

Discussion sur l'article de F. Bourguignon et de P-A. Chiappori

In: Revue française d'économie. Volume 13 N°1, 1998. pp. 65-87.

Citer ce document / Cite this document :

Trannoy Alain, Suet Patrick, Bourguignon François. Discussion sur l'article de F. Bourguignon et de P-A. Chiappori. In: Revue française d'économie. Volume 13 N°1, 1998. pp. 65-87.

doi : 10.3406/rfeco.1998.1040

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfeco_0769-0479_1998_num_13_1_1040

Alain TRANNOY
Patrick SUET
François BOURGUIGNON

**Discussion à propos
de l'article « Fiscalité
et redistribution »**

Commentaire d'Alain Trannoy

Globalement, je n'exprimerai pas de désaccord avec les propositions de F. Bourguignon et P.-A. Chiappori. Peut-être est-ce un effet de la « pensée unique » qui règne dans le milieu des économistes. Je partage leur analyse sur le bilan du système fiscal français, en particulier sur le constat de taux marginaux d'imposition trop élevés en bas et en haut de la distribution des revenus, alors même que certains travaux de théorie de la taxation optimale – je fais référence à des travaux de Seade¹ [1977] – démontrent sous des hypothèses très générales que les taux marginaux d'imposition devraient être très faibles ou nuls

aux deux extrémités de la distribution des revenus. La France possède un système fiscal dont certaines caractéristiques sont diamétralement opposées à celles que devrait posséder une taxation optimale.

Mes commentaires ne portent pas sur la démonstration empirique qui est impeccable. Pour l'essentiel, la réforme proposée mime les effets redistributifs du système actuel avec un appareillage beaucoup plus simple : un revenu inconditionnel, puis deux impôts, l'un proportionnel, l'autre progressif. Du point de vue fiscal, une telle formule évoque celle qui existait en 1958, sur les R.P.P., quand se surajoutaient une taxe proportionnelle et une surtaxe progressive. La nouveauté essentielle, par rapport au système en vigueur sous la quatrième république, consiste à introduire explicitement dans la formule d'imposition un impôt négatif.

L'avantage du système proposé est d'être caractérisé par une formule simple et transparente, qui permet à tous les ménages d'avoir une bonne idée de leur situation fiscale, de savoir s'ils sont gagnants ou perdants. Il est possible sur un plan théorique, en s'appuyant sur la théorie de l'agence, de défendre l'idée qu'un bon impôt, qu'un bon système de redistribution, est un système transparent. Le système actuel apparaît complètement opaque, alors qu'un bon impôt est un impôt qui fait mal, de façon à ce que les contribuables puissent percevoir d'une manière beaucoup plus immédiate le coût pour la collectivité et donc pour eux-mêmes d'une extension du service public. En induisant une estimation correcte du coût en terme de privation du bien privé, un barème fiscal simple et « voyant » peut conduire à un partage de la dépense nationale entre dépense publique et dépense privée qui ne soit pas trop éloigné du partage « efficace », celui exigé par la règle samuelsonienne d'égalisation du bénéfice marginal social² et du coût marginal. En d'autres termes, l'un des inconvénients d'un système opaque comme le système actuel est de conduire la représentation nationale à opérer un choix biaisé en faveur de la dépense publique par rapport au niveau « efficace ».

Les trois commentaires suivants sont plutôt destinés à éclairer quelques aspects de la réforme que la présentation laisse un peu dans l'ombre.

Sur les aspects incitatifs concernant les hauts revenus et les revenus de l'épargne

Il est vrai que les taux marginaux diminuent, mais le taux d'imposition de l'épargne augmente. Il passe de 19 % à 32 % auxquels il convient d'ajouter une surtaxe de 12 % pour les revenus appartenant aux deux derniers déciles. Il est nécessaire de s'interroger sur l'effet de cet accroissement considérable dans un contexte de mobilité du capital, du moins à l'échelle européenne. Une banale analyse d'incidence en équilibre partiel permet d'anticiper un relèvement du taux de rémunération de l'épargne, ce qui n'est pas très favorable à l'investissement et donc à la croissance. D'autre part, la réforme accroît le prélèvement total sur certaines catégories – celles qui sont dans le dernier décile mais qui ne font pas partie des trois derniers centiles. La théorie économique se concentre sur les taux marginaux pour évoquer les aspects désincitatifs. C'est entièrement fondé lorsqu'est en cause un accroissement de l'offre de travail, mais lorsqu'il s'agit de décisions de localisation du type « doit-on travailler à Paris ou à Ashford, qui est la première gare TGV qui se trouve après le tunnel sous la Manche », ce n'est pas la considération des taux marginaux qui va conditionner cette décision de localisation. C'est bien l'ensemble du prélèvement qui va être considéré par les cadres. L'analyse des taux marginaux doit être complétée par une analyse des gains et des pertes en termes de prélèvement globaux ou moyens, en prenant en compte les possibilités d'arbitrage qui s'offrent aux travailleurs qualifiés du fait de l'interpénétration croissante des marchés du travail au niveau européen.

