

Institutions : Economie du budget et de la fiscalité

Chapitre 2 : l'impôt et les prélèvements obligatoires

Introduction

L'impôt est un produit de l'histoire et des rapports sociaux. Sous l'Ancien Régime, l'impôt était imposé par les guerriers, celui qui le paie est dépendant et soumis vis-à-vis de celui qui le reçoit. Il s'inscrit dans le cas du monopole militaire. Le paiement de l'impôt renvoie à des violences physiques et économiques.

En France, il faut attendre 1789 pour que s'instaure de manière décisive un lien entre démocratie parlementaire et impôt. Ce lien est fondamental pour comprendre l'impôt au sens moderne (par rapport à ce que l'on a pu voir texte d'Elias). L'impôt moderne voit la violence personnelle du guerrier remplacée par une forme impersonnelle moins unilatérale de violence.

La définition moderne de l'impôt trouve ses origines en 1789 : c'est une contribution **obligatoire** et **permanente** sur la fortune privée afin de financer des services publics.

C'est à partir de cette définition que l'on peut comprendre ce qu'est l'impôt et ce à quoi il sert.

1. Le système fiscal aujourd'hui

A. Qu'est-ce qu'un impôt ?

Il fait partie des prélèvements obligatoires (= impôts et cotisations sociales). Ils entrent dans les ressources des administrations publiques. Les prélèvements obligatoires sont une notion de comptabilité nationale.

- L'impôt et les autres prélèvements obligatoires

Les textes institutionnels ne définissent pas la notion d'impôt. Dans l'article 34 de la Constitution (1958), on parle d'imposition de toute nature, la loi va fixer des règles qui concernent un taux d'imposition, une assiette d'imposition, des modalités de paiement donc (ou dont ?) des impositions de toute nature. Ils prennent le soin de ne pas parler d'impôt pour désigner le fait qu'un prélèvement fiscal pourra s'appeler impôt, taxe, contribution, redevance. Toutes ces appellations rentrent dans les impositions de toute nature indépendamment du mot que l'on choisit. Dans la comptabilité nationale, cela rentre dans la catégorie d'impôt.

On retient qu'au sens juridique, la spécificité de l'impôt est que c'est un versement obligatoire sans contrepartie directe. Le montant de l'impôt n'est pas directement lié au coût d'un service rendu. Service général de l'impôt : financer les dépenses publiques (en partie les services publics).

Les redevances au sens juridique, ont une contrepartie directe, c'est le prix d'un service rendu (exemple : timbre fiscal pour des passeports). Diversité d'instruments selon qu'ils aient une contrepartie directe ou non.

Différencier les impôts des cotisations sociales car ces dernières ouvrent des droits à des prestations sociales. Elles ont donc une contrepartie directe. Les cotisations sociales sont prises en charge par les

employeurs, les salariés et indépendants. Tout cet ensemble constitue le mode de financement (mais pas le seul) de la Sécurité Sociale, ressource des administrations de sécurité sociale.

La CSG (contribution sociale généralisée) et la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale) sont des impôts car même si elles sont affectées au financement de la Sécurité Sociale, à la différence des cotisations sociales, elles n'ouvrent pas droit aux prestations. Exception par rapport aux impôts car normalement ils financent le budget public. On appelle cela des impôts affectés (au financement de la SS). Ils ont été introduits dans les années 1990 et ont contribué à ce que l'on appelle la fiscalisation de la Sécurité Sociale au sens où ces deux impôts (surtout la CSG) a pris une place de plus en plus importante dans le financement de la SS au détriment des cotisations sociales. La part relative de ces dernières a diminué en faveur des impôts affectés.

- La nature juridique de l'impôt

On peut la comprendre à partir de quatre principes de la théorie fiscale, ces principes datant du 26 août 1789 dans la DDHC.

- Principe de légalité : il renvoie au consentement à payer, seul le législateur, le parlement peut créer un impôt et lui donner le nom qu'il souhaite. Traduction concrète du consentement à l'impôt car le parlement doit voter toutes les règles concernant l'impôt. Article 14 de la DDHC « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi... et d'en déterminer l'assiette, le recouvrement et la durée ».
- Principe d'annualité : le fait que le Parlement doit donner chaque année au gouvernement l'autorisation de percevoir l'impôt.
- Principe de nécessité : l'impôt n'est légitime que s'il est considéré comme indispensable pour couvrir les besoins publics. Article 13 : « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ». L'impôt sert à financer l'intervention publique. Article 12 : « La garantie des DHC nécessite une force publique, elle est instituée pour l'avantage de tous ».
- Principe d'égalité : Article 13 « la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ». On y trouve une dimension politique et juridique très importante qui a des implications concrètes très importantes quand on cherche à savoir comment répartir également l'impôt entre les citoyens. Deux visions dans les débats économiques : l'égalité fiscale au sens de DHC, suppose le respect l'égalité des hommes (Article 1) et l'égalité devant la loi. Renvoie à un principe de justice, on doit trouver un même régime fiscal qui doit s'appliquer à tous. Débat proportionnalité/progressivité : l'égalité de l'impôt revient à appliquer le même taux d'imposition pour tous, chacun paie le même taux, c'est un impôt proportionnel ; soit, au contraire, l'égalité suppose de mettre en place des taux différents, progressifs afin de se rapprocher d'une égalité de sacrifice. Il ne serait pas juste d'appliquer le même taux à tous parce qu'il en coûtera pour chacun différemment selon ses revenus.

- Impôts directs et impôts indirects

Qui supporte l'impôt ? Certains économistes posent cette question en termes d'incidence fiscale.

Dans le cas d'un impôt direct, le contribuable et le redevable au sens légal sont la même personne. Exemple : cas typique d'impôt direct (impôt sur le revenu, sur le bénéfice des sociétés, sur la fortune immobilière, d'habitation) les contribuables ont des ressources qu'ils déclarent et ils paient un impôt sur ces ressources.

Les impôts indirects sont prélevés à l'occasion d'opérations économiques ou administratives et sont inclus dans le prix des biens. Dans ce cas-là, le redevable légal n'est pas celui qui supporte effectivement l'impôt. Cas typique : TVA, le commerçant qui est le redevable, s'acquitte de la TVA et les consommateurs sont les contribuables. Autre exemple : frais de notaire, les droits de mutation ; quand un ménage acquiert un logement, il paie des frais de notaire qui sont en réalité des impôts que le notaire va reverser à l'administration fiscale. Les impôts indirects visent non pas directement les ressources des contribuables mais des opérations qu'il fait. En dehors de cas typiques, savoir s'il est possible que des agents puissent reporter sur d'autres la charge de l'impôt. C'est la question de l'incidence fiscale, débattue dans la théorie néoclassique standard. Si on augmente l'impôt sur les bénéfices, les entreprises ne vont-elles pas reporter cette augmentation sur les prix ? Finalement, ce sont les consommateurs qui en supporteront la charge.

- Le calcul de l'impôt

On applique un taux à une assiette, on obtiendra différents types d'impôt.

L'assiette fiscale ou la matière imposable peut être de nature diverse. Grands types d'assiettes : un revenu, un bénéfice, un chiffre d'affaires, le prix d'un bien, valeur d'un patrimoine immobilier, la valeur de location d'un bien immobilier, revenus financiers...

Dès que l'on s'intéresse à la nature de l'assiette qui va être imposée, on détermine qui sont les agents et les opérations économiques qui sont imposés.

D'un point de vue juridique, problème : évaluer l'assiette, il existe plusieurs manières d'évaluer la base imposable. On peut distinguer 4 méthodes :

- Méthode indiciaire : utilisée au 19^{ème} siècle, on se sert d'indices pour révéler l'importance de la matière imposable (exemple : nombre de fenêtres aux logements, plus il y en a, plus la maison est grande, plus c'est signe de revenus). Permet de vérifier des revenus de contribuables ou l'on pourrait être alerté sur une déclaration de revenus en décalage par rapport à certains indices (exemple : on détient un yacht).
- Méthode forfaitaire : on prend pour référence des éléments afin de déterminer un montant forfaitaire d'impôt, exemple : dans l'agriculture, les bénéfices agricoles étaient évalués d'un rendement moyen à l'hectare.
- Méthode de déclaration contrôlée, le contribuable remplit un formulaire dans lequel il déclare ses revenus, son patrimoine... L'administration fiscale calcule ce qui doit être imposé dans l'ensemble de ce qu'il a déclaré.
- Méthode de l'évaluation administrative : à partir des informations du cadastre, recense et évalue l'ensemble des propriétés foncières des communes, c'est l'administration des communes qui s'en charge.

