

Chapitre V

LA FISCALITÉ : EFFETS NÉGATIFS ET DISTORSIONS

La progression de la dépense publique s'est accompagnée d'un accroissement des besoins financiers des administrations. Les redevances acquittées par les usagers n'ayant pas à ce jour joué un très grand rôle dans la couverture de ces besoins, c'est la perception d'impôts qui en constitue la principale modalité de financement, accompagnée, au cours des dernières années, par un recours croissant aux emprunts sur les marchés des capitaux pour couvrir le déficit budgétaire. Chacun de ces grands modes de financement ayant sur le fonctionnement de l'économie des répercussions qui lui sont propres, celles-ci doivent figurer dans toute appréciation globale des conséquences qu'entraînent l'ampleur et la croissance du secteur public. Le présent chapitre a trait aux incidences de la fiscalité sur l'affectation des ressources par l'intermédiaire des marchés du travail et des capitaux, tandis que le suivant portera sur les répercussions du solde budgétaire global des administrations publiques. Pour compléter cette analyse des incidences exercées sur l'affectation des ressources et la croissance à long terme, le chapitre VII traitera des effets de la fiscalité sur la répartition des revenus.

Pour parvenir à une appréciation globale de l'incidence du secteur public sur l'économie, il est essentiel d'analyser les effets d'une aggravation de la fiscalité sur le fonctionnement des marchés. Parmi les critiques adressées au secteur public, nombreuses sont celles qui se réfèrent principalement aux effets négatifs que comporterait le poids élevé et croissant de la fiscalité. Non seulement les distorsions qu'elle engendre auraient des incidences sur les incitations personnelles et l'affectation des ressources, mais plus fondamentalement, on craint que le corps électoral ne soit plus disposé à admettre un alourdissement de la pression fiscale et préfère au contraire voir baisser les taux actuels d'imposition. Bien qu'il soit difficile de corroborer cette dernière opinion à l'aide d'observations empiriques, ses partisans font valoir la baisse de la moralité qu'implique le recours croissant à l'évasion et à la fraude fiscales, ainsi que le développement de l'économie parallèle ou souterraine'.

Lorsque l'on tente d'apprécier les répercussions de la fiscalité, il faut d'abord admettre que sa principale raison d'être est de procurer aux administrations

publiques les ressources nécessaires pour financer leurs programmes de dépenses. Il convient donc de mettre en regard les incidences éventuellement nocives de la fiscalité et les effets bénéfiques des dépenses budgétaires. Dans l'analyse qui suit, on s'en tiendra aux répercussions négatives que la fiscalité comme telle peut exercer par son niveau et son alourdissement, en laissant de côté les avantages résultant des dépenses supplémentaires que rend possibles une augmentation des impôts. Pour apprécier les effets de la fiscalité, il convient de reconnaître que certains impôts sont plus nocifs que d'autres dans la mesure où ils perturbent davantage l'affectation des ressources ou entrent en conflit avec l'équité ou les autres objectifs que s'assignent les pouvoirs publics. S'agissant des incidences de la fiscalité sur l'affectation des ressources, il est naturel de prendre comme référence le marché idéal décrit par les théoriciens où, moyennant certaines hypothèses simplificatrices, une concurrence parfaite assure un optimum de bien-être. Comme la fiscalité, sous presque toutes ses formes, influence les prix des biens, des facteurs ou des activités, elle modifie à la marge les décisions prises par les producteurs et les consommateurs et provoque donc une certaine distorsion dans l'affectation des ressources (perte d'efficacité économique) par rapport à ce qu'elle aurait été sous un régime de concurrence parfaite. Cependant, tous les impôts n'entraînent pas ce genre de distorsion ou d'inefficacité. Il existe aussi des impôts neutres, qui ne provoquent pas de distorsions, puisqu'ils ne modifient pas le calcul marginal des particuliers ou des entreprises². Qui plus est, certains impôts sont de nature à accroître l'efficacité de l'économie par rapport aux résultats d'un marché non soumis à réglementation ; ils contribuent donc à augmenter le bien-être de la société dans son ensemble, comme le font par exemple ceux qui contraignent les particuliers ou les entreprises à tenir compte des externalités dans les décisions qu'ils prennent.

Malheureusement, une fiscalité neutre ou de nature à accroître l'efficacité ne saurait, de très loin, procurer aux pouvoirs publics suffisamment de ressources pour financer leurs dépenses à leur niveau actuel. En outre, une fiscalité de ce genre risque de se heurter à des impossibilités administratives ou d'entrer en conflit avec les autres objectifs que visent les pouvoirs publics. Ainsi, dans la réalité, qui se caractérise par des pis-aller plutôt que par des situations idéales, les autorités ont nécessairement recours à des impôts qui modifient les comportements et l'affectation des ressources. Le problème qui se pose aux pouvoirs publics est donc de choisir une fiscalité de nature à réduire les distorsions indésirables au strict minimum, tout en arbitrant entre cet objectif et ceux qui rivalisent avec lui, tels que l'équité, la simplicité, la faisabilité et la souplesse du régime fiscal³. C'est ce conflit d'objectifs, accompagné de la pression à la hausse qu'engendre la progression de la dépense publique, qui doit servir de toile de fond à l'analyse de la fiscalité.

l'évolution de la part des recettes fiscales dans le PIB, analysée dans ses grandes lignes au chapitre II, en faisait ressortir l'alourdissement depuis 1960. Cette aggravation de la pression fiscale s'est accompagnée de modifications de structure importantes, la part des impôts indirects reculant au profit des impôts directs

(particulièrement ceux acquittés par les ménages) et des cotisations de sécurité sociale. Au cours de cette période, l'alourdissement de la fiscalité s'explique dans une large mesure par l'augmentation des prélèvements au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale, tant dans le cas de la plupart des pays que dans celui de la zone de l'OCDE dans son ensemble. Il n'est donc pas surprenant que le débat sur les effets négatifs de la fiscalité ait porté dans une large mesure sur ces deux formes d'imposition ; il en sera de même dans l'analyse qui suit.

A. FISCALITÉ ET OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE

L'une des principales conséquences de l'alourdissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (et des cotisations de sécurité sociale des salariés) – et l'une de celles qui ont le plus retenu l'attention – réside dans ses incidences sur l'incitation au travail et l'offre de main-d'œuvre. Cependant, s'il est vrai que toute modification de l'impôt sur le revenu peut influencer sur l'offre de main-d'œuvre, celle-ci est également déterminée par de nombreux autres facteurs que l'on ne saurait négliger. Cette offre a fortement augmenté au cours des deux dernières décennies du fait de l'expansion démographique, de l'évolution de la pyramide des âges (arrivée sur le marché du travail de la génération du « baby boom » de l'après-guerre) et de la tendance généralement ascendante des taux d'activité, en particulier chez les femmes. L'offre de main-d'œuvre a par ailleurs suivi l'évolution de la conjoncture, les effectifs disponibles devenant plus nombreux lorsque la demande s'accroissait. Il semble donc peu probable, à première vue, que l'effet négatif attribué à l'imposition du revenu ait constitué un obstacle décisif à l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre dans la zone de l'OCDE.

Un examen plus attentif révèle toutefois que certaines catégories de la population active ont peut-être été plus touchées que d'autres. Les données présentées au tableau 51 au sujet des taux d'activité font ressortir plusieurs tendances lourdes, s'ajoutant à celles que nous avons analysées au chapitre précédent en ce qui concerne les travailleurs âgés. En particulier, de nombreux pays ont enregistré une baisse du taux d'activité des jeunes (âgés de 15 à 24 ans), notamment des hommes. Le taux d'activité des hommes dans la force de l'âge a lui aussi baissé, encore que faiblement, dans de nombreux pays. En revanche, celui des femmes de 25 à 54 ans a augmenté dans tous les pays, parfois très fortement. Simultanément, la durée hebdomadaire du travail diminuait dans la plupart des cas, tandis que le travail à temps partiel se développait deux à quatre fois plus rapidement que le travail à plein temps.

**Tableau 51. Taux d'activité des travailleurs jeunes ou dans la force de l'âge
Pourcentages**

		Hommes		Femmes		Total	
		15-24	25-54	15-24	25-54	15-24	25-54
Australie	1966	78.9	97.3	60.8	37.3	69.9	67.7
	1970	76.5	97.2	59.7	43.4	68.1	70.7
	1982	76.0	93.7	63.1	54.1	69.7	74.1
Canada	1960	61.9	97.4	39.0	28.9	50.4	63.1
	1970	61.2	96.2	46.3	39.8	54.0	67.9
	1982	69.6	93.9	62.3	63.5	66.0	78.7
Finlande	1962	69.2	94.5	59.5	68.4	64.5	80.9
	1970	58.0	93.4	51.5	70.2	54.9	81.5
	1982	48.7	92.4	49.4	84.0	49.0	88.2
France	1962	69.7	96.3	52.8	45.1	61.3	70.6
	1970	60.3	96.8	47.2	50.1	53.8	73.5
	1982	45.3	96.0	42.5	66.1	43.9	ai.1
Allemagne	1962	83.8	96.7	72.2	45.1	78.1	68.9
	1970	71.6	97.1	61.9	47.6	66.9	71.8
	1982	60.4	91.9	51.6	54.9	56.1	73.8
Italie ^a	1960	71.8	95.2	46.5	32.4	59.0	62.7
	1970	52.1	93.9	35.5	28.3	43.8	60.1
	1982	50.8	89.9	40.8	42.7	45.8	66.6
Japon	1960	68.7	96.0	59.2	57.6	63.9	76.0
	1970	57.7	97.3	53.4	55.1	55.6	75.7
	1982	43.3	97.1	43.5	58.1	43.4	77.6
Pays-Bas	1975	54.7	96.5	48.7	28.5	51.8	63.1
	1982	49.5	93.9	48.9	42.6	49.2	68.8
Norvège ^a	1972	53.2	92.9	46.1	51.6	49.8	72.5
	1982	58.2	94.8	53.8	56.3	70.7	83.0
Portugal	1974	81.8	95.4	64.5	47.9	73.2	69.5
	1981	80.0	94.6	62.3	56.2	71.5	73.0
Espagne ^b	1972	70.6	96.5	47.7	25.1	59.5	59.9
	1982	69.4	94.5	47.5	32.7	58.8	63.0
Suède ^b	1963	71.9	96.3	62.3	56.4	67.2	76.5
	1970	67.0	94.8	59.4	64.2	63.3	79.8
	1982	67.0	94.9	66.4	85.8	66.7	90.4
Royaume-Uni	1960	77.9	98.6	61.3	40.7	69.7	69.4
	1970	74.7	97.8	56.7	53.2	65.9	75.5
	1982	73.0	97.0	59.9	62.7	66.6	79.8
Etats-Unis ^b	1960	75.4	95.7	42.9	42.8	59.2	68.9
	1970	71.2	94.8	50.7	49.7	61.3	71.2
	1982	74.0	94.2	62.3	66.4	68.2	80.0

a) Les classes d'âge correspondent aux personnes de 16 à 24 ans et de 25 à 59 ans.

b) La classe d'âge la plus jeune est celle des personnes de 16 à 24 ans.

Source : OCDE. *Statistiques de la population active*.

l'évolution du taux d'activité des classes d'âge les plus jeunes tient sans doute moins à la fiscalité qu'aux mesures prises pas les pouvoirs publics dans d'autres domaines. La baisse intervenue chez les jeunes de 15 à 24 ans s'explique en partie par l'élargissement des possibilités de scolarisation et, plus récemment, par la forte

aggravation de la situation de l'emploi, plutôt que par le niveau élevé des taux d'imposition du revenu. De même, comme on l'a relevé plus haut, le fléchissement continu du taux d'activité des personnes âgées est étroitement lié à l'amélioration des régimes de retraite, tant du secteur privé que de la sécurité sociale, aux formules de retraite anticipée et à la générosité accrue des prestations versées en cas de maladie et d'invalidité. Les principaux effets de l'impôt sur le revenu se sont probablement exercés sur le taux d'activité et la durée du travail de la classe d'âge à forte activité.

A une époque où les revenus nets d'impôts ont connu une progression régulière, il serait étonnant que l'élévation du niveau de vie qui en résultait ne se soit pas traduite en partie par un accroissement du temps de loisir, tant par le biais d'une réduction de la durée du travail que par un avancement de l'âge de la retraite. On ne peut établir a priori si l'alourdissement de l'impôt sur le revenu était de nature à accélérer cette évolution. Une hausse du taux marginal d'imposition du revenu entraîne une substitution du loisir au travail (effet de substitution), alors qu'une hausse du taux d'imposition moyen – dans l'hypothèse où le loisir constitue un bien normal – incite les contribuables à travailler davantage pour compenser la baisse de leur revenu (effet de revenu). L'incidence globale est donc une fonction complexe des relations entre les taux marginal et moyen d'imposition du revenu. Dans la mesure où ces taux ont tous deux augmenté, on ne peut déterminer leur incidence nette sur l'offre de main-d'œuvre sans recourir à des observations empiriques⁴.

