

De l'évaluation économique des transferts fiscaux

Henri Sterdyniak

▶ **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. De l'évaluation économique des transferts fiscaux. Revue de l'OFCE, 1991, 37, pp.273 - 287. 10.3406/ofce.1991.1258 . hal-03458146

HAL Id: hal-03458146
https://sciencespo.hal.science/hal-03458146

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De l'évaluation économique des transferts fiscaux

Commentaires sur l'article : « L'harmonisation fiscale en Europe et l'économie française » de William Perraudin et Thierry Pujol

par Henri Sterdyniak

L'article de William Perraudin et Thierry Pujol porte sur un sujet déjà traité dans cette revue : les conséquences pour l'économie française de l'harmonisation fiscale en Europe (Equipe CEPII-OFCE, 1990). Toutefois, il utilise une autre méthode : celle des modèles d'équilibre général, alors que les chiffrages publiés dans l'article précédent reposaient sur l'utilisation d'un modèle macroéconométrique. Cette méthode relativement récente, en plein développement outre-Atlantique, est ainsi appliquée pour la première fois en France pour traiter un problème macroéconomique. *A priori,* il est intéressant de confronter plusieurs approches ; cet article est donc le bienvenu.

Malheureusement, les conclusions des auteurs sont souvent à l'exact opposé de ce que nous avons soutenu l'année dernière. Par exemple, ils préconisent de réduire la fiscalité directe pour augmenter la fiscalité indirecte, alors que l'inverse nous paraît préférable. Il m'a donc semblé utile, pour la clarté du débat, de bien marquer ce qui nous oppose. Je le ferai de deux façons ; d'abord en restant dans le cadre même du modèle proposé par les auteurs ; ensuite, en cherchant à en montrer les avantages et les limites.

Du choix entre TVA et taxe sur les salaires

L'article envisage deux problèmes : l'impact de la réduction de la TVA et celui de la réduction des impôts sur le revenu du capital. Dans les deux cas cette réduction est compensée par une hausse des impôts sur les salaires. Il s'agit de deux problèmes distincts, que je discuterai séparément. L'article soutient qu'il serait économiquement nuisible de remplacer quelques points de la TVA par une hausse des taxes sur les salaires (en fait, un impôt sur le revenu portant sur les seuls salaires).

Ceci est contradictoire avec deux articles déjà parus dans la revue, selon lesquels il y a équivalence à long terme (et même à court terme si on dévalue en même temps) entre TVA et cotisations sociales employeurs (Sterdyniak et Villa, 1984 et CEPII-OFCE, 1990). Or dans les modèles d'équilibre général, il y a équivalence entre cotisations employeurs, cotisations salariés et impôt sur les salaires. D'où provient cette contradiction ?

Admettons donc que l'Etat soit contraint de diminuer le taux de TVA. Le problème peut alors être vu sous trois angles : peut-on lui substituer une autre recette fiscale telle que l'impact macroéconomique de la substitution soit *grosso modo* nul ? Peut-on suggérer une recette de substitution telle que l'effet final soit favorable ? Peut-on craindre, compte tenu des pratiques fiscales habituelles en France, que ne lui soit substituée une recette fiscale telle que *ex post* le bilan global soit défavorable ?

La réponse à la première question est oui. La TVA peut être considérée comme un impôt proportionnel sur les dépenses des ménages (consommation et FBCF logement) ; elle ne frappe pas l'épargne financière. Remplaçons la par un impôt proportionnel sur le revenu des ménages (hors revenus de l'épargne financière) : la réforme est neutre à long terme dans un modèle d'équilibre général. En effet, la taxation des revenus de l'épargne financière n'est pas modifiée, donc l'incitation à l'épargne reste la même ; de même, la taxation des salaires n'est pas modifiée pourvu que la réforme laisse inchangé le ratio

$$\frac{1 - t}{1 + tva}$$

où t représente le taux d'imposition des salaires et tva le taux de TVA. Comme ni l'incitation à épargner, ni celle à travailler ne seraient modifiées, cette modification de la structure de la fiscalité serait économiquement neutre. Or cette condition de neutralité économique est aussi celle qui fait que la substitution est neutre pour le budget de l'Etat pourvu que la base de la TVA soit égale à la masse des revenus imposables. Or ceci est approximativement vérifié, puisqu'en 1989, le total « consommation des ménages (hors auto-consommation et loyers fictifs) plus investissement logement » représentait 3 530 milliards tandis que le total « revenus salariaux + prestations sociales + revenus des entrepreneurs individuels [1] » était de 3 750 milliards. Imaginons, comme les auteurs, que l'on veuille faire passer le taux moyen de TVA de 12,5 à 10 %, la perte de recettes fiscales serait alors de 80 milliards ; l'impôt sur le revenu, actuellement de 375 milliards, soit un taux moyen de 10 % qui devrait passer à un taux de 12 %. Le prélèvement global

$$\frac{1 - t}{1 + tva}$$

(1) Le modèle théorique de Perraudin et Pujol ne comporte bien sûr pas d'entrepreneurs individuels. En pratique, une baisse d'un impôt général comme la TVA serait compensée par une hausse d'un impôt général, sans distinguer entre salariés et non-salariés. J'interpréterai donc leur taxe sur les salaires comme un impôt sur l'ensemble des revenus d'activité.

resterait de 20 %. Il existe donc une réforme pratiquement neutre qui serait concevable : c'est l'instauration d'un prélèvement uniforme sur les revenus d'activité de 2 %, une sorte de Contribution européenne, qui compenserait la baisse de la TVA.

