

# A propos du Capital au XXI<sup>e</sup> siècle de Thomas Piketty

présentation par [Gérard Cornilleau](#)

En 2014 l'activité éditoriale en sciences sociales aura été marquée par la publication de l'ouvrage de Thomas Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*. Au-delà du succès de librairie mondial, rare pour un ouvrage plutôt difficile et publié originellement en français, le livre de Thomas Piketty a permis de relancer le débat sur la répartition de la richesse et des revenus. Contrairement à l'opinion générale qui veut que la croissance économique gomme les inégalités et débouche à plus ou moins long terme sur une société équilibrée reposant sur une large classe moyenne (hypothèse de Kuznets), Thomas Piketty montre, à partir de données historiques longues et pour partie nouvelles, que la norme est plutôt l'élargissement du fossé entre les plus riches et tous les autres. Les périodes de resserrement apparaissent a contrario liées à des accidents de l'histoire politique et sociale (guerres, renversements idéologiques,...). Dès lors, et à moins qu'un prochain accident ne le contrarie, les sociétés occidentales paraissent condamnées à subir un déséquilibre de plus en plus grand de la répartition des richesses. Pour Piketty, des changements structurels de la fiscalité permettraient de contenir cette dérive insoutenable à long terme.

Il n'est pas étonnant que cette analyse ait renversé la table des idées reçues et provoqué des réactions parfois vives soit de dénégation de la réalité des inégalités, soit de critiques d'une vision trop pessimiste de l'analyse de Thomas Piketty. Il était évident que l'OFCE se devait de participer à ce débat public. Plusieurs chercheurs de l'OFCE ont ainsi contribué en proposant compléments et analyses critiques aux thèses de Thomas Piketty. On trouvera ces contributions dans le dossier publié dans le [numéro 137 de la Revue de l'OFCE sur Le capital](#)

[au XXI<sup>e</sup> siècle](#). Elles émanent de Jean-Luc Gaffard qui met l'accent sur les problèmes liés à la nature du capital et aux relations entre sa composante productive, sa rémunération et la régulation de l'ensemble du système qui peuvent modifier les conclusions pessimistes sur le maintien d'un écart durable entre taux de profit et taux de croissance de la production. Guillaume Allègre et Xavier Timbeau cherchent quant à eux à approfondir l'analyse de la nature du capital et ils mettent l'accent sur la montée de la rémunération des droits de propriété qui entraînent l'apparition d'un nouveau type de rentiers de la technologie. Ils analysent aussi la contribution de la richesse immobilière pour conclure comme Thomas Piketty qu'elle participe fortement aux inégalités.

Thomas Piketty a accepté de participer au débat en rédigeant pour la [Revue de l'OFCE](#), une réponse qui précise sa pensée sur un certain nombre de points comme la nature hybride du capital qui mêle capital productif, richesse immobilière ou droits de propriété intellectuels dont le rendement relève plus d'un processus de construction sociale que d'une simple relation technique entre capital et production.

[Le présent dossier](#) répond à l'engagement de l'OFCE d'animer un débat scientifique sur les questions majeures en économie. Nos remerciements vont aux auteurs qui ont participé à sa constitution et à Thomas Piketty qui a joué le jeu de la critique constructive. Nous souhaitons enfin que ce dossier permette aux lecteurs de mieux mesurer les enjeux de la question des inégalités en particulier leur rôle dans la cohésion des sociétés à long terme.

---

# Le système socio-fiscal français est-il vraiment redistributif ?

par [Henri Sterdyniak \[1\]](#)

La France a mis en place le RSA, la PPE, la CMU, le minimum vieillesse, les allocations logement, les exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires. En sens inverse, elle a conservé un impôt sur les grandes fortunes ; les cotisations sociales maladie et famille portent sur la totalité du salaire ; les revenus du capital supportent les prélèvements sociaux et sont soumis à l'IR. Les plus riches se plaignent d'une fiscalité confiscatoire ; quelques-uns choisissent l'exil fiscal.

Pourtant, certains prétendent parfois que le système socio-fiscal français est peu redistributif. Dans la période récente, ce point de vue a été conforté par l'étude de Landais, Saez et Piketty : le système fiscal français serait peu progressif et même régressif au sommet de la hiérarchie des revenus [\[2\]](#) : les 0,1 % des ménages les plus riches supporteraient un très bas taux d'imposition. Toutefois, la redistributivité du système socio-fiscal passe par l'impôt mais aussi par les prestations sociales. Il faut donc regarder ces deux aspects pour évaluer la redistributivité de notre système. Ce d'autant plus que Landais, Saez et Piketty tiennent compte de la TVA payée sur la consommation financée par les prestations sociales, mais pas des prestations elles-mêmes, de sorte qu'un ménage pauvre apparaît d'autant plus perdant à la redistribution qu'il bénéficie (et dépense) des prestations sociales. [\[3\]](#)

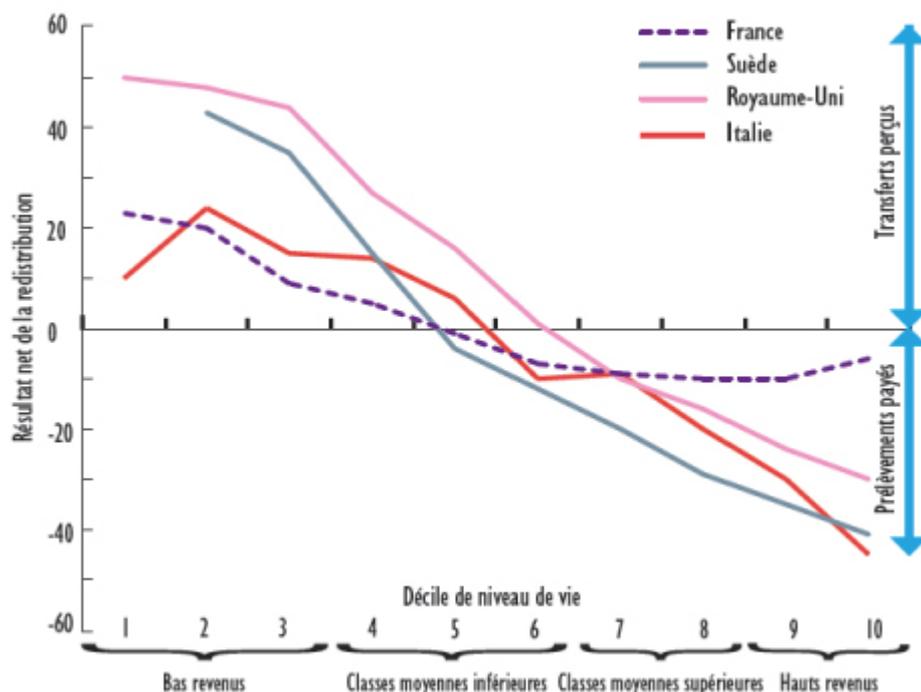
Quatre chercheurs du Crédoc viennent de publier [une étude\[4\]](#) qui prend en compte les prestations. Ils concluent cependant :

« Le système fiscal français, pris dans son ensemble, est ainsi peu redistributif ». L'étude fait le bilan, par déciles de niveau de vie après redistribution, des prestations reçues et des impôts versés par les ménages (impôts directs, impôts indirects et cotisations sociales), en pourcentage de leur revenu disponible en comparant la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. En France, les transferts nets (prestations moins prélèvements) ne représenteraient que 23 % du revenu disponible des ménages du premier décile de niveau de vie (les plus pauvres), contre 50 % au Royaume-Uni (graphique). A l'autre bout de l'échelle, ils réduiraient en France de seulement 6 % le revenu disponible des ménages les plus aisés, contre 30 % au Royaume-Uni, 40 % en Suède, 45 % en Italie. Ainsi, la France serait le pays où la redistributivité est la plus faible, distribuant peu aux plus pauvres, taxant peu les plus riches.

## Graphique. D'après le Crédoc le système socio-fiscal français est peu redistributif

### LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL FRANÇAIS EST PEU REDISTRIBUTIF

Bilan des aides reçues et des contributions versées, en % du revenu disponible, selon les déciles de niveau de vie



Source : Calculs du CRÉDOC à partir des données de la Luxembourg Income Study, 2006

Guide de lecture : Les Français du premier décile de niveau de vie (c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres), retirent un gain net de la redistribution équivalent à 23 % de leur revenu disponible. Ce gain net est calculé comme la différence entre les prélèvements (impôts sur les revenus, cotisations sociales, impôts indirects) et les transferts (aides sociales, maladie et retraites).

Pourtant, le système socio-fiscal français est considéré, par les institutions internationales, comme figurant parmi ceux qui réduisent le plus les inégalités. Ainsi, l'OCDE (2011) écrivait : « La redistribution par les prestations sociales et impôts réduit les inégalités par un peu plus de 30 % en France, ce qui est bien supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE de 25 % ».

L'OCDE fournit des statistiques concernant les inégalités de revenus (mesurées par le coefficient de Gini) avant et après transferts. Parmi les quatre pays choisis par le Crédoc, c'est en France que le Gini est le plus réduit en pourcentage par les transferts (tableau 1), à un degré équivalent à celui de la Suède, nettement supérieur à la réduction opérée en Italie ou au Royaume-Uni. Euromod aboutit à un classement

pratiquement similaire (tableau 2).

**Tableau 1. Indice de Gini de la distribution des revenus (en 2010) selon l'OCDE**

	Avant transferts	Après transferts	Impact des transferts
Allemagne	0,496	0,286	-42,3
Danemark	0,429	0,252	-41,3
France	0,505	0,303	-40,0
Italie	0,503	0,319	-36,6
Royaume-Uni	0,523	0,341	-35,2
Suède	0,441	0,269	-39,0
États-Unis	0,499	0,380	-23,8

Source : OCDE (2013). L'indice de Gini est compris entre 0 (égalité parfaite des revenus) et 1. La distribution des revenus est d'autant plus égalitaire que l'indice est proche de 0.

**Tableau 2. Indice de Gini de la distribution des revenus (en 2010) selon Euromod**

	Avant transferts	Après transferts	Impact des transferts
Allemagne	0,518	0,380	-48,1
Danemark	0,443	0,334	-54,0
France	0,483	0,349	-50,1
Italie	0,497	0,373	-36,8
Royaume-Uni	0,524	0,477	-38,0
Suède	0,429	0,317	-46,2

Source : Euromod, 2012.