Un certain nombre d'autres facteurs rendent encore plus difficile toute évaluation des répercussions de la fiscalité sur l'offre de main-d'œuvre. En premier lieu, lorsque le ménage compte plus d'un apporteur de revenu, ces répercussions dépendent de la réaction de ceux qui apportent le revenu d'appoint. Il peut donc être préférable d'analyser les décisions relatives à l'offre de main-d'œuvre en se plaçant dans le cadre de l'unité familiale, et non du seul point de vue de l'individu. En second lieu, la répercussion immédiate sur l'offre de main-d'œuvre d'une élévation de l'impôt peut être plus importante que celle qui apparaîtra sur l'ensemble du cycle de vie. Ainsi, cette élévation peut entraîner une réduction des économies constituées par les ménages en vue de la retraite et aboutir par la suite à un accroissement de l'offre de main-d'œuvre, la retraite ayant été retardée. En outre, si un relèvement de l'imposition des femmes mariées peut les amener dans l'immédiat à renoncer au travail au profit du loisir (ou de leurs activités ménagères), il peut n'avoir aucun effet sur l'offre de main-d'œuvre prévue sur l'ensemble du cycle de vie, la décision prise pouvant être compensée ultérieurement par une activité professionnelle accrue. Enfin, des facteurs institutionnels peuvent empêcher ceux qui, du fait du régime fiscal, souhaiteraient travailler moins ou davantage de réaliser leurs désirs. Les horaires de travail sont souvent fixés par l'usage ou par les conventions collectives et les droits à pension de vieillesse ne sont souvent ouverts qu'au terme d'un certain nombre d'années d'activité.

1. Observations empiriques

Les éléments d'information dont on dispose à l'heure actuelle au sujet de l'importance respective de l'effet de revenu et de l'effet de substitution ne sont pas suffisamment concluantes pour servir de base aux décisions des pouvoirs publics. Les études effectuées dans ce domaine – et qui se limitent à un nombre relativement restreint de pays – se sont appuyées sur trois sources d'information :

- i) Des enquêtes, effectuées essentiellement auprès de contribuables assujettis à des taux marginaux d'imposition élevés, et visant à établir l'existence éventuelle d'effets de dissuasion ;
- ii) Des données transversales relatives au revenu des ménages, à leur situation au regard de l'emploi et à d'autres caractéristiques permettant d'estimer des fonctions d'offre de main-d'œuvre ;
- iii) Des expériences sociales effectuées aux États-Unis, notamment afin d'étudier les réactions du marché du travail à l'instauration d'un impôt négatif sur le revenu.

Une précédente étude de l'OCDE sur la question parvenait à la conclusion suivante : « ... toutes les trois séries de recherches empiriques indiquent que l'imposition ne produit pas d'effet profond et significatif sur l'offre globale d'efforts de travail, et que notamment l'offre de travail des hommes chefs de famille n'en paraît que très peu affectée. De surcroît, certains faits indiquent que l'imposition n'a qu'une faible influence sur le choix des professions. L'ensemble des investigations empiriques tend ainsi à corroborer les conclusions selon lesquelles l'effet de la fiscalité sur l'offre de main-d'œuvre n'est pas suffisamment marquant pour avoir une grande importance économique ou sociologique » (cf. Godfrey, 1975, p. 103).

Certains types de données empiriques peuvent naturellement être plus fiables que d'autres. Ainsi, dans le cas des enquêtes, il est possible qu'en réalité le comportement des personnes interrogées ne soit pas toujours conforme aux réactions qu'elles disent avoir sur le plan de leur vie active face au régime fiscal⁵. De même, les renseignements résultant de l'expérience effectuée aux États-Unis a propos de l'impôt négatif sur le revenu risquent de ne pas fournir d'indications utiles sur ce que seraient les réactions de l'offre de main-d'œuvre si cette expérience devait aboutir à des mesures permanentes. En effet, les participants savaient que cette expérience n'était que temporaire et leur comportement aurait donc pu être différent en présence de mesures permanentes, en particulier si les décisions relatives à l'offre de travail sont prises dans la perspective du cycle de vie de l'individu (comme c'est peut-être le cas, par exemple, pour les femmes mariées). On observera avec intérêt que tant les enquêtes que l'expérience d'impôt négatif sur le revenu montraient que les personnes interrogées n'avaient, en fait, qu'une idée très vague des taux moyen et marginal d'imposition auxquels elles étaient assujetties, cela n'excluant nullement la possibilité pour qu'elles soient beaucoup plus

conscientes de la modification de ces taux. C'est en effet, souvent la réaction à ces dernières qui présente le plus grand intérêt.

C'est en partie pour ces raisons que les auteurs des études empiriques les plus récentes estiment de préférence des fonctions d'offre de main-d'œuvre à partir de données transversales. Il en est résulté une documentation volumineuse et très technique – consacrée essentiellement aux États-Unis – dont il n'est pas aisé de rendre compte ici. En très gros, cependant, on peut dire que de nombreuses études montrent que les hommes dans la force de l'âge ne réagissent guère à une modification des taux d'imposition du revenu, les effets de revenu et de substitution apparaissant tous deux comme ayant la même, et faible, importance. En ce qui concerne les femmes, les résultats donnent à penser que dans l'ensemble l'imposition a un effet dissuasif, des effets de substitution relativement importants n'étant qu'en partie compensés par les effets de revenu, représentés ici par les gains du conjoint, par des revenus non salariaux ou par le patrimoine. Les recherches empiriques dernièrement consacrées à l'estimation de fonctions d'offre de main-d'œuvre se sont attachées à une modélisation plus précise du régime fiscal et à la mise en œuvre de méthodes économétriques raffinées permettant, notamment, de tenir compte de l'existence dans la population de diverses préférences individuelles. Cette « seconde génération » d'études de l'offre de main-d'œuvre aboutit à des élasticités qui, pour l'une et l'autre catégorie, sont plus élevées que celles que faisaient apparaître les études plus anciennes ; elle n'en confirme pas moins la conclusion précédente : l'offre de main-d'œuvre féminine serait plus sensible que l'offre masculine aux dispositions fiscales⁶. Si à l'origine cette approche n'a été suivie qu'aux États-Unis, une récente application à la Suède fait également ressortir une incidence appréciable de l'imposition du revenu sur l'offre de travail des hommes mariés (cf. Blomquist, 1983).

Lorsque l'on examine ces conclusions relatives aux femmes mariées, il convient de se rappeler que presque toutes les études effectuées à ce jour partent du principe que leurs décisions d'activité sont tributaires des décisions préalables de leur conjoint. Il est évident que ce modèle est inadéquat si les décisions du ménage sont prises conjointement, encore que les tentatives de modélisation prenant en compte un tel processus n'en soient qu'à leurs premiers balbutiements⁷. La propension au travail des femmes mariées étant en raison inverse du revenu de leur conjoint, une augmentation d'impôts qui réduit le revenu net du principal apporteur amène les autres à prendre un emploi ou à prolonger la durée de leur travail. À cet égard, la décision dépend en grande partie des possibilités de garde des enfants et du régime fiscal y afférent. Un autre facteur important est le régime fiscal du revenu supplémentaire apporté par les autres membres de la famille, régime qui diffère de son côté selon que l'unité fiscale est représentée par l'individu ou le ménage [cf. OCDE, 1980, section IV (A)]. On observera également que les femmes qui ont suivi des études post-secondaires plus poussées ont plus de chances d'exercer une

activité professionnelle et que le taux d'activité est plus élevé chez celles qui ont derrière elles une expérience professionnelle plus longue. Ainsi, il est fort possible que les mesures prises par les pouvoirs publics en matière d'enseignement et dans le domaine des coûts fixes du travail (tels que la garde des enfants) aient exercé sur l'offre de main-d'oeuvre féminine une influence plus grande que la fiscalité ; comme, au surplus, ces mesures ont pour effet d'élever le taux d'activité, leur incidence tend à se renforcer d'elle-même avec le temps.

Si les données recueillies jusqu'à présent n'ont permis de dégager aucune estimation à la fois forte et robuste des réactions de l'offre de main-d'oeuvre face à la fiscalité, les effets supposés de cette dernière n'en continuent pas moins à susciter largement l'inquiétude. Il ne s'agit pas là d'une critique des études empiriques effectuées, qui ont atteint un haut degré de perfection, tant du point de vue de la formulation des modèles que des méthodes et des estimations économétriques. On craint plutôt que le champ des réactions étudiées en matière d'offre de main-d'oeuvre n'ait pas été suffisamment vaste. Ces études mettent essentiellement l'accent sur les décisions relatives à l'activité et à la durée du travail, en négligeant quelque peu d'autres aspects de la question. Or, on estime que le régime fiscal peut avoir d'autres incidences, parfois importantes : incitation accrue à effectuer soi-même certains travaux, tendance à orienter la production vers des opérations de troc, modification de la qualité et de l'intensité du travail, choix de la profession, incitations à investir dans le capital humain, choix de l'implantation géographique, évasion fiscale dans le cadre de la légalité par la mise à profit des lacunes du code des impôts et pratique de la fraude fiscale (cf. Lindbeck, 1981). Il est possible qu'en adoptant cette perspective plus vaste, on constate que, quand bien même l'effet de dissuasion serait faible dans chaque cas considéré isolément, la somme en pourrait être considérable, plus particulièrement à long terme.

Même si l'on s'en tient au taux d'activité et à la durée du travail, on observera que les taux d'imposition ont subi des modifications considérables dans certains pays depuis l'époque où étaient recueillies les données analysées par les études dont nous avons fait état. La tendance récemment observée dans certains cas à un abaissement des taux moyens et marginaux s'est peut-être traduite par un affaiblissement des effets de dissuasion, pour autant que ceux-ci existaient auparavant. On risque toutefois de se faire une idée exagérée de ces effets, la très grande majorité des contribuables étant assujettie à des taux marginaux beaucoup plus modérés. C'est ce qui ressort du tableau 52 qui, bien que fondé sur des renseignements un peu anciens, montre que le taux de barème est inférieur à 50 pour cent pour 90 pour cent des contribuables et, dans tous les pays autres que la Belgique, inférieur à 36 pour cent pour 80 pour cent des contribuables. En outre, dans tous les pays autres que le Danemark et l'Irlande, moins de 1 pour cent des contribuables étaient assujettis au taux le plus élevé du barème, qui dans la moitié environ des pays ne dépassait pas 60 pour cent. Qui plus est, les taux du barème peuvent dépasser les taux marginaux effectifs, car ils ne tiennent pas compte des

Tableau 52. Répartition des contribuables selon le barème de l'impôt sur le revenu^a
impôt de l'Administration centrale sur le revenu

	Proportion cumulée de contribuables							
	10	20	50	80	90	95	99	100
	Taux de barème en pourcentage							
Pays pratiquant l'imposition commune ou du revenu total de la famille								
Belgique (1976)	21	25	37	44	44	46.75	57	60
France (1979)	15	15	20	25	40	40	55	60
Allemagne (1981)	0	22	22	32	38	43	50	56
Irlande (1978/79)	20	25	35	35	45	50	60	60
Italie (1975)	10	10	13	19	22	25	33	72
Norvège (1978) ^b	6	11	16	28	33	38	42	48
Portugal (1978) ^c	4	4	4	6	8	14	34	80
Royaume-Uni (1977/78)	34	34	34	34	34	34	60	83
Etats-Unis (1977) ^d	16	19	22	28	36	42	53	70
Pays pratiquant l'imposition séparée								
Australie (1978/79)	33.5	33.5	33.5	33.5	33.5	47.5	47.5	61.5
Autriche (1979) ^d	23	28	28	33	33	38	52	62
Canada (1978)	18	18	21	25	28	32	36	43
Danemark (1978)	14.4	14.4	14.4	28.8	28.8	28.8	39.6	39.6
Grèce (1978)	5	7	14	23	34	42	50	60
Japon (1978) ^e		*	*	*	25	25	30	75
Pays-Bas (1975)	20	20	25	31	39	49	63	71
Suède (1981)	2	4	14	29	33	48	53	58
Turquie (1976)	15	20	25	35	46	55	60	60

s) Ce tableau est établi de la manière suivante : on commence par répartir les contribuables en fonction de la tranche la plus élevée dans laquelle ils sont soumis à l'impôt; on détermine ensuite la tranche du barème dans laquelle se situe chaque pourcentage de cette répartition : on obtient alors le taux applicable à la tranche.

b) En Norvège, il est possible de choisir entre l'imposition commune ou l'imposition séparée.

c) Les chiffres ne concernent ici que l'« impôt complémentaire ».

d) Les chiffres se réfèrent à l'impôt dû avant déduction des crédits d'impôt, mais cela ne modifie pas de manière sensible les résultats.

e) Dans le cas du Japon, les chiffres correspondent au taux maximal du barème pour certaines proportions cumulées de contribuables.