Taux moyen d'imposition : T = montant de l'impôt ; A = assiette fiscale.

$$t_{MOY} = \frac{T}{A}$$

Taux marginal tMAR sur le dernier euro imposé, c'est le taux qui s'applique au dernier euro de l'assiette imposé.

Elasticité de l'impôt à l'assiette :

$$E = \frac{\% \text{ de variation de } T}{\% \text{ de variation de } A} = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta A}{A}}$$

Si mon assiette est un revenu, quand mon revenu augmente de 10%, comment varie mon impôt ?

A partir de ces trois définitions on trouve différents cas d'impôt :

- Impôt proportionnel
- Impôt forfaitaire
- Impôt progressif
- Impôt dégressif

C'est un enjeu qui porte sur l'incitation versus justice.

L'impôt est forfaitaire lorsqu'il ne varie pas avec l'assiette, l'élasticité est nulle. Le taux moyen d'imposition est décroissant avec l'assiette. Le taux marginal est nul. Pour les ultra-libéraux, c'est un impôt efficace car il peut inciter les agents à travailler plus, les revenus supplémentaires ne sont pas imposés. En revanche, il est très injuste voire anticonstitutionnel car il ne tient pas compte des capacités contributives de chacun. On pourrait même imaginer un montant d'impôt supérieur au revenu pour certains agents. Cf dossier 2.

L'impôt proportionnel, le taux moyen est constant, unique. Le taux marginal est aussi constant et l'élasticité est égale à 1. Exemple : TVA, taux fixe peu importe la valeur de la transaction mais différent taux selon la nature des biens.

L'impôt progressif : son taux moyen est croissant. Le taux marginal peut être croissant ou constant si on est dans le cas de tranches. L'élasticité est supérieure à 1, le % d'augmentation de l'impôt est supérieur au % d'augmentation de l'assiette. Pour les libéraux, cet impôt est censé décourager les activités productives car le fait de gagner 1 euro de plus fait que l'on sera davantage taxé que l'euro précédent. Enjeu fondamental en économie, du point de vue des politiques économiques : quand on parle de l'impôt progressif, on est amenés à considérer deux types de fiscalité :

- Instrument des finances publiques
- Politique publique car elle réduit les inégalités.

Exemple : IRPP (impôt sur le revenu des personnes physiques)

L'impôt dégressif : le taux moyen est décroissant. Le taux marginal est décroissant et l'élasticité est inférieure à 1. La variation de l'impôt est inférieure à la variation de l'assiette. A motivé la défiscalisation des heures supplémentaires. Impôt considéré comme plus injuste. Exemple : TVA a un effet dégressif par rapport au revenu. La propension à consommer des ménages est plus élevée pour le plus pauvres, ils consacrent une plus grande partie de leur revenu à la consommation et donc une plus grande partie au paiement de la TVA que les ménages les plus aisés.

Exemple : impôt sur le revenu des personnes physiques, on imagine un revenu qui va de 0 à R, on classe les euros du revenu, on découpe le revenu en tranches (sortes de seuils). 1^{er} seuil : imposé à un certain taux, 2^{ème} seuil : imposé à un autre taux, 3^{ème} : ...

C'est cette application que l'on a en France.

Barème progressif de l'impôt s'appliquant en 2022 mais défini à partir des revenus 2021

Tranches de revenu (quotient familial R/N)	Taux d'imposition à appliquer
Inférieur à 10 225 €	0%
Entre 10 225 et 26 070 €	11%
Entre 26 070 et 74 545 €	30%
Entre 74 545 et 160 336 €	41%
Supérieur à 160 336 €	45%

Cinq tranches de revenu.

L'impôt d'un célibataire et la redistribution verticale

Tranche	taux appliqué aux revenus de la tranche	revenu imposable			
		20 000 €		80 000 €	
		revenu dans la tranche	impôt sur les revenus de la tranche	revenu dans la tranche	impôt sur les revenus de la tranche
< 10 225€	0%	10 225€	0€	10 225€	0€
entre 10 225€ et 26 070€	11%	9 775 €	1 075,3€	15 845€	1 743€
entre 26 070€ et 74 545€	30%			48 475€	14 542,5€
entre 74 545€ et 160 336€	41%			5 455€	2 236,6€
>160 336	45%				
Total		20 000€	1 075,3€	80 000€	18 522€
taux marginal d'imposition		11%		41%	
taux moyen d'imposition		5,4%		23,2%	

$$9\,775 = 20\,000 - 10\,225$$

$$1\,075,3 = 9\,775 \times 11\%$$

$$5,4\% = \frac{1\,075,3}{20\,000}$$

$$15\,845 = 26\,070 - 10\,225$$

$$48\,475 = 74\,545 - 26\,070$$

$$5\,455 = 80\,000 - 74\,545$$

Avec cet exemple, on voit que les ménages les plus aisés paient proportionnellement plus d'impôt, c'est ça la redistribution verticale car après impôts, il y a moins d'inégalités qu'avant impôts. Mais, ce n'est pas la même chose d'avoir 80 000 euros si on est tout seul ou si l'on est une famille de 4 personnes.

L'impôt en France tient compte de cela avec une spécificité française : le quotient familial (1945). Dans d'autres pays : crédit d'impôt par enfant (plus on a d'enfants moins on paye d'impôts), déduction forfaitaire par enfant, prestations sociales.

On a n le nombre de parts fiscales, un ménage célibataire : 1, un couple marié ou pacsé vaut 2, chaque enfant vaut 0,5 pour les deux premiers, à partir du 3^{ème}, il vaut 1. Objectif nataliste -> faire plus d'enfants après la guerre. En 1953, les couples voyaient leur part diminuer si ils n'avaient toujours pas fait d'enfants au bout de 3 ans de mariage.

Pour analyser la redistribution verticale, on va comparer des ménages qui ont la même composition familiale mais des revenus avant impôts différents.

Leur revenu disponible (et donc leur niveau de vie) après impôts s'est rapproché. On a réduit l'échelle des revenus.

L'impôt d'une famille et la redistribution horizontale

Pour calculer l'impôt, on tient compte de la taille des familles.

Quotient familial = R/N .

Le quotient familial consisté à baisser l'impôt avec le nombre d'enfants. Plus N est élevé, plus il faut avoir un revenu élevé pour atteindre la part de 30%.

Pour analyser la redistribution horizontale, on cherche à voir comment l'impôt varie selon la taille du ménage et non selon le revenu. On compare l'impôt de ménages qui ont un revenu identique mais une taille/composition différente.

Les niveaux de vie sont calculés à partir de l'échelle de l'OCDE. Ils consistent à déterminer un nombre d'unités de consommation. Célibataire : 1 ; couple : 1,5 (+0,5 pour chaque adulte supplémentaire) ; enfant de plus de 14 ans : 0,5 ; enfant de moins de 14 ans : 0,3.

Niveau de vie = revenu disponible/unités de consommation = (revenu – impôts) / unités de consommation

Le montant de l'avantage aux familles dépend du revenu. Plus le revenu est élevé, plus la réduction d'impôts est importante.

Ce gain d'impôt lié à la présence d'enfants est croissant avec le revenu donc il est porteur d'inégalités verticales. Au début des années 1980, la gauche plafonne l'avantage lié à l'application du quotient familial. Ce plafonnement consiste à limiter les réductions d'impôt par enfant, au départ : limité à 2300 euros/enfant aujourd'hui : un peu plus de 1570 euros/enfant. Cf document 2/dossier 2 : quotient conjugal, consiste à regarder quel est l'avantage pour les couples à se pacser ou se marier par rapport au fait d'être célibataire, les couples vont avoir intérêt à faire une déclaration commune possible uniquement s'ils sont mariés ou pacsés, s'ils ont des revenus différents, ils ont un intérêt fiscal à faire une déclaration commune.

- Les dépenses fiscales

« niches fiscales » ou « niches sociales » lorsqu'elles concernent les recettes de la Sécurité Sociale.

Cette notion existe depuis les années 70, depuis les années 80 seulement les dépenses fiscales figurent dans un document annexé au projet de loi de finance dans lequel on trouve un chiffrage d'un ensemble de dépenses dites fiscales.

Dépenses fiscales = dérogations à la législation fiscale qui ont pour but d'alléger/réduire la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou certaines opérations. Ce sont des dispositions dérogatoires qui conduisent à une perte de recettes pour l'Etat et un allègement pour les contribuables par rapport à ce qu'aurait été l'impôt en appliquant la norme.

