



FALLAIT PAS faire du droit

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les ressources publiques
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - La composition des prélèvements obligatoires.....	4
A - Les impositions de toute nature	4
1 - La notion d'impositions de toute nature.....	4
2 - Classification des impositions de toute nature	4
B - Les cotisations sociales.....	6
II - Les prélèvements obligatoires : d'hier à aujourd'hui.....	7
III- Les objectifs de la fiscalité.....	10
A - Un objectif de redistribution.....	10
B - Un objectif d'efficacité économique.....	11
1 - Fiscalité et régulation conjoncturelle.....	11
2 - Fiscalité et efficacité économique.....	11

INTRODUCTION

Outre les revenus du patrimoine, les rémunérations des services rendus, les fonds de concours et le l'emprunt, les ressources publiques se composent principalement des prélèvements obligatoires. Ceux-ci représentent des flux effectifs et obligatoires destinés aux administrations publiques : il s'agit, ainsi, de versements non volontaires qui frappent les individus sans que ceux-ci ne disposent d'un pouvoir de choix tant sur le montant que sur les conditions du prélèvement, et qui sont destinés au financement des institutions publiques. Ces dernières regroupent quatre catégories d'administrations : l'Etat et les organismes divers d'administration centrale pour le 1/3 des prélèvements en 2011, les collectivités locales pour près de 15 %, les administrations de Sécurité sociale pour plus de 54 % et l'UE pour moins de 1 %. Globalement, l'on distingue deux grands types de prélèvements obligatoires (I). L'on trouve d'abord les impositions de toute nature qui regroupent les impôts proprement dits et les taxes fiscales ; ceux-ci représentaient, en 2010, 30,4 % du total des prélèvements obligatoires. Viennent, ensuite, les cotisations sociales assises sur les salaires et destinées au financement de la protection sociale, dont le poids était de 69,6 % du total des prélèvements obligatoires en 2010.

Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires constituent un indicateur du rôle attribué aux interventions publiques, celui-ci ne pouvant s'interpréter indépendamment des choix politiques et d'organisation de la société (II). Ceux-ci s'élevaient à 822,1 M € en 2010, soit 42,5 % du PIB, et 876,3 M € en 2011, soit 43,9 % du PIB. Si la tendance sur le long terme est à l'augmentation, il faut noter une évolution en ce qui concerne la répartition des prélèvements obligatoires entre administrations bénéficiaires, puisque le poids des ceux affectés aux administrations de Sécurité sociale est dorénavant supérieur à celui des prélèvements affectés à l'Etat. Dans le même temps, l'on note une diversification des ressources affectées au financement de la Sécurité sociale, puisque celle-ci voit la part de ses recettes de nature fiscale augmenter. Si l'on appréhende la situation française au regard de celle des autres pays industrialisés, il faut remarquer que la France se singularise plus par la structure de ses prélèvements obligatoires que par leur niveau.

Par ailleurs, les prélèvements obligatoires, ou plus précisément les prélèvements fiscaux, peuvent avoir une incidence sociale ou économique (III). Ainsi, si jusqu'à ces 20 dernières années, la politique fiscale était marquée par le souci de redistribution, notamment par l'existence d'impôts progressifs tels que l'impôt sur le revenu, depuis 1980, les objectifs d'efficacité économique, du fait de la mondialisation, sont devenus plus importants. En la matière, les prélèvements fiscaux, peuvent jouer un rôle de régulation conjoncturelle, même si cet aspect des choses laisse place, dorénavant, à un objectif d'efficacité économique.

