

N° 67 - Vendredi 29 septembre 1989

L'ERE DES REFORMES FISCALES

La décennie qui s'achève aura vu les gouvernements des principaux pays industrialisés développer une activité sans précédent dans le domaine de la fiscalité. Le coup d'envoi de ces grandes manœuvres fiscales a été donné par les pays qui, tels la Grande-Bretagne en 1979, souhaitaient rééquilibrer la structure de leurs prélèvements obligatoires en ayant davantage recours aux taxes sur biens et services — en particulier la TVA, dont la place dans la fiscalité des pays membres de l'OCDE a été considérablement renforcée depuis une dizaine d'années. La plupart des grands pays — les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Japon... — ont récemment mis en œuvre des réformes fiscales majeures, ou s'apprentent à le faire (la RFA). Elles ont, pour l'essentiel, concerné les impôts directs, et singulièrement l'impôt sur le revenu des personnes dont les caractéristiques s'en sont trouvées, dans plusieurs cas, radicalement transformées.

En dépit de la grande hétérogénéité qui demeure à l'intérieur de l'OCDE — et des Communautés européennes mêmes — quant à la structure des prélèvements obligatoires⁽¹⁾, il existe une similitude remarquable dans les inspirations et les orientations générales de ces réformes. Ces convergences ne sauraient être purement fortuites et méritent donc que l'on s'y attarde.

La problématique commune des réformes

Les années soixante-dix ont été marquées, un peu partout, par une croissance extrêmement rapide de la part de l'Etat dans l'économie, qu'elle soit évaluée par le poids des dépenses publiques dans le PIB ou par un indicateur de pression fiscale globale telle que la part des prélèvements obligatoires dans le revenu national. En effet, tandis que les dépenses publiques, de transfert pour l'essentiel, augmentaient rapidement du fait de la « crise », les impôts directs connaissaient une progression soutenue qu'alimentait surtout l'inflation. La volonté de stabiliser, voire de réduire, la part des prélèvements obligatoires — et des dépenses publiques, puisque la réticence au déficit budgétaire se renforçait simultanément — dans le PIB a, sans nul doute, représenté l'un des facteurs déterminants de la vague de réformes fiscales amorcée au début de la présente décennie, en particulier dans les pays anglo-saxons.

(1) Voir à ce propos : OCDE, 1987, *La fiscalité dans les pays développés*, Paris ; P. Hardouin, 1987, « Eloge des prélèvements obligatoires », *Lettre de l'OFCE*, n° 44, mercredi 22 avril.

(2) J. Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA. : Harvard University Press ; traduction française : *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, 1987.

Pourtant il est apparu très rapidement que la réduction des dépenses publiques était à la fois malaisée et, dans une certaine mesure, mal tolérée par l'opinion. Tout le monde s'accorde, certes, à souhaiter que le pays, quel qu'il soit, dispose d'un service public efficace et la recherche d'économies dans le fonctionnement est l'un des thèmes politiques les plus porteurs. Mais au-delà, il ne semble pas que la volonté de contenir la croissance du secteur public corresponde à une désaffection à l'égard des consommations collectives ; or le maintien des niveaux existants exige que les dépenses ne soient pas amputées, qu'il s'agisse de l'acquisition par les administrations de biens et services marchands, ou de la rémunération des fonctionnaires qu'il ne peut être question de laisser stagner indéfiniment. De même toute réduction des dépenses d'investissement public — parmi lesquelles il convient d'inclure, outre les infrastructures et la maintenance du patrimoine public, l'éducation, investissement en capital humain — risquerait de compromettre l'avenir.