On peut cependant énumérer quelques écarts avec la neutralité parfaite. D'une part, la baisse envisagée de la TVA n'est pas une baisse uniforme ; la suppression du taux majoré favorise malheureusement la consommation de produits importés, ce qui nuit à notre balance commerciale, et de produits de luxe, ce qui est une régression du rôle redistributif de la fiscalité. Ensuite, certaines activités bénéficient ou souffrent de la substitution ; par exemple, la réduction de la TVA sur la FBCF bénéficie aux ménages qui achètent un logement neuf, mais comme malheureusement les ménages propriétaires de leur logement, ne payent pas d'impôts sur ce revenu implicite, ils ne payeront pas non plus la hausse de la fiscalité sur le revenu. Oublions ici ces points de détails.

Pourquoi cette neutralité du transfert fiscal n'est-elle pas retrouvée par les auteurs ? A mon avis, cela ne provient nullement d'un choix théorique, mais quasi-uniquement d'une maladresse. En effet, Perraudin et Pujol font l'hypothèse qu'à la suite de la réforme fiscale, les montants des transferts sociaux reçus par les ménages sont soit indexés sur les salaires bruts en ce qui concerne les retraites (qui ne sont pas soumises à la taxe sur les salaires), soit fixes en valeur nominale. Comme les prix diminuent du fait de la baisse de la TVA, le pouvoir d'achat des transferts sociaux augmente. Ceci oblige à augmenter les prélèvements sur les salariés. Conformément aux règles de fonctionnement des modèles d'équilibre général, cette hausse décourage ceux-ci de travailler, donc réduit la production et le bien-être des agents économiques.

Si les auteurs avaient fait l'hypothèse plus réaliste que le gouvernement maintenait le pouvoir d'achat des transferts sociaux, la réforme envisagée ne nécessiterait pas une si forte augmentation des prélèvements sur les actifs et la quasi-totalité des effets (peut-être même la totalité ?) mis en évidence dans l'article disparaîtrait. Ce maintien du pouvoir d'achat des prestations sociales peut être assuré facilement : il est automatique pour les prestations indexées sur les prix (prestations familiales) ; pour les prestations indexées sur les salaires (retraite, chômage), il suffit de faire porter la nouvelle taxe également sur elles (comme cela a été fait pour la CSG). Examinons la variante (1) du tableau 2 ; pour compenser une baisse de 2,5 points de la TVA, il serait nécessaire, selon les auteurs, d'augmenter de 4 points le taux de l'impôt sur le travail [2]. La mesure n'est alors pas neutre puisque le taux marginal global d'imposition des revenus du travail augmente de 50,2 à 51,6 %, ce qui décourage le travail. Or les transferts sociaux représentent 37 % des revenus des ménages (hors revenus financiers) ; dans cette variante, leur pouvoir d'achat augmente par inadvertance de 2,4 % ; supposons, de façon plus réaliste, que leur pouvoir d'achat soit

(2) En fait, de ces 4 points, 3,4 servent à compenser la baisse du taux de TVA et 0,6 à compenser la chute des recettes fiscales due à la réduction d'activité.

maintenu, l'économie de taxes réalisée est alors de 1,4 point, la hausse nécessaire du taux de l'impôt sur le travail n'est plus que de 2 points [3] ; le taux d'imposition global reste à 50,2 %, ce qui veut dire que la totalité des effets mise en évidence disparaisse. D'ailleurs, les auteurs voient bien le problème puisqu'ils disent, page 255 : « les impôts sur les salaires et les taxes sur la consommation jouent un rôle strictement équivalent lorsque la valeur actualisée des transferts est nulle ». En fait, il n'est pas nécessaire que cette valeur soit nulle ; il suffit que le pouvoir d'achat des transferts soit fixe lors de la réforme pour que ces deux impôts soient équivalents.

Cela prouve bien sûr que le deuxième argument des auteurs, celui sur la structure temporelle des impôts, est erroné : cet argument repose sur l'idée de Summers (1981) que le taux d'actualisation de l'Etat (qui serait égal au taux de croissance de l'économie) est plus bas que le taux d'intérêt. Mais cela n'est pas vrai dans leur maquette où ils prennent à juste titre le taux d'intérêt pour actualiser les recettes et les dépenses de l'Etat [4]. Il est absurde de prétendre de façon générale que retarder le paiement des impôts améliore obligatoirement l'efficacité de l'économie : dans un modèle d'équilibre général avec héritages, la structure temporelle des impôts n'a aucune importance (ainsi que Barro (1974) nous l'enseigna) ; dans un modèle sans héritages, retarder les impôts provoque un transfert intertemporel : les nouvelles générations paient pour des dépenses publiques qui ont bénéficié à leurs parents. Ce n'est pas Pareto-optimal.

Un deuxième facteur, moins important, explique aussi le résultat des auteurs : c'est qu'ils font l'hypothèse que l'impôt qui se substituera à la TVA ne serait pas proportionnel mais progressif, de sorte qu'il augmenterait plus fortement les taux marginaux que les taux moyens. Dans ce cas, l'offre de travail serait découragée puisque dans leur modèle les travailleurs choisissent leur montant de travail en fonction des taux marginaux. Mais, ceci repose sur une hypothèse arbitraire sur la façon dont sera modifié le barème de l'impôt sur le revenu. Actuellement, la très forte progressivité de l'impôt sur le revenu en France s'explique par la faiblesse relative de son poids : les autres prélèvements étant proportionnels (TVA, cotisations sociales), il est nécessaire que le seul prélèvement progressif soit fortement progressif. Mais, si l'importance de la TVA diminue et que celle de l'impôt sur le revenu augmente, la progressivité de l'impôt sur le revenu peut être atténuée tout en maintenant le même niveau de progressivité de l'ensemble du système fiscal. Pour que la réforme soit parfaitement neutre sur la distribution des revenus, il faut soit moduler la hausse des taux marginaux de l'impôt sur le revenu (ceux qui payent actuellement 0 payeraient 2,3 % ; ceux qui payent 10 % payeraient 12 % ; ceux qui payent 40 % payeraient 41,3 %) soit, introduire une taxe uniforme de 2 % qui serait déductible de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, on peut aussi penser que c'est une bonne occasion pour rendre un peu plus progressif le système français et pour

(3) Compte tenu du fait qu'il n'est plus besoin d'augmenter la taxe sur les salaires pour compenser la réduction de l'activité.

