

ECONOMIE ET FINANCES PUBLIQUES

INTRODUCTION GENERALE

Définition générale des finances publiques

L'expression finances publiques désigne à la fois les dépenses et les recettes relatives aux différentes activités publiques, construites à partir des finances de l'état puis étendues aux autres personnes publiques comme les collectivités locales.

Elles comprennent les dépenses : leur étude permet de connaître les objectifs et les priorités d'une personne publique.

Elles comprennent aussi les ressources : impôts, prélèvement obligatoires, emprunt public.

Le trésor public est au centre de l'organisation des finances publiques. Le trésor manipule les fonds publics et exécute les budgets publics. Il gère aussi la dette publique et intervient sur les marchés financiers et monétaires.

Avec la crise des années 30, on a eu une conception économique des finances publiques. Les idées de KEYNES défendent l'intervention de l'état dans la vie économique.

Définition économique

L'étude des finances publiques est l'étude des moyens par lesquels l'état cherche à réaliser des interventions dans le domaine économique et social, en même temps que la couverture de ses dépenses par des recettes. Cette définition est restrictive.

Définition de RAYMOND BARRE

Les finances publiques traduisent un effort et une volonté : il s'agit de consacrer collectivement une partie de la richesse nationale à l'intérêt général et exprimer la solidarité qui relie les citoyens entre eux.

DOMAINE DES FINANCES PUBLIQUES

Il faut distinguer finances publiques et finances privées et de finances de l'état.

En France, il existe une tradition centraliste (Colbertiste) et on considérait que les finances publiques étaient synonyme de finances de l'état. Cette affirmation est erronée car l'état n'est pas la seule morale publique. En effet, il faut tenir compte des finances des collectivités, des établissements publics, des entreprises publiques et des organismes publics. Il y a cette confusion en France car l'autonomie financière des autres personnes publiques que l'état est très souvent imparfaite. En effet, les collectivités font très souvent appel à l'aide de l'état.

Le secteur qui tend à devenir le secteur financier le plus important est le secteur des organismes sociaux. La gestion financière des dépenses de la protection sociale est placée sous la responsabilité d'organismes indépendants de l'administration publique. Mais, on ne peut pas exclure les dépenses de ce secteur des dépenses publiques : les cotisations sont

ECONOMIE ET FINANCES PUBLIQUES

obligatoires et l'état exerce un contrôle sur ce secteur. De plus, l'état intervient souvent pour rétablir l'équilibre financier de ce secteur.

Il existe 4 secteurs dans les finances publiques :

- secteur étatique
- secteur collectivistes ou secteur décentralisé
- secteur public industriel et commercial
- secteur de la protection sociale

Les finances publiques couvrent un domaine large : la somme des fonds représente plus de 50% des dépenses et des recettes du pays. Les finances publiques et les finances privées sont donc à peu près égales.

Distinction entre finances publiques et finances privées :

-Les points communs : Les personnes privées comme les personnes publiques doivent résoudre des problèmes financiers. Mais, ces problèmes sont différents. Cependant, certains particuliers ont des revenus plus importants que ceux de certaines collectivités. De plus, une entreprise privée doit comme l'état assurer, financer ses dépenses..

-Les différences, spécificités des finances publiques : Les différences tiennent à la nature des objectifs (privé ou public). Toutes les actions de l'état sont dominées par la notion de service public et non un intérêt particulier. Les notions de coût de rendement n'ont pas la même portée pour des personnes privées ou publiques. Les personnes privées y sont très attentives : elles maximisent. A l'inverse, pour les personnes publiques ou l'état, ces notions ne se trouvent qu'au second plan car l'objectif primordial est d'assurer la bonne marche des services publics. Les responsabilités publiques sont plus étendues que celles des personnes privées. Elles sont plus diffuses.

Il existe aussi des différences avec les moyens utilisés : l'état dispose de moyens de contraintes et de persuasion. Il a un pouvoir d'imposition pour trouver ses recettes. De plus, la solvabilité de l'état nation permet d'emprunter plus facilement.

Il existe également des différences sur les méthodes de gestion : Dans le secteur privé, chacun est libre de déterminer ses dépenses et recettes. Pour le secteur public, il doit tenir des règles très strictes : avant le début de chaque années civiles, les autorités doivent prévoir le montant des dépenses et celui des recettes pour l'année future. Cela est rigide car la prévision doit être établi par l'organe exécutif puis doivent être autorisés par l'organe délibératif. Le budget est en effet voté par les parlementaires. Lors de l'exécution du budget, les dépenses et les recettes sont systématiquement contrôlées. La constitution prévoit , qu'en cours d'année le gouvernement peut demander une modification : c'est une loi de finance modificative.

LES GRANDS PROBLEMES DES FINANCES PUBLIQUES

- Choix des dépenses : les décideurs publics doivent se demander quelle doit être la masse totale des dépenses et comment les répartir.

→ Détermination de la masse et détermination des dépenses qui doivent être prise en charge par l'état et le secteur privé : Cette détermination dépend de l'idéologie du gouvernement qui décide du budget. La tendance actuelle est une réduction de la masse : une plus grande partie des dépenses est assuré par le secteur privé. Il faut pouvoir faire la différence entre les besoins à satisfaire par les publics et les privés. En théorie, le besoin public est un besoin de collectivité dont la satisfaction représente une utilité pour le

groupe. En pratique, la distinction est plus difficile : ce sont les autorités politiques qui décident si le besoin est privé ou public.

→ La répartition : les dépenses peuvent être affectées à de nombreux objectifs. Les autorités doivent choisir. On peut donner la priorité aux dépenses sociales, ou à l'investissement public ou aux dépenses de fonctionnement.

- Le choix des ressources :

→ L'importance des ressources : cela concerne les impôts. Il n'y a pas forcément de lien entre les dépenses et les impôts. En effet, en période d'expansion, les dépenses peuvent augmenter sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les impôts. Le rendement des impôts augmente sans que le taux d'imposition augmente mécaniquement. Le choix est difficile en période de récession : les impôts baissent alors qu'il faudrait qu'ils augmentent les dépenses.

→ Répartition des ressources : impôt, cotisation sociales, emprunt public. En pratique, les gouvernements sont de plus en plus limités dans le choix des ressources. Dans une période de récession ou près électorale, on ne peut pas augmenter les taux d'imposition. Dans ce cas, on a recours à une autre solution : déficit budgétaire. Mais, en Europe, il est impossible de laisser courir son déficit. Il reste l'emprunt public. Mais, ici, le problème est la croissance de la dette publique.

CHAPITRE I : L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

SECTION I : La période classique :1815-1914

I. Le cadre politique et idéologique

Sur le plan politique, on a le développement du régime parlementaire. Sur le plan économique, on a la prédominance du libéralisme.

1. Sur le plan politique

Entre 1815 et 1830, le régime politique français est dominé par l'opposition entre deux forces sociales : l'aristocratie et la bourgeoisie. Cela a une conséquence sur le plan des institutions : il y a une lutte entre le pouvoir royal et le parlement qui reflète les intérêts de la bourgeoisie. Sur le plan économique, la bourgeoisie s'installa de plus en plus depuis la révolution. L'aristocratie détient encore l'appareil administratif. Pour asseoir sa domination, la bourgeoisie va essayer petit à petit de contrôler l'état et l'administration avec le régime parlementaire. A l'époque, toutes les règles budgétaires vont avoir pour objectif de limiter le pouvoir de l'administration.

2. Sur le plan économique

Au 17 et 18^{ème} siècle, on a une politique de contrôle autoritaire des activités économiques : Mercantilisme. La bourgeoisie s'insurge. On passe à une idéologie libérale : thèses des Physiocrates : laisser faire, laisser passer. L'état doit laisser l'industrie et le commerce se développer correctement. Cependant, l'activité de l'état se développe dans certains domaines. Son intervention doit assurer le respect des règles du « mécanisme du marché ». L'état peut intervenir s'il ne fausse pas les mécanismes de marché : il doit prendre en charge des activités sans profit. Les dépenses publiques se limitent au fonctionnement des services de l'administration, la sécurité publique et les infrastructures collectives.

II. Les caractéristiques des finances publiques de l'époque

Jusqu'en 1914, les finances publiques se réduisent aux finances de l'état. 3 caractéristiques : dépenses limitées, budget présenté en équilibre, les finances sont considérées comme économiquement neutres.

1. Dépenses limitées

Le 1^{er} souci du parlement est d'autoriser le gouvernement à n'effectuer que les dépenses indispensables ou fonctionnement des services publics pour réduire au maximum les impôts. Les dépenses publiques sont néfastes mais incontournables. Elles sont une restriction de la liberté d'action de acteurs privés. De plus, elles sont une amputation du pouvoir d'achat des agents économiques. En effet, quand l'état dépense, il réduit la

quantité de biens et de services disponibles pour les agents. Il y a un effet sur les prix car les dépenses doivent être financées par l'impôt : baisse du revenu des agents. Pour les classiques, les dépenses publiques sont totalement néfastes. Les dépenses privées ont une utilité plus grande.

Sur cette période, les dépenses sont modérées : 10 à 15% du revenu national obligatoire pour les fonctions de l'état gendarme.

2. L'équilibre budgétaire

Avec le développement du contrôle parlementaire, l'exécutif ne peut plus recourir à des techniques hasardeuses pour financer les dépenses. Il ne peut plus faire de manipulations monétaires. Il ne peut pas emprunter car sur un plan théorique l'emprunt est analysé de façon négative. En effet, il diminue la quantité de fonds disponibles des agents privés (épargne) et le taux d'intérêt de l'emprunt risque d'augmenter si l'état emprunte beaucoup. Si l'état est obligé d'emprunter, l'emprunt doit être affecté à des dépenses d'investissement car ces dépenses bénéficieront aux générations futures qui devront payer des impôts plus importants pour rembourser l'emprunt public.

Dans la réalité, les gouvernements successifs ont souvent eu recours à l'emprunt public, qui avant était perpétuel.

Dans cette analyse, l'impôt est aussi néfaste. La seule solution est donc de réduire les dépenses et d'avoir un budget en équilibre.

Il y a un risque d'endettement trop lourd de l'état. En pratique, les budgets n'étaient pas équilibrés automatiquement.

3. La neutralité des finances publiques

A l'époque, on avait la volonté de ne pas augmenter les dépenses publiques, il faut même les réduire. Leur volume étant limité, les dépenses ne peuvent pas influencer l'orientation de l'activité économique : c'est la neutralité objective.

On défend l'idée de neutralité de l'impôt, d'un impôt équitable : l'impôt ne doit entraîner aucune modification dans la répartition initiale des revenus. On est contre l'impôt progressif mais pour l'impôt proportionnel.

SECTION II : Le développement de l'interventionnisme et la crise des finances publiques : 1914-2000

L'état libéral laisse la place à un état interventionniste. Les finances publiques vont jouer un rôle de plus en plus important dans la régulation de l'économie et dans la redistribution du revenu national. On assiste également au développement des finances sociales et des finances de la protection sociale.

I. Le nouveau contexte

1914-1950 : période de trouble, d'instabilité, de crise en France et dans le monde. Il y a eu 2 transformations importantes :

- Transformation sur le plan politique : On passe au suffrage universel. Les parlementaires demandent une augmentation des dépenses publiques. L'exécutif prend le pouvoir de décision. Le ministre des finances veille au respect de l'équilibre économique et financier de l'état. Le gouvernement n'est d'abord intervenu

qu'exceptionnellement(2 guerres, crise des années 30). Le gouvernement agit par décret. Il y a un déclin du parlement.

- Transformation économique : la 1^{ère} guerre mondiale a obligé l'état à prendre en main la vie économique : c'est l'état de guerre. Puis, l'état est devenu un producteur et est de plus en plus intervenu dans le domaine économique.

II. La crise des finances publiques

1. Augmentation des dépenses

1913 : 5 milliards de francs

1947 : 1000 milliards

Pour expliquer cette augmentation, il faut tenir compte de l'inflation. Les dépenses ont donc été multipliées par 4 au cours de cette période.

Les causes de cette augmentation sont l'interventionnisme public, le progrès technique. Il y a également une tendance naturelle à l'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'état selon PARKINSON (1957). Cette auteur critique la bureaucratie : le nombre de fonctionnaires augmente naturellement sans rapport avec la quantité de travail. La hiérarchie est mise en cause.

2. Déséquilibre budgétaire

Il y a eu une forte augmentation des dépenses publiques qui étaient difficiles à financer seulement par l'impôt (1914-1950). Les impôts étaient peu productifs. Ce sont l'interventionnisme et l'émergence du paradigme de KEYNES qui explique le déficit budgétaire et les dépenses.

Pendant les 30 glorieuses, certains pays ont choisit de rechercher l'équilibre du budget cyclique. En effet, en période d'expansion, les recettes fiscales sont mécaniquement fortes et il y a peu de dépenses : il y a donc un excédent budgétaire. En période de récession, c'est l'inverse : les impôts sont moins important et les dépenses publiques sont justifiées pour relancer le déficit budgétaire. Mais, sur tout le cycle, les excédents compensent les déficits : il y a donc équilibre.

3. Fin de la neutralité

L'état utilise les finances publiques en instruments sur l'économie. Le budget ne peut pas être neutre car il existe des politiques budgétaires expansionnistes ou restrictives.

SECTION III : Les finances publiques modernes en débat

A la fin du 20^{ème} siècle, les finances publiques jouent toujours un rôle très important mais leur poids dans l'économie n'est pas le même selon les pays. Cependant, le développement des finances publiques a débouché partout sur un système d'économie mixte.

Cependant, le poids des prélèvements obligatoires est jugé trop excessif : il y a un coup d'arrêt à l'augmentation des dépenses et des recettes publiques.

La mondialisation et la construction européenne ont mis fin à la souveraineté des états en matière monétaire. Le pouvoir de décision des autorités est moindre. Sur un plan idéologique, on passe de la défense d'un engagement de l'état à un désengagement de l'état : « Etat

Concurrentiel ». L'état intervient en fournissant aux entreprises en concurrence le meilleur cadre d'activité.

I. Les modalités de l'interventionnisme

R. MUSGRAVE : 1959 « La théorie des finances publiques »

Il propose une théorie normative de l'action de l'état. Il commence par préciser les domaines d'intervention nécessaire de l'état. **L'état a 3 fonctions essentielles :**

→ Allocation des ressources (affectation) pour rétablir un usage optimal des ressources au sens de **PARETO** quand le marché est défaillant. **MUSGRAVE** propose une typologie des fondements micro-économique de l'état. Il propose 5 raisons pour lesquelles l'état doit intervenir :

📖 Il faut définir des règles et le droit qui permettent le jeu le plus efficace de la libre concurrence. La concurrence va être régulée chaque fois que les marchés concurrentiels sont efficaces.

📖 Il existe des situations de rendements croissants. La concurrence oblige donc des prix inférieurs aux coûts moyens de production. Ces activités sont utiles à la collectivité mais sont condamnées à disparaître avec l'existence d'un monopole. L'état doit intervenir pour sauvegarder les activités ou réguler l'action du monopole.