* Non disponible.

Source: OCDE (1981b), tableau 2, p. 19.

abattements autorisés au titre de certaines dépenses, telles que les paiements d'intérêts, les cotisations de retraite et les primes d'assurance-vie.

Enfin, même si l'imposition du revenu n'exerce, somme toute, que des effets minimes sur l'offre de main-d'œuvre, il ne s'ensuit pas que son coût social (c'est-à-dire les pertes d'efficacité résultant d'une mauvaise affectation des ressources) soit tout aussi faible. En effet, ce coût, qui résulte des distorsions provoquées par la fiscalité, ne dépend que de l'effet de substitution, lui-même fonction du taux d'imposition marginal. Même si cet effet est compensé par l'effet de revenu découlant du taux d'imposition moyen, avec au total une incidence légèrement positive sur l'offre de main-d'œuvre, le coût social, qui résulte des distorsions provoquées par le taux d'imposition marginal, n'en disparaît pas pour autant. Si les études empiriques antérieures ne se préoccupaient généralement que

de la réaction de l'offre de main-d'oeuvre, on s'attache depuis peu à évaluer aussi le coût social de taux marginaux élevés d'imposition du revenu ; selon certaines études, ce coût serait suffisamment important pour retenir davantage l'attention⁸.

2. Le piège de la pauvreté

L'un des aspects du régime fiscal jugé particulièrement préoccupant à raison de ses effets négatifs sur l'incitation au travail est le « piège de la pauvreté ». Il s'agit du niveau élevé des taux marginaux d'imposition qui frappent implicitement les familles à faible revenu par suite de l'interaction entre l'impôt sur le revenu et les transferts en espèces ou en nature attribués en fonction de critères de ressources : il en résulte qu'une augmentation du revenu brut peut n'avoir qu'un effet minime ou nul sur les ressources disponibles. Cette situation pourrait exercer sur l'offre de main-d'œuvre des effets considérables, l'effet de substitution imputable au piège de la pauvreté étant renforcé par l'effet de revenu des transferts comme tels. On constate dans de nombreux pays, pour ces contribuables à faible revenu, des taux marginaux implicites extrêmement élevés, dépassant parfois 100 pour cent. Dans les cas de ce genre, non seulement les familles en question, prises dans le piège de la pauvreté, ne sont guère incitées, sur le plan financier, à améliorer leur situation par leurs propres efforts, mais celles qui disposent de ressources légèrement plus élevées risquent de leur côté d'être tentées de réduire leur activité rémunérée, sachant que leur revenu disponible n'en sera guère modifié. Dans la mesure où tel est le cas, la charge imposée au régime des transferts se trouve alourdie cependant que se rétrécit l'assiette de l'impôt sur le revenu, ce qui risque d'entraîner une nouvelle augmentation des taux d'imposition et des cotisations de sécurité sociale et par suite d'aggraver le problème. Enfin, le niveau élevé des taux d'imposition implicites qui caractérisent le piège de la pauvreté jette le discrédit sur l'ensemble du système d'imposition et de transfert, ce qui peut à long terme avoir de graves conséquences.

Si les circonstances particulières qui sont à l'origine du piège de la pauvreté varient selon les pays, il est néanmoins possible de faire quelques remarques générales. Ce phénomène résulte en particulier, dans bien des cas, d'une détermination distincte des transferts en espèces et autres aides aux familles à faibles revenus en fonction du niveau de leurs ressources ; il s'ensuit que le « taux de retrait » devient excessif pour celles qui bénéficient de plusieurs prestations différentes. Cette situation risque de se trouver aggravée lorsque l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale sont prélevés avant la suppression complète des prestations attribuées en fonction des ressources. Il en résulte souvent un brusque renversement de situation au regard de la fiscalité et des transferts sociaux, par suite des discontinuités que comporte le barème lorsque les prestations

sont supprimées dès **que** le revenu dépasse un certain seuil ou augmente **légèrement**. Avec le temps, les problèmes que pose le piège de la pauvreté se sont **aggravés** en raison des difficultés budgétaires auxquelles doivent faire face les pouvoirs publics. Ainsi, on s'est efforcé de définir plus précisément les **gouper-**cibles des programmes d'aide en espèces et en nature afin de réduire au minimum les dépenses sociales, tout en abaissant les seuils réels d'imposition et d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale et en relevant, dans certains cas, **les** taux des barèmes. En outre, à mesure que l'on mettait en place **de** nouveaux programmes pour faire face aux besoins qui se manifestaient, **la** difficulté de les intégrer aux dispositifs **déjà** existants aggravait encore les problèmes. Une fois ce processus enclenché, **il** est difficile de l'interrompre, les principes sur lesquels repose la garantie des ressources, ainsi que les pressions politiques exercées par les nouveaux bénéficiaires, s'opposant à une baisse du niveau des prestations de base, tandis que les contraintes imposées par les moyens disponibles interdisent d'assouplir les critères de ressources, de relever **les** seuils d'imposition **et/ou** d'abaisser les taux d'imposition et de cotisation – autant de **mesures** qui, de toute manière, seraient vraisemblablement coûteuses pour les finances publiques.

Comme on l'a relevé, les interactions précises qui sont à l'origine du piège de la pauvreté varient selon les pays. Cette question préoccupe de longue date les autorités du Royaume-Uni, qui lui ont dernièrement consacré une enquête (cf. House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, 1983). Un certain nombre de rapports portant sur le piège de la pauvreté ont été soumis à la Commission d'enquête, et des recherches indépendantes ont également été effectuées à ce sujet⁹. Selon les données présentées par l'administration, à la date d'avril 1982, un couple marié ayant deux enfants et dont les gains hebdomadaires bruts passaient de £60 à £160 ne voyait son revenu net augmenter que de £25, ce qui impliquait un taux d'imposition marginal **de** 75 pour cent ; pour des variations plus limitées du revenu, ce taux pouvait, pour une **famille** de ce type, dépasser 100 pour cent, ce qui s'**expliquait** dans une large mesure par la suppression du complément de revenu familial (Family income supplement), des aides au logement et des dégrèvements d'impôts locaux, conjuguée avec l'assujettissement à **l'impôt** sur le revenu et aux cotisations **de** sécurité sociale¹⁰.

Si les données dont on dispose pour d'autres pays au sujet du piège de la pauvreté sont moins complètes que dans le cas du Royaume-Uni, ce problème y est néanmoins fréquemment jugé comme préoccupant. Au Canada, par exemple, il tient essentiellement aux taux élevés d'imposition des aides versées au titre des programmes d'assistance sociale des provinces, dans le cadre du Régime fédéral d'assistance publique. En Finlande, en revanche, les facteurs les plus importants à l'origine du piège de la pauvreté sont les allocations de logement et les frais de garderie, qui se combinent pour engendrer **dans** certains cas des taux marginaux dépassant 100 pour cent (cf. Hjerppe, 1981, Summanen, 1983). En France, les familles à faible revenu sont exposées à des taux marginaux élevés par suite de

l'interaction des cotisations de sécurité sociale et du retrait de l'aide au logement et du complément familial. En Allemagne, le retrait d'allocations de logement soumises à un critère de ressources risque d'élever les taux marginaux frappant les titulaires de bas salaires, encore que l'on ne pense pas que le nombre des familles en cause soit très important. Aux États-Unis, enfin, les taux marginaux peuvent être portés à un niveau élevé sous l'action conjuguée de l'aide aux familles ayant des enfants à charge (Aid to Families with Dependent Children), de l'aide au logement, de l'aide médicale (« Medicaid ») et des bons alimentaires, toutes prestations attribuées en fonction des ressources ; il semble toutefois, que les taux marginaux effectifs y restent inférieurs à 100 pour cent¹¹.

Il est difficile de comparer d'un pays à l'autre l'ampleur et la nature du piège de la pauvreté, essentiellement du fait que les taux marginaux effectifs sont très fortement tributaires de la situation exacte des familles. On peut toutefois tirer d'une récente étude, consacrée aux régimes d'allocations familiales en vigueur dans la Communauté européenne, des données relatives aux taux marginaux effectifs frappant les titulaires de bas salaires au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale (cf. Bradshaw et Piachaud, 1980). Ces estimations, qui figurent au tableau 53, montrent l'importance de ces prélèvements, qui contribuent à rehausser les taux marginaux frappant ces salariés dans un certain nombre de pays, notamment le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Pour apprécier les répercussions économiques du piège de la pauvreté, il ne suffit pas d'établir des calculs hypothétiques portant sur des familles qui se trouvent dans telle ou telle situation. Encore faut-il estimer le nombre de celles qui sont effectivement frappées par les taux élevés en question. Les renseignements dont on dispose pour le Royaume-Uni donnent à penser qu'en 1980 quelque 160 000 familles à faible revenu y étaient assujetties à un taux marginal de plus de 70 pour cent

Tableau 53. Prélèvement effectué par l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale sur le revenu d'une famille ayant deux enfants

	Niveau de revenu		Taux marginal moyen d'imposition
	Deux tiers de la rémunération moyenne	Rémunération moyenne	
Belgique	17.8	22.5	31.9
Danemark	23.7	33.1	51.9
Allemagne	22.9	26.7	45.9
France	12.8	13.5	14.9
Irlande	8.1	17.3	35.7
Italie	11.5	16.4	26.2
Luxembourg	12.0	15.7	23.1
Pays-Bas	23.7	30.7	44.7
Royaume-Uni	18.3	24.4	36.6

Source : House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, *Minutes of Evidence*, p 113 Derived from Bradshaw and Piachaud (1980).

et dépassant 100 pour cent pour environ 40 000 d'entre elles (cf. House of Commons, 1983a, tableau 2, p. xxii). En revanche, parmi les familles à revenus élevés, seules 70 000 étaient assujetties à l'époque à un taux marginal dépassant 60 pour cent. A ces familles qui se trouvent effectivement piégées par la pauvreté, on peut ajouter celles dont le revenu n'est que légèrement plus élevé et qui se trouvent néanmoins sur un « plateau de pauvreté » caractérisé par des taux marginaux élevés, et ne subiraient donc qu'une baisse modérée de leur revenu disponible si elles réduisaient considérablement leur activité (et donc leurs gains bruts). En tout état de cause, il est manifeste que seule une faible partie de la population active se trouve prise au piège de la pauvreté (encore que la proportion puisse être importante parmi les titulaires de bas salaires), de sorte que les effets négatifs qui pourraient en résulter pour l'incitation au travail ne devraient pas être appréciables par rapport à l'offre totale de main-d'œuvre. En outre, parmi ceux qui sont pris au piège de la pauvreté, nombreux sont ceux qui de toute manière ne pourraient pas devenir actifs (notamment ceux qui sont atteints d'une maladie chronique ou font partie d'une famille monoparentale), de sorte que ces effets négatifs sont peut-être encore plus faibles qu'on ne l'a dit.

S'il est relativement simple de mettre en évidence les caractéristiques de la fiscalité et du régime des transferts qui sont à l'origine du piège de la pauvreté, il est beaucoup plus malaisé d'entreprendre de réformer ce système afin d'en éviter les inconvénients. Une meilleure coordination des prises de décision risque d'être difficile à mettre en œuvre dans ce domaine, en particulier si le problème trouve son origine dans l'interaction de diverses administrations fonctionnant à des échelons différents. Le problème pourrait se trouver encore aggravé dans la mesure où les responsables de l'action des pouvoirs publics répondent aux appels qui leur sont adressés en faveur d'une définition plus précise des cibles et d'une plus grande sélectivité des transferts en espèces, visant à maîtriser la progression des dépenses consacrées à la garantie des ressources. Pour éliminer les problèmes posés par le piège de la pauvreté, certains commentateurs préconisent une intégration complète de l'imposition du revenu et des transferts en espèces sous la forme d'un impôt négatif sur le revenu, mais l'adoption de cette solution semble à l'heure actuelle peu probable¹².