(4) C'est aussi ce que font Auerbach et Kotlikoff (1987).

cela introduire une hausse de cotisation uniforme (comme cela a été fait pour la CSG). Dans ce cas, le taux de prélèvement global resterait de 20 % pour ceux dont le taux d'imposition sur le revenu est de 10 %, mais diminuerait de 11,2 à 10,9 % pour ceux qui ne payent pas d'impôt sur le revenu ; et augmenterait de 46,7 à 47,3 pour ceux qui sont imposés à 40 %.

Enfin, reste le cas des revenus du capital. La TVA ne pèse pas sur l'épargne alors que l'impôt sur le revenu frappe théoriquement les revenus de l'épargne (mais, en pratique, les cas d'exonérations se multiplient) [5]. Logiquement, la baisse de la TVA ne devrait pas s'accompagner d'une hausse de l'impôt sur le revenu frappant les revenus du capital. En fait, ce raisonnement étant bien compliqué, il est permis de penser que l'alourdissement de la fiscalité directe touchera aussi les revenus du capital (comme ce fut le cas pour la CSG). Toutefois, comme une partie importante de ceux-ci est déjà exonérée (intérêts capitalisés, intérêts des livrets A, abattements), l'impact sera faible et la différence avec la neutralité peut être négligée.

Un remplacement de la TVA par une taxe sur les revenus d'activité n'a donc pas d'impact à long terme sur les revenus du capital. Toutefois à court terme comme les prix à la consommation baissent, les détenteurs d'actifs financiers sont gagnants ; le poids réel de la dette publique s'accroît, ce qui oblige à augmenter temporairement la fiscalité portant sur les actifs. Dans un MEGC [6], la réforme a, de ce fait, un effet temporairement défavorable. Mais, dans ce genre de modèle, la détermination du niveau général des prix est totalement arbitraire. Ici les auteurs ont fait l'hypothèse que le niveau des prix à la production était fixe et égal à 1. Aussi, à la suite de la réforme, le niveau des prix à la consommation diminue de 2,2 %. Mais, arbitraire pour arbitraire, ils auraient pu faire l'hypothèse que c'est le niveau des prix à la consommation qui était stable. Dans ce cas, aucun des problèmes posés par les actifs financiers accumulés ou par les transferts ne se serait posé et la neutralité serait encore plus évidente. En fait, leur modèle n'est guère capable de simuler la dynamique qui lorsque l'on fait varier le taux de la TVA, passe par le processus d'ajustement des prix et des salaires.

Aussi, dans la réalité, le remplacement de la TVA par une taxe sur les salaires ne serait pas neutre pour une raison que les auteurs ne voient pas : en France, les salaires sont indexés sur les prix à la consommation de sorte que les salariés ne bénéficieraient pas vraiment de la baisse de la TVA puisque leur salaire nominal baisserait comme les prix à la consommation et que, par contre, ils souffriraient de la hausse de l'impôt sur le revenu. Les entreprises, elles, bénéficieraient de la baisse des salaires nominaux et leur fiscalité n'augmenterait pas. Cette mesure se traduirait donc par un transfert des ménages vers les

(5) Illustrons cela par un exemple. Un individu gagne 100 F et décide de les dépenser l'année prochaine ; le taux d'intérêt est de 10 %. Si le seul impôt est une TVA (au taux de 10 %), il dispose l'année suivante de 110 F, il peut alors acheter pour 100 F de produits, évalués hors-taxes. Si le seul impôt est un impôt sur le revenu au taux de 10 %, il gagne 100 F, il lui reste 90 F, il les place mais paye un impôt sur les revenus de son capital, il peut donc acheter pour 99,1 F.

(6) Modèle d'équilibre général calculable.

entreprises *grosso modo* équivalent à une baisse de salaires, avec les effets macroéconomiques que l'on sait (Sterdyniak et *alii,* 1991). Voilà pourquoi nous avons montré, dans l'ouvrage précité, que pour que la mesure soit totalement neutre, il faudrait pour compenser la baisse de la TVA, augmenter les cotisations sociales employeurs et dévaluer en même temps du même montant ; puis plus tard, par une simple modification des fiches de paye, faire riper cette cotisation sociale employeurs en cotisations salariés, en augmentant en même temps le salaire brut. Enfin, on peut appeler impôt cette cotisation salariés. Dans ce cas, le niveau des prix ne varie pas, aucune modification de la répartition entre salariés n'est à craindre. Le passage entre TVA et impôt sur les salaires est alors parfaitement neutre.

Les auteurs citent, page 265, une autre étude selon laquelle il serait favorable de substituer de la TVA à une taxe sur les salaires. Mais là aussi toute l'argumentation repose sur le fait que cette substitution permettrait de prélever des fonds sur les retraités, les professions libérales ou les épargnants. Ce qui est absurde. Substituons de la TVA à des cotisations sociales employeurs ; cela ne permet en rien de léser les retraités ou les épargnants ; les professions libérales payent des cotisations sociales : ils bénéficieraient de la baisse de celles-ci ; de plus, ce sont des travailleurs comme les salariés : diminuer leur revenu les découragerait également de travailler.

