dans ce cas, notre courbe idéale ? Elle se plie ; sa pente diminue lorsque l'on

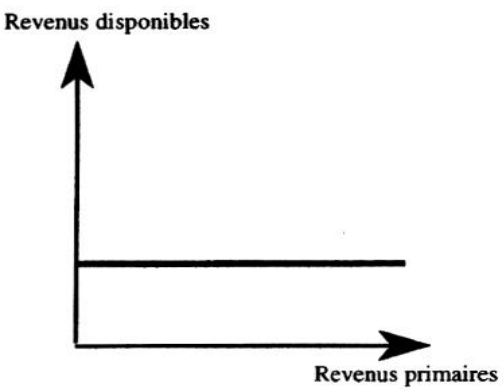
se déplace vers la droite (vers les revenus élevés), pour donner une jolie forme concave.



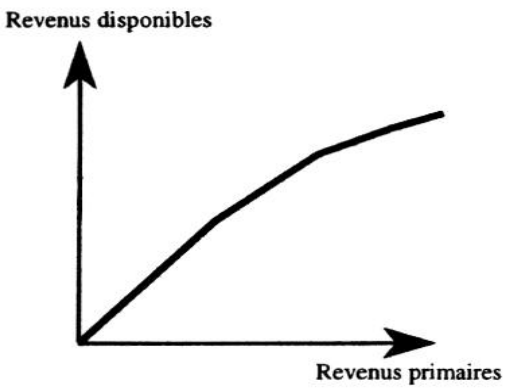
Pas de redistribution



Système proportionnel



Système égalitariste



Système progressif

Une fois l'instrument apprivoisé, reste à entendre sa musique. Quelle est, dans ce diagramme, la forme du système français ? Avant de donner la réponse, telle qu'elle ressort des diverses simulations que nous avons effectuées, quelques remarques techniques sont nécessaires ; tant il est vrai que, si la théorie est simple, le passage à l'empirie requiert souvent des adaptations délicates. Tout d'abord, les revenus « primaires » de l'axe horizontal : ils correspondent a priori à ce que l'on appelle parfois le revenu « super-brut », c'est à dire la somme du revenu net et des cotisations sociales (salariales et patronales dans le cas des salariés).

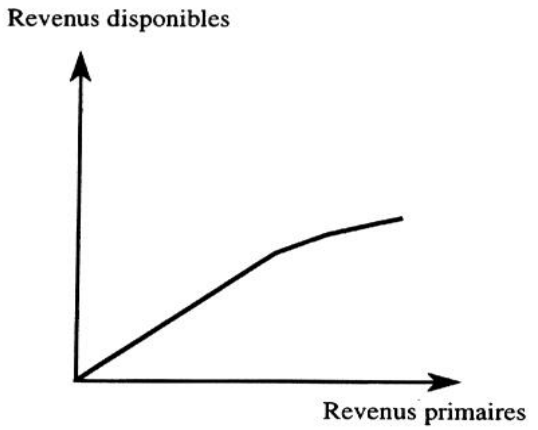
C'est en effet le montant payé par l'employeur, ou par le client dans le cas d'un individu exerçant une profession libérale, en bref la valeur, aux prix de marché, du service rendu à la collectivité et dont le revenu constitue la contrepartie. Mais, déjà, quelques complexités apparaissent. L'exemple du logement est édifiant. Supposons que je sois à la fois locataire de ma résidence principale, et propriétaire d'un logement que je loue à un autre ménage ; le loyer que je reçois entre dans mes revenus primaires. En revanche, si c'est à moi-même que je loue – si, en d'autres termes, je suis propriétaire de ma résidence principale – le « loyer » correspondant n'est pas pris en compte. Pourtant, il n'y a, en théorie, aucune raison de faire une distinction entre les deux situations ; de fait, il a parfois été suggéré d'introduire, pour les ménages propriétaires de leur résidence principale ou secondaire, les « loyers fictifs » correspondants dans l'assiette de l'impôt[1].

Passons à présent à la définition des revenus secondaires. Ici, la tâche est plus difficile. Car, quels prélèvements faut-il retirer ? Dans certains cas, la réponse est claire. Les prélèvements familiaux sont un exemple d'école : on retire à certains (les familles les moins nombreuses) pour verser aux autres, dans la plus pure logique redistributive. Il faut donc soustraire du revenu primaire le montant prélevé, pour y rajouter (le cas échéant) les prestations correspondantes. Mais tout n'est pas aussi simple. Prenons les cotisations aux caisses de retraite. Ici, il ne s'agit pas, à proprement parler, de redistribution, mais plutôt de salaire différé dans le temps. Chaque franc de cotisation me confère un droit sur des revenus futurs, droit dont je suis le dépositaire exclusif. Non que les aspects redistributifs soient totalement absents. A l'intérieur de chaque génération, le principe du minimum vieillesse et le jeu des compensations entre caisses introduisent des éléments de solidarité ; surtout, ces systèmes impliquent des transferts importants entre générations – les retraités d'aujourd'hui bénéficiant, en regard de leurs cotisations passées, d'une véritable manne, alors que les retraités de demain seront dans la situation inverse. Mais ces aspects ne correspondent qu'à une petite part du total. Plus généralement d'ailleurs, la plupart des prélèvements sont la contrepartie de droits ouverts – droits aux soins

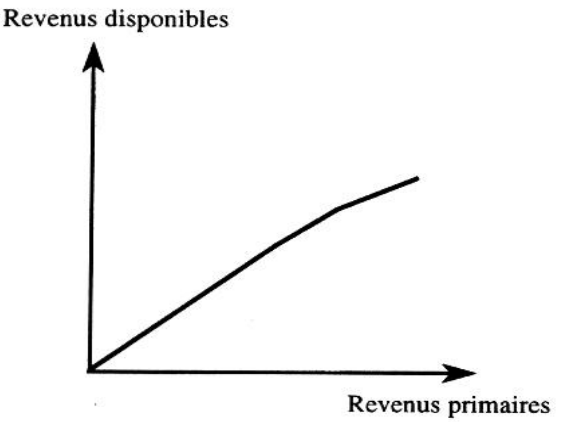
pour l'assurance maladie, à un revenu de substitution pour les cotisations chômage, au libre accès à un ensemble de biens et services publics (éducation...) pour les impôts. En toute rigueur, ces avantages devraient être pris en compte dans le calcul de la distribution secondaire. Une couverture (quasi) générale contre le risque de maladie constitue certainement un facteur extrêmement puissant de diminution des inégalités. Cependant, la prise en compte d'effets de ce type se heurte immédiatement au caractère nécessairement arbitraire, ou en tout cas discutable, de toute imputation de ces bénéfices en nature (quelle est la valeur, pour un ouvrier, de la gratuité de l'enseignement universitaire ?). Par souci de simplicité, nous nous tiendrons donc ici à la pratique habituelle, en ne considérant que les prélèvements et prestations monétaires.

Prélèvements : le Gamma fiscal

Ces points précisés, à quoi ressemble la courbe caractérisant le système redistributif français ? Commençons par les seuls prélèvements. Le graphique ci-dessous donne une image à peu près précise de la courbe, pour diverses tailles familiales. On constate qu'elle reste très proche d'une droite issue de l'origine – caractéristique d'un système proportionnel – sur une large portion de l'échelle des revenus ; puis elle s'incurve légèrement, donnant à l'ensemble une forme de Γ aplati. De fait, et contrairement à ce que l'on croit parfois, le système français de prélèvement est essentiellement linéaire. Les cotisations sociales d'une part, les taxes d'autre part, qui ont un effet proportionnel ou légèrement régressif, représentent en volume quelques 85 % du total. Les seules composantes progressives – l'impôt sur le revenu, l'I.S.F. – ne concernent au plus qu'une petite moitié des contribuables, et n'ont un rôle significatif qu'à partir d'un seuil de revenu relativement élevé ; d'où l'inflexion observée à l'extrémité de la courbe. Par ailleurs, le seuil lui-même est fonction de divers paramètres, et en premier lieu de la taille familiale, le système de quotient familial relevant les limites d'imposition pour les familles nombreuses.



Prélèvements seuls : célibataires



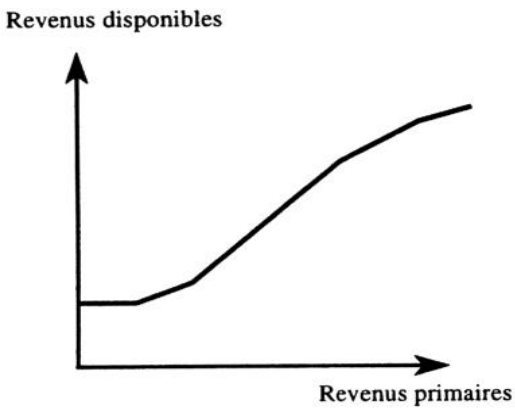
Prélèvements seuls : couples, 2 enfants

Si l'on résume le système à ses effets distributifs, on obtient donc un diagramme remarquablement simple : une ligne droite, légèrement aplatie sur la fin. Il est frappant de mettre en relation ce résultat avec l'invraisemblable complexité du système qui le produit : plusieurs dizaines de taux, seuils, déductions, plafonds et autres exemptions. L'impôt sur le revenu, pour prendre un exemple extrême, est certainement l'un des plus complexes des économies développées ; pour une recette totale réduite, environ 12 % du total des prélèvements. Au total, les prélèvements, en France, ne redistribuent que très peu, et sans doute de façon inutilement complexe.

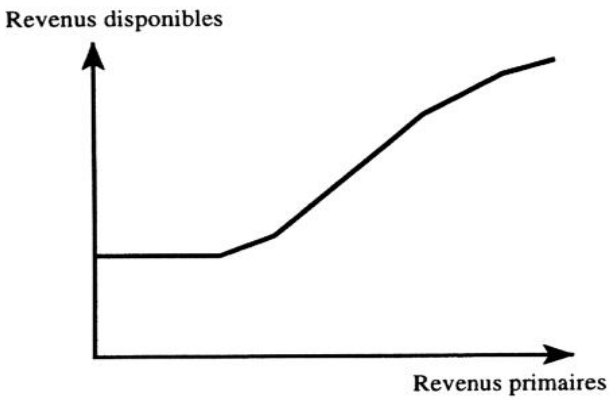
Prélèvements et prestations : le S redistributif

Le tableau, cependant, se modifie de façon sensible si l'on introduit l'ensemble des prestations monétaires reçues par les ménages : retraites, allocations familiales, allocation logement, indemnités de chômage, R.M.I., etc. Certes, les effets de ces mesures sont largement concentrées sur la portion initiale de la courbe, correspondant aux revenus les plus bas ; la forme en Gamma sera conservée à droite. Mais, dans la zone d'impact, la modification est très sensible et se traduit par l'apparition d'une sorte de palier

à pente très faible. Lorsque les ressources primaires décroissent, le revenu final diminue également, mais de façon beaucoup moins prononcée, diverses protections jouant en compensation. A l'extrémité du graphique, le R.M.I. se traduit même par un segment horizontal : un ensemble d'individus dont les revenus primaires, différents, sont tous inférieurs au minimum se retrouveront après redistribution avec un niveau de ressources uniforme (à taille familiale donnée). En d'autres termes, le Gamma s'est transformé en une sorte de S aplati, dont les graphiques ci-dessous indiquent bien l'allure générale.



Prélèvements et prestations : célibataires

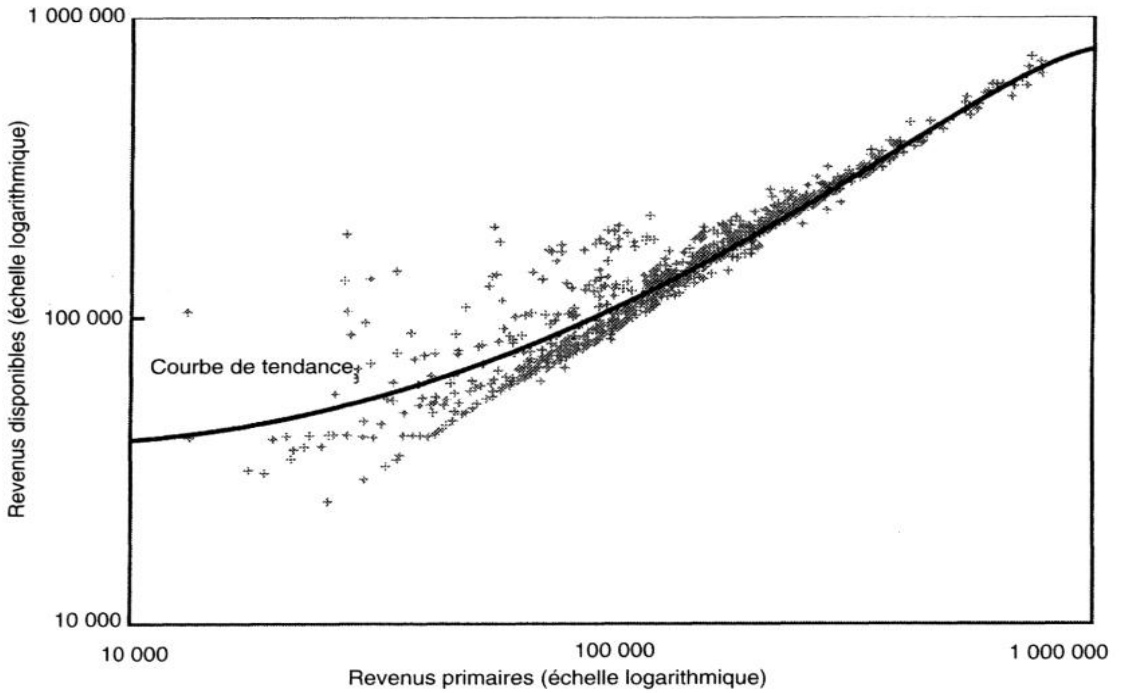


Prélèvements et prestations : couples, 2 enfants

La courbe ci-dessus constitue évidemment un lissage de la forme réelle. Si l'on reproduit ce graphique à partir d'un échantillon représentatif, on constate notamment que le trait se transforme en fait en une sorte de bande, d'une épaisseur variable selon les niveaux de revenu. En effet, deux ménages de même composition et disposant d'un revenu primaire identique n'ont pas nécessairement le même revenu disponible après redistribution ; la nature des revenus joue également un rôle. Par exemple, un retraité non imposable ne paye pas la C.S.G. sur sa pension, à la différence d'un salarié ; les revenus de l'épargne ont une, ou plutôt des fiscalités spécifiques ; un locataire pourra bénéficier de l'allocation logement dont un propriétaire sera exclu, etc. Un

exemple de S réel, obtenu à partir d'un échantillon représentatif de la population, est donné par la figure suivante.

Le S réel : courbe empirique de redistribution (échantillon de mille ménages, 1994)



A cette différence près, la forme réelle suit d'assez près la forme calculée ci-dessus. D'où une conséquence claire en termes d'inégalités : on constate un important resserrement de la répartition secondaire par rapport à l'éventail initial, tout particulièrement au bas de la distribution. En fait, le système français est nettement redistributif, et contribue de façon évidente à la réduction des inégalités. Mais ce rôle est essentiellement rempli par les prestations, et très peu par les prélèvements. Nous reviendrons plus loin sur cette constatation. Par ailleurs, cet effet, certainement souhaitable en lui-même, est à nouveau obtenu au travers d'une multitude d'aides de toutes natures et toutes formes, obéissant à des logiques et des fonctionnements différents (montants liés ou non aux revenus, conditions d'attribution différentes, etc.). En les superposant, on aboutit à un système d'une complexité extrême, sans proportion avec le caractère relativement simple des effets obtenus.

Redistribution par déciles

Pour compléter cette rapide présentation, il est utile d'indiquer quelques ordres de grandeur. De façon classique, on évalue les effets redistributifs en comparant les revenus de divers sous-groupes de la population, avant et après l'opération du système considéré. Particulièrement parlante est la présentation par déciles de revenus : on répartit la population en dix classes, allant des 10 % les plus pauvres aux 10 % les plus riches, et on compare les revenus moyens respectifs des différentes classes. Le tableau suivant[2] donne, pour chaque décile de la population, le revenu net par tête (en moyenne du décile) et le revenu disponible, après impôts directs et prestations ; les cotisations sociales étant largement proportionnelles pour la partie qui nous intéresse (hors vieillesse), prendre le revenu net, brut ou super-brut comme référence ne modifie guère les propriétés redistributives. On voit que le revenu du décile inférieur est plus que doublé par la redistribution, alors que le décile supérieur subit une perte moyenne d'environ 20 %.

Décile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Revenu net (KF par personne et par an)	12	28	43	55	66	81	96	115	148	263
Revenu disponible (KF par personne et par an)	30	44	53	62	71	81	92	107	132	215

En conclusion, on peut souligner trois traits saillant du système français :

• les prélèvements sont largement proportionnels ; les seuls effets de progressivité apparaissent assez haut dans la distribution de revenus ;

• dans son ensemble, en revanche, le système est nettement redistributif ; mais cette propriété résulte surtout du jeu des prestations ;

• enfin, des effets somme toute assez simples pour l'essentiel ne sont atteints qu'au travers d'une multiplication impressionnante de mesures et mécanismes divers, conférant à l'ensemble une complexité injustifiée.