B. FISCALITÉ, DEMANDE DE MAIN-D'ŒUVRE ET EMPLOI

L'inquiétude suscitée par les éventuels effets négatifs de la fiscalité sur l'emploi privé est généralement liée à deux aspects distincts des régimes fiscaux en vigueur : d'aucuns craignent qu'une charge fiscale excessive n'ait des répercussions défavorables sur la propension à innover et à investir dans la formation de capital

productif et humain, et par suite sur l'efficacité de l'économie, ainsi que sur le niveau et la croissance du potentiel de production ; d'autres estiment que les méthodes de financement des régimes de sécurité sociale et les principes qui président à l'imposition des sociétés comportent des distorsions qui découragent l'emploi de main-d'œuvre. Ces distorsions favoriseraient une production fortement capitalistique **et les** investissements qui économisent la main-d'œuvre, aux dépens des branches à forte proportion de main-d'œuvre et des investissements créateurs d'emplois. L'incidence globale de la fiscalité sur l'emploi ne se limite pas à ces facteurs, mais doit également tenir compte des emplois créés **dans** le secteur public grâce aux dépenses que finance son alourdissement. A cet égard, les effets sont fonction de la forme exacte que prend la progression de la dépense publique³. Notre analyse portant avant tout sur les incidences exercées par l'ampleur et la croissance du secteur public sur les résultats obtenus par le secteur privé, on s'en tiendra dans ce qui suit aux répercussions sur l'emploi dans ce dernier secteur – par opposition à l'emploi total – de la fiscalité, y compris les cotisations de sécurité sociale.

De manière générale, l'influence **de** la fiscalité sur l'emploi peut s'exercer essentiellement par l'une des trois voies suivantes : premièrement, elle peut modifier le prix de **la** main-d'œuvre par rapport à celui du capital et des autres facteurs de production (effet de substitution) ; deuxièmement, elle peut modifier le niveau et la composition de **la** demande globale, ce qui a pour effet, dans le second cas, d'encourager ou de décourager la production de biens et de services nécessitant une main-d'œuvre importante (effet de demande) ; troisièmement, elle peut modifier le rapport entre les coûts et les prix et influencer par là-même la décision de conserver ou d'éliminer les générations marginales de capital, de remettre en service des équipements mis antérieurement en réserve ou de mettre en place de nouvelles capacités de production (effet de rentabilité). L'ampleur des incidences que la fiscalité peut exercer sur la demande **de** main-d'œuvre est largement tributaire de la nature de l'impôt prélevé ou modifié et des possibilités de le répercuter, qui de leur côté sont fonction de la conjoncture, des objectifs fondamentaux des entreprises (selon qu'elles cherchent ou non à maximiser leurs profits), ainsi que des contraintes qui s'imposent à elles sous l'angle de la concurrence et des prix. Lorsque l'impôt est répercuté, son incidence effective diffère de son incidence formelle (ou juridique), circonstance qui affecte de manière importante ses effets **sur** l'économie.

Une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (qu'elle soit délibérée ou résulte de l'érosion fiscale) peut inciter les salariés à revendiquer un relèvement de leur salaire nominal pour défendre leur revenu réel net d'impôts, ce qui peut avoir pour effet d'élever le prix de **la** main-d'œuvre par rapport à **celui** du capital, en particulier **si** le marché du travail est tendu et si **la** politique monétaire accompagne l'évolution de la conjoncture. Par ailleurs, si l'on considère que les contraintes de prix pèsent généralement moins en période d'expansion qu'en période de récession, « l'inflation par la fiscalité » (liée à l'alourdissement de l'imposition directe des personnes physiques) peut n'entraîner aucune compression

des marges bénéficiaires. Étant donné, toutefois, que l'imposition des sociétés ne s'adapte qu'imparfaitement à l'inflation, celle-ci peut néanmoins présenter un corrélaton négative avec la rentabilité nette d'impôt (cf. Feldstein, 1982a). Enfin, l'inflation par la fiscalité peut également affaiblir la compétitivité des entreprises et par là réduire l'emploi, pour un niveau donné du taux de change.

Contrairement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la hausse de celui qui frappe les bénéfices des sociétés tend en pratique à élever le coût d'usage du capital par rapport aux frais de main-d'œuvre et donc à décourager les investissements destinés à économiser cette dernière (dans l'hypothèse où les profits ont une valeur positive). Simultanément, toutefois, cet alourdissement de l'imposition entraîne une baisse de la rentabilité, susceptible d'avoir des effets défavorables pour l'activité d'investissement dans son ensemble et par suite pour l'emploi, à moins que l'impôt ne puisse être répercuté en aval. Ses incidences sur l'emploi sont donc indéterminées, le résultat net dépendant dans une large mesure de la conjoncture et des possibilités de répercussion en aval qui en découlent.

Les taxes à la valeur ajoutée (TVA) sont conçues pour être neutres, sur le plan tant de l'utilisation du capital et de la main-d'œuvre que de la compétitivité internationale. Cependant, en pratique, une augmentation de la TVA ou de tout autre impôt indirect peut fort bien entraîner une modification des coûts relatifs et des taux de profit. Si les salariés parviennent à recouvrer une partie du revenu réel que cette hausse leur a fait perdre, les coûts salariaux des entreprises augmentent par rapport au coût du capital, ce qui entraîne des répercussions négatives sur l'emploi, quels que soient le niveau et la structure de la demande globale. La compétitivité internationale risque également de se dégrader, si les prix et les salaires sont fortement liés entre eux. Enfin, la rentabilité pourrait là encore baisser par suite de l'interaction entre les dispositions fiscales et l'accélération de l'inflation.

Ce sont les cotisations de sécurité sociale, source de plus en plus importante des recettes publiques dans de nombreux pays (cf. ci-dessus, tableaux 6 et 7) qui donnent lieu aux plus vives inquiétudes en ce qui concerne leurs répercussions défavorables sur l'emploi. Toutefois, avant de conclure que ces charges sociales constituent un impôt sur l'utilisation de main-d'œuvre et ont par la suite des incidences négatives sur l'emploi, il convient de tenir compte d'un ensemble complexe de problèmes et de considérations. Avant tout, il faut reconnaître qu'il s'agit en général de ressources affectées aux caisses de sécurité sociale, qui de ce fait déterminent le niveau future de leurs prestations. Il s'ensuit que les dispositions adoptées au plan institutionnel peuvent jouer un rôle important dans la détermination de l'incidence globale des cotisations, selon par exemple que celles-ci soient prélevées sur les salariés ou les employeurs ainsi que selon leurs modalités exactes en ce qui concerne les seuils, les plafonds et les taux. C'est cet ensemble de facteurs qui détermine dans quelle mesure les Cotisations de sécurité sociale sont effectivement mises à la charge des salariés par répercussion en amont sur les salaires, aspect crucial pour connaître la réaction de l'emploi qui en découlera.

On soutient parfois que les cotisations de **sécurité** sociale incombant aux salariés entrent dans le prix d'offre de la main-d'œuvre, les salariés les considérant comme la contrepartie d'un revenu potentiel ou différé (cf. Brittain, 1972). Dans ce cas, **elles** sont entièrement **compensées** par un ajustement du salaire nominal et n'exercent pas d'effet sur l'emploi. Cette argumentation est fortement tributaire de l'étroitesse des liens qui unissent **les** prestations futures aux cotisations actuelles ; **dans la** mesure où ils sont faibles – ou ressentis comme tels – **les** cotisations des salariés n'apparaissent **pas comme** un parfait substitut au salaire direct et ne se répercutent par entièrement sur **lui**. De fait, **il** se peut que les salariés les considèrent – tout comme l'impôt sur le revenu qu'ils acquittent – comme une réduction pure et simple de leur revenu net et **y** répondent en revendiquant une hausse compensatrice de leur **salaire** nominal. Si **le** marché du travail est suffisamment tendu pour qu'il s'ensuive une élévation du niveau nominal de 5 salaires, **la** main-d'œuvre sera en partie déchargée du fardeau de ses cotisations **et il** en résultera une répercussion défavorable sur l'emploi, dont l'ampleur est fonction des élasticités d'offre **et** de demande sur le marché du travail,

On considère le plus souvent les cotisations à la charge des employeurs (qui dans la plupart des pays sont beaucoup plus élevées que celles qui incombent aux salariés) comme n'entrant pas dans le prix d'offre de la main-d'œuvre et par suite comme moins susceptibles d'être répercutées directement sur les salaires, par le mécanisme évoqué ci-dessus. **Il ne** s'ensuit pas, toutefois, que la **main-d'œuvre** n'en supporte pas en partie la charge, car les modifications de comportement **que** suscite leur instauration ou leur relèvement ont des incidences indirectes, prenant par exemple **la** forme d'une plus grande résistance **des** employeurs à **la** hausse des salaires nominaux **et/ou d'une** répercussion en aval (sur les prix) des coûts de main-d'œuvre non salariaux. S'agissant de déterminer l'incidence des cotisations patronales de sécurité sociale et d'autres formes de taxe sur la masse des salaires (et leurs répercussions sur l'emploi) les analyses effectuées dans le cadre d'un équilibre partiel attribuent un rôle important à l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre (cf. par exemple, Faxen et Normal, 1977). Toutefois, **selon** des modèles simples de l'équilibre général, cette incidence est fonction, non seulement des élasticités d'offre **de** main-d'œuvre **et** de capital, mais aussi **du** rapport entre ces **paramètres** et l'élasticité de substitution de ces facteurs de production (cf. **Feldstein, 1974b**). Plusieurs autres facteurs viennent encore compliquer la situation : tout d'abord, les incidences à court terme risquent d'être **très** différentes des résultats à long terme postulés par la théorie, du fait des imperfections du marché et de **la** lenteur des ajustements. En second lieu, comme on le relevait plus haut, **il** est probable que les employeurs s'efforceront de répercuter la hausse de leurs coûts sur les prix, ce qui risque d'affecter le niveau de l'emploi (en affaiblissant **la** compétitivité internationale pour un niveau donné du taux de change) et **sa** structure (dans la mesure où **la** répercussion en aval ne s'effectue pas au même **degré** dans toutes les branches). **Ces** deux facteurs jouent **sans** doute un rôle d'importance différente selon la phase.

de la conjoncture. On ne saurait donc aboutir par l'analyse théorique à des conclusions nettes quant à l'incidence des cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs, et par voie de conséquence quant à leurs répercussions sur l'emploi : il s'agit là encore de problèmes qui appellent des recherches empiriques⁴.

Enfin, on observera que le barème des cotisations de sécurité sociale risque d'avoir des incidences sur la composition de l'emploi, dans la mesure où il comporte une discrimination à l'encontre des salariés dont la rémunération est inférieure au plafond. Sauf en cas de répercussion intégrale en amont (sur les salaires), le plafonnement des cotisations de sécurité sociale se traduit par une hausse relative de la charge incombant aux employeurs du fait des salariés en question. Cependant, ces distorsions se sont sans doute affaiblies avec le temps, les plafonds ayant souvent été relevés par rapport au salaire moyen, à l'occasion des efforts engagés pour ralentir le gonflement récemment observé du déficit de la sécurité sociale.

Si l'on laisse de côté la possibilité de répercussions négatives sur la croissance, le tour d'horizon que l'on vient d'effectuer permet d'identifier deux domaines où les prélèvements opérés par les administrations publiques risquent d'avoir des effets défavorables sur l'emploi dans le secteur privé. Le premier tient aux incidences inflationnistes exercées sur les salaires (et par suite sur l'emploi) par un alourdissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et éventuellement des charges sociales incombant aux salariés ; le second a trait aux répercussions sur l'emploi que comportent plus directement les cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs. Ces composantes des recettes publiques y occupent une place qui varie considérablement d'un pays à l'autre, sans qu'il y ait de raison pour escompter dans chacun d'eux une réaction d'importance analogue de l'emploi à une forme donnée de prélèvement. C'est donc sans surprise que l'on constate que les données présentées au tableau 54 ne font ressortir aucune relation entre l'élévation par rapport au PIB des recettes fiscales totales et l'évolution de l'emploi dans le secteur privé, au cours de la période 1960-1982. Il est peut-être un peu plus intéressant de relever, au graphique 12, l'absence de toute relation nette entre cette évolution et l'élévation par rapport au PIB des cotisations de sécurité sociale incombant aux salariés et aux employeurs. Il n'en reste pas moins que, comme le montre le tableau 55, les coûts de main-d'œuvre non salariaux – cotisations des employeurs à la sécurité sociale et aux caisses d'assurance-vieillesse privées – ont connu dans de nombreux pays une augmentation rapide, source d'inquiétudes persistantes quant à ses répercussions sur l'emploi.