En résumé, les arguments des auteurs contre la substitution de l'impôt sur le revenu à la TVA sont de deux natures : d'une part, pour les auteurs, ou du moins pour leur modèle, les transferts sociaux sont nuisibles à l'efficacité économique puisque ne sont pas pris en compte leurs effets favorables sur la santé de la population, sur les naissances, sur la cohésion sociale, etc. Et les auteurs craignent que la réforme ne provoque une hausse du pouvoir d'achat des transferts sociaux, mais cette crainte n'a, on l'a vu, aucun fondement. La deuxième est que Perraudin et Pujol redoutent que ce transfert fiscal n'augmente la progressivité de notre fiscalité. Mais, ceci n'est pas automatique et ne résulterait que d'un choix politique. Tout système fiscal représente un certain arbitrage entre justice sociale et efficacité économique. La progressivité de l'impôt sur le revenu permet cet arbitrage ; au contraire, la TVA impose la proportionnalité et suppose que l'on renonce à l'objectif de redistribution.

Une critique injustifiée

Les auteurs voient bien où leur article pèche : si la fiscalité directe était à ce point nocive, il serait impossible de faire une politique fiscale redistributive puisque cet impôt est le seul qui soit progressif et non proportionnel. Ils prétendent donc qu'il serait possible d'accroître l'effet redistributif de notre système fiscal par une simple réforme de l'impôt direct sans augmenter sa masse. Mais, un examen attentif des données montre que cela est illusoire. Ce qui fait précisément que notre système

fiscal est si peu redistributif, c'est la masse énorme des cotisations sociales et de la fiscalité indirecte, qui ne sont que proportionnelles, au détriment de l'impôt direct qui est progressif. Rappelons que de tous les pays de l'OCDE, c'est en France que le poids de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des recettes fiscales est le plus faible : 12 % contre 25 en moyenne dans la CEE et 35 % aux Etats-Unis (OCDE, 1990). Aussi, la rapport CEPII-OFCE (1990) et le dernier rapport du Conseil des impôts (1990) se rejoignent pour préconiser une réduction du poids des cotisations sociales et de la TVA, et une augmentation des impôts directs, en frappant plus les classes moyennes et en exonérant davantage les plus pauvres.

Aussi, les auteurs tentent une diversion regrettable. Ce serait le quotient familial qui serait responsable du manque de progressivité de l'impôt français. Il s'agit là d'une erreur malheureusement fort répandue. Le quotient familial ne favorise pas les plus riches ; au contraire, il permet que chaque ménage paie selon sa capacité contributive, c'est-à-dire selon son revenu par unité de consommation. Il n'affaiblit pas la progressivité de la taxation : il permet que celle-ci soit la même quelle que soit la taille du ménage. Le tableau 1 permet de comparer le pouvoir d'achat d'un couple sans enfant et d'une famille avec 2 enfants ; dans les deux cas, l'homme et la femme travaillent et ont le même salaire ; le revenu, après impôt et prestations sociales, est divisé par le nombre d'unité de consommation, en reprenant les coefficients de l'étude de Bloch et Glaude (1983), soit 1 pour le premier adulte, 0,7 pour le deuxième, 0,3 pour le premier enfant, 0,5 pour le deuxième. On constate alors que la perte de niveau de vie causée par deux enfants va de 26 % pour les salariés les plus modestes à 28 pour les plus riches, ce qui montre deux choses : d'abord, le système français est plutôt pas assez que trop généreux pour les familles avec enfants. On est loin d'un système idéal où deux personnes ayant le même revenu salarial auraient le même niveau de vie quel que soit le nombre de leurs enfants

1. Comparaison du niveau de vie d'un couple sans enfant et d'un couple avec deux enfants

Salaire mensuel moyen dans un couple en Francs	Couple sans enfant revenu par UC (1)	Couple avec 2 enfants revenu par UC (système actuel) (2)	Rapport des niveaux de vie (1) / (2)	Couple avec 2 enfants revenu par UC (suppression du QF) (3)	Rapport des niveaux de vie en % (1) / (3)
6 000	6 542	4 835	73,9	4 682	71,6
12 000	12 049	8 818	73,2	8 422	69,9
18 000	16 907	12 337	73,0	11 731	69,4
24 000	21 670	15 737	72,3	14 974	69,1
30 000	26 028	18 706	71,8	17 938	68,9

UC : unité de consommation ; QF : quotient familial.
Source : calcul de l'auteur.

respectifs. Ensuite, les familles nombreuses les plus riches ne sont pas favorisées par le système actuel [7]. La suppression du quotient familial serait profondément injuste et creuserait encore l'écart de niveau de vie entre personnes sans et avec enfants.

Les auteurs s'appuient sur une étude de Atkinson, Bourguignon et Chiappori (1988) qui compare le système fiscal britannique au système français et prétend que le premier est meilleur, donc que le quotient familial est nuisible. Au Royaume-Uni, le nombre d'enfants n'est pas pris en considération dans la détermination de l'impôt ; le fisc anglais refuse donc de tenir compte du pouvoir d'achat par tête des ménages : un célibataire gagnant 10 000 F est jugé moins riche qu'une famille avec 5 enfants disposant de 12 000 F par mois. Comment peut-on trouver ce système meilleur ? C'est que Atkinson et *alii* ont le même point de vue que le fisc anglais : ils jugent de l'inégalité des revenus en comparant les ménages selon leur revenu global et non selon leur revenu par unité de consommation : faire payer plus cette famille de 5 enfants avec 12 000 F par mois et moins le célibataire avec 10 000 F par mois leur semble alors une réforme à préconiser puisque cela réduit les inégalités entre ménages. Il est par ailleurs évident (Bourguignon et Magnac, 1989) que la suppression du quotient familial augmenterait le taux d'imposition marginal des familles avec enfants et que, dans la problématique même de Perraudin et Pujol, elle devrait être rejetée. Le minimum que l'on puisse attendre d'un système fiscal est l'équité horizontale, c'est-à-dire que si deux familles de taille différente ont le même revenu par unité de consommation avant impôt, elles doivent être dans la même situation après : seul le quotient familial permet cela. Ce système est une des perfections de l'esprit français au même titre que la Sainte-Chapelle ou que le *Discours de la Méthode.* Ce n'est pas en le mettant en cause que l'on rendra notre système plus redistributif et plus équitable, au contraire.