De même, selon Eurostat, la France est l'un des pays où le taux de pauvreté est le plus faible, un peu plus élevé que celui du Danemark, équivalent à celui de la Suède, mais nettement plus bas que le taux de pauvreté dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie.

**Tableau 3. Taux de pauvreté (seuil de 60 %)**

	2005	2012
Allemagne	12,2	16,1
Danemark	11,8	13,1
France	13,0	14,1
Italie	18,9	19,4
Royaume-Uni	19,0	16,2
Suède	9,5	14,2

Source : Eurostat, 2012.

Le *Portrait social* de l'INSEE fait un bilan soigné de la redistributivité du système socio-fiscal français ([Cazenave et al., 2012](#)). Il apparaît que la réduction des inégalités est

importante (tableau 4) en France : le ratio inter-déciles, D10/D1, passe de 17,5 avant redistribution à 5,7 après redistribution[5]. Selon l'INSEE, 63 % de la réduction des inégalités provient des prestations sociales et 37 % des prélèvements, ce qui confirme la nécessité de prendre en compte les prestations pour juger de la redistribution.

**Tableau 4. Fractiles de niveau de vie avant redistribution selon l'Insee\***

	D1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	D10
Revenu moyen avant redistribution	4 128	7 266	15 591	21 474	28 626	55 292	72 195
Revenu moyen disponible (RD)	9 948	11 266	15 847	20 145	25 602	44 919	56 654
Transferts nets	5 820	4 000	256	-1 329	-3 024	-10 373	-15 541
Transferts nets en % du RD	59	36	2	7	-12	-23	-27

\*En euros par an par UC. D1 : les 10 % des personnes de plus bas niveau de vie ; Q1 : les 20 % de plus bas niveau de vie... ; D10 les 10 % de personnes de plus hauts niveaux de vie.  
Source : Insee, 2013, *Portrait social*.

Ainsi, la vision que présente le Crédoc de la redistributivité du système socio-fiscal français est originale... et, disons-le, fausse.

L'étude s'appuie sur les données de l'enquête *Budget des familles* qui n'est pas appariée sur les données fiscales et qui est généralement considérée comme moins fiable que l'enquête Euromod ou celle sur les revenus fiscaux et sociaux utilisée par l'INSEE. Ceci peut expliquer certaines différences importantes entre les chiffres du Crédoc et ceux de l'INSEE : par exemple, selon l'INSEE, les transferts non-contributifs représentent 61 % du revenu disponible des 10 % les plus pauvres tandis que ce chiffre n'est que de 31 % selon le Crédoc (tableau 5).

Comme l'INSEE, l'étude du Crédoc ne tient pas compte des cotisations employeurs maladie (qui pèsent sur les hauts salaires en France, pas dans la plupart des autres pays), ni de l'ISF (qui n'existe qu'en France). De plus, elle ne fait pas la distinction entre les cotisations contributives (qui ouvrent des droits à retraite ou à allocation chômage) et des

cotisations non-contributives (comme les cotisations maladie ou famille), qui n'ouvrent pas de droits. Or, les bas salaires ne supportent pas en France de cotisations non-contributives puisqu'elles sont plus que compensées par les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

**Tableau 5. La redistribution pour les déciles extrêmes**  
*Une comparaison Insee/Crédoc*

	D1		D10	
	Insee	Crédoc	Insee	Crédoc
Revenu primaire (avant redistribution)	41,5	39	127,4	93
Prestations contributives		38		32
Prestations non-contributives	60,2	31	0,6	1
Cotisations sociales	-2,1	-8	-10,1	-16
Impôts directs	0,4	0	-17,9	-10
<b>Total : revenu disponible net</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Impôts indirects	-22	-36	-10	-13
Transferts nets (hors impôts indirects)	+58,5	+59	-27,4	7
Transferts nets (y.c. impôts indirects)	+36,5	+23	-37,4	-6

Source : Calcul des auteurs à partir de Insee (2013) et Crédoc (2013).

Surtout, elle comporte deux erreurs qui en faussent lourdement les conclusions. La première erreur méthodologique est que, contrairement à l'INSEE, les auteurs incluent les transferts contributifs, et notamment les retraites [\[6\]](#), dans les transferts sociaux. Or, pour les retraités, les pensions publiques représentent une très grande partie de leur revenu disponible, tout particulièrement en France. Ainsi, si le système de retraite assure la parité de niveau de vie entre retraités et actifs, les retraités figurent dans tous les déciles de niveau de vie, et le système socio-fiscal apparaîtra peu redistributif puisqu'il verse des prestations à des retraités riches. Au contraire, si le système national de retraite n'assure pas la parité de niveau de vie entre retraités et actifs, le système socio-fiscal apparaîtra plus redistributif puisqu'il donne des retraites exclusivement aux pauvres. C'est paradoxalement la générosité du système français envers les retraités et les chômeurs qui fait apparaître le système français comme peu redistributif. Ainsi, selon le Crédoc, les 10 % des plus riches bénéficient de

transferts contributifs représentant 32 % de leur revenu disponible ; ce qui fait que, au total, leurs transferts nets ne sont négatifs que de 6 % de leur revenu. Ceci est d'autant plus vrai que le Crédoc ne prend pas en compte les cotisations vieillesse supportées par les entreprises. Si, comme le fait l'INSEE, les retraites (et plus généralement toutes les prestations contributives) sont considérées comme un revenu primaire, résultant de cotisations antérieures, les transferts net négatifs des plus riches passeraient de 6 à 38 %.

L'autre erreur méthodologique est que le Crédoc prétend prendre en compte le poids des impôts indirects dans le revenu disponible (ce que l'INSEE ne fait pas). Celui-ci serait de 36 % pour les 10 % les plus pauvres, de 23 % au milieu de la hiérarchie des revenus et baisserait même à 13 % pour les plus riches. Cette forte régressivité des impôts indirects rendrait l'ensemble de la fiscalité régressive : les plus pauvres paieraient plus que les plus riches. Selon les chiffres de Landais, Saez, Piketty (2011), la fiscalité indirecte serait certes régressive (de 15 % du revenu disponible pour les plus pauvres à 10 % pour les plus riches), mais l'écart ne serait que de 5 %. Selon l'INSEE [\[7\]](#), le poids de l'impôt indirect dans le revenu disponible serait de 22 % pour les plus pauvres, de 16 % au milieu de la hiérarchie et de 10 % pour les plus riches. Cet écart provient de la structure de la consommation (les plus pauvres consomment relativement plus de tabac, de produits pétroliers) et surtout du taux d'épargne qui est d'autant plus élevé que le ménage est riche. En fait, l'écart est sans doute surévalué dans une perspective intertemporelle : certains ménages consommeront demain l'épargne d'aujourd'hui, c'est alors qu'ils seront taxés à l'impôt indirect. Les plus pauvres apparaissent lourdement taxés relativement à leur revenu, mais c'est qu'ils consomment plus que leur revenu, soit en raison de transferts familiaux, soit en raison d'endettement à la consommation. En fait, l'étude du Crédoc surévalue lourdement le poids des impôts indirects en utilisant une estimation extravagante des taux

d'épargne des ménages[8] : le taux d'épargne global des ménages français serait de -26,5 % ; seul le décile D10 (les 10 % les plus riches) aurait un taux d'épargne positif ; le décile D1 aurait lui un taux d'épargne négatif de -110 %, c'est-à-dire qu'il consommerait 2,1 fois son revenu. De ce fait, le décile des plus pauvres subirait fortement le poids des impôts indirects. Mais un tel taux d'épargne est-il vraisemblable ?

Les systèmes socialo-fiscaux nationaux sont différents et complexes. Leur comparaison doit se faire avec prudence et rigueur. Pour juger de la redistributivité du système français, il reste plus pertinent d'utiliser les travaux de l'INSEE, de l'OCDE ou d'Euromod que cette étude (trop) originale.

---

[1] Nous remercions Juliette Stehlé qui a bien voulu nous aider à préciser certains points de cette note.

[2] Voir Landais C., Piketty Th. et Saez E., *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

[3] Voir aussi Sterdyniak H., « Une lecture critique de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* », *Revue de l'OFCE*, n° 122, 2012. Signalons aussi que l'on ne peut porter un jugement global sur la progressivité du système à partir du cas des quelques hyper-riches qui réussissent à échapper à l'impôt par le biais de montages fiscaux.

[4] Bigot R, É. Daudey, J. Muller et G. Osier : « En France, les classes moyennes inférieures bénéficient moins de la redistribution que dans d'autres pays », *Consommation et modes de vie*, Crédoc, novembre 2013. Voir une version développée : « Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale », *Cahiers de Recherche*,

Crédoc, décembre 2012.

[5] Notons que l'INSEE sous-estime quelque peu la redistribution assurée par le système français puisqu'elle ne prend pas en compte l'ISF. Elle n'intègre pas non plus les cotisations maladie employeurs qui en France sont fortement redistributives car elles ne sont pas plafonnées. En sens inverse, elle ne tient pas compte des impôts indirects.

[6] Et les prestations chômage et les prestations maladie de remplacement.

[7] Voir Eidelman A., F. Langumier F. et A. Vicard : « Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages :

des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010 », *Document de Travail de la DESE de l'INSEE*, G2012/08.

[8] Estimation en provenance de EUROMOD (2004) : " Modelling the redistributive impact of indirect taxation in Europe", *Euromod Working paper*, juin.

---

## **Les hausses d'impôts, une solution à la crise ?**

par Mario Amendola, [Jean-Luc Gaffard](#), Fabrizio Patriarca

Cette question, qui peut apparaître provocatrice, mérite d'être posée à la condition de prendre conscience des dimensions réelles et pas seulement financières de la crise et de formuler les hypothèses qui rendraient le scénario crédible. Dans la perspective tracée ici, si les hausses d'impôt doivent jouer un rôle, ce n'est pas dans le cadre d'un ajustement budgétaire susceptible de rétablir des comptes

publics dégradés par la crise, mais avec l'objectif de maintenir ou de rétablir un niveau de dépenses productives altéré du fait de l'accroissement des inégalités. Aussi tout dépendra-t-il de la nature des impôts comme de celle des dépenses publiques.