Sur les aspects redistributifs

Le critère habituel pour juger si une réforme est bien redistributive est le critère de Lorenz. La courbe de concentration – courbe de Lorenz – des revenus disponibles après réforme doit être au-dessus de la courbe de concentration correspondant au système actuel. Dans la mesure où les trois derniers centiles vont être des centiles gagnants, la courbe de concentration issue de la réforme ne sera pas strictement au-dessus de la précédente. Pour pouvoir conclure au caractère égalitaire de la réforme, il faut accepter de faire des jugements de valeur lorsque les courbes de Lorenz intersectent. Shorrocks et Foster [1987] ont proposé le jugement de valeur suivant : un transfert progressif dans le bas de la distribution des revenus – un transfert d'un franc... – est toujours plus important qu'un transfert régressif d'un même montant opéré dans le haut de la distribution des revenus. Un transfert d'un franc d'un Smicard à un RMIste fait plus que compenser un transfert d'un franc d'un cadre moyen à un cadre supérieur. Une adhésion à ce jugement de valeur plus discutable que celui qui soutient le critère de Lorenz conduirait bien à la conclusion que la réforme proposée est bien une réforme qui va dans le sens de l'égalité. Une telle méthodologie est d'ailleurs utilisée par Davies et Hoy [1995] pour juger des effets redistributifs de l'introduction d'un impôt négatif et d'un impôt linéaire dans le cas américain.

Sur les changements que la réforme induit pour la famille

Le système du quotient familial est démantelé (encore une exception française qui disparaîtrait) pour faire place, comme dans la plupart des pays, à un système d'abattement pour personnes à charge. La présence d'un conjoint donne droit à un abattement de 9 000 F, celle d'un enfant de 7 500 F, indépendamment du montant des revenus d'activité du ménage. Il serait intéressant d'apprécier cette réforme à l'aide du critère de « Lorenz généralisé séquentiel » développé par Atkinson et Bourguignon [1987]

qui repense le critère de Lorenz lorsque l'on considère la double dimension : la dimension revenu et la dimension taille familiale. Il n'est pas assuré que la réforme soit dominante au regard de ce critère dans la mesure où les familles les plus nombreuses sont perdantes avec la réforme³.

Voilà pour les commentaires concernant la réforme proposée. A partir du moment où la boîte de Pandore de la réforme fiscale est entrouverte, il est tentant de s'y engouffrer, d'autant que les auteurs ayant tracé une épure du système français, ces défauts n'en paraissent que plus saillants. Comme la réforme mime le système français actuel, elle en conserve un certain nombre d'inconvénients. En particulier, elle ne fait pas disparaître, dans le bas de la distribution, la trappe à pauvreté⁴. Il est tentant de faire un pas supplémentaire, et de se demander s'il n'y a pas une réforme plus ample, qui permettrait de corriger cet effet de « trappe à pauvreté ». Proposer une réforme suppose toujours des jugements de valeur qu'il vaut la peine d'explicitier.

Premier jugement de valeur

Notre système de redistribution a été imaginé pendant les années cinquante et soixante, au moment où la pauvreté avait pratiquement disparu de notre pays. Cette pauvreté, cette misère, s'est réinstallée au cœur du paysage social depuis une dizaine ou une quinzaine d'années. Il convient de s'interroger sur l'ordre de priorité en matière redistributive. Doit-on combattre en priorité la pauvreté ou l'inégalité des salaires ou des revenus ? Il me semble bien qu'à l'heure actuelle – et c'est là un vrai jugement de valeur – le phénomène majeur sur lequel doit porter en priorité l'action des pouvoirs publics est le retour de la pauvreté. Les individus situés dans le bas de l'échelle des qualifications peinent à obtenir un travail, une résultante du fonctionnement du marché du travail. Du côté de la demande de travail, les salaires sont très fortement taxés avec les cotisations sociales, et du côté de l'offre, l'existence d'une trappe à pauvreté traduit des déficiences incitatives. Voltaire fait dire à Candide : « le travail délivre de trois maux, il délivre de l'ennui, du vice et du besoin ». La société française ferait bien

de méditer cette maxime et priorité me semble devoir être donnée à la réduction de cette pauvreté sur toute autre considération.

Deuxième jugement de valeur

Le taux de prélèvement obligatoire est particulièrement élevé en France, dû en grande partie au fait que nous disposons de biens publics gratuits, ou quasi gratuits, tels l'Education et la Santé ainsi que d'un système d'assurances sociales généreux. Notre réseau de transports publics fait l'admiration des étrangers qui visitent notre pays. La mise à la disposition de tous de ces biens publics traduit un choix fondamental de la société française. J'admettrai donc que ces biens publics gratuits exigent – toutes choses égales, par ailleurs – un taux plus élevé d'imposition que dans d'autres pays, qui ont fait d'autres choix, comme, par exemple, les Etats-Unis.

Troisième jugement de valeur

Mais un taux moyen d'imposition élevé se conjugue mal avec une progressivité marquée du barème en direction des hauts revenus. Si le taux élevé d'imposition moyen est déjà plus important que dans bon nombre de pays de l'O.C.D.E., il convient de s'interroger sur le bien-fondé d'une surtaxe que l'on imposerait sur ces hauts revenus : est-il réellement souhaitable que le taux marginal d'imposition soit plus élevé sur ces revenus que sur les revenus moyens ? Le coût incitatif au sens large, en intégrant l'évasion de capitaux et de compétences ne dépasse-t-il pas le bénéfice redistributif ? La mobilité de l'épargne, la mobilité des individus très qualifiés, risquent de rendre impraticable à long terme un taux marginal d'imposition progressif sur les hauts revenus, compte tenu du taux moyen d'imposition très élevé.