En ce qui concerne l'éventualité d'une substitution du capital au travail induite par la fiscalité, l'analyse des négociations salariales menées dans de nombreux pays industriels donne à penser que les salariés ont tendance à fonder leurs revendications sur leur salaire net d'impôt (cf. Tanzi, 1980, chapitre 12, OCDE, 1978a, annexe B). Dans ces pays, l'alourdissement de l'imposition du revenu a donc probablement accentué le renchérissement de la main-d'œuvre par rapport au

Tableau 54. Charges fiscales et sociales imposées par les administrations publiques et croissance de l'emploi dans le secteur privé
1960-1982, sauf indication contraire

	Accroissement des ^a		Croissance de l'emploi dans le secteur privé ^b
	Recettes fiscales	Cotisations de sécurité sociale	
Australie (1964-1982)	8.47	* ^c	1.66
Autriche (1964-1982)	8.82	4.61	-0.44
Belgique	17.98	5.55	-0.06
Canada (1966-1982)	9.60	1.26	2.15
Danemark (1971-1982)	4.30	-0.32	-1.13
Finlande	9.73	2.12	-0.35
France (1970-1982)	7.90	5.88	-0.03
Allemagne	10.24	6.91	-0.48
Grèce (1961-1977)	7.86	3.44	-0.43
Irlande (1970-1980)	5.70	3.12	0.63
Italie	12.67	5.31	-0.32
Japon (1967-1982)	10.94	4.08	0.82
Luxembourg (1970-1980)	16.49	4.50	1.18
Pays-Bas (1960-1979)	22.85	10.57	0.51
Norvège (1962-1982)	17.29	5.61	0.29
Portugal (1960-1976)	10.55	4.67	-1.06
Espagne (1964-1981)	11.80	6.94	-0.47
Suède	27.53	10.26	-0.42
Suisse	9.89	4.57	0.33
Royaume-Uni	13.60	3.06	-0.47
Etats-Unis	4.70	2.66	1.77

a) *Accroissement* absolu en points par rapport au PIB nominal.

b) Taux moyen de croissance annuelle au cours de la période.

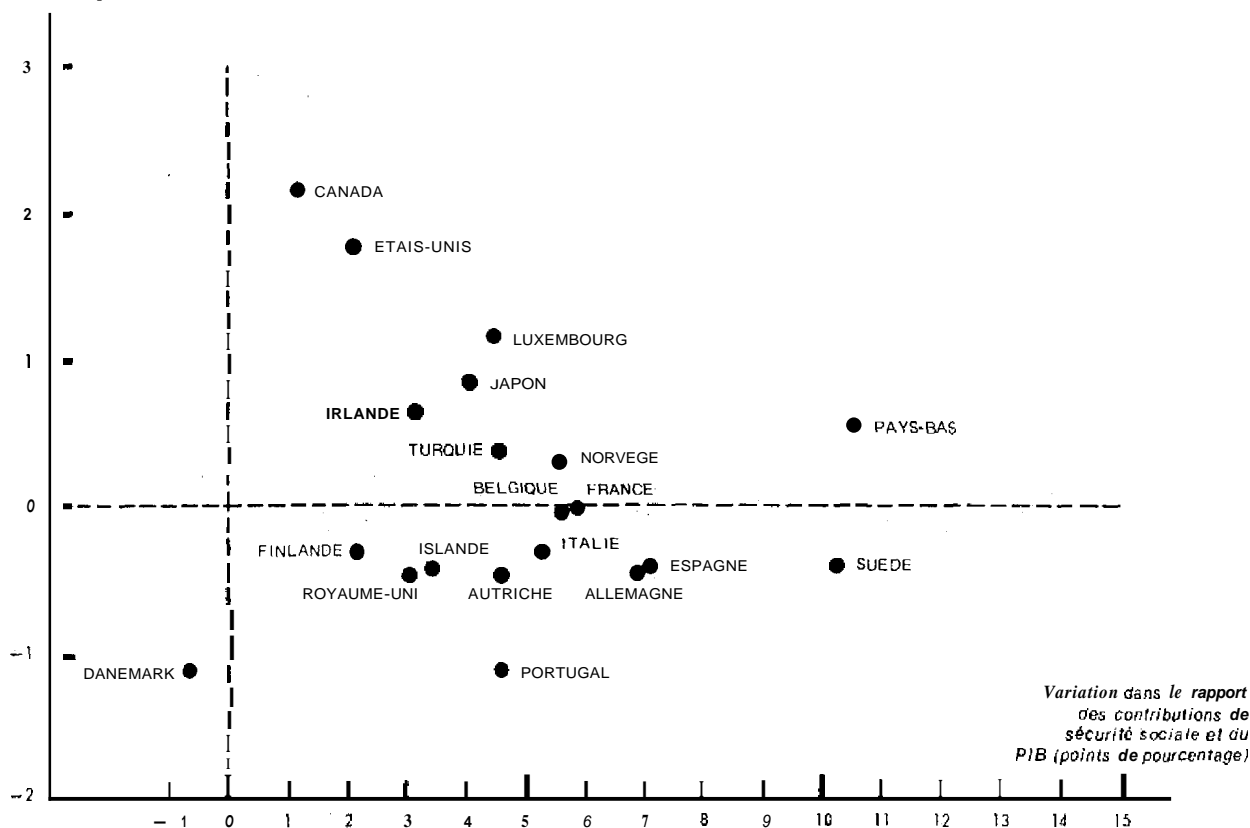
c) En Australie, il n'existe pas de Cotisations de sécurité sociale distinctes.

Source : OCDE, Comptes nationaux annuels.

capital, à moins que l'équilibre des prix de facteurs n'ait été rétabli par un relèvement des taux d'intérêt lié à l'inflation par les salaires. La thèse qui attribue au relèvement des cotisations patronales de sécurité sociale des répercussions défavorables sur l'emploi dans le secteur privé se fonde en grande partie sur l'estimation de fonctions de coût (faisant apparaître une certaine élasticité de substitution du capital au travail) et d'équations d'emploi (qui révèlent pour plusieurs pays une relation négative, statistiquement significative, entre l'emploi et les coûts réels de main-d'œuvre)¹⁵. Ainsi qu'on le relevait plus haut, une augmentation des cotisations patronales de sécurité sociale se traduit, en l'absence de répercussion en amont (sur les coûts), soit par une répercussion en aval (sur les prix), soit par une contraction des profits (ou par les deux à la fois). Dans l'un et l'autre cas, le prix de la main-d'œuvre augmente par rapport à celui du capital, ce qui provoque à moyen terme un effet de substitution. Simultanément, toutefois, le rendement du stock de capital existant diminue et avec lui le prix de ce capital. En conséquence, le prix des nouveaux actifs augmente par rapport à celui des anciens, ce qui décourage la formation de capital et favorise les prises de contrôle. Enfin, la rentabilité ne diminue que si les prix à la production augmentent moins que les coûts nominaux de main-d'œuvre. Compte

Graphique 12
RAPPORT ENTRE LES COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE ET LA CROISSANCE DE L'EMPLOI
DANS LE SECTEUR PRIVE

Pourcentage de variation (moyenne annuelle) dans l'emploi du secteur privé



tenu des raisons que l'on a de penser que les coûts réels de main-d'œuvre ont une incidence négative sur la demande y afférente, ces tendances amènent à conclure que la fiscalité et les dispositions relatives au financement de la sécurité sociale pourraient avoir exercé une influence sur le niveau et la structure de l'emploi.

C. FISCALITÉ ET ÉPARGNE

Les dispositions fiscales qui affectent les épargnants et les investisseurs peuvent en principe avoir des conséquences importantes pour l'offre et la demande de fonds sur le marché des capitaux. Elles ont pour effet d'introduire entre le taux de rendement, brut d'impôt, d'un actif et le taux, net d'impôt, dont bénéficie l'épargnant, un écart dont l'ampleur dépend de l'ensemble de la fiscalité frappant tant les personnes physiques que les sociétés. Ainsi, pour un niveau donné du taux

	Cotisations des employeurs aux régimes de sécurité sociale						Cotisations des employeurs aux régimes privés de pensions, d'assurances, etc.					
	1960	1965	1970	1975	1980	1982	1960	1965	1970	1975	1980	1982
Autriche ^a			14.4	14.8	16.9	17.0 ^c			+	•	*	
Belgique	10.4	12.9	13.9	14.8	14.2	13.3	*	•	*	*	•	*
Canada	2.1	2.0	3.1	3.8	3.7	4.1	2.3	2.6	2.5	3.2	4.9	5.1
Finlande ^a	10.0	12.5	13.9	16.9	18.6	18.0	*	•	*	*	•	•
France	16.0	18.2	19.1	20.5	22.2	22.5	5.1	5.5	5.0	5.0	5.0	5.2
Allemagne	10.1	9.3	10.3	12.3	13.0	13.8	3.7	3.9	4.4	5.0	5.3	5.1
Italie	15.4	16.2	17.3	18.9	17.6	17.1	10.6	9.0	10.5	9.5	8.5	8.5
Japon	•	4.6	5.3	6.1	7.0	7.5	*	2.7	3.2	3.2	4.2	5.1
Pays-Bas	*	•	13.2	15.3	15.8 ^b	*	*	•	6.1	6.9	6.7 ^b	*
Portugal	*	6.4	7.6	8.5	*	*	•	*	*	•	*	*
Espagne ^a	*	12.9	14.1	16.3	20.1	20.6 ^c	•	•	*	•	*	*
Suède	6.7	5.4	7.9	73.2	21.2	21.3	*	4.9	5.2	6.5	5.9	6.5
Suisse	3.3	3.3	3.7	5.0	5.4	5.3	7.0	7.1	7.2	7.1	7.4	7.4
Royaume-Uni	2.8	3.9	4.4	6.0	6.1	6.1	4.1	4.1	4.7	5.9	6.9	7.1
Etats-Unis	3.1	3.3	3.8	4.9	5.5	5.8	4.9	5.8	7.0	9.4	10.7	11.2
Moyenne	8.0	8.5	10.1	11.8	13.5	13.4	5.4	5.1	5.6	6.2	6.5	6.8
Coefficient de variation	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3

a) Les données pour l'Autriche, la Finlande et l'Espagne comprennent les contributions des employeurs à la sécurité sociale et aux caisses de retraite privées.

b) 1979.

c) 1981.

• Non disponible.

Source : OCDE, Comptes nationaux annuels.

de l'intérêt s'établissant sur le marché, l'imposition des bénéfices des sociétés détermine le rendement brut d'impôt que doit comporter un projet d'investissement pour permettre à une société d'offrir aux investisseurs une rémunération équivalente. De même, par suite de l'imposition du revenu des personnes physiques et des dispositions qui s'y rattachent, le rendement net d'impôt qu'obtient l'épargnant diffère du taux d'intérêt du marché. L'écart global qui en résulte provoque des distorsions dans les décisions d'épargne et d'investissement. Si dans la présente action, et dans la suivante, on traite distinctement ces deux composantes de l'écart fiscal, c'est leur incidence globale nette qui présente le plus d'intérêt sous l'angle des distorsions pouvant intervenir dans l'affectation des ressources.

Lorsqu'on s'inquiète des effets négatifs de la fiscalité (ou des subventions) sur l'épargne des ménages, on pense essentiellement aux formes d'imposition directe qui, d'une façon ou d'une autre, réduisent le rendement effectif de l'épargne et font par là-même monter le prix relatif de la consommation future. Il s'agit notamment de l'imposition des plus-values et de celle du capital, sous la forme d'un impôt annuel sur la fortune, des droits de succession sur les dons et legs et enfin de l'imposition du revenu des personnes physiques. La fiscalité peut également introduire des distorsions dans le rendement de divers types d'actifs par le truchement d'exonérations (bénéficiant, par exemple, à l'épargne constituée auprès de caisses de retraite ou sous forme de polices d'assurance-vie). Il se peut en fait que les distorsions ainsi introduites dans la composition de l'épargne globale soient plus importantes que les répercussions de la fiscalité sur le niveau même de cette dernière. Étant donné, en outre, que la politique de prêt des organismes qui bénéficient de ces allègements fiscaux est souvent soumise à des contraintes, toute modification de la composition de l'épargne risque de se répercuter sur celle des investissements et, par conséquent, sur le taux de croissance de l'économie. Ainsi, les allègements consentis à l'épargne constituée en vue de l'achat d'un logement peuvent avoir de fortes répercussions tant sur le niveau que sur la composition de l'épargne globale. Ils peuvent provoquer un renforcement de l'épargne des couches les plus jeunes de la population — désormais à même d'accéder à la propriété — et se traduire, dans le cadre d'une expansion démographique, par un relèvement permanent de la courbe de l'épargne globale. Outre les effets de composition évoqués plus haut, les répercussions négatives attribuées aux régimes fiscaux existants sur l'importance globale de l'épargne ont suscité de nombreuses inquiétudes et provoqué un renouveau d'intérêt pour les propositions tendant au remplacement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par un impôt sur la dépense ou à l'extension des abattements fiscaux à une gamme plus large d'actifs⁶.