Un choix malheureux de coefficient

Un des intérêts des MEGC est de pouvoir évaluer le coût en termes de bien-être des distorsions introduites par la fiscalité, qui biaise le choix des agents économiques. On s'attend donc à une augmentation du bien-être lorsque l'on remplace une partie de la TVA ou de la taxe sur les revenus du capital par un prélèvement forfaitaire. Bizarrement, même dans ce cas le bien-être des ménages se dégrade. Là aussi, ce résultat s'explique par deux maladresses des auteurs.

Tout d'abord, pour que le prélèvement forfaitaire soit Pareto-optimal par rapport aux prélèvements qu'il remplace, il faut qu'il soit réparti entre les ménages de façon identique. Donc, dans le cas présent, il aurait fallu qu'il varie selon les 20 catégories de ménages distinguées.

(7) On trouvera des conclusions similaires dans Madinier et Sahut (1990).

Je crains que les auteurs n'aient pas pris cette précaution et aient introduit un prélèvement forfaitaire uniforme de sorte que la réforme nuit aux jeunes et aux pauvres, soumis de plus à une contrainte de liquidité, et favorise des riches et les vieux. Elle ne peut donc être meilleure pour tout le monde, ce qui fausse au départ la comparaison.

Mais, il y a une autre raison plus grave. C'est que, dans leur modèle de base, les auteurs ont retenu une élasticité-prix des exportations égale à 1. Ce qui veut dire que lorsque les prix augmentent de 1 %, les entreprises vendent 1 % de moins en volume, mais touchent la même somme en valeur. Du coup, le modèle a une particularité curieuse : il est toujours rentable de vendre moins à l'étranger : la France peut diminuer de 10 % ses exportations en volume ; automatiquement leur prix augmentera de 10 % ; la valeur des exportations sera la même ; à balance commerciale équilibrée, les importations possibles resteront inchangées ; à consommation identique, les travailleurs français pourront avoir plus de loisirs. C'est ce que l'on voit *a contrario* dans la variante (5), tableau 2 : la réforme de la fiscalité incite les travailleurs à travailler plus, mais du coup les prix à l'exportation diminuent, la valeur des exportations restant fixe : les français travaillent pour rien. C'est un point connu de longue date des modélisateurs, que, si dans un modèle, l'élasticité des exportations n'est pas fortement supérieure à 1, ce modèle donne un conseil de politique économique stupide : vendre à l'étranger à un prix infini. De ce fait, les simulations du tableau 2 sont difficilement utilisables.

De la fiscalité sur les revenus de l'épargne

En ce qui concerne la suppression de la taxation des revenus du capital, l'article a l'avantage de montrer que, même dans un MEGC, cette mesure peut ne pas être favorable : d'une part elle oblige à augmenter en contrepartie un autre impôt, qui lui-même introduit des distorsions spécifiques ; d'autre part, l'impôt sur le revenu du capital a le très grand mérite de frapper les individus au moment où ils possèdent un capital, donc où ils peuvent le payer relativement facilement ; au contraire, la TVA, les cotisations sociales frappent tout le monde, y compris donc les plus pauvres qui le ressentent plus durement. L'article s'inscrit en rupture avec une série d'autres travaux qui s'appuyant également sur des MEGC, montraient que des avantages macroéconomiques importants pouvaient être obtenus de la suppression de la taxation des revenus du capital, de Summers (1981), jadis, à Lucas (1990) naguère. La comparaison avec l'article de Summers est facile : sans la moindre base empirique, Summers prétend d'abord que la hausse des taux d'intérêt (après impôt) favorise l'épargne, sans voir qu'en fait, même dans son schéma, du fait de la hausse des revenus d'intérêts, elle accroît aussi la consommation, donc finalement réduit les ressources disponibles pour l'investissement. Il oublie ensuite de tenir compte de l'impact de la fiscalité du travail sur l'offre de travail.

La comparaison avec l'article de Lucas est plus délicate. Mis à part la contrainte de liquidités, mais celle-ci ne joue qu'un rôle marginal dans l'article de Perraudin et Pujol, son article est similaire au leur, mais aboutit aux conclusions inverses : pour les valeurs raisonnables des paramètres, il serait avantageux de réduire la taxe sur le capital pour augmenter la taxe sur le travail. Le résultat des simulations repose en grande partie sur la comparaison de l'élasticité de l'épargne au taux d'intérêt et de l'élasticité du travail au taux de salaire. Or ces deux élasticités ne sont guère mesurables et des variantes de sensibilité seraient nécessaires. Il semble que Lucas retienne une élasticité de 0,11 de l'offre de travail au salaire ; Perraudin et Pujol de 0,7, ce qui est beaucoup : acceptons un instant les chiffres qu'ils fournissent sur l'élasticité de l'offre de travail des femmes mariées, l'élasticité globale devrait être plutôt de 0,3. Enfin, le résultat des simulations repose sur le niveau initial des taxes : plus une taxe est lourde, plus il est rentable de l'alléger : or, Lucas part d'un taux de taxation du capital de 36 % ; Perraudin et Pujol de 20 %.