Ces trois jugements de valeur m'amènent à faire une proposition qui prolonge la réforme proposée :

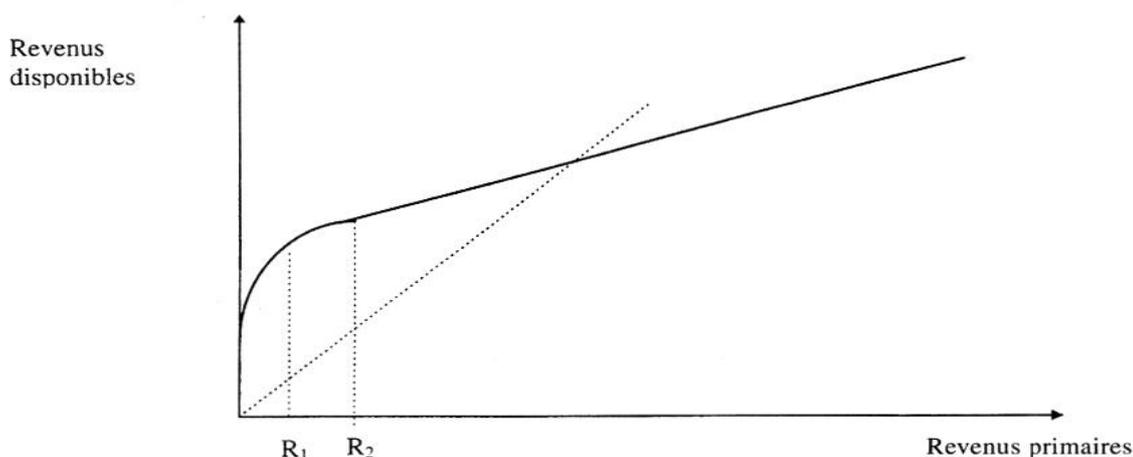
- retenir un revenu inconditionnel un peu plus faible que le revenu minimum actuel ou que le revenu proposé dans la réforme qui, par hypothèse, ne peut être plus faible⁵ ;
- subventionner le travail dans le bas de la distribution des revenus, c'est-à-dire adopter un système proche du système améri-

cain du E.I.T.C⁶, où l'on subventionne les premiers francs gagnés sur le marché du travail. Jusqu'à un certain niveau, jusqu'à un certain seuil « R_1 », on subventionnerait l'accès au marché du travail. La courbe de redistribution affecterait une forme concave, comme l'illustre le graphique ci-dessous, traduisant la dégressivité de l'aide au fur et à mesure que le revenu augmente, alors que dans le système actuel ou dans la réforme la courbe de redistribution est convexe dans le bas de la distribution des revenus primaires ;

– à partir d'un deuxième seuil R_2 plus élevé que R_1 un taux marginal d'imposition constant est appliqué. Le taux marginal d'imposition croît continûment de zéro au premier seuil à la valeur atteinte au deuxième seuil, valeur qui serait calibrée de manière à respecter la neutralité budgétaire. Le rapport revenu disponible sur revenu primaire serait bien continûment décroissant, assurant par là même à la réforme un caractère indubitablement redistributif.

L'idée est d'inciter un maximum d'individus à choisir un revenu d'activité supérieur ou égal au premier seuil et par là même de leur faire retrouver le chemin du marché du travail. L'objection immédiate à ce type de raisonnement réside dans la faiblesse de la demande de travail. Cette proposition de réforme ferait perdre son intérêt à l'instauration du S.M.I.C. et rendrait possible son abolition sans préjudice pour les travailleurs peu qualifiés. Si on laissait le soin au marché du travail de fixer le salaire d'équilibre, il est envisageable que celui-ci s'établisse à un niveau plus faible que celui du S.M.I.C. actuel, à charge pour le crédit d'impôt de compenser la différence. Cette diminution du salaire acquitté par les entreprises serait de nature à stimuler la demande de travail. Pour rendre concret ce raisonnement, supposons qu'à l'équilibre le coût horaire pour l'entreprise du travail le moins qualifié, s'établisse au niveau américain soit 5,60 \$⁷, c'est-à-dire au taux de change actuel de 33,60 F ; compte tenu du taux des cotisations patronales (26,6 %) et salariales (21,8 %), le salaire net s'établirait à 21,75 F au lieu de 29,70 F soit une perte d'environ 8 F par heure qui serait compensée par une aide du même montant. Dans cette hypothèse, l'heure de travail serait subvention-

née à hauteur de 37 % soit une valeur assez proche de la valeur maximale retenue dans l' E.I.T.C., soit 40 %. Le calibrage d'une telle réforme reste à réaliser en intégrant les effets sur les comportements des agents, avant de pouvoir valablement la comparer à celle proposée par Bourguignon et Chiappori qui, sans aucun doute, servira de point de référence dans les années à venir. Penser le système de redistribution d'une façon globale et revenir à des formules simples, tels sont les deux enseignements incontournables qui doivent continuer à inspirer le débat sur la réforme fiscale.



Courbe de redistribution avec un crédit d'impôt sur les bas revenus et un impôt proportionnel .

*Alain Trannoy est professeur à l'université de Cergy-Pontoise dont il est actuellement vice-président du Conseil scientifique ; co-directeur et co-fondateur du Thema avec Pierre Picard.
Tél. 01.34.25.60.59
Fax : 01.34.25.62.33
E.mail : trannoy@u-cergyfr*

Notes

1. Seade montre que le taux marginal d'imposition d'un barème d'imposition non linéaire optimal doit être nul aux extrémités de la distribution des revenus. Ce résultat est obtenu sous l'hypothèse que le revenu d'activité est toujours strictement croissant en fonction de la variable de talent, une hypothèse que les spécialistes connaissent sous le nom d'absence de « bunching ». Piketty [1997] fait état de résultats diamétralement opposés inspirés par des travaux de Diamond [1996] dans le cas très spécifique où l'objectif social consiste à maximiser un solde budgétaire.