Ne restent donc que les dépenses de transfert, élément majeur de tous les budgets des pays développés, qui pose le problème plus général des fonctions redistributives de l'Etat. Celles-ci répondent, en réalité, à au moins trois motivations bien distinctes : le souci de solidarité — ou encore de « justice » dans le sens proposé par le philosophe américain John Rawls⁽²⁾ — est sans doute le plus souvent cité, mais il est souvent dominé soit par un motif de type assurance collective (qui caractérise, pour l'essentiel, le fonctionnement de la Sécurité sociale, des assurances chômage et des systèmes de retraite par répartition), soit par un désir d'incitation (qui inspire, par exemple, la politique familiale). Ces deux dernières fonctions des dépenses dites de transfert correspondent, pour une part, à des choix politiques sur lesquels existe probablement un large consensus ; elles sont, en outre, aisément justifiables par des arguments mettant en évidence l'imperfection ou même l'inexistence de marchés privés qui puissent remplir ces rôles de manière satisfaisante.

Il est, en revanche, incontestable que la motivation redistributive « pure », c'est-à-dire le souci de la justice dans la répartition des rémunérations — nettes des prélèvements et transferts —, a connu une perte de faveur certaine dans la hiérarchie des objectifs des politiques budgétaires fiscales de la plupart des pays. Les raisons de cette défaveur sont multiples, et il faut sans doute ne pas mésestimer l'influence d'une version extrême du libéralisme économique qui voit dans toute forme d'interférence de l'Etat avec les résultats des mécanismes de marché un mal en soi. De plus, la tolérance des sociétés occidentales à l'égard de l'inégalité des revenus s'est probablement renforcée, si l'on en juge par l'importante déformation de la répartition des revenus primaires qui a été acceptée depuis le début de la décennie. Mais à cela s'ajoute

la prise de conscience assez générale de l'existence d'un arbitrage entre équité et efficacité économique, arbitrage dont les termes sont peut-être beaucoup moins favorables que ne l'imaginaient les défenseurs de la redistribution par l'État dans les années soixante et soixante-dix.

La mise à plat de la fiscalité sur les revenus des personnes

Les réformes fiscales majeures qui ont été mises en œuvre au cours des années récentes ne visaient pas, le plus souvent, la baisse du taux de pression fiscale globale ; elles ont, au contraire, eu pour objectif explicite le maintien du niveau des recettes de l'État, comme l'illustrent la réforme fiscale américaine de 1986 ou encore les réformes plus récentes des fiscalités japonaise et allemande. Il s'agissait avant tout de modifier profondément les caractéristiques de l'imposition des revenus des personnes, en visant trois buts distincts : simplifier les codes fiscaux, encombrés, au fil des années, par les scories accumulées de retouches successives ; rétablir une certaine neutralité et équité dans le traitement des revenus provenant de sources différentes, en limitant le plus possible le recours aux incitations fiscales — singulièrement en matière d'épargne des ménages ; amoindrir la progressivité des barèmes — devenue très aiguë dans la plupart des pays concernés au cours des années soixante-dix — dans le souci de réduire les distorsions dans les incitations au travail et à l'épargne qu'introduit inévitablement toute fiscalité graduelle.

C'est de l'ampleur des conséquences de telles distorsions sur les choix des individus en matière d'activités procurant des revenus imposables, travail ou épargne, que dépendent les termes de l'arbitrage entre efficacité et « justice ». Le caractère dissuasif de l'imposition progressive a été popularisé, au début de la décennie, par la « courbe de Laffer » et les théories dites de « l'économie de l'offre », qui inspirèrent la première vague de réductions d'impôts mises en œuvre par l'administration Reagan en 1981-1982. Si le creusement du déficit fédéral américain à la suite de cette première expérimentation de l'« économie de l'offre » a quelque peu discrédité cette thèse extrême, il n'a pas véritablement remis en cause le bien-fondé du raisonnement néo-classique dont elle n'est qu'une caricature. Ne pas décourager, au profit d'activités non marchandes, voire de « travail au noir », les activités productrices de revenus imposables en les pénalisant par des taux marginaux d'imposition excessifs : telle est l'orientation commune. Les taux maximums d'imposition ont donc été considérablement abaissés dans tous les pays qui ont entrepris une réforme fiscale : de 75 à 33 % aux États-Unis, de 83 à 40 % au Royaume-Uni, de 56 à 53 % en RFA... En outre le rythme de progressivité de l'imposition dans les tranches médianes a été amoindri et le nombre des tranches réduit (de 25 à 3, dans le cas américain !).