Aspects incitatifs

Si tout système de redistribution a ses vertus, il a aussi, inévitablement, ses coûts. En modifiant ces indicateurs fondamentaux que sont les prix et les salaires, il induit des distorsions qui affectent le fonctionnement de l'économie de marché. L'analyse théorique de ces effets, telle qu'elle a été entreprise de façon systématique depuis une vingtaine d'années[3], est d'accès difficile. On peut, cependant, en retracer brièvement le mouvement d'ensemble. Partons du modèle idéalisé du marché de concurrence pure et parfaite, tel qu'il a été élaboré par Walras et ses successeurs. Dans ce contexte, les impératifs d'équité d'une part, d'efficacité d'autre part, ne sont nullement contradictoires ; ils relèvent de logiques différentes, mais parallèles et parfaitement compatibles. Le marché, mécanisme de coordination de décisions, assure l'efficacité du système, entendue comme absence de gaspillages (en un sens très général). En revanche, ses résultats n'ont aucune raison de présenter des propriétés particulièrement satisfaisantes sur le plan de l'équité. C'est alors à l'Etat d'intervenir, en assurant les transferts nécessaires entre les agents, mais sans pour autant mettre en danger les bonnes propriétés allocatives. Comment atteindre cet objectif ? La théorie des années soixante nous fournit une réponse claire : il faut employer des transferts forfaitaires, dont la caractéristique est de ne pas modifier le système de prix qui équilibre le marché. On a donc une dualité d'instrument : aux prix, supposés parfaitement flexibles, le rôle de garantir une allocation efficace ; aux transferts forfaitaires, celui de réconcilier cette efficacité avec les impératifs éthiques que la société se donne librement.

On le voit, cet édifice, magnifique d'élégance et de sobriété, a son talon d'Achille : les fameux transferts forfaitaires, que l'on suppose réalisables sans discussion approfondie. C'est précisément cette fiction commode mais trompeuse que les travaux théoriques de la décennie suivante vont remettre en cause. Si complexes que soient les développements ultérieurs, ils partent d'une idée simple : les transferts forfaitaires sont impossibles ; ils requièrent, pour leur mise en place, des informations dont l'Etat

ne peut disposer. De facto, les seuls prélèvements que nous savons réaliser reposent sur une assiette liée à des transactions, que celles-ci portent sur des biens et services, du travail ou des échanges financiers. Inévitablement, ils modifient le système de prix, en créant un écart entre le montant payé par le vendeur et celui que l'acheteur reçoit. Dès lors, on diminue les incitations des deux parties à réaliser l'échange en question. Ce point de vue a notamment été introduit par l'économiste anglais James Mirrlees, dont les travaux ont été couronnés récemment par le prix Nobel.

Deux aspects spécifiques de ce problème ont retenu de façon particulière l'attention des économistes. D'une part, la fiscalité des revenus du capital, en diminuant le rendement effectif des investissements, peut diminuer l'épargne des particuliers et des entreprises, et/ou favoriser la recherche d'opérations fiscalement avantageuses, au détriment le cas échéant de l'efficacité économique. D'autre part, les prélèvement assis sur les revenus du travail, ainsi d'ailleurs que les prestations attribuées sous conditions de ressources, réduisent la rémunération de l'effort productif, au risque de réduire l'offre de travail, et accroissent les coûts supportés par les employeurs, au risque de décourager l'embauche.

L'effet sur l'épargne (et notamment la réactivité du taux d'épargne à sa rémunération) est un sujet controversé. Les travaux empiriques existants ne permettent guère une estimation précise des ordres de grandeur mis en jeu, du fait notamment du rôle crucial joué en la matière par les anticipations des agents, phénomènes intrinsèquement volatils et difficiles à estimer empiriquement. En revanche, les conséquences sur le marché du travail sont mieux comprises. Nous allons en présenter brièvement quelques traits principaux, en distinguant, comme il est désormais classique, les effets sur l'offre de travail des particuliers et les effets sur la demande de travail des entreprises.

Redistribution et offre de travail

Dans la vision micro-économique traditionnelle, la décision d'offre de travail résulte d'un choix réalisé au niveau de chaque

ménage. D'une part, tout travail implique une part de désutilité (tempérée, le cas échéant, par des avantages immatériels tels que le plaisir de la réalisation personnelle ou le rôle socialisateur de l'activité) ; d'autre part, il procure un revenu, donc accroît les perspectives de consommation. La décision finale – entre inactivité et participation au marché, entre travail à mi-temps et à plein temps, le cas échéant détermination du nombre de semaines annuelles ou d'heures mensuelles d'activité – reflète un arbitrage entre ces deux types de préoccupation.

Cette modélisation, somme toute assez simple, suscite cependant un certain nombre de remarques. La première, peu évidente a priori, est qu'une diminution du salaire (quelle que soit son origine, et notamment quand elle résulte d'une hausse des prélèvements) ne se traduit pas nécessairement par une réduction de l'offre de travail ; l'inverse est aussi possible. Un salaire moins élevé réduit le bénéfice à attendre de chaque heure de travail, alors que le coût en termes de désutilité est a priori le même ; d'où une incitation à moins travailler – les économistes parlent à ce sujet d'effet de substitution. Mais une baisse du salaire réduit automatiquement le niveau de vie. Plutôt que d'accentuer cette perte en réduisant son activité, un agent peut souhaiter au contraire la compenser en travaillant plus. C'est l'effet de revenu, qui joue en sens inverse du précédent – avec, au total, une résultante de sens ambigu. Est-ce à dire que la théorie ne mène à aucune conclusion solide ? Pas tout à fait. Si l'on approfondit un peu la distinction entre effet de substitution et effet de revenu, on parvient en effet à une seconde remarque, fondamentale. L'effet de revenu dépend du montant total du salaire, ou, si l'on préfère, du taux moyen de prélèvement – l'agent ne prenant en compte que son pouvoir d'achat total. L'effet de substitution, en revanche, met en jeu une notion différente et plus fine, celle de taux marginal. La question, ici, n'est pas combien l'agent reçoit au total, mais de combien varierait sa rémunération s'il décidait de travailler plus ; autrement dit, cet effet dépend du prélèvement qui s'exercerait sur une augmentation du revenu total, non sur le revenu lui même. Où est la différence ? Tout simplement dans le fait que ce taux marginal de prélèvement peut différer, et par-

fois dans des proportions considérables, du taux moyen. Prenons – exercice d'école – un individu soumis à un prélèvement moyen faible, voire négatif (il est bénéficiaire net), mais dont le taux marginal atteint 100 % ; ce qui signifie que tout gain supplémentaire serait intégralement compensé par une hausse des prélèvements ou une baisse des prestations reçues. Il est clair que cet individu refusera d'accroître son niveau d'activité, quelle que soit l'incitation salariale proposée ; l'effet de désincitation joue à plein.

• Les « trappes à pauvreté »

Evidemment, l'exemple précédent paraît ressortir de la caricature pure et simple ; tant on s'attend à ce que taux moyens et marginaux aillent de pair, et qu'un prélèvement nul en moyenne soit faible marginalement. Rien n'est plus faux. Prenons un allocataire du R.M.I., auquel on propose un contrat à durée déterminée – disons d'un mois, avec une rémunération nette du niveau du S.M.I.C. On sait combien de tels contacts ponctuels avec le monde du travail sont importants pour éviter de basculer dans la marginalisation et l'exclusion. Mais le calcul est cruel. S'il accepte l'offre, notre RMIste verra automatiquement ses prestations du trimestre suivant diminuées d'au moins la moitié de cette somme. Pour peu qu'il soit aussi bénéficiaire d'une allocation logement et que celle-ci subisse également une diminution[4], ou que d'autres prestations (compléments familiaux, allocation de parent isolé, certains impôts locaux, droit aux logements sociaux, etc.) soient simultanément réduites, c'est soixante-dix pour cent du gain qui disparaît. En acceptant le poste, l'individu considéré peut in fine ne recevoir que mille cinq cents francs de plus que s'il le refuse. Gain finalement assez minime, en comparaison des servitudes d'un travail à plein temps ; sachant que, par ailleurs, pour parvenir à cette rémunération peu incitatrice, il en coûte en fait, charges comprises, plus de 8.000 F à l'employeur. Ou bien, de façon peut-être plus frappante encore : de facto, la rémunération du travail, dans ces zones de revenu, peut descendre au-dessous de 10 F par heure – tout en coûtant plus de 50 F de l'heure à l'employeur. Encore considère-t-on, dans

ces cas, que le R.M.I. n'est diminué que de la moitié des gains d'activité du bénéficiaire. Si l'on considère, au contraire, que cette règle ne joue qu'à court terme[5], on parvient à des effets de long terme aberrants : du fait notamment des règles de calcul de l'allocation logement (les revenus salariaux sont pris en compte, mais pas le R.M.I.), la rémunération nette d'un emploi à temps partiel est négative : un individu salarié à mi-temps au S.M.I.C. jouit d'un revenu disponible inférieur à celui d'un RMIste[6].

On peut multiplier les exemples de ce type[7]. Ils montrent bien que la distinction entre taux moyen et taux marginal, loin de n'avoir qu'un intérêt théorique, conduit à mettre en évidence des effets d'importance majeure. Dans le bas de la distribution des revenus, diverses allocations, a priori cumulables, ont pour caractéristique commune d'être attribuées sous conditions de ressources. Leur inventaire exact est difficile, et ne peut être entrepris qu'au cas par cas. Aux allocations définies à l'échelon national, déjà nombreuses, se superposent des dispositions prises au niveau du département ou de la municipalité, voire d'organismes parapublics (transports, H.L.M.,...). De plus, nombre de mesures supplémentaires concernent des populations ciblées (des parents isolés aux adultes handicapés), avec le cas échéant des intersections entre les groupes bénéficiaires. De ce fait, des taux marginaux de 70 %, voire plus dans certains cas, sont relativement fréquents. Une estimation réalisée à partir du logiciel SYSIFF concluait que 1,5 % de la population était soumise à des taux marginaux supérieurs à 80 %, tous ces agents se situant au bas de la distribution des revenus[8]. Encore ne prend-on en compte dans ce calcul qu'un petit nombre de prestations ; la réalité est manifestement plus extrême encore. C'est le travers des prestations fondées sur des conditions de ressources, pourtant très à la mode actuellement : leur accumulation et la proximité de leurs seuils de déclenchement tendent à constituer des « trappes » dont les bénéficiaires n'ont que peu d'incitation à sortir, au moins à court terme ; ce qui, à long terme, joue probablement un rôle majeur dans les phénomènes d'exclusion. Ajoutons que leur nombre et la diversité de leurs modes de gestion rend toute

coordination, voire toute réflexion d'ensemble particulièrement difficiles.

Certes, une objection naturelle est que dans la conjoncture actuelle, et vu l'importance du chômage, l'argument précédent est de peu de poids. Peut-être les individus ou familles qui se trouvent dans cette zone de revenu brut n'y sont pas tant parce qu'ils ne désirent pas obtenir un emploi que parce qu'il n'y en a pas de disponible. Même s'ils n'y gagnent que faiblement ou pas du tout, les individus se situant sur cette partie de la contrainte budgétaire accepteraient un emploi si on le leur proposait, ne serait-ce que pour éviter l'exclusion permanente qui menace les chômeurs de longue durée ou ceux qui sont restés trop longtemps éloignés du marché du travail. En l'absence de chômage, on n'observerait donc pas d'individus sur le palier bas du S, sauf peut-être de façon purement transitoire, et tout le monde serait sur la partie strictement ascendante de la courbe. La modicité du gain de revenu dans le passage d'une situation de non-emploi à un emploi au S.M.I.C. est cependant parfois telle qu'il est difficile d'imaginer qu'un certain nombre de personnes n'aient pas délibérément choisi de se situer au tout début du palier horizontal du S.

• Les effets de démotivation

A l'autre bout de l'échelle des revenus, on rencontre à nouveau des taux marginaux élevés. Prenons l'exemple extrême d'un cadre supérieur, célibataire, recevant une rémunération annuelle nette de l'ordre du million de francs. Le P.D.G. du groupe souhaite lui confier des responsabilités supérieures – disons, la direction d'une filiale nouvellement créée en province. Pour notre cadre supérieur, ceci se traduira par des contraintes supplémentaires lourdes : déménagement ou fréquents voyages vers la province, accroissement des heures de travail, vie personnelle perturbée, soucis supplémentaires, etc. Mais, pour compenser ces inconvénients, on lui propose un supplément de rémunération. Et c'est là que le bât blesse. Disons que, pour le convaincre, un supplément de pouvoir d'achat annuel de l'ordre de 200.000 F soit nécessaire (en sus des avantages de carrière future – lesquels seront,

au demeurant, imposables dans les mêmes conditions). Pour procurer ce surplus de pouvoir d'achat, combien en coûtera-t-il à l'employeur ? Il devra payer, sur le revenu brut, les charges patronales ; puis seront déduites les charges salariales ; au revenu disponible ainsi obtenu, s'appliquera l'impôt sur le revenu, au taux marginal maximal (actuellement supérieur à 50 %, l'agent étant au-delà des plafonds d'abattement et de déduction forfaitaire), pour aboutir au revenu disponible. Encore ne s'agit-il pas de pouvoir d'achat ; s'il veut transformer ce montant en consommation de biens et services, il aura à acquitter en sus une T.V.A. à 20,6 %. Au total, en faisant le calcul à l'envers, on trouve que les 200.000 F de pouvoir d'achat supplémentaire pour le salarié coûtent à l'employeur plus de 700.000 F ; l'Etat prélevant donc, comme précédemment (mais par des mécanismes différents) plus de 70 % de l'accroissement de revenu !

Evidemment, le calcul s'applique aussi à l'avocat hésitant à accepter un nouveau client, à l'architecte pensant soumettre un projet à un concours, etc. Dans tous les cas, la taille de l'écart entre le supplément de revenu perçu par l'agent et le coût additionnel nécessaire pour l'engendrer paraît assez dissuasif. Si, pour procurer à l'individu le montant qui emportera sa décision, il est indispensable d'engager une dépense trois fois et demi supérieure, la rentabilité même du projet est en cause ; dans bien des cas, il vaudra mieux oublier le concours, refuser le client ou abandonner l'implantation en province.

• Estimations empiriques

Evidemment, nous raisonnons ici sur des expériences de pensée. Peut-être, en effet, ces aspects désincitatifs jouent-ils un rôle essentiel dans les décisions productives des agents ; ou peut-être n'ont-ils finalement qu'un impact secondaire. En la matière, il paraît difficile d'adopter une position tranchée sans aller étudier de près les données disponibles. Ce qui a été fait à diverses reprises. Le cas le plus parlant est sans doute celui des Etats-Unis, dans la mesure où nous disposons d'une « expérience naturelle » tout à fait pertinente : celle des réformes fiscales mises en place par l'administration Reagan, en 1981 puis en 1986. Particulièrement

rement intéressant est le fait que, dans chaque cas, la réforme avait été précédée d'études empiriques tendant à prédire ses effets, puis suivie d'autres études visant à estimer les évolutions effectives.

En la matière, la première difficulté consiste à définir précisément quels effets on se propose de considérer. La notion de « démotivation » est beaucoup trop vague et abstraite pour relever d'un test empirique direct ; il convient de la traduire en termes de comportements observables. La piste la plus naturelle concerne l'offre de travail des ménages, c'est à dire d'une part les décisions d'entrée et sortie sur le marché du travail (passage de l'activité à l'inactivité et réciproquement), d'autre part le choix du nombre d'heures ouvrées. L'un des meilleurs spécialistes mondiaux de ces problèmes, J. Hausman, professeur au M.I.T., a dès 1981 chiffré ses prédictions sur les effets de la première réforme Reagan. Les effets dépendaient évidemment des tranches de revenu (diversement affectées par la réduction prévue) ; ainsi, pour un ménage voyant son taux marginal réduit de 10 points, il annonçait une hausse du nombre d'heures ouvrées de l'ordre de 1 % pour les hommes et 4 % pour les femmes (compte tenu de l'accroissement de la participation). En fait, les effets réels de la réforme, en termes d'heures de travail ouvrées, ont été estimés par Lindsey en 1988 à 2,5 % au total, soit un chiffre finalement assez voisin des calculs de Hausman. Pour la réforme de 1986, Hausman et Poterba prévoyaient également, dès 1986, une hausse de l'offre de travail, inférieure toutefois à celle de 1981. Ici, cependant, l'estimation des effets réels est plus complexe. Dans une étude fouillée, Bosworth et Burtless montrent que l'offre de travail des ménages aisés s'accroît dans des proportions supérieures aux prédictions de Hausman et Poterba (par exemple, 3 % pour les hommes et 11 % pour les femmes dans les 40 % de ménages les plus riches). Ils remarquent, cependant, que la hausse d'activité la plus spectaculaire concerne le premier quintile de la distribution (soit les 20 % de ménages les plus pauvres) ; or ces ménages ont été peu affectés par la réforme, ce qui suggère un effet parallèle et indépendant lié à l'évolution de l'éventail des salaires sur la période[9].