📖 Il existe des externalités (effets externes) quand les choix d'un individu modifient le bien-être des autres. Cela sans que le marché conduise l'individu à tenir compte des effets externes qu'il provoque sur les autres (**référence à PIGOU 1920 « L'économie du bien être »**). Si le marché est libre, il n'y a pas de prise en compte des coûts sociaux par les individus. L'état doit intervenir pour éviter une surproduction des nuisances et une sous production d'économie externe (effets positifs).

📖 Il existe des biens collectifs privés : non rivalité des consommateurs et non excluabilité des consommateurs.. Un financement budgétaire est donc nécessaire à la production de ces biens. L'état dispose de moyens de contrainte pour faire payer. Le problème est de connaître les besoins en biens collectifs des individus dans la société. Dans nos sociétés, c'est le processus politique qui doit se substituer au processus du marché.

📖 Il existe dans l'économie des biens tutélaires spontanément offerts par le marché. Mais, l'état considère qu'il doit interférer avec la souveraineté du consommateur. L'état doit corriger les choix individuels.

→ Distribution ou répartition : il faut corriger la répartition spontanée issue du marché, des revenus ou des patrimoines.

Dans une économie de marché, la répartition primaire dépend d'un certain nombre de facteurs. Cette répartition paraît différente selon les philosophies sociales : répartition juste des revenus, répartition égalitaire. Dans une société, il existe des valeurs partagées par tout le monde. Pour respecter ces valeurs, l'état corrige la répartition primaire avec le système d'impôts et de transfert pour une répartition secondaire. Mais, ce système n'est pas le seul. Toutes les politiques économiques ont une incidence sur la répartition des revenus. Mais, en fait, les économistes préfèrent l'approche budgétaire c'est à dire impôts et transfert.

→ Fonction de stabilisation : réguler l'économie. Il faut maintenir un haut niveau dans l'économie d'utilisation des ressources et maintenir la stabilité monétaire : justification des politiques macro-économique, conjoncturelle.

MUSGRAVE est Keynésien.

Ces 3 fonctions sont interdépendantes et très souvent en conflit. Il y a 3 formes de l'interventionnisme étatique :

- ✎ *Interventionnisme compensateur* : il corrige les défauts du marché : politique conjoncturelle contre le cycle.
- ✎ *Interventionnisme correcteur* : il réduit les injustices sociales
- ✎ *Interventionnisme harmonisateur* : il harmonise l'économie, le développement des entreprises privées par des politiques d'aménagement du territoire.

REMARQUE : MUSGRAVE a une totale confiance dans les vertus de l'action publique. Cette démarche repose sur 3 postulats implicites :

- L'état est capable de déterminer des choix collectifs précis et cohérents qui correspondent au bien être collectif.
- L'état est nécessairement performant là où le marché ne produit pas une allocation optimale des ressources.
- Les décideurs publics recherchent toujours et uniquement le bien être collectif.

✓ Critique du 1^{er} postulat : « Théorème d'impossibilité » : 2 conclusions :

- les méthodes démocratiques ne peuvent déterminer, à partir des préférences individuelles, des préférences collectives. Il faut faire appel à la conception personnelle des décideurs publics.
- Comment peut-on considérer la capacité des décideurs à mettre en œuvre efficacement leurs conceptions ? Quelles sont leurs motivations réelles ?

✓ Critique du 2nd postulat : **R. COASE 1937 et 1960**. Pour lui, il n'existe pas de domaines réservés à un mode quelconque de gestion des ressources. L'idée de départ est que les individus rationnels ne peuvent pas se contenter d'une situation où un mieux être collectif est encore possible à l'issue d'un choix spontané et non coordonné. Les individus vont essayer de négocier des accords entre eux, avantageux pour la collectivité, pour approcher de l'optimum collectif. Cela va se faire tant que les coûts de transaction restent inférieurs aux profits attendus. Si les coûts de transaction sont supérieurs aux profits, il faut recourir à une institution, autorité qui impose des choix aux individus. Cela explique l'émergence de l'entreprise, qui est une institution qui remplace des transactions permanentes entre les facteurs de production. Mais, la défaillance d'une institution (entreprise et marché) ne préjuge en rien de la supériorité d'une autre (état). Le passage d'une gestion privée à une gestion publique entraîne de nouvelles charges fiscales et sociales et aussi il y a une disparition de la concurrence donc il y a de nouveaux coûts. Il faut faire une analyse cas par cas pour repérer les meilleures solutions. Il faut avoir une vision pragmatique du rapport entre le marché et l'état.

✓ Critique du 3^{ème} postulat : **J. SCHUMPETER 1942** : La démocratie est un processus dans lequel le peuple choisit un gouvernement à l'issue d'une libre concurrence entre partis politiques. Quelque soit leurs motivations, les hommes politiques sont sous la pression quasi-permanente de la concurrence sur le marché politique. Cette concurrence les contraint à se comporter comme si l'unique objectif était le succès électoral, leurs intérêts personnels. Les choses seraient différentes si les citoyens étaient parfaitement informés, qui seraient en mesure d'évaluer parfaitement les politiques publiques. Il y aurait une sorte de main invisible sur le marché politique.

- Cette main invisible contraindrait les gouvernants à prendre des décisions dans l'intérêt général. Dans la réalité, les citoyens sont ignorants : c'est une forme d'irrationalité. Les auteurs du **PUBLIC CHOICE** reconsidèrent cette irrationalité. Pour

eux, l'ignorance est rationnelle car acquérir de l'information exige, pour tout citoyen, un investissement énorme. Le citoyen n'a aucune rentabilité car il n'a aucune chance d'influer significativement sur les politiques publiques. C'est pour cela qu'ils ne recherchent pas d'information. D'autres travaux complètent cette idée : **OLSON** (groupe de pression) ; **NISKANEN** (analyse de la bureaucratie publique).

- Quel est le bien fondé de l'interventionnisme correcteur ?

Il faut se demander ce qu'est la justice. On peut répondre par l'utilitarisme : **BATAME ; MILL** : « le plus grand bonheur, le plus grand nombre » : la seule mesure légitime du bien et du mal est le plaisir et la peine de l'individu. La seule finalité sociale doit donc être la maximisation du bien être collectif. Sachant que l'utilité marginale des ressources est plus faible pour les riches que pour les pauvres, il faut une redistribution des ressources en faveur des plus pauvres pour augmenter le bien être collectif. Les inégalités sont « justes » car elles augmentent le bien être total. Cela vaut la peine de « sacrifier » certains individus si la majorité en tire avantage. L'état doit intervenir dans cet intérêt général. L'interventionnisme correcteur est donc justifié.

Le problème est que l'utilitarisme affirme le climat absolu d'un intérêt général impersonnel sur l'intérêt individuel. Cela revient à nier l'existence des droits inaliénables de la personne humaine.

Dans les années 1970, on a eu des réactions à l'utilitarisme :

☞ **J. RAWLS 1971 : « La théorie de la justice »** : Il s'oppose à l'utilitarisme selon 2 principes : la liberté et la justice. Chacun a droit au système de liberté le plus étendu possible, tant que ce système est pour tous. Les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de telle manière que l'on puisse s'attendre à ce qu'elles soient à l'avantage de chacun : c'est le principe de différence. Elles doivent être organisées de telle façon qu'elles soient attachées à des positions et fonctions ouvertes à tous : c'est le principe d'« égalité des chances ». L'inégalité trouve une forme de légitimité car elle développe des incitations : innovation de biens produits dans l'économie. La situation des défavorisés s'améliore donc. Il faut se demander comment les individus rationnels peuvent parvenir à un accord unanime sur ces principes : les individus doivent se placer dans une situation hypothétique de « position originelle » où personne ne connaît sa place dans la société, son statut social et ses capacités naturelles. Ils sont sous le voile d'ignorance : ils vont donc choisir des principes de justice emprunté de la solidarité et même d'égalitarisme. Ce comportement a pour conséquence l'adoption de la règle du maximin selon lequel on hiérarchise les solutions possibles en fonction de leurs plus mauvais résultats possibles et on doit choisir la solution dont le plus mauvais résultat est supérieur à chacun des autres mauvais résultats. On retrouve ainsi l'idée que l'inégalité n'est pas un mal en soit dès lors que plus d'égalité aboutirait à appauvrir les individus. Cependant, il doit exister un minimum social dans une société. L'état doit donc exercer une fonction de répartition par l'intermédiaire des transferts, il doit maximiser l'attente des plus défavorisés tout en respectant les conditions de la liberté égale pour tous et les conditions de juste égalité des chances.

☞ **R. NOZICK 1974 : « Anarchie, état et utopie »**. Il a une autre conception des libertés individuelles. Les auteurs nient tout droit d'entraver la liberté individuelle. L'homme est pleinement propriétaire de lui même et ne doit recevoir aucun ordre de la société. Il est propriétaire de ce qu'il crée, de ce qu'il découvre, ce qu'il obtient par l'échange. Les situations sociales sont donc évaluées en rapport aux règles de droit et aux procédures. C'est une vision procédurale de la justice. Si les règles et les procédures sont respectées, il n'y a pas de justice ou d'injustice sociale à invoquer. L'accent est mis sur la justice des moyens. Il n'y a

pas d'intérêt pour la justice des résultats. Il y a un rejet complet de la fonction de redistribution de l'état.

II. Les conséquences de l'interventionnisme sur les prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires sont l'ensemble des versements obligatoires, sans contrepartie directe, versés aux administrations publiques (impôts et cotisations sociales).

L'interventionnisme très diversifié entraîne un système de prélèvements obligatoires très complexe. Ils ont 3 fonctions :

- Fonction financière : elle a été renouvelée depuis la 2nde guerre mondiale. C'est la fonction primaire : il s'agit de couvrir les charges publiques importantes. En France, en 1999, les prélèvements obligatoires représentaient 45,7% du PIB. Le système contributif a été profondément remanié au cours des années pour trouver des ressources. L'assiette a été élargie de façon à toucher toutes les formes de richesses. La complexité s'explique car les prélèvements obligatoires rencontrent des résistances par ceux qui doivent payer. Les hommes politiques doivent imaginer des dérogations pour affronter cette résistance.
- Fonction socio-économique : 2 objectifs : redistribution des revenus et des patrimoines et tous les autres objectifs économiques et sociaux. Il y a donc des prélèvements obligatoires à action structurelle et ceux à action conjoncturelle.
- Fonction politique : toutes les décisions relatives aux prélèvements obligatoires sont politiques.

Cette complexité entraîne forcément des coûts comptables. Le système de prélèvements obligatoires ne fonctionne qu'au prix d'une consommation des ressources (travail). C'est le coût de la collecte des prélèvements obligatoires. On ne peut pas le mesurer car il provient des contributeurs.

Il y a aussi des coûts économiques et sociaux. En effet, la complexité influence l'efficacité des dispositifs pour prélever les ressources. Il existe des risques d'évasion ou de fraudes fiscales. Cette complexité influence aussi les comportements des agents économiques, sur l'offre et la demande de travail.

REMARQUE : Cette complexité entraîne une nouvelle forme d'inégalité entre ceux qui sont avertis et ceux qui subissent beaucoup plus ce système de prélèvements obligatoires.

Cette complexité entraîne aussi une opacité, une commodité pour les décideurs publics.

CHAPITRE 2 : DEPENSES ET RECETTES PUBLIQUES

SECTION I : Les dépenses

I. L'importance des dépenses

Dépenses de l'état, des collectivités locales et des organismes sociaux.

On a une augmentation des dépenses des collectivités locales car le développement économique a favorisé l'urbanisation et que la loi de décentralisation de 1982 donne plus de responsabilité aux collectivités. De plus, les collectivités se sont beaucoup endettées. Elles doivent rembourser les emprunts.

Les organismes sociaux ont également augmenté les dépenses. **3 éléments** :

- les comptes de la sécurité sociale : les régimes obligatoires et complémentaires
- les comptes des administrations de sécurité sociale : comptes précédents + les régimes d'indemnisation du chômage
- les comptes de la protection sociale : comptes précédents + régime d'intervention sociale des pouvoirs publics, toutes les prestations de toutes les personnes publiques.

Dans les prestations des dépenses sociales, les $\frac{3}{4}$ représentent les risques vieillesse et santé et un $\frac{1}{4}$ la famille et l'emploi.

Les causes de l'augmentation de ces dépenses sont la situation des sans emploi, la politique familiale de la France avec des résultats mitigés, les mesures de lutte contre l'exclusion qui sont coûteuses. Le taux de pauvreté est d'environ 10% de la population : le seuil de pauvreté dans les pays européens est calculé en termes relatifs : il est inférieur à la $\frac{1}{2}$ du revenu médian.

Il y a aussi une augmentation des dépenses de santé. De plus, il y a un vieillissement de la population. A partir d'un certain âge, les dépenses de santé augmentent. Cependant, les besoins de santé sont repoussés dans le temps. Le vieillissement de la population ne contribue que modérément à l'augmentation des dépenses. Ce sont les progrès de la médecine, les nouveaux traitements coûteux qui y contribuent. Dans ce secteur, les conséquences du progrès techniques sont ambiguës. D'un côté, le progrès permet des gains de productivité entraîne une baisse du coût des soins. D'un autre côté, il y a beaucoup de main d'œuvre dans ce secteur. Les gains de productivité du facteur travail sont plus faibles en comparaison avec les autres secteurs de l'économie. Le coût unitaire augmente donc. De plus, les français sont les plus gros consommateurs de médicaments. Les marges de rentabilité des grands laboratoires français est inférieure aux étrangers. Ces entreprises ont une trop petite taille : cela empêche de véritable économie d'échelle. La politique des pouvoirs publics, en ce qui concerne l'offre de médicaments, a été fondée pendant longtemps sur des prix fixés par l'administration. Ces prix sont inférieurs que ceux pratiqués à l'étranger. Les laboratoires compensent cette faiblesse de prix par le développement des quantités. Il y a donc une surconsommation de médicaments en France.

On peut également évoquer la régulation difficile de notre système de santé. Les coûts pour certains traitements sont très importants. Il y a donc une justification de l'existence d'une assurance obligatoire. Cette assurance maladie pourrait fonctionner comme celle de la responsabilité civile proposée par des entreprises privées en concurrence. Cependant, l'assurance maladie a une spécificité : la gravité des risques concentrée sur un petit nombre de personnes. La concurrence conduit les assureurs à segmenter la clientèle. Ils fixent pour les segments une prime correspondant au coût actuariel. Compte tenu des risques pour certaines

personnes, certaines primes seraient trop importantes pour certains. Cela justifie l'assurance publique universelle.

L'assureur, qu'il soit privé ou public, rencontre des difficultés dans les relations avec les assurés et les producteurs de soins. Qu'il soit privé ou public, l'assureur rencontre les mêmes difficultés. Mais avec la concurrence, les assureurs privés seraient plus incités à surmonter les difficultés. Il existe des difficultés ex-ante : si une personne est assurée pour un risque, elle va prendre moins de précaution pour ce risque. Il existe également des difficultés ex-post : s'il y a un dommage, l'assuré ne limite pas le coût de la réparation du dommage. C'est l'aléa moral. Dans la santé, l'aléa moral ex-ante ne compte pas beaucoup. Par contre, l'aléa moral ex-post est très important dans le cadre du système de sécurité sociale.