Une dépense fiscale renvoie à un écart par rapport à une norme. Plusieurs sortes :

- Exonérations : cotisations sociales, certains revenus ou actifs (exemple : impôt de solidarité sur la fortune, certains biens étaient exonérés).
- Abattements : on réduit d'un certain montant la base d'imposition (exemple : taxe foncière).
- Déductions : on déduit de la base d'imposition certaines charges (exemple : ménages qui versent des pensions alimentaires, on réduit de leur base d'imposition la pension alimentaire et ce qui la reçoivent doivent la déclarer).
- Taux d'imposition réduits : exemple, taux réduit de TVA sur certaines catégories de biens.

- Réductions d'impôts : le montant lui-même qui est réduit et non la base imposable, il est réduit d'un montant forfaitaire qui peut aller jusqu'à l'absence d'impôt (ménages qui font des dons pour la scolarité).
- Crédits d'impôts : on réduit le montant de l'impôt mais si le montant de la réduction d'impôts dépasse l'impôt, alors, c'est le trésor public qui fait un chèque au ménage (exemple : emploi de salarié à domicile, c'est du crédit d'impôt, il va déclarer la moitié de sa dépense).

Problème : elles sont très difficiles à cerner car il s'agit d'écarts à la norme. Pour analyser les dépenses fiscales, il faut déjà déterminer ce qu'est la norme. Quand une mesure se généralise, perdure d'années en années, il tend à devenir la norme. On a une liste (dans le doc annexé) de dépenses fiscales qui sortent du champ de dépenses fiscales, liste de nouvelles dépenses fiscales par rapport à la norme actuelle. Exemple : le quotient familial, dans les lois de finance, ce n'est pas considéré comme une dépenses fiscale car, d'après le document, le quotient familial est une modalité « normale » de calcul de l'impôt. Mais, dans certaines circonstances, exemple pour les invalides, anciens combattants, l'Etat accorde des demi-parts supplémentaires. Ces demi-parts sont considérées comme des dépenses fiscales. On va considérer que l'application du quotient familial comme une dépense socio fiscale. Autre exemple : taux réduit de TVA de 10% sur les cantines, c'est une dépense fiscale car ce taux réduit de TVA ne résulte pas de l'application d'une consigne communautaire européenne.

Les dépenses fiscales sont des coûts budgétaires, leur enjeu est important.

Autre problème : leur chiffrage est compliqué, très peu transparent, il est opaque.

Prélèvements obligatoires : les dépenses fiscales ne vont apparaître que pour les crédits d'impôts. Parfois, les PO vont retenir les impôts nets de crédits d'impôts et parfois, les impôts avant crédits d'impôts.

Du côté des dépenses, on comptabilise les crédits d'impôts comme des dépenses.

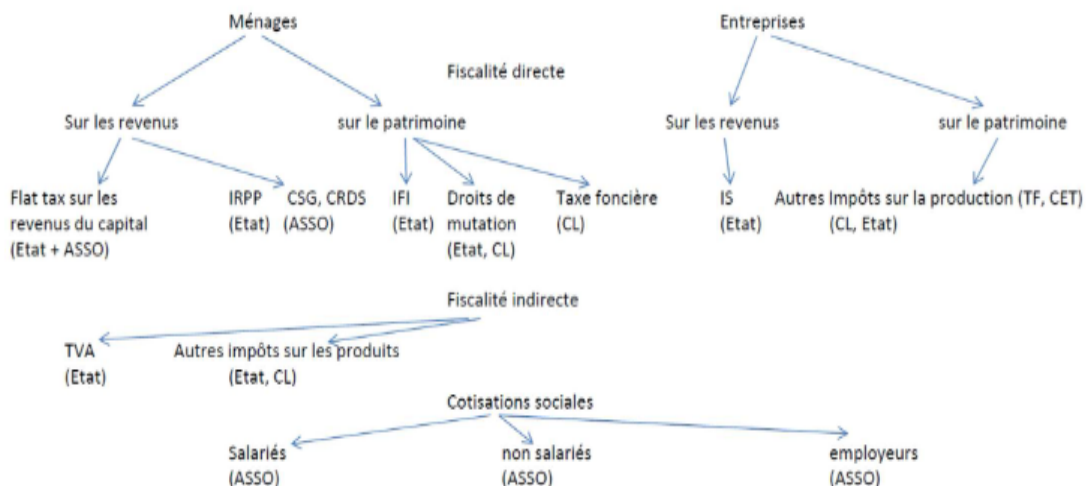
Tous les pays n'adoptent pas la même convention, ce n'est pas une norme universelle. L'impact sur les comparaisons internationales des dépenses fiscales est énorme car conventions différentes entre les pays.

Loi de finance : environ 500 dépenses fiscales, leur coût budgétaire est estimé à 80 milliards d'euros (sans compter le CICE).

B. Les structures fiscales

- Panorama des principaux impôts

Une classification de ces différents impôts



On va classer des impôts, il faut trouver des critères qui vont permettre de les regrouper.

Les trois critères qui sont retenus :

- Assiette, base imposable
- Les différentes administrations qui reçoivent l'imposable
- Structures fiscales vues par l'OCDE

Recettes fiscales en % du total en 2019

Source : Statistiques des recettes publiques 2021 (OCDE)

	Impôts sur le revenu, personnes physiques	Impôts sur le revenu, sociétés	Cotisations de sécurité sociale (CSS)	Impôts sur le patrimoine	Taxes sur la valeur ajoutée	Autres impôts sur la consommation	Ensemble des autres impôts	Total
Moyenne - OCDE	23,6	8,8	26,8	6,6	20,3	12,3	2,8	100,0
Danemark	52,1	6,7	0,1	4,3	20,1	10,2	6,5	100,0
France	20,7	4,9	33,0	3,7	16,9	11,8	5,1	100,0
Suède	28,7	7,0	21,4	2,2	21,3	7,0	12,5	100,0
Belgique	26,5	8,7	31,0	8,0	15,6	10,1	0,0	100,0
Italie	25,8	4,6	31,2	5,7	14,7	13,6	4,3	100,0
Grèce	15,2	5,6	30,8	7,7	21,3	18,6	0,8	100,0
Allemagne	27,4	5,2	37,9	2,9	18,2	8,4	0,0	100,0
Espagne	22,7	6,0	35,3	7,1	18,7	10,2	0,0	100,0
Portugal	18,4	9,0	27,8	4,1	25,4	14,4	0,8	100,0
Canada	36,0	12,3	13,9	11,4	13,3	9,5	3,6	100,0
Royaume-Uni	27,6	7,0	19,7	12,4	21,3	11,5	0,4	100,0
Australie	42,0	17,1	0,0	9,8	11,7	14,6	4,7	100,0
Suisse	30,6	11,4	23,7	7,7	11,2	8,6	6,8	100,0
Etats-Unis	41,1	5,4	24,5	11,5	0,0	17,5	0,1	100,0
Inde	31,7	14,0	16,8	5,7	19,6	11,3	1,0	100,0
Colombie	6,8	24,0	9,5	9,1	29,6	13,3	7,7	100,0

OCDE a intégré la CSG et la CRDS, elles sont considérées comme un impôt sur le revenu des ménages.

La répartition entre les différentes bases d'imposition sont différentes entre les pays :

- Part des cotisations sociales (26% en moyenne dans l'OCDE mais pays comme la France, Allemagne, Espagne, Belgique, Italie : plus de 30%, ils ont privilégié une logique assurantielle de la protection sociale, la PS est financée par cotisations sociales ; les autres privilégient un financement par l'impôt ou ils délèguent la tâche à des assurances privées).
- Les impôts sur le patrimoine, variable selon les pays.
- Impôts sur les biens et services, taux réduit de TVA sur les produits de 1^{ère} nécessité.

- Impôts sur le revenu des sociétés (=bénéfices), moyenne à 9,6%, la France est en-dessous (4,9%).

Ces critères ne suffisent pas pour faire des comparaisons internationales car les différences entre pays proviennent de différences de leurs institutions. On ne peut pas dire grand-chose de ces structures fiscales sans connaître ces différences entre les institutions et sans savoir ce que ces prélèvements permettent de financer comme dépenses. Il faut comprendre les différences institutionnelles.