Les données présentées au tableau 56 ne permettent pas d'étayer l'idée que la propension à l'épargne serait faible dans les pays où la charge fiscale est relativement élevée. En fait, les pays où le taux d'épargne et la charge fiscale sont tous deux inférieurs ou supérieurs à la moyenne (le premier cas étant notamment

Tableau 56. Epargne brute et charge fiscale globale dans les pays de l'OCDE

	Taux d'épargne brut ^a			Charge fiscale globale ^a		
	1966-1970	1971-1975	1976-1982	1966-1970	1971-1975	1976-1982
Australie	24.7	25.4	20.5	24.6	26.9	29.9
Autriche	28.2	29.5	25.1	35.5	37.5	40.8
Belgique	24.2	24.2	17.6	34.6	38.5	44.8
Canada	22.6	22.2	21.1	30.0	32.2	32.8
Danemark	22.4	22.5	16.2	35.5	42.9	43.7
Finlande	24.1	27.0	23.6	32.0	34.4	37.1
France	25.4	25.0	21.6	35.4	36.0	41.2
Allemagne	26.9	25.1	22.1	32.7	35.4	37.1
Grèce	21.4	27.3	25.2	23.7	24.2	28.6
Islande	24.0	24.1	24.3	*	*	*
Irlande	20.4	21.4	20.4	29.4	31.6	35.7
Italie	23.6	21.8	21.5	28.0	28.2	33.6
Japon	36.2	36.8	31.8	18.6	21.4	24.8
Luxembourg	35.5	45.5	49.1	30.0	34.0	39.9
Pays-Bas	27.0	26.8	21.2	36.7	41.5	44.7
Nouvelle-Zélande	20.1	25.2	22.9	25.6	28.3	31.5
Norvège	27.4	27.7	26.2	37.4	44.4	47.0
Portugal	23.1	22.6	.	20.5	22.9	28.3
Espagne	23.4	24.6	19.8	16.3	18.5	23.1
Suède	24.5	23.6	17.5	39.0	42.4	50.0
Suisse	31.2	31.4	27.1	22.6	26.1	31.1
Turquie	17.2	19.4	17.6	16.4	19.4	20.6
Royaume-Uni	19.5	18.3	18.1	34.6	34.3	35.7
États-Unis	19.4	18.9	18.7	28.3	29.2	30.1
Moyenne OCDE (non pondérée)	24.7	25.7	23.0	29.0	31.7	35.3

a) En pourcentage du PIB aux prix courants. La charge fiscale comprend les cotisations de sécurité sociale.

* Non disponible.

Sources : OCDE, *Comptes nationaux annuels* et *Statistiques de recettes fiscales des pays Membres de l'OCDE*.

représenté par les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Italie, l'Espagne et la Turquie et le second par l'Autriche, le Luxembourg et la Norvège) sont plus nombreux que ceux où une faible fiscalité coïncide avec un taux d'épargne élevé (Japon, Suisse) et ceux où l'on observe la combinaison inverse (Belgique, Danemark, Royaume-Uni, Suède). De même, lorsque l'on considère l'évolution dans le temps de la charge fiscale et du taux d'épargne, on ne peut en dégager aucune relation nette. Durant la première moitié des années soixante-dix, l'alourdissement de la fiscalité est allé de pair, dans la grande majorité des pays de l'OCDE, avec une élévation du taux d'épargne, tandis qu'entre 1976 et 1982 on assistait à une baisse relativement générale de ce taux, alors que la part des impôts dans le PIB continuait de s'accroître. Cependant, même cette dernière période ne vient guère à l'appui de la thèse qui attribue à un alourdissement de la fiscalité des répercussions défavorables sur l'épargne, puisque les pays qui ont connu la baisse la plus forte (la plus faible) du taux d'épargne ne sont pas toujours ceux où la charge fiscale a le plus (le moins) augmenté. Cependant, sur l'ensemble de la période, les pays (Belgique, Danemark, Norvège et Suède) qui enregistraient la plus forte augmentation (en valeur absolue)

de la pression fiscale connaissent (exception faite de la Norvège) un fort recul de leur taux d'épargne.

Les répercussions précises de la fiscalité sur l'épargne varient selon la nature de l'impôt et les motifs des épargnants. **A** cet égard, la principale raison d'être de l'épargne est de convertir un flux irrégulier de revenus en un courant de consommation relativement constant tout au long de la vie de l'individu. **Les** études théoriques consacrées à l'épargne **se** sont donc largement **inspirées de** l'hypothèse du **cycle** de vie, encore que l'épargne ait aussi d'autres motivations, dont les principales sont **la** constitution d'une réserve de précaution et **le** souci **de** laisser un patrimoine à ses **héritiers**¹⁷. Cependant, ce qui sous-entend chacun des déterminants de l'épargne, c'est l'idée d'un arbitrage dans le temps entre les consommations présentes et futures. Le modèle fondamental à cet égard suppose que tout impôt qui provoque une modification des termes de l'échange entre ces consommations (ou entre la consommation présente et une accumulation à terme indéfini) exerce sur l'épargne actuelle **des** effets incertains. La baisse du rendement net du capital imputable à la fiscalité provoque un effet de substitution **qui** tend à accroître la consommation actuelle et un **effet** de revenu qui – sauf dans **le cas où** celle-ci constitue un bien de type inférieur – tend à la réduire dans **le cas** des prêteurs nets¹⁸. Le **résultat** total est donc douteux et ne peut être déterminé **que** par appel à l'**expérience**¹⁹.

Outre les incidences évoquées ci-dessus, l'épargne nationale peut également subir le contrecoup de l'imposition des bénéfices des entreprises. **Dans** la mesure où celle-ci n'est pas répercutée, elle ampute les bénéfices nets d'impôt, ce qui entraîne, soit une diminution de l'épargne des entreprises – par suite de la compression des bénéfices **non** distribués – soit **une** baisse des dividendes. Dans ce dernier cas, l'épargne des ménages **est elle** aussi touchée, bien qu'il soit difficile de préciser dans **quel sens**, comme on l'a vu plus haut. En revanche, **si** un **régime fiscal** qui favorise les bénéfices non distribués aboutit à une augmentation de l'épargne **des** entreprises, celle-ci peut être en partie compensée par un recul de l'épargne **des** ménages.

Les interactions entre fiscalité et inflation rendent la situation encore plus complexe. Dans bien des pays, les entreprises peuvent déduire de leurs bénéfices imposables, au titre de leurs dépenses d'exploitation, la majoration des intérêts versés qui résulte de l'inflation, alors que cette majoration est comprise dans le revenu imposable du détenteur de l'actif. L'incidence finale sur **le** taux de rendement dépend de nombreux facteurs, dont **le** taux d'endettement des entreprises et le niveau relatif des taux marginaux d'imposition applicables aux intérêts **perçus** par **les** ménages, aux bénéfices (distribués ou non) **des** entreprises et **aux** plus-values. De plus, **le** taux d'endettement d'équilibre peut se modifier sous **l'effet** de l'inflation. En ce qui concerne les fonds propres, l'inflation tend dans de nombreux pays à abaisser **la** rentabilité des entreprises en relevant le taux effectif d'imposition de leurs bénéfices, aux termes des conventions comptables en vigueur, qui imposent l'amortissement du capital au coût d'acquisition et l'évaluation des stocks aux prix

courants. Il existe, cependant, des effets de sens inverse, imputables par exemple à la baisse en valeur réelle de la dette, qui de son côté réduit la valeur réelle du patrimoine net des porteurs d'obligations et peut, par suite, avoir des incidences positives sur l'épargne.

Empiriquement parlant, l'élément crucial dans toute analyse des répercussions de la fiscalité sur le niveau de l'épargne est l'élasticité de cette dernière vis-à-vis du taux d'intérêt. Relativement négligée dans les premières études consacrées aux déterminants de l'épargne (et de la consommation), cette question a récemment donné lieu à des recherches plus approfondies²⁰. Parmi les études effectuées, beaucoup (mais pas toutes) tendent à confirmer l'existence d'une élasticité positive de l'épargne globale des ménages. On a toutefois observé que nombre des résultats ainsi obtenus sont très sensibles à la période de référence retenue, à l'échelonnement des retards attribués aux variables explicatives et, facteur peut-être encore plus important, à la définition du taux de rendement²¹.

Il est largement admis à cet égard que ce qu'il convient de retenir c'est le taux net réel escompté. Cette définition soulève cependant de graves problèmes, du point de vue tant de la mesure de l'inflation escomptée et de son horizon prévisionnel que de l'identification des incidences fiscales à prendre en compte pour l'épargnant «type». Les répercussions de la fiscalité sur l'épargne étant établies à partir de l'élasticité estimée de cette dernière vis-à-vis du taux d'intérêt, les études qui ne tiennent pas compte du régime fiscal dans la définition du taux de rendement appellent des réserves particulièrement fortes. Les taux de rendement propres à diverses catégories d'actifs sont en général représentés dans les études empiriques par le seul taux de rendement moyen de l'épargne globale de ménages. Cette simplification masque les incidences exercées par les variations des taux d'intérêt (se conjuguant avec les dispositions fiscales propres aux divers actifs ou aux personnes) sur la composition du portefeuille des ménages, y compris leurs biens immobiliers et leurs biens de consommation durable. Une analyse plus détaillée peut donc se révéler nécessaire pour aboutir à des estimations plus convaincantes de l'élasticité de l'épargne vis-à-vis des taux d'intérêt. Pour toutes ces raisons, il semble que les données empiriques n'aient pas encore permis d'établir avec certitude l'existence d'une élasticité positive dans ce domaine, de sorte que les répercussions précises que la fiscalité exerce sur l'épargne par le biais des taux de rendement restent elles-mêmes entourées d'incertitude.

Reste la possibilité d'une influence exercée sur la composition de l'épargne par des dispositions fiscales qui diffèrent d'une catégorie d'actifs à une autre. Un récent rapport, consacré au Royaume-Uni, montre combien leurs rendements relatifs peuvent subir l'action de dispositions qui leur sont propres (cf. Hills, 1984). Cette étude calcule pour une série d'actifs financiers et autres l'importance de l'avantage fiscal, défini comme la différence entre le taux marginal d'imposition qui frappe le revenu de l'épargnant et le taux d'imposition réel effectivement applicable à chaque catégorie d'actifs, qui de son côté correspond à l'écart entre les taux de rendement

brut et net d'impôt, mesure en pourcentage du taux réel brut. Les estimations figurant au tableau 57 font apparaître d'amples différences d'une catégorie à l'autre en ce qui concerne l'importance de l'avantage fiscal, même pour des particuliers assujettis au même taux marginal d'imposition du revenu. Le taux d'imposition effectif de l'épargnant dépend beaucoup plus de l'actif qu'il choisit que du taux d'imposition marginal auquel il est assujetti ; dans certains cas, l'ampleur de l'avantage fiscal dépasse celle qu'entraînerait une exonération complète des produits d'un actif déterminé. Toutefois, les résultats obtenus sont très sensibles au taux d'inflation : si celui-ci s'élève, la dispersion des avantages fiscaux se trouve accentuée et la position respective des diverses catégories d'actifs modifiée.

Calculer l'importance des incitations fiscales qui poussent les épargnants à se comporter d'une certaine façon (en l'espèce, à donner la préférence aux actifs jouissant des plus grands privilèges) est une chose ; c'en est une autre d'établir que ces mesures ont effectivement modifié les comportements. L'étude évoquée ci-dessus relève une corrélation frappante entre l'importance de l'avantage fiscal et l'évolution de la composition de l'épargne au Royaume-Uni. Cependant, cette règle comporte quelques exceptions notables qui peuvent traduire l'influence exercée sur le comportement des épargnants par d'autres facteurs et le fait que les avantages fiscaux estimés ne reviennent pas entièrement aux épargnants mais sont en partie confisqués par les organismes qui les favorisent. Néanmoins, dans la mesure où ces caractéristiques de l'imposition de l'épargne se retrouvent également dans des pays

Tableau 57. Avantages fiscaux accessibles au Royaume-Uni aux contribuables assujettis au taux normal de l'impôt sur le revenu^a

Catégorie d'actifs	1958-1959	1963-1964	1968-1969	1973-1974	1978-1979
	a 1962-1963	a 1967-1968	à 1972-1973	à 1977-1978	à 1982-1983
Police d'assurance sur cinq ans	156	161	139	120	132
Logement financé par emprunt hypothécaire à 50 %	12	50	100	192	104
Cotisations de retraite (10 ans)	65	71	71	63	56
Cotisations de retraite (25 ans)	46	51	51	41	37
Biens de consommation durables (financés à 50 % par emprunt)	109	130	96	70	31
Caisse d'épargne	40	40	40	33	31
Police d'assurance sur dix ans	64	64	40	9	28
Logement en toute propriété	-7	0	2	5	0
Police d'assurance sur vingt ans	13	11	-13	-48	-27
Actions (dividende de 3 %)	-6	-13	-31	-43	-42
Fonds d'Etat (au taux de 3 %)	-8	-21	-34	-80	-47
Actions (dividende de 5 1/2 %)	-39	-39	-55	-66	-60
Compte d'association immobilière	-7	-26	-66	-133	-78
Fonds de placement	-50	-42	-60	-101	-81

a) L'avantage fiscal est égal à la différence entre le taux marginal d'imposition du revenu du propriétaire de l'actif et le taux effectif d'imposition du rendement réel de l'actif en question. On admet que pour tous les actifs le taux de rendement réel, brut d'impôt, est de 3 pour cent par an. Il n'est pas tenu compte des incidences de l'impôt sur les sociétés.