Il existe également des difficultés liées à l'asymétrie d'information. En principe, seul le médecin connaît l'information complète. L'assuré ne l'a pas.

Les prestations de soins se développent car il n'y a pas de contrôle efficace.

Il existe aujourd'hui le principe de précaution. Il y a des prescriptions importantes contre le risque d'erreur.

Les autorités ont également tenté une régulation du système de remboursement des frais de santé en 1996 : fixation d'un plafond de dépenses chaque année en automne.

II. La diversité des dépenses publiques

On classe les dépenses selon **3 formules** :

- classement budgétaire : classement selon le service : ministère au niveau de l'état
- classement économique : classement selon l'influence des différentes dépenses sur l'économie : 3 éléments :

→ Dépenses de fonctionnement : ce sont les plus importantes : c'est la 1/2 des dépenses de l'état : dépenses de personnel ; dépenses liées à la marche des services.

→ Dépenses de transfert : 35% des dépenses de l'état. Ces dépenses sont inscrites au budget d'une personne publique. Elles ne correspondent à aucune véritable consommation, à aucune véritable charge. C'est une opération de redistribution : fonction d'encouragement des objectifs d'intérêt général mais les assurer lui-même. 6 secteurs sont concernés :

📖 secteur social : assistance de l'état

📖 secteur économique : subvention de l'état

📖 secteur de l'éducation et de la culture : aides de l'état aux familles

📖 secteur des collectivités locales : subvention de l'état

📖 dette publique : enregistrement des charges d'intérêt des emprunts du trésor public

📖 secteur extérieur : cotisation versée par l'état pour les organisations internationales.

→ Dépenses d'investissement : 15% des dépenses de l'état. Ce sont les dépenses les plus importantes des régions.

Dans le cas français, les dépenses de fonctionnement sont incompressibles. Pour réduire les dépenses publiques, il faut comprimer les dépenses d'investissement. C'est pour cette raison que ce sont les régions qui s'occupent de ces dépenses et non l'état.

- classement fonctionnel : il y a 10 grandes fonctions qui sont découpées en sous-fonction.

REMARQUE : S. SURREY 1967 : La notion de dépense fiscale est relative aux recettes perdues pour l'état. En effet, il existe des dispositions dérogatoires à la règle d'imposition

générale qui bénéficient à certaines personnes : ex : exonération ; crédit d'impôt. Elles représentent des montants importants (environ 200 milliards par an).

III. Les déterminants à long terme de l'évolution des dépenses publiques

A. WAGNER 1911 : loi de l'augmentation des dépenses publiques et des activités de l'état.

Il constate que les dépenses publiques augmentent plus vite que l'activité économique globale. C'est une tendance de longue période qui s'explique par 3 raisons :

- l'industrialisation conduit à une complexité croissante de l'activité économique : il faut de nouvelles formes d'organisation de la vie collective. Il faut une augmentation des dépenses relatives aux fonctions régaliennes de l'état.
- Le développement économique s'accompagne aussi d'une augmentation de la demande de biens spécifiques comme l'éducation, la santé... Ces biens doivent être, par nature, offerts par l'état.
- Le développement économique repose sur le progrès technique : c'est un investissement important que seul l'état doit effectuer.

C'est la loi d'augmentation des dépenses publiques.

Thèse de A.T. PEACOCK et J. WISEMAN 1967 : étude empirique : l'évolution des dépenses publiques est marquée par l'influence des crises majeures : guerre, crise économique.

Il existe une charge fiscale maximale tolérable par les contribuables. Dans les périodes normales, les gouvernements ne peuvent pas augmenter les dépenses publiques car les contribuables résistent par des révoltes fiscales ou des fraudes ou évasion fiscale. En période de crise, la conception des gouvernements envers les dépenses publiques et celle des contribuables convergent : il y a un effet de déplacement et augmenter les dépenses. Une fois la crise passée, le niveau des dépenses reste au niveau de son augmentation : effet de cliquet. Les contribuables acceptent une charge fiscale plus importante. Les auteurs du PUBLIC CHOICE parle de la myopie du contribuable : ils sont plus tolérants.

REMARQUE : Les 2 thèses retiennent l'irréversibilité des dépenses publiques. Elles ont été pertinentes pendant les 30 glorieuses mais depuis les années 1980 elles sont remises en cause. Sous l'influence des libéraux, les autorités se sont liées les mains. La mondialisation contraint les autorités budgétaires à la rigueur.

SECTION 2 : Les ressources

I. Les ressources obligatoires

On parle de prélèvements obligatoires. Le contenu de ces prélèvements est différent d'un pays à l'autre.

C'est l'obligation de payer une somme d'argent qui ne résulte ni d'une obligation contractuelle ni d'une sanction. Cette somme est prélevée par voie d'autorité. Ces 10 dernières années, les prélèvements pour l'état ont moins augmenté que ceux des collectivités locales et des organismes sociaux.

Les prélèvements comprennent :

- Les impositions de toute nature : ce sont les prélèvements sans redevance pour service rendu, sans taxe parafiscale, sans cotisation sociale. Ce sont les impôts : l'impôt est une prestation pécuniaire requise des contribuables par voie d'autorité d'après leurs facultés contributives à titre définitif sans contre partie directe. Chacun doit payer l'impôt en fonction de ce qu'il peut.
- Les taxes : prélèvement opéré par l'usager d'un service public. C'est une taxe obligatoire même si le contribuable n'utilise pas le service public mis à sa disposition.
- La redevance obligatoire : sa contre partie et son montant sont fixé en fonction du coût du service rendu : « critère de l'équivalence »
- La para fiscalité : ce sont les prélèvements effectués au profit d'une personne morale autre que l'état, les collectivités locales et les établissements publics administratifs. L'état met son pouvoir d'imposition à la disposition de certains organismes publics ou privés. Les taxes para fiscales sont perçues dans un intérêt économique et social. On connaît la destination de ces taxes. Il y en a environ 80 en France dont la redevance télévisuelle.
- Les prélèvements sociaux (cotisations sociales) : ce sont les apports de personnes protégées ou de leurs employeurs à des institutions distribuant des prestations. En France, la tendance est à une fiscalisation de la sécurité sociale. En Europe, le financement de la production sociale était assuré par un système d'assurance sociale fondé sur des cotisations dans un cadre professionnel. Ce système est géré par les partenaires sociaux appelé système contributif ou modèle BISMARKIEN. Il existe un 2nd système fondé sur l'impôt : système de sécurité sociale : l'impôt payé par tous est un élément de solidarité : modèle BEVERIDGIEN : il est géré par l'état. Aujourd'hui, dans la plupart des pays, il y a une combinaison de ces 2 systèmes.

II. Les ressources non obligatoires

Elles ont toujours une contre partie : **3 catégories** :

- les rémunérations pour services rendus : taxe ou prix payé par les individus : ex : entrée aux musées.
- Les revenus divers : ce sont les ressources de l'état que lui rapporte son patrimoine, les revenus exceptionnels : vente d'une partie du patrimoine comme les privatisations.
- L'emprunt public : prestation pécuniaire que les agents privés versent volontairement aux personnes publiques contre intérêt. Les techniques de l'emprunt d'état ont évolué :

3 périodes :

→ Avant 1977 : on a recours à l'emprunt pour une durée relativement longue (15 à 20 ans). Le taux d'intérêt était faible, inférieur au taux d'inflation. Ces emprunts entraînaient des privilèges fiscaux et clauses d'indexation. Ce sont des pertes pour l'état. EX : emprunt PINET : pas de droit de succession ; emprunt GISCARD : indexation sur l'or

→ 1977-1985 : les emprunts sont sans avantages fiscaux. Il n'y a plus d'indexation. Les taux d'intérêts étaient plus élevés et les emprunts étaient moins longs.

→ 1985- aujourd'hui : création d'un marché de titres de créances négociables. L'état émet par l'intermédiaire du trésor public 2 catégories d'emprunt :

📖 *Bons du trésor négociable sur le marché monétaire* : ils sont émis à taux fixe. Tout le monde peut en acheter. Ils sont négociables tout le temps. 3 avantages : sécurité, liquidité ; toutes les échéances souhaitées.

📖 *Obligations assimilables du trésor sur le marché financier* : elles sont à moyen ou long terme. Les principaux investisseurs sont les investisseurs institutionnels avec 80% des obligations d'état.

ECONOMIE ET FINANCES PUBLIQUES

Pour financer les déficits conjoncturels, l'état utilise les bons du trésor à court terme.
Pour financer les déficits structurels, il utilise les obligations à long terme.

CHAPITRE 3 : LA FISCALITE DE L'ETAT

SECTION 1 : Les éléments fondamentaux

I. Classification traditionnelle

On oppose les impôts étatiques et les impôts locaux. Cette opposition permet d'apprécier le degré de décentralisation. La répartition entre les impôts d'état et ceux locaux est inégalitaire, en faveur de l'état. Pour les états fédéraux, une partie importante des impôts est prélevée au niveau des cantons.

Il y a **3 relations possibles** :

- unité du système fiscal : l'état perçoit les impôts et reverse une partie aux collectivités.
- Fiscalité additionnelle : la fiscalité locale est greffée à la fiscalité étatique. Il n'y a pas d'impôt local propre.
- Les 2 systèmes totalement distinct

En France, il y a les 3 types de relations. Il y a une étatisation incontestable. C'est le parlement qui décide des dégrèvements des impôts locaux.

On doit distinguer les impôts directs et indirects.

- **Distinction impôt direct et impôt indirect** :

→ Impôt direct : il repose sur des données constantes, principalement le revenu et le capital des agents. Il frappe les personnes dans leur existence (impôt de capitation) ; dans leurs ressources (impôt sur le revenu) et dans leur situation (impôt sur le capital). Ils sont levés par voie de rôle c'est à dire en fonction d'une liste de l'administration fiscale des contribuables ou par voie de cadastre pour les impôts locaux. Leur perception se fait à intervalle régulier (1 fois par an). Leur montant passe directement du contribuable au percepteur.

→ Impôt indirect : ils portent sur des faits intermittents. Leur exigibilité se fait par le passage d'une frontière ou par mutation de la propriété (ex : droit de succession ; T.V.A). Leur perception se fait tout le temps.

Il faut faire la différence entre le redevable de l'impôt et le contribuable. Le redevable doit verser l'impôt au trésor tandis que le contribuable supporte effectivement l'impôt. Dans les impôts indirects, le redevable est différent du contribuable. Sur un plan psychologique, c'est l'impôt indirect qui est le plus mal perçu.

- **Distinction impôt réel et impôt personnel**

→ Impôt réel : il porte sur un élément économique sans considération de la situation personnelle du détenteur de l'élément économique (ex : taxe foncière sur le plan local).

→ Impôt personnel : il touche l'ensemble de la capacité contributive d'un individu. Il tient compte de la situation personnelle de l'individu (ex : impôt sur le revenu). On a une tendance à l'augmentation des impôts personnels et à une personnalisation de certains impôts réels (ex : il y a différents taux de T.V.A).

- **Impôt analytique et impôt synthétique** :

→ Impôt analytique : il porte sur un seul élément du patrimoine ou du revenu (ex : anciens impôts cédulaires sur le revenu).

→ Impôt synthétique : il frappe une situation économique prise dans son ensemble (ex : impôt général sur le revenu).

La plupart du temps, l'impôt analytique est proportionnel et celui synthétique est progressif. La tendance est que l'on passe de l'analytique au synthétique car l'impôt synthétique est plus neutre sur un plan économique et a un meilleur rendement.

- **Distinction impôt sur le revenu, impôt sur la dépense et impôt sur le capital**

Dans le système français, il existe ces 3 sortes d'impôts car l'impôt est un impôt sur la richesse qui se présente sous la forme du revenu et du capital. Mais, cette richesse peut être aussi appréciée à partir des dépenses de l'individu.

→ Impôt sur la dépense : il peut être particulier comme pour les accises ou général comme pour la T.V.A.

→ Impôt sur le patrimoine : il ne faut pas confondre impôt sur le capital et impôt en capital :

L'impôt sur le capital est un impôt qui s'ajoute à l'impôt sur le revenu du capital. En principe, cet impôt est inférieur au revenu du capital.

L'impôt en capital est en réalité le fait de vendre une partie de son capital pour payer ses impôts.

II. La procédure d'imposition

Il y a 3 opérations :

- l'assiette : c'est l'ensemble des opérations administratives qui ont pour but de rechercher et d'évaluer la matière imposable. Asséoir l'impôt signifie déterminer la base d'imposition. La recherche se fait selon 2 procédés :

→ le rescencement : les agents de l'administration se déplacent et vont repérer la matière imposable c'est à dire les signes extérieurs de richesse : impôts locaux, impôt de solidarité sur la fortune.

→ la déclaration d'existence : le contribuable déclare lui même son activité, ses revenus...

L'évaluation se fait selon 3 manières :

→ méthode indiciaire : signes extérieurs de richesse : ancien impôt sur les portes et les fenêtres

→ évaluation forfaitaire : on détermine le montant de l'impôt en fonction d'un forfait : ex : Bénéfices agricoles.

→ évaluation réelle : la méthode de la « confession fiscale » est la plus répandue : c'est le contribuable qui fait une déclaration dans laquelle il évalue réellement sa base d'imposition. L'administration contrôle les valeurs données.

- la liquidation de l'impôt : Cette opération consiste à déterminer le montant de la dette fiscale du contribuable. La liquidation rend la dette fiscale liquide. Cette dette est payable et exigible dans un certain délai. La créance existe toujours vis à vis du fisc. La liquidation incombe en principe au fisc. Pour l'impôt sur les sociétés, elle incombe au contribuable.

Il existe des cas où l'impôt est perçu par voie de prélèvement à la source : ex : C.S.G ; impôt sur le revenu dans les autres pays que la France.

Le tarif de l'impôt est une notion assez complexe qui comprend des abattements sur la base d'imposition ; des exonérations et de possibles déductions.

Dans notre système, l'impôt est de quotité c'est à dire que les taux d'imposition sont connus par avance.

Il existe 2 types d'imposition :

→ le taux spécifique : il est fixé en unité monétaire, en unité de quantité ou en volume de biens : ex : accises sur l'alcool.

→ Le taux ad-valorem : il porte sur la valeur des biens imposables.

D'une manière générale, la tendance est la baisse du taux d'imposition mais ce mouvement ne doit pas faire illusion car le taux de l'impôt n'indique pas toujours le poids véritable de l'impôt. Il faut distinguer entre le taux réel et le taux légal de l'impôt. On peut avoir un taux réel qui est supérieur au taux légal si le taux légal porte sur des prix déjà taxe incluse. De plus, les autorités fiscales peuvent compenser la baisse du taux par des manipulations d'autres éléments du tarif comme par l'élargissement de l'assiette par exemple.

- Le recouvrement de l'impôt : Sous l'ancien régime, on avait l'affermage de l'impôt c'est à dire que le fermier s'engageait à récolter les impôts pour l'état. Après la Révolution, on a créé des institutions qui s'appelaient les « régies financières ». En 1948, on a créé l'administration de la direction générale des impôts. Le recouvrement se fait par le trésor public.