Trois problèmes principaux :

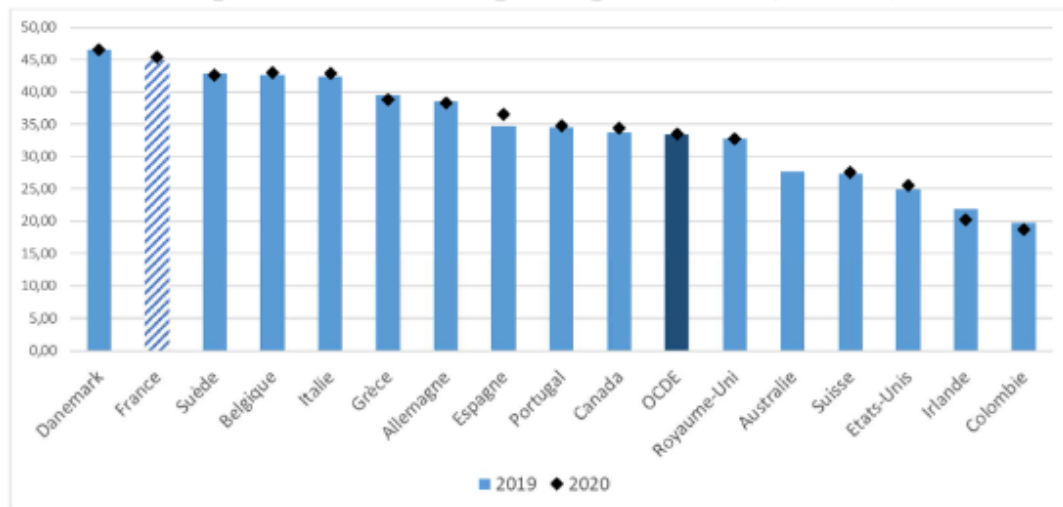
- Les données ne sont pas comparables si on ne rentre pas dans le détail des différences institutionnelles (exemples : les pays n'ont pas tous les mêmes conventions pour définir les dépenses fiscales, et pour les comptabiliser ; Danemark : la retraite est constituée de deux piliers, régime universel financé par l'impôt et régime complémentaire financé par capitalisation, il est obligatoire, les salariés danois versent de manière obligatoire des cotisations retraites à un régime complémentaire mais pas comptabilisées comme des prélèvements obligatoires car ils ne reviennent pas aux administrations publiques, géré par un organisme privé. En France, les cotisations relèvent d'une gestion publique et sont considérées comme des prélèvements obligatoires.
- Les données françaises sont parfois incohérentes. Exemple : lorsque les entreprises versent des prestations directes à leurs travailleurs. Parfois les dépenses françaises sont incohérentes lorsque que les entreprises versent des prestations directes à leurs travailleurs, cotisations imputées : Les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs représentent la contrepartie des prestations sociales fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés, ex-salariés et autres ayants droit. On crée un système de financement fictif en créant des cotisations fictives dites imputées
- Les données ne sont pas consolidées, les APU elles-mêmes paient des impôts, des cotisations sociales, des TVA... Quand on regarde les prélèvements obligatoires, on a les impôts des APU elles-mêmes, on compte une somme qu'elles se versent à elles-mêmes.

C. Le taux de prélèvement obligatoire

= prélèvements obligatoires/PIB. C'est un agrégat calculé dans de multiples pays.

Ratio Impôts/PIB en 2019 et en 2020

Source : Statistiques des recettes publiques 2021 (OCDE)



Le PIB est un agrégat qui rend compte de la capacité contributive d'un pays.

Cf photo

Une grande partie des PO n'apparaissent pas dans l'approche revenu du PIB, mais dans l'approche production et dépense.

Difficultés d'interprétation de l'indicateur et aspects techniques. Le TGPO ne dit rien des contreparties des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire des dépenses qu'il finance et en particulier des politiques de redistribution.

Sur ce problème-là, il y a un enjeu sur l'usage politique de l'indicateur très fort car certains commentateurs vont pouvoir commenter l'importance du TGPO. Mais on ne peut rien dire de la pression fiscale individuelle à partir du TGPO et de ce que servent à financer les PO. Pour mieux faire des comparaisons, il faut enlever les CS qui servent à financer les PS des agents qui ne sont pas comptés dans d'autres pays.

Moyenne entre 30 et 35%.

Ampleur de l'intervention publique car ces PO sont indissociables des dépenses qu'ils financent. Dans les pays où le taux est plus élevé en moyenne, les APU ont pris en charge le financement direct des dépenses de protection sociale qui vont se substituer à des dépenses privées (plus ou moins obligatoires selon les pays) dans des pays où le taux est bas.

2. L'approche économique de l'impôt

A. Modèle néoclassique de taxation optimale

Les néoclassiques traitent de l'incidence fiscale, de savoir qui supporte le coût de l'impôt mais en posant cette question au-delà de la distinction institutionnelle entre direct et indirect. Ils cherchent à étudier la capacité des agents à reporter sur d'autres impôts.

- Élasticités et incidence fiscale

Plusieurs possibilités de prélèvements, le 1^{er}, imposé au producteur I, ce prélèvement réduit les recettes du producteur à prix et quantités donnés. Ce prélèvement augmente les coûts de production. Certains producteurs vont augmenter leur prix de vente, il transfère l'incidence au consommateur, son profit ne sera pas réduit de l'ampleur de la taxe I. si la demande est insensible au prix, le producteur qui augmente ses prix ne fait pas baisser la demande, donc le volume de vente ne change pas, le producteur pourra augmenter ses prix pour que le consommateur toute la partie de l'impôt.

Mais, si la demande est sensible au prix, alors le consommateur diminue sa demande si les prix augmentent, les ventes diminuent. Le producteur ne pourra pas transférer toute la charge de l'impôt au consommateur. Sinon, les ventes diminuent trop -> recette diminuée.

Si on met un prélèvement sur un bien donné, sur les consommateurs (T), les consommateurs vont-ils accepter de payer plus pour obtenir la même quantité de ce bien ? Cela dépend, ils vont peut-être réagir en réduisant la demande face à l'augmentation du prix TTC. Selon les cas, les consommateurs vont pouvoir baisser leur demande. S'ils baissent leur demande, les entreprises réagissent à cette baisse en réduisant plus ou moins leur prix de vente HT pour maintenir leur niveau de vente. Ainsi, le prix TTC pour le consommateur augmente moins que l'impôt. Si le producteur est indifférent à la quantité vendue, alors le consommateur ne peut pas transférer la charge de l'impôt au producteur, c'est donc le consommateur qui supporte l'impôt.

En règle générale, si on prend un bien moyen, général, il y a un partage de la charge de l'impôt et une baisse des quantités échangées, tout dépend des élasticités de l'offre et de la demande.

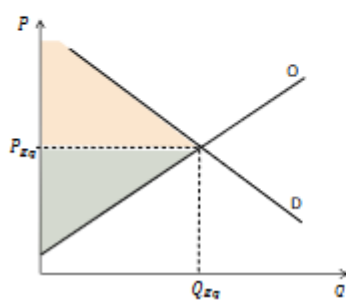
- La notion de perte sèche (deadweight loss)

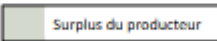
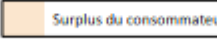
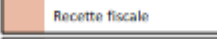
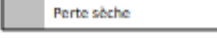
Représentation d'un marché et surplus :

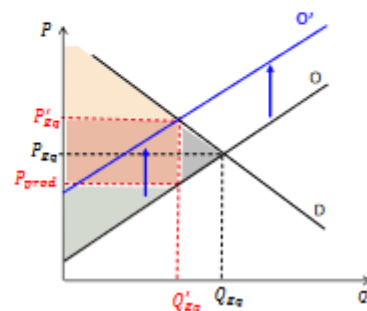
- Offre : prix minimum acceptable par le producteur
- Demande : prix maximum acceptable par les consommateurs

Exemple : un impôt unitaire payé par le producteur $P_{prod} = (1 - t) \times P$

- pour une quantité Q donnée, le prix minimum acceptable par le producteur augmente (car une partie de ce prix part en impôts).
- le surplus du consommateur est réduit
- le surplus du producteur aussi
- La baisse n'est pas compensée par les recettes fiscales $t \times P'_{Eq} \times Q'_{Eq}$
- **Perte sèche :** baisse du surplus total



	Surplus du producteur
	Surplus du consommateur
	Recette fiscale
	Perte sèche



P_{prod} -> prix pour le producteur HT, sa recette.

Les ajustements qui ont lieu sur les quantités liées à l'introduction de la taxe dans un modèle néoclassique vont produire une baisse des surplus qui ne sera pas récupérée en recettes fiscales par l'Etat. La perte sèche est d'autant plus grande que la demande et l'offre s'ajustent (que l'élasticité est grande). Plus les quantités réagissent, plus la perte sèche est grande et inversement.