Chacun convient, aujourd'hui, que le creusement des inégalités, singulièrement aux Etats-Unis, a eu une influence sur le déroulement des événements. L'endettement des ménages les moins aisés n'a fait que retarder la chute de la demande agrégée. La prise de conscience de l'insolvabilité de ces mêmes ménages a constitué le facteur de déclenchement de la crise. Aussi n'y a-t-il pas de solution à moyen et long terme sans un désendettement des ménages et des entreprises. Le rôle des pouvoirs publics est d'y aider. Mais ils ne peuvent l'exercer qu'en prenant des décisions qui aboutissent à un endettement public accru. L'endettement public se substitue, alors, à l'endettement privé. Le déficit public financé par la dette doit, en outre, être prolongé tant que ménages et entreprises n'ont pas pu rétablir leurs bilans, ce qui leur permettrait d'envisager de consommer et d'investir plus. Ce scénario se heurte, toutefois, à l'insolvabilité potentielle des Etats qui prend une dimension particulière au sein de la zone euro. Il n'explique pas réellement ce que sont les ressorts d'un rebond de la consommation et de l'investissement faute de se rapporter aux implications du creusement des inégalités sur le partage de la demande entre activités productives et improductives.

Reconnaître le poids des inégalités c'est, certes, reconnaître qu'il y a un problème de demande, mais c'est surtout reconnaître l'hétérogénéité des consommateurs et le caractère non homothétique des préférences individuelles. Le creusement des inégalités modifie, avant tout, la structure de la demande. Certains diront au détriment des biens consommés prioritairement par la masse des salariés et au bénéfice des biens de luxe. D'autres diront au détriment des actifs

productifs et au bénéfice des actifs financiers ou immobiliers existants.

Le mécanisme possiblement à l'œuvre est le suivant. Les ménages les plus riches ont un excès d'épargne qu'ils vont consacrer, d'une part, à l'achat de biens de luxe ou d'actifs sur les marchés financiers et immobiliers, d'autre part, à des prêts aux ménages moins aisés par le canal des intermédiaires financiers. Le creusement des inégalités a ainsi deux effets conjoints : faire monter le prix des actifs achetés par les plus aisés et faire monter le taux d'endettement des moins aisés. Le premier effet soutient le second en permettant aux prêts consentis de s'appuyer sur la valeur en hausse des actifs gagés (les « collatéraux »).

Sous l'hypothèse que la dépense publique est une dépense productive – elle alimenterait la demande de biens et services du secteur productif –, une dette publique accrue vient soutenir la demande globale et enrayer la récession. Toutefois, à moyen terme, la charge en intérêts peut rendre la dette publique difficilement soutenable avec, à la clé, la nécessité de réduire la dépense publique avant que la reprise de la dépense privée ne devienne significative. La substitution de la dette publique à la dette privée déplace le problème sans le résoudre.

Une alternative possible réside dans la taxation des revenus des ménages les plus aisés. Toujours sous l'hypothèse que la dépense publique s'adresse au secteur productif, cette taxation assure une redistribution des revenus qui a pour corollaire une reconfiguration de la structure de la demande au bénéfice des activités productives. Encore faut-il faire une autre hypothèse, celle que les impôts supplémentaires sont effectivement versés par les ménages qui affectent une fraction significative de leur épargne à des achats d'actifs improductifs. Dans un tel contexte, l'objectif n'est pas d'augmenter les impôts pour résorber le déficit public dans l'espoir que le retournement de conjoncture permettra de les

diminuer plus tard, mais de tirer mieux partie de l'impôt comme outil de redistribution. Si augmentation de la pression fiscale il y a c'est bien pour ponctionner des revenus qui, pour une large part, sont des rentes dédiées à des consommations improductives.

La nature des dépenses et recettes publiques rend les hypothèses formulées fragiles. Des dépenses publiques sont improductives et il est difficile de distinguer celles qui le sont de celles qui ne le sont pas. Les hausses d'impôt touchent différentes catégories de contribuables sans véritablement discriminer entre elles suivant la structure de leurs dépenses.

Aussi notre propos n'est-il pas d'énoncer une solution d'application crédible et immédiate. Il est de souligner l'illusion de solutions globales, qu'il s'agisse d'une austérité généralisée, passant notamment par des hausses d'impôts, qui finit par peser sur la dépense des ménages et des entreprises ou de l'entretien prolongé d'une dette publique, qui ne fait que se substituer à la dette privée sans effet sur la structure de la demande. Il est, au terme d'un détour analytique, de conduire à la conclusion que la mise en œuvre effective d'un mécanisme de redistribution susceptible de permettre une hausse du produit potentiel suppose une réforme de l'Etat qui touche à la fois à l'orientation des dépenses publiques et à la structure de la fiscalité, toutes choses qui demandent du temps et de la clairvoyance sinon du courage politique.

... Lire Amendola, M., Gaffard, J.-L., Patriarca, F., 2013, Inequality, debt and taxation: the perverse relation between the productive and the non-productive assets of the economy, [OFCE Working paper No. 2013-21](#).

---

# Pour qui travaillons-nous ? Variations sur un thème de Milton Friedman

par [Henri Sterdyniak](#)

Ainsi, donc, comme chaque année en juillet, certains instituts libéraux et certains journalistes reprennent-ils le thème du « jour de la libération fiscale ».

Le calcul de l'association *Contribuables associés* est simple : la part des dépenses publiques dans le PIB devant être de 57,1 % en 2013, nous travaillons  $57,1 \% \times 365 = 208$  jours par an pour l'Etat, donc jusqu'au 28 juillet. Ce n'est qu'à partir du 29 juillet que nous travaillons pour nous. *Contribuables associés* écrit ainsi : « Plus de la moitié du revenu moyen des Français est donc dépensé par des élus bien souvent clientélistes et une bureaucratie de plus en plus inefficace... Le 29 juillet marque le jour à partir duquel les Français deviennent, en moyenne, enfin libres du joug de la bureaucratie ».

L'Institut Molinari fait un calcul légèrement différent : il rapporte le poids des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et de la TVA au [salaire super-brut](#) du salarié moyen. Aboutissant à 56,3%, il fixe le jour de libération fiscale et sociale des salariés français au 26 juillet.

Reprenant ces deux études, Yves de Kerdel écrit dans le Figaro du 30 juillet : « chacun d'entre nous passe en moyenne sept mois à ne travailler que pour remplir les poches de l'Etat ».

Déjà, en 1974, Milton Friedman, Prix Nobel d'économie, avait proposé d'instaurer « une nouvelle fête nationale, le Jour de

l'Indépendance personnelle, le jour de l'année où nous cessons de travailler pour payer les dépenses du gouvernement et où nous commençons à travailler pour les biens que nous choisissons (individuellement ou à plusieurs) selon nos besoins et nos désirs »[\[1\]](#).

Ces points de vue souffrent malheureusement de trois défauts. Ils oublient d'abord que l'Etat est aussi un producteur. En 2012, 18 % du PIB français est produit par les administrations. L'enseignante, l'infirmier, l'aide-soignante, les gardes maternelles, l'éboueur... fournissent des services aux ménages. Si ceux-ci n'étaient pas fournis par l'Etat, les collectivités locales ou les hôpitaux, les ménages devraient les payer. Les parents devraient rémunérer les enseignants de leurs enfants. Chacun devrait souscrire une assurance privée pour la maladie, d'autant plus coûteuse qu'il est en mauvaise santé ou qu'il a des enfants. Toutes les routes devraient être payantes.

Ils oublient, aussi et surtout, qu'une partie importante des dépenses publiques sont des transferts aux ménages, que les bénéficiaires dépensent à leur guise, qu'ils s'agissent des retraites, des prestations familiales, des indemnités maladie-maternité-chômage, du revenu de solidarité active, etc. Quand bien même un salarié travaille deux mois par an pour payer ses cotisations retraites, celles-ci ne vont pas nourrir une quelconque bureaucratie ou remplir de prétendues poches publiques : elles sont immédiatement reversées à ses parents ou grands-parents. Dans le même temps, elles lui ouvrent un droit à une retraite future. Le salarié moyen d'aujourd'hui va travailler de 21 à 65 ans (soit 44 années). Il jouira, en moyenne, de 22 années de retraite. Quel que soit le système, il doit travailler durant sa période d'activité pour financer ses années de retraite. Durant ces deux mois, il ne travaille pas pour l'Etat, mais pour les générations précédentes et pour lui-même. Similairement, il va travailler 24 jours par an pour payer l'éducation de ses enfants (ou, selon un autre point de

vue, pour rembourser la sienne).

Ainsi, en 2011 (dernière année pour laquelle les chiffres détaillés sont disponibles), les dépenses publiques représentaient en moyenne 211 jours de travail (tableau 1), mais 90 étaient immédiatement reversés aux ménages sous forme de prestations sociales, 77 leur profitaient directement (éducation, santé, culture, logement, environnement, police et justice). Restent 44 jours de travail pour le fonctionnement des administrations, la dette publique, la défense et le soutien à l'économie (12 % du PIB).

**Tableau 1. Poids des dépenses publiques en 2011**

	% du PIB	Jours de travail
Fonctionnement des administrations	3,7	13
Dette publique	3,0	11
Défense	1,9	7
Police et justice	1,8	7
Affaires économiques	3,5	13
Environnement	1,1	4
Logement et équipement collectif	2,0	7
Culture	1,4	5
Enseignement	6,3	23
Santé	8,5	31
Prestations sociales	24,6	90
<b>Total</b>	<b>57,8</b>	<b>211</b>

Source : INSEE, Comptabilité nationale (2012) ; Calculs de l'auteur.

Certes, les dépenses publiques doivent être gérées avec rigueur, mais elles sont indispensables. Si la France a plus de dépenses publiques que la plupart des pays de l'OCDE, ce n'est pas que le fonctionnement de son administration soit plus coûteux mais qu'elle a choisi d'avoir un système de protection sociale relativement généreux en matière de retraites publiques, de prestations familiales et d'allocations chômage [\[2\]](#). C'est aussi que les Français ont beaucoup d'enfants, que l'école est gratuite, que la garde des jeunes enfants est subventionnée.