Le souci d'une plus grande neutralité fiscale a d'autre part incité les gouvernements à éliminer une bonne partie des déductibilités existantes et à remettre en cause nombre des régimes spécifiques à certaines catégories de revenus, en particulier les revenus de placements. Ainsi, aux États-Unis, la plupart des revenus d'intérêt et la totalité des plus-values réalisées sur cession d'actifs financiers sont-ils, à présent, imposables selon le régime fiscal de droit commun. Le Japon et la RFA⁽³⁾ ont, de même, sévèrement limité les privilèges dont jouissaient les revenus de plusieurs types de placements. La tendance à l'étranger n'est pas, on le voit, à la défisca-

lisation des revenus d'épargne, même s'il est vrai que les non-résidents bénéficient souvent d'un régime de faveur.

Les avantages d'une réforme fiscale globale

La France a, à ce jour, échappé à la contagion des réformes fiscales globales. Certes des retouches, parfois sensibles, sont apportées chaque année aux différents régimes existants. L'on y perçoit le souci de réduire la pression fiscale sur l'ensemble de l'économie et sur certaines catégories de revenus. Tour à tour, la fiscalité de l'épargne, celle des bénéficiaires des entreprises, la TVA — dans le but affiché de l'harmoniser avec celle de nos partenaires européens —, certaines fiscalités spécifiques... font l'objet d'allègements ponctuels. Mais l'on risque, en procédant de la sorte, de perdre de vue la cohérence globale souhaitable de la fiscalité et d'aggraver, par des ajouts successifs, la complexité déjà considérable des divers régimes. Les réformes fiscales ont cette double vertu qu'elles « rajeunissent » le code fiscal, en élagant la profusion de régimes particuliers et de faveurs spécifiques qui tendent naturellement à proliférer au fil des ans, et qu'elles permettent de se conformer, dans la phase initiale de discussion du moins, à un projet d'ensemble cohérent, même s'il est vrai que les nécessités du consensus politique édulcorent parfois en chemin la pureté du dessein originel.

L'imposition directe des revenus des personnes, qui a constitué partout le principal objet des réformes, souffre en France de maux bien connus : en dépit d'un barème très progressif, son rendement est relativement faible, en raison de l'importance des exonérations — qui font que plus de la moitié de foyers fiscaux échappent à tout impôt sur leurs revenus — et du grand nombre de mesures incitatives qu'il comporte. Tant du point de vue de l'efficacité que de celui de la justice distributive, il convient sans doute de considérer que les cotisations sociales, des salariés en tout cas, sont partie intégrante de la fiscalité des revenus⁽⁴⁾, auquel cas le régime de prélèvements directs dans son ensemble apparaît sensiblement moins progressif, et son rendement plus substantiel. Mais ce régime semble à la fois excessivement progressif, dans la perspective de l'efficacité, et relativement peu efficace, en termes de redistribution des revenus. Il est probablement possible d'en améliorer les performances selon ces deux critères, en s'efforçant de concilier, à l'exemple des nouvelles fiscalités étrangères, une progressivité *moyenne* suffisante et une moindre progressivité *marginale*, pas seulement au sommet mais sur l'ensemble du barème.

Par ailleurs, la multitude d'exonérations et d'incitations spécifiques qui caractérise le système en vigueur ampute singulièrement l'assiette de l'impôt, tout en risquant, du fait de sa complexité même, de ne pas produire les résultats escomptés. La neutralité du régime fiscal n'est pas nécessairement souhaitable et il se peut que le gouvernement soit fondé à tenter d'influencer, par des mesures fiscales spécifiques, les comportements des contribuables en matière de choix familiaux, d'épargne, de placements, etc. Mais il convient de s'assurer que les effets sont suffisants pour justifier les pertes de recettes consenties et les coûts qu'engendrent, pour les contribuables et pour l'administration fiscale, la complexité du système. Et qu'en outre ces encouragements ne compromettent pas la réalisation des autres objectifs de la fiscalité, singulièrement l'instauration d'une structure de revenus après impôts plus « juste ».