Avant de commencer, il faut cependant, faire une remarque préalable au sujet des recettes fiscales de l'Etat et qui tient à la portée des autorisations de recettes contenues dans la loi de finances. Ainsi, si le régime fiscal résulte de l'ensemble des lois fiscales, l'autorisation de recettes contenue dans la loi de finances constitue la permission d'appliquer le statut fiscal existant pour l'année à venir, et donc de percevoir les impôts. C'est aussi une obligation pour l'Administration afin de ne pas méconnaître le principe d'égalité. Par ailleurs, les prévisions de recettes sont évaluatives et jamais limitatives. Enfin, à la différence des autorisations de dépenses, les autorisations de recettes sont marquées par le principe de non-affectation, l'un des deux aspects du principe d'universalité : toutes les recettes sont donc confondues dans une masse unique et indifférenciée. Cela se justifie par le fait que toutes les dépenses publiques ont la même valeur au regard de l'intérêt public.

I - LA COMPOSITION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Les peuvent être appréhendées soit au travers des administrations bénéficiaires (Etat, collectivités locales, administrations de Sécurité sociale, institutions européennes), soit par le biais de la nature du prélèvement. Ce dernier point de vue conduit à distinguer deux grands types de prélèvements obligatoires : les impôts au sens large et les cotisations sociales.

A - Les impositions de toute nature

Il est possible d'abord de déterminer ce que recouvre cette notion, puis d'évoquer quelques modalités de classification.

1 - La notion d'impositions de toute nature

Les « impositions de toute nature » relèvent de la compétence exclusive du Parlement : en effet, l'article 34 de la Constitution de 1958 prévoit que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. Pour déterminer ce que cette notion recouvre, il convient de se référer à la jurisprudence constitutionnelle qui a distingué deux grands prélèvements fiscaux. Il y a, ainsi, d'abord les impôts proprement dits qui correspondent à des prélèvements pécuniaires, obligatoires, versés à titre définitif et sans contrepartie, puisqu'ils permettent d'assurer indifféremment le financement de toutes les charges publiques. L'on trouve, ensuite, les taxes fiscales qui sont perçues à l'occasion du fonctionnement d'un service public. Ces dernières doivent être différenciées des redevances, perçues elles-aussi lors de la fourniture d'un service public. Elles s'en distinguent par le fait que leur paiement n'est pas la contrepartie du service rendu, alors que les redevances correspondent au prix payé par l'utilisateur d'un service public ou d'un ouvrage public en contrepartie de l'usage de ce service ou de cet ouvrage. En effet, les taxes fiscales doivent être payées par tous les contribuables, même s'ils n'utilisent pas effectivement le service, alors que les redevances sont acquittées seulement par les usagers du service. De plus, l'équivalence entre service rendu et prix à payer n'est pas exigée.

2 - Classification des impositions de toute nature

Deux grandes classifications d'ordre technique peuvent être retenues.

⌘ La première est celle qui conduit à distinguer les impôts proportionnels des impôts progressifs : les premiers consistent à appliquer à la base d'imposition un taux fixe quel que soit le montant de cette dernière ; à l'opposé, avec les impôts progressifs, le taux d'imposition croît en fonction de la base d'imposition. A l'origine, les impôts étaient proportionnels car l'on estimait qu'il s'agissait d'une manière juste de déterminer le montant de la dette fiscale ; l'on faisait donc primer le principe de l'égalité devant la loi fiscale. Puis, la progressivité de l'imposition s'est affirmée en prenant appui sur l'idée qu'il paraissait juste de moins imposer la partie des revenus servant à satisfaire les besoins vitaux par rapport à la partie la plus haute en quelque sorte, de manière à rechercher une plus grande équité entre les contribuables. Avec cette méthode, qui conduit à taxer plus lourdement les plus fortunés, s'imposait, ainsi, l'idée d'un impôt servant d'outils à une politique de redistribution. De nos jours, si le principe de la progressivité semble acquis, ses modalités d'application font l'objet de critiques : ainsi, en matière d'impôt sur le revenu, la hauteur des taux appliqués aux tranches de revenus les plus hautes pourrait conduire à freiner les investissements. D'autres invoquent le fait qu'une progressivité trop lourde serait source de découragement pour les contribuables.