Enfin, cet indicateur oublie la disparité entre les Français. Cet indicateur n'a, bien sûr, aucun sens pour les retraités.

Heureusement pour eux qu'ils ne sont pas *libérés* des dépenses publiques : ils n'auraient plus de retraite. Cet indicateur n'a pas de sens non plus pour les fonctionnaires. Comparons enfin trois familles de salariés en utilisant la même méthode que l'Institut Molinari, mais en tenant compte des prestations sociales (tableau 2). La première famille perçoit le SMIC et touche d'importantes prestations (RSA activité, allocations logement) ; l'employeur bénéficie d'exonérations de cotisations sociales. Le revenu disponible de cette famille est pratiquement égal à son salaire super-brut. Son taux d'imposition nette n'est que 0,6 % et il est même négatif si on considère que les cotisations retraites et chômage ne sont pas des impôts mais constituent des salaires différés. A l'autre extrême, la troisième famille, la plus riche, a un taux d'imposition nette (salaires différés compris) de 34,6 % tandis que celui de la famille intermédiaire est de 27,6 %. Le système français est très redistributif. La fête nationale, proposée par Friedman, n'aura pas lieu le même jour pour tout le monde.

De nombreux pays européens ont des taux de dépenses publiques supérieurs à 50 % tout en connaissant une croissance satisfaisante : Autriche, Danemark, Finlande, Suède. Leur point commun est que le taux de pauvreté et d'inégalités sociales y sont particulièrement bas.

Ainsi, prétendre que nous travaillons sept mois pour l'Etat n'a-t-il aucun sens. La France a choisi d'être une société mixte, le marché y a sa place, mais une partie importante des dépenses des ménages est socialement assurée, sur la base des besoins de chacun, et non de ses ressources.

**Tableau 2. Revenus et impôts d'une famille avec deux enfants**

	SMIC	3 SMIC	10 SMIC
Salaire super-brut : base 100	100	100	100
Cotisations retraites/chômage	-31,1	-25,5	-24,9
IR/TVA/autres cotisations	-22,0	-29,7	-35,0
Prestations	52,5	2,1	0,6
Revenu	99,4	46,9	40,7
Taux d'imposition	0,6	53,1	59,3
Taux d'imposition*	-30,5	27,6	34,6

\*Hors cotisations ouvrant des droits.

Source : Calculs de l'auteur.

---

[1] Repris en 1980 dans « *La liberté du choix* » (p.83), ouvrage de Milton et Rose Friedman, édition Belfond.

[2] Ceci a aussi été mis en évidence par Xavier Timbeau : « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », [blog de l'OFCE n°1542](#).

---

## Réformer le quotient conjugal

par [Guillaume Allègre](#) et [Hélène Périvier](#)

Dans le cadre d'un réexamen des dispositifs d'aide aux familles, [dont les motivations sont discutables par ailleurs](#), le gouvernement a annoncé vouloir réduire en 2014 le plafonnement du bénéfice du quotient familial dans le calcul de l'impôt sur le revenu (IR). L'avantage fiscal lié à la présence d'enfants à charge dans le foyer sera réduit de 2 000 à 1 500 euros par demi-part. La réflexion ouverte sur le quotient familial aurait dû être l'occasion de repenser plus globalement la prise en compte de la famille dans le calcul de l'impôt sur le revenu et notamment l'imposition des couples.

## **Comment les couples sont-ils imposés aujourd'hui ?**

En France, l'imposition conjointe est obligatoire pour les couples mariés ou pacsés (et leurs enfants à charge) qui ne forment ainsi qu'un seul et même foyer fiscal. On suppose que les membres d'un même foyer mettent intégralement en commun leurs ressources, peu importe qui apporte ces ressources. En attribuant deux parts fiscales à ces couples, on applique la progressivité du barème à la moyenne des revenus du couple  $[(R1 + R2) / 2]$ . Lorsque les deux conjoints gagnent des revenus proches, le quotient conjugal ne procure pas d'avantage particulier. En revanche, dès lors que les deux revenus sont inégaux, l'imposition conjointe apporte un avantage fiscal par rapport à l'imposition séparée.

Dans certaines configurations, l'imposition séparée est plus avantageuse que l'imposition conjointe, ceci est dû notamment au fonctionnement particulier de la prime pour l'emploi et de la décote<sup>[1]</sup>, ou encore au fait que l'imposition séparée permet d'optimiser l'affectation des enfants entre les deux foyers fiscaux, ce que ne permet pas l'imposition conjointe par construction. L'optimisation fiscale est complexe car peu lisible pour le contribuable  $\lambda$ . Quoiqu'il en soit, dans la grande majorité des cas, le mariage (ou le pacs) procure un avantage fiscal : 60 % des couples mariés ou pacsés payent moins d'impôts que s'ils étaient imposés séparément, avec un gain annuel moyen de 1 840 euros, tandis que 21 % bénéficieraient d'une imposition séparée qui leur ferait gagner 370 euros en moyenne ([Eidelman, 2013](#)).

## **Pourquoi accorder cet avantage aux seuls mariés ou pacsés ?**

Le quotient conjugal repose sur le principe de mise en commun totale des ressources dans le couple. Le contrat privé passé entre deux personnes *via* le mariage ou encore le pacs constituerait une « garantie » de cette mise en commun. En outre, le contrat de mariage est assorti d'une obligation alimentaire entre époux, ce qui les lie au-delà du mariage à

mettre en commun une partie de leurs ressources. Toutefois, le Code civil n'associe pas « mariage » et « mise en commun intégrale » des ressources entre conjoints. L'article 214 du Code civil prévoit que les époux contribuent aux charges du mariage « à *proportion de leurs facultés respectives* », ce qui revient à reconnaître que les facultés contributives des époux peuvent être inégales. Depuis 1985, l'article 223 pose le principe de libre jouissance des revenus professionnels, ce qui renforce l'idée que le mariage n'implique pas que les conjoints partagent le même niveau de vie : « *chaque époux peut librement exercer une profession, percevoir ses gains et salaires et en disposer après s'être acquitté des charges du mariage* ». L'autonomie professionnelle des conjoints et le droit de disposer de ses gains et salaires sont pleinement reconnus dans le Code civil, alors le Code fiscal reste cantonné à une vision globale des ressources et des dépenses du couple.

Par ailleurs, il existe une dissonance dans le traitement social et fiscal des couples. Le montant du RSA versé à un couple est le même qu'il soit marié, pacsé ou en union libre. S'agissant du RSA majoré versé aux mères isolées ayant un enfant, l'isolement s'entend comme la vie sans conjoint y compris en union libre. L'union libre est donc reconnue comme une situation de mise en commun des ressources par le système social mais pas par le système fiscal.

### **Les couples mettent-ils effectivement en commun leurs ressources ?**

Les études empiriques montrent que si les couples mariés ont tendance à pratiquer davantage la mise en commun totale des revenus que ceux vivant en union libre, ce n'est pas le cas de tous : en 2010, 74 % des couples mariés déclaraient mettre totalement en commun leurs ressources, mais seulement 30 % des couples pacsés contre 37 % des couples en union libre. La pratique dépend beaucoup de ce qu'il y a à partager : si 72 % des couples du premier quartile de revenu déclarent mettre en

commun intégralement leurs ressources, ce n'est le cas que de 58 % des couples du dernier quartile ([Ponthieux, 2012](#)). Plus les ressources sont élevées moins les membres du couple mettent en commun leurs ressources. La mise en commun totale n'est donc pas aussi répandue que supposée : les conjoints ne partagent pas nécessairement exactement le même niveau de vie.

### **Capacité contributive et nombre de parts accordées**

Le système fiscal reconnaît une mise en commun des ressources chez les couples mariés ou pascés, et leur attribue deux parts fiscales. L'attribution de ces parts fiscales repose sur le principe de capacité contributive dont on doit tenir compte pour être conforme au principe d'égalité devant l'impôt : autrement dit, on cherche à imposer le niveau de vie plus que le revenu en tant que tel. A revenu identique, une personne vivant seule a un niveau de vie plus élevé qu'un couple, mais du fait des avantages liés à la vie en couple, il n'est pas deux fois plus élevé. Pour comparer les niveaux de vie de ménages de tailles différentes, des échelles d'équivalence ont été estimées ([Hourriez et Olier, 1997](#)). L'INSEE attribue 1,5 part (ou unité de consommation) aux couples et 1 part aux célibataires : selon cette échelle, un couple ayant 3 000 euros de revenu disponible a ainsi le même niveau de vie qu'un célibataire dont le revenu s'élève à 2 000 euros. Or le quotient conjugal attribue 2 parts aux couples mariés quand il en donne une seule au célibataire. On sous-estime donc de 33 % le niveau de vie des couples relativement aux personnes vivant seules, et donc on ne les impose pas à hauteur de leur capacité contributive réelle.

En outre, on note encore une fois une incohérence entre le traitement des couples par les politiques sociale et fiscale : les minima sociaux tiennent compte des économies d'échelle liées à la vie en couple conformément aux échelles d'équivalence. Le RSA-socle perçu par un couple (725€) est 1,5 fois plus élevé que celui perçu par un célibataire (483€). Il y a une asymétrie dans le traitement des conjoints selon

qu'ils font partie du haut de l'échelle des revenus et sont soumis à l'impôt sur le revenu, ou du bas de l'échelle des revenus et perçoivent des prestations sociales sous conditions de ressources.

### **Quelle norme familiale portée par le quotient conjugal ?**

Le quotient conjugal a été pensé en 1945 en cohérence avec une certaine norme familiale, celle de Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer. Il contribuait aux côtés d'autres dispositifs à encourager cette forme d'organisation familiale, jugée comme celle souhaitable. Jusqu'en 1982, l'imposition reposait sur les seules épaules du chef de famille, à savoir l'homme ; la femme était perçue comme à la charge de l'homme. Or, loin de constituer une charge pour son conjoint, elle produit un service gratuit, *via* le travail domestique qu'elle fournit. Cette production domestique (garde et éducation des enfants, ménage, cuisine, ...) a une valeur économique qui n'est ainsi pas imposée. Ainsi, les couples mono-actifs sont-ils les grands gagnants du système qui leur donne un avantage par rapport aux couples bi-actifs, qui doivent payer pour externaliser une partie des tâches domestiques et familiales.