2. Qui s'écrit, s'agissant d'un bien public, comme la somme des bénéficiaires marginaux individuels.

3. Selon la note 18 (document Saint-Simon), pour les familles de six enfants et plus, le système proposé est moins avantageux que les allocations familiales sans évoquer le quotient familial. Or, le critère de Lorenz généralisé séquentiel commande que la courbe de

Lorenz généralisée des revenus des familles les plus nécessiteuses après réforme soit au-dessus de celle avant réforme. Cette condition nécessaire ne peut donc être respectée.

4. Le terme de piège à inactivité correspondant peut être mieux à ce que les économistes ont en tête.

5. Un RMIste touche actuellement 42 000 F par an au titre du R.M.I. et de l'allocation logement. Dans la réforme proposée par F. Bourguignon et P.-A. Chiappori, par hypothèse, un individu qui n'a pas de revenus d'activité ne peut être perdant.

6. « Earn Income Tax Credit », crédit d'impôt remboursable sur les revenus d'activité. Voir pour une présentation succincte le rapport du CSERC [1997] pp. 204-205 ou pour une évaluation Piketty [1997].

7. Cette donnée ainsi que les suivantes sont reprises de la note 24 de Piketty [1997].

Références

A.B. Atkinson et F. Bourguignon [1987] : *Income Distribution and Differences in Needs*, dans G.F. Feiwel (ed), **Arrow and the Foundation of the Theory of Economic Policy**, London, Macmillan, pp. 350-370.

Cserc (rapport) [1997] : *Minima sociaux entre protection et insertion*, La documentation française.

J. Davies et D. Hoy. : [1995], *Flat Taxes and Inequality*, Mimeo.

P. Diamond : [1996], *Optimal Income Taxation : an Example with a U-shaped*

Pattern of Optimal Marginal Tax Rates, **American Economic Review**, à paraître.

T. Piketty [1997], *La redistribution fiscale face au chômage*, **Revue française d'économie**, XII, 1, pp 157-201.

J.K. Seade : [1977] : *On the Shape of Optimal Tax Schedules*, **Journal of Public Economics**, 7, pp.203-235.

A.F. Shorrocks et Foster [1987] : *Transfer Sensitive Inequality Measures*, **Review of Economic Studies**, 54, pp. 485-497.

Commentaire de Patrick Suet

C'est à deux titres que je commenterai la proposition de F. Bourguignon et P.-A. Chiappori : en tant que juriste, spécialiste de fiscalité, en tant que gestionnaire, puisque je suis Trésorier payeur général.

Tout le monde partage le constat. On sait depuis assez longtemps que notre système est peu progressif. Il surtaxe les bas revenus et les très hauts revenus, si l'on raisonne en centiles. Le rapport Ducamin de 1995 le disait déjà. C'est d'ailleurs bien en partie pour corriger cette caractéristique que des réformes ont été engagées par différents gouvernements, depuis d'assez nombreuses années. On peut citer un certain nombre de mesures prises, soit sous le gouvernement de M. Balladur, soit sous celui de M. Juppé, soit par le gouvernement de M. Jospin. Mais la réalisation, toujours parcellaire, n'est pas à la hauteur du constat, comme le notent F. Bourguignon et P.-A. Chiappori. Le grand progrès de leur réflexion est d'apporter une vision globale.

J'adhère donc au constat général. J'aurais certes aimé voir approfondi l'aspect « démotivation » sur les hauts revenus parce que les trois centiles qui sont « en haut » ont des taux marginaux d'imposition très supérieurs à ceux qui sont affichés par déciles. Or, économiquement, ce sont ces trois centiles qui comptent ; en France, les contribuables concernés possèdent une partie essentielle de notre appareil économique. Sur cet aspect « démotivation », il y a d'ailleurs un élément qu'il faudrait reprendre, si cette statistique était disponible en France comme elle l'est aux États-Unis : c'est l'évolution du rendement, par tranches d'impôts, de l'impôt sur le revenu. On a connu, depuis vingt ans, des variations sensibles des taux marginaux. Nous pourrions progresser ainsi vers la connaissance de l'impact, dans ce pays, des taux marginaux élevés.

Trois observations d'ordre technique sur la proposition

L'impasse est complète sur les interventions des collectivités locales, en termes de prélèvements et en termes de prestations

Or ceci est considérable. La taxe d'habitation est payée par beaucoup plus de Français que l'impôt sur le revenu – je ne parle pas de la taxe foncière. Les prestations des collectivités locales, notamment celles des plus riches, sont également très importantes : gratuité d'un grand nombre de prestations parascolaires, sportives etc. Ces aspects de la vie quotidienne sont connus, et l'évaluation de toutes ces aides devrait être faite, même si elle est très complexe. De plus, de commune à commune, de département à département, l'intensité des aides comme celle des prélèvements diffère. Dans le département des Hauts-de-Seine, le taux communal de la taxe d'habitation va de 3 % à de plus de 20 %. Certes, il y a un plafonnement de la taxe d'habitation par rapport aux revenus, mais tout ceci suggère des analyses un peu différentes.

L'exclusion de l'assurance maladie et de l'assurance chômage de l'étude appelle une réserve

L'assurance maladie est aujourd'hui déplafonnée dans les cotisations et plafonnée dans les prestations. Il y a donc un aspect redistributif dans le système, qui est gommé quand on ne prend pas l'aspect assurance maladie dans le raisonnement.

Il ne faut pas sous-estimer, non plus, l'effet de l'allègement des charges sur les bas salaires

Cela n'a pu être fait parce que les statistiques sont de 1994. Cela doit modifier de manière non marginale les résultats, puisque les cotisations patronales sont intégrées dans le raisonnement.