⌘ L'autre classification couramment utilisée est celle qui oppose impôts directs et impôts indirects. Cette distinction se fonde sur deux critères. Le premier est l'incidence de l'impôt : si l'impôt est supporté par celui qui y est assujéti, alors il s'agit d'un impôt direct (par exemple, l'impôt sur le revenu) ; à l'inverse, si l'assujéti fait supporter la charge de l'impôt sur des tiers, on parle d'impôt indirect (par exemple, la TVA). Second critère, le rôle, c'est-à-dire le document sur lequel figurent les bases d'impositions et les montants dus par chaque contribuable : ainsi, les impôts recouverts par voie de rôle sont des impôts directs (par exemple, la taxe d'habitation), alors que dans le cas inverse, c'est-à-dire dans l'hypothèse d'actes de production ou de consommation irréguliers dans le temps pour lesquels il n'est pas possible d'établir un rôle, il s'agit d'impôts indirects (par exemple, la TVA ou les droits d'enregistrement). Plusieurs critiques sont adressées aux impôts indirects. L'exemple de la TVA permettra de les comprendre. Concrètement, à la différence des impôts directs qui permettent de tenir compte de la capacité contributive des contribuables, les impôts indirects frappent les produits de consommation de manière aveugle en quelque sorte. Ainsi, les familles modestes, pour qui la part de consommation de produits courants par rapport à l'ensemble de leur budget est importante, sont plus taxées que les familles aisées pour qui cette part est moindre.

B - Les cotisations sociales

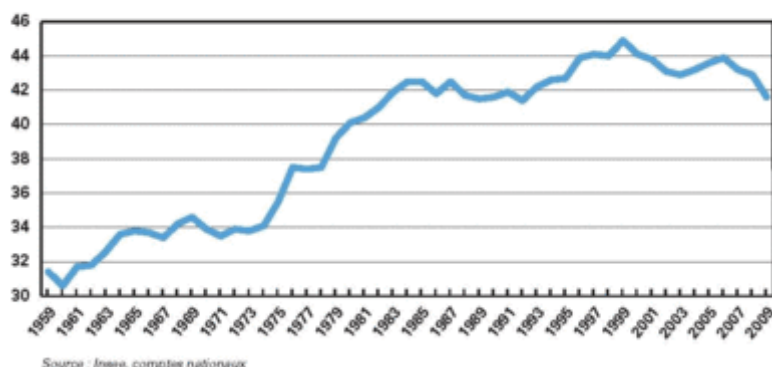
Deuxième grande catégorie de prélèvements obligatoires : les cotisations sociales qui sont des prélèvements effectués sur les salaires et affectées au financement des dépenses de Sécurité sociale. Elles se distinguent des impositions par le fait que leur versement comporte une contrepartie. En la matière, la compétence du législateur se limite à la fixation des principes fondamentaux de la Sécurité sociale et des conditions générales de l'équilibre financier des caisses de sécurité sociale. Si juridiquement la distinction entre impositions et cotisations sociales est fondamentale, d'un point de vue politique et économique, elle l'est moins : en effet, la question du poids de la dette publique et des déficits publics, notamment au regard des exigences communautaires et des impératifs de compétitivité économique, oblige à s'intéresser aux deux types de prélèvements.

II - LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES : D'HIER A AUJOURD'HUI

Le niveau des prélèvements obligatoires constitue un indicateur du rôle attribué aux interventions publiques, celui-ci ne pouvant s'interpréter indépendamment des choix politiques et d'organisation de la société. Ceux-ci s'élevaient à 822,1 M € en 2010, soit 42,5 % du PIB, et 876,3 M € en 2011, soit 43,9 % du PIB. Si la tendance sur le long terme est à l'augmentation, il faut noter une évolution en ce qui concerne la répartition des prélèvements obligatoires entre administrations bénéficiaires, ces dernières ne bénéficiant pas, par ailleurs, des mêmes types de prélèvements. Enfin, la situation française devra être examinée au regard de celle d'autres pays industrialisés.