Le contribuable doit payer l'impôt. L'impôt est ordonné ou spontané. En cas de non paiement, il y a dans un 1^{er} temps le commandement « ordre de payer », puis 2 contraintes :

→ avis à un tiers détenteur : les débiteurs du contribuable sont interpellés par le fisc pour payer la dette du contribuable.

→ la contrainte par corps : prison

SECTION II : Quelques grands impôts étatiques

I. Les origines de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés

En France, à partir du 15^{ème} siècle, la fiscalité royale est devenue ordinaire : les impôts étaient prélevés de manière épisodique. Puis, ils sont devenus permanent pour financer une armée permanente. Jusqu'à la Révolution, l'impôt était la « taille ». Dans la France du Nord, la taille était personnelle tandis que la France du Sud, elle était réelle. Dans la France du Nord, les nobles et le clergé ne payaient pas cet impôt. Seul le 1/3 état supportait cet impôt. Cet impôt ne rapportait pas assez donc on a créé de nouveaux impôts pour avoir des ressources.

La révolution va modifier fondamentalement le système fiscal. Certains principes fondamentaux du système fiscal ont été dégagés par la Révolution :

- égalité devant l'impôt : droits de l'homme
- réduction maximale des contacts entre le fisc et les contribuables
- instauration d'une fiscalité réelle c'est à dire qui porte sur les biens : fiscalité indiciariaire
- le système fiscal doit reposer sur la richesse foncière (physiocrate).

Après la Révolution, l'assemblée constituante a créé 3 impôts dits de « contribution » :

→ **1790** : contribution foncière ; accises sur biens fonciers. Le propriétaire était imposé sur la valeur locative des biens.

→ **1791** : contribution personnelle nobiliaire : elle reposait sur le logement : fonction locative du logement.

→ **1791** : la patente : cet impôt concernait les industries et les commerçants : cela ressemblait à un loyer.

Le directoire en **1798** rajoute une 4^{ème} contribution qui est la contribution sur les portes et les fenêtres.

Ces 4 impôts sont aujourd'hui appelés les 4 vieilles. Ces impôts étaient proportionnels c'est à dire que tous les contribuables sont égaux devant l'impôt.

A partir des années 1850, ces 4 impôts et les autres avaient **3 désavantages** :

- ils sont indifférents à l'activité économique : l'impôt est d'un même montant quelque soit le résultat de l'activité. En période de croissance, les recettes publiques n'augmentent pas automatiquement.
- Ils sont devenus inadaptés à l'état de la richesse en France. A la fin du 18^{ème} siècle, la matière imposable est la richesse immobilière. Mais, à la fin du 19^{ème}, elle est concurrencée par la richesse mobilière. En 1872, on a créé un impôt sur le revenu des valeurs mobilières.
- Ils sont injustes, ils reposent sur des indices, sur des signes extérieurs. Or, ces indices, pour être pertinents, devraient être régulièrement corrigés. Mais ce n'était pas le cas. De plus, les signes extérieurs sont souvent très différents de la situation réelle.

Malgré ces inconvénients, il n'y a pas eu de réforme fondamentale de la fiscalité au 19^{ème} siècle à la différence d'autres pays. La France est en retard sur ce point.

Au début du 20^{ème} siècle, **J. CAILLAUX (1900)** propose de réformer les impôts directs (ministre des finances). Cela n'a pas été possible en 1900 et en 1907. En 1909, les députés acceptent le projet de réforme de **CAILLAUX** mais les sénateurs l'ont refusé. En 1914, les sénateurs finissent par accepter.

Le **système CAILLAUX** est un ensemble d'impôts proportionnels et indépendants qui touchent chaque catégorie de revenu. C'est aussi un impôt complémentaire progressif sur le revenu global (ancêtre de l'impôt sur le revenu).

La 1^{ère} partie du système consistait en 6 impôts cédulaires : Loi de juillet 1917. Ce système a été conservé jusqu'à la 2^{nde} guerre mondiale. Il a été amélioré par la personnalisation d'avantages de l'impôt sur le revenu : en 1945, on a introduit le quotient familial. Puis, en 1948, on parle de surtaxe progressive et non plus d'impôt général sur le revenu. Pour les entreprises, on supprime l'impôt cédulaire sur les bénéficiaires. Il est remplacé par un impôt proportionnel (environ 24% du profit). C'est la naissance de l'impôt sur les sociétés. En 1958, son taux était de 50%. Aujourd'hui, il est de 33,33%.

En 1959, on a supprimé l'impôt cédulaire pour les ménages et on parle d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Depuis 1971, on parle d'impôt sur le revenu.

II. Les origines de la T.V.A

Cet impôt existe pratiquement dans tous les pays. Il a été inventé par **M. LAURET**. C'est un impôt qui taxe de façon productive la consommation des ménages.

- en 1917, il y a un 1^{er} impôt qui taxe la consommation des ménages avec 3 taux différents selon les biens consommés. Son rendement était médiocre.
- En 1920, on a un 2nd impôt qui était la « taxe générale sur les affaires ». Elle taxait toutes les transactions aussi bien le gros et le détail faites par des personnes qui achetaient pour revendre. Il existait également une « taxe sur les services » avec un taux différent en fonction des types de biens. Mais, l'inconvénient majeur était que la taxe était perçue plusieurs fois sur une même marchandise.
- En 1925, on a proposé une « taxe unique sur les produits ». Le problème était qu'il y avait une multitude de produits avec un taux différent.

- **En 1936**, on crée une « **taxe à la production** » qui était payée quand le denier producteur vend au 1^{er} commerçant. Ce n'était toujours pas le bon impôt car le paiement de l'impôt était concentré sur un petit nombre de redevables c'est à dire les derniers producteurs.
- **Pendant la guerre**, il fallait trouver des ressources : on a une « **taxe d'armement** » qui était de 1%. En 1940, elle devient la « **taxe sur les transactions** ».
- **En 1948**, le principe de la T.V.A naît. Chaque agent paye une fraction de l'impôt sur la base de la valeur qu'il ajoute à une marchandise. En 1948, la valeur ajoutée correspondait à la différence du prix de vente et des impenses à l'exception des investissements. Les impenses sont les dépenses faites pour l'amélioration ou l'entretien d'un bien : c'est la consommation intermédiaire.
- **En 1955**, on admet la déduction des investissements. On parle alors de T.V.A. Petit à petit, on a généralisé cet impôt. **En 1968**, la T.V.A s'applique aux ventes du commerce de détail et aux prestations de services alors qu'avant elle ne s'appliquait qu'aux ventes du commerce de gros. La T.V.A touche désormais les consommateurs. La directive Européenne de 1967 étend la T.V.A à toute la communauté économique européenne.

III. Quelques grands impôts contemporains

A. L'impôt sur le revenu

Analyse comparative : p. 6 du document

Dans tous les pays de l'O.C.D.E, l'état prélève un impôt sur le revenu. La plupart des études se limitent à la comparaison des taux marginaux maximaux c'est à dire du pourcentage le plus élevé des impôts appliqué à chaque unité monétaire additionnelle. Or, 22 des 29 pays étudiés prélèvent d'autres impôts sur les revenus que l'impôt sur le revenu traditionnel. Il faut donc tenir compte du taux combiné de l'ensemble des impôts applicables aux revenus des personnes physiques.

Tableaux : année 1998 : il faut avant tout connaître la philosophie du système d'imposition du pays. Par exemple, un certain montant des revenus peut être exonéré. On parle alors d'exonération personnelle ou d'abattement personnel qui peut être différent selon les pays.

Il existe un autre système que l'abattement qui consiste à imposer la totalité du revenu et accorder une réduction de la charge fiscale sous la forme d'un crédit d'impôt de base.

Sur le tableau, dans l'ensemble, la structure de l'impôt sur le revenu est la même dans les pays de l'O.C.D.E. Mais, la charge fiscale des différents contribuables dans la même situation est différent d'un pays à l'autre. Les exonérations ne sont pas les mêmes dans les pays. Les revenus qui dépassent le seuil d'exonération sont répartis dans les tranches d'imposition. A l'intérieur d'une même tranche, il y a le même taux d'imposition. Le taux augmente si on augmente les tranches. C'est un impôt progressif c'est à dire que plus le revenu imposable du contribuable est élevé, plus la part du fisc est élevé. Il faut faire référence au fait que si on bénéficie d'une exonération personnelle ou d'un crédit d'impôt, la conséquence n'est pas la même pour le contribuable. Le système d'exonération favorise les grands revenus. Dans un système avec un crédit de base, il n'y a pas de différence entre gros et petit revenus : si l'impôt est de 0, l'individu touche quand même son montant de crédit d'impôt : le fisc lui fait un chèque. C'est l'impôt négatif.

Pour une comparaison, il faut aussi savoir que le degré de progressivité dépend aussi de la longueur de la tranche d'imposition et des différents taux de tranches.

2 REMARQUES :

- **il faut distinguer le taux légal d'imposition et le taux réel.** Il y a des pays où l'impôt payé fait l'objet de beaucoup d'abattements et il peut y avoir un taux élevé avec beaucoup d'abattements ou taux faible avec peu de possibilité d'abattements : le résultat est le même.
- **Il existe d'autres impôts sur le revenu** que ceux de l'administration centrale, surtout dans les états fédéraux car il existe des impôts sur le revenu au niveau des collectivités.

Pour avoir une idée complète sur l'impôt sur le revenu, il faut tenir compte des cotisations sociales. Il existe des différences pour les pays dans la logique de solidarité et d'assurance.

Caractéristique en France :

- **Application du principe de territorialité :** l'état français perçoit l'impôt sur le revenu sur les personnes qui résident sur le territoire français c'est à dire en fonction de leur domicile fiscal. Le Code Général des Impôts énonce que les personnes qui ont leur domicile fiscal en France, ont en France leur foyer ou leur lieu de séjour principal. Ont également leur domicile fiscal en France les personnes qui ont une activité professionnelle à titre principal en France et les personnes qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.
- **L'impôt sur le revenu est un impôt unique sur le revenu global de la cellule familiale ou foyer fiscal.** Cette conception amène à prendre en considération dans le revenu global du contribuable tous les gains résultants de son activité habituelle et issus de la gestion de son patrimoine mais aussi les gains exceptionnels et les gains liés à la vente d'une partie du patrimoine. On doit aussi compter les revenus en nature. Pour le contribuable, cette conception a un avantage : il peut déduire toutes les charges liées à l'obtention des différents revenus.
- **C'est un impôt qui touche le revenu net annuel de la période t-1.** Le fisc déduit du revenu brut les dépenses liées à l'acquisition du revenu c'est à dire les abattements. Pour les salariés et les retraités, le 1^{er} abattement est de 10% justifié par les frais professionnels et un 2nd de 20% car on considère que les retraités et les salariés ne peuvent pas frauder car c'est l'employeur qui déclare le montant des salaires au fisc.
- **L'impôt sur le revenu est un impôt progressif.** Son barème comporte 7 tranches qui ont chaque une un taux. Le taux de la dernière tranche est de 54%.
- **L'impôt sur le revenu est un impôt personnalisé.** Il existe des personnes qui sont complètement exonérées si leurs revenus sont inférieurs à 65000 F. par an. Certaines personnes sont spontanément exonérées comme par exemple les agents diplomatiques. Cet impôt est un outil de la pratique familiale : il y a des exonérations sans conditions de ressources en ce qui concerne les prestations familiales. Il existe des réductions en ce qui concerne les charges pour les enfants sous conditions de ressources.

Le **quotient familial** permet de prendre en compte le nombre de personnes à charge dans les foyers. La méthode consiste à attribuer à chaque foyer fiscal un nombre de parts qui dépend du nombre de personnes du foyer.

Echelle d'oxford : Pour avoir le même niveau de vie qu'un célibataire, on doit avoir 1,7 fois le revenu du célibataire. Le fisc retient la colonne du quotient en parlant de part. Le barème de l'impôt va s'appliquer au rapport revenu imposable sur le nombre de part : c'est ce rapport que l'on appelle quotient familial.

Exemple : un couple a 2 enfants et un revenu imposable de 560000F. Chaque personne du couple a le droit à 1 part (il y a donc 2 parts) et chaque enfant a le droit à ½ part (cela fait donc 1 part). Le foyer bénéficie donc de 3 parts. Le quotient familial

est de 560000/3 c'est à dire 186660. On va ensuite appliquer à ce chiffre les taux des tranches dans lequel il est compris.

Le quotient familial comporte 2 caractéristiques :

→ *il respecte l'équité horizontale* : si après l'actualisation du rapport du revenu aux parts, le taux moyen d'imposition total sur le revenu est le même pour tous. Après personnalisation de l'impôt par le nombre de parts, tous les revenus disposant du même quotient familial, ont le même taux d'imposition. A l'intérieur d'une même classe de revenus, finalement équivalents, la progressivité de l'impôt sur le revenu est neutralisée puisque chaque revenu est équivalent car il y a un même taux d'imposition.

→ *il respecte l'équité verticale* : si le quotient familial augmente, le taux moyen d'imposition augmente.

- l'impôt sur le revenu en France est très concentré en raison de la progressivité et du quotient. 48% des foyers fiscaux ne payent pas l'impôt sur le revenu et 10% des foyers payent 62% de l'impôt alors qu'ils perçoivent 34% des revenus dans le pays.
- L'impôt sur le revenu en France est peu productif : il représente la 1/2 de la T.V.A.
- L'impôt est relativement redistributif : il a une forte progressivité et un quotient familial.

REMARQUE : L'**avoir fiscal** concerne les détenteurs de titres. En France, il y a l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés qui taxent les dividendes des titres : il y a une surtaxation. Sur le plan juridique, ce n'est pas une double imposition car ces impôts touchent le même flux de revenus mais ils ne touchent pas le même contribuable. Sur le plan économique, la surtaxation a été dénoncée comme dévalorisant l'investissement mobilier et la distribution des dividendes. En 1965, on a donc créé l'avoir fiscal ou crédit d'impôt. Le détenteur de dividendes perçoit une créance fiscale qu'il déduit de sa dette fiscale : c'est le remboursement de la surtaxation.

B. LA T.V.A

La T.V.A est l'impôt qui rapporte le plus. Il a beaucoup d'objectifs. La T.V.A doit avoir un caractère redistributif, un effet positif sur l'emploi.