En résumé, le système d'imposition conjointe actuel conduit à pénaliser les célibataires ou les couples en union libre par rapport aux couples mariés ou pascés, et à pénaliser les couples biactifs par rapport aux couples mono-actifs. Il est dans ses fondements défavorable à l'émancipation économique des femmes.

### **Que faire ?**

La réalité des familles est aujourd'hui multiple (mariage, union libre, ...) et mouvante (divorce, remariage, ou remise en couple, recomposition familiale), l'activité des femmes a changé profondément la donne en la matière. Si tous les couples ne mettent pas en commun leur ressources, certains le font, totalement ou partiellement, qu'ils soient en union

libre ou mariés. Doit-on en tenir compte ? Si oui, comment en tenir compte face à cette multiplicité des formes d'union et leur mouvance ? Tel est le défi qu'il nous faut relever [en réformant les principes et les normes familiales qui soutiennent l'Etat social](#). En attendant, des modifications et rééquilibrages pourraient être réalisés.

Aujourd'hui, le bénéfice de l'imposition commune n'est pas plafonné par loi. Il peut s'élever à 19 000 euros par an (pour des revenus supérieurs à 300 000 euros, niveau de revenus qui atteignent la dernière tranche d'imposition) et même à presque 32 000 euros (pour des revenus supérieurs à 1 000 000 d'euros) si on inclut le bénéfice de l'imposition commune à la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus. A titre de comparaison, on note que le montant maximal de la majoration du RSA pour un couple par rapport à une personne vivant seule est de 2 900 euros par an. Le plafond du quotient familial (QF), qui lui est explicite, est de 1 500 euros par demi-part. Un plafonnement du quotient conjugal à 3 000 euros (soit deux fois le plafonnement du QF) ne toucherait que les 20 % des ménages les plus aisés (à partir de 55 000 euros annuels pour un couple mono-actif avec deux enfants). A ce niveau de revenu il est probable que l'avantage de l'imposition commune soit lié à une inégalité de revenus qui est la conséquence d'une spécialisation (complète ou non) entre les conjoints dans la production marchande et non-marchande ou que les ressources ne sont pas intégralement mises en commun entre les conjoints.

Une autre solution, complémentaire, consisterait à laisser le choix à tous les couples, entre la déclaration conjointe et la déclaration séparée et conformément aux échelles de consommation couramment utilisées, à n'accorder à la déclaration conjointe qu'une part et demie, au lieu de deux aujourd'hui. L'administration fiscale pourrait calculer la solution la plus avantageuse, les ménages ne choisissant pas systématiquement la bonne option pour eux.

Une véritable réforme exige d'ouvrir un débat plus large sur la prise en compte des solidarités familiales dans le système socio-fiscal. En attendant, ces solutions rééquilibrent le système et reviennent sur une norme de couple contraire à l'égalité femmes-hommes. A l'heure où le gouvernement cherche des marges manœuvre budgétaires, pourquoi s'interdire de modifier la fiscalité des couples ?

---

[\[1\]](#) Une décote est appliquée à l'impôt pour les foyers fiscaux dont le montant de l'impôt brut est peu élevé (moins de 960€). Comme la décote est calculée par foyer fiscal et qu'elle ne dépend pas du nombre de personnes incluses dans le foyer, elle est relativement plus favorable pour les célibataires que pour les couples. Elle permet d'éviter que les personnes seules rémunérées au SMIC travaillant à temps plein soient imposables. La décote vient ainsi compenser pour les bas revenus le fait que les célibataires sont pénalisés par les parts de quotient conjugal. Aucun mécanisme similaire n'est prévu pour les hauts revenus.

---

## **Fiscalisation des allocations familiales, est-ce le bon débat ?**

**Pour une redéfinition du contenu et des contours de la politique familiale**

par [Hélène Périvier](#) et François de Singly

*Le débat s'ouvre à nouveau sur la fiscalisation des allocations familiales. Face au déficit de la branche famille, environ 2,5 milliards d'euros en 2012, cette idée resurgit pour renflouer les caisses qui se vident sous l'effet, notamment, de la crise économique. Le débat oppose souvent une logique comptable visant à combler au plus vite les déficits à une logique conservatrice en matière de politique familiale... Ce post propose une perspective plus large qui dépasse cette approche binaire de la question...*

### **De l'équilibre de la branche famille ...**

Dans la période actuelle, la question budgétaire relève de la quadrature du cercle : moins de rentrées fiscales et plus de dépenses sociales du fait de la crise économique. La tentation est grande de résoudre cette équation en réduisant les dépenses sociales pour rattraper la baisse des recettes. C'est dans ce contexte que resurgit la proposition de soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu.

Pendant les crises économiques, le rôle de stabilisateur automatique joué par la protection sociale, y compris la politique familiale, est fondamental. Elle limite les effets de la crise sur le niveau de vie des personnes les plus exposées, et permet donc également de contenir l'accroissement des inégalités. En soutenant le revenu des ménages, elle évite un effondrement de l'activité économique. En période de conjoncture économique dégradée comme celle que nous connaissons actuellement, réduire les dépenses sociales n'est pas souhaitable et peut être [contre-productif macro-économiquement](#).

Pour autant, rechercher l'équilibre budgétaire à moyen ou long terme de la branche famille n'est pas absurde, car c'est aussi un gage de la pérennité de l'action publique en matière d'aide aux familles. Le déficit de la branche famille s'élève à 2,5

milliards d'euros. Mais il est essentiellement le fait de la crise et des moindres recettes qui en découlent, il est donc conjoncturel. Mécaniquement, la branche famille devrait retrouver l'équilibre à législation constante d'ici quelques années et si la croissance économique revient (les hypothèses reposent sur [un taux de croissance de 2% par an à partir de 2014](#)). Il restera une dette issue de l'accumulation d'un déficit sur plusieurs années à partir de 2012[1], qui pourrait être purgée progressivement par les excédents qui seraient dégagés après le retour à l'équilibre. Si la croissance ne revient pas, ou pas aussi vite qu'attendu, la perspective change, et on peut s'interroger sur une redistribution de l'enveloppe allouée aux prestations familiales ou sur son niveau. La CNAF verse plus de 12 milliards d'euros d'allocations familiales[2], indépendamment du niveau de revenu des parents. Les familles de deux enfants reçoivent 127 euros par mois pour deux enfants et 163 euros par enfant supplémentaire. Ces prestations familiales ne sont pas imposées. Leur fiscalisation réduirait le montant des prestations nettes d'impôt versées aux familles, ceci de façon progressive avec le revenu. Ce faisant, un gain fiscal de l'ordre de 800 millions d'euros serait dégagé. Il peut paraître plus équitable que les familles ayant des revenus élevés participent davantage à l'effort lié aux restrictions budgétaires que les familles aux revenus plus faibles. Mais cette question est plus complexe qu'il n'y paraît.

La fiscalisation de ces prestations familiales peut être vue comme un moyen de compenser la perte de progressivité du système fiscal qui s'est opérée au fil des années, du fait principalement de la baisse des taux marginaux d'imposition de l'impôt sur le revenu, et ainsi de le rendre plus équitable. Mais cette réponse n'est qu'une course au moins disant social. Cette dynamique est une fuite en avant de notre Etat social, qui conduit à en réduire le périmètre d'action.

La fiscalisation des allocations familiales réduit le niveau

des transferts des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, autrement dit cela porte atteinte au principe d'équité horizontale. Certes, elle permet aussi en particulier d'augmenter le niveau des transferts des familles avec enfants les plus aisées vers les moins aisées. Mais pour renforcer globalement le degré de redistribution verticale (c'est-à-dire pour augmenter le niveau de transferts des ménages les plus riches vers les plus pauvres), il faut accroître la progressivité du système fiscal, ce qu'ont d'ailleurs permis les derniers ajustements fiscaux ([introduction d'une tranche à 45 % notamment](#)). Dans ce contexte, on pourrait donc conserver l'universalité des allocations familiales, qui présente l'avantage de conforter l'adhésion des ménages ayant des revenus élevés au principe de l'Etat social : ils paient plus d'impôts, mais ils reçoivent le même montant d'allocations familiales lorsqu'ils ont des enfants.

La fiscalisation des allocations familiales n'est pas un simple ajustement de la politique familiale, mais elle touche à ses valeurs et notamment au principe d'équité horizontale. S'il convient de repenser les objectifs d'une politique familiale, aujourd'hui dépassée à bien des égards, comme nous le développons dans la section suivante, la période actuelle n'est probablement pas adéquate pour mener sereinement un tel débat car l'urgence, et la volonté de retrouver des marges de manœuvre budgétaires, vont conduire à l'adoption d'une vision de court terme alors même que la politique familiale s'inscrit dans le long terme.

### **... à une politique familiale équilibrée**

Pour autant, il ne faudrait pas que ce débat sur la pertinence de la fiscalisation des allocations familiales conduise à un immobilisme en la matière. Les principes de la politique familiale actuelle ont été posés à partir d'une vision de la société qui prévalait il y a plus de 70 ans. Même si des ajustements ont été réalisés, ces principes sont toujours présents. Les objectifs d'hier ne sont pas les défis demain.

Ainsi, renégocier les fondements des politiques familiales est indispensable. Comment réorienter l'action de l'Etat social vers les familles ? Quelle boussole suivre ? C'est à cette question qu'il nous faut répondre.