La tendance sur le long terme est à l'augmentation en profondeur du taux de prélèvements obligatoires (TPO) dans les pays de l'OCDE depuis le début du XX^e siècle. Ainsi, le TPO moyen est passé de 26 % du PIB en 1965 à 32 % en 2007. En effet, les différentes guerres et crises économiques que le dernier siècle a connues ont justifié des interventions croissantes des autorités publiques, nécessitant ainsi une hausse constante des prélèvements obligatoires. Face à ces phénomènes, et alors que les théories politiques favorables à l'Etat connaissent un regain d'intérêt, le choix est fait, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, d'un modèle d'Etat interventionniste et très protecteur pour les citoyens. En France, outre le développement des interventions de l'Etat, c'est la création de la Sécurité sociale à la Libération et le processus décentralisateur qui expliquent la hausse du TPO. Ainsi, le TPO est passé de 34,1 % en 1970 à 40,2 % en 1980, puis 44,9 % en 1999. A partir du début des années 2000, il s'est légèrement replié pour atteindre 42,1 % du PIB en 2009. Mais, l'année 2010 a marqué le début d'une nouvelle phase de hausse du TPO du fait de la crise économique et financière, née à la fin de la dernière décennie, celle-ci ayant rendu plus urgente la nécessité de maîtriser tant les déficits publics que la dette publique, ce qui a provoqué un besoin accru de financement. Ainsi, le TPO est passé à 42,5 % du PIB en 2010 et 43,9 % en 2011.

Évolution du taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques (en % de PIB)



⌘ Ensuite, la répartition entre administrations publiques bénéficiaires a considérablement évolué. Ainsi, la part dans le PIB de ceux destinés à l'Etat est en baisse, puisqu'elle est passée de 19,3 % en 1970 à 13,2 % en 2011. Quant au poids des prélèvements affectés aux administrations de Sécurité sociale et aux collectivités locales, il a considérablement augmenté. En effet, la part des prélèvements destinés à la Sécurité sociale est passée de 12,7 % du PIB en 1970 à 23,9 % en 2011, cette hausse reflétant la tendance générale à la hausse des dépenses sociales, en particulier l'augmentation des dépenses liées aux risques vieillesse et santé, et expliquant en grande partie la hausse du TPO. Quant aux prélèvements obligatoires affectés au financement des collectivités locales, leur poids est passé de 2,1 % du PIB en 1970 à 5,9 % en 2011 du fait des transferts de compétences liés aux lois de décentralisation (acte I en 1982 et acte II en 2003-2004) qui se sont accompagnés de transferts de fiscalité ou de recettes complémentaires.

Répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2009

	En Md€	En % du total	En % du PIB
État	219,1	27,6	11,5
Organismes divers d'administrations centrales (ODAC)	22,8	2,8	1,2
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	431,0	54,4	22,6
Administrations publiques locales (APUL)	116,4	14,7	6,1
Union européenne (UE)	3,8	0,5	0,2
Total des prélèvements obligatoires	793,0	100,0	41,6