Comme le montrent les exemples étrangers, entreprendre une réforme fiscale permet, sinon de résoudre tous ces problèmes, du moins de les poser de manière explicite et cohérente.

Jacques LE CACHEUX
Département des études de l'OFCE

(3) Il est vrai que, dans ce pays, l'essentiel des revenus de placements échappe à toute forme d'imposition, du fait de l'évasion fiscale.

(4) L'institution d'un prélèvement sur l'ensemble des revenus pour financer la Sécurité sociale, timide amorce d'une fiscalisation, constitue une reconnaissance de cette similitude. On notera toutefois que ce prélèvement est proportionnel et ne frappe que les revenus imposables.

QUELLE CROISSANCE ? QUEL PARTAGE ?

Répartir les fruits de la croissance, thème numéro un de la rentrée. Deux conceptions majoritaires s'affrontent en cette période d'activité plus forte que prévu.

L'une, prudente, celle des gestionnaires, prend acte des bons résultats récents, mais les tient pour fragiles, et ne souhaite pas hypothéquer l'avenir. Ce qui a été produit doit être réparti par tiers, le premier pour l'emploi — la réparation du passé —, le deuxième pour l'investissement — la préparation de l'avenir —, le dernier enfin pour la satisfaction du présent.

L'autre, optimiste, celle des mandataires voit s'évanouir les symptômes de crise, et croit en les vertus de la croissance auto-entretenue. Il est possible dès maintenant de répartir intégralement les gains de productivité, tenant pour assuré que d'identiques suivront demain.

Ce ne sont pas là loin s'en faut, les positions extrêmes. Les austères font valoir que pour un pays manifestant un retard d'investissement par rapport à ses partenaires, tous les gains de productivité doivent servir à recapitaliser l'économie. On se rapprochera ainsi au plus vite d'un sentier de croissance optimal. A l'opposé les égalitaires n'acceptent pas de devoir supporter les erreurs passées de gestion économique et considèrent que la répartition des revenus courants est déjà trop distordue à l'avantage du capital. Pour eux un rattrapage des salaires s'impose, au delà des gains de productivité.

A défaut de prendre parti, il nous faut au moins estimer les termes du débat. Celui de la croissance : laquelle avon-nous connue ? Quelle sera-t-elle ? Celui de la répartition : quel est l'acquis ? Y a-t-il des faits nouveaux tendant à la modifier ?

Sur aucune des questions posées il n'y a de réponse précise. En raison tout autant des aléas statistiques que des incertitudes sur l'avenir. Aussi ne peut-on avancer que des ordres de grandeur.

Sur la croissance tout d'abord. Seules sont connues avec une relative fiabilité la production industrielle du premier semestre 1989 et les prévisions qualitatives des chefs d'entreprise portant sur le troisième trimestre. Sur cette base on peut estimer que l'activité industrielle sera pour l'ensemble de l'année supérieure de 4 à 4,5 % à celle de 1988. Est-ce suffisant pour annoncer dès maintenant un PIB en hausse de 4 % en volume sur l'an passé ? Ce chiffre paraît prématurément optimiste si l'on considère que la consommation augmentera de moins de 3 % cette année (sans quoi notre déficit extérieur s'aggraverait), freinant ainsi la production des commerces et services associés, que les transports sont

affectés par le ralentissement des biens intermédiaires, que l'agriculture vit sur ses stocks, et que le climat doux n'a pas été favorable aux dépenses d'énergie. Seul le BTP vient en renfort de l'industrie, mais, pour l'heure, les comptes nationaux trimestriels disponibles sont trop fluctuants pour en apprécier l'exacte contribution.