- Structure fiscale et taxation optimale

difficile d'avoir une structure fiscale optimale car l'optimal est considéré par le sens commun comme très injuste. intuitivement : ce qui est optimal de faire c'est de taxer les individus qui n'ont pas les moyens de changer leurs comportements.

Taxation optimale des biens : il faut imposer les biens de manière à minimiser le ratio Perte sèche/Recette fiscale. Il mesure la valeur relative entre avoir un euro en recette fiscale (moins du gouvernement) par rapport à l'alternative de cet euro dans le secteur privé.

Lorsque l'élasticité de la demande est élevée, les comportements peuvent facilement changer -> il ne faut pas beaucoup les imposer. Inversement, si l'élasticité est faible (difficile de changer les comportements) on peut mettre un taux d'imposition plus élevé. Il faut des taux d'imposition différents, spécifiques, chaque bien est taxé différemment selon son élasticité (de la demande).

Cela paraît impossible d'avoir des taux d'imposition différents, les néoclassiques proposent de taxer une large variété de biens à un taux plus faible, modéré que peu de biens à un taux élevé.

Concernant la taxation optimale des revenus, on cherche à minimiser la distorsion de la taxation = le fait qu'elle conduit à modifier les comportements et donc à jouer sur les quantités. Ils ajoutent la question de l'équité verticale. L'objectif du gouvernement est d'augmenter ses revenus fiscaux (= somme des recettes fiscales). Il doit le faire en cherchant à maximiser la "richesse sociale".

Fonction de richesse sociale : elle agrège les utilités individuelles qui dépendent du niveau de consommation et du revenu.

On trouve un système de taxation optimale du revenu qui va consister en un ensemble de taux d'imposition selon les groupes sociaux.

L'utilité dépend du niveau de consommation qui dépend elle-même du revenu (utilité marginale : elle est plus faible pour les individus possédant un revenu plus élevé). Arbitrage entre efficacité et équité verticale.

Selon le principe d'équité verticale, la richesse sociale est maximisée quand ceux qui ont un haut niveau de consommation sont plus lourdement taxés. Ils ont une plus faible utilité marginale. L'argent taxé manquera moins à ceux qui ont un niveau de consommation élevé.

Le principe d'efficacité consiste à dire que l'assiette (sur ce quoi repose le taux d'imposition) dépend du taux d'imposition. Lorsqu'il augmente, les individus réagissent (distorsion des comportements) en réduisant leurs activités (offre de travail, production...) afin de réduire leurs revenus et ainsi réduire les impôts. Les comportements réagissent, évoluent, en réponse au système fiscal.

A partir d'un certain niveau d'imposition, si le taux continue d'augmenter, on réduit notre offre de travail pour ne pas avoir à payer ce taux d'imposition élevé. Inefficacité du prélèvement car à partir d'un certain moment, l'assiette se réduit à mesure que le taux d'imposition augmente. Dans la logique de l'offre de travail, ils parleront de désincitation au travail. On dit qu'à partir de t^* , il y a des effets d'offre qui dominent : la baisse de l'offre de travail.

Courbe de Laffer



Les recettes fiscales servent à quelque chose : dépenses infrastructurelles, santé, éducation...

Dans cette optique, ce sont les plus fortunés qui sont censés réduire leur offre de travail afin de réduire leur revenu d'autant plus que le taux marginal est élevé.

On fait comme si ce revenu des plus fortunés dépendait de leur travail. Ce sont ces revenus qui apportent la contribution productive. L'impôt décourage l'offre des plus fortunés qui sont censés être les plus productifs et innovants. Argument peu plausible car les ménages ayant trait au revenu ont la capacité de changer leur offre de travail. Cela ne s'applique pas de manière générale, de manière générale, la plupart des salariés sont contraints du point de vue de la demande de travail et ne peuvent pas moduler leur offre de travail.

2ème critique : les ménages les plus aisés tirent surtout leur revenu des revenus financiers. Le travail représente une petite part non essentielle à leur revenu.

B. L'approche keynésienne

On va s'intéresser au rôle des impôts sur l'activité avec les effets multiplicateur.

- Décomposition des mécanismes macroéconomiques

Au niveau macroéconomique, les actions sur les impôts permettent de réguler l'activité. L'impôt T joue sur le revenu disponible brut des ménages, donc la consommation et l'activité.

Si on augmente les impôts, cela réduit le revenu disponible brut, baisse de la consommation et baisse de l'activité (effet multiplicateur inverse).

Cf dossier 2 texte complémentaire Keynes et l'impôt progressif : il se déclare en faveur d'un impôt progressif qui va consister à taxer plus lourdement les haut revenus et les grosses successions afin de modifier la propension à consommer agrégée de l'économie.

L'impôt ne joue pas sur les incitations mais a une efficacité macroéconomique. Les ménages les moins aisés ont une propension à consommer plus forte que les autres (ceux-ci ne peuvent pas épargner : loi psychologique fondamentale). Si on taxe plus les ménages qui ont un revenu plus élevé, ayant une propension à consommer plus faible, l'effet multiplicateur sur le PIB sera plus faible. Cela réduit moins le PIB de taxer les ménages les plus aisés.

Relancer l'économie par une politique fiscale, version simple du multiplicateur fiscal : si on diminue les impôts, cela peut soutenir la demande globale par l'effet du multiplicateur.

Lorsqu'on relance l'économie par une baisse des impôts, c'est moins efficace que si la relance était faite par l'investissement public.

Si on met un impôt progressif, le taux d'imposition des ménages aisés est plus élevé que celui des ménages les moins faibles, le multiplicateur sera plus élevé si la baisse d'impôts touche les ménages les moins aisés. Si les baisses d'impôt sont ciblées sur les hauts revenus, cela provoque une baisse des recettes fiscales qui ne permet pas de relancer la demande. Les baisses d'impôts sur les ménages les plus aisés contribuent à augmenter la dette publique.

Un impôt progressif va permettre de jouer sur la propension à consommer. Si on met un impôt plus élevé sur les ménages aisés, on réduit leur revenu disponible, si il est réduit, ils vont avoir une propension à consommer plus élevée. Au total, la propension à consommer agrégée augmente avec un impôt progressif. Au total, la progressivité de l'impôt augmente le PIB.

Les recettes fiscales dépendent du PIB, la progressivité augmente les recettes fiscales, il n'y a pas d'indépendance entre le niveau et la structure des prélèvements. Augmenter la progressivité de l'impôt implique de changer la structure fiscale, différence de répartition de l'impôt. Augmenter l'impôt progressif : effet multiplicateur sur le PIB Y . Ce dernier dépend donc de la structure fiscale. Les recettes fiscales dépendent du PIB, T est une fonction de Y . La progressivité influe sur le niveau des recettes fiscales.

Le niveau et la structure des prélèvements sont donc liés. Pour un même niveau global de prélèvement initial, une structure fiscale plus redistributive (impôts + sur les ménages aisés) a un impact positif sur le multiplicateur, sur Y et donc sur le niveau des prélèvements obligatoires.

Hausse de $Y \rightarrow$ hausse des recettes publiques. Le fait même de changer la structure fiscale a une impulsion (effet multiplicateur) sur Y .

- Un modèle keynésien de court terme

Nous allons comparer des multiplicateurs qui sont associés à des structures fiscales différentes. Ceux associés à une structure fiscale plus progressive sont plus élevés.

Économie fermée, trois agents : Etat, ménages, entreprises.

On va considérer que les entreprises n'investissent pas et n'empruntent pas. Deux groupes de ménages :

- Les ménages 1 : ménages modestes, on leur fait payer un impôt t_1 et ils ont un revenu r_1 .
- Les ménages 2 : ménages aisés donc leur taux d'imposition est plus élevé, paient un impôt t_2 et ont un revenu r_2 .

$t_1/r_1 < t_2/r_2$.

Comment qualifie-t-on les ménages modestes ? Ils consomment tout leur revenu, n'ont pas de capacité d'épargne.

Que font de leur épargne les ménages 2 ? Ils achètent des bons du trésor.

L'Etat fait des dépenses publiques G , il s'endette et paie des intérêts de la dette (int) aux ménages 2 qui ont acheté les bons du trésor.

Du côté ressources il perçoit le t_1 des ménages modestes et t_2 des ménages aisés.

Le PIB = rémunération des salariés + profit (dividendes car il n'y a pas d'investissement).