Une première conclusion se dégage de ces résultats. Il y a bien réponse de l'offre de travail à une baisse de l'imposition, et plus précisément des taux marginaux. Cependant, les effets considérés sont relativement modestes, au moins à court et moyen terme. Une réforme majeure, comme celle qu'a connu le système américain au cours de années quatre-vingt, a augmenté les taux de participation et d'activité de quelques points ; un résultat qui n'est ni négligeable, ni colossal – d'autant qu'une hausse d'activité, si elle a des avantages en termes de production de richesses, a aussi ses coûts en bien-être.

• Désincitation et production de richesses

Faut-il s'arrêter là ? Sans doute pas, pour une raison bien simple. Les mouvements du nombre total d'heures de travail ne constituent au fond qu'un aspect des réponses de l'économie, et sans doute pas le plus important. Une stimulation fiscale peut se traduire de diverses manières : accroissement du nombre d'heures, certes, mais aussi activité plus intense, productivité supérieure, choix de projets plus ambitieux ; voire, à plus long terme, changement de type d'activité, de localisation, etc. Par exemple, notre cadre supérieur célibataire, s'il accepte sa promotion, verra son activité se modifier de façon profonde. Ses responsabilités s'accroîtront, et, avec elles, son importance dans l'organigramme global de la société. Plus fondamentalement, sa contribution, dans le processus global de création de richesses, ne sera plus la même ; et, last but not least, son salaire sera modifié. Clairement, la seule mesure du nombre d'heures effectuées par semaine ou par an ne donnera qu'une image très partielle de ces changements. De fait, l'estimation du nombre d'heures de travail ne prend en compte qu'une partie de l'effet total. Le reste est certes plus difficile à définir, a fortiori à estimer précisément. Mais il n'en est pas moins important.

De ce point de vue, une tentative particulièrement intéressante est celle de M. Feldstein, ancien conseiller économique de Ronald Reagan, et surtout spécialiste renommé d'économie publique[10]. Feldstein part d'une idée simple. Ce qui nous inté-

resse, dans une réforme fiscale, n'est pas l'accroissement du nombre d'heures de travail en soi, mais plutôt le supplément de richesse ainsi créé. Plutôt que d'estimer ce dernier de façon indirecte (via les taux d'activité, ou d'ailleurs tout autre moyen), tentons une évaluation directe. Pour cela, on dispose de données particulièrement bien adaptées. Le trésor américain a en effet constitué un échantillon de foyers dont les déclarations fiscales sont suivies (et le cas échéant complétées) sur plusieurs années. En particulier, il est possible d'étudier, sur plus de 4000 ménages, l'évolution des revenus de toutes natures sur la période cruciale : on connait, pour chacun, le détail de ses déclarations avant et après la mise en place de la réforme de 1986. L'estimation pose divers problèmes économétriques que nous épargnerons au lecteur. Mais, comme on pouvait s'y attendre, le résultat est une réactivité beaucoup plus forte de l'activité (mesurée par les revenus engendrés) à la baisse des taux marginaux. Feldstein obtient notamment des estimations d'élasticité qui, pour les hauts revenus, dépasse l'unité : une baisse d'un point du taux marginal accroîtrait de 1 % le revenu engendré. Le schéma est donc totalement différent : si ces estimations sont correctes, on assiste à des effets de désincitation de grande ampleur, et la diminution des taux prend une importance majeure dans le paysage d'ensemble.

Encore faut-il raison garder. Les travaux de Feldstein ne peuvent être complètement convaincants, du fait même des données utilisées. Ce que Feldstein montre, de façon indiscutable, c'est que sur la période considérée, les revenus du travail, et notamment ceux des ménages les plus aisés, se sont accrus de façon très nette ; alors même que, parallèlement, une réforme fiscale d'ampleur considérable était mise en place. De là à conclure en une relation de cause à effet, il y a un pas à ne franchir qu'avec prudence. On sait qu'à l'échelon mondial, les années quatre-vingt ont vu une montée considérable de la « valeur » du travail qualifié, à la fois dans l'absolu et par rapport au travail moins qualifié ; avec, en corollaire, un élargissement spectaculaire de l'éventail des revenus bruts. Une partie de l'évolution observée par Feldstein reflète sans doute autant ce mouvement de fond que l'impact

spécifique de la réforme fiscale. Une estimation incontestable aurait nécessité, en fait, l'existence d'un « échantillon témoin », laissé à l'écart de la réforme fiscale – un cas de figure difficile à imaginer. Disons, pour rester prudent, que les estimations de Feldstein proposent sans doute une borne supérieure des effets en cause, alors que les modèles de nombre d'heures fournissent une sous-évaluation de l'effet total.

La transposition de ces nombres au cas français requiert sans doute de nouvelles précautions. Mais un aspect est à souligner. Ce que prévoit la théorie, et que les études empiriques confirment, c'est que les agents réagissent plus aux taux marginaux qu'aux taux moyens. De ce point de vue, l'effet de désincitation des dernières tranches du barème de l'impôt sur le revenu joue pour ainsi dire à plein sur les contribuables concernés, même si les taux les plus élevés ne concernent qu'une part de leur revenu. Les travaux existants[11] suggèrent un effet désincitatif réel, et même non négligeable. En contrepartie, quel est le rendement de ces tranches ? Très faible, sans contestation, justement parce qu'elles ne concernent qu'une partie des revenus d'une minorité de contribuables. En abaissant de 56,8 à 50 le taux de la dernière tranche, la perte de recette de l'Etat est de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs. On voit mal qu'un gain aussi minime justifie les distorsions induites !

En dernier lieu, il ne faut pas oublier que toute imposition tend à engendrer des parades, c'est à dire, pour rester général, des décisions visant spécifiquement à diminuer l'impôt payé. La plus évidente est la fraude, qui représente sans doute un montant important. Mais il est également possible de contourner les contraintes sans sortir de la légalité. De nombreuses procédures permettent en effet de réduire largement le prélèvement total, tout en restant conforme à la lettre de la loi, sinon toujours à son esprit. La plus extrême est l'expatriation. Il est frappant de constater combien de « traders » français, opérant sur divers marchés financiers, sont employés à Londres par des institutions financières françaises. Les salaires correspondants se situant sans aucun doute vers le sommet du barème, il est clair que la fiscalité marginale joue un rôle clé dans ces décisions. Plus généralement, le choix du mode

de rémunération laisse souvent de larges degrés de liberté, particulièrement lorsque les montants en jeu sont conséquents. La fiscalité avantageuse des plus-values offre ainsi des solutions souvent employées.

Enfin, le système fiscal français, comme d'ailleurs la plupart des systèmes existants, offre des possibilités d'investissements partiellement ou totalement défiscalisés qui permettent – mais pas à tous – de contourner les barèmes existants. Sans entrer dans le détail des procédures (la plupart sont bien connues des spécialistes), on peut faire trois remarques. D'abord, toute opération visant à contourner la législation a un coût, et nécessite un investissement parfois considérable. On a donc un effet mécanique : plus le prélèvement est élevé, plus il est rentable de s'engager dans des opérations de ce genre. D'autant que le taux à considérer ici est évidemment le taux marginal – celui qui aurait frappé la partie du revenu que l'on parvient à soustraire de la fiscalité « normale ». Aux niveaux de prélèvement marginal évoqués plus haut (plus de 70 %), on conçoit que les conseillers fiscaux aient de beaux jours devant eux. Seconde remarque : ces opérations sont limitées de facto aux titulaires de hauts revenus, et spécialement de revenus du capital. Les considérations de justice sociale, souvent invoquées pour justifier les taux du haut du barème, doivent donc être prises avec quelque prudence. Enfin, si ces opérations ont un coût privé pour l'investisseur particulier, elles ont aussi un coût social considérable, en termes d'inefficacités induites. L'un des objectifs affichés – et dans une large mesure atteint – par les réformes américaines était de supprimer les « niches fiscales » (« loopholes ») et les distorsions qui orientaient l'investissement de façon souvent incompatible avec la rationalité économique. Le cas français recèle sans doute des gisements au moins comparables. Pour prendre un exemple quelque peu anecdotique, on peut se demander si le spectaculaire développement du marché du bateau de plaisance aux Antilles répond réellement à une logique d'efficacité économique.

Terminons par un commentaire plus technique, mais fondamental pour ce qui suivra. Les effets de découragement,

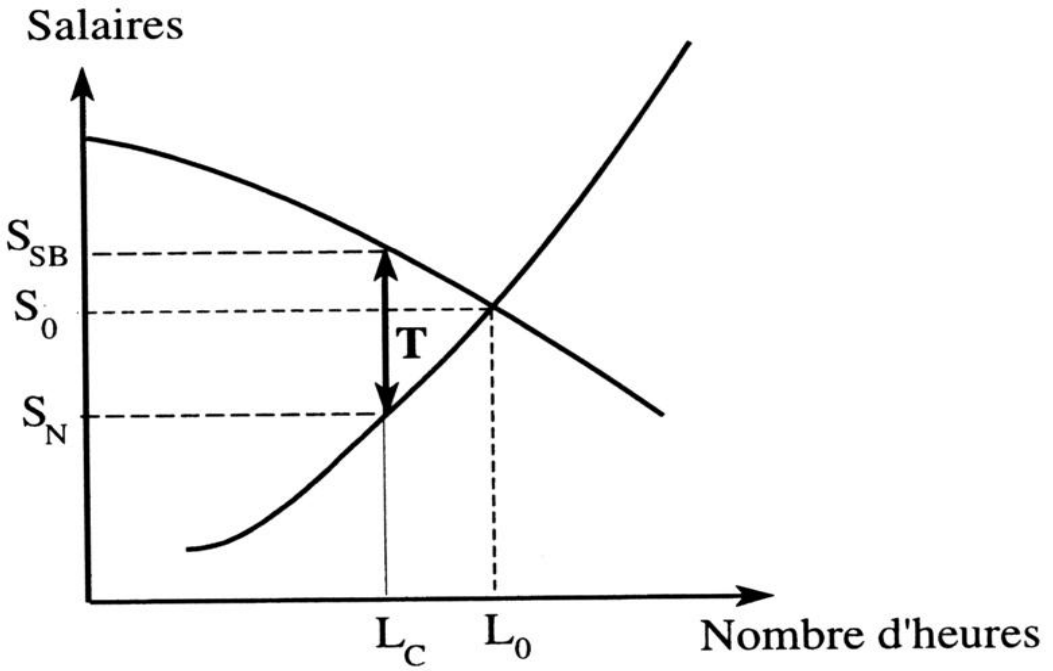
nous l'avons dit, proviennent moins du montant total des prélèvements subis par l'agent considéré que de leur importance marginale – de la part d'un éventuel revenu supplémentaire qui ne parviendrait pas à l'individu pour cause d'impôt, cotisation ou diminution de prestation. Revenons au S fiscal décrit plus haut. Sur ce graphique, le taux marginal a une traduction évidente, en termes de pente de la courbe. Plus sur le segment considéré le graphe est plat, plus faible est la part d'un accroissement de revenu qui sera finalement récupéré par l'individu. La forme même de la courbe – le S aplati – suggère que ces effets sont particulièrement importants aux deux extrémités de l'échelle des revenus : c'est là que les segments du graphe sont les plus proches de l'horizontale. D'où une conclusion simple : pour limiter ces effets pervers, il est nécessaire d'accentuer la pente dans la zone correspondante (quitte à la réduire au milieu de la distribution). Nous reviendrons plus loin sur cette représentation.

Prélèvements et demande de travail

Les prélèvements basés sur les revenus du travail n'influent pas seulement sur l'offre ; ils tendent également à affecter la demande. L'embauche de salariés par les entreprises peut s'analyser comme l'achat, par celles-ci, d'un facteur de production. En tant que tel, elle obéit à des lois micro-économiques strictes, que l'on peut tenter de décrire brièvement[12].

• Un brin de théorie

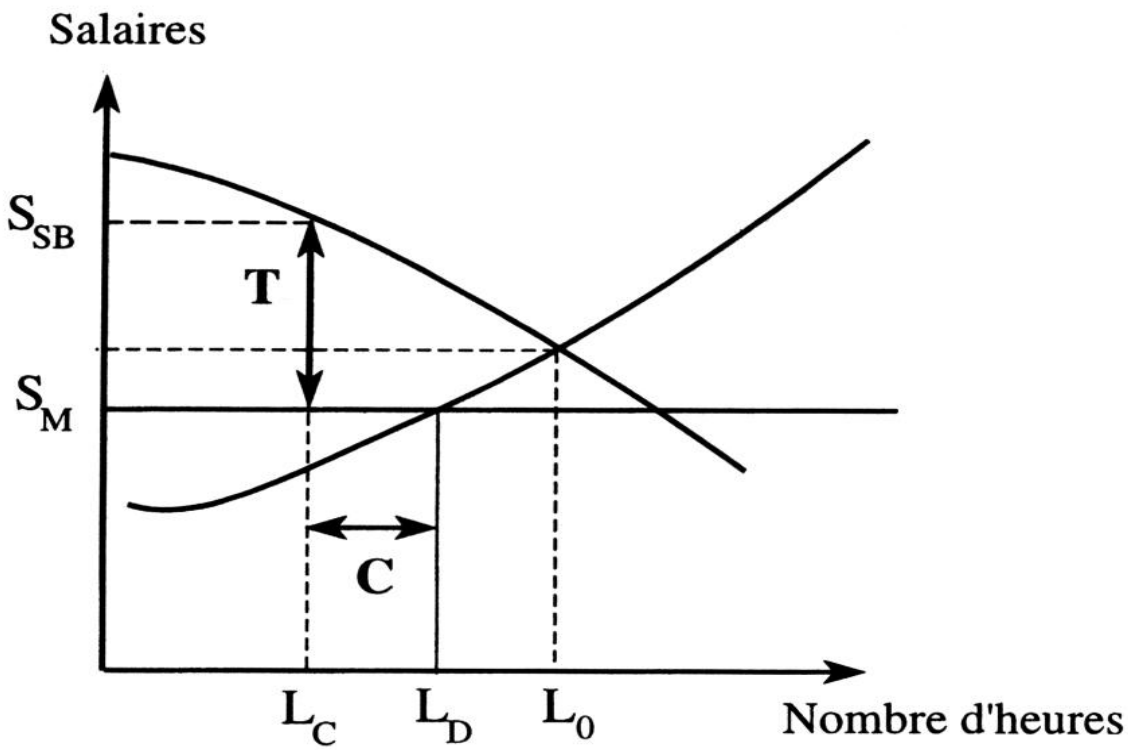
Le premier pas de toute analyse économique s'effectue en équilibre partiel, c'est à dire en supposant pour un instant le marché du travail isolé des autres marchés. Sur ce marché, supposé largement concurrentiel, se confrontent une offre venant des ménages, et a priori croissant avec le salaire proposé, et une demande issue des entreprises, a priori décroissante.



En l'absence de toute contrainte, l'équilibre s'établit à un salaire S_0, pour un emploi total (en heures) de L_0. Une taxe T assise sur le salaire a pour effet de séparer le montant payé par l'employeur (salaire « super-brut » S_{SB}) et le revenu perçu par le salarié (salaire net S_N) ; ce qui déplace le point d'équilibre vers la gauche, engendrant un emploi total L_C inférieur au précédent. Deux points sont à souligner. D'une part, le salaire dit « brut », qui sert de base de calcul aux cotisations, n'a aucune signification économique particulière ; seules comptent les deux valeurs extrêmes, soit le coût du travail et le salaire net. Cette remarque, quoique triviale, est trop souvent omise dans les discussions. D'autre part, si la taxe réduit bien le niveau d'emploi d'équilibre, elle ne créée pas pour autant de chômage au sens propre. La moindre rémunération a simplement pour effet de décourager certains offreurs potentiels, qui se retirent du marché du travail (ce que l'on qualifie parfois de « chômage volontaire »).

L'analyse précédente, cependant, suppose une flexibilité parfaite du salaire. Comment est-elle modifiée en cas de rigidité à la baisse – que celle-ci résulte d'accords collectifs, de législations sur le salaire minimum, de contraintes psychologiques ou de tout autre facteur ? Comme le montre le graphique suivant,

les conclusions sont très différentes. Des charges élevées tendent en effet à diminuer le salaire net. Cependant, celui-ci peut se heurter à la contrainte de salaire minimum ; dans ce cas, la demande de travail des entreprises, L_C, est inférieure à l'offre L_D – et apparaît alors un chômage C.



Cette analyse est évidemment insuffisante, du fait de son caractère d'équilibre partiel ; il faut la compléter par une prise en compte des effets d'équilibre général, ce que nous ferons dans un instant. Mais elle nous fournit une leçon importante. Dans une logique strictement micro-économique, une imposition trop lourde des revenus du travail peut créer des distorsions, et notamment décourager l'offre de travail ; mais elle n'est pas, en elle-même, créatrice de chômage. Ce qui, en revanche, est particulièrement dangereux pour l'emploi, c'est l'existence d'un prélèvement important au voisinage du salaire minimum.