Cependant, l'ordre de grandeur des effets dans le modèle de Perraudin et Pujol peut étonner. Regardons la variante pure (2) du tableau 3. Comment un transfert de charge évalué au départ à 40 milliards, peut-il nécessiter *ex post* une hausse de 6 points de la fiscalité portant sur les salaires, soit de 120 milliards et causer une chute des exportations de 9 %, soit de 110 milliards ? Ceci résulte de la combinaison de la forte élasticité de l'offre de travail à l'impôt et du poids des taxes frappant le travail. En effet, imaginons que le taux d'imposition du travail soit de t ; initialement, les travailleurs ont un salaire de 100 F ; il leur reste donc 100 (1 − t). Le gouvernement veut lever 1 franc d'impôt supplémentaire ; il augmente donc le taux d'imposition de Δt. Mais, les travailleurs réagissent en diminuant leur offre de travail de

$$\frac{\varepsilon \, \Delta \, t}{1 - t}$$

en appelant e, l'élasticité de l'offre de travail à sa rémunération, ce qui réduit les rentrées fiscales. Pour toucher 1 % de plus de la base fiscale, la hausse du taux d'imposition doit être de

$$\frac{1}{1 - \frac{\varepsilon t}{1 - t}}$$

Or ici, $\varepsilon = 0{,}7$ et $t = 0{,}5$, ce qui veut dire que pour toucher 1 % il faut augmenter le taux d'imposition de 3,3 points. On a donc l'histoire suivante : *ex ante,* le transfert est de 40 milliards, la taxe sur les salaires n'est augmentée que de 2 points. Cela encourage l'épargne, mais maintenant les revenus du capital ne sont taxés qu'à 10 % : leur développement ne fournit guère de recettes fiscales. Par contre, la baisse de l'emploi, dont les revenus sont taxés à 50 %, provoque des pertes importantes de recettes fiscales, qui obligent à réaugmenter l'impôt sur le travail, donc entraîne une nouvelle baisse de l'emploi, etc., jusqu'à ce multiplicateur de 3, qui explique qu'on passe d'un

transfert *ex ante* de 2 points à une charge *ex post* de 6. Heureusement que l'élasticité n'est pas supérieure à

$$\frac{t}{1-t}$$

car dans ce cas, la hausse des taux de fiscalité aurait réduit la production à zéro [8] ! La variante illustre donc un point important : il est nuisible d'augmenter une taxe déjà lourde, puisque cela réduit sa base fiscale, donc provoque des pertes de recettes importantes, pour diminuer une taxe déjà faible, puisque la hausse de sa base fiscale induira peu de gains de recettes. Il est donc préférable d'avoir beaucoup de taxes à taux réduits, plutôt que concentrer les taxes sur quelques produits ou activités [9].

Une comparaison de deux méthodes

Je voudrais maintenant prendre du recul par rapport à la méthode utilisée par les auteurs. Les modèles d'équilibre général calculable (MEGC) sont en fait des modèles walrasiens chiffrés et paramètrés ; quelles sont les différences entre eux et les modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne (MMIK) ? Lesquels sont les plus pertinents pour juger des conséquences des réformes fiscales ?

Les MEGC ont un avantage sur les modèles macroéconomiques : ils fournissent une évaluation de l'utilité pour les ménages de tel ou tel équilibre économique, alors que les MMIK doivent se contenter d'une estimation rudimentaire : le niveau de la consommation. Mais, en contrepartie, les MEGC ont deux défauts dirimants pour l'analyse économique appliquée : ils font l'hypothèse que l'économie est constamment en équilibre de plein-emploi, ceci grâce à la parfaite flexibilité des prix et des salaires. Du coup, tous les problèmes de déséquilibres : chômage, inflation, manque de compétitivité, manque de rentabilité des entreprises, sont évacués. Ils décrivent un monde certes cohérent, mais à l'envers par rapport au réel : c'est le manque de personnes disposées à travailler qui limite le niveau de production ; la politique économique doit viser avant tout à attirer des oisifs sur le marché du travail. Quelle peut être alors la pertinence des résultats obtenus dans ce monde magique pour un pays où le taux de chômage avoisine 10 % et restera sans doute proche de ce niveau à moyen terme (Equipe MIMOSA, 1991) ? On sait de plus que les personnes qui hésitent entre rester à la maison ou travailler sont généralement des femmes mariées peu quali-

(8) L'économie française serait déjà du mauvais côté de la courbe de Laffer, du moins en ce qui concerne la fiscalité portant sur le travail.

(9) Rassurons cependant nos lecteurs. Même si la hausse de 2 points de la fiscalité sur les revenus du travail décourage 1,4 % de la population active de travailler, il n'en résultera, dans la situation actuelle de l'économie française, qu'une baisse de 1,4 point du taux de chômage et non une baisse de la production, les rentrées fiscales ne seront donc pas affectées et l'effet défavorable de multiplicateur fiscal ne jouera pas.

fiées, avec enfants en bas âge, que le taux de chômage parmi les femmes peu qualifiées est particulièrement élevé (16 %) : on voit mal la nécessité de les pousser sur le marché du travail pour, en fait, être chômeuse. Certes, on peut penser que certains secteurs de l'économie française manquent de personnels fortement qualifiés, mais c'est que notre appareil éducatif ne les a pas formés, et non parce qu'ils préfèrent rester oisifs en raison d'une rémunération insuffisante.