On cherche à déterminer le revenu primaire, le revenu disponible, la consommation et l'épargne des deux groupes de ménages.

$$\begin{cases} R_1 = \alpha Y \\ R_2 = (1 - \alpha)Y + int \end{cases} \quad \begin{cases} R_1^D = \alpha Y - T_1 \\ R_2^D = (1 - \alpha)Y + int - T_2 \end{cases} \quad \begin{cases} C_1 = R_1^D \\ C_2 = cR_2^D + C_0 \end{cases}$$

Consommation totale :

$$C = \alpha Y - T_1 + c \times [(1 - \alpha)Y + int - T_2] + C_0$$

Propension à consommer marginale des ménages est en moyenne :

$$pmc = \alpha + (1 - \alpha)c$$

pmc : diminue avec la part des revenus qui vont aux plus aisés, augmente avec la pmc des ménages aisés.

Equilibre du marché des biens : $Y = C + G$

$$Y = \alpha Y - T_1 + c \times [(1 - \alpha)Y + int - T_2] + C_0 + G$$

PIB d'équilibre :

$$Y = [\alpha + c(1 - \alpha)] \times Y - T_1 + c \, int - cT_2 + C_0 + G$$

$$\left[\underbrace{1 - \alpha - c(1 - \alpha)}_{1 - pmc} \right] \times Y = C_0 + c \, int + G - T_1 - cT_2$$

$$Y = \frac{C_0 + c \times int + G - T_1 - cT_2}{(1 - \alpha)(1 - c)}$$

Propriétés de l'équilibre macroéconomique

$$Y = \frac{C_0 + c \times int + G - T_1 - cT_2}{(1 - \alpha)(1 - c)}$$

M =

$$\frac{1}{(1 - \alpha)(1 - c)}$$

Donc :

$$Y = M \times [C_0 + c \times int + G - T_1 - cT_2]$$

Multiplicateur de dépenses publiques :

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = M \Rightarrow \Delta Y = M \times \Delta G \text{ avec } M > 1$$

Il est d'autant plus élevé que la propension marginale à consommer est élevée, fonction croissante de la pmc.

Multiplicateur fiscal selon le type de ménage :

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T_1} = -M \Rightarrow \Delta Y = -M \times \Delta T_1$$

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T_2} = -c \times M \Rightarrow \Delta Y = -cM \times \Delta T_2$$

Si on augmente l'impôt des ménages t1, - M. L'effet sur le PIB d'une variation positive de l'impôt des ménages aisés est -M.

Pour les ménages aisés, c'est -cM.

On conclut qu'à dépenses publiques inchangées, pour un niveau de G donné, augmenter l'impôt réduit le PIB, effet négatif dans les deux cas, mais il le réduit plus s'il porte sur les ménages modestes car $c < 1$. Une partie de la hausse de l'impôt pour les ménages aisés se traduit par une baisse de l'épargne. L'effet récessif d'une augmentation d'impôts est plus faible si l'augmentation d'impôts porte sur les ménages aisés.

- Quelles politiques fiscales pour relancer l'économie ?

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = M ; \frac{\Delta Y}{\Delta T_1} = M ; \frac{\Delta Y}{\Delta T_2} = c \times M$$

1ère possibilité : baisser les impôts, c'est plus efficace de baisser l'impôt des plus modestes. Si on baisse de 100 000 euros l'impôt des ménages modestes, le PIB augmente de 100 000 euros car ils n'épargnent rien, ils consomment tout leur revenu.

Si on baisse l'impôt de 100 000 euros l'impôt des ménages aisés avec une propension à consommer de 0,8, le PIB augmente de -80000M.

Les recettes fiscales sont inchangées : on augmente l'impôt des ménages aisés et diminue l'impôt des ménages modestes.

$$\text{si } \Delta T_1 = -a \text{ et } \Delta T_2 = +a$$

$$\Delta Y = -M \times (-a) + (-cM \times (+a)) \Rightarrow \Delta Y = M \times (1 - c) \times a > 0$$

effet positif, c'est efficace.

Comment financer des dépenses publiques par l'impôt

$$G + \text{int} = BF + T_1 + T_2$$

Par l'impôt des plus modestes :

$$\text{si } \Delta T_1 = \Delta G = a \text{ et } \Delta T_2 = 0 :$$

$$\Delta Y = M \times a - M \times a = 0$$

t1 finance G $\Leftrightarrow$ ça ne sert à rien, les multiplicateurs sur les dépenses publiques et l'impôt des ménages modestes sont contraires, l'un est le négatif de l'autre $\Leftrightarrow$ inefficace.

Par l'impôt des plus aisés, il y a deux scénarios :

- Scénario 1 : Solde budgétaire inchangé, on augmente pas le déficit

$$G + \text{int} - T_1 - T_2 = BF \text{ constant}$$

On suppose que $G + int - T_1 - T_2 = cst \Leftrightarrow \Delta G = \Delta T_1 + \Delta T_2$

Si $\Delta T_1 = a, \Delta G = a : \Delta Y = M \times \Delta G - M \times \Delta T_1 = M \times a - M \times a = 0$: aucun effet

Si $\Delta T_2 = a, \Delta G = a : \Delta Y = M \times \Delta G - c \times M \times \Delta T_2 = M \times a - c \times M \times a$

$$\Delta Y = (1 - c) \times M \times a$$

$$\Delta Y = \frac{1 - c}{(1 - \alpha)(1 - c)} \times a \Rightarrow \Delta Y = \frac{1}{(1 - \alpha)} \times a$$

⇒ une augmentation de T_2 pour financer les dépenses publiques augmente le PIB

Effet positif sur le PIB. L'effet sera d'autant plus important qu' α est grand.

- Scénario 2 : Respecter le critère de Maastricht, rester sur un niveau de déficit

$$\frac{G+int-T_1-T_2}{Y} = d^* \text{ donné}$$

Si $\frac{G+int-T_1-T_2}{Y} = d^* \Leftrightarrow G + int - T_1 - T_2 = d^* \times Y$, on doit avoir :

$$G = d^* \times Y + T_1 + T_2 - int$$

Si $\Delta T_2 = a$, sachant que le PIB va varier, on aura : $\Delta G = d^* \times \Delta Y + a$

$$\Delta Y = M \times \Delta G - c \times M \times \Delta T_2 = M \times (d^* \times \Delta Y + a) - c \times M \times a$$

$$\Delta Y = (1 - c) \times M \times a + M \times d^* \times \Delta Y$$

$$(1 - M \times d^*) \times \Delta Y = (1 - c) \times M \times a \Rightarrow \Delta Y = \frac{(1-c) \times M}{1 - M \times d^*} \times a$$

⇒ L'effet d'une augmentation de T_2 pour financer les dépenses publiques sur le PIB dépend du multiplicateur et du ratio de déficit public autorisé

$$(1 - M \times d^*) \times \Delta Y = (1 - c) \times M \times a \Rightarrow \Delta Y = \frac{(1-c) \times M}{1 - M \times d^*} \times a$$

⇒ L'effet d'une augmentation de T_2 pour financer les dépenses publiques sur le PIB dépend du multiplicateur et du ratio de déficit public autorisé. Il peut être positif ou négatif

$$\frac{(1 - c) \times M}{1 - M \times d^*} = \frac{(1 - c)}{\frac{1}{M} - d^*} = \frac{(1 - c)}{(1 - \alpha)(1 - c) - d^*}$$

⇒ L'effet est positif si $(1 - \alpha)(1 - c) > d^*$

⇒ Est-ce qu'un effet positif est réaliste ?

$$\text{avec } \alpha = 0,7 \text{ et } c = 0,8 \text{ il faut } d^* < 0,3 \times 0,2 = 0,06$$

⇒ Le ratio défini par les critères de Maastricht est de 3% : effet positif réaliste

Critère de Maastricht : déficit/PIB < 3%.

3. L'évolution des politiques fiscales

Une politique fiscale est une politique qui modifie les caractéristiques générales des prélèvements obligatoires. D'un point de vue technique, soit on trouve des dispositifs dits "structurants" (ils vont chercher d'orienter de manière durable et stable le système fiscal, exemple : le quotient familial) soit des dispositifs dits "dérogatoires" (manipulation, dérogation par rapport à une règle qui est supposée être transitoire car la règle persiste, exemple : dépenses fiscales).

A. Les "vagues" de réforme depuis le 19ème siècle

D'après N. Delande "L'économie politique des réformes fiscales - une analyse historique", Revue de l'OFCE n°122, 2012.