→ **On peut se demander si la T.V.A est réellement redistributive :**

- si on s'arrête à la lecture de la structure des taux, on peut dire que la T.V.A est redistributive. Il existe 3 taux de T.V.A : un taux réduit à 5,5%, un taux normal à 19,6% et un taux super réduit de 2,1% pour les médicaments, la presse. Le taux normal concerne 42% des ménages, le taux réduit 1% et le super réduit 3%. 36% des dépenses des ménages sont exonérées de T.V.A.
- Par comparaison avec les autres pays, le taux normal de la France est relativement élevé et il y a un écart relativement important entre le taux réduit et le taux normal. L'effet redistributif, s'il existe, est très faible. Cet effet existe entre les classes pauvres et les classes moyennes. L'analyse poussée montre qu'en fait seul le taux réduit à 5,5% a un effet redistributif car la part des biens concernés par ce taux c'est à dire les biens de 1^{ère} nécessité baisse avec le revenu. Par contre, la part des dépenses exonérées c'est à dire les biens culturels augmente avec le revenu. Finalement, la T.V.A est presque un impôt proportionnel sur la consommation car il est très peu redistributif. En pourcentage du revenu, des études montrent que ce taux est très stable pour les 4/5 inférieurs des revenus. Pour le 1/5 restant, le taux augmente c'est à dire pour les ménages dont le revenu est élevé. Les ménages riches vont épargner plus : cela va donc réduire l'impôt sur la consommation. Mais, l'épargne est une

consommation différée donc il va y avoir une T.V.A sur consommation future. Pour analyser la redistribution, il serait préférable de faire une étude sur le cycle de vie des ménages.

➔ **On peut se demander si la T.V.A est favorable à l'emploi** : Beaucoup pensent que non car il faudrait que les taux de T.V.A les plus faibles soient appliqués à des produits intensifs en travail et aussi faiblement intensifs en consommation intermédiaire importée mais aussi des produits dont la demande est très sensible au prix.

➔ **La T.V.A est un bon impôt avec un rendement élevé, simple à gérer, accepté par tous et compatible avec l'intégration internationale**. Mais, la T.V.A est également un impôt négatif sujet à des phénomènes de mobilité d'assiette et aussi de concurrence fiscale entre les états.

La T.V.A est assise sur la consommation des résidents et des non résidents. Elle permet de faire financer à des non nationaux des biens publics que les non résidents consomment sur le territoire national.

La T.V.A est en fait neutre dans les échanges internationaux. Depuis 1993, il y a des différences entre les échanges dans la communauté européenne et les autres pays. Si l'échange se fait avec un pays qui ne se situe pas dans la communauté européenne, le taux de T.V.A applicable sera celui du pays de destination. En France, les exportations et les investissements sont exonérés de T.V.A. Pour les échanges intra-communautaires, on parle de livraison intra-communautaire ou d'acquisition intra-communautaire. Les livraisons, pour les assujettis à la T.V.A sont exonérés mais les acquisitions sont imposables au taux français au moment de l'arrivée des produits sur le territoire. Pour les particuliers, les achats sont imposables dans l'état où sont fait les achats sauf régimes d'exception (ex : achat de véhicule).

CHAPITRE 4 : L'ANALYSE ECONOMIQUE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

SECTION I : Les incidences des impôts et des cotisations sociales

I. Les impôts sur les biens et services

Ils sont prélevés à l'occasion d'échanges marchands : appellation de l'O.C.D.E, en France on parle d'impôts indirects. Le montant de l'impôt est versé au fisc par un intermédiaire qui n'est pas le contribuable c'est à dire par le redevable. Le redevable peut répercuter l'impôt sur le prix de vente : c'est le consommateur qui le supporte. Ce n'est pas tout le temps vrai selon le marché et l'impôt car le contribuable peut être en partie redevable.

A. Les effets de l'accise sur la demande et l'offre d'un bien

- Sur un marché de concurrence, l'impôt est dû par l'entreprise. Pour chaque unité produite et vendue, l'entreprise verse t francs à l'état.

Sa fonction d'offre est X_s (quantité offerte) = $g(P)$ (fonction du prix d'offre).

Le prix d'offre est $P = f(X_s)$ (prix minimum qu'exige l'entreprise pour offrir son bien).

Avant impôt, P est = au coût marginal de production de l'entreprise : $P = C_m$. Cela résulte de la rémunération des facteurs de production.

Après l'impôt, l'entreprise doit ajouter au coût marginal le montant de l'impôt pour le fisc. Donc, $P = C_m + t$ (montant de l'accise). La fonction d'offre après impôt est donc $X_s = g(P - t)$

-Si c'est le consommateur qui paye l'impôt, pour chaque unité de bien achetée, le consommateur verse t francs au fisc.

Le prix maximum de demande du consommateur est ce prix réduit du montant de l'impôt.

$X_d = f(P)$ avant impôt

$X_d = f(P + t)$ après impôt

B. Les effets sur le prix et la quantité d'équilibre

Figure 3 p.7 : si c'est l'entreprise qui paye, l'équilibre initial est le point G. Après impôt, le point d'équilibre est H : le prix augmente et la quantité baisse.

C. Répartition de la charge de l'impôt

(KH) = (EF) = t : figure 3 . L'augmentation du prix est insuffisante pour que t soit intégralement répercuté dans le prix. Le consommateur n'est pas l'unique contribuable. En effet, le consommateur paye (JH) = (BE) qui est une partie de t . Le reste est supporté par l'entreprise.

Pour l'état : EHKF

Payé par le consommateur : EHJB

Payé par le producteur : BJKF

Pour la moindre quantité vendue, en raison de l'impôt, les entreprises se sont contentées de modifier les décisions de production et de vente à la suite de la création de l'impôt en laissant le prix du bien s'ajuster selon la loi de l'offre et de la demande : la répartition de la charge s'explique par les mécanismes du marché.

La **théorie de l'incidence** est l'analyse de la répercussion de la charge de l'impôt sur les agents.

3 Remarques sur cette théorie :

- Cadre d'un équilibre partiel : on néglige toutes les conséquences sur les autres marchés des modifications de l'équilibre du marché concerné par la taxe. Et , en retour, on néglige aussi sur ce marché les modifications entre marché.
- On ne tient pas compte de l'usage fait par l'état des recettes fiscales. L'état a une contrainte budgétaire. A toute recette nouvelle doit correspondre une nouvelle dépense ou un désendettement ou la baisse d'un autre impôt. Cela entraîne des conséquences sur le revenu des consommateurs et donc sur la demande mais on en tient pas compte.
- L'approche de la théorie est micro économique : on ne tient pas compte des effets de la fiscalité sur la demande globale et le niveau général des prix.

D. 1^{er} principe de la théorie : l'équivalence d'un impôt pour les consommateurs et l'entreprise

Si ce sont les consommateurs qui payent (figure 4 p. 7), la répartition est la même que pour la figure précédente lorsque l'entreprise supportait l'impôt. Cette répartition se fait grâce aux mécanismes du marché. Il n'y a donc pas de différence entre impôt indirect sur les entreprises et sur les ménages.

E. 2^{ème} principe : l'incidence dépend de l'élasticité de la demande et de l'offre par rapport au prix

C'est l'entreprise ou le consommateur : c'est celui dont la demande ou l'offre la moins élastique qui supporte le plus l'impôt.

- Si l'entreprise supporte t , il y a une élasticité de la demande (figure 5 p. 7). Si la demande est inélastique comme ici, le prix augmente et la quantité est la même donc le consommateur supporte l'impôt.
- Si c'est le consommateur, l'offre est élastique à l'infinie : baisse de la quantité, augmentation du prix : l'entreprise en supporte la charge.
- Chaque fois que le rapport élasticité offre/ demande est augmenté, la charge pour le consommateur augmente.

F. 3^{ème} principe

Par définition dans le long terme, les entreprises peuvent librement entrer ou sortir du marché. L'offre est donc parfaitement élastique. Le cas général du long terme correspond au cas particulier du court terme (figure 6).

A long terme, la charge de l'impôt est intégralement répercuté sur les consommateurs. La baisse des profits consécutive à la création de l'impôt entraîne les entreprises à quitter le marché. La baisse de l'offre et de la demande a provoqué une augmentation du prix du bien à un niveau plus fort qu'à court terme. Cette augmentation du prix correspond exactement au montant de l'accise.

G. 4^{ème} principe : l'incidence dépend de la nature du marché

En situation de monopole, le coût marginal est constant. A l'équilibre, la recette marginale est = au coût marginal. Avec l'impôt, la recette marginale est = au coût marginal + t . La quantité d'équilibre baisse et le prix augmente. En situation de concurrence, c'est la même chose

même en ce qui concerne la répartition de la charge : les consommateurs ne supportent qu'une partie de l'accise. L'augmentation du prix BE est inférieure à t. La recette fiscale est $(OF \text{ Cm Cm} + t)$. Le pouvoir du monopole ne s'exerce pas réellement car une partie de t pèse dessus.

H. 5^{ème} principe : l'incidence dépend des caractéristiques de l'impôt

Accise ad-valorem (pourcentage du prix): figure 8 ; v = taux de l'accise ; marché concurrentiel.

Le montant de l'impôt est $v \times \text{Prix}$: ce sont les entreprises qui versent les impôts.

Condition d'équilibre = prix de la demande = prix de l'offre $(1+v)$. Sans impôt, l'équilibre est = à G ; après impôt, l'équilibre est = à H. La quantité est = à OC et le prix T.T.C est = à OE. Donc, l'incidence sera = à une baisse de la quantité et à une augmentation du prix. Il y a un report de la charge comme pour un impôt spécifique. Le consommateur supporte une augmentation du prix qui est = à JH qui est inférieure à v fois P donc les entreprises supportent l'impôt. Ce résultat n'est valable qu'en situation de concurrence.

En monopole, pour des recettes fiscales identiques, l'impôt spécifique n'a pas la même incidence que l'ad-valorem : l'incidence dépend de la variation du prix du bien.

On imagine un impôt spécifique qui provoque la même influence sur le prix qu'un impôt ad-valorem et on veut que les 2 impôts n'aient pas la même recette donc n'aient pas la même influence.

Si X^0 est la quantité d'équilibre et P^0 le prix d'équilibre :

Impôt spécifique : $Cm(X_0) + t = Rm(X^0)$

Impôt ad valorem : $Cm(X_0)(1 + v) = Rm(X^0)$

Donc $Cm(X^0) + t = Cm(X_0)(1 + v)$

Donc $v = t / Cm(X^0)$

Alors v fois P^0 fois $X^0 = (t)$ fois P^0 fois $X^0 / Cm(X^0)$

Alors $Tv = Tt$ fois $P^0 / Cm(X^0)$

Or on sait que v fois P^0 fois $X^0 = Tv$

Et que t fois $X^0 = Tt$

Mais en monopole, le prix de la recette moyenne est supérieur au coût marginal : $P^0 / Cm(X^0)$ est supérieur à 1. Les recettes fiscales ne sont donc pas les mêmes en situation de monopole.

Tv est supérieur à Tt : à recette égale pour le fisc, les 2 impôts n'ont pas la même incidence sur P^0 et X^0 mais en situation de concurrence, ils ont la même incidence car $P = Cm = P^0 / Cm(X^0) = 1$ $Tv = Tt$

II. L'impôt sur le revenu et l'offre de travail

A. Différence entre conception économique et fiscale du revenu

- En économie, on a une conception englobante ou exhaustive : le revenu doit être défini comme la mesure monétaire de l'augmentation de la capacité d'un individu à user des ressources rares de l'économie. On considère la variation du pouvoir d'acquisition de l'agent c'est à dire des biens de toute nature. R = somme des dépenses et variation de la valeur du patrimoine.
- Le fisc a une conception plus restrictive c'est à dire plus étroite. Le revenu est la contre partie monétaire ou en nature de l'usage marchand fait par un individu des facteurs de production qu'il détient. R = salaires + rentes + plus value réalisée.

- Pour l'économiste, si on considère 2 individus, il n'y a aucune raison pour que l'un d'eux est un revenu plus élevé parce qu'il a vendu une partie de son patrimoine. L'économiste veut respecter une équité horizontale : à situation égale, même capacité d'acquisition : l'impôt doit donc être égal. Avec l'impôt sur le revenu en France, il n'y a pas d'équité. Dans la réalité, il y a aussi l'impôt sur le capital qui corrige ce que ne prend pas en compte l'impôt sur le revenu.

B. Le tarif de l'impôt sur le revenu

On peut calculer un taux moyen et un taux marginal. Il y a l'impôt proportionnel, progressif, dégressif sur le revenu.

Impôt proportionnel : $T = t$ fois R donc le taux moyen est = au taux marginal = t (p. 8 figure 1 a ; 6 c).

Impôt progressif : le taux moyen augmente avec le revenu. **Il y a 2 catégories : linéaire et non linéaire :**

- linéaire : son tarif n'a qu'un taux d'imposition : t . Le fisc définit un revenu de référence : G et sans G il n'y a pas d'impôt.
 $T = t (R - G)$; si R est supérieur ou = $T/R = t (1 - G/R)$; $d T / d R = t$. Le coût marginal est différent du coût moyen.
- non linéaire (notre impôt) : les taux sont différents car il y a des tranches de revenu différentes. Figure 2. Le taux moyen est croissant à l'intérieur des tranches et aussi les taux marginaux.

Impôt progressif : le taux moyen baisse si le revenu augmente. Ex : cotisations de la sécurité sociale.

C. Rappel de la théorie de l'offre de travail néo-classique

W : temps partiel ; R : revenu du travail. Pour l'individu, la fonction d'utilité est $U = U (W ; R)$.

U'_w est inférieur à 0 et U'_R est supérieur à 0 ; w = élasticité et R = utilité.

Il y a 2 types de contraintes : $R = w$ (taux de salaire) fois $W + H$ (revenus non salariaux) et V (temps éveillé) = W (temps de travail) + L (loisir).

Il faut maximiser U : soit $U'_w / U'_R = w$

$TMS = -d R / d W = -w$

(TMS) = U'_w / U'_R

Figure 4 : S'il y a une augmentation du taux de salaire (w), il y a une augmentation de la quantité de travail. A taux de salaire donné, une courbe d'indifférence supérieure, on peut voir un déplacement vers le haut de H ; H' . Le point d'équilibre fictif est Q . L'effet de revenu est le passage de N en Q . Ici, il est négatif. L'augmentation de w fait baisser l'offre de travail car l'individu souhaite conserver son pouvoir d'achat et non l'augmenter.

Le passage de Q à P est l'effet de substitution : l'effet est positif. Il y a une augmentation de l'offre de travail de l'individu car l'augmentation de w est en fait l'augmentation du prix relatif du loisir par rapport au travail (le coût de l'opportunité du loisir a augmenté) donc, il y a une augmentation de l'offre de travail.

REMARQUE :

- l'effet de substitution est supérieur à l'effet de revenu. Ce n'est pas systématique.
- Ici, le loisir est un bien normal. En théorie, c'est un bien inférieur si w augmente, il y a une baisse de la demande de loisir. Il y a un effet négatif donc il y a une augmentation de l'offre de travail.

- Pour nous, c'est un bien normal.

D. L'effet sur l'offre de travail d'un impôt proportionnel sur le revenu

Figure 5 p. 9 : - t = taux proportionnel

$$R = (1-t)wW + (1-t)H$$

$$= (1-t)(wW + H)$$

M est l'équilibre initial. L'impôt entraîne une baisse du revenu. L'impôt sur le revenu salarial entraîne une baisse du temps de travail. L'impôt baisse le coût d'opportunité du loisir : il y a donc moins de travail et plus de loisir. Il y a un impact sur le revenu non salarial : il y a une légère augmentation de l'offre de travail : ce n'est qu'un effet revenu.