Source : Hills (1984), tableau 2.5.p. 53.

autres que le Royaume-Uni, leurs répercussions sont peut-être suffisamment importantes pour justifier des recherches plus approfondies.

Il convient enfin de souligner que l'effet global de la fiscalité sur l'épargne nationale est fonction de l'usage fait par l'État des ressources transférées au secteur public sous forme de recettes fiscales, comparativement à l'affectation que leur aurait donné le secteur privé. Si la propension marginale à la consommation est plus forte pour les administrations publiques que pour le secteur privé, un accroissement de la pression fiscale entraîne une baisse du taux d'épargne nationale, et vice versa.

D. FISCALITÉ ET FORMATION DE CAPITAL

L'un des principaux sujets qui préoccupaient les responsables de l'action des pouvoirs publics au cours de la dernière décennie ayant été la faible croissance des investissements, de la productivité et du potentiel de production du secteur privé, on s'est inquiété de l'influence exercée par la fiscalité et les subventions sur un ensemble de facteurs ayant trait à ces éléments et notamment au niveau global de la formation de capital et à sa composition. On considère en général la décision d'investir comme trop complexe pour qu'un modèle unique puisse en saisir tous les déterminants. Il est extrêmement difficile de tenter d'identifier le rôle joué par la fiscalité dans ce processus : à cet égard, on est tributaire tant du cadre théorique retenu que des voies que celui-ci ouvre à la propagation des incidences fiscales. En outre, dans la plupart des pays la législation fiscale en vigueur résulte historiquement d'un ensemble complexe de compromis socio-politiques qu'il est difficile de formuler concrètement, particulièrement au niveau global. Néanmoins, nombre de pays ont pris diverses mesures fiscales visant spécifiquement à encourager la formation de capital en vue de stimuler dans l'immédiat la demande globale et d'améliorer les perspectives de croissance économique à long terme.

Si l'on tombe généralement d'accord pour considérer qu'à court terme l'investissement privé réagit favorablement aux encouragements fiscaux, cet accord ne s'étend nullement à l'importance de ces effets et à leur déroulement dans le temps, pas plus qu'à la question de savoir si les investissements connaissent un relèvement permanent ou une simple anticipation. Ces désaccords s'expliquent au moins en partie par les difficultés intrinsèques auxquelles se heurte une formulation globale du détail et la complexité des mesures fiscales en vigueur à un moment donné. Non seulement ces mesures sont complexes en tant que telles mais, chose plus importante, elles comportent souvent des différences considérables selon les secteurs et les catégories d'actifs, ce qui réduit encore l'utilité d'une analyse globale. De ce fait, on s'abstiendra dans ce qui suit de passer en revue les éléments relatifs aux répercussions de la fiscalité sur la dépense globale d'investissement²². On s'en

tiendra essentiellement aux distorsions que peut subir le rendement propre aux divers secteurs, actifs et sources de l'épargne, par suite de l'interaction des différentes dispositions fiscales s'appliquant aux entreprises en général et à la formation de capital en particulier²³.

La principale forme d'imposition frappant les sociétés – source la plus importante, dans la plupart des pays, des dépenses d'investissement – est l'impôt sur leurs bénéfices qui constitue un prélèvement proportionnel (non progressif). Du point de vue qui nous préoccupe, un résultat important des analyses effectuées est d'avoir démontré que, dans certaines conditions, ce prélèvement sur les bénéfices peut être neutre, c'est-à-dire ne pas influencer à la marge les décisions des entreprises. Cette conclusion ne se vérifie que moyennant deux hypothèses de base : premièrement, que l'objectif de l'entreprise soit de maximiser ses profits et deuxièmement que le bénéfice imposable équivale au « profit véritable », c'est-à-dire au revenu tiré par l'entreprise de son activité économique. La première de ces hypothèses est classique ; si l'on a proposé de traduire les objectifs de l'entreprise par des fonctions plus complexes (telles que la maximisation des ventes ou de la croissance), aucune de ces hypothèses n'a montré des possibilités d'analyse ou d'explication suffisantes pour s'imposer face à celle de la maximisation du profit. En revanche, la seconde hypothèse est d'une grande importance pour l'analyse des répercussions exercées sur les investissements par l'imposition des bénéfices des sociétés, car elle mérite d'être examinée de plus près.

Les écarts entre bénéfice imposable et profit véritable ont pour source principale les dispositions qui interdisent à l'entreprise de faire figurer dans sa comptabilité fiscale le coût effectif de son capital. Si ce coût, tel que le définit le fisc, est inférieur au coût véritable, l'imposition des bénéfices cesse d'être neutre et devient, au moins en partie, un impôt sur l'utilisation de capital. Pour une entreprise qui maximise ses profits sur un marché des capitaux parfait, le coût du capital comprend trois éléments : les recettes d'intérêts abandonnées, l'amortissement et la plus-value (ou moins-value) enregistrée durant la période de détention, le tout ramené à l'unité de capital. Les dispositions fiscales manquent donc à la neutralité si la comptabilisation qu'elles imposent ne tient pas correctement compte de tout ou partie de ces éléments. Bien que l'on ne puisse pas généraliser, le régime fiscal d'un grand nombre de pays présente plusieurs traits communs qui dans la pratique donnent lieu à des distorsions de ce genre.

Dans bien des pays, la fiscalité autorise les entreprises à déduire de leurs bénéfices imposables les intérêts servis sur leur dette, mais non ceux qui portent sur leur capital social, ce qui peut avoir des incidences importantes sur les décisions d'investissement, dans la mesure où celles-ci impliquent principalement un appel au capital propre. Bien que le recours à l'endettement soit en pratique limité par la prise en considération du risque financier (et aussi, dans le cadre de l'imposition du revenu des personnes physiques, par les dispositions relatives aux plus-values), la distorsion introduite par la fiscalité n'en subsiste pas moins. Elle se trouve souvent

aggravée par les dispositions relatives à l'amortissement, les dotations étant généralement calculées sur la base du coût d'acquisition et non de remplacement. Ainsi, au cours d'une période où le prix des biens d'équipement est orienté à la hausse (à la baisse), l'amortissement fiscal fondé sur le coût d'acquisition accroît (diminue) le coût du capital supporté par l'entreprise. Les dispositions imposant l'amortissement au coût d'acquisition jouent donc en fait le rôle d'un impôt sur les plus-values, problème fiscal connexe qui présente aussi de l'intérêt en tant que tel. Une imposition portant sur le profit véritable inclurait dans le bénéfice de l'entreprise et dans l'assiette de l'impôt la plus-value enregistrée par les éléments négociables de son patrimoine. Si cette solution ne se heurte à aucune difficulté sérieuse lorsque la plus-value est réalisée sur le marché, les difficultés d'évaluation auxquelles donnent lieu les plus-values non réalisées ont généralement conduit le fisc à omettre entièrement les plus-values de la définition du bénéfice imposable. Une exception importante résulte toutefois des dispositions relatives aux plus-values sur stocks. Dans de nombreux pays, il est (ou était) d'usage, aux fins de la déclaration de revenu, d'évaluer les stocks aux prix courants, ce qui entraînait de fait l'imposition de plus-values nominales.

Pour apprécier les distorsions résultant de ces dispositions fiscales, il convient toutefois de tenir compte d'un certain nombre d'observations qui compliquent encore la question. Il se peut, par exemple, que ces distorsions se compensent mutuellement de manière à rendre la fiscalité à peu près neutre globalement (encore qu'en pratique ce résultat apparaisse comme fort peu vraisemblable). En second lieu, même en cas de neutralité de l'imposition des bénéfices des sociétés, il faut faire entrer en ligne de compte ses interactions et son intégration avec la fiscalité du revenu des personnes physiques. Dans le cadre de la fiscalité classique des sociétés, la double imposition des dividendes favorise les bénéfices non distribués (particulièrement lorsque les plus-values ne sont pas comprises dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), tandis que la préférence donnée à l'endettement ou au capital-actions comme moyen de financement sera notamment tributaire des taux d'imposition respectifs des sociétés et des personnes physiques. En troisième lieu, l'analyse qui précède ne porte que sur les incidences immédiates, celles qui tiennent à l'équilibre partiel. Une analyse complète devrait tenir compte des adaptations induites par ces incidences dans le fonctionnement des marchés, élément susceptible de compenser la distorsion imputable à l'origine à la fiscalité. Ainsi, une subvention aux investissements peut entrer en partie, par capitalisation, dans le prix des biens d'équipement neufs, qui par suite baisse moins – une fois l'impôt déduit – que ne le voudrait une analyse partielle. Il faut également garder présent à l'esprit l'aspect international du problème, qui peut le compliquer considérablement, surtout en ce qui concerne l'imposition des sociétés (voir l'analyse de cette question dans OCDE, 1983a). Enfin, et c'est peut-être là l'aspect le plus important, il faut faire intervenir les complications qui résultent des répercussions de l'inflation sur la fiscalité des sociétés et son interaction avec

l'imposition des personnes physiques. Sauf dans le cas où l'une et l'autre forme d'imposition sont entièrement indexées, la charge fiscale réelle varie avec le taux d'inflation, tandis que les distorsions existantes sont modifiées d'une manière qui risque d'être très difficile à démêler (cf. par exemple, Feldstein, 1982a).

Les distorsions provoquées par les incidences décrites ci-dessus seront, bien entendu, d'ampleur différente selon les pays. Dans certains cas, il s'agit d'objectifs délibérément visés par une politique fiscale destinée à influencer le niveau et la structure de la formation de capital. Dans d'autres cas, ce sont des conséquences, essentiellement involontaires, de l'interaction de divers éléments du régime fiscal, notamment lorsque l'inflation ne donne pas lieu à une indexation complète. On ne saurait donc conclure qu'un impôt qui n'est pas neutre est de ce fait même indésirable. Dans cette optique la notion de neutralité sera ultimement utilisée si elle permet d'identifier les impôts qui la violent de manière involontaire et superflue et qu'il conviendra de rectifier dans la mesure des possibilités administratives et compte tenu des contraintes qu'imposent les autres objectifs du régime fiscal, ainsi que les considérations de coût.

On trouvera au tableau 58 des indications sur les écarts par branche d'activité des taux d'imposition (ou de subvention) afférents aux investissements neufs aux États-Unis. Ces chiffres montrent combien **sont** différents les taux d'imposition frappant certains actifs neufs amortissables, combien diffère l'ancien régime de l'amortissement accéléré du nouveau (postérieur à 1981). Ces écarts s'expliquent par la composition différente du capital productif mis en œuvre dans les diverses branches, le taux d'imposition effectif se situant entre un prélèvement maximal de 37 pour cent dans les services et la distribution et **une** subvention de **11** pour cent dans l'industrie automobile. Comme le relevait le rapport officiel, « Ces écarts entre

Tableau 58. Taux d'imposition des actifs amortissables neufs dans différentes branches d'activité, aux États-Unis en 1982^a

Branche d'activité	Ancienne législation	Nouvelle législation
Agriculture	32.7	16.6
Industries extractives	28.4	-3.4
Métallurgie de base	34.0	7.5
Machines et outillages	38.2	18.6
Industrie automobile	25.8	-11.3
Produits alimentaires	44.1	20.8
Pâtes et papiers	28.5	0.9
Produits chimiques	28.8	8.6
Raffinage de pétrole	35.0	1.1
Transports	31.0	-2.9
Services publics de distribution	43.2	30.6
Communications	39.8	14.1
Commerce et services	53.2	37.1

a) Les branches d'activité retenues ont réalisé en 1981 un minimum de 5 milliards de dollars d'investissements neufs. Les calculs admettent un taux de rendement réel, net d'impôt, de 4 pour cent et un taux d'inflation de 8 pour cent
Source . 1982, *Economic Report of the President*, tableau 5.7, p. 124.

les taux d'imposition des diverses branches ont sans doute pour effet de favoriser les investissements dans celles qui bénéficient des taux les plus bas» (1982, *Economic Report of the President*, p. 125).