L'activité peut-elle se renforcer prochainement ? Du côté de la demande des ménages la situation est ambiguë : d'après les indicateurs quantitatifs le pouvoir d'achat se serait au mieux stabilisé au deuxième trimestre après une progression ralentie et le taux d'épargne baisserait ; d'après les enquêtes d'opinion la situation financière resterait jugée satisfaisante et soutiendrait sans excès les intentions d'achat de biens durables (INSEE), l'épargne de précaution se renforçant simultanément (CREP). Ce semestre-ci le pouvoir d'achat va s'accroître, mais une part des gains sera affectée d'emblée à l'épargne, notamment pour rembourser les traites accumulées. Avec la généralisation du crédit, toute inflexion de son essor conduit à prélever sur les achats courants pour financer les biens durables.

Les entreprises industrielles ont revu en hausse leurs dépenses d'équipement pour 1989. Ceci était conforme aux prévisions établies sur la base du climat des affaires. Les profits sont en hausse, l'aisance des trésoreries reste à des sommets, les capacités de production se sont à nouveau tendues. Le gros des restructurations est derrière nous, mais la modernisation reste, dans les projets, en concurrence avec l'élargissement des capacités. Pour produire davantage l'an prochain il faudra donc non seulement accroître les effectifs mais surtout impliquer davantage la main-d'œuvre en place. A comportement inchangé cela exclut d'accroître la production de plus de 3 % l'an prochain, sauf à accentuer les tensions inflationnistes.

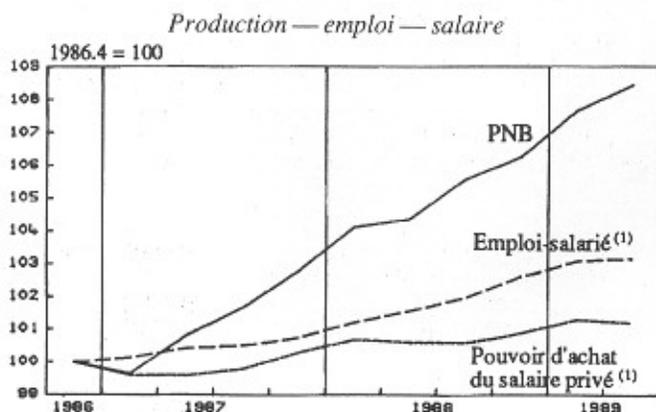
Et la productivité du travail ? Ses gains se sont amplifiés ces dernières années, et dépassent 2 % l'an pour l'ensemble de l'économie. Le décalage entre production et emploi fait que les années de forte croissance sont aussi celles de forte productivité. Cet effet cyclique est peut-être un peu moins marqué à présent, une longue période de restriction des effectifs employés ayant précédé la reprise. Ce qui en subsiste oblige cependant à mettre en doute le maintien en 1990 des 2 % de productivité si la croissance n'est que de 3 %.

Dans la période récente, du deuxième trimestre 1988 au deuxième trimestre 1989, le pouvoir d'achat du salaire horaire n'a gagné officiellement que 0,5 % (ministère du Travail), l'emploi salarié s'est accru d'environ 2 % (moyenne INSEE-UNEDIC), les profits ont plutôt gonflé leur part (sources financières et INSEE). En moyenne annuelle 1989 emploi et profits auront donc chacun un gros tiers. Pour équilibrer la répartition il faudrait que primes et intéressement avoisinent 1 % du salaire annuel. C'est à peu près la proposition faite aux fonctionnaires.

Pour 1990, si la productivité gagne moins de 2 %, l'emploi s'attribuera encore probablement la plus grande part de la croissance. Dans ce cas ni le pouvoir d'achat ni les profits ne sont assurés de toucher leur tiers, quelle que soit l'intensité des conflits que pourrait susciter une haute conjoncture. La seule bonne issue réside dans la recherche conjointe des gisements de productivité que recèlent encore les entreprises françaises, à en juger par les comparaisons internationales récentes.