Donc, l'impôt se traduit par une baisse de l'offre de travail. On peut voir le montant de l'impôt prélevé par le fisc. Le prélèvement est BB'.

E. Les effets comparés sur l'offre de travail de l'impôt proportionnel et forfaitaire

On peut se demander lequel de ces impôts décourage le plus l'activité de l'individu. On raisonne à prélèvement fiscal identique et le R n'est qu'un R salarial : figure 6 ; $T = (1-t)w$

$$R = (1-t)wW$$

$$R = Ww - T$$

Pour l'impôt proportionnel, l'effet total est une baisse de travail : $BB' = T = OK$

Même si $R = 0$, l'offre est = à OD.

Pour l'impôt forfaitaire, l'offre est = à OJ qui est supérieure à OD. L'offre augmente : l'effet revenu est positif.

L'impôt forfaitaire pénalise beaucoup moins l'offre de travail. En terme de bien être, il est meilleur.

F. Effet sur l'offre de travail d'un impôt progressif non linéaire sur le revenu

Figure 7 : il y a 3 tranches : (0 ; R1) : t1 ; (R1 ; R2) : t2 ; (R2 ; R3) : t3.

T1 est inférieur à t2 qui est inférieur à t3. Cela a pour conséquence une baisse du temps de travail.

Si le loisir est un bien normal et s'il y a un impôt proportionnel, l'effet défavorable de la fiscalité sur l'offre de travail dépend principalement de l'effet de substitution. Avec l'impôt progressif non linéaire, l'effet de substitution est déterminé par le taux marginal d'imposition.

Pour réformer la fiscalité afin de favoriser l'offre de travail, il faut réduire prioritairement les taux marginaux élevés.

G. Quelques autres aspects de l'influence de l'impôt sur le revenu sur l'offre de travail

- intégrer ou non le marché du travail* : raisonnement avec un couple et avec la production domestique.
- Sortie du marché du travail en fin de vie active* : la différence entre le revenu d'activité après impôt et le montant de la retraite après impôt est plus faible qu'avant impôt : incitation à la retraite.
- Age d'entrée sur le marché du travail* : d'un côté, les études sont un investissement en capital humain. Il y a donc une augmentation du revenu. Or, la progressivité réduit la rentabilité des études. Donc,

l'impôt fait entrer plus jeune sur le marché du travail. D'un autre côté, il y a un revenu psychologique que procure les études. Donc, les individus prolongent leurs études et rentrent plus tard sur le marché. De plus, les autorités encouragent la formation des femmes.

- d) Assymétrie dans le traitement fiscal des revenus : les revenus d'origine externe sont prioritairement visés par l'impôt sur le revenu. Par contre, l'auto-production n'est pas prise en compte. Les individus sont donc incités à donner plus d'importance à la production domestique.
- e) Substitution, activité officielle et officieuse : augmentation de l'économie souterraine.

Toutes ces conséquences sont les effets de l'organisation par les individus.

H. L'effet de l'impôt négatif sur le revenu sur l'offre de travail

Pour les exclus du marché du travail, il faut assurer le R.M.I par les transferts.

Il y a un risque d'oisiveté : l'individu reste dans une trappe à la pauvreté ou à l'inactivité. On a donc instaurer un taux modérateur d'oisiveté : on accorde aux défavorisés une prestation c'est à dire un transfert et on laisse à sa disposition une partie du revenu qu'il gagne avec une activité.

Figure 8 : T = transfert obtenu si R est inférieur à G c'est à dire au seuil de revenu fixé.

Si $R = 0$; $T = tG = R.M.I$: il n'y a pas d'impôt positif sur le revenu, le revenu est un revenu salarial.

$$R = w W + t (G - w W)$$

$R = (1 - t) w W + t G$ quand $w W$ est inférieur à G.

$R = w W$ quand $w W$ est supérieur ou égal à G

L'effet total correspond à une baisse de l'offre de travail. L'effet revenu et l'effet de substitution sont négatifs.

T = baisse du taux de salaire net et une baisse du prix relatif du loisir. On a les mêmes conséquences qu'avec un impôt positif.

L'impôt négatif peut être non linéaire pour éviter le découragement au travail.

En général, si le gouvernement introduit un impôt négatif, il existe déjà des aides aux défavorisés. On peut donc dire que l'ensemble des aides sont d'un montant OF'. L'impôt négatif remplace les aides soit F' K'. Si le taux de transfert est de 100%, l'effet de substitution défavorable est toujours très élevé. Pour résoudre le problème, il faut augmenter G.

Sur le plan pratique, certaines législations fiscales peuvent avoir des conséquences encore plus perverses : encouragement au travail pour les pauvres : ex : Angleterre 1988 : piège à la pauvreté : à partir d'un certain montant de revenu, un individu qui faisait un effort pour travailler perdait brutalement et totalement toutes les aides existantes et de plus, il devait payer un impôt sur le revenu (positif) avec un taux marginal pour la 1^{ère} tranche de 30%. Donc, il supportait un taux marginal d'imposition implicite (100% de perte des aides) et explicite (impôt sur le revenu de 30%) de 130%.

Dans les différents pays occidentaux, les autorités ont souhaités améliorer l'impôt négatif pour inciter les gens à travailler et pour aider les plus défavorisés : **ex : GB : family crédit 88 ; en 1999 : working families tax credit**. Ces impôts sont gérés par l'administration fiscale mais sont versés par les entreprises. Il ne concurrence que les personnes ayant une activité professionnelle : au moins 16 heures par semaine et avoir des enfants.

Ex : U.S.A : 1975 : earned income tax credit : Si un individu dans une famille travaille, il y a un impôt négatif qui augmente proportionnellement au revenu jusqu'à un seuil puis le taux est constant et ensuite dégressif. Il est fonction du nombre de personnes dans la famille.

Ex : France : études empiriques : en raison des transferts sociaux, l'incitation financière à reprendre un emploi au S.M.I.C est très faible pour les chômeurs. Donc, il y a eu un crédit d'impôt en 2000 « prime pour l'emploi ». Pour obtenir cette prime, il faut avoir un salaire entre 0,3 le S.M.I.C et 1,4 le S.M.I.C. Le taux est progressif jusqu'au S.M.I.C puis dégressif. Il est aussi fonction du nombre d'enfants à charge.

On recherche de plus en plus à aider mais aussi à pousser au travail.

III. Le coin « fiscal-social ou socio-fiscal ou salarial » et la demande de travail

En France, les charges sociales sont trop lourdes : les entreprises ne créent pas d'emplois.

Le **coin « fiscal-social »** sont tous les prélèvements qui expliquent l'écart entre le coût du travail pour l'entreprise et le salaire d'un individu (net et brut).

Au dessus du salaire brut, il y a les cotisations sociales patronales et aussi les différentes charges fiscales assises sur les salaires. En dessous, il y a les cotisations sociales salariées puis tous les impôts sur les salaires. Certains auteurs rajoutent les impôts indirects comme la T.V.A.

Le salarié souhaite un certain pouvoir d'achat en bien de consommation contre son travail donc il tient compte des impôts indirects.

Le **« coin salarial »** mesure la taxation du travail. Certains ne tiennent compte que des cotisations : il est de 44%. Si un salaire brut est de 10000F, l'employé touche 7940F et l'entreprise verse 14190F.

La conséquence des cotisations sociales est une augmentation du coût du travail et donc une baisse de la demande de travail.

La réduction de l'emploi, mais pas pour autant du chômage, car la moindre rémunération nette a découragé certains individus à offrir du travail. La conséquence est qu'il y a moins d'emploi et donc moins de création de richesse qui entraîne une augmentation des cotisations sociales qui pèsent sur la population active employée qui baisse ce qui entraîne une baisse du nombre d'emplois.

On a un raisonnement avec une flexibilité du salaire à la baisse : cas où il y a une rigidité du salaire à la baisse : salaire minimum S.M.I.C. Si le salaire ne peut baisser, il y a l'existence du chômage car la demande de travail devient inférieure à l'offre. Il faut tenir compte de la réaction des salariés à une variation du taux de cotisation. On peut se demander comment les salariés perçoivent les cotisations sociales : **2 solutions** :

- soit comme un élément de la rémunération substituable au salaire net (salaire différé : ex : retraite)
- soit comme un prélèvement fiscal

S'ils les voient comme un salaire différé, l'augmentation de celles-ci peut être absorbée par une baisse spontanée du salaire net. Le coût du travail n'augmente pas pour l'entreprise.

Si elles sont considérées comme un impôt, l'offre de travail est élastique : ils n'accepteront pas une baisse de salaire : les entreprises supporteront tout.

Travaux empiriques : 3 remarques :

- l'augmentation des cotisations sociales, en France, n'est pas supportée par les entreprises.
- Les pays avec les plus fortes cotisations ne sont pas forcément ceux avec un coût du travail le plus haut.
- Il faut aussi tenir compte de la productivité des salariés

Exemple du 2^{ème} tiret : en France, il y a de fortes charges, des salaires relativement bas et l'impôt sur le revenu est relativement faible. Au Danemark, il y a de faibles charges, des

salaires plus élevés qu'en France et l'impôt sur le revenu est fort. Finalement, le coût du travail est plus fort au Danemark et le coin fiscal est le même qu'en France.

On ne peut pas faire un lien direct entre le taux de chômage et le coin fiscal. En France, les autorités ont allégées les charges sur les bas salaires c'est à dire pour le travail non qualifié. Dans les pays industriels, la demande de travail non qualifiée tend à baisser et l'offre tend à la baisse plus lentement : chômage des non qualifiés. Souvent, pour les entreprises, le coût du travail est supérieur à la productivité du travail non qualifié.

Il faut analyser l'impact de la baisse des charges sur le coût des entreprises. Si le travail est très peu productif, la baisse des charges n'est pas suffisante pour l'embauche. Il faut ensuite regarder l'élasticité de la demande, le rapport au coût salarial. Pour la création d'emploi, il faut que l'entreprise ait besoin de ce travail non qualifié. La concurrence des pays émergents n'incite pas les entreprises à créer ce type d'emploi : l'élasticité est faible. Il faut aussi analyser le degré de substitution entre les différents types de salaires c'est à dire qualifié ou non. Il y a une forte concurrence entre qualifiés et non qualifiés : un individu qualifié peut accepter un emploi en dessous de ses capacités. Il faut enfin analyser la possibilité qu'ont les entreprises de substituer le capital au travail.

SECTION II : Les théories des systèmes d'impôts

La 1^{ère} école met l'accent sur **le principe d'équivalence**. Elle se rattache aux théories de l'échange volontaire des dépenses publiques. Dans cette analyse, les impôts et les dépenses publiques sont mis en relation c'est à dire que les impôts sont analysés comme des prix à payer en échange de biens et services publiques. Les impôts sont répartis individuellement (chacun paie un propre montant d'impôt) en fonction de l'utilité que le contribuable retire de la dépense publique. Le coût d'utilité est différente pour chacun : chacun paie un impôt différent.

La 2^{ème} école met l'accent sur **le principe de la capacité contributive** : principe de relation entre l'impôt et les dépenses publiques. L'impôt doit être prélevé en fonction de la capacité à payer de chacun.

Il existe des analyses qui mettent l'accent sur **le principe de la neutralité de l'impôt**. Un impôt est neutre quand il n'entraîne pas de distorsion dans les choix individuels.

Un bon système fiscal est un système juste et neutre.

I. Le principe de la capacité contributive

On ne peut pas identifier les personnes qui bénéficient des dépenses publiques. On ne peut donc pas exiger le paiement d'un impôt par le biais d'un échange entre biens et services publiques offerts et impôt payé entre différente partie. Donc, on applique ce principe c'est à dire qu'on prélève un impôt de manière à répartir la charge de cet impôt de façon équitable entre les contribuables qui ont une capacité contributive. On a le développement d'une intention d'impôt qui correspond à la notion d'équité horizontale. Ceux qui ont une capacité contributive différente, ont un impôt différent de t : équité verticale.

Ce principe concerne précisément l'égalité de traitement fiscal en terme d'utilité et monétaire. En terme monétaire c'est à dire quand il y a la même utilité pour 2 personnes, il y a un même impôt. On raisonne en terme d'utilité car on considère que chaque impôt payé entraîne un sacrifice pour les individus c'est à dire une baisse de son utilité totale qui provient de l'assiette de l'impôt.

Problème de mesure : les indicateurs économiques sont donnés en terme monétaire. La valeur monétaire de la capacité à payer n'est pas suffisante pour calculer véritablement le sacrifice exigé de chaque contribuable. Le revenu (terme monétaire) et la richesse indique la somme

des biens et services que l'individu peut acheter alors que la consommation indique la somme des biens et services que l'individu a effectivement acheté. Chaque indicateur a ses propres conséquences car la répartition de la capacité à payer diffère d'un individu à l'autre.

On suppose le choix de l'indicateur résolu et on traduit en terme d'utilité les termes monétaires. Il existe **3 concepts pour calculer la capacité contributive** :

- le sacrifice absolu égal : c'est le fait que quelque soit son revenu et donc quelque soit l'utilité totale avant impôt, chaque contribuable doit abandonner une quantité d'utilité totale égale à celle de tous les autres contribuables.
- Le sacrifice proportionnel égal : le rapport entre le montant d'utilité totale sacrifié et le montant d'utilité totale est le même pour tous les contribuables.
- Le sacrifice marginal égal : après impôt, l'utilité marginale des individus est le même.

On pose 5 types complémentaires avant d'illustrer ces 3 concepts :

→ la mesure de la capacité est tirée à partir de l'utilité du revenu qui est exprimé en valeur cardinale.

→ les contribuables ont des préférences égales c'est à dire que les courbes d'utilités totales et marginales sont les mêmes pour tous les individus.

→ l'utilité marginale du revenu est décroissante.

→ la distributions des revenus entre individus est donnée avant le prélèvement fiscal. On admet que l'impôt ne va pas provoquer de modifications dans le choix des individus notamment en matière de T.

→ quelque soit le concept retenu, on a un rendement fiscal constant.

GRAPH. P.5 a et b

On raisonne avec 2 individus : JEAN (riche) et PAUL (pauvre)

OF est le revenu de Paul et OE est le revenu de Jean. PF est l'utilité marginale de Paul et QE celle de Jean.

Selon le principe absolu (graph.a), Paul sacrifie HJ et Jean KM. Le montant de l'impôt de Paul est DF et celui de Jean est AE. DF est supérieur à AE.

Pour le sacrifice proportionnel égal (graph . a), le sacrifice de Jean est LM/ EM qui est égal à celui de Paul qui est GJ/ FG. Le montant d'impôt de Jean BE est différent de celui de Paul qui est égal à CF. CF est supérieur à BE. Mais si on compare avec le sacrifice absolu, le pauvre préfère le sacrifice proportionnel car BE est inférieur à AE par contre le riche préfère le sacrifice absolu car CF est supérieur à OF.

Pour le sacrifice marginal égal (graph. B), l'utilité marginale du riche est égale à celle du pauvre qui est égale à N'N. Le montant d'impôt de Jean est égal à NE et celui de Paul est égal à NF. NE est inférieur à NF.