Venons-en à présent aux effets macro-économiques. La logique de base est connue. Un modèle d'équilibre partiel per-

met d'étudier les effets des variations de coût du travail à niveau donné des autres prix (notamment ceux des produits vendus par l'entreprise). Cependant, ces derniers sont endogènes, et résultent eux-mêmes d'équilibres réalisés sur d'autres marchés. Par ailleurs, le modèle suppose une parfaite flexibilité des prix et des salaires ; or on observe, au moins à court terme, certaines rigidités. En quoi ces remarques modifient-elles les conclusions précédentes ? Tout d'abord, elles conduisent à distinguer soigneusement, dans l'argumentation, les effets de court et de long terme. A brève échéance, une diminution du coût du travail n'a pas nécessairement d'effet majeur sur l'emploi. Elle tendra simplement à faciliter l'embauche dans ceux des secteurs d'activité qui se trouveraient en chômage dit « classique », où l'activité, donc l'embauche, sont freinées par une rentabilité insuffisante de la production, malgré l'existence d'une demande potentielle (par opposition au chômage Keynesien, où c'est l'insuffisance de la demande qui contraint l'activité). Mais ceux-ci sont plus ou moins nombreux selon les phases du cycle ; de plus, une inflexion ponctuelle peut se révéler insuffisante. A moyen terme, en revanche, la flexibilité des prix permet d'autres interactions ; par exemple, des effets de compétitivité stimulant l'exportation. On a alors une réactivité plus importante. Enfin, à longue échéance, le coût du travail affecte la structure de l'investissement, et tout particulièrement la substitution entre capital et travail d'une part, entre travail qualifié et non qualifié d'autre part. Là, les effets, s'ils ne deviennent perceptibles que de façon progressive, sont en revanche potentiellement majeurs. Le choix entre diverses technologies, plus ou moins intensives en travail, s'effectue avant tout sur la base de calculs de rentabilité. Dans un tel contexte, un coût relatif élevé du travail le moins qualifié – caractéristique de plus en plus marquée de l'économie française depuis vingt ans – apparaît à long terme comme réellement catastrophique, en termes d'emploi des travailleurs les moins qualifiés, et en premier lieu des jeunes insuffisamment diplômés.

On peut d'ailleurs remarquer, au passage, l'étonnante fixation du débat récent en France sur les effets de court terme. Il n'est question que de relance de la demande, baisse des taux

d'intérêt et remontée des salaires. Que la situation actuelle contienne des éléments de chômage Keynesien n'est pas discutable. Encore faut-il s'interroger sur son importance réelle. Lors de la dernière période haute du cycle, à la fin des années quatre-vingt, le taux de chômage, qu'il faut bien qualifier de structurel, s'élevait à 9 %. Pire : on constate qu'à chaque redémarrage de la conjoncture, ce seuil se stabilise à un niveau un peu plus élevé que la fois précédente. Faut-il accepter cette tendance comme inéluctable, et se contenter de gérer les fluctuations conjoncturelles – au risque d'aggraver encore les problèmes structurels ? Espère-t-on vraiment qu'en l'état actuel, une relance diminue le chômage de plus d'un ou deux points ? Et doit-on, en sacrifiant à la mode récente, oublier le reste, c'est à dire la part la plus lourde et la plus préoccupante du problème : les effets de structure ?

• Confirmations empiriques

Les analyses précédentes sont-elles confirmées par les faits ? Sur des sujets vastes et controversés, il est difficile de donner une réponse rapide. Nous avancerons cependant trois arguments qui suggèrent de façon nette la pertinence de l'analyse théorique. En premier lieu, une comparaison entre la situation française et celle d'autres pays développés est riche d'enseignements. La référence la plus parlante est celle des Etats-Unis, où le salaire minimum est en moyenne deux fois plus bas que dans notre pays. Le chômage y est spectaculairement moins élevé, notamment pour les catégories les plus touchées en France (jeunes et travailleurs non qualifiés). L'argument de substitution capital/travail paraît largement expliquer ce phénomène ; tout visiteur d'une grande ville américaine remarque le nombre de « petits emplois » qui ont disparu en France du fait d'une automatisation plus poussée. Ce qui, bien évidemment, ne fait pas des Etats-Unis un modèle : comme d'autres l'ont dit[13], la contrepartie de ce plein emploi réside dans une montée spectaculaire de la pauvreté et des inégalités sociales. Il reste que le lien entre coût du travail et chômage paraît relativement confirmé par cette comparaison.

De façon plus précise, divers travaux ont étudié au niveau macro-économique les liens entre coût et demande de travail. Particulièrement intéressante est la contribution récente de B. Dormont[14], qui part d'une remarque simple. La plupart des travaux existant sur ce thème, notamment dans le cadre des estimations de modèles macro-économiques, se réfèrent explicitement à un contexte Keynesien, dans lequel les entreprises minimisent les coûts à volume de production supposé donné de façon exogène. Dans un tel contexte, la théorie prévoit que c'est le coût relatif du capital par rapport au travail qui doit influencer la demande de travail. En pratique, on ne parvient pas à mettre en évidence un effet statistique significatif. Cependant, nous dit B. Dormont, ce résultat a une explication simple : le concept de coût du capital, s'il est théoriquement fondamental, est en pratique extrêmement difficile à mesurer ; la très mauvaise qualité des indicateurs considérés rend toute estimation hasardeuse. D'où l'idée d'introduire séparément les deux variables de coût du capital d'une part, de coût du travail de l'autre ; ce qui, du point de vue théorique, est fondé dès lors que l'on admet une variabilité possible du niveau de production. Et tout change : si l'effet du premier reste non significatif, le second, en revanche, opère de façon négative sur la demande de travail. Les estimations de B. Dormont suggèrent un effet important, surtout à long terme ; plus convaincant encore, les effets estimés sur données agrégées (donc sur séries temporelles) sont tout à fait compatibles avec des évaluations réalisées indépendamment sur des coupes transversales d'entreprises.

Enfin, on peut citer les diverses controverses relatives aux effets du salaire minimum sur l'emploi non qualifié. Les débats ont été très vifs, notamment aux Etats-Unis, où certains économistes ont affirmé qu'une hausse du salaire minimum n'affectait pas l'emploi, quand d'autres trouvaient au contraire un impact important. Dans chaque cas, les problèmes viennent manifestement du type de données utilisées. Soit on compare entre elles des unités géographiques distinctes (Etats, comtés, etc.) : dans ce cas, il est difficile de savoir dans quelle mesure les différences observées sont imputables aux différences de salaire minimum entre ces unités, plutôt qu'à toute autre disparité interrégionale.

Soit on étudie les évolutions du salaire minimum dans le temps, et l'on tente de les rapprocher des modifications des politiques d'embauche, à un niveau agrégé ou (de préférence) sur des données micro-économiques. Le problème, dans ce second cas, est qu'une estimation précise supposerait idéalement que l'on puisse observer des variations brusques et importantes du salaire minimum – ce qui n'est pratiquement jamais le cas. On est alors réduit à tenter de distinguer les conséquences de fluctuations faibles, dans un environnement socio-économique lui-même en constant mouvement ; tâche qui s'apparente à la fameuse quête d'aiguille en botte de foin.

Quelques exceptions existent cependant ; dans certains cas, on dispose de véritables « expériences naturelles », permettant une estimation plus précise. Le cas le plus intéressant est sans doute celui du Québec où, entre octobre 1981 et septembre 1986, le salaire minimum a été gelé en valeur nominale ; ce qui s'est traduit par un effondrement de près de 40 % de son niveau réel. Dans un article récent[15], B. Fortin et G. Lacroix étudient les conséquences de ce bouleversement sur les taux de sortie de l'aide sociale (un mécanisme assez proche du R.M.I. français), c'est à dire les pourcentages d'agents abandonnant cette prestation pour un emploi. La théorie suggère deux effets contraires. Du côté de l'offre, la baisse de la rémunération potentielle devrait décourager l'entrée sur le marché du travail, donc inciter les agents à demeurer plus longtemps à l'aide sociale ; d'où une diminution des taux de sortie. En revanche, dans la mesure où une baisse du salaire minimum stimule la demande de travail non qualifié, il devrait s'avérer plus facile pour les individus le désirant de trouver un emploi, ce qui relèverait les taux de sortie. L'effet observé sera la résultante des deux précédents. Les résultats empiriques sont particulièrement intéressants. Une fois pris en compte l'ensemble des facteurs pouvant affecter les évolutions observées (conjoncture économique, etc.), on constate une différenciation nette en fonction de l'âge. Pour les individus de plus de 30 ans, l'effet de découragement l'emporte nettement. En revanche, pour les plus jeunes, et tout spécialement au-dessous de 25 ans, la baisse du salaire minimum a considérablement

augmenté les taux de sortie. En d'autres termes, non seulement l'effet de stimulation de la demande existe, mais il est assez fort pour compenser l'effet de découragement de l'activité, et se traduire in fine par une hausse importante des reprises d'emploi ; de plus, cet effet est largement concentré sur la population la plus jeune et la moins qualifiée, comme le prédit l'analyse théorique. Ce qui suggère, a contrario, que le niveau initial du salaire minimum était responsable d'une part importante du chômage observé, et que ce dernier était manifestement involontaire.

On peut donc conclure cette première partie sur deux idées. En premier lieu, la fiscalité peut avoir un effet de découragement, avec des conséquences négatives sur l'activité et la production. Ces effets sont particulièrement importants aux deux extrémités de l'échelle des revenus. Chez les bénéficiaires de prestations liées au revenu, ils peuvent se traduire par des phénomènes de « trappes de pauvreté » ; pour les ménages les plus aisés, ils prennent des formes plus classiques, allant de la diminution des heures de travail ou des richesses créées à la délocalisation des activités, en passant par les diverses formes de chasse aux déductions fiscales. Dans les deux cas, il faut souligner que l'effet est lié au prélèvement marginal plutôt que moyen ; graphiquement, il se traduit par un aplatissement du S fiscal dans les zones de revenu considérées. Seconde conclusion : les prélèvements ont également un effet dissuasif sur la demande de travail des entreprises, avec pour conséquence un accroissement du chômage. Le risque est particulièrement élevé au bas de l'échelle des revenus, pour les travailleurs les moins qualifiés, et notamment les plus jeunes. Mais c'est ici le montant total du prélèvement qui est en cause ; pour remédier à un problème de ce type, la seule solution consiste à diminuer le coût du travail non qualifié, ce qui suppose soit une baisse du revenu net des catégories correspondantes, soit un transfert d'une part de leurs charges sociales vers d'autres tranches de revenus ; donc graphiquement, un déplacement d'ensemble du segment considéré du S.

Voies de réforme

On a parlé abondamment, au cours des dernières années, de la nécessaire réforme de notre système redistributif. Du côté de la fiscalité, des rapports ont été rendus publics (Ducamin, de la Martinière), dont le diagnostic clair et précis converge largement avec les analyses plus académiques résumées dans la première partie de cette note[16]. Une série de mesures ont d'ailleurs été prises, souvent au coup par coup, et ont modifié certains aspects redistributifs et incitatifs du dispositif. Mais, invariablement, les impératifs de la conjoncture et les échéances budgétaires ont conduit à reporter une réforme structurelle d'ensemble. Au total, les aménagements de ces dernières années ont été nombreux : modifications du barème de l'impôt sur le revenu, hausse de la T.V.A., augmentations répétées de la C.S.G., création du R.D.S., diminution des charges sociales sur les bas salaires, baisse de l'allocation de rentrée scolaire, etc. Prises une à une, ces mesures ont leur propre logique. Conjointement, il est probable que leur superposition n'a fait qu'ajouter encore à la complexité de l'ensemble du système redistributif et à son opacité.

Dans toute réflexion sur l'aménagement ou la réforme d'un système redistributif, il est une règle d'or : toujours envisager le système dans son intégralité. Concrètement, ce principe est parfois appliqué. La création de la C.S.G. est un bon exemple ; l'idée de base – faire basculer le financement des retraites des cotisations sociales vers un nouvel impôt proportionnel sur le revenu – relève d'une vision authentiquement réformiste de la structure de notre système . Evidemment, cet impératif de globalité rend la réflexion et la mise en œuvre d'une réforme particulièrement délicates. Les diverses composantes du système (impôts directs, indirects, cotisations sociales, prestations familiales, etc.) sont administrées par des institutions différentes, et relèvent de réglementations spécifiques. Dans ces conditions, calculer des péréquations et opérer des transferts entre organismes peut s'avérer socialement et administrativement difficile.

Notre intime conviction est pourtant que c'est inévitable. Comme on l'a vu dans la première partie de cette note, c'est, le plus souvent, la superposition de composantes imaginées de façon indépendante qui est à la source d'inefficacités criantes.

Ce principe d'universalité a plusieurs implications dont certaines ont été examinées précédemment. Pour étudier les effets du système sur les revenus, le bien-être et les incitations des individus, il importe de prendre en compte non seulement les prélèvements, mais également les prestations. Les taux moyens utilisés pour évaluer la progressivité du système doivent en particulier inclure les deux faces de la redistribution ; il en va de même des taux marginaux effectifs de prélèvement, qui permettent de juger de l'effet désincitatif du système sur les efforts des individus et la production de richesse. Il convient de tenir compte, en outre, de la totalité des revenus des individus, que ceux-ci proviennent de leur travail ou de leur patrimoine.

Partant de ce principe, le constat qui précède conduit à des conclusions claires. Pris dans son ensemble, le système actuel de redistribution en France :

- est complexe et peu flexible,
- est au total assez faiblement progressif,
- l'est principalement grâce au volet prestations, et, dans une moindre mesure, aux tranches supérieures de l'impôt sur le revenu,
- est inefficace, dans la mesure où il crée des taux marginaux extrêmement élevés, à la fois au sommet et à la base de la pyramide des revenus,
- est fortement biaisé à l'encontre des revenus du travail par rapport à ceux de l'épargne.

Une bonne partie de ces conclusions se résume par le « S redistributif », c'est à dire la forme de S aplati que prend la courbe de redistribution qui relie le revenu primaire des individus à leur revenu disponible. Dans ce cadre général, une réforme du système redistributif peut s'analyser comme une modification de ce S redistributif, et la question qui se pose avant tout est celle de la forme à donner à cette courbe. Nous exposons ici quelques prin-

cipes généraux avant d'explorer les possibilités de les mettre en œuvre.

Les grands principes d'une réforme : du S au Γ

Si, dans un accès de prosélytisme, on traversait l'Atlantique pour y promouvoir le S redistributif français, il est fort probable que nous serions mal reçus ; à vrai dire, l'hostilité commencerait même sans doute de l'autre côté de la Manche. A écouter les déclarations des républicains américains, à examiner les changements qu'ils proposent – le fameux « flat tax rate » – et cherchent à imposer à l'administration démocrate, à considérer les réformes récentes des conservateurs britanniques, une évidence s'impose : pour beaucoup, le S redistributif idéal s'identifie à une simple droite issue de l'origine – celle-là même que nous avons associée plus haut au système proportionnel de prélèvement. Dans cette vision, le système redistributif optimal serait simplement un système fiscal à taux uniforme, sans aucune composante redistributive permanente. Un tel principe n'exclut pas certains dispositifs d'assurance impliquant l'existence d'un palier horizontal transitoire pour les plus bas revenus – c'est d'ailleurs justement sur cet aspect transitoire que porte la réforme proposée récemment du welfare américain. Par ailleurs, un S redistributif droit reste compatible avec une certaine redistribution entre ménages de différentes compositions sous la forme d'allocations familiales ou de diminution du revenu imposable des familles nombreuses, comme cela existe effectivement dans les systèmes redistributifs américain et britannique. Concrètement, pour certains groupes de familles, la courbe de redistribution serait en fait une droite commençant au-dessus de l'origine : même si le revenu brut d'un ménage était nul, celui-ci pourrait tout de même compter sur un transfert de l'Etat sous la forme d'allocation familiale.

Un tel système redistributif – la redistribution ne s'appuyant ici que sur des transferts forfaitaires basés sur la taille des familles – a certainement ses vertus, à commencer par celles de la transparence et de la simplicité. Un taux d'imposition uniforme,

équilibrant l'ensemble des dépenses publiques, ramènerait effectivement le débat budgétaire et fiscal à l'essentiel. Par ailleurs, on ne peut nier l'attrait pour l'administration fiscale et les contribuables d'un taux uniforme permettant d'économiser sur les coûts administratifs de calcul et de collecte de l'impôt et de mettre en œuvre de façon assez évidente le « prélèvement à la source », si fréquemment réclamé en France. Un taux d'imposition constant signifie également un taux marginal effectif de prélèvement constant. Même s'il n'existe pas de résultats généraux en théorie économique montrant de façon formelle la supériorité d'un tel système, le fait qu'il exclut l'existence de taux marginaux confiscatoires est gage de l'absence d'inefficacités trop évidentes. De façon plus générale, la théorie économique suggère que, pour tout ce qui ne concerne pas directement l'arbitrage travail-loisir, un taux uniforme d'imposition est le moins générateur de distorsions ou d'inefficacités.