L'un des objectifs de la politique familiale actuelle est le soutien de la natalité. Les aides s'accroissent avec le rang de l'enfant comme par exemple l'attribution d'une demi-part fiscale supplémentaire par enfant à partir du troisième enfant. S'agissant de redéployer les dépenses de la politique familiale, la suppression de cette demi-part fiscale devrait être au 1<sup>er</sup> rang des propositions visant le rééquilibrage des comptes. De même, les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant. La France est l'un des seuls pays européens à ne pas accorder d'allocation familiale dès le premier enfant. Le dynamisme de la fécondité en France n'est pas le fruit de ces attributs natalistes de la politique familiale, mais il tient davantage au soutien de l'activité des femmes ayant des enfants : l'école maternelle, l'accueil périscolaire, l'accueil de la petite enfance, mais aussi valorisation de l'activité professionnelle des mères (et non sa stigmatisation comme c'est le cas en Allemagne). La politique familiale doit être redirigée vers un objectif reposant sur les droits de chaque enfant quel que soit son rang de naissance. Elle doit être centrée sur la citoyenneté sociale de l'individu (c'est-à-dire un mode d'acquisition de droits sociaux plus individuel) de sa naissance à sa mort (en tenant compte de l'allongement de la durée de la vie).

Une politique familiale renouvelée serait porteuse du principe d'égalité entre les enfants et d'égalité entre femmes et hommes avec notamment une refonte des aides à la petite enfance, un accroissement massif des modes de garde associé à une modification du congé parental. Il faudrait dépenser environ [5 milliards par an supplémentaires pour résoudre](#) cette question de l'accueil de la petite enfance. En outre, la dernière publication de l'OCDE, [Regards sur l'éducation 2012](#),

montre que la France est un pays dans lequel la réussite scolaire des enfants est fortement corrélée avec le niveau de diplôme des parents. Enfin, le niveau du taux de [pauvreté des enfants est préoccupant](#). Ce sont là des défis majeurs auxquels il nous faut répondre.

La montée des unions libres, mais aussi des divorces (plus généralement des séparations) et les recompositions familiales sont le signe d'une plus grande liberté individuelle de choix de vie, ce qui constitue une avancée dans le fonctionnement de notre société. Mais les séparations s'accompagnent souvent d'une baisse du niveau de vie et sont parfois inaccessibles financièrement pour les individus ayant de faibles revenus. En outre, les conséquences économiques des ruptures de couple pèsent davantage sur les femmes que les hommes [\[3\]](#). Les [familles monoparentales](#), le plus souvent des mères qui ont la charge de leurs enfants, sont davantage exposées à la pauvreté que les autres types de ménages. Une politique familiale plus conforme aux nouvelles formes de vie, qui accompagnerait sur le cycle de vie les modifications des structures des familles est à penser.

Il est nécessaire de redéfinir le contenu et les contours de la politique familiale pour demain mais la volonté de retrouver l'équilibre des comptes sociaux ne peut pas en être le seul moteur. Il faut cesser de penser le changement sur un mode étriqué car il faut réformer le système dans ses fondements en fonction des nouveaux besoins et autour des principes de justice et des solidarités qui fondent notre Etat social.

---

[\[1\]](#) La dette de la branche famille en 2011 a été transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES ([loi organique 2010-1380](#)).

[\[2\]](#) Ce qui représente environ 15 % du montant total des

prestations versées par la branche famille.

[3] Jeandidier Bruno et Cécile Bourreau-Dubois, 2005, « Les conséquences microéconomiques de la désunion », In Joël M.-E. et Wittwer J. *Economie du vieillissement. Age et protection sociale*, Ed. L'Harmattan,, tome 2, pp. 335-351.

---

# **Faut-il réduire les prestations familiales ? Faut-il les imposer ?**

par [Henri Sterdyniak](#)

Le gouvernement s'est donné comme objectif d'atteindre l'équilibre des finances publiques en 2017, ceci nécessiterait une baisse d'environ 60 milliards des dépenses publiques. Ainsi, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a-t-il demandé à Bertrand Fragonard, le Président du Haut Conseil à la Famille, de lui proposer, d'ici fin mars, un plan de restructuration de la politique familiale, permettant le retour à l'équilibre de la branche famille en 2016. Il faudrait donc réduire les aides aux familles, de 2,5 milliards (soit de 6,25 % les prestations familiales), le montant du déficit de la CNAF en 2012. Est-ce justifié d'un point de vue économique et d'un point de vue social ?

En 2012, les comptes de la CNAF souffrent de la récession, qui diminue les montants des cotisations sociales et de la CSG, qu'elle reçoit. Si on estime que la masse salariale est inférieure de 5 % à son niveau normal, la perte de recettes pour la CNAF peut être évaluée à 2,5 milliards. La totalité du déficit de la CNAF est donc conjoncturelle. Prétendre le

réduire en diminuant les prestations revient à mettre en cause le rôle stabilisateur des finances publiques. Imaginons que la demande privée chute de 1 % du PIB ; en supposant un multiplicateur égal à 1, le PIB baisse de 1 % ; les finances publiques voient leur déficit public se creuser de 0,5 %. Si on veut éviter ce déficit, il faudrait réduire les dépenses publiques de 0,5 % du PIB, ce qui diminuerait le PIB, donc les recettes fiscales et obligerait à de nouvelles réductions. *Ex post*, les dépenses publiques devraient baisser de 1 % et le PIB de 2 %. La politique budgétaire jouerait un rôle déstabilisant. La CNAF doit donc être gérée en considérant son solde structurel, or celui-ci est équilibré en 2012. Sur le plan économique, en situation de profonde dépression, quand la consommation et l'activité stagnent, rien ne peut justifier une ponction sur le pouvoir d'achat des familles[\[i\]](#).

Par ailleurs, les gouvernements successifs ont progressivement mis à la charge de la CNAF, et l'assurance vieillesse des parents au foyer (pour 4,4 milliards en 2012) et les majorations familiales de retraite (pour 4,5 milliards en 2012). Ainsi, sur les 54 milliards de ressources de la CNAF, près de 9 milliards sont détournés vers l'assurance-retraite et ne profitent pas directement aux enfants.

**Tableau. Évolution du pouvoir d'achat des allocations familiales**

	Pouvoir d'achat de la BMAF* Base 100 en 2000	BMAF* relativement au revenu médian En %
1984	102,0	33,6
1990	100,7	31,1
2000	100	28,3
2005	98,1	26,4
2006	98,1	25,9
2007	98,7	25,4
2008	96,7	24,8
2009	99,5	25,3
2010	98,0	25,0
2011	97,3	24,9
2012	96,2	24,8

\* Base mensuelle des allocations familiales.

Source : Calculs de l'auteur à partir des données CNAF.

Ce détournement a été possible car les prestations familiales ont peu augmenté dans le passé, n'étant généralement indexées que sur les prix et ne suivant pas les salaires. Pire, certaines années, les prestations n'ont même pas été augmentées à hauteur de l'inflation. Finalement, de 1984 à 2012, la BMAF a perdu 5,7 % en pouvoir d'achat absolu (colonne 1 du tableau), mais 25 % en pouvoir d'achat relativement au revenu médian des ménages (colonne 2). Faut-il poursuivre et accentuer cette dérive ?

Les jeunes de moins de 20 ans représentent 25 % de la population. En utilisant l'échelle d'équivalence de l'INSEE, c'est 12,5 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfants. Or l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 4,2 % du revenu des ménages [\[ii\]](#).

Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse sous prétexte d'inciter ses titulaires à travailler, mais ceci pèse sur le niveau de vie des enfants, qui vivent généralement avec des actifs, non avec des retraités. La création du RSA-activité aurait pu fournir un complément de ressources appréciable à beaucoup de familles de travailleurs à bas salaires, mais celui-ci est mal conçu : beaucoup de bénéficiaires potentiels ne le demandent pas. De plus, il ne bénéficie pas aux chômeurs (et donc à leurs enfants). Ainsi, en 2010, le taux de pauvreté des enfants (au seuil de 60 %) était-il de 19,8 % contre 14,1 % pour l'ensemble de la population. Au seuil de 50 %, il était de 11,1 % contre 7,8 % pour l'ensemble de la population. Ainsi, 2,7 millions d'enfants sont-ils en dessous du seuil de pauvreté de 60 %. 1,5 million d'enfants sont même en dessous du seuil de 50 %.

Une famille avec trois enfants a un niveau de vie plus bas qu'un couple sans enfant, percevant les mêmes salaires, de 16 % si elle gagne 2 fois le SMIC, de 30 % si elle gagne 5 fois le SMIC. Les allocations familiales sont devenues très

faibles pour les classes moyennes ; le quotient familial ne fait que tenir compte de la baisse de niveau de vie induite par la présence d'enfants ; il n'apporte pas d'aide spécifique aux familles. A aucun niveau de revenu, les aides aux enfants ne sont excessives. Le niveau de vie moyen des enfants était en 2010 inférieur de 10 % à celui de la moyenne de la population. Ce devrait être l'inverse, puisque les enfants ont besoin d'un niveau de vie satisfaisant pour développer toutes leurs potentialités, et puisque les parents qui élèvent leurs enfants, en plus de leurs activités professionnelles, jouent un rôle social fondamental.

Faut-il fiscaliser les allocations familiales ? Ce serait oublier que leur montant est déjà très faible par rapport au coût des enfants. Le revenu médian par unité de consommation était de l'ordre de 1 660 euros en 2012 ; le coût moyen d'un enfant, qui représente 0,3 unité de consommation, est donc de l'ordre de 500 euros. Or, les allocations familiales sont de 64 euros par enfant (pour une famille avec deux enfants), et de 97 euros par enfant (pour une famille avec trois enfants). Il faudrait donc au minimum multiplier par cinq les allocations avant que la question de leur fiscalisation ne devienne légitime.

Se rapprocher des objectifs de la politique familiale française tels qu'ils sont proclamés dans la Loi de financement de la Sécurité sociale [\[iii\]](#) – réduire les écarts de niveau de vie selon la configuration familiale, sortir tous les enfants de la pauvreté, augmenter les places en crèche – nécessiterait que plus de moyens soient donnés à la politique familiale. Ces moyens devraient être supportés par tous les contribuables, et non par les familles des classes moyennes, qui ne sont pas les plus favorisées du système.

Réduire de 2,5 milliards les sommes que la Nation consacre à ses enfants serait une erreur de politique macroéconomique comme de politique sociale. Comme le disait Charles Gide : « De tous les investissements qu'une nation puisse envisager,

c'est l'éducation des enfants qui est la plus rentable ».

---

[\[i\]](#) Voir un argumentaire similaire : Cornilleau Gérard, 2013, « Faut-il réduire les dépenses d'indemnisation du chômage », *Blog de l'OFCE*, février.