Conclusion :

→ Quelque soit le concept retenu, le riche paiera toujours plus d'impôt.

→ Pour le riche, l'impôt le plus faible est l'impôt absolu et le plus fort est le sacrifice marginal.

→ Pour le pauvre, l'impôt le plus faible est le sacrifice marginal et le plus fort est le sacrifice absolu.

Limites de ce modèle :

- Limite qui tient à l'utilité marginale décroissante du revenu : certains économistes pensent que l'utilité marginale du revenu n'est pas décroissante car quand le revenu augmente, les biens de l'individu augmente car il appartient à une classe supérieure.
- Dans la réalité, les décideurs publics ne retiennent pas cette thèse fondée sur l'utilité car elle est difficile à mesurer et surtout car les individus n'ont pas les mêmes courbes

d'utilité. De plus, dans la réalité, l'impôt n'a pas pour unique objectif d'accaparer une partie du revenu de l'individu : l'impôt a pour objectif de rentrer dans le cadre d'une politique économique. Si les pouvoirs publics mènent une politique de lutte contre l'inflation, ils vont prélever des revenus auprès des personnes qui ont un PmC élevé pour que la demande globale fléchisse : réduction de l'inflation. Or, ce sont les pauvres qui ont la PmC la plus forte : problème. Donc, les choix fiscaux relèvent de la décision publique qui ne prend pas en compte l'utilité comme le fait l'économiste.

II. Le principe d'équivalence

Cette thèse conçoit la détermination des dépenses publiques d'une part et la répartition des impôts entre les individus pour financer cette charge publique d'autre part comme une relation d'échange.

Dans cette thèse, l'individu est à la fois un consommateur de biens et services publics, un contribuable et un citoyen. L'impôt est considéré comme une contribution volontaire individualisée donc versée en contre partie de la dépense publique. Dans cette thèse, on détermine **3 variables** :

- le montant de la dépense publique dans l'économie
- la répartition de cette dépense entre les différents biens et services publics en fonction des préférences des individus.
- La répartition de la charge fiscale.

Dans cette thèse, il existe des pseudos prix fiscaux et qui sont les impôts. Ils sont associés aux conditions de l'optimalisation des biens et services. Ces pseudos prix sont différents d'un individu à l'autre.

A l'optimum, la somme de ceux-ci est égale à la somme des dispositions individuelles égale au coût marginal de production des biens et services publics.

Chaque individu paie un impôt en fonction de la valeur que représente pour lui la dernière unité de biens et services publics qui lui sont proposés.

Graph 6 : Pour simplifier le raisonnement, le mécanisme de l'échange volontaire se limite à 2 choses :

- la détermination du niveau de la dépense publique (notée S) (existence d'un seul bien public)
- la répartition de la charge fiscale entre 2 individus notés A et B

On ajoute 4 hypothèses :

→ la répartition initiale des revenus des individus est donnée

→ la production du bien public est entièrement financé par des impôts

→ en plus du bien public, les individus consomment un unique bien privé noté X

→ toutes les unités du bien public sont vendues au même prix fiscal : quelque soit la quantité consommée, le prix est le même

On peut faire une analogie entre l'échange volontaire et les mécanismes de marché concurrentiel : $U_m / U_{mX} = TMS$

(1) les 2 individus A et B vont payer le même prix d'équilibre pour acquérir des quantités différentes du bien privé X.

(2) A et B vont payer un pseudo prix fiscal d'équilibre différent pour les mêmes quantités de bien public : ces biens publics sont indivisibles.

Il existe une frontière de possibilité de production de l'économie. Elle indique les combinaisons quantitatives de biens privés et de biens publics que l'économie peut produire compte tenu de la technologie existante et des facteurs de production disponibles.

La répartition du revenu de A et de B est donnée. Le revenu est évalué en terme de bien privé.

Le revenu National est = à OC qui est = $OM + OM$.

L'individu A a pour revenu OM qui est égal à OM/OC et l'individu B a pour revenu $OM = OM/OC$. $OM/OC + OM/OC = 1$.

Il y a un problème d'allocation des revenus entre consommation de X et consommation de S compte tenu des prix qu'ils auront à payer pour chacun des biens.

Pour l'individu A :

Courbe mv : courbe de contrat de l'individu A : elle passe par tous les optima possibles. Elle représente l'allocation optimale du budget de A compte tenu des rapports des prix possibles entre le bien X et le bien S. Elle correspond à la série de points de tangente des courbes d'indifférence de A et les droites de budget successives.

Courbe mw : courbe de contrat de l'individu B : idem que pour A.

Il faut déterminer le comportement réciproque des 2 individus pour déterminer les quantités des 2 biens et le prix d'équilibre pour l'économie tout entière. La méthode consiste à fixer le comportement d'un individu (ici A) et on demande à l'autre d'ajuster sa demande dans les limites de possibilités de production. Quelles sont les quantités disponibles restantes pour l'individu B qui choisit en dernier ? On détermine l'optimum de B par confrontation entre la courbe d'offre restante et sa courbe de demande. L'optimum est = au point G. OH est la quantité de bien public et OL la quantité de bien privé. Donc, l'optimum de l'individu A est le point F avec OH qui est = à la quantité de bien public et OL la quantité de bien privé.

La position optimale est donnée par e, f et g :

- elle est conforme à la répartition des revenus que l'on a au départ :
- $O_i = (O_k) A + (O_l) B$: ajustement par quantité
- $O_h = (O_h) A + (O_h) B$
- **Le prix est unique**

Limite de cette thèse :

- problème de la révélation des préférences c'est à dire que la solution optimale e, f, g repose sur une condition essentielle à savoir que les courbes de contrat doivent être indiquées correctement. Il faut donc que les individus indiquent clairement leur préférence et quand il s'agit de bien public on sait que les individus ne sont pas incités à révéler leur préférence.
- Dans la réalité, il existe un nombre, un point concerné par les biens publics. Nous, on a retenu un problème de tatonnement entre 2 individus : simplification excessive.
- Ce mécanisme de l'échange volontaire est fondé sur un concept individualiste du choix social.
- L'état est la somme des individus, ce sont les individus qui décident eux mêmes de la quantité de biens publics à produire : cela est contraire à la conception interventionniste où l'état est l'entité supérieure.

III. Le critère de neutralité de l'impôt

On s'intéresse à l'affectation optimale des ressources dans l'économie malgré l'intervention fiscale de l'état. L'impôt est neutre quand il ne modifie pas cette allocation optimale et quand il n'entraîne pas une charge fiscale excédentaire c'est à dire la différence entre la charge totale qu'il occasionne pour l'économie (producteur et consommateur) et ce que l'impôt rapporte à l'état (rendement fiscal). La charge fiscale existe quand il y a suite à l'impôt un effet de substitution. Cet effet de substitution provoque des distorsions dans les choix individuels.

1. Effet de l'impôt dans le choix des consommateurs

Graph. 3 : choix entre 2 biens X et Y. Leur décision de consommation n'affecte pas leur comportement en matière de T, d'épargne... On s'intéresse qu'au marché des biens et services en situation de concurrence pure et parfaite. On suppose que le rendement fiscal est constant et que les courbes d'indifférence sont homogènes.

L'équilibre initial est $E = I_3 - AB$. La quantité de X est OK et celle Y est OJ. On introduit un impôt proportionnel sur la consommation de X et Y dont le montant en terme de bien X est GB et en terme de bien Y, FA.

$T = fa / oa = gb / ob$ du point e vers le point l.

Cet impôt n'affecte pas les choix individuels des consommateurs. Il ne fait que réduire le pouvoir d'achat du consommateur. Il existe un déplacement parallèle vers le bas de la droite de budget : FG. La pente n'est pas modifiée : le prix relatif des biens n'est pas changé. Il n'existe pas d'effet de substitution.

Quantité X : OM est inférieur à OK.

Quantité Y : ON est inférieur à OJ.

En E, le TMS du consommateur est = à TMT e = $P_x / P_y = oa / ob = C_{mx} / C_{my}$.

En L, TMS e = $OF / OG = Oa - fa / Ob - gb = (1 - t) Oa / (1 - t) Ob = Oa / Ob = TMS e$

Imaginons un impôt sélectif c'est à dire portant uniquement sur le bien X. Cet impôt a le même rendement que l'impôt précédent. Le taux de l'impôt pour avoir le même rendement fiscal devra être de $t_x = HB / OB = QR / SR$

Il faut que l'impôt sélectif rapporte la même chose que l'impôt proportionnel. Il faut donc que le point d'équilibre E à la droite FG satisfasse le consommateur c'est à dire que le point doit être tangent à une courbe d'indifférence du consommateur : II.

La droite de budget du consommateur devient AH. La pente est différente : il y a un effet de substitution.

On est passé du point e au point q : une consommation de bien X est = OW qui est inférieur à OK et une consommation de bien Y est = OS qui est supérieur à OJ.

Il existe un effet de rendement et un effet de substitution. L'impôt n'est pas neutre car le prix relatif a été modifié :

$e \rightarrow l$: effet de rendement ; $l \rightarrow q$: effet de substitution.

P_x (avec impôt) / $P_y = (1 + t_x)$ fois P_x initial / $P_y = TMS$ en q = $OA / OH = SA / SQ$

$TMT = C_{mx} / C_{my} = P_x$ initial / $P_y = TMS$ en e = $OF / OG = OA / OB$.

Le TMT est donc inférieur au TMS en q : l'impôt n'est pas neutre.

L'état choisit souvent volontairement un impôt sélectif pour modifier le choix des individus (alcool ; cigarettes...). Il peut aussi vouloir influencer le choix des entrepreneurs pour inciter à produire tel ou tel bien.

2. Charge fiscale excédentaire

Graph. 4 : marché du bien x avec un impôt unitaire de tu.

Sans impôt, il existe une offre et une demande avec un équilibre E pour une quantité OK et un prix P1 hors taxe.

Avec un impôt payé par les producteurs, la courbe d'offre est modifiée : O + tu avec comme équilibre F. Quantité OM et prix P2.

Cet impôt est supporté par le consommateur et par le producteur car l'impôt total est FG. L'entreprise supporte une partie de la charge fiscale.

Mesure de la charge fiscale :

- charge fiscale excédentaire des consommateurs : quelle est la satisfaction totale avant l'introduction de l'impôt ? OKED. Dépenses pour cette satisfaction : OKEP1. $OKED - OKEP1 = P1ED$ = surplus du consommateur c'est à dire que les consommateurs étaient prêts à payer plus pour cette quantité de bien. La satisfaction totale des consommateurs après l'introduction de l'impôt est OMFD. Les dépenses totales sont OMFP2. $OMFD - OMFP2 = P2FD$: surplus du consommateur. La charge fiscale du consommateur est une perte de satisfaction = $P1ED - P2FD = P1EFP2$.
- Charge fiscale excédentaire des producteurs : chiffre d'affaire avant impôt : OKEP1 ; chiffre d'affaire après impôt : OMGPo. Il y a une baisse du chiffre d'affaire : $OKEP1 - OMGPo = MKEG + POGEP1$
Remarque : les producteurs peuvent utiliser pour d'autres productions la quantité de facteurs de production libérés par la diminution de la quantité de bien X à produire consécutivement à l'impôt. En conséquence, la perte MKEG peut être compensée comme produite ailleurs. La charge fiscale excédentaire pour les producteurs est donc PoGEP1.
- Charge fiscale pour l'état : recette totale fiscale = PoGFP2 ; GEF est la charge fiscale totale. L'importance de la charge fiscale excédentaire dépend des pentes des droites d'offre et de demande : elle dépend donc de l'élasticité du prix de l'offre et de la demande.

L'impôt est neutre pour les produits dont l'élasticité de la demande est faible.

CHAPITRE V : A LA RECHERCHE D'UNE CREDIBILITE DES FINANCES PUBLIQUES

Dans les années 1980, il existait une prééminence de la politique monétaire dans les pays occidentaux. Les gouvernements ont appliqué des politiques monétaires de rigueur : on a parlé d'une recherche de crédibilité monétaire, recherche d'une réputation. Cela a été fait pour rassurer les marchés financiers.

Les années 1990 ont vu l'arrivée en force des contraintes budgétaires notamment avec le Traité de Maastricht. Après 10 années de taux d'intérêt élevé et largement supérieur au taux de croissance économique, les pays de l'union européenne étaient entrés dans une spirale de déficit public et budgétaire et de dettes publiques. En conséquence de quoi, la politique budgétaire et son appréhension vont se transformer. Les gouvernements occidentaux ont pris conscience de l'insoutenabilité à moyen terme de leur politique budgétaire.

Progressivement, l'assainissement des finances publiques va devenir la nouvelle orthodoxie. Donc, la crédibilité obtenue d'abord dans le domaine monétaire est désormais recherchée dans le domaine public.

SECTION I : Le débat emprunt- impôt : le principe de l'équivalence Ricardienne

Un déficit public peut être lancé par l'emprunt ou alors par l'augmentation de l'impôt. Il existe un débat sur la charge réelle supportée par les générations qui résulte de ces 2 modes de financement. On peut dire que le financement par l'impôt est supporté par la génération sur laquelle est opérée le prélèvement fiscal. Par contre, quand le financement se fait par l'emprunt, est – ce la génération présente ou celle future qui le supportera ? La question sous-jacente est est-ce que la dette publique est neutre ou pas.

I. L'analyse de RICARDO et ses controverses théoriques traditionnelles

1817. RICARDO pose le problème des effets du financement par l'emprunt et par l'impôt sur l'économie. Il s'interroge sur le principe d'équivalence entre les 2 modes de financement.

Quel est le meilleur moyen de fournir à l'état 20 millions de livres supplémentaires annuelles pour couvrir les frais d'une guerre qui durerait 20 ans ?

Il existe **3 solutions** :

- lever un impôt annuel de 20 millions jusqu'à la fin de la guerre
- émettre un emprunt perpétuel (emprunt dont le capital n'est pas remboursé) pour un montant de 20 millions à 5% d'intérêt. La charge d'intérêt est à perpétuité
- émettre un emprunt remboursable de 20 millions à 5% d'intérêt. Il faut donc constituer un fond d'amortissement pour pouvoir rembourser le capital. Ce fond reçoit des versements annuels capitalisés à 5% et permettra l'extension de la dette contractée par l'état.

Il y a une équivalence entre ces 3 solutions. Pourtant, **RICARDO** explique qu'il est préférable d'utiliser la 1^{ère} solution. La charge d'impôt disparaît avec la guerre et il n'y a pas de frais de gestion de la dette.

RICARDO a perçu 2 problèmes :

→ l'illusion financière : problème lié à la perception par les individus de la charge à supporter c'est à dire qu'un individu qui ne doit payer qu'un impôt annuel modique pour financer les seules charges d'intérêt de l'emprunt à perpétuité, se fait illusion, se croyait aussi riche que par le passé. Cette impression conduit les individus à dépenser d'avantage et épargner. Cela est différent de la situation où l'état aurait intégralement prélevé par l'impôt le montant de sa dépense. Il existe un effet de richesse.