Source : Insee, comptes nationaux

⌘ Si l'on examine la répartition des prélèvements obligatoires par type de prélèvement, les constats suivants peuvent être effectués à partir des chiffres de 2009. Ainsi, les impôts directs et indirects représentaient 60,4 % du total des prélèvements obligatoires. Plus précisément, l'Etat tire l'essentiel de ses ressources de la fiscalité, soit plus de 90 % de la totalité de ses recettes. Les administrations publiques locales perçoivent des prélèvements obligatoires à hauteur de 52% de leurs recettes, principalement des impôts directs, et des dotations de l'Etat (27% du total de leurs recettes). Elles se financent également par leurs recettes de production et leurs revenus de la propriété (17%), ainsi que d'autres transferts courants et en capital (4%). Quant aux organismes de sécurité sociale, ils sont principalement financés par des cotisations sociales, soit 70,7 % de leur financement en 2009, alors que les impôts représentent moins de 30 % de leurs ressources. Il faut s'arrêter ici un instant sur cette tendance récente à la fiscalisation croissante des prélèvements sociaux. Rappelons d'abord qu'en matière de protection sociale, deux systèmes existent. Le premier est le modèle bismarckien : dans ce système, qu'ont choisis la France et l'Allemagne par exemple, le financement de la protection sociale est assuré par des cotisations sociales. A l'inverse, dans le système beveridgien, qu'ont choisis les pays scandinaves, la protection sociale est financée par des impôts d'Etat. Ainsi, s'explique le fait que, dans le premier cas, la part des cotisations sociales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires soit plus élevée que dans le second. Mais, le système bismarckien présente l'inconvénient de faire peser sur le travail des coûts importants, ce qui est de nature à défavoriser les Etats concernés en termes de compétitivité. Ce constat est probablement la cause du double mouvement amorcé en France, à partir des années 1990, consistant à diminuer les cotisations sociales sur les bas salaires et à financer une partie de la protection sociale par le recours à des impôts d'Etat. Ainsi, deux principaux impôts ont été institués à partir des années 1990 pour financer la protection sociale. L'on trouve d'abord la CSG (contribution sociale généralisée) : créée en 1991, c'est un impôt affecté et direct ; c'est aussi le premier impôt direct par son rendement ; de plus, son assiette est élargie par rapport à celle des cotisations sociales, puisqu'elle recoupe les revenus d'activité, mais aussi les revenus de remplacement et les revenus du capital. Deuxième impôt : la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale). Cet impôt a été créé pour apurer le passif accumulé par la protection sociale au cours des

années 1990. Son assiette est la même que celle de la CSG. Pour gérer la dette sociale a été créée la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) qui a en charge la dette du régime général et celle du régime d'assurance-maladie des travailleurs non salariés. Ses ressources proviennent de la CRDS et des emprunts. Il faut rajouter à cela que l'on assiste à un financement croissant par le budget de l'Etat des organismes de sécurité sociale. Ainsi, l'Etat finance certaines dépenses sociales, comme le RSA ou l'allocation adulte handicapé. Mais, il intervient aussi pour équilibrer les comptes des régimes sociaux par des subventions aux régimes déficitaires (notamment au régime des exploitants agricoles et à certains régimes spéciaux), et par des exonérations de charges qu'il prend à son compte.

Répartition des prélèvements obligatoires par type de prélèvement en 2009

En %	Impôts directs	Impôts indirects	Cotisations sociales
État	28,5	68,0	3,5
Organismes divers d'administrations centrales	72,2	278	0,0
Administrations de sécurité sociale	24,0	5,4	70,7
Administrations publiques locales	77,3	22,7	0,0
Total des prélèvements obligatoires	34,5	25,9	39,6