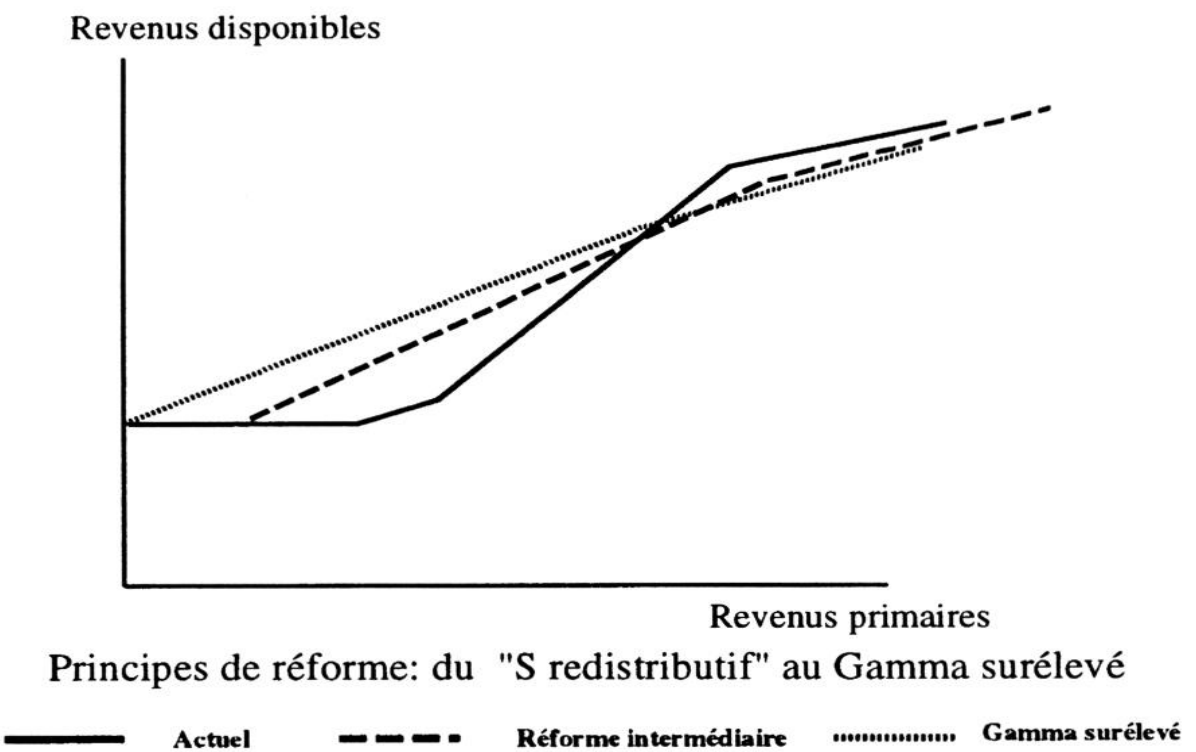
Mais un S redistributif redressé au point de devenir une droite a un inconvénient majeur : il perd ainsi tout pouvoir redistributif. Les plus pauvres payent proportionnellement autant que les plus riches pour l'ensemble des biens publics que l'impôt sert à financer, ou encore pour les transferts aux ménages non basés sur des conditions de ressources. Comme on l'a indiqué plus haut, il est envisageable qu'un tel système coexiste avec certains dispositifs transitoires de garantie de revenu – le régime d'assurance chômage par exemple – qui introduiraient de facto une certaine progressivité à court terme dans l'ensemble du système. Cependant, à long terme et de façon structurelle, le système décrit par un taux d'imposition uniforme et proportionnel est essentiellement neutre du point de vue de la répartition des revenus.

Toutefois, entre les deux extrêmes qui viennent d'être décrits (le S aplati à la française et la droite), il existe des solutions intermédiaires qui permettent d'allier les avantages des deux systèmes, c'est à dire de réconcilier partiellement la progressivité et l'efficacité. Pour chaque type ou composition de ménage, elles consistent essentiellement à faire glisser vers la gauche le S aplati, tout en abaissant la pente de son segment

médian, et en relevant celle de son extrémité supérieure. Comme le montrent les graphiques qui suivent, on voudrait, idéalement, faire ainsi disparaître le premier palier du S et aboutir à la forme d'un « Gamma ». Forme qui rappelle celle utilisée précédemment pour décrire le système de prélèvement français, mais avec une grande différence : ce nouveau Gamma ne commencerait pas à l'origine, mais à un niveau de revenu disponible positif pour un revenu brut nul. Autrement dit, l'idée centrale d'un tel dispositif serait :

• de garantir à tous les ménages une somme minimale, éventuellement fonction de leur taille et composition,

• de taxer de façon uniforme et au premier franc tous les revenus d'activité et du patrimoine, avec une surtaxe éventuelle sur les plus hauts revenus.



Principes de réforme: du "S redistributif" au Gamma surélevé

Comme nous le verrons, cet idéal est, dans le cas français, difficilement atteignable, sauf à empirer la situation des plus pauvres ou à imposer des taux de prélèvement excessifs. Il reste que la direction de réforme est claire. Il s'agit à la fois de

raccourcir la branche gauche du S et d'accroître la pente de sa branche droite, d'une façon qui reste compatible avec les contraintes budgétaires d'ensemble. Avant d'explorer les modalités de la mise en œuvre d'un tel mécanisme et de procéder à un cadrage empirique grossier, on peut examiner plus en détails sa logique économique. Notre thèse est qu'à recette budgétaire nette constante, le système proposé :

a) est plus efficace que le système en vigueur, dans le sens où il diminue de façon drastique certains taux marginaux de prélèvement ;

b) conserve une large part des avantages issus d'un taux d'imposition uniforme, en particulier la transparence de l'ensemble du système, la non-discrimination entre revenus du travail et du capital et la possibilité de prélever à la source ;

c) maintient la progressivité de l'ensemble du système redistributif, et la renforce même vers le bas de la distribution.

a) Le gain d'efficacité du « Gamma surélevé » par rapport au S aplati provient essentiellement de la disparition du palier horizontal gauche de ce dernier, et, dans une moindre mesure, d'un relèvement de son segment supérieur. L'inefficacité majeure de tout système de prélèvement est de priver les agents d'une partie des gains que leur procureraient des efforts plus importants. On a vu que le taux marginal d'imposition de 70 %, que l'on observe en France sur les revenus les plus élevés, avait très probablement des effets incitatifs négatifs sur les personnes et individus concernés. De ce point de vue, relever le haut du S fiscal va dans la bonne direction, si toutefois ceci peut être effectué sous les contraintes qu'imposent la neutralité budgétaire et le maintien de la progressivité de l'ensemble du système. Par ailleurs, l'inefficacité n'a pas seulement lieu dans la partie haute du S fiscal. Sur la partie basse les ménages sont soumis à un taux marginal de prélèvement pouvant atteindre 100 %. Par le jeu des multiples conditions de ressources, qui servent à « cibler » l'aide donnée aux familles les plus modestes, une large part du revenu supplémentaire que perçoit le ménage grâce à un accroissement de son activité est simplement confisquée. Ces « trappes à pauvreté » n'ont rien de théorique ; on a vu plus haut (et d'autres l'ont dit) qu'elles

étaient part intégrante du système français. Une réduction, a fortiori une suppression, du palier gauche du S contribue mécaniquement à réduire leur importance.

b) Les avantages d'une taxation uniforme de tous les revenus d'activité et du patrimoine ont déjà été soulignés lorsque nous avons fait allusion à la proposition du « flat tax rate » des républicains américains. Même s'il s'agit ici d'un taux uniforme marginal plutôt que moyen, et même si une surtaxe peut apparaître à partir d'un certain niveau de revenus, tous les avantages indiqués restent acquis, et en particulier la possibilité de prélever à la source sur tous les types de revenu un impôt calculé selon un taux fixe et uniforme. Etant donné que chaque individu, ou foyer fiscal, bénéficie au départ d'un transfert forfaitaire, l'impôt net payé ne correspondra pas exactement au montant prélevé de façon automatique. Mais comme ce transfert est indépendant du revenu des contribuables, la règle d'imposition à la source et à un taux uniforme de tout revenu du travail ou de l'épargne peut s'appliquer. La référence à la C.S.G. ou le R.D.S. est à cet égard immédiate[17]. Le taux d'imposition marginal étant uniforme, il ne sera pas non plus nécessaire de connaître la composition du foyer fiscal pour établir l'impôt, cet aspect de notre fiscalité étant à l'heure actuelle l'un des obstacles les plus évidents au prélèvement à la source.

c) Si besoin est, toutes les règles actuelles d'imposition du revenu pourront être conservées et appliquées à la surtaxe prévue au-delà d'un certain niveau de revenu. Il semble cependant souhaitable que cette surtaxe représente également une simplification par rapport au dispositif actuel de l'impôt sur le revenu. Une seule tranche s'appliquant à tous les revenus supérieurs à un certain seuil – après correction ou non par la taille du foyer imposé – à un taux marginal représentant une diminution sensible par rapport au taux maximum du système en vigueur, pourrait être envisagée. Cette seconde « tranche » ou cette surtaxe est destinée à préserver une partie de la progressivité actuelle de notre système d'imposition qui porte essentiellement sur les revenus les plus élevés. Il faut bien voir cependant que, même en l'absence de cette surtaxe, le principe d'un taux d'imposition uni-

forme associé à un transfert égal pour tous est suffisant pour assurer la progressivité de l'ensemble du système de prélèvement. En effet, l'impôt payé est obtenu en multipliant le taux uniforme par le revenu brut du ménage puis en soustrayant au résultat le montant du transfert. La somme payée apparaît donc bien comme une proportion croissante du revenu, ce qui est la définition même de la progressivité. Pour s'en convaincre, il suffit de remarquer que le montant total à acquitter se révèlera négatif pour les revenus les plus faibles, et positif pour des revenus plus élevés. C'est d'ailleurs cette propriété qui a donné à cette règle particulière d'imposition le nom « d'impôt négatif »[18]. On retrouve la même idée derrière les notions de « revenu de base » ou d'« allocation universelle » qui mettent en avant plus le côté transfert du dispositif que le côté prélèvement[19].

Il reste vrai que même avec un transfert forfaitaire, la progressivité du dispositif analysé risque de devenir très faible pour des revenus suffisamment importants par rapport au montant du transfert. Ceci ne doit pas forcément être considéré comme un problème. Pour de nombreux spécialistes des inégalités de revenu, l'important est le bas de la distribution des revenus. Que les familles les moins aisées gagnent à la redistribution, et gagnent d'autant plus qu'elles sont plus défavorisées, constitue l'objectif prioritaire ; que le taux d'imposition soit effectivement croissant avec le revenu des plus riches est une propriété souhaitable mais secondaire. La surtaxe empêche cependant que ce soit la classe « moyenne », c'est à dire proche du revenu moyen, qui fasse les frais de la réforme, même si l'objectif de baisser la fiscalité marginale effective des revenus dans la partie la plus haute de la distribution puisse conduire à avantager, par rapport au système actuel, les quelques ménages qui se situent au sommet de la distribution[20].

Tentatives de calibrage

Voilà donc les grandes lignes d'un dispositif qui pourrait se substituer à la complexité et l'inefficacité du système en vigueur, tout

en maintenant ses principales qualités en termes de progressivité. Examinons à présent les modalités de sa mise en œuvre et les ordres de grandeur qu'il semblerait raisonnable d'envisager. Nous allons ainsi constater que la marge de manœuvre dont nous pouvons disposer est en fait relativement étroite.

L'impossible Gamma

Le paramètre fondamental de la réforme envisagée est évidemment le montant du transfert uniforme à retenir. Si l'on désire effectivement aboutir au Gamma surélevé présenté plus haut, alors le choix est simple : le Gamma devra partir du revenu minimum (R.M.I. ou minimum vieillesse) garanti par le système actuel de redistribution. Son montant diffère selon l'âge et la composition des familles. Pour fixer les idées, retenons un chiffre de 30 000 F par an et par adulte, et la moitié pour les enfants de moins de 16 ans. Un calcul simple montre alors que le montant total du transfert à effectuer porterait sur une somme légèrement inférieure à 1.500 milliards de francs, soit environ le tiers du revenu total des ménages français, lorsqu'on leur impute la totalité des cotisations sociales (ce que l'on est convenu d'appeler revenu « super-brut »). En première approximation, instaurer un transfert uniforme au niveau du R.M.I. actuel semblerait donc exiger un prélèvement sur l'ensemble des revenus super-bruts des ménages de l'ordre de 30 % (ce qui correspond à 50 % sur le revenu net), soit un peu plus que la moitié des prélèvements actuels. Il est vrai que ce dispositif serait purement redistributif et ne représenterait donc pas une amputation du revenu des ménages, pris dans leur ensemble. La redistribution qu'il implique apparaîtrait cependant pratiquement confiscatoire pour une bonne partie de la population. Dans la mesure où il viendrait en complément d'autres prélèvements, il conduirait par ailleurs à un taux marginal d'imposition pour l'ensemble de la population comparable, et même supérieur, à celui que l'on observe aujourd'hui tout en haut de la distribution des revenus et dont on pense justement qu'il est trop élevé.

L'estimation qui précède peut paraître exagérée et le résultat d'impossibilité à laquelle elle conduit est peut-être infondé. D'une part, le transfert envisagé tient imparfaitement compte des économies d'échelle propres à la vie en famille, en accordant aux couples le double de ce qu'obtiendraient les personnes seules. D'autre part, l'instauration d'un tel transfert universel rendrait nécessairement caducs tous les mécanismes qui, dans le système actuel, sont destinés à assurer un niveau de vie minimum aux ménages : le R.M.I., le minimum vieillesse, l'allocation logement, les prestations familiales sous condition de ressources, mais aussi toutes les prestations de caractère forfaitaire comme les allocations familiales proprement dites ou l'allocation aux adultes handicapés. En effet, le principe de la réforme n'est pas tant d'améliorer le sort des ménages qui bénéficient à l'heure actuelle de ces transferts, que de diminuer les taux marginaux de prélèvement auxquels ils sont confrontés du fait de ces transferts.

Quoique substantielles, les économies que l'on peut réaliser à ce double titre ne diminuent qu'assez faiblement l'ampleur de la réforme envisagée. Si l'on considère que deux adultes vivant ensemble ont besoin de 1,6 fois (et non 2 fois) le revenu d'une personne seule pour bénéficier du même niveau de vie[21], et que les enfants ont, comme précédemment, la moitié des besoins des adultes, alors le montant nécessaire pour garantir un transfert uniforme de 30 000 F par « équivalent-adulte » n'est plus que de 1250 milliards, au lieu de 1500. Par ailleurs, si l'on tient compte du fait que ce transfert se substitue à l'ensemble des transferts sociaux dans le système actuel, le coût de l'opération se réduirait encore d'environ 270 milliards de francs[22]. Même amputé du tiers, le prélèvement additionnel nécessaire pour financer ce dispositif serait encore de l'ordre de 20 % du revenu super-brut des ménages et de 35 % de leur revenu net. De tels chiffres restent inenvisageables et contraires à l'objectif de maintenir les taux marginaux de prélèvement dans des limites raisonnables. Y compris l'impôt sur le revenu et la T.V.A., mais non comprises les cotisations aux régimes de retraite, les taux précédents conduiraient en effet pour l'ensemble des salariés à un taux moyen de prélèvement de l'ordre de 65 % sur leurs reve-

nus super-bruts, et donc pour certains d'entre eux à des taux marginaux très supérieurs à ce chiffre.

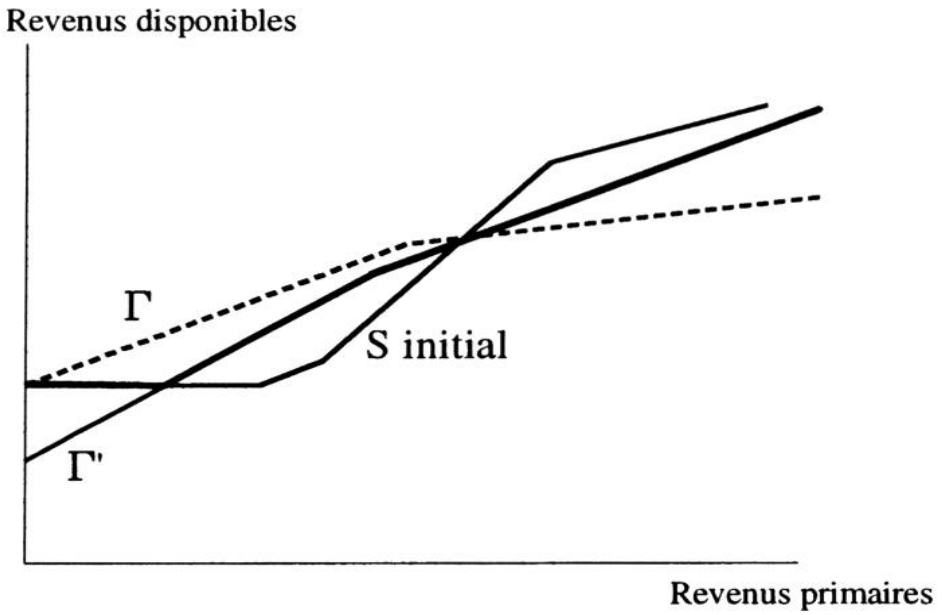
On peut se demander si la substitution du transfert uniforme aux transferts sociaux actuels ne pourrait pas être étendue à d'autres dépenses sociales, de façon à encore diminuer le coût total de la réforme envisagée. Ce n'est malheureusement pas le cas. Trois grands postes sont à considérer à cet égard : le système de retraite, les dépenses de santé et l'assurance chômage. S'agissant du premier, on a déjà pris en compte sa composante redistributive en incluant le minimum vieillesse dans les transferts sociaux. On a vu par ailleurs que, en dehors du problème important de l'équilibrage intergénérationnel, le montant restant devait être considéré comme des salaires différés plutôt que comme une dépense sociale de nature redistributive. Les dépenses de santé, en revanche, constituent un bon exemple d'un Gamma surélevé, c'est à dire d'un dispositif redistributif à transfert à peu près uniforme (la couverture maladie) et à taux marginal constant de prélèvement (à l'asymétrie près des taux de cotisation entre actifs et retraités). De toute évidence, on ne saurait réduire la couverture de santé sans augmenter en proportion le montant du transfert uniforme de 30 000 F ; rien n'est donc à gagner de ce côté-là. Enfin, les indemnités de chômage n'ont finalement aucun caractère redistributif lorsqu'on les considère du pur point de vue de l'assurance, c'est à dire lorsqu'on prend en compte les cotisations correspondantes et que l'on suppose l'équilibre comptable du système. L'indemnisation du chômage a alors le même statut de salaire différé que le versement des retraites ; il n'y a pas lieu de les remplacer par le transfert uniforme.