→ problème sur le stock de capital prélevé dans l'économie : quand on prélève un impôt de 20 millions par an, on peut dire que le stock de capital prélevé n'est pas touché : impôt payé à partir du revenu disponible des individus. Quand on finance par l'emprunt, le stock de capital prélevé va baisser car l'état prélève pour l'emprunt, l'épargne des consommateurs. Il existe une charge économique.

L'emprunt et l'impôt ne sont pas équivalents pour financer la dette publique.

O' DRISCOLL suggère de parler du principe de non équivalence ricardienne.

Les controverses qui portent sur la charge réelle de l'emprunt public

- courant de la thèse orthodoxe : GB 19-20^{ème} siècle, néoclassique : la charge de l'emprunt est reportée sur les générations futures et la génération présente bénéficie seule de la dépense publique. En conséquence, la dette publique doit être raisonnable pour ces auteurs d'autant qu'elle ne sert qu'à financer des dépenses publiques qui par nature sont improductives (état- gendarme).
- La révolution Keynésienne apporte une nouvelle orthodoxie. La charge est définie comme la baisse de la consommation qui est engendrée par l'emprunt public. En conséquence, c'est la génération présente qui supporte une baisse de consommation. La définition de la charge est la réduction de la consommation. Pour les précédents, la charge était le paiement des intérêts et le remboursement du capital.
- Remise en cause de l'orthodoxie Keynésienne des années 60 par une approche dite subjective ou psychologique. La charge est définie comme la restriction de la liberté de choix des membres d'une génération. L'impôt réduit cette liberté de choix de la génération présente tandis que l'emprunt ne baisse pas forcément cette liberté (achat ou non de titres publics) mais ils obligent les générations futures à payer l'intérêt et le remboursement du capital : **BUCHANAN**.

Finalement, on note une confusion sémantique. On a du mal à comprendre ce qu'il faut entendre par charge de l'emprunt.

II. L'analyse de BARRO

La nouvelle école classique **1974 : BARRO** reprend le principe d'équivalence de **RICARDO**. Il va démontrer que la dette publique est neutre c'est à dire qu'elle n'est pas pour le secteur prélevé une richesse nette. En conséquence, il n'y a pas d'effet d'éviction financière comme le suggère les monétaristes donc il n'existe pas de lien entre le déficit budgétaire et le taux de l'intérêt.

Hypothèse :

- Les agents ont une durée de vie finie composée de 2 périodes : activité et inactivité.

- Les agents sont liés entre eux par une chaîne de transfert intergénérationnelle.
- Le modèle est un modèle à génération imbriquée. L'utilité des agents dépend de leur consommation au cours de leur 2 périodes mais aussi de la consommation de leur descendant immédiat (héritiers).
- L'état émet un marché sous forme de titres publics. Les souscripteurs sont les agents inactifs de la 1^{ère} génération. La charge de la dette est supportée par les actifs de la 2^{nde} génération. En effet, ils vont payer à l'état des impôts forfaitaires pour rembourser le T et le capital.

Finalement, la génération qui transmet à ses héritiers les titres publics leur transmet aussi une charge fiscale à venir (impôt forfaitaire).

Cette génération là va donc procéder à une compensation par un montant d'héritage supplémentaire : charge d'intérêt et montant de capital emprunté par l'état. Les générations présentes vont capitaliser les impôts exigés dans le futur par l'existence de la dette c'est à dire l'augmentation de l'épargne pour laisser un héritage plus important.

Conséquence : l'existence de la dette publique n'a pas d'effet sur la consommation de la génération future. La dette publique n'est pas une richesse nette pour le pouvoir parce que chaque agent va anticiper rationnellement les impôts à venir pour ces enfants donc il existe une illusion de richesse. Aucun agent ne subit l'illusion fiscale.

Il est indifférent du point de vue de la demande globale de financer une dépense publique par l'emprunt ou par l'impôt. Les dépenses publiques augmentent, la demande globale augmente mais si on finance par l'impôt le revenu disponible baisse, la demande baisse : il existe une compensation.

Si on finance par l'emprunt, l'épargne placée augmente parce qu'il existe une capitalisation car on anticipe l'impôt pour les générations futures : la consommation privée baisse.

Finalement, la politique budgétaire est inefficace et donc ne relance pas la demande globale.

CRITIQUES

Il y a 7 conditions de validité de la théorie de BARRO :

1. Absence d'illusion fiscale et rationalité des anticipations des agents : il faut supposer que les agents font des prévisions sur les valeurs futures des variables qui coïncident avec ce que donne la solution du modèle. L'ignorance de l'impôt futur peut être plus rationnelle selon **BUCHANAN** car tout dépend du coût de l'acquisition de l'information sur le futur. S'il est supérieur à l'avantage à retirer de cette information (héritage dont le montant est exact), il est rationnel d'ignorer le montant de l'impôt futur.
2. Il faut que les comportements des individus soient altruistes : il faut que la génération présente soit généreuse :
 - *il se peut que certains individus ne puissent pas laisser un héritage.*
 - *Les individus peuvent très bien anticiper des progrès de fiscalité dans l'économie* donc on anticipe pour ses enfants une augmentation du revenu réel car on anticipe la croissance : il faut donc moins épargner ou ne pas augmenter le montant de l'héritage. En conséquence, les parents vont préférer maximiser leur propre utilité.
 - *BARRO a oublié que la nature des transferts inter-générationnelle pose problème.* Un transfert en capital humain n'est pas équivalent à un transfert de capital financier. Le capital humain a un taux supérieur de rendement mais celui-ci décroît beaucoup trop rapidement que les autres transferts. Le taux de rendement est le salaire futur des enfants. Il y a une différence entre l'investissement en capital humain et celui en

capital non humain : le bénéfice de l'investissement en capital humain n'est pas perçu de l'investisseur lui-même ; par contre, avec l'investissement en capital non humain, le bénéfice est perçu par les parents. Dans la réalité, les parents sont en général contraints de rationner leur dépense en capital humain pour leur enfant pour pouvoir accumuler un capital non humain que leur procure un rendement à eux.

- Si l'état finance ses dépenses par l'emprunt plutôt que par l'impôt, les parents pourront investir d'avantage en capital humain pour leurs enfants puisque le revenu disponible n'est pas affecté et en plus ces parents peuvent escompter des gains salariaux plus élevés pour leurs enfants. Les parents peuvent augmenter leur propre niveau de consommation sans compromettre le niveau de consommation de leurs enfants dans le futur.
- Les marchés financiers sont parfaits c'est à dire que toute offre rencontre toute demande, en conséquence de quoi il y a un prix élevé qui ici est le taux d'intérêt. Il existe un unique taux d'intérêt d'équilibre. On a dans le cas de l'emprunt public le taux d'intérêt des prêteurs qui est différent du taux des emprunteurs. Souvent, l'état offre un taux d'intérêt supérieur par rapport à sa dette. Il n'existe pas de taux d'intérêt unique qui intervient dans le calcul de la capitalisation.
- Absence de monétisation de la dette publique : le raisonnement porte sur l'emprunt et l'impôt : il n'y a pas de possibilité d'utiliser la masse monétaire pour réduire la dette.
- Non modification de la répartition des revenus entre agents économiques lors du report des prélèvements sur la génération suivante. Si le revenu supposé des héritiers potentiels est très supérieur à celui des donateurs, les donateurs peuvent considérer que l'utilité marginale de leur consommation additionnelle est très supérieure à celle de leurs héritiers au moment où ces héritiers devront dans le futur payer plus d'impôts. On retient la loi de l'utilité marginale décroissante. En conséquence, au lieu de réduire leur consommation les donateurs vont l'augmenter. En plus, **BARRO** retient une certaine répartition des revenus au sein d'une même génération (partage inter-générationnelle). Pour lui, d'un côté, on a des actifs jeunes qui consomment et d'un autre côté, on a les inactifs retraités qui souscrivent les titres de la dette publique. Dans la réalité, on a plutôt un partage intra-générationnel c'est à dire que d'un côté on a des actifs et inactifs en mesure de dégager une épargne et d'un autre côté on a des actifs et inactifs qui eux-mêmes ne font que consommer car ils n'ont pas de revenus suffisants.
- La neutralité du prélèvement fiscal : **BARRO** retient un impôt forfaitaire qui par définition est neutre. Cet impôt forfaitaire a un effet de revenus mais pas de substitution. Dans la réalité, la législation fiscale est discriminatoire. On peut imaginer en raison de l'emprunt public, l'allègement des impôts concernant une seule partie des foyers fiscaux et on peut imaginer un impôt futur prélevé sur la totalité des foyers : il y a une discrimination. Dans ce cas, les non concernés par l'allègement ne vont pas anticiper une augmentation future des impôts pour leurs héritiers et donc ne vont pas modifier leur consommation.
- Pour que le raisonnement de BARRO marche, il faut supposer l'indépendance du mode de financement du déficit public et des dépenses publiques. Il n'est pas impossible que la dépense publique ait un impact positif sur les activités économiques. Dans ce cas, l'état pourra rembourser sa dette sans avoir dans le futur à augmenter les impôts. Les études empiriques infirment globalement le principe d'équivalence. C'est l'hypothèse Keynésienne qui est plus pertinente : les ménages n'assimilent pas la dette publique à l'impôt : leur consommation est en fait complémentaire de la dépense publique. Donc, d'après les études empiriques, la politique budgétaire n'est pas complètement inefficace. On note que, dans la réalité, les gouvernements des pays occidentaux ont choisi de limiter l'emprunt public.

III. La soutenabilité de la dette publique

E. DOMAR 1944 : post-keynésien : il a appliqué la thèse de la croissance économique à la dynamique de la croissance de la dette publique. Il a mis l'accent sur la comparaison qui doit être faite entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du P.I.B. Selon les valeurs des 2 taux, DOMAR parlera « d'une dynamique explosive de l'ensemble de la dette de l'état » soit « d'une dynamique stabilisatrice » : c'est quand le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance qu'il existe une dynamique explosive non soutenable. Cette analyse sera reprise.

Dans les années 1980, c'est la situation des déficits et de la dette publique qui va conduire à un prolongement de la théorie de **DOMAR**.

J.C CHOURAQUI et O. BLANCHARD ont une idée commune : il faut maintenir à terme la solvabilité de l'état et donc envisager les croissances pour y parvenir. « La soutenabilité exprime l'effort qui devra être consenti dans le futur pour éponger l'endettement contracté dans le passé. Cela sous **2 hypothèses** :

- l'état honore effectivement ses dettes
- l'état ne fait pas appel à l'inflation pour provoquer l'érosion de cette dette »

➔ **Effet boule de neige** :

$$G_t - T_t = d B_t + d M_t$$

Avec B = emprunt

M = masse monétaire

G = dépense publique

T = recette publique : impôt

Posons $d M = 0$: il n'y a pas de financement monétaire. Soit i = taux d'intérêt nominal de la dette publique et on va découper la dépense publique.

Présentons le déficit primaire du budget de l'état c'est à dire le déficit avant la prise en compte des charges d'impôt.

On fait intervenir le P.I.B, donc on passe par le ratio de l'endettement.

On fait intervenir le taux de croissance économique noté n .

On divise les 2 membres de l'équation (2), pour Y_t , on a :

- $d b t$: évolution du ratio de l'endettement public à la période t (en % du P.I.B).
L'évolution dans le temps de ce ratio dépend :
- du ratio du déficit primaire (= $d t$)
- coût du stock cumulé d'endettement public qui dépend :
 - du taux d'intérêt nominal
 - du taux de croissance économique

On note qu'il existe une valeur précise du ratio du déficit primaire qui est telle que l'évolution de l'endettement public dans le temps = 0, c'est à dire $d b t = 0$.

Si i est supérieur à n , on a donc $d b t$ inférieur à 0.

➤ Pour que l'encours de la dette publique soit stabilisée, il faut que le ratio du déficit primaire soit négatif c'est à dire qu'il faut que l'état dégage, à l'année t , un excédent budgétaire en terme de solde primaire.

➤ Pour que le taux d'intérêt réel de la dette soit supérieur au taux de croissance en terme réel, il faut dégager un excédent donc l'état ne peut pas compter sur le taux d'inflation pour éroder sa dette. Ce n'est que quand i est inférieur que le solde du budget primaire est déficitaire.

On a assisté dans nos économies à la substitution progressive de l'économie de marché financier à l'économie de l'endettement. Avant il y avait une création monétaire, maintenant on émet des titres. La conséquence a été une augmentation des taux d'intérêts réels. En plus, les politiques monétaires dans ces années là étaient des politiques restrictives. Dans les années 1990, on a eu un ralentissement de la croissance du P.I.B : on avait donc un taux d'intérêt réel supérieur au taux de croissance réel. Les autorités ont pris conscience que si rien n'est fait, une part croissante du budget de l'état va servir au paiement des intérêts de la dette. Et, à terme, tout le budget finirait par servir à payer les intérêts. Le recours à l'emprunt doit avoir pour contre partie, dans le futur, des excédents budgétaires avant intérêt.

Si on emprunte aujourd'hui, il faut qu'un jour les impôts soient supérieurs aux dépenses hors intérêt. L'emprunt est donc un impôt différé.

Les autorités ont aussi pris conscience du fait qu'il existait une limite à l'augmentation de la pression fiscale (charge fiscale tolérable). L'unique solution a été de passer à des politiques budgétaires rigoureuses pour stabiliser l'encours de la dette.

SECTION II : Les thèses de l'éviction

Ces thèses montrent que toute croissance de l'activité économique de l'état est compensée par une baisse de l'activité économique privée. Il y a donc éviction des dépenses privées par les dépenses publiques. Ce phénomène peut être lié à une augmentation de la fiscalité, on parle alors d'éviction par la fiscalité. Ce phénomène peut être lié à un déficit budgétaire financé par l'emprunt, on parle d'éviction par l'emprunt public.

I. L'éviction par la fiscalité

Hypothèse de départ : les agents sont ultra-rationnels et considèrent que les dépenses publiques contribuent autant à leur bien-être que les dépenses privées. Les agents savent qu'avec les dépenses privées, ils doivent payer un prix sur le marché pour avoir des biens et services privés. Avec les dépenses publiques, ils savent qu'ils devront payer un pseudo prix (impôt). Lorsque les dépenses publiques augmentent, leurs dépenses privées vont baisser automatiquement c'est à dire que les dépenses privées et celles publiques sont substituables. En conséquence, la politique budgétaire active est complètement inefficace : elle ne relance donc pas la demande globale car il y a substitution.

II. L'éviction par l'emprunt public

FRIEDMAN 1960 : idée de base : l'emprunt public pour financer la dépense publique a un effet indirect négatif sur l'investissement privé. Plus généralement, les dépenses publiques évincent les projets privés d'investissement ou de consommation qui ont des rendements supérieurs et une utilité pour la collectivité plus grande. L'idée est que les projets privés traduisent mieux que l'état les préférences individuelles.

1. L'analyse de court terme

- il existe un rationnement quantitatif à cause de l'emprunt public. Dans une économie, la capacité de financement est forcément limitée. En conséquence, toute augmentation des emprunts public entraîne une baisse de l'offre de fonds prêtables disponibles pour le secteur