Source : Insee, comptes nationaux

Si l'on aborde maintenant les TPO des différents pays industrialisés, l'on peut distinguer trois modèles. Le premier concerne les pays scandinaves qui connaissent un TPO proche de 50 %. A l'opposé, les Etats-Unis et le Japon affichent un TPO oscillant entre 25 et 30 %, ces derniers ayant fait le choix d'un modèle d'Etat au rôle plus limité que dans les pays européens du fait de la nette prédominance des théories libérales. Entre ces deux modèles, les pays européens, comme l'Allemagne, connaissent un TPO entre 30 et 40 %. Quant à la France, son TPO est, après celui des pays scandinaves, l'un des plus élevés d'Europe. Ces comparaisons internationales doivent, cependant, être relativisées. En effet, le TPO « brut » peut, dans certains cas, n'avoir qu'une signification limitée. Ainsi, aux Etats-Unis, la faiblesse du TPO s'explique par le fait que l'assurance-maladie et les régimes de retraite sont privatisés : en conséquence, les cotisations versées aux assurances privées et aux fonds de retraite ne sont pas pris en compte. Par ailleurs, le TPO dépend étroitement de la conjoncture économique et du taux d'inflation, ce qui peut faire varier les chiffres d'une année sur l'autre. Il paraît, alors, plus pertinent, lorsque l'on évoque le cas français, de s'intéresser à la composition concrète des prélèvements obligatoires. C'est, en effet, ici que la situation de la France se singularise. L'on remarque, ainsi, que le poids des cotisations sociales y est nettement plus élevé que dans les autres pays industrialisés, en l'occurrence deux fois plus qu'au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. L'autre caractéristique est la faiblesse de la part des impôts sur le revenu et les bénéfices, puisque ceux-ci sont moins importants qu'en Allemagne et aux Etats-Unis. Cette structure n'est pas sans conséquence. D'une part, le travail se voit fortement taxé en France, ce qui nuit à la compétitivité des entreprises françaises. D'autre part, la progressivité, qui caractérise, notamment, l'impôt sur le revenu payé par les ménages, ne trouve, de fait, à s'appliquer qu'à une faible partie des prélèvements obligatoires, la plus grande partie n'étant pas soumise à cette exigence d'équité.

III- LES OBJECTIFS DE LA FISCALITE

Jusqu'à ces 20 dernières années, la politique fiscale était marquée par le souci de redistribution. Mais depuis 1980, les objectifs d'efficacité économique, du fait de la mondialisation, sont devenus plus importants.

A - Un objectif de redistribution

Cet objectif peut être atteint par des choix clairs en matière d'orientation de la dépense publique. Mais, la structure même des prélèvements obligatoires peut être de nature à se rapprocher de ce dessein. Ainsi, la nature des prélèvements, celle des impôts notamment, peut avoir une vertu redistributrice. L'exemple de la France permettra d'apprécier les effets réels de ces effets.

⌘ L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que la contribution commune « doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ». Cette disposition permet, en conséquence, de traiter les citoyens différemment selon leur capacité contributive. Sur cette base, les impôts peuvent être affectés de trois types de taux. D'abord, l'impôt peut être proportionnel : dans cette hypothèse, le taux est constant quelle que soit la base d'imposition. A l'opposé, dans le cas d'un impôt progressif, le taux croît plus que proportionnellement à la base d'imposition. Et, inversement dans le cas d'un impôt à taux dégressif. A l'origine, les impôts étaient proportionnels car l'on estimait qu'il s'agissait d'une manière juste de déterminer le montant de la dette fiscale ; l'on faisait donc primer le principe de l'égalité devant la loi fiscale. Puis, la progressivité de l'imposition s'est affirmée en prenant appui sur l'idée qu'il paraissait juste de moins imposer la partie des revenus servant à satisfaire les besoins vitaux par rapport à la partie la plus haute en quelque sorte, de manière à rechercher une plus grande équité entre les contribuables. Avec cette méthode, qui conduit à taxer plus lourdement les plus fortunés, s'imposait, ainsi, l'idée d'un impôt servant d'outils à une politique de redistribution.

⌘ Si l'exemple des prélèvements dégressifs fait figure d'exception en France, en revanche, les impôts proportionnels et progressifs sont les plus répandus. Ainsi, s'agissant des impôts progressifs, l'on trouve principalement l'impôt sur le revenu. Mais, la redistributivité opérée grâce à ce prélèvement est limitée du fait du faible rendement de cet impôt : 15 % des recettes fiscales en France contre 25 à 30 % dans les autres Etats européens. En revanche, il est, en France, un impôt qui constitue la principale ressource de l'Etat et qui est loin d'être un facteur de redistribution : il s'agit de la TVA. En effet, cet impôt indirect présente un taux constant quel que soit le revenu des ménages. Or, dans la mesure où les ménages les plus modestes, à l'inverse des plus aisés, consacrent la plus grande partie de leurs revenus à la consommation, la TVA payée par les premiers est, en proportion, plus importante que celle payée par les seconds. Ainsi, s'explique que nombre de citoyens dénoncent le caractère inéquitable de cet impôt. Pour autant, tous les impôts proportionnels ne sont pas néfastes en termes de redistribution : ainsi, en va-t-il de la CSG qui combine une assiette large et un taux constant.