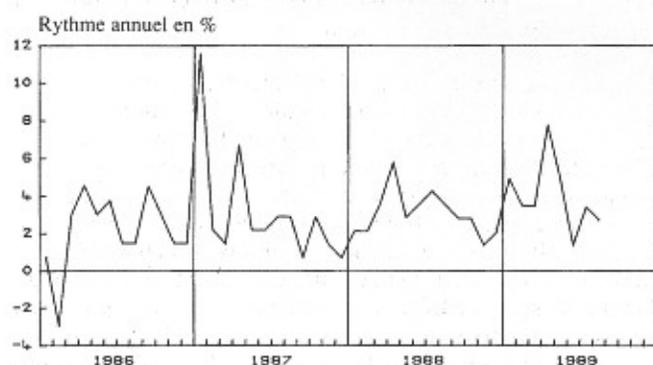
Philippe SIGOGNE

Directeur du département des diagnostics de l'OFCE



FRANCE

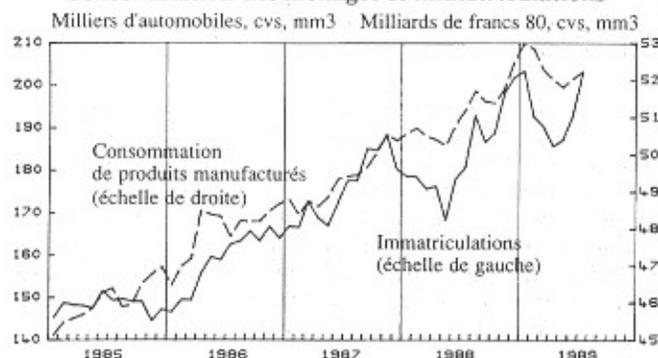
Les prix à la consommation



Source : INSEE.

Les prix de détail ont augmenté de 0,2 % en août, soit 3,4 % sur un an. En glissement sur douze mois notre écart d'inflation avec l'Allemagne fédérale, qui s'est nettement réduit en début d'année, reste inchangé (à 0,5 point). La hausse des prix est traditionnellement faible en août. Ce résultat a cependant été acquis malgré les tensions persistantes sur les prix alimentaires et en dépit du relèvement des tarifs du gaz (2,5 % le 5 août), des reliquats de hausses du tabac (3 % le 17 juillet) et des automobiles. Il a été favorisé par la baisse du prix de l'essence (1,9 %). En septembre, celle-ci ne se prolongerait pas, mais la réduction du taux de TVA de 28 % à 25 (le 8 septembre pour les véhicules, le 15 septembre pour les autres produits hormis le tabac et les jeux de hasard) produira ses premiers effets. Elle minorera de 0,14 point l'inflation en 1989.

Consommation des ménages et immatriculations

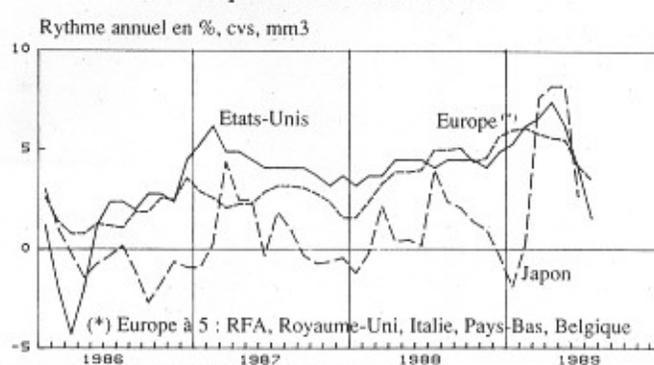


Sources : INSEE, estimations OFCE.