Une dernière source d'économie doit être considérée qui correspond au gain d'efficacité à attendre du passage de la courbe de redistribution en S à une courbe en Gamma. Si le remplacement du palier horizontal du S redistributif actuel par une courbe de redistribution dont la pente est positive, c'est à dire le passage d'un taux marginal de prélèvement proche de 100 % à un taux plus faible, est susceptible d'augmenter l'offre de travail, l'emploi et la production, alors ce gain de revenu devrait venir réduire le coût de l'opération qui a été estimé à revenu primaire constant

pour l'ensemble de la population. Mais, justement, il est clair que dans la réforme envisagée ici, la baisse du taux marginal de prélèvement sur les revenus les plus faibles s'accompagnerait d'une hausse du taux marginal de prélèvement sur tous les autres revenus d'une ampleur telle que les gains d'efficacité à attendre du premier phénomène seraient probablement entièrement dissipés dans les pertes d'efficacité dues au second. Le solde global en termes de revenu primaire risquerait même d'être négatif.

Si le coût d'assurer à tous un transfert uniforme de l'ordre de 30 000 F par équivalent-adulte ne peut être ramené à un niveau significativement inférieur au montant estimé précédemment de 1 000 milliards de francs, force est de reconnaître que le passage du S redistributif au Gamma surélevé est impossible, ou qu'il doit s'effectuer avec un montant plus faible du transfert uniforme, ce qui signifie une baisse du niveau de vie pour toutes les personnes qui vivent actuellement sur les minima sociaux (RMIstes et bénéficiaires du minimum vieillesse sans aucune ressource propre). Il paraît sage de diminuer les ambitions de la réforme, et de passer du S actuel à un Gamma commençant en dessous du palier horizontal du S (courbe Γ' sur la figure suivante) plutôt que sur ce palier (courbe Γ). Comme la pente des deux branches du Gamma est liée à son point de départ, c'est-à-dire le niveau du transfert uniforme, on retrouve l'arbitrage fondamental entre équité et efficacité discuté dans la première partie. Plus l'origine du Gamma est élevée, plus sa pente est faible. Autrement dit, plus le transfert uniforme est généreux, plus élevé est le taux marginal de prélèvement sur l'ensemble de la population, et moins importants sont les gains que l'on peut attendre de la réforme.

Si l'on refuse que le niveau de vie des plus pauvres soit affecté négativement par la réforme analysée, une solution intermédiaire consiste à leur garantir le revenu maximum des deux systèmes. Ce faisant, on en revient à une courbe de redistribution en forme de S, en adjoignant au Gamma précédent une partie du palier horizontal du S initial. C'est cette combinaison qui est décrite par la courbe en gras de la figure suivante. Le passage du S initial à cette nouvelle courbe ne correspondrait plus à l'éli-



mination totale de la trappe à pauvreté mais simplement à son rétrécissement. Ce qui n'est pas sans conséquences. Ainsi, passer de l'inactivité avec R.M.I. à un emploi à mi-temps au S.M.I.C. ou à un C.E.S. n'offre qu'un gain minime de revenu disponible dans le système actuel. Cette même décision pourrait au contraire représenter un gain sensible de revenu disponible dans le système réformé ; même si, en revanche, le revenu supplémentaire obtenu en acceptant un emploi de 10 heures hebdomadaires payées au taux du S.M.I.C. horaire continuerait d'être imposé à un taux élevé.

C'est ce système intermédiaire que nous nous proposons à présent d'explorer de façon plus détaillée. Nous allons cependant voir que la contrainte de financement de l'ensemble du système continue de limiter sérieusement le gain d'efficacité que l'on peut attendre dans la partie gauche du S redistributif ; mais qu'en revanche, les avantages obtenus sur le restant de la courbe correspondent à ceux que l'on peut espérer.

Reprofiler le S

En application des principes précédents, et pour fixer les idées, retenons le principe d'un transfert uniforme égal à la moitié du

précédent, soit 15.000 F par équivalent-adulte, en comptant comme auparavant un couple pour 1,6 adultes et un enfant pour 0,5. En suivant la même démarche, commençons par considérer ce transfert de façon isolée, c'est à dire en superposition au système redistributif existant. Le montant total de ce nouveau transfert serait de l'ordre de 600 milliards. En l'absence de la surtaxe pour hauts revenus, on peut alors calculer que la neutralité budgétaire est obtenue avec un taux uniforme d'imposition de l'ensemble des revenus super-bruts des ménages de l'ordre de 13,3 %[23]. Le calcul de l'impôt dû est alors extrêmement simple. Un foyer de deux adultes et deux enfants sans revenu d'aucune sorte percevrait dans cette redistribution un transfert égal à 39 000 F annuels. Ce transfert reste positif mais diminue progressivement lorsqu'augmente le revenu brut du ménage. Il est encore de 26 000 F si le ménage perçoit le S.M.I.C. et s'annule pour un revenu d'activité de l'ordre de 3 fois le S.M.I.C. Au-delà de cette limite, le transfert devient négatif et le ménage paye donc un véritable impôt. Compte tenu du prélèvement à la source de 12 %, on peut calculer qu'un ménage bénéficiant d'un revenu d'activité de 4 S.M.I.C., soit 240 000 F (net) par an ne recevra plus que 190 000 F après prélèvement. Compte tenu du transfert reçu, l'impôt total payé ne sera cependant que de 13 800 F pour une année. Mais il s'élèvera à 27 000 F pour un ménage recevant 5 fois le S.M.I.C. et à 96 000 F à 10 fois le S.M.I.C.

Une surtaxe imposée sur les plus hauts revenus permettrait de diminuer le taux de prélèvement uniforme et par conséquent de relever le seuil au-delà duquel le transfert total net est négatif, au prix d'un alourdissement de la charge supportée par les plus riches. Un doublement du taux marginal pour les hauts revenus, disons les deux déciles les plus élevés, ou encore tous les ménages ayant un revenu supérieur à environ 90 000 F par part, selon le principe du quotient familial dans le système actuel[24], permettrait de diminuer le taux uniforme de taxation de 13,3 à 11,6 %, et ferait passer le taux de prélèvement marginal des plus riches de 13,3 à 23,1 %. Appliqué à l'ensemble de la population on peut calculer qu'un tel système conduirait à un transfert de

l'ordre de 200 milliards de francs des 30 % les plus riches aux 70 % les plus pauvres. Ce chiffre est approximativement égal aux performances redistributives de l'ensemble du système actuel, lorsque l'on considère ses seules composantes véritablement redistributives, c'est à dire les impôts sur le revenu et la fortune, l'ensemble des prestations familiales, et le minimum vieillesse.

A l'exemple des calculs conduits précédemment, il reste toutefois à prendre en compte que le transfert uniforme doit se substituer partiellement ou complètement selon les cas aux transferts existants.

Substitution des transferts

En vertu du principe de construction de ce système mixte, le transfert uniforme ne doit pas être considéré comme un ajout mais comme un substitut aux transferts existants, tant que ceux-ci n'excèdent pas le montant du transfert uniforme. Prenons par exemple le cas des allocations familiales, qui constituent dans le système actuel l'un des rares cas de transfert forfaitaire. Dès lors que le transfert uniforme prend effectivement en compte la taille de la famille il se substitue naturellement aux allocations familiales. Par ailleurs, comme il est, sous les hypothèses retenues, presque toujours supérieur au montant actuel des allocations familiales[25], aucune précaution particulière n'est à prendre. Pour tous les autres transferts qui sont dans le système actuel assortis de conditions de ressources, deux cas sont possibles. Soit le transfert initial, ajouté aux allocations familiales, est inférieur au gain de revenu disponible permis par le nouveau système, auquel cas il est complètement remplacé par le transfert uniforme. Soit il est supérieur au gain de revenu disponible, et il est alors amputé d'un montant égal à ce gain. A titre d'exemple du premier cas, considérons une famille qui reçoit une allocation logement de 5 000 F par an et des allocations familiales pour un montant de 8 000 F. Supposons que le transfert uniforme net de l'impôt payé sur les revenus d'activité lui assure un gain de revenu disponible de 15 000 F par an. En recevant le transfert uniforme, cette famille perd donc le bénéfice de l'allocation logement et des

allocations familiales. Le R.M.I. et l'exemple de transfert uniforme considéré au paragraphe précédent illustrent le deuxième cas. Un RMIste célibataire touche actuellement 42 000 F par an au titre du R.M.I. et de l'allocation logement, mais le transfert uniforme n'est que de 15 000 F. Le R.M.I. et l'allocation logement sont alors amputés conjointement de 15 000 F et la personne concernée continue de jouir d'un revenu disponible de 42 000 F.

Etant donné ce remplacement total ou partiel des transferts existants par le transfert uniforme, le taux d'imposition nécessaire pour atteindre l'équilibre est inférieur à celui que nous avons mentionné plus haut. Une estimation précise est difficile, puisqu'il faut connaître la distribution statistique du montant des prestations reçues par les ménages (pour compter ceux qui reçoivent plus ou moins que le transfert uniforme considéré). Les simulations grossières effectuées à ce jour[26] donnent pour le dispositif envisagé (15 000 F par équivalent-adulte et par an) une réduction du montant total des transferts de l'ordre de 180 milliards de francs, sur un total dont on a déjà vu qu'il se montait à environ 270 milliards. Autrement dit, parmi tous les bénéficiaires de prestations familiales et de transferts au titre des « minima sociaux » (soit le R.M.I., les allocations aux adultes handicapés et le minimum vieillesse), ceux qui perçoivent actuellement plus de 15 000 F par an et par équivalent-adulte reçoivent globalement un supplément de 90 milliards de francs par rapport à ce seuil. Le coût total du dispositif analysé n'est plus de 600 mais de 420 milliards de francs. Il pourrait donc s'équilibrer avec un taux de prélèvement de l'ordre de 9,3 % sur les revenus super-bruts des ménages en l'absence d'une surtaxe sur les revenus les plus élevés, et un taux uniforme supplémentaire de 6,8 % dans le cas d'un doublement du taux pour les deux déciles supérieurs.

Redéfinition de l'impôt sur le revenu

Le remplacement partiel des transferts existants par un transfert uniforme associé à un taux marginal constant de prélèvement doit améliorer l'efficacité du système redistributif dans le bas de la dis-

tribution, tout en renforçant sa progressivité. Selon notre projet initial, il reste encore à transformer le dispositif de l'impôt sur le revenu, avec deux objectifs : d'une part, diminuer les taux marginaux de prélèvement dans le haut de la distribution des revenus (ce qui était impossible avec la première réforme envisagée du fait du taux de prélèvement prohibitif nécessaire pour financer un transfert uniforme au niveau du R.M.I.) ; d'autre part, rétablir la progressivité de l'ensemble du système à un niveau proche de ce qu'elle est actuellement. Ceci peut s'effectuer simplement en insérant l'impôt sur le revenu dans le système d'imposition à deux tranches décrit plus haut. L'impôt sur le revenu qui ne touche pour l'instant que la moitié supérieure de la distribution, avec une très forte concentration dans les déciles les plus élevés, se verrait ainsi remplacé par un taux proportionnel sur l'ensemble de la population assorti d'une surtaxe pour les revenus les plus élevés.

En respectant les contraintes retenues précédemment pour cette surtaxe – doublement du taux marginal d'imposition pour les revenus des deux derniers déciles – on peut calculer que, à revenus primaires constants, le montant actuel de l'impôt sur le revenu est obtenu avec un prélèvement proportionnel égal à 5,1 % des revenus super-bruts et une surtaxe à un taux égal conduisant donc à un taux marginal de 10 % pour les revenus supérieurs. Rapportés aux revenus nets de toute cotisation sociale, c'est à dire les revenus qui font l'objet de la déclaration annuelle de revenus à l'autorité fiscale, ces taux sont respectivement équivalents à 7.4 et 14.7 %, la surtaxe s'appliquant comme auparavant sur l'écart à un seuil de revenu de 90 000 F par personne et par an[27].

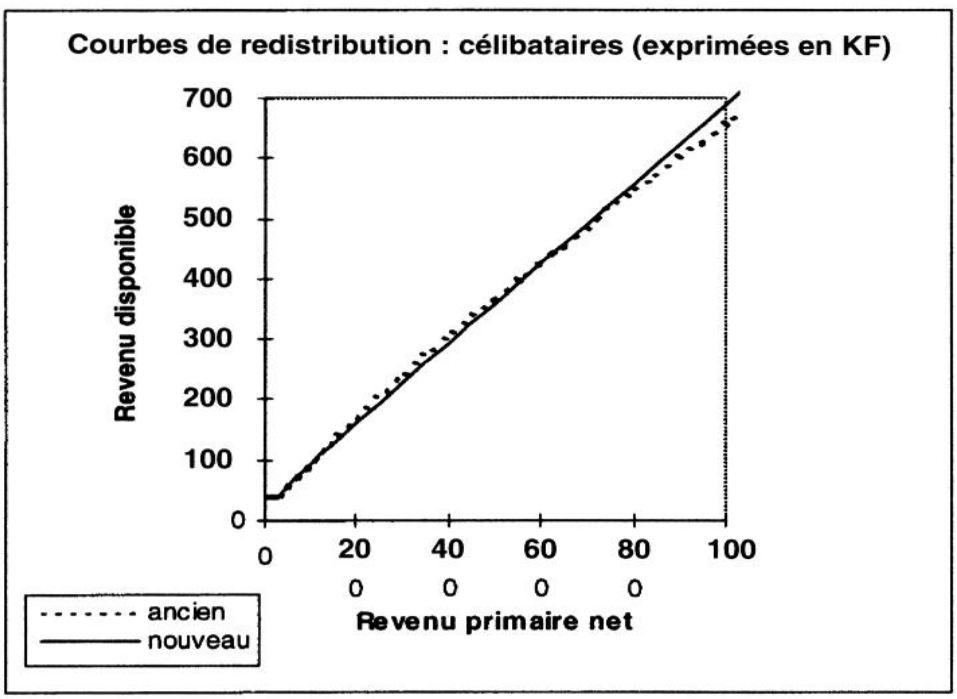
La définition du seuil en termes de revenu par personne signifie implicitement que la surtaxe envisagée ici serait, comme l'impôt sur le revenu actuel, fondée sur le principe du quotient familial. Il faut voir cependant que le quotient familial n'est utilisé ici que pour déterminer le seuil de déclenchement d'une surtaxe uniforme. Il ne présente donc pas les mêmes inconvénients que dans le système en place où il revient à réduire d'autant plus les impôts des familles nombreuses qu'elles ont un revenu

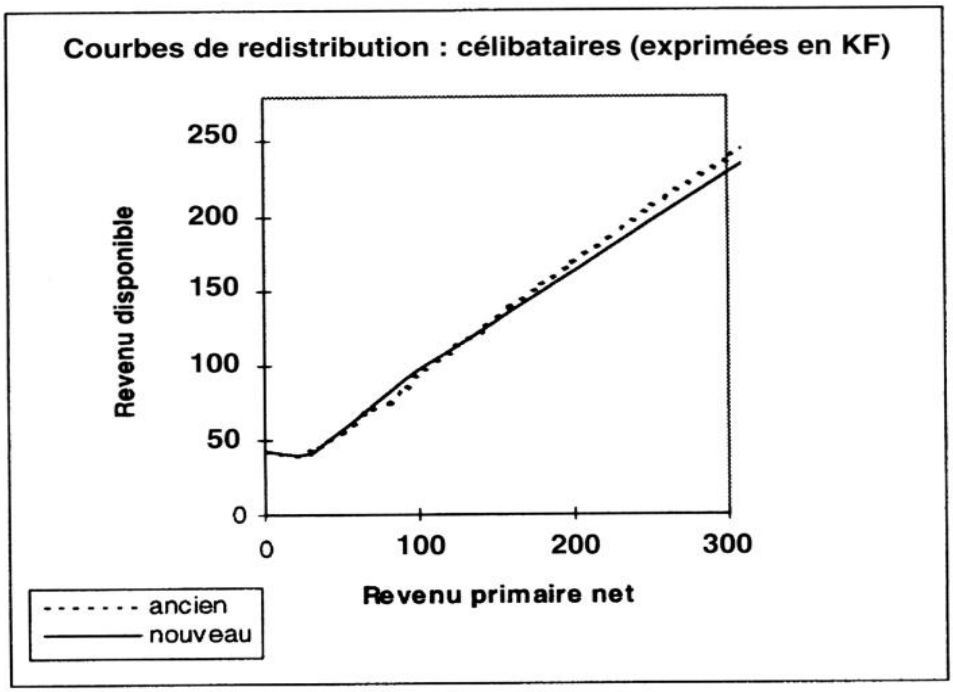
élevé (en dessous du plafond de 15 000 F par part). Au total, cette surtaxe aurait donc finalement des caractéristiques assez différentes de l'impôt sur le revenu existant. C'est surtout le fait que, à l'opposé du prélèvement proportionnel sur l'ensemble de la population, elle nécessite une déclaration de revenu de la part du contribuable, qui conduit à l'assimiler à un reprofilage de l'impôt sur le revenu dans le système actuel, tandis que le prélèvement proportionnel constituerait plutôt un élargissement du modèle de la C.S.G.