B - Un objectif d'efficacité économique

Traditionnellement, les prélèvements obligatoires, ou plus précisément les prélèvements fiscaux, jouent un rôle de régulation conjoncturelle. Mais, cet aspect des choses laisse place, dorénavant, à un objectif d'efficacité économique.

1 - Fiscalité et régulation conjoncturelle

Pour opérer une régulation conjoncturelle de l'économie, l'Etat dispose de deux leviers budgétaires : la dépense publique et la politique fiscale. En effet, le coefficient multiplicateur keynésien joue aussi en matière de politique fiscale. Même si la plupart des économistes estiment que ce coefficient a des effets plus limités en matière de prélèvements que de dépense, il faut noter la réussite de la relance fiscale menée aux Etats-Unis dans les années 1980.

⌘ Le coefficient multiplicateur keynésien peut jouer tant en ce qui concerne la dépense publique que la politique fiscale. Dans le premier cas, l'intérêt d'une politique budgétaire expansionniste réside dans sa capacité à stimuler l'activité économique : le résultat de cette stimulation est égal au montant des dépenses publiques associées à un coefficient multiplicateur. En effet, la dépense stimule la production, ce qui entraîne une hausse des revenus des ménages et donc une hausse de la consommation, ce qui stimule à nouveau la production. Mais, en ce qui concerne la politique fiscale, les différentes théories élaborées démontrent que la relance fiscale est moins efficace que la relance par la dépense. En effet, dans cette hypothèse, la plupart des économistes estiment que le coefficient multiplicateur est plus faible. Il faut aussi noter que certaines théories contestent l'efficacité de la relance par la politique fiscale. La plus importante est la théorie de l'équivalence néo-ricardienne. Selon cette théorie, une baisse des impôts à un moment donné a pour conséquence un alourdissement de la dette. Face à cette situation, les agents économiques anticipent une hausse future des impôts et augmentent leur épargne, ce qui annule les effets positifs de la relance fiscale sur l'économie. Par la suite, lorsque les mesures de rigueur sont mises en œuvre, les agents anticipent, au contraire, un assainissement budgétaire à terme, et donc une baisse future des impôts. En conséquence, ils réduisent leur épargne, ce qui contribue au soutien de l'activité économique. Si cette théorie tente de démontrer l'absence d'effets d'une relance fiscale, certaines politiques menées aux Etats-Unis dans les années 1980 ont, en revanche, révélé une certaine efficacité.

⌘ C'est le président américain Ronald Reagan qui a été à l'origine de cette politique. Cette dernière se caractérise par une forte baisse des prélèvements obligatoires, mais aussi par le maintien d'un haut niveau de dépenses publiques. Cette politique a d'abord eu un effet conjoncturel : en effet, la baisse des impôts et le haut niveau de dépenses publiques ont permis de combiner les coefficients multiplicateurs liés tant à la relance fiscale qu'à la relance par la dépense. De plus, l'effet multiplicateur a été d'autant plus important que la propension à consommer est plus élevée aux Etats-Unis que dans les Etats européens. Structurellement, la baisse des impôts a eu un effet certain sur la situation financière des entreprises. En effet, cette baisse a allégé les charges pesant sur ces dernières, ce qui a permis la hausse des profits et, par voie de conséquence, la reprise de l'investissement facteur de croissance. Cette politique, dénommée « reaganomics », a permis aux Etats-Unis de connaître à partir du milieu des années 1980 une période de croissance relativement élevée.