La consommation en produits manufacturés, qui depuis le pic atteint en janvier avait reculé presque chaque mois, a connu un regain durant l'été. Elle aurait progressé de 1,3 % au troisième trimestre (après - 2 %) ; ce qui laisse prévoir, compte tenu de l'amélioration du pouvoir d'achat en fin d'année, une consommation totale en hausse de 2,7 % en 1989. Comme l'an passé, les immatriculations d'automobiles se sont fortement repliées au premier semestre (- 1,8%) pour rebondir en juillet (+ 10,6 %) avec le nouveau millésime. Cette tendance se prolongerait au dernier trimestre. La baisse de la TVA sur l'automobile devrait en effet doper les intentions d'achats, déjà soutenues en mai dernier, même si les avantages fiscaux liés au leasing ont été supprimés. Les immatriculations pourraient largement dépasser 2,3 millions en 1989.

ÉTRANGER

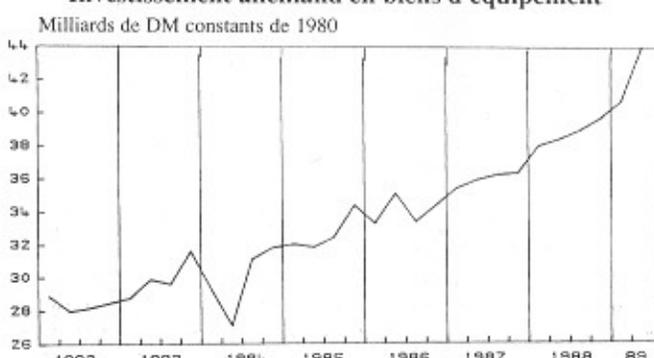
Les prix à la consommation



Sources : données nationales et calculs OFCE

La modération des prix au cours des mois récents atténue les risques inflationnistes dans les principaux pays industrialisés. Les hausses parfois brutales observées en début d'année, qui résultaient de mesures fiscales exceptionnelles, du renchérissement du pétrole ou de surchauffes internes, avaient alimenté les craintes d'une accélération durable de l'inflation. Au cours des quatre premiers mois l'augmentation des prix à la consommation atteignait 6,8 % l'an aux Etats-Unis, 6,2 % en Europe et 4,9 % au Japon. Le ralentissement de l'activité aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, en même temps que l'évolution favorable du cours des matières premières ont atténué les hausses durant l'été. Entre juin et août l'inflation n'a été que de 1,6 % l'an aux Etats-Unis et 3,6 % l'an en Europe. Son taux a été moindre encore entre juillet et août.

Investissement allemand en biens d'équipement



Source : Bundesbank.

L'investissement en biens d'équipement a progressé de 7,9 % en volume au second trimestre par rapport au trimestre précédent. Sur l'ensemble du semestre la hausse atteint 9 % par rapport à la moyenne de 1988. Ce mouvement est dû à l'extension des capacités rendue nécessaire par des taux d'utilisation historiquement élevés (89 % en juin). Il accompagne une révision à la hausse par rapport au début de l'année des prévisions d'expansion, et des plans d'investissement des firmes industrielles : selon l'IFO, tandis qu'au premier trimestre la croissance attendue du chiffre d'affaires pour 1989 était de 4,5 %, au deuxième trimestre elle était de 6 %. Cette évolution résulte des perspectives favorables des demandes étrangères, composées à 55 % de biens d'équipement, et donc de l'effort accru d'investissement des partenaires de la RFA.

L'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) publie sous le même titre « Observations et diagnostics économiques » une Revue trimestrielle et une Lettre le dernier vendredi du mois, sauf en juillet et août. Les signataires s'expriment à titre personnel.

| ABONNEMENTS Tarifs 1989 | LETTRE 10 n°/an | REVUE 4 n°/an | REVUE ET LETTRE |
|----------------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| Institutions, Entreprises | 150 F | 330 F | 420 F |
| Particuliers | 75 F | 210 F | 250 F |

Les demandes d'abonnement sont à adresser à l'OFCE avec un chèque à l'ordre de FNSP-OFCE-Publications.