On objectera alors que la réforme envisagée diminuerait drastiquement la progressivité de l'imposition du revenu dans le système actuel, en transférant une partie de la charge actuelle de l'impôt des ménages les plus aisés aux plus modestes. Ceci serait exact si la réforme se limitait au reprofilage qui vient d'être décrit de l'impôt sur le revenu. Mais cette modification doit s'ajouter au dispositif de transfert uniforme présenté précédemment, et au prélèvement proportionnel qui lui est associé. Il faut donc d'un côté faire la somme des taux de prélèvement obtenus dans les deux cas, et de l'autre prendre en compte l'effet du transfert uniforme. L'étude de quelques cas types va permettre de se rendre compte de l'effet global de ces deux ensembles de mesures.

Prenons tout d'abord l'exemple d'un célibataire touchant le S.M.I.C. et payant un loyer de 1500 F par mois. Dans le système actuel, il acquitte 600 F au titre de l'impôt sur le revenu et reçoit une allocation logement pour un montant de 3 000 F par an[28]. Dans le système proposé et avec les paramètres retenus, il recevrait le transfert uniforme de 15 000 F et serait soumis à un taux de prélèvement égal à 6,8 % + 5,1 % = 12,0 % de son revenu super-brut, soit 17 % de son revenu net de cotisations sociales, ou encore 10 200 F. On constate donc que le passage du système actuel au système analysé ici entraîne une augmentation de 2 400 F du revenu disponible de cette personne. Cet avantage somme toute assez limité est cependant dû à l'effet de la décote dans le système actuel, mécanisme qui diminue l'impôt sur le revenu des ménages ayant à acquitter un montant inférieur ou égal à 4000 F. Le même célibataire

avec un revenu égal à 1,3 fois le S.M.I.C. n'a plus droit à la décote ni à l'allocation logement. Avec la réforme envisagée ici, son revenu augmenterait d'environ 6 000 F, soit une augmentation relative de 8 %. Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, cet avantage décroît ensuite régulièrement à partir du moment où le revenu déclenchant la surtaxe, c'est à dire 90 000 F net, est atteint. Les deux systèmes sont équivalents pour un niveau de revenu de l'ordre de 130 000 F par an, soit à peu près le salaire moyen. Le solde de la réforme devient ensuite négatif pour une tranche très large de revenus. Puis il redevient positif pour les très hauts revenus – supérieurs 700 000 F par an – pour lesquels la baisse du taux marginal de prélèvement devient l'effet dominant. Au titre du seul impôt sur le revenu, ce taux marginal est en effet égal à 40 % dans le système actuel, en dessous des plafonds donnant droit aux abattements de 10 % et 20 % sur le revenu imposable, et de 56.8 % au-delà. Conformément à l'objectif annoncé il a été réduit à 34 % dans la réforme envisagée[29].





A l'autre extrême de l'éventail des revenus, on constate par ailleurs, que, contrairement à ce qui était attendu, les progrès réalisés en matière de taux marginal de prélèvement sont extrêmement réduits. Pratiquement, le palier horizontal du S redistributif ne s'est pas modifié. La règle selon laquelle une réforme ne devait pénaliser personne dans les tranches inférieures de revenu a conduit à laisser inchangée la partie de la courbe de redistribution qui correspond au R.M.I., c'est-à-dire en dessous de 30 000 F de revenu net, et le gain de la réforme se révèle très faible pour les revenus immédiatement supérieurs.

Ce résultat est important car il suggère que, en l'état actuel des choses, il existe peu de marge de manœuvre pour rétablir une contrainte budgétaire réellement incitative pour les plus faibles revenus, sans modifier le niveau de vie que garantit le système actuel et sans augmenter le taux maximum de prélèvement marginal sur les revenus plus élevés au-delà des seuils observés dans le système actuel. Avec la réforme envisagée ici, le gain net de revenu par rapport au système actuel pour une personne touchant les 2/3 du S.M.I.C. serait de 300 F. Même si l'avantage net par rapport à une personne dont le revenu d'activité serait

nul et qui toucherait le R.M.I. et l'allocation logement, est dans le système actuel très limité – il est de 6 000 F ! – l'incitation supplémentaire due à la réforme est bien trop réduite pour pouvoir espérer qu'elle produise un quelconque changement de comportement. Il en va de même lorsque l'on considère le passage de l'inactivité avec le R.M.I. à un emploi à temps complet au S.M.I.C. ou même légèrement plus. Dans le système en vigueur, le gain net de revenu disponible par rapport au R.M.I. plein est de 20 000 F pour un emploi au S.M.I.C. La réforme envisagée porte le gain à 22 400 F ; il est difficile d'imaginer que ceci représente un argument d'appel puissant pour un retour à l'emploi.

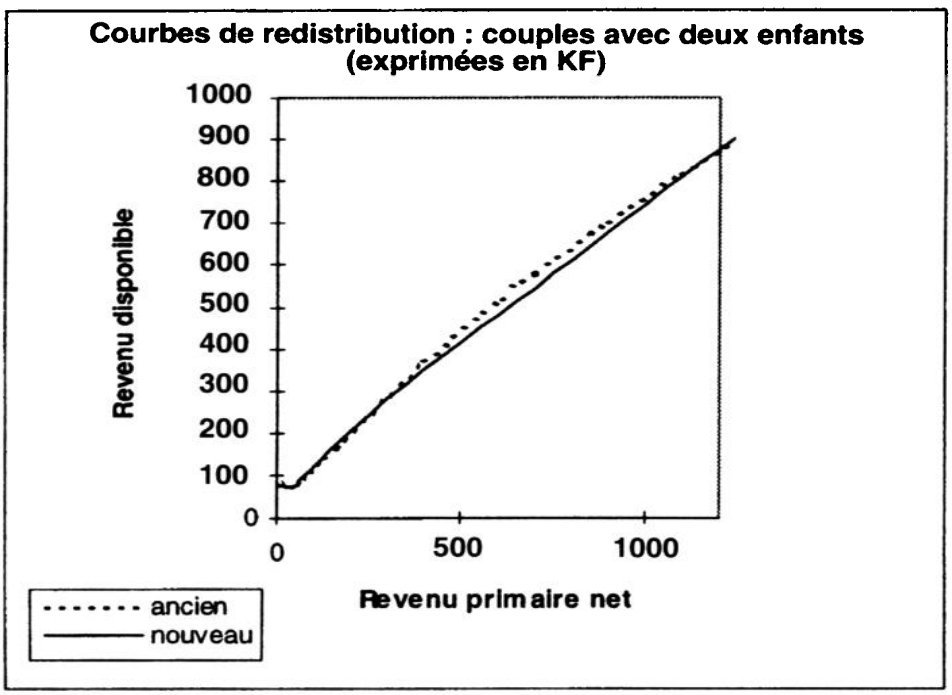
Il n'est pas envisageable qu'il en soit autrement si l'on s'impose des limites sur les taux marginaux auxquels sont soumis les ménages bénéficiant de revenus plus élevés. Dans la réforme proposée, augmenter l'incitation au travail passe par une hausse du montant du transfert uniforme. Mais justement parce que le transfert est uniforme, le financement de la hausse qui serait jugée nécessaire pour rétablir les incitations au travail dans la partie plate du S redistributif conduit à des taux d'imposition croissants. On peut ainsi calculer que chaque augmentation du transfert de 1000 F par an du revenu disponible au niveau du S.M.I.C. exigerait avec le système considéré ici une hausse du taux d'imposition générale de 0.6 %. sur les revenus super-bruts de l'ensemble de la population. Par ailleurs, si l'on désire limiter le taux marginal d'imposition sur les revenus les plus élevés à environ 40 %, soit le taux de la dernière tranche du barème actuel de l'impôt sur le revenu (après application des abattements de 10 % et 20 %) alors on peut estimer que, à partir du système actuel, le gain de revenu disponible annuel au niveau du S.M.I.C. ne doit pas excéder 3 000 F d'augmentation par rapport aux chiffres indiqués précédemment. En d'autres termes, faire passer le gain de revenu disponible au niveau du S.M.I.C. de 2 000 F à 5 000 F par an, entraîne une hausse du taux marginal d'imposition maximal (exprimé en termes de revenu net) de 34 % à 40 %. L'espace de choix apparaît donc assez limité.

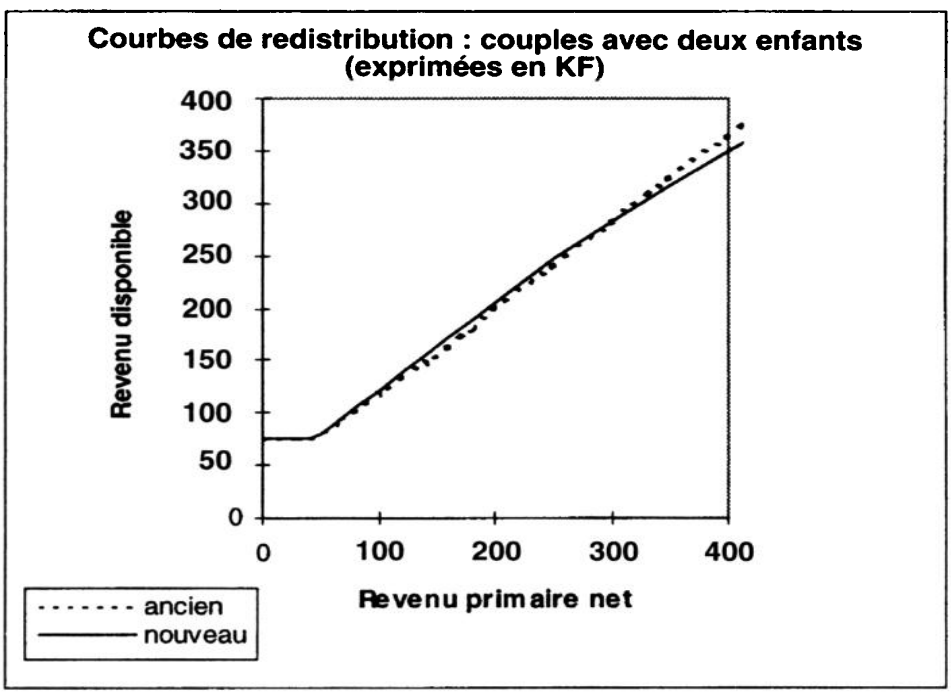
Une remarque peut être faite à ce point. La conclusion précédente peut sembler largement due à l'universalité du système proposé. Rétablir des incitations efficaces en bas de la pyramide des revenus paraîtrait facile si l'on ne se contraignait pas à ce que tout gain de revenu disponible au niveau du S.M.I.C. à mi-temps ou à plein temps ne s'accompagne d'un gain équivalent dans le transfert uniforme effectué à l'ensemble de la population. Malheureusement, il s'agit là d'une illusion d'optique. Si l'on ne modifie pas le montant du revenu minimum dont peuvent disposer les individus dans le système actuel, et si l'on désire limiter la réforme aux plus bas revenus, augmenter les incitations exigerait en fait de créer au voisinage du S.M.I.C. un nouveau palier horizontal de la courbe de redistribution. On aurait simplement repoussé le problème des incitations un peu plus haut !

La conclusion est donc simple. Etant donné l'héritage du système en place, la réforme envisagée ne permet de réduire l'inefficacité apparente de la courbe de redistribution pour les revenus les plus bas que de façon très limitée. Par contre, le dispositif analysé ici, et qui représente une simplification absolument considérable du système en place, conduit bien à une progressivité accrue des prélèvements et des transferts dans la plus grande partie de l'éventail des revenus, tout en assurant une baisse sensible du taux marginal de prélèvement ; celle-ci étant sensible non seulement au sommet de la distribution des revenus, mais également dans une zone intermédiaire commençant à environ 4 fois le S.M.I.C. pour des célibataires. Une bonne partie de l'objectif fixé est donc atteinte.

L'étude d'autres cas-types comme les couples ou les couples avec deux enfants effectuée dans les graphiques qui suivent ne remet pas en cause cette conclusion. La partie plate du S redistributif est modifiée de façon très marginale, et la simplification du système de prélèvement s'effectue à l'avantage des revenus moyens, c'est à dire des familles qui jouissent d'un revenu se situant entre 0,5 et 2 fois le S.M.I.C. par équivalent-adulte. Comme pour les célibataires, la baisse du taux marginal de prélèvement a lieu à un niveau relativement élevé, qui est de l'ordre de 10 fois le S.M.I.C. pour les couples. Quant

au seuil à partir duquel le nouveau système n'est plus défavorable aux hauts revenus, il est supérieur au million de francs dans les deux cas, et ne concerne donc qu'une proportion trop limitée de ménages pour que la perte de progressivité dans cette zone de l'éventail des revenus ait un coût significatif en matière de recette budgétaire.





Les autres composantes du système

On n'a considéré jusqu'à présent que les composantes véritablement redistributives du système actuel, c'est à dire les allocations familiales, les prestations sous conditions de ressource et l'impôt sur le revenu, et la façon de les remplacer, totalement ou partiellement, par un transfert uniforme, un taux constant d'imposition et une surtaxe. Il est temps à présent de considérer les autres composantes et d'examiner comment elles pourraient s'insérer dans ce même cadre. Comme elles correspondent le plus souvent à des prélèvements proportionnels, il suffirait a priori de les intégrer au taux d'imposition uniforme du nouveau système. Mais ceci soulève des problèmes d'asymétrie entre retraités et actifs qui nécessite un traitement particulier.

Les prélèvements à considérer à présent sont donc tous ceux qui pèsent sur les revenus du travail – salarié ou indépendant – sans pouvoir être considérés comme des salaires différés. Il s'agit donc principalement des cotisations maladie, tant à la charge des employés que des employeurs, et des prélèvements finançant la politique familiale. Les autres charges pesant sur les revenus du travail, c'est à dire les cotisations aux régimes de retraite et à l'assurance chômage, sont considérés comme une épargne ou une assurance et donc comme un revenu futur ou contingent des actifs.

Si l'on ajoute la C.S.G. et le R.D.S. aux cotisations prélevées au titre de la santé et de la famille, on arrive à un total d'environ 850 milliards de francs, soit un peu moins que 20 % du revenu super-brut de l'ensemble des ménages. En ajoutant ce chiffre au taux de base de 12 % auquel on a abouti précédemment au titre du financement du transfert uniforme et du reprofilage de l'impôt sur le revenu, on obtient ainsi qu'un prélèvement proportionnel de 32 % sur l'ensemble des revenus super-bruts des ménages associé à une surtaxe de 12 % pour les hauts revenus permettrait le financement d'un transfert uniforme de 15 000 F par équivalent-adulte et le maintien de celui de l'ensemble des prestations sociales (hors retraite et chômage).

Ce système doit se comparer à un prélèvement au titre des cotisations maladie, famille, la C.S.G., le R.D.S. et l'impôt sur le revenu qui monte aujourd'hui en moyenne à 26 % du revenu super-brut des ménages : il est prélevé de façon différente, proportionnelle mais à des taux différents pour la maladie sur les revenus du travail et les retraites, proportionnelle aux revenus du travail pour les cotisations finançant la politique familiale, également à l'ensemble des revenus du travail et de l'épargne (à quelques exceptions près) pour la C.S.G. et le R.D.S., progressivement sur les revenus imposables à l'impôt sur le revenu. Le système envisagé étant beaucoup plus systématiquement proportionnel, il implique que certains types de revenus soient assez pénalisés par rapport à ce que l'on observe actuellement. A l'évidence, c'est le cas des revenus de retraite et des revenus de l'épargne qui, à travers la proportionnalité, participeraient comme les revenus du travail au financement de l'assurance maladie et de la politique familiale alors que, à ce titre, ils ne sont soumis à l'heure actuelle qu'à des charges réduites, ou à aucune charge.