Deuxième défaut, les MEGC n'ont pas de théorie des prix, de l'inflation, de la dynamique prix-salaires ; ils ne rendent pas compte des négociations salariales telles qu'elles ont lieu effectivement ; ils n'intègrent pas les problèmes liés à la fixité des changes. On le voit dans cet article : le prix du bien échangé est fixé arbitrairement à 1 ; les salaires sont parfaitement flexibles. Dans les MMIK, et dans la réalité, les pouvoirs publics doivent tenir compte des impacts inflationnistes ou désinflationnistes de telles ou telles mesures fiscales ; c'est d'autant plus vrai pour un pays comme la France qui veut maintenir la parité de sa monnaie au sein du SME. Dans les MEGC, une mesure qui provoque une baisse des prix est nuisible puisqu'elle accroît le pouvoir d'achat de la dette publique, donc les impôts futurs nécessaires pour payer les intérêts, donc décourage l'offre de travail. Dans les MMIK, et je pense dans la réalité, la désinflation est favorable puisqu'elle permet des gains de compétitivité. Dans les MEGC, le salaire équilibre en permanence le marché du travail ; du coup, il n'y a pas de différences entre cotisations sociales employeurs, cotisations employés et impôt proportionnel sur le salaire. Une hausse d'une de ces taxes décourage les travailleurs de travailler de sorte qu'*ex post*, le travail effectivement employé est réduit, le coût salarial augmenté, le salaire restant au travailleur diminué. Au contraire, les MMIK cherchent à décrire la façon dont les négociations salariales se déroulent effectivement en tenant compte des pratiques institutionnelles d'indexation et des rapports de force. Contrairement à ce que prétendent les auteurs, les tests économétriques sur ce point sont particulièrement convergents, notamment pour la France : les négociations salariales se fondent sur le salaire brut ; à court terme, les cotisations employeurs sont payées par les entreprises ; les cotisations salariés et l'impôt sur le revenu sont payés par les travailleurs. Certes, à long terme, la hausse des cotisations employeurs provoque une perte de compétitivité, une perte de rentabilité des entreprises, ce qui accroît le chômage, fait petit à petit pression sur les salaires de sorte qu'à long terme la hausse est également payée par les travailleurs, mais le long terme est lointain de sorte que sa pertinence est nulle pour la politique économique. On le voit, les MEGC sont basés sur une idée *a priori* du fonctionnement du marché du travail, les MMIK sur une modélisation des comportements observés.

Enfin, deux comportements centraux dans les MEGC sont totalement absents des MMIK. Le premier est la sensibilité de l'offre de travail au niveau du salaire : dans le modèle en question, une hausse de 1 % du salaire augmente de 0,7 % l'emploi. Dans les MMIK, la hausse du salaire n'influence pas l'offre de travail émanant des ménages. Pourquoi cela ? Ce n'est pas faute d'avoir essayé. La quasi-totalité des estimations macroéconométriques ne met en évidence aucune influence de la rémuné-

ration du travail sur l'offre de travail (voir, par exemple, Thélot (1986) pour la France et MIMOSA (1990) pour les six grands pays industrialisés). Dans l'étude de Chan-Lee (1984), douze équations de taux d'activité sont estimées (six grands pays et deux sexes) : dans cinq équations, le cœfficient de la rémunération après impôts n'est pas significatif ; dans quatre, il est significativement négatif ; dans trois significativement positif. Ce qui signifie que l'effet positif postulé par les microéconomistes n'est pas confirmé par les données macroéconomiques.

Regardons plus en détail le cas français : de 1970 à 1990, le salaire réel net a crû de 37 % en pouvoir d'achat, dont 31 % de 1970 à 1980 et 5 % de 1980 à 1990 ; on aurait dû constater une forte croissance de l'offre de travail de 1970 à 1980 et une croissance nettement ralentie par la suite. Limitons-nous aux personnes de 25 à 55 ans pour éviter les problèmes liés à l'allongement de la durée du travail, à l'abaissement de l'âge de la retraite et aux préretraites. On constate alors que le nombre d'heures travaillées désiré par an et par tête (obtenu en multipliant l'horaire annuel moyen par le taux d'activité potentiel) est passé de 1 383 en 1970 à 1 366 en 1980 (– 1,2 %) puis à 1357 en 1990 (– 0,7 %). En vingt ans, la baisse est de 2 % contre une hausse de 26 si on retient le modèle et le coefficient proposés par les auteurs. Si on retenait l'idée néo-classique qu'il n'y a pas de vrais chômeurs mais uniquement des personnes inscrites au chômage sans réelle volonté de travailler, la baisse de l'horaire moyen désiré par tête serait de 8,8 % en 20 ans. En effet, du côté des hommes, le taux d'activité désiré est passé en 20 ans de 96,8 à 95,7 %, soit une baisse de 1 point, mais surtout la durée moyenne annuelle de travail a baissé de 14,4 %. Comment cela est-il compatible avec un modèle où les individus souhaitent travailler d'autant plus que le salaire est fort ? On devrait voir les travailleurs manifester pour réclamer une hausse de la durée du travail et une réduction de la durée des vacances. Certes, le taux d'activité désiré des femmes a augmenté, passant de 50 % en 1970 à 63 en 1980 puis 73 en 1990 ; mais la régularité de cette évolution montre bien qu'il s'agit d'une évolution sociale lourde, non liée au niveau des salaires, sinon on aurait dû voir une réduction importante de la croissance du taux d'activité féminin. En conclusion, l'article repose sur un mécanisme qui n'apparaît guère dans la réalité. Certes, il existe des estimations microéconomiques sur données individuelles qui montrent d'abord qu'aucun effet de la rémunération ne peut être mis en évidence chez les hommes et les femmes célibataires ; par contre, les femmes mariées travailleraient d'autant plus qu'elles auraient un salaire potentiel élevé, mais il s'agit là d'une corrélation inter-individuelle que l'on ne peut transposer sans précaution au niveau temporel. On sait, par exemple, que le taux de participation des femmes mariées est d'autant plus grand qu'elles sont plus diplômées, donc qu'elles ont ou peuvent avoir un salaire plus important. Imaginons que les individus se distinguent entre eux par une variable inobservable : l'ardeur au travail ; cette variable va influencer à la fois la productivité, donc le salaire, et soit l'horaire soit le fait de travailler. Dans ces deux cas, au niveau microéconomique, on trouvera bien, dans des données de panel, une élasticité apparente de l'offre de travail au salaire potentiel, mais la hausse des salaires n'augmentera pas l'offre de travail. D'ailleurs, le

lecteur pourra comparer les résultats des auteurs cités dans l'article de Perraudin et Pujol à ceux de Bourguignon et Magnac (1989) qui sont beaucoup plus sceptiques sur la possibilité d'identifier une réelle influence du salaire sur l'offre de travail, en raison de l'impossibilité de prendre en compte les facteurs de la demande de travail (chômage involontaire, contraintes sur le nombre d'heures de travail), de mesurer les revenus non-salariaux des ménages et le salaire qu'auraient les femmes inactives si elles obtenaient un emploi.