Plus positivement, la proposition elle-même résout la « quadrature du cercle », puisque F. Bourguignon et P.-A. Chiappori remplacent des dizaines de prestations et plusieurs impôts par un système unique. On ne peut que s'en réjouir... Histori-

quement, c'est d'ailleurs un peu ce que l'on a fait, au début des années soixante, en matière de T.V.A. On a alors remplacé plusieurs systèmes d'impôts indirects par un système unique qui a abouti en 1968 à la T.V.A. telle qu'on la connaît aujourd'hui. On peut donc souhaiter faire la même chose en matière d'impôts directs. Je crois toutefois qu'il faut rester réaliste : nous sommes sur le terrain de la description. Je reviendrai sur les difficultés du passage à l'acte.

La proposition me semble soulever deux difficultés

J'ai l'impression qu'il y a, dans la proposition, des transferts de charges des employeurs vers les salariés. Quelles sont donc les conséquences économiques de ces transferts de charges ? Je pense notamment au système de financement des allocations familiales.

Ensuite, la réforme allège très sensiblement les très hauts revenus. En termes de constat, je n'aurai pas d'observation à faire ; en termes de faisabilité politique nous savons tous que c'est une voie quasiment fermée dans ce pays. Les gouvernements qui ont fait ce constat ont quasiment tous reculé sur ce point. L'exemple type en est la réforme dite « Juppé » ; un gouvernement « libéral » se lance dans une réforme fiscale d'ensemble forte, avec des transferts forts, et, butant au moment de la réalisation, garde un mécanisme avec affichage de taux marginaux élevés, alors qu'en supprimant l'abattement de 20 % des salariés il arrivait à l'objectif d'affichage de taux marginaux beaucoup plus bas. Pourquoi ne l'a-t-il pas fait ? Ce n'est pas parce qu'il pensait que ce n'était pas souhaitable. C'est tout simplement parce qu'il a pensé que l'affichage de taux marginaux bas, inférieurs à 40 %, est en France politiquement non acceptable. C'est l'un des freins politiques à la mise en œuvre de la réforme ici proposée, et il n'est pas négligeable.

Trois commentaires ont trait à des questions d'assiette

La connaissance des revenus

Pour élaborer la proposition, on a raisonné à connaissance des revenus constante. Or, le système actuel n'est pas neutre de ce point de vue. La connaissance des revenus n'est pas identique, de revenu à revenu ; la manière dont on taxe les salariés n'est pas la même que celle dont on taxe les non salariés ; il y a beaucoup de distorsions dans l'assiette. Ce qui me semble relativement grave pour la réforme étudiée c'est que, si elle était appliquée, on aurait la constitution d'une immense banque de données, qui crée une parfaite transparence dans la relation entre l'État et les individus. Or aujourd'hui le système n'est pas du tout transparent, y compris pour le seul impôt sur le revenu. Cela mérite une réflexion. On ne peut faire une réforme de cette ampleur sans aborder la question de la connaissance des revenus disponibles réels.

La personnalisation de l'impôt

L'impasse est complète sur cet aspect. Or, il y a de multiples sujets que l'on ne peut éviter ; sans aller jusqu'à des grands sujets politiques, le fait est que quelqu'un qui a divorcé doit verser une pension alimentaire à son ex-conjoint, et doit donc pouvoir la déduire. Le système imaginé n'intègre pas, par construction, tous ces aspects de personnalisation de l'impôt. Mais ce n'est pas un obstacle définitif ; il faudrait raffiner le dispositif en ce sens-là. Les Français sont habitués à un impôt sur le revenu très personnalisé. Revenir à un système simple nécessitera beaucoup d'explications.

L'aspect « incitation fiscale »

On peut considérer en effet que l'on passerait, avec la proposition étudiée, dans un système parfaitement neutre, et le pouvoir politique ne pourrait donc toucher à l'assiette de l'impôt. Le summum de l'analyse technocratique du système serait ainsi

atteint : c'est bien le rêve de tout technocrate de la fiscalité que d'inventer un système où, effectivement, le parlementaire n'a plus le droit de toucher ni au taux, ni à l'assiette. La réalité est un peu différente... Il y aura toujours des handicapés, pour lesquels il faudra définir des avantages spécifiques ; vous aurez toujours de l'aménagement du territoire et des personnes qui vous diront : il faut exonérer de l'impôt sur le revenu les gens qui habitent la Corrèze, la Lozère ou les entreprises installées dans les quartiers difficiles... Il y aura toujours des débats de ce type. La réforme proposée fait complètement l'impasse là-dessus. C'est sa force, mais aussi une grosse faiblesse en vue de la réalisation ; je crois qu'il faut en être conscient.

Dans un système où le Parlement reste compétent sur la définition de l'assiette, du taux et du recouvrement de l'impôt, cette question est essentielle. Et, face au mécanisme proposé qui est rigide sur les taux d'imposition, le Parlement utilisera sa marge de liberté sur l'assiette.

Trois remarques concernant la mise en œuvre

L'analyse justifiant la partie négative de l'impôt est extrêmement bien faite. Il me semble que ce mécanisme devrait être régionalisé. Il n'y a pas de raison objective d'accorder les mêmes minima en région parisienne et en Lozère. Le coût de la vie n'y est pas le même. Il y a là une question théorique intéressante, qui se pose d'ores et déjà pour le S.M.I.C., pour les allocations logement et pour un grand nombre de dispositifs ; il faudrait essayer de pousser la réflexion sur cet aspect-là.