Pour les retraites, la question est essentiellement de savoir s'il est souhaitable qu'une redistribution ait lieu des inactifs vers les actifs. Si ce n'est pas le cas, alors, il est facile de rétablir les valeurs relatives de ces deux types de revenu à leur niveau actuel. Etant donné le système de retraite par répartition, il suffit de verser aux retraités le manque à gagner que représenterait pour eux la hausse des cotisations maladie et famille et de prélever sur les actifs la somme correspondante au titre des cotisations retraite. Au total, rien n'aura changé ni pour les retraités ni pour les actifs – en dehors évidemment du transfert uniforme et du reprofilage correspondant de l'impôt sur le revenu. Ces derniers paieront simplement au titre de la retraite une partie de ce qu'ils payaient auparavant au titre de la maladie.

Il se peut même qu'ils soient gagnants dans cette substitution grâce à la part du fardeau initial transféré aux revenus de l'épargne. La situation est cependant à cet égard ambiguë. Compte tenu de la diversité des produits existants et de la défiscalisation totale ou partielle d'un grand nombre d'entre eux (livrets A, Pep, contrats d'assurance vie, etc.), il est difficile de connaître le

taux moyen d'imposition dans le régime actuel. Tout au plus peut-on penser qu'il est probablement inférieur au taux d'imposition libératoire de 19 % en vigueur sur les revenus d'obligations. Dans le système envisagé, le taux de prélèvement sur les revenus d'épargne serait le même que sur les autres revenus, soit 32 %, ce qui devrait représenter une hausse très substantielle par rapport aux dispositions actuelles. Bien entendu, le dispositif de l'avoir fiscal garantissant que les profits des sociétés ne sont pas soumis à une double imposition continuerait de s'appliquer de telle sorte que, à la différence d'autres types de revenu financier, les dividendes ne seraient pas soumis au prélèvement de 32 %. Il est de ce point de vue assez intéressant que le taux de l'impôt sur les bénéfices soit justement de cet ordre de grandeur. Globalement, le système envisagé apparaîtrait ainsi relativement neutre par rapport aux diverses sortes de placements.

Quoi qu'il en soit, il est peu probable que la hausse proposée de l'imposition des revenus de l'épargne, son uniformisation et son alignement avec l'imposition d'autres types de revenu, puissent conduire à une recette fiscale supplémentaire très supérieure à une quarantaine de milliards de francs. L'économie à réaliser sur les prélèvements frappant les revenus du travail dans le système actuel paraît donc limitée, de l'ordre de 1 %.

On sait que la fiscalité de l'épargne pose, plus que celle d'autres revenus, un problème de concurrence fiscale internationale. Les capitaux financiers sont mobiles et les imposer plus lourdement qu'à l'étranger risque de provoquer leur fuite. Dans le présent contexte européen, il n'est pas sûr que ceci provoque des difficultés de financement des entreprises nationales comme on le craignait à une époque. En revanche, un tel exode priverait le pays d'une recette fiscale qui n'est pas négligeable. Si le taux de 32 % envisagé ici cadre assez bien avec certaines recommandations d'harmonisation de la fiscalité des revenus de l'épargne dans l'Union européenne, la surtaxe de 12 % proposée pour les revenus les plus élevés risquerait de conduire pour les ménages les plus aisés à une délocalisation de leurs actifs financiers. Exonérer les revenus de l'épargne de cette surtaxe peut être un aménagement à considérer dans le système envisagé, auquel cas il fau-

drait également corriger légèrement l'équilibre budgétaire du dispositif et diminuer d'autant le gain de recette fiscale envisagé précédemment sur les revenus de l'épargne.

L'ensemble du système

La boucle est à peu près bouclée. Nous sommes partis de l'idée que la réforme nécessaire à long terme de notre système redistributif devait le rendre plus simple, plus progressif et plus efficace du point de vue des incitations économiques et que ceci passait essentiellement par une « linéarisation » de la courbe de redistribution. Nous avons alors exploré les possibilités d'aboutir à un tel résultat en utilisant le principe de l'impôt négatif, tout en s'imposant la contrainte que la réforme envisagée ne pouvait pas diminuer le niveau de bien-être des plus défavorisés. Cette réflexion nous conduit à suggérer que soit retenu comme objectif de réforme un dispositif de redistribution qui aurait au total les caractéristiques suivantes :

• Un prélèvement proportionnel au premier franc et à la source sur l'ensemble des revenus super-bruts des ménages (c'est à dire le coût total du travail salarié, les excédents d'exploitation des indépendants, les revenus de l'épargne et les retraites) à un taux légèrement supérieur à 30 %. Ce prélèvement se substituerait à l'ensemble des charges sociales sur les salariés, les indépendants et les retraités distinctes des cotisations de retraite et de chômage. Par ailleurs, il exigerait une redéfinition du taux des cotisations de retraite des personnes actives de façon à maintenir les valeurs relatives des revenus des actifs et des retraités proches des niveaux actuels.

• Une surtaxe marginale sur les revenus les plus élevés égale à 12 % des revenus super-bruts, ou à 17 % des revenus nets. Cette surtaxe s'appliquerait aux deux déciles supérieurs de la distribution, c'est à dire sur la fraction des revenus nets supérieurs à un montant qui serait aujourd'hui fixé à 90 000 F par part si le système du quotient familial devait être appliqué. Une exonération des revenus de l'épargne, déjà soumis au prélèvement

de 32 %, pourrait toutefois être imposée par une politique d'harmonisation européenne.

• Un transfert universel de 15 000 F par équivalent-adulte se substituant à tous les transferts existants dans le système actuel lorsqu'ils sont d'un montant total inférieur.

Cet ensemble de mesures, budgétairement neutres, remodèlerait complètement le bloc du système de prélèvements et de redistribution que constituent à l'heure actuelle les charges sociales hors retraite et chômage, l'impôt sur le revenu, l'ensemble des prestations familiales et les minima sociaux. Il laisserait inchangées les autres composantes du système dont le rôle redistributif est de toute façon limité[30].

Par rapport aux objectifs visés, il est clair que le dispositif proposé représente une simplification importante du système en place et devrait contribuer à en augmenter la transparence. Il est également évident qu'il lui assurerait globalement une plus grande progressivité. Même si quelques ménages à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus peuvent être finalement gagnants, il n'en reste pas moins que les modifications envisagées entraîneraient par rapport au système en vigueur une redistribution significative des déciles supérieurs vers le bas de la redistribution.

Le tableau suivant donne une idée de ces divers effets[31]. La réforme envisagée contribuerait à une augmentation du revenu disponible de 13 % pour le premier décile et de 5 % pour le second décile. A l'autre extrémité, la perte est sensible surtout pour le 9e décile mais elle ne dépasse pas 2 %. Le chiffre indiqué pour le décile le plus élevé est poche de zéro, mais il dissimule une asymétrie entre les ménages les plus aisés, qui gagnent à la baisse du taux marginal supérieur d'imposition, et ceux qui se trouvent dans les deux premiers tiers du décile et qui perdent à la réforme.

Décile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Revenu disponible (KF par personne et par an)	30	44	53	62	71	81	92	107	132	215
Gain dûs à la réforme envisagée (en pourcentage)	13.3	4.9	2.8	2.4	0.9	0.7	0.6	-0.8	-1.9	-.1

S'agissant des progrès en matière d'incitation, force est de constater qu'ils se limitent à la partie haute de la distribution des revenus, pour laquelle on a montré que le taux marginal de prélèvement pouvait être diminué de façon substantielle par rapport au système actuel (d'environ 40 % pour les ménages se situant dans la tranche supérieure d'imposition du revenu, mais en dessous du plafond des déductions de 10 et 20 %, à un taux marginal de 34 %), sans entamer véritablement la progressivité de l'ensemble du dispositif redistributif. Dans la partie basse, en revanche, on a montré que la relative générosité du système en place en matière de minima sociaux empêche de redonner une pente positive à la courbe de redistribution sans alourdir de façon considérable, et pratiquement prohibitive, le taux marginal de prélèvement sur l'ensemble de la population. En fait, même une réduction significative de la longueur du palier horizontal de la courbe de redistribution constitue un objectif possible mais délicat à atteindre.

Ce constat a également des implications en ce qui concerne le côté demande du marché du travail. Rendre plus incitatif le retour à l'emploi à partir d'une situation de R.M.I. signifie essentiellement une augmentation significative des revenus disponibles pour des actifs se situant au voisinage du S.M.I.C. actuel. Mais si un tel objectif pouvait être atteint par une réforme du système redistributif, on bénéficierait alors d'une certaine marge de liberté pour abaisser le salaire minimum et le coût du travail sans pour autant éliminer les incitations créées par la réforme. En effet, des individus dont la productivité serait légèrement inférieure au S.M.I.C. actuel continueraient de bénéficier des avantages de la réforme même si l'on décidait d'abaisser le niveau du salaire minimum[32]. Dans le cas présent, cependant, il semblerait que cette éventualité ne puisse être réellement envisagée faute de pouvoir augmenter le revenu disponible de façon importante aux alentours du S.M.I.C. La réduction du coût du travail peu qualifié doit donc être obtenue par d'autres moyens, qui n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière dans l'exploration qui précède. Seules deux possibilités sont apparues naturellement au cours de l'analyse ; aucune n'étant vraiment originale.

La première consiste à augmenter la part des retraités dans le financement de l'assurance santé, et la deuxième à financer une réduction de l'imposition des revenus du travail par l'augmentation envisagée de l'imposition des revenus de l'épargne, soit en fait des mécanismes qui relèvent très exactement de la logique des récentes augmentations de la C.S.G. Comme ces mesures ne peuvent être que d'ampleur limitée, il parait certain que des dispositions spécifiques sont à considérer si l'on désire réduire le coût du travail non qualifié de façon substantielle.

En conclusion, on peut rappeler l'objectif fondamental de ce travail : indiquer des pistes, suggérer des directions, baliser le terrain en vue d'avancées à venir. Il serait vain de chercher ici un projet détaillé de réforme, ni même une proposition préliminaire. De nombreuses questions sont encore à résoudre, de nombreuses options à trancher. Reste l'essentiel. En matière de réforme du système redistributif, une approche globale est indispensable. Il faut, avant tout, décider de la forme générale du système à venir, en réalisant les arbitrages nécessaires entre équité et efficacité, protection et incitation, et surtout en replaçant les différents choix dans un cadre global quantifié et cohérent. Nous souhaitons que les outils proposés ici puissent fournir des aides utiles dans cette démarche, et que les grandes lignes tracées en quelques pages puissent servir de point de départ aux discussions qui, tôt ou tard, devront s'engager.

François Bourguignon est directeur d'étude à l'école des Hautes Études en Sciences Sociales, maître de conférence à l'école Polytechnique, et directeur honoraire du Delta (unité mixte de recherche du C.N.R.S., de l'E.H.E.S.S. et de l'E.N.S.). Il est actuellement en détachement à la Banque mondiale.

Pierre-André Chiappori est directeur de recherche au C.N.R.S., actuellement en détachement, et professeur d'économie à l'université de Chicago.

Notes

1. Ce mécanisme est d'ailleurs en partie réalisé via la taxe foncière !

2. Ce tableau a été obtenu à partir des résultats des simulations du système redistributif français effectuées dans Bourguignon, O'Donoghue, Sastre, Spadaro et Utili, Eur 3 : a Prototype European Tax-Benefit Model, document de travail n° 97-30, Delta, Paris.

3. Pour une synthèse récente, voir R. Guesnerie [1995], A Contribution to the Pure Theory of Taxation, Cambridge University Press.

4. Ce qui peut ou non être le cas, les revenus pris en compte pour un salarié étant ceux de l'année précédente - d'où la possibilité de complexités supplémentaires... –

5. La règle est que le R.M.I. versé pour un trimestre est égal au montant légal, diminué de la moitié des revenus d'activité perçus au trimestre précédent.

6. Ce qui implique notamment, dans les graphiques précédents, que la première partie du S redistributif n'est même pas un palier horizontal mais un segment de pente légèrement négative.

7. Voir en particulier les exemples cités dans le rapport Ducamin.

8. Voir F. Bourguignon et P.-A. Chiappori [1993], « Exploring the Distribution and Incentive Effects of Tax Harmonization », in Empirical Approaches to Fiscal Policy Modelling, sous la direction de A. Heimler et D. Meulders, Londres, Chapman et Hall.

9. Hausman, J. : « Labor Supply », in H. Aaron and J. Pechman [1981] : The Effect of Taxes on Economic Activity, The Brookings Institution, Washington, pp. 27-72; L. Lindsey [1987]: « Individual Tax-Payer Response to Tax Cuts : 1982-1984 », Journal of Public Economics, pp. 173-206 ; J. Hausman et J. Poterba [1988] : « Comportement des ménages et réforme fiscale de 1986 », Annales d'économie et de statistique, numéro spécial « Fiscalité » (sous la direction de F. Bourguignon et P.-A. Chiappori), 159-82 ; B. Bosworth et G. Burtless [1992] : « Effects of Tax Reform on Labor Supply, Investment and Savings », Journal of Economic Perspectives, pp. 3-25.

10. « The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income : a Panel Study of the 1986 Tax Reform Act », NBER Working paper n° 4496, [1993].

11. Voir par exemple F. Bourguignon et T. Magnac [1990] : « Labor Supply and Taxation in France », The Journal of Human Resources, vol. 25 n° 3, pp. 358-89.

12. Le passage suivant peut être omis en première lecture.

13. Et notamment D. Cohen [1992] : « Les infortunes de la prospérité », Julliard. Voir également l'analyse fine de T. Piketty, « La création d'emplois en France et aux Etats-Unis », note de la Fondation Saint-Simon, [1997].

14. « Quelle est l'influence du coût du travail sur l'emploi ? », document de travail INSEE, novembre 1993.

15. « Welfare Benefits and the Duration of Welfare Spells : Evidence from a Natural Experiment in Canada », document de travail, université Laval, [1996].

16. Voir également l'ouvrage de P. Manière : « De la pression fiscale en général et de votre porte-monnaie en particulier » Paris, Plon, [1996].

17. Bien que l'assiette des diverses C.S.G. et du R.D.S. ne soient pas identique !

18. L. Stoleru [1974] a été l'un des premiers avocats français de ce système.

19. Pour une discussion théorique approfondie de ces systèmes, voir A. Atkinson [1994] pour un point de vue économique et P. van Parijs (« Sauver la solidarité », Cerf, [1995]) pour une présentation plus philosophique. Depuis quelques années, les travaux empiriques destinés à juger de l'applicabilité de tels systèmes se sont multipliés. La présente note peut être considérée comme partie de cette littérature.

20. Par l'existence de niches fiscales accessibles aux plus aisés, il n'est pas clair cependant que ces ménages soient effectivement confrontés au taux marginal le plus élevé.

21. Nous ignorons ici la difficulté de gérer cette différence entre un couple et deux adultes, qui crée un véritable « impôt sur le mariage ».

22. Somme obtenue par addition de l'ensemble des prestations servies par la C.N.A.F., y compris le R.M.I. ainsi que les prestations sous conditions de ressources et autres prestations de la C.N.A.V.

23. Rapporté au revenu net des ménages – après paiement des charges sociales employeur et employé – ce taux est d'à peu près 19 %.

24. On verra plus loin que ce choix n'a pas les mêmes conséquences que l'utilisation du quotient familial dans les dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu.

25. Tout au moins pour des familles comptant moins de six enfants. Pour les autres, une partie des allocations familiales initiales serait donc à conserver.

26. Ces simulations effectuées à partir du logiciel Sysiff sont imparfaites du fait de l'observation malaisée dans l'échantillon utilisé des conditions d'éligibilité à certaines prestations, en particulier le R.M.I. et l'allocation adulte-handicapé.

27. A titre de comparaison, le seuil d'imposition à l'I.R. est actuellement de l'ordre de 30 000 F par équivalent-adulte. Il doit être bien clair, par ailleurs, que le revenu imposable est ici la totalité du revenu perçu par les ménages et non pas, comme dans le système actuel ce revenu diminué des abattements de 10 et 20 %. Le système envisagé rendrait caducs ces abattements.

28. Maximum qui puisse être perçu pour un célibataire disposant du S.M.I.C.

29. Soit un niveau comparable à la réforme récemment proposée par le gouvernement pour une personne bénéficiant des abattements de 10 % et 20 % sur son revenu imposable.

30. La fiscalité indirecte est probablement la plus importante de ces composantes ; et l'on sait qu'elle est pratiquement équivalente à un impôt proportionnel sur le revenu.

31. Ce tableau est tiré de Bourguignon, O'Donoghue, Sastre, Spadaro et Utili, Eur 3: « a Prototype European Tax-Benefit Model », document de travail n° 97-30, Delta, Paris.

32. Une telle éventualité a été discutée récemment aux Pays-Bas, à la suite d'un rapport de la Commission de planification proposant la création d'un impôt négatif.