Il y a eu trois vagues successives de réformes qu'on peut distinguer de manière schématique, qui concerne aussi bien les USA que les pays d'Europe de l'ouest.

Première vague : fin du 18ème à la fin du 19ème siècle, la plupart des pays se sont efforcés de garantir un principe d'égalité devant l'impôt, de mettre fin aux privilèges fiscaux de l'Ancien Régime en mettant en place des impôts et des taxes qui frappaient les contribuables de manière uniforme. Notion de justice fiscale qui renvoyait à la notion de proportionnalité de l'impôt. Cela impliquait un impôt proportionnel (principe de justice, touche les contribuables de la même manière). Il y a eu des impôts directs appliqués mais l'essentiel des prélèvements obligatoires était des taxes indirectes (consommation, droits de douane...). Le rôle économique de la fiscalité était faible puisque les taux de prélèvements ne dépassaient pas 10 à 15% du revenu national. c'était des impôts pour financer des dépenses qui relèvent des fonctions régaliennes : cf Etat circonscrit td 1.

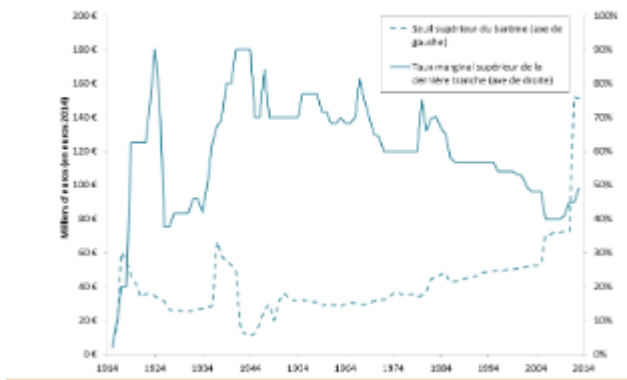
Deuxième phase (début du 20ème siècle aux années 1970) : cette première conception s'est érodée à la fin du 19è siècle car les taxes indirectes étaient très injustes et les impôts proportionnels manquaient de justice au sens où, quand il y avait beaucoup de taxes indirectes, cela produisait des impôts régressifs sur les revenus car les plus faibles revenus consomment plus que les plus hauts revenus. Arguments de Condorcet qui reviennent, philosophes s'emparent de cette question pour finalement concevoir qu'un principe de justice n'était pas l'égalité des taux, mais à l'égalité des sacrifices qui dépendait des capacités contributives de chacun. C'est à partir de ces réflexions que l'on trouve les justifications modernes à l'impôt progressif. En France, l'impôt progressif sur le revenu est créé en 1914. Successions : 1901. Ce développement se fait au détriment des taxes indirectes, les structures fiscales changent. Tout au long du 20ème siècle, les impôts progressifs sont devenus des impôts de masse, ils s'appliquent à la majorité de la population.

Troisième phase : tournant des années 1980, critique de plus en plus forte à l'encontre de l'impôt progressif : insiste sur des effets d'offre, désincitatifs. Les politiques vont ouvrir un mouvement massif de baisse des impôts progressifs. Retour aux impôts proportionnels, "flag tax".

B. La baisse de la progressivité du système fiscal

- Retour sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Seuil supérieur d'imposition et hauts revenus depuis 1914



Ce graphique montre l'évolution depuis 1974, taux marginal d'imposition (frappe le dernier euro des revenus) en trait continu. Très vite, les taux augmentent. Le taux marginal se situe entre 60 et 80%, aujourd'hui : 45%. *seuil à partir duquel s'applique le taux marginal : pas très élevé, à partir des années 1980, il augmente, le taux marginal s'applique à des tranches de plus en plus élevées du revenu.

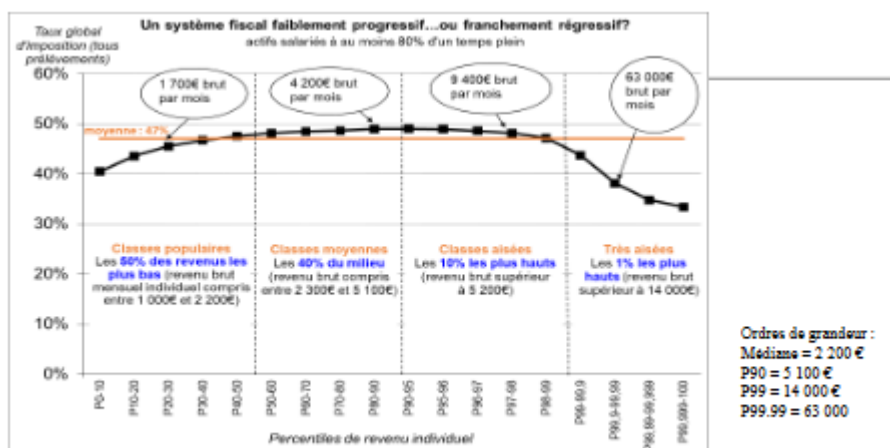
Part de l'impôt sur le revenu dans les PO



part de l'impôt progressif prend de l'ampleur jusqu'au années 1980 puis elle décroît ensuite, or, c'est l'impôt progressif le plus important en France, réduit la progressivité globale du système. CSG/CRDS -> impôts proportionnels, taux d'imposition qui augmente grâce à elles mais à 20%, on voit que la plus grande part est issue de l'impôt proportionnel CSG.

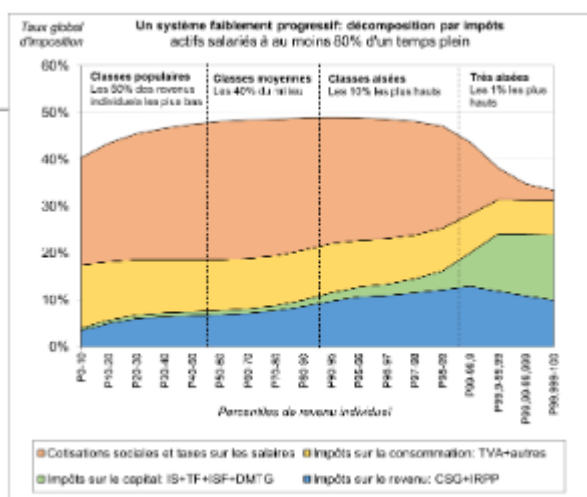
- Un système fiscal globalement régressif ?

Le système fiscal français est-il progressif ou régressif ? Piketty montre qu'il est globalement régressif.



Source : Landais C., Piketti T. et Saez E (2011), *Pour une révolution fiscale*, Le seuil, p.50.

On classe les ménages du plus pauvre au plus riche, percentiles. Taux global d'imposition ? l'impôt est progressif car les ménages les plus pauvres paient 40% de taux global d'imposition tandis que ceux à la médiane paient 47/48%, c'est stable, à partir de 9940 euros brut par mois, le taux global d'imposition décroît de plus en plus vite sur le 1% des ménages les plus aisés.



Source : Landais C., Piketti T. et Saez E (2011), *Pour une révolution fiscale*, Le seuil, p.51.

Les 1% les plus aisés ne travaillent pas, la part du travail est très faible car l'essentiel de leur revenu n'est pas issu du travail, c'est pourquoi l'aire orange est plus petite dans leur catégorie.

L'IRPP devient régressif car dépenses fiscales, niches, exonérations d'impôts qui profitent le plus aux plus aisés.

Taux global d'imposition : courbe du haut. Le TGI est croissant sur les ménages qui se situent en dessous de la médiane, de la médiane jusqu'aux 10% les plus aisés, il est stable; à partir du 1% des ménages les plus aisés, le TGI se met à décroître. On est face à un impôt globalement régressif.

Ceux qui profitent le plus des dépenses fiscales sont les plus aisés $\Rightarrow$ réduisent les impôts.