Je n'ai pas d'observation sur le fait que le système de prélèvement est un prélèvement à la source. C'est un mécanisme qui conduit au caractère indolore du prélèvement. On le sait très bien, et on l'a vu depuis 15 ans, en France : il est extraordinaire d'avoir prélevé pas loin de 0,8 point de pouvoir d'achat par an, depuis 1980, aux salariés, sans qu'ils se plaignent. Ceci n'a été possible que parce que l'on était dans un système de prélèvement à la source. Il faut quand même s'interroger ; c'est un système

correct, sur le plan théorique et sur le plan technocratique. Vu du citoyen, le prélèvement à la source pose la question de sa relation à l'État, et, je crois qu'il ne faut pas complètement évacuer le sujet.

Pour terminer, il manque évidemment un certain nombre d'aspects techniques. Quelle est la définition des étapes ? Comment passe-t-on d'un système à l'autre ? Il manque l'aspect administratif ; j'ai fait un chiffrage rapide : près de 100 000 fonctionnaires ou para-fonctionnaires ne seraient plus nécessaires, que ce soit aux Assedic, aux Caisses d'allocations familiales, au Trésor Public, aux Impôts. Comment peut-on mettre en œuvre cette réforme sans crise sociale ?

Cette étude est donc bien la première à aller aussi loin dans l'analyse et dans l'intégration à la fois des prélèvements et des prestations. Elle fait de plus une proposition qui est presque une proposition de bon sens. Pourquoi, en effet, prélever des impôts et verser des prestations alors que l'on pourrait avoir un mécanisme unique d'impôt négatif ?

François Bourguignon et Pierre-André Chiappori apportent une solution globale. C'est le grand mérite de leur étude.

Patrick Suet est actuellement Conseiller du Président d'Elf Aquitaine.

Adresse : Elf Aquitaine, tour Elf, 92078 Paris la Défense Cedex. Tél. : 01.47.44.45.46.

Réponse de François Bourguignon

Je vais reprendre quelques-unes des questions des deux commentateurs, que je remercie pour leurs remarques tout à fait judicieuses et parfaitement fondées ; j'ai vraiment très peu de points de désaccord. J'ai simplement quelques observations sur leurs propres commentaires.

Les remarques d'A. Trannoy concernent le traitement de la famille et autre chose de plus fondamental.

Que devient le quotient familial ou l'équivalent du quotient familial, dans le système proposé ? Les choses sont relativement simples. Le traitement de la famille consiste finalement en une généralisation de l'allocation familiale ; on effectue un transfert à destination de la totalité des familles et ce transfert dépend de la composition familiale. Il peut également dépendre d'un certain nombre d'autres facteurs ; l'idée de régionalisation du transfert est tout à fait pertinente et l'exemple de l'allocation logement est de ce point de vue un bon exemple. La famille est donc avant tout prise en compte du côté du transfert.

Côté prélèvement, il y a deux scénarios possibles. Si je prends un scénario de prélèvement caractérisé par un taux marginal absolument constant sur l'ensemble des revenus, alors on n'a plus du tout besoin de prendre en compte la composition de la famille, puisque tout le monde est taxé de façon proportionnelle. Le problème de la composition familiale n'apparaît qu'à partir du moment où on superpose à ce prélèvement à taux marginal constant, que l'on peut assimiler à une « grosse C.S.G. », une surtaxe pour les derniers déciles. Ceci revient donc à maintenir une partie de l'impôt sur le revenu actuel, mais après une simplification considérable puisqu'il se réduirait à une tranche et un taux unique. Le problème du quotient familial ne se pose donc plus, si ce n'est pour déterminer la limite inférieure de la tranche unique d'imposition à partir de laquelle on paie la surtaxe. Ce qui est proposé ici, c'est que le seuil de déclenchement de la surtaxe dépende d'un revenu corrigé par la taille de la

famille. De ce point de vue là, on peut dire que le quotient familial n'est pas complètement absent de la réforme proposée, mais il est vrai que, du fait de la définition même du dispositif, il perd beaucoup de son importance.

Certaines remarques d'A. Trannoy portent sur le problème de concurrence fiscale. Ce problème se pose effectivement, que ce soit par la délocalisation de l'épargne ou celle des personnes. Dans l'ensemble des dispositifs à considérer, il y a donc probablement des limites à prendre en compte non seulement sur les taux marginaux mais aussi sur les taux moyens. Ceci est d'ailleurs vrai pour tous les dispositifs. Toutefois, nous parlons ici du haut de la distribution où, avec un impôt linéaire, le taux marginal tend relativement rapidement à se confondre avec le taux moyen. Il me semble donc que la transparence existe aussi du point de vue de la concurrence fiscale ; si l'on sait qu'il y a une limite à la taxation de l'épargne, fixée par nos partenaires européens, c'est effectivement une donnée à prendre en compte dans l'établissement des barèmes. Il est d'autant plus facile de le faire que l'on a justement un système de barèmes extrêmement simple à manipuler. La seule crainte que l'on puisse avoir est que le nombre de contraintes imposées par l'extérieur augmente démesurément. Mais je ne pense pas que ce soit le cas, et d'autre part – j'y reviendrai par la suite – je pense aussi qu'il y a tout de même des progrès à faire avec la coordination européenne des politiques fiscales.