[\[ii\]](#) Voir Sterdyniak Henri, 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française », *Revue de l'OFCE*, n°116.

[\[iii\]](#) Voir PLFSS, 2013, *Programme de qualité et d'efficience, Famille*.

---

# **Individualisation ou conjugualisation de l'impôt : que faire après la décision du Conseil constitutionnel ?**

par [Guillaume Allègre](#)

Le Conseil constitutionnel a censuré la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus d'activité au motif qu'elle est prélevée auprès des personnes physiques et non du foyer fiscal ; ainsi elle méconnaîtrait les principes d'imposition selon la faculté contributive et d'égalité devant les charges publiques. En rappelant que tous les prélèvements progressifs sur le revenu doivent tenir compte de la situation

familiale du foyer fiscal, la logique juridique du Conseil s'oppose à la logique économique et peut conduire à une complexité inutile du système social et fiscal. La jurisprudence du Conseil va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Or, l'objectif de réduction des inégalités de salaires est un objectif légitime de politique économique à côté de l'objectif de réduction des inégalités de revenus entre foyers. Il paraît donc légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent. Ceci d'autant plus que les recherches empiriques montrent que la faculté contributive des citoyens dépend à la fois du revenu de leur foyer et de leur revenu propre.

Dans une [décision datée du 29 décembre 2012](#), le Conseil constitutionnel, saisi par les députés de l'opposition sur plusieurs articles de la Loi de finances 2013, a déclaré la « Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité professionnelle » contraire à la Constitution, considérant qu'en ne tenant pas compte « de l'existence du foyer fiscal, le législateur a méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives ; qu'ainsi, il a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ». Cette décision s'appuie sur les mêmes arguments que la censure de l'abattement de Cotisation sociale généralisée (CSG) sur les bas revenus contenue dans la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, au motif que « la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ». Au regard de ces décisions, il

semble que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, toute imposition progressive sur les revenus doit tenir compte des charges familiales et des revenus des autres membres du foyer*[i]*.

Or, d'un point de vue économique, la coexistence de plusieurs mécanismes de redistribution s'opérant sur des bases individuelles et familiales peut se justifier. Si les premiers modèles théoriques supposaient que le ménage agissait comme un individu et que le partage des ressources à l'intérieur du ménage était intégral (modèle unitaire du ménage), les approches plus récentes essaient d'ouvrir « la boîte noire » que constitue le ménage ([Pollak, \[1985\]](#)). Cette méthode reconnaît que les ressources peuvent être réparties de manière très inégalitaire entre les individus qui composent le ménage. Les développements ultérieurs ([Chiappori, \[1988\]](#)) modélisent la répartition des ressources par un processus de négociation, la règle du partage dépendant du pouvoir de négociation de chaque membre du ménage, fonction, entre autre, de son revenu salarial propre. Les travaux empiriques montrent que cette approche explique mieux les comportements des ménages et des individus qui les composent, en termes de demande de biens et d'offre de travail, que le modèle unitaire. Si l'on définit la faculté contributive d'un individu*[ii]* par la part de revenu qu'il contrôle, en propre pour les dépenses individuelles ou en commun pour les dépenses collectives (logement, équipement), on voit que, selon cette approche, elle dépend à la fois du revenu familial et du salaire propre. De ce point de vue, tenir compte à la fois du revenu familial et du salaire paraît nécessaire pour se rapprocher du principe d'imposition selon la faculté contributive.

Par construction, si la progressivité du système fiscal tient compte à la fois des revenus du foyer fiscal et de la répartition de ceux-ci entre les ménages, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenus issus de l'activité professionnelle pourraient se voir imposer différemment. Or,

cette situation, qui découle logiquement des développements de la recherche économique, est exactement ce que le Conseil constitutionnel reproche dans sa décision : « par l'effet de cette contribution exceptionnelle assise sur les revenus d'activité professionnelle des personnes physiques excédant un million d'euros, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer ». Cette phrase semble impliquer que la répartition des revenus au sein des foyers ne devrait pas avoir d'influence sur leur niveau d'imposition. Ainsi un foyer où les deux conjoints gagnent 600 000 euros aurait la même capacité contributive qu'un foyer où un des conjoints gagne 1 200 000 euros et l'autre ne travaille pas. Mais est-ce bien le cas ? Les deux situations sont-elles réellement équivalentes ? Outre le fait que le revenu n'est pas nécessairement partagé intégralement dans le second foyer, l'inactivité d'un des conjoints, si elle est volontaire, ne constitue-t-elle pas un luxe pour le foyer ? Si l'on compare maintenant un foyer où les deux conjoints gagnent 14 000 euros annuels et un foyer où un conjoint gagne 28 000 euros et l'autre ne travaille pas, ces deux situations sont-elles également équivalentes ? Le fait qu'un conjoint ne soit pas contraint à un travail marchand n'augmente-t-il pas la capacité contributive du second foyer lorsqu'il peut utiliser ce temps pour du travail domestique (garde et soin des enfants, aide aux parents âgés, entretien ménager), substituable à des services marchands ? De plus, si l'on prend maintenant une perspective dynamique, ce choix de spécialisation traditionnelle où l'un des conjoints se spécialise dans le travail marchand et l'autre dans le travail domestique augmente la dépendance du conjoint au foyer et réduit ses opportunités futures, ce qui peut être coûteux, pour lui (le plus souvent elle) et pour la société, en cas de séparation. N'est-il pas alors légitime de distordre le choix des agents et de privilégier, y compris fiscalement, les

situations où les deux conjoints travaillent ?

Selon la logique du Conseil constitutionnel, tous les prélèvements progressifs sur le revenu devraient tenir compte (d'une manière ou d'une autre) de la situation familiale. S'il n'est pas impossible de contourner cet impératif, il conduit à la construction de véritables usines à gaz. Ainsi en a-t-il été de la Prime pour l'emploi (PPE), créée en 2001 pour répondre à la censure par le Conseil constitutionnel de l'abattement de CSG pour les bas revenus (voir [Allègre, \[2012\]](#)). La PPE a les mêmes propriétés que l'abattement de CSG, mais son calcul dépend, en très faible partie, de la situation familiale (plafond de ressources élevé au niveau du foyer, et majoration résiduelle par enfant). Mais contrairement à un abattement de CSG, l'effet de la PPE n'apparaît pas sur la fiche de paie : la prime est calculée à partir des déclarations d'impôt sur le revenu et réduit l'impôt dû par les foyers ; les foyers ne payant pas d'impôt reçoivent un chèque du Trésor. Le problème est que la Prime pour l'emploi est perçue avec un décalage d'un an. La censure du Conseil constitutionnel a donc conduit à complexifier inutilement l'administration de l'aide aux bas salaires et à la rendre moins transparente. En fait, la jurisprudence du Conseil constitutionnel va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Si l'on considère que la réduction des inégalités de salaire et celle des inégalités de revenus sont deux objectifs légitimes, alors il paraît légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent.

**Et maintenant que faire ?**

Comme le soulignent les débats récurrents sur la prise en compte par l'impôt de la dimension familiale (voir la controverse entre [Sterdyniak \[2012\]](#) et [Landais, Piketty et Saez \[2012\]](#)), le sujet est sensible car il touche à la

représentation de la famille. Une solution intermédiaire entre individualisation et conjugalisation serait de laisser le choix à tous les couples mariés ou pacsés (voire concubins) entre imposition conjointe avec 1,5 part [\[iii\]](#) (et non plus 2) et l'imposition séparée avec 1 part chacun (les parts attribuées au titre des enfants étant alors partagées entre les conjoints). Cette solution, qui paraît compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, permettrait d'adapter la fiscalité aux divers arrangements entre conjoints. Elle tiendrait compte du fait qu'il existe bien des solidarités de fait entre conjoints ayant des revenus inégaux mais ne donnerait pas un avantage excessif à ces couples et en particulier aux couples monoactifs. Enfin, elle ne serait pas incompatible avec la proposition du candidat Hollande de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu, mais nécessiterait une régularisation annuelle (les couples ayant un bénéfice à l'imposition conjointe pourraient alors recevoir un remboursement partiel de l'impôt prélevé à la source).

---

[\[i\]](#) La censure de la ristourne de CSG ne fait cependant pas référence au foyer *fiscal*, il ne suffirait donc probablement pas au législateur de modifier la définition du foyer fiscal pour éviter la censure du Conseil constitutionnel.

[\[ii\]](#) Dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle le Conseil constitutionnel se réfère, ce sont bien *in fine* les droits des individus qui comptent par rapport à ceux des groupes ou institutions intermédiaires (notamment la famille). L'article 13 fait ainsi référence à la faculté (contributive) des citoyens : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en

raison de leurs facultés ». La référence au ménage ou au foyer ne peut donc être justifiée que par un partage de fait des ressources, qu'il est difficile de nier mais qui n'est pas nécessairement intégral.

[\[iii\]](#) Cohérent avec le nombre d'unités de consommation donné aux couples dans la mesure du niveau de vie.

---

# Valoriser équitablement les économies d'énergie

par [Evens Salies](#) [\[1\]](#)

Au lendemain de la première réunion de la Commission mixte paritaire relative à la proposition de loi visant à « préparer la transition vers un système énergétique sobre », il apparaît important d'interroger les raisons ayant amené le Sénat, le 30 octobre 2012, à adopter une motion de rejet de cette proposition de loi. Ce rejet est basé sur des erreurs de jugement qui témoignent de la difficulté à définir une tarification résidentielle de l'énergie juste et efficace, étant donné l'objectif du gouvernement en matière de maîtrise de la demande d'énergie. Aussi, il nous paraît opportun de nous demander clairement si la tarification proportionnelle en vigueur doit être corrigée afin de valoriser les économies d'énergie.