Une étude comparative récemment consacrée à quatre pays fait elle aussi ressortir l'incidence de la fiscalité sur le taux de rendement marginal de divers projets d'investissement (cf. King et Fullerton, 1984). Les auteurs ont estimé le taux d'imposition marginal effectivement applicable aux investissements neufs, défini par l'écart entre leur taux de rendement réel, brut d'impôt (mais net d'amortissement) et le taux de rendement réel, net d'impôt, de l'épargne investie, écart divisé par le taux de rendement brut d'impôt. Les distorsions observées ont pour origine les différences de dispositions fiscales entre catégories d'actifs et secteurs économiques, ainsi qu'entre sources de financement et catégories de propriétaires²⁴. Pour chacun de ces quatre aspects, les auteurs définissent trois sous-catégories, ce qui donne pour chaque pays 81 taux marginaux d'imposition distincts. Une fois estimés, ces derniers sont combinés en un taux pondéré effectif pour chacune des douze grandes catégories d'investissements, résultats que résume le tableau 59.

Bien que les résultats obtenus soient sensibles aux hypothèses de base adoptées, ils indiquent bien la remarquable diversité des taux marginaux d'imposition effectivement applicables aux investissements dans chacun des quatre pays

Tableau 59. Taux marginaux d'imposition effectifs en 1980 sur la base d'un taux d'inflation de 10 pour cent et d'un taux de rentabilité des investissements de 10 pour cent par catégories d'actifs, par branches d'activité, par sources de financement et par catégories de détenteurs
Pourcentages

	Allemagne	Suède	Royaume-Uni	Etats-Unis
Actifs				
1. Machines	46.6	1.5	-33.3	22.8
2. Bâtiments	31.2	37.3	41.0	41.8
3. Stocks	60.8	71.0	42.7	45.5
Branches d'activité				
1. Industries manufacturières	46.8	28.3	-6.9	55.0
2. Autres industries	57.9	62.6	-2.3	15.8
3. Commerce	36.6	40.7	39.5	37.5
Source de financement				
1. Endettement	-33.3	6.4	-81.7	-22.2
2. Emission d'actions nouvelles	65.7	93.2	-0.9	104.6
3. Bénéfices non distribués	111.5	69.5	29.3	66.5
Catégories de détenteurs				
1. Ménages	82.0	108.0	38.3	61.9
2. Organismes non soumis à l'impôt	-17.9	-52.8	-33.5	-37.2
3. Compagnies d'assurance	-38.9	22.0	-2.1	44.3
Ensemble	46.1	37.0	6.6	38.4

Source: King et Fullerton (1984), tableaux 3.23 A.20, 5.21 et 6.20.

étudiés²⁵. Parmi les grandes tendances qui s'en dégagent, citons le taux d'imposition élevé qui frappe effectivement les stocks, par opposition aux investissements fixes, l'importance de l'encouragement donné par la fiscalité au recours à l'endettement de préférence à l'appel aux actionnaires ou à l'autofinancement ainsi que le rôle attribué dans la répartition des droits de propriété aux organismes bénéficiant d'exonérations fiscales. Les répercussions exercées par ces écarts de taux marginaux d'imposition sur la composition, le financement et la propriété des investissements sont fonction de la sensibilité de la formation de capital au taux de rendement net d'impôt ; compte tenu de l'ampleur des écarts observés, il semblerait que ces répercussions puissent être importantes. En outre, ces estimations conduisent à mettre sérieusement en doute l'utilité d'une analyse des répercussions de la fiscalité sur l'investissement effectuée dans un cadre global, à moins que l'on n'ait défini avec énormément de soin « le » taux marginal d'imposition pertinent.

Un autre domaine où la fiscalité fausse les taux de rendement et affecte par suite les dépenses d'investissement est celui de la construction de logements. Les investissements et l'épargne qui y sont affectés subissent l'influence d'un grand nombre de dispositions fiscales. Ainsi, dans de nombreux pays, les particuliers qui constituent une épargne auprès d'organismes spécialisés comme des sociétés de prêts immobiliers, en vue de l'acquisition d'un logement, bénéficient d'avantages fiscaux, généralement au titre des intérêts produits par cette épargne, tandis que les acquéreurs d'une résidence principale peuvent recevoir des subventions publiques en fonction de l'épargne constituée à cette fin. Autre disposition plus importante : dans nombre de cas, les propriétaires d'un logement peuvent déduire de leur revenu imposable les intérêts nominaux afférents à leurs emprunts hypothécaires tandis que, dans la plupart des pays, le revenu imputé de leur propriété échappe à l'impôt. Par ailleurs, la construction et l'acquisition de logements bénéficient d'avantages fiscaux prenant la forme d'un allègement des taxes qui frappent les ventes de matériaux de construction et de l'impôt sur la fortune, tandis que les plus-values réalisées sur des logements occupés par leur propriétaire ne sont généralement pas imposées (cf. Feldstein, 1982b). Si ces avantages fiscaux peuvent en partie entrer, par capitalisation, dans le prix du logement – ce qui en réduit la portée pour les nouveaux acquéreurs – il n'en reste pas moins évident qu'au total, et bien qu'il soit difficile de chiffrer ce phénomène avec une quelconque précision, le régime fiscal constitue une très forte incitation à investir dans la construction de logements. C'est ainsi qu'aux États-Unis une récente étude de la Brookings Institution montre que la législation fiscale en vigueur en 1979 offrait d'importants avantages aux acquéreurs de logements, par rapport aux investissements productifs (cf. de Leeuw et Ozanne, 1981).

Pour justifier les distorsions ainsi introduites par la fiscalité dans les incitations à l'investissement, on met généralement l'accent sur les avantages sociaux découlant de l'accession à la propriété. Tout d'abord, on estime que les incitations

financières à investir dans un logement occupé par son propriétaire permettent au voisinage de bénéficier des externalités que confère la dépense ainsi effectuée. On considère en second lieu que ceux qui sont propriétaires de leur logement sont des personnes « stables », qui ont intérêt à préserver la viabilité sociale de la collectivité. Et, en troisième lieu, en encourageant les investissements dans ce domaine, on améliore la qualité du parc de logements et par suite le bien-être général. En sens inverse, d'aucuns craignent qu'en favorisant l'accès à la propriété on ne réduise la mobilité de la population et par suite la souplesse du marché du travail, ce qui risque d'aggraver les déséquilibres géographiques entre l'offre et la demande d'emplois, ainsi que le chômage structurel. En outre, une grande partie des avantages accordés par le régime fiscal bénéficie de façon disproportionnée aux titulaires de revenus élevés et présente donc un caractère régressif. On rétorque à ces arguments que l'exonération du loyer imputé peut avoir des incidences progressives sur la répartition du revenu, les personnes âgées étant fortement représentées, à la fois parmi les propriétaires de logements et parmi les titulaires de faibles revenus (cf. Yates, 1982). Dans l'un et l'autre cas, toutefois, pour apprécier pleinement les répercussions globales de la politique du logement suivie par les pouvoirs publics, il faut également tenir compte de l'incidence de la construction financée sur fonds publics, ainsi que des aides au logement dont bénéficient certaines catégories à faibles revenus.

NOTES

1. On n'examinera pas ici l'économie parallèle, dont l'importance a été analysée par Blades (1982), ainsi que par Frey et Pommerehne (1984).
2. L'exemple le plus répandu d'un impôt neutre est celui d'une taxe forfaitaire, encore que l'on puisse démontrer qu'un impôt frappant le profit pur (ausens économique du terme) possède également cette caractéristique. Si, néanmoins, même des impôts neutres modifient l'affectation des ressources, c'est seulement par l'intermédiaire des effets de revenu liés à leurs répercussions sur la répartition de ce dernier.
3. On trouvera une analyse utile des objectifs de la fiscalité dans les travaux du Meade Committee (1978), chapitre 2 et un tour d'horizon un peu ancien des ouvrages consacrés à la théorie de l'optimum fiscal chez Sandmo (1976).
4. Sur les vingt pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, le taux moyen et le taux marginal de l'impôt sur le revenu (y compris les cotisations de sécurité sociale des salariés) pour les familles dont le revenu équivaut à celui de l'ouvrier moyen ont tous deux augmenté de 1972 à 1978, dans douze cas pour les travailleurs célibataires et dans treize cas pour les travailleurs mariés ayant deux enfants. Cf. OCDE (1978b, 1980).
5. Brown et Levin (1974) ont effectué une enquête selon une méthode visant à distinguer les réponses conformes au comportement effectif de celles qui pouvaient apparaître moins fiables.
6. Haucman (1981a ; 1981b) estime qu'aux États-Unis, en 1975, l'imposition du revenu entraînait une réduction de l'offre de main-d'œuvre, de 8.5 pour cent dans le cas des hommes mariés et de 18.2 pour cent dans celui des femmes mariées. Les études de « seconde génération » consacrées à l'offre de main-d'œuvre ont été recensées par Heckman, Killingworth et MaCurdy (1981).

7. L'une des premières études de ce genre, dont les auteurs n'ont pas tenté de rendre compte des effets de la fiscalité, est celle d'Ashenfelter et Heckman (1974).
8. Ainsi, Hausman (1981a) estime qu'aux États-Unis, en 1975, les hommes qui gagnaient dix dollars de l'heure subissaient une perte sèche (coût social) représentant 40 pour cent de l'impôt qu'ils acquittaient. Les estimations de Blomquist (1983) pour la Suède donnent à penser que cette perte sèche y était en moyenne égale à 20 pour cent du rendement de l'impôt sur le revenu.
9. Voir, par exemple, le rapport conjointement présenté au Treasury and Civil Service Committee par HM Treasury, le Department of Health and Social Security et l'Inland Revenue ; cf. également Walker (1982) et Parker (1982).
10. On observera que ces taux d'imposition sont « théoriques », en ce sens que tous les ajustements qu'ils impliquent ne s'effectuent pas immédiatement. Ainsi, le niveau du complément familial est fixé une fois par an, de même que les prestations auxquelles il donne droit (telles que la gratuité des cantines scolaires, les bons d'achat alimentaire, la gratuité des soins dentaires et des lunettes pris en charge par le service national de santé et celle des produits pharmaceutiques et des frais d'hospitalisation).
11. Cf. Minutes of *Evidence* du Treasury and Civil Service Committee, chapitre 6.
12. Pour une analyse des programmes d'impôt négatif sur le revenu, cf. OCDE (1974b).
13. On trouvera des estimations de l'élasticité de l'emploi du secteur public par rapport à diverses mesures de la dépense publique réelle dans OCDE (1982a), tableau 6, p. 32.
14. On trouvera, chez Holmlund (1983), une étude récente de la répercussion en amont (sur les salaires) des taxes sur la masse des salaires acquittées par les employeurs suédois.
15. Parmi les études récentes concluant à une relation négative entre les coûts réels de main-d'œuvre et l'emploi, on citera Clark et Freeman (1980), Roth (1982) et Wells (1982).
16. Voir, par exemple, Meade Committee (1978) et US Treasury (1977).
17. On trouvera une analyse des répercussions de l'impôt, dans le cadre de l'hypothèse du cycle de la vie, chez Sturm (1983), section III D.
18. Autrement dit, une baisse du taux de rendement net entraîne une hausse du prix de la consommation future, mais l'effet ainsi exercé sur l'épargne et par suite la consommation future peut se renforcer ou s'affaiblir selon l'élasticité-prix (compensée) de la demande dont cette dernière fait l'objet. Cf. Feldstein (1978a).
19. Selon une récente étude, due à Summers (1981), le modèle classique du cycle de vie conduit à sous-estimer l'élasticité implicite de l'épargne par rapport au taux d'intérêt, du fait qu'il ne tient pas compte de l'incidence des variations de ce taux sur la valeur présente actualisée des revenus futurs du travail. L'auteur montre que, compte tenu de certaines hypothèses, cet « effet de capital humain » a plus d'importance pour l'élasticité de l'épargne par rapport au taux d'intérêt que n'en présente l'effet classique du substitution.
20. On trouvera un aperçu des travaux récents sur l'élasticité de l'épargne par rapport au taux d'intérêt chez Sturm (1983), Wachtel (1980) et Gylfason (1981).
21. Selon une étude empirique réalisée aux États-Unis, l'élasticité de l'épargne par rapport au taux d'intérêt serait proche de 0.4. Des recherches ultérieures ont toutefois montré que ce résultat était extrêmement sensible à une modification de la période de référence et de la définition des variables entrant dans l'équation estimée. Cf. Boskin (1978), ainsi que Howrey et Hymans (1978).
22. On trouvera une analyse récente des répercussions globales exercées par la politique fiscale sur les investissements chez Sinai et Eckstein (1983), ainsi que chez Chirinko et Eisner (1983).
23. L'analyse qui suit est extrêmement succincte : le problème est examiné de manière plus détaillée par King (1977), Atkinson et Stiglitz (1980), chapitre 5, ainsi que Auerbach (1983).
24. Les méthodes et le cadre théorique qui président à ces estimations sont décrits par King et Fullerton (1984), chapitre 2.
25. Les calculs portant sur le taux d'imposition effectif sont particulièrement sensibles au taux d'inflation et, dans une moindre mesure, au taux d'intérêt retenus.