Je ne peux qu'être d'accord avec la remarque de fond d'A. Trannoy selon laquelle partir d'un revenu minimum forfaitaire beaucoup plus faible et augmenter la courbure de la contrainte budgétaire pour de faibles niveaux de revenu – c'est-à-dire faire augmenter le revenu disponible beaucoup plus vite que le revenu du travail grâce à des taux marginaux d'imposition localement négatifs – permettrait de rétablir les incitations au travail. Mais cela pose un problème important. Le système actuel crée des trappes à pauvreté parce que la différence entre le S.M.I.C. et le R.M.I. et autres transferts n'est pas suffisamment importante. La pente de la contrainte budgétaire est donc trop faible dans cette zone de très bas revenus. Dans le système pro-

posé, la pente est légèrement augmentée parce que le revenu disponible au niveau du S.M.I.C. est supérieur au S.M.I.C., mais le gain n'est pas considérable. Le calcul fait dans le document suggère un gain de 5 à 10 %. Aller plus loin n'est pas possible puisque augmenter le revenu disponible au niveau du S.M.I.C. exigerait un transfert forfaitaire plus élevé et une pente de la contrainte budgétaire encore plus faible. La solution proposée par A. Trannoy résout cette difficulté mais, outre qu'elle remet en question le principe d'un revenu minimum indépendant de l'activité d'une personne, elle élimine en même temps toute la simplicité du schéma proposé, c'est-à-dire un transfert forfaitaire et un taux de prélèvement uniformes. La non-linéarité qu'il propose, c'est-à-dire des transferts dépendant du niveau de revenu, exige en effet un contrôle beaucoup plus strict et plus délicat des situations individuelles.

C'est probablement là que réside l'un des principaux problèmes de notre système redistributif. Si l'on veut absolument garder un revenu minimum indépendant de l'activité au niveau du R.M.I., il y a probablement relativement peu à faire sur les trappes à pauvreté. On sera peut-être capable de les diminuer marginalement – les 5 à 10 % dont je parlais tout à l'heure – mais pas de les faire complètement disparaître. C'est un enjeu important. Peut-être ne l'avons nous pas dit suffisamment dans le texte mais il faudra bien, à un moment ou à un autre, aborder ce problème de façon directe.

Il reste que l'on peut avoir des hésitations sur ce problème de trappes à pauvreté. Dans la littérature sur la désincitation ou les démotivations, on a tendance à voir les individus de façon statique, et à oublier qu'il peut y avoir des avantages futurs cachés dans la reprise d'emploi, même pour un gain immédiat de revenu disponible faible. Dans la perspective du cycle de vie, les trappes à pauvreté ne seraient peut-être pas aussi importantes que l'on veut bien le dire, et le vrai problème serait celui de la demande de travail, c'est à dire celui du coût total du travail au niveau du S.M.I.C. Il y a encore un effort considérable à faire pour évaluer le degré d'inefficacité de l'ensemble du système, qu'elle vienne de trappes à pauvreté ou d'un coût excessif du travail.

Je partage, aussi, complètement les idées exprimées par P. Suet. Oui, il faut absolument prendre en compte l'aspect local. La taxe d'habitation est un élément très important de l'ensemble du dispositif redistributif, et les avantages ou prestations accordés localement, souvent sous condition de ressources, sont parfois substantielles. Le problème est celui des données. On s'en tire pour l'allocation logement parce qu'il y a des barèmes bien établis. Pour le reste, il faudrait repérer dans notre échantillon les communes auxquelles appartiennent les familles, puis aller chercher, à l'intérieur de chacune des communes, les taux d'imposition ou les barèmes d'imposition locaux ainsi que les prestations offertes. C'est possible, mais cela représente un travail assez considérable.

J'ai beaucoup aimé la remarque de P. Suet sur l'assurance maladie qui me paraît être très exactement, au plafonnement des prestations près, l'exemple de l'impôt linéaire que j'ai exposé. Il n'y a aucun plafonnement du côté des contributions de telle sorte que celles-ci sont proportionnelles au revenu – en oubliant le cas des retraités – et, de l'autre côté, on reçoit une prestation qui, dans un premier temps, peut être considérée comme une prestation assurantielle identique pour tous. On peut ensuite moduler et dire que ce n'est pas tout à fait vrai et que les gens profitent du système de santé dans des proportions différentes selon leur niveau de revenus. Mais il est important de voir qu'en première approximation l'assurance maladie est très similaire au dispositif redistributif que j'ai présenté. P. Suet a d'ailleurs raison de dire que cette assurance renforce énormément le pouvoir redistributif du système actuel.

Analyser l'évolution des revenus fiscaux par tranches du barème est intéressant du point de vue de l'étude de la « motivation ». La seule analyse de ce type que je connaisse est une étude de M. Felstein aux Etats-Unis. Il a essayé d'analyser l'effet de la réforme 86 en regardant l'évolution du revenu de certains contribuables. Il y a peut-être une étude similaire à faire en considérant les tranches de revenu.

Pour le transfert de charges employeurs-salariés, je voudrais insister sur l'asymétrie qui existe entre les salaires relative-

ment élevés et les bas salaires, et les implications distributives de cette asymétrie. Pour les bas salaires, toute modification des charges employeur est en fait complètement neutre parce que le salaire brut est fixé de façon arbitraire, à cause des dispositions sur le salaire minimum. En revanche, pour les salariés pour lesquels cette contrainte ne joue pas, le transfert de charges employeur-salarié doit normalement s'accompagner d'une modification des salaires bruts, puisque le coût du travail ou encore la productivité ne doit pas changer. Il est vrai que le concept de salaire brut n'a pas une grande signification économique.

J'en viens à la remarque faite sur la connaissance des revenus. De nouveau, je trouve qu'il faudrait opposer, dans le dispositif proposé, ce que j'ai appelé la « grosse C.S.G. » et le reliquat de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire la surtaxe. Généraliser la C.S.G., c'est finalement permettre une imposition à la source, et il me semble que prélever à la source permet d'éviter d'avoir une connaissance précise des revenus. De ce point de vue, il me semble que ce type de réforme représente un progrès important parce que, justement, il élimine une grande partie du coût administratif, comme cela a été dit, mais aussi des incitations à l'évasion fiscale, légale ou illégale. C'est un avantage important. Cela étant, il est vrai que, si l'on conserve – comme envisagé ici – une certaine dose d'imposition sur le revenu, à travers une surtaxe pour les déciles supérieurs, certains problèmes qui se posent à l'heure actuelle avec l'impôt sur le revenu, continueront de se poser pour cette surtaxe. Mais peut-être n'ai-je pas tout à fait saisi la remarque et le rôle qu'y joue l'assiette de l'impôt.