L'opposition des parlementaires porte avant tout sur le point suivant : le dispositif bonus-malus rompt le principe d'égalité de traitement des citoyens devant l'accès à l'énergie. [\[2\]](#) Cet argument n'est pas sans rappeler

l'annulation par le Conseil constitutionnel en 2009 de la taxe carbone.[\[3\]](#) Il est toutefois surprenant dans la mesure où le principe d'égalité de traitement n'est pas totalement respecté avec la tarification en vigueur. En effet, chaque ménage paie deux taxes locales sur sa consommation finale d'électricité. Or, celles-ci diffèrent d'une commune et d'un département à l'autre pour des raisons difficiles à expliquer. Les sénateurs ont également critiqué la progressivité que le dispositif bonus-malus surimposerait à la tarification en vigueur, l'associant à une taxe déguisée. Cette critique paraît peu fondée dans la mesure où les tarifs sociaux introduisent déjà une progressivité.[\[4\]](#)

L'élément novateur de la proposition de loi est celui de la compatibilité entre la tarification proportionnelle en vigueur et la valorisation des économies d'énergie. Entre deux ménages de composition semblable et abonnés au même tarif, la facture de celui qui contrôle sa consommation est déjà réduite. Mais cette réduction est-elle suffisante pour compenser cet effort ? Autrement dit, doit-on considérer qu'un kilowatt/heure à économiser au prix d'un effort a la même valeur économique – au signe près – que ce même kilowatt/heure simplement consommé ? Tout dépend si l'économie à réaliser est envisagée comme un gain ou une perte. Pour les ménages qui se trouvent dans ce dernier cas, l'économie est appréhendée comme un coût. Alors elle n'est pas réalisée et c'est pourquoi le dispositif bonus-malus serait efficace. Les autres n'ont pas besoin d'incitation supplémentaire.

Le dispositif bonus-malus n'offre pas seulement une ristourne (le bonus) qui sera financée par les surconsommations.[\[5\]](#) Il vise aussi à informer chaque ménage sur son comportement, qu'il soit vertueux ou pas, ce qui est cohérent avec plusieurs observations récentes de la littérature : un ménage fonde peu sa consommation d'énergie sur des prix marginaux quasi nuls – exprimés en centimes d'euro par kilowatt/heure – et qu'il connaît imparfaitement. Les variations du montant de sa

facture et les annonces de variation de prix jouent un rôle plus grand. De ce fait, ce n'est pas tant les valeurs absolues des bonus et malus qui importent, mais plutôt le signal que leurs valeurs relatives inscrites sur la facture enverront aux ménages.

Certes, la surimposition du dispositif bonus-malus sur les tarifs en vigueur amplifiera dans un premier temps les écarts entre les dépenses des usagers. Mais le bonus qui s'appliquerait sur la facture des ménages dont le comportement profite à tous n'est pas moins légitime que les ristournes dont bénéficient ceux qui, depuis l'ouverture à la concurrence des marchés de détail de l'énergie, ont entrepris de changer de fournisseur.

Malheureusement, le rejet de la proposition de loi Brottes clôt tout débat didactique sur le lien entre économies d'énergie et tarification résidentielle de l'énergie. Le peu d'engouement pour ce sujet dans le débat public est facile à percevoir à la lecture du récent et volumineux rapport de la Commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité. Ce n'est pas si étonnant, dans un secteur où l'on encourage plutôt l'innovation du côté offre. L'effacement diffus en est l'exemple le plus récent.[\[6\]](#) Mais, sans innovation également dans la structure des tarifs de l'énergie, la France pourra-t-elle atteindre son objectif de réduction de la consommation d'énergie ?

---

[\[1\]](#) L'auteur tient à remercier Marcel Boiteux, Marc-Kévin Codognet, Jérôme Creel, Gilles Le Garrec, Marcelo Saguan et Karine Chakir. Les opinions défendues dans cette note n'engagent que la responsabilité de son auteur.

[\[2\]](#) Ce principe est assuré par la péréquation tarifaire : quel que soit le lieu de résidence, la grille tarifaire est la même.

[3] Au motif que cette taxe introduisait une rupture de l'égalité des contribuables devant les charges publiques.

[4] Crampes, C., Lozachmeur, J.-M., 10/09/2012, Les tarifs progressifs de l'électricité, une solution inefficace, *Le Monde*.

[5] Dans le cas où la somme des malus ne suffirait pas à couvrir les bonus, l'Etat devra financer le déficit. Et, même en l'absence de déficit, la répartition des consommateurs vertueux n'étant pas forcément la même d'un fournisseur à l'autre, une péréquation des soldes bonus-malus devra être appliquée afin que chacun finisse avec un solde nul.

[6] L'effacement diffus consiste à interrompre l'alimentation d'un radiateur ou d'un chauffe-eau pendant 10-15 minutes.

---

## **Pigeons : comment imposer le revenu des entrepreneurs ? (2/2)**

Par [Guillaume Allègre](#) et [Xavier Timbeau](#)

Après avoir proposé dans [le projet de loi de finances 2013](#) d'imposer les gains de cession de valeurs mobilières au barème progressif de l'IR, et non plus à un taux proportionnel de 19%, le gouvernement a promis de corriger sa copie, sous la pression d'un groupe d'entrepreneurs qui s'est mobilisé sur le web sous le hashtag #geonpi (pigeons). Un [amendement proposé par le gouvernement](#) prévoit une dérogation à l'imposition au barème sous condition de durée de détention (2 ans), de pourcentage de détention des titres (10% des droits de vote)

et d'activité salariée ou dirigeante. Les entrepreneurs resteraient ainsi soumis à l'imposition au taux proportionnel de 19%. [Dans un premier billet](#), nous avons décrit comment les plus-values devaient être imposées de manière à respecter l'équité avec les revenus du travail. En quoi la situation des entrepreneurs et des personnes possédant une part significative du capital d'une entreprise justifie-t-elle une prise en compte particulière des gains de cession de valeurs mobilières ?

A première vue, l'imposition conjointe des revenus du capital et du travail est particulièrement pertinente pour les entrepreneurs qui peuvent choisir de se rémunérer soit sous forme de salaires, soit, de façon différée sous forme de plus-values de cession. Dans ce contexte, la neutralité de l'impôt est équitable et efficace dans la mesure où elle ne distord pas le choix de l'entrepreneur.

Les défenseurs d'un traitement spécifique de l'entreprenariat avancent plusieurs arguments. (1) L'entreprenariat apporte une forte externalité positive en termes d'innovation, de croissance et l'emploi. (2) Les entrepreneurs sont méritants (ils travaillent dur et prennent des risques). (3) Le risque pris par les entrepreneurs est non-diversifiable. Ils ne peuvent pas compenser leurs moins-values et plus-values, l'imposition des plus-values seules réduit le rendement *ex-ante* de l'entreprenariat, et donc le nombre d'entrepreneurs, la croissance et l'emploi.

Les contre-arguments à ces arguments sont :

(1) L'impôt sur le revenu est un mauvais instrument pour prendre en compte les externalités : à ce jeu-là, les chercheurs, les professeurs, les travailleurs sociaux, les médecins, et en général toutes les professions dans les activités produisant des externalités (santé, éducation, culture, etc.) pourraient prétendre à un avantage fiscal (les journalistes ont réussi à conserver le leur) ; il est donc à

craindre, dans ce contexte, que l'avantage fiscal reflète plus le pouvoir d'influence que l'externalité économique.

(2) Du point de vue de l'équité, il n'y a pas de raison de traiter différemment le revenu risqué des entrepreneurs et les revenus du travail. Un jeune sans réseau qui s'engage dans des études longues prend également un risque : comme l'entrepreneur, il renonce à un salaire immédiat pour un revenu futur incertain (il peut échouer dans ces études, choisir une filière peu porteuse...). Le revenu de l'entrepreneur tient déjà compte du risque et de l'effort : c'est parce que l'entreprenariat est une activité risquée et demandant des efforts qu'elle est potentiellement rémunératrice. Les pouvoirs publics ne peuvent pas – et ne devraient pas – distinguer la part de revenu (du travail ou du capital) qui provient du risque, de l'effort, du talent, de celle qui provient du hasard, du réseau social, et des circonstances. Enfin, tenir compte du risque, en récompensant ceux qui ont la chance de sortir gagnants (ceux qui ont des plus-values) relève d'une vision particulière de l'équité : en présence de hasard, l'équité préconise de compenser les perdants, plutôt que d'abonder la récompense des gagnants.

(3) En termes d'efficacité, en présence d'un aléa, compenser les perdants agit comme une assurance, ce qui incite à la prise de risque. Domar et Musgrave (1944) soulignaient déjà que l'imposition proportionnelle des revenus de l'entreprise encourageait à la prise du risque entrepreneurial. Ce résultat repose sur l'hypothèse d'un impôt négatif lorsqu'il y a des pertes, de sorte que l'Etat se comporte comme un partenaire solidaire. Si cette hypothèse est justifiée pour les grands groupes qui peuvent consolider les gains et les pertes de leurs filiales et/ou reporter en avant certaines pertes, elle est moins légitime pour les entrepreneurs qui ne peuvent pas diversifier les risques qu'ils prennent. La société à responsabilité limitée, la limitation des biens que l'entrepreneur peut gager, la possibilité de pouvoir refuser

un héritage et donc que les dettes éventuelles (y compris fiscales et sociales) des entrepreneurs confrontés à l'échec peuvent alors être effacées (alors que les éventuels actifs, en cas de succès, peuvent être transmis) sont autant de dispositifs favorisant la prise de risque individuelle. Un régime plus favorable d'imputation et de report en avant des déficits et moins-values de cession pour les entrepreneurs et individus détenteurs d'une part significative d'une entreprise pourrait renforcer ces possibilités et accroître les incitations à entreprendre.

Les entrepreneurs doivent pouvoir bénéficier d'un environnement juridique et administratif simple et accessible. Les pouvoirs publics peuvent renforcer l'écosystème entrepreneurial en rapprochant entrepreneurs, financiers (notamment la Banque publique d'investissement), incubateurs et laboratoires de recherches.

*Ex-post*, du point de vue de l'équité comme de l'efficacité, ce sont les entrepreneurs qui échouent, et non ceux qui réussissent, qu'il faut aider *via* des lois sur la faillite personnelle, l'indemnisation chômage, et des régimes favorables de déductibilité et report en avant des déficits. Les subventions implicites à ceux qui réussissent, *via* l'impôt sur le revenu, alors que les récompenses sont déjà potentiellement extrêmement importantes, relèvent au contraire d'une forme de darwinisme social.