- La fiscalité des entreprises

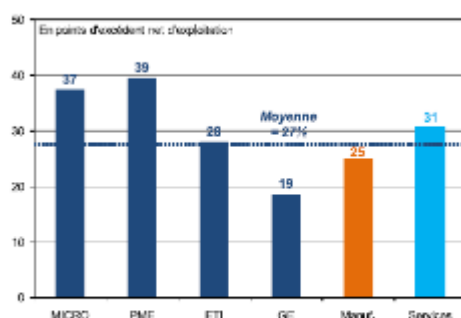
Deux grands impôts :

- Impôts sur la production, compris dans la CET (Contribution Economique Territoriale) c'est un impôt local, ressource pour les collectivités locales. La CER est elle-même composée de deux impôts : la CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises) et la CFE (Contribution Foncière des Entreprises). La CVAE est un impôt proportionnel, cf dossier complémentaire B dossier 2, supprimée en 2023 par le gouvernement Macron et conséquences importantes pour les collectivités locales. La CFE est calculée sur la valeur locative des locaux professionnels, impôt proportionnel décidé par les collectivités locales dans des fourchettes.
- L'impôt sur les sociétés, impôt sur les bénéfices des sociétés, grosse catégorie des impôts sur le revenu. Il date de 1914 mais il concernait des impôts sur le revenu. Les impôts sur le revenu sont des impôts récents, en même temps que l'impôt sur le revenu des personnes physiques. A sa création, le revenu touchait à la fois les salaires des ménages et les bénéfices. L'impôt sur les sociétés date d'une réforme de 1948 où on a voulu séparer l'imposition des ménages et l'imposition des sociétés. C'est un impôt direct qui porte sur le bénéfice net réalisé en France. Impôt d'Etat $\Rightarrow$ ressource pour l'Etat et non pour les collectivités locales ou les administrations de Sécurité Sociale. L'impôt proportionnel dit "normal" a fortement baissé durant les années 80, 1986, il était de 50%. Durant les années 90, 33%. A partir de 2018, le gouvernement Macron programme sa baisse progressive, 33 $\Rightarrow$ 30 $\Rightarrow$ 28. Aujourd'hui, il est de 25%. Impôt progressif mais pour les petites entreprises (PME), celles avec un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions, s'applique un taux réduit de 15% jusqu'à un certain seuil de bénéfice. Régime d'intégration fiscale pour les groupes : une société-mère peut intégrer dans ses bénéfices imposables ceux réalisés par ses sociétés filiales dont elle détient la quasi-totalité du capital (au moins 85%). Intérêt : intégrer les pertes de ses filiales

L'impôt sur les sociétés est inégalement réparti entre les entreprises, raisons :

- Les montants effectivement payés par les sociétés dépendent de manière très sensible des crédits d'impôt. Or, les crédits d'impôt sont croissants avec la taille des entreprises. Les crédits d'impôt majeurs pour les entreprises sont le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) supprimé en 2019 mais on le voit encore dans les chiffres ainsi que le Crédit d'Impôt Recherche (CIR), aucune évaluation sur son efficacité n'a été rendue publique. Les 50 premières entreprises en termes d'activité récupèrent à elles-seules la moitié du montant des crédits d'impôts. Toutes ces dépenses fiscales font que le taux implicite de taxation des sociétés non-financières décroît avec la taille.

Graphique n° 4 : Taux implicite de taxation des sociétés non-financières au titre de 2007



Source : DG Trésor (2011)

Quel taux d'impôt pour les sociétés en France,
Les Notes du CPO, N°1, Juillet 2021

Taux implicite = rapport entre le montant d'impôt effectivement payé et l'excédent net d'exploitation (= taux effectif d'imposition). Il est différent du taux légal (25%). Sur le graphique, on voit que le taux implicite des PME est de 39%. Il passe à 26% pour les entreprises de taille intermédiaire puis de 19% pour les grandes entreprises. Stratégies d'optimisation fiscale par les groupes qui les amènent à payer moins d'impôts.

C. La fiscalité environnementale (ou écologique)

La fiscalité écologique ou environnementale comprend l'ensemble des impôts, des taxes, dont l'assiette est constituée par un produit ou un service qui détériore l'environnement. C'est une fiscalité qui s'applique à des actions qui génèrent des dommages environnementaux, des actions qui vont participer au réchauffement climatique, qui créent des déchets. En rendant plus cher ces actions qui génèrent des dommages à l'environnement, elle est censée inciter les agents à les limiter, elles modifient les comportements. On retrouve le principe du pollueur-payeur.

Problème : aujourd'hui, la fiscalité écologique s'inscrit dans la perspective d'une crise économique majeure, globale, on trouve plusieurs accords, lois qui se donnent des objectifs en matière environnementale (exemple : rapport du GIEC).

Cette fiscalité écologique a d'abord été introduite dans les années 1990 dans les pays scandinaves et en Allemagne. C'est une fiscalité émergente. Plusieurs dispositifs fiscaux :

- Des mesures dissuasives (taxes), les producteurs/consommateurs se reportent sur des biens/produits moins polluants.
- Des mesures incitatives (subventions, exonérations, réductions d'impôts), incitent à réaliser des actions bénéfiques pour l'environnement (crédit d'impôt pour la transition énergétique).

Les ordres de grandeur en France : 50 milliards de recette fiscale (on ne prend en compte que les taxes) en 2017. Cette fiscalité a surtout augmenté durant les années 2010/2012. Elle ne représente encore que 2% du PIB. Selon Eurostats, 19ème sur les 28 pays de l'UE.

Qui sont les principaux contribuables ? Selon le commissariat général du développement durable, la fiscalité environnementale en France porte essentiellement sur la consommation et en particulier sur la consommation d'énergie. Impôts sur la consommation d'énergie : sur les énergies fossiles (TICPE, CSPE). Les transports (hors carburant) sont très peu taxés de même que les productions générées. Ce sont donc plutôt la consommation de produits énergétiques qui est taxée. Ils recommandent qu'il est préférable de taxer là où les nuisances sont générées (à la source), processus de production des polluants pour que les producteurs réinvestissent ailleurs dans quelque chose de moins polluant.

L'utilisation des recettes de fiscalité environnementale : une part importante des taxes environnementales n'est pas orientée vers la transition énergétique. A quoi sert la fiscalité écologique si ces ressources ne permettent pas de faire de l'investissement etc... Exemple : la TICPE (Taxe) va alimenter le budget des administrations publiques et pourtant c'est le 5ème impôt dans l'ensemble des ressources publiques. De même, la TGAP : $\frac{2}{3}$ de ses ressources viennent financer le budget des administrations publiques. Problème : consentement à la fiscalité énergétique, source du conseil des prélèvements obligatoires évoque 3 causes de la difficulté d'acceptation des impôts écologiques :

- Impopularité traditionnelle de ses impôts qui sont des taxes indirectes (taxe carbone) qui renchérit le coût des produits. Afin de favoriser le consentement à cette fiscalité, il faut affecter une partie des recettes de cet impôt à la compensation de la perte du pouvoir

d'achat qu'elle génère pour les bas revenus. Ces impôts pèsent plus pour les consommateurs qui ne peuvent pas faire autrement.

- Les impacts socio-fiscaux de ces impôts sont différenciés selon les revenus des ménages mais aussi selon leur lieu de résidence. Le poids de l'énergie dans le budget des ménages dépend de leur revenu. "prisonniers énergétiques" : ménages modestes qui ne peuvent pas se prouver d'essence pour aller travailler, ils voient leur facture augmenter sans pouvoir changer de comportement. Il faut accompagner la taxation des énergies carbonées de la mise en place d'alternatives décarbonées.
- Ambiguïté des objectifs, les APU a-t-elle un objectif de rendement ? (augmenter leur budget). ou objectif incitatif. Si les consommateurs savent que quand ils paient leur taxe énergétique cela va servir à réaliser des dépenses qui favorisent la transition, le consentement à payer sera très certainement différent. Si, en plus, ces dépenses sont à destination de ceux qui ont le coût le plus élevé à la transition, le consentement à payer sera aussi différent.

Problème des émissions importées par les français qui représenterait plus de la moitié de notre empreinte carbone. Taxe carbone aux frontières ?

D. Conclusion

Depuis 40 ans , les politiques menées en France ont produits des conséquences que l'on peut synthétiser par les points suivants :

- une baisse de la progressivité globale des prélèvements (augmentation des impôts proportionnels).
- Une fiscalisation de la protection sociale, le financement de la protection sociale (dépend davantage de l'impôt et moins des cotisations sociales).
- Transfert de charges fiscales des entreprises vers les ménages et au sein des ménages, la baisse des impositions des ménages les plus aisés. On aurait dû parler de la recentralisation des finances locales par l'Etat qui renvoie à la baisse voire la suppression des impôts locaux. L'enjeu est de dire que lorsqu'on supprime des ressources propres de collectivités locales, les décisions en matière d'investissement dépendent de ce que apportera l'Etat comme ressource locale.
- Elle pèse surtout sur les ménages, présente de fortes inégalités liées au revenu et au lieu de résidence. Il faut taxer plus à la source des activités polluantes. Pour la faire mieux accepter, il faut développer des alternatives et compenser les ménages modestes.