Le second comportement fondamental dans les MEGC est la forte influence positive du taux d'intérêt réel sur le taux d'épargne. Là aussi, si cet effet n'apparaît pas dans les MMIK, c'est que l'économétrie ne le met pas en évidence : les faits sont têtus. Dans le cas français, le taux d'épargne est particulièrement haut en 1974 et 1975 (16,9 et 18,1 %), années où le taux d'intérêt réel est fortement négatif (– 4,5 et – 5,5 %) ; il baisse précisément quand le taux d'intérêt réel augmente ; il est au plus haut en 1987 et 1989, année où le taux d'intérêt réel est fortement positif (3,2 et 4,0 %). La relation observée est l'inverse de celle que postulent les MEGC. D'ailleurs, si un économètre peu scrupuleux tentait une régression économétrique simple, entre le taux d'épargne et le taux d'intérêt réel, il verrait qu'en apparence une hausse de 1 point du taux d'intérêt réel se traduit par une *baisse* de 0,8 point du taux d'épargne. Les faits sont similaires pour les Etats-Unis : de 1974 à 1977, le taux d'intérêt réel est négatif (– 2,3 %), le taux d'épargne est de 10 % ; de 1981 à 1988, le taux d'intérêt réel est positif (3,1 %), le taux d'épargne est de 7,4 %.

On voit donc qu'il existe actuellement une barrière étanche entre les MEGC et les MMIK : les premiers décrivent un univers certes cohérent mais sans lien avec le réel observé ; les seconds cherchent à rendre compte au mieux de la réalité, quitte parfois à souffrir d'un certain manque de cohérence et de fondements théoriques.

Conclusion

Faisons le point de nos divergences. En ce qui concerne la réduction de la TVA, Perraudin et Pujol pensent qu'elle est néfaste car elle devra être compensée par un impôt direct sur les salaires qui augmentera obligatoirement la progressivité des prélèvements et donc le taux marginal d'imposition des revenus du travail, ce qui découragera les individus de travailler. Nous pensons d'une part qu'il serait possible de compenser la TVA par un impôt direct proportionnel portant sur les ménages de sorte que l'opération soit neutre ; d'autre part, qu'il serait possible de profiter de cette opération pour rendre plus progressive la fiscalité en allégeant son poids sur les plus pauvres, tout en l'alourdissant sur les classes moyennes ; enfin, qu'il est probable que l'opération ne se fera pas de manière neutre, qu'elle favorisera les entreprises au

détriment des travailleurs, et que dans ce cas, elle pourrait favoriser la désinflation, l'amélioration de la situation des entreprises et la baisse du coût du travail. En ce qui concerne la baisse de l'imposition des revenus du capital, les auteurs, contrairement à la plupart des économistes néo-classiques, estiment qu'elle est économiquement nuisible, puisqu'elle oblige à augmenter la taxation du travail. Nous pensons qu'elle est neutre économiquement, mais injustifiable du point de vue de l'équité.

Références bibliographiques

ATKINSON Antony B., BOURGUIGNON François et CHIAPPORI Pierre-André, 1988 : « Fiscalité et transferts : une comparaison franco-britannique », *Annales d'économie et de statistique,* juillet-septembre.

BARRO R.J., 1974 : « Are government bonds net wealth ? », *Journal of Political Economy,* décembre.

BOURGUIGNON François et MAGNAC Thierry, 1989 : *Labour Supply and Taxation in France,* miméo, Delta.

CHAN-LEE J.H., 1984 : « Taux d'activité : analyse et projections », *Documents de travail de l'OCDE,* n° 12, janvier.

Conseil des impôts, 1990 : *L'impôt sur le revenu,* Journal Officiel.

Equipe CEPII-OFCE, 1990 : « Vers une fiscalité européenne ? », *Observations et diagnostics économiques,* n° 31, avril.

Equipe MIMOSA, 1990 : « MIMOSA, une modélisation de l'économie mondiale », *Observations et diagnostics économiques,* n° 30, janvier.

Equipe MIMOSA, 1991 : « Un scénario pour l'économie mondiale à l'horizon 2000 », *Lettre de l'OCFE,* n° 88, mai.

LUCAS Robert E., 1990 : « Supply-Side Economics : An Analytical Review », *Oxford Economic Papers,* avril.

MADINIER Philippe et SAHUT Catherine, 1990 : « Familles nombreuses : les aides sont loin de compenser les charges », *Notes et graphiques du CERC,* n° 11, juin.

OCDE,1990 : *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE.*

STERDYNIAK Henri, BLONDE Marie-Hélène, CORNILLEAU Gérard, LE CACHEUX Jacques, LE DEM Jean : *Vers une fiscalité européenne,* Economica, 1991.

STERDYNIAK Henri et VILLA Pierre, 1984 : « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations employeurs ? », *Observations et diagnostics économiques,* n° 6, janvier.

SUMMERS Lawrence H., 1981 : « Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model », *American Economic Review,* septembre.

THÉLOT Claude, 1986 : *Les taux d'activité,* rapport du groupe d'études économétriques concertées, DP-INSEE.