2 - Fiscalité et efficacité économique

A l'heure actuelle, les politiques en matière de prélèvements fiscaux se doivent de respecter un objectif d'efficacité économique, ce qui passe par une neutralité économique de ces prélèvements. Mais, à l'inverse, la fiscalité peut aussi être utilisée comme un moyen d'orienter structurellement l'économie.

⌘ La fiscalité n'est pas neutre d'un point de vue économique. En effet, tous les impôts ont une incidence sur le comportement des agents : on parle de distorsions fiscales, distorsions qui ont pour conséquence des pertes de bien-être. En effet, celles-ci se traduisent par des modifications des prix des biens et des facteurs de production. Les distorsions fiscales sont moins importantes lorsque l'élasticité aux prix de l'offre et de la demande est faible : en pareille hypothèse, la consommation n'est pas affectée par une hausse des prix (par exemple, biens de première nécessité, tabacs). Il faut donc taxer en priorité ces produits. Mais, une telle politique entre, alors, en conflit avec l'objectif de redistribution. En revanche, lorsque l'élasticité aux prix de l'offre et de la demande est forte, les impacts sur l'activité économique peuvent être négatifs : ainsi, le facteur lourdement taxé peut être remplacé par un facteur moins taxé. C'est ce qui explique la tendance qui consiste à remplacer le facteur travail par le facteur capital, ou à recourir aux délocalisations. De nos jours, la plupart des débats concernent principalement l'impôt sur le revenu dont les distorsions fiscales sont relativement importantes. En effet, cet impôt peut être de nature à réduire l'incitation à travailler, ou favoriser l'optimisation fiscale, la fraude ou encore le travail au noir. L'idée est donc de trouver des prélèvements entraînant des distorsions fiscales faibles : en la matière, la plupart des économistes s'accordent pour dire que ce résultat est atteint par un impôt dont l'assiette est large et le taux faible. Ainsi, en France, la CSG apparaît comme moins distordante que l'impôt sur le revenu.

⌘ Il était question, il a quelques lignes, des distorsions fiscales, c'est-à-dire des modifications des comportements des agents du fait des prélèvements fiscaux. Si ces distorsions peuvent ne pas être choisies, elles peuvent être aussi volontaires. En effet, cette fois-ci, le pouvoir politique utilise le levier fiscal avec la volonté affirmée d'influer sur l'activité économique. En d'autres termes, ici, le but des prélèvements est précisément de modifier le comportement des agents économiques dans le sens souhaité par l'Etat. Il peut s'agir, par exemple, de favoriser l'épargne, l'investissement ou encore la consommation. La fiscalité peut aussi corriger des externalités négatives : ces dernières se traduisent par une influence négative sur l'ensemble de la société. La fiscalité apparaît, alors, comme le moyen de faire peser sur l'auteur de la « nuisance » les conséquences de son comportement. Par exemple, la taxe pollueur-payeur a pour conséquence de mettre à la charge du propriétaire d'une usine polluante les conséquences de la pollution. Cet impôt se différencie des autres car il vise plus à provoquer un changement de comportement qu'à créer des ressources pour l'Etat, objectif traditionnel des impôts. Enfin, il faut noter que la fiscalité peut avoir pour objet de rendre des territoires attractifs : en effet, la baisse des impôts dans un pays donné est de nature à attirer les investissements dans ce pays au détriment des autres Etats. L'inconvénient de cette politique est qu'elle aboutit à une concurrence fiscale dommageable entre Etats. Il s'ensuit un mouvement généralisé de baisse des impôts et donc des recettes fiscales, dans le but de rétablir une certaine égalité fiscale entre les Etats. La mise en place du marché unique et de l'Union économique et monétaire en Europe a, cependant, mis en avant la nécessité d'une harmonisation fiscale afin d'éviter ces écueils. Cependant, les progrès sont loin d'être assurés, l'unanimité étant toujours requise pour légiférer en matière fiscale au niveau communautaire.