Le caractère indolore du prélèvement à la source, souligné par les deux intervenants, est assez intéressant. Je ne suis pas, personnellement, complètement persuadé que le prélèvement à la source soit si indolore. Par exemple, il n'a pas échappé à l'attention des salariés qu'au fur et à mesure du temps on avait rogné leurs revenus en augmentant les charges sociales directement prélevées sur leurs salaires. Il me semble aussi que les débats politiques, lorsqu'il y a des réformes concernant les prélèvements, mobilisent bien l'ensemble de l'opinion. Je ne suis donc pas complètement persuadé que le seul bon impôt soit un impôt

que l'on voie bien, et pour lequel il faille nécessairement faire un chèque, plutôt qu'en recevoir un. En effet, dans le système décrit ici, la seule opération pratique serait que chaque contribuable, ou plus exactement chaque citoyen, reçoive à un moment ou à un autre de l'année, un transfert de la part de l'Etat.

Deux dernières remarques sur le côté transition. Oui, nous présentons un système avec une perspective de très long terme. Mais il nous semble que les principes que nous exposons devraient inspirer les réformes transitoires qui peuvent se réaliser, au fur et à mesure du temps et au gré des opportunités et des occasions politiques. Cela étant, il me semble qu'il y a un espace dans lequel on pourrait inscrire ce genre de réforme à plus brève échéance. C'est l'espace européen. Il ne me semble pas inutile de rappeler que le type de réforme envisagé ici a été très sérieusement étudié aux Pays-Bas où l'on a même évoqué à un moment donné la possibilité de réaliser la proposition que présentait A. Trannoy tout à l'heure, c'est-à-dire de supprimer le S.M.I.C. au motif de l'existence d'un revenu disponible minimum. Il y a eu un important débat et il a même été envisagé un référendum. Une réflexion est donc en cours et une certaine mobilisation sur ce type de système a lieu dans d'autres pays européens. Il n'est pas exclu qu'une bonne façon de faire ce genre de réforme soit en fait de passer par une harmonisation européenne, peut-être pas des taux, mais de la structure des systèmes de redistribution.

En ce qui concerne le coût administratif de la réforme, je n'ose pas imaginer qu'il y ait des fonctionnaires dont on ne saurait que faire ! On peut tout de même concevoir que les fonctionnaires travaillant à la collecte d'un certain type d'impôts et au paiement d'un certain nombre de prestations, puissent être utilisés à des tâches beaucoup plus productives que celles qu'ils remplissent à l'heure actuelle si ces impôts disparaissent ou si ces prestations étaient extraordinairement simplifiées. De ce point de vue, il me semble qu'il y a véritablement un gain d'efficacité à espérer, beaucoup plus important peut-être que ceux qui se trouvent derrière les distorsions dues aux taux marginaux.

Sur la connaissance des revenus, pour répondre à P. Suet, j'entendais plusieurs choses :

– la première c'est, qu'aujourd'hui, il y a des assiettes fondamentalement différentes entre la C.S.G. et l'impôt sur le revenu ; c'est la première distorsion donc, il faut faire des choix.

– la deuxième c'est que les non-salariés ont un régime totalement atypique. On accepte pour les non-salariés un certain nombre de charges, y compris de nature personnelle que l'on ne prend pas chez les salariés. Si vous compariez aujourd'hui la manière dont on taxe les uns et les autres à l'impôt sur le revenu à la C.S.G. et aux cotisations sociales, vous trouveriez des différences qui choqueraient, si tout cela passait devant le Parlement. Il se trouve que ce n'est pas le cas ; il n'y a que l'impôt sur le revenu qui fasse l'objet d'un débat politique, pas le reste. Si un jour nous devions changer le système, la question serait ouverte. Et puis il y a le travail au noir. Est-ce que la technique fiscale que vous proposez permet de progresser dans la connaissance et dans le contrôle des revenus cachés ? C'est l'une des questions. On peut répondre : oui – à certains égards – parce que l'on met en place un système unique de contrôle et donc, probablement, on doit beaucoup progresser, par rapport au système actuel ; chacun sait que l'on n'a jamais réussi à coupler, par exemple, l'informatique de la Direction générale des impôts avec celle des systèmes sociaux – pas encore, du moins – pour vérifier que les déclarations de non imposition étaient bien conformes, etc. Donc, je crois que l'on progresserait sûrement, mais cela mérite évidemment réflexion. C'était donc ce que j'entendais par connaissance des revenus.

Je voudrais revenir également sur le caractère « doloire ou indoloire ». Je ne suis pas nécessairement opposé à l'idée du prélèvement à la source, mais je crois qu'en France la relation à l'Etat est telle qu'un système de prélèvement à la source total est un système dangereux. Aux Etats-Unis, on est dans un système de prélèvement à la source mais le contrôle politique sur le poids de l'Etat dans la société est très fort, et il y a donc un frein. Dans ce pays, en France, il faut bien voir que, chaque ministre, chaque parlementaire n'existe que par la dépense publique qu'il occasionne en plus – il faut dire les choses clairement –. Il y a

donc un risque fort à ce que l'on additionne du prélèvement à la source aux autres prélèvements à la source, pour satisfaire des besoins qui seront tous bien entendu complètement justifiés, mais pour lesquels il n'y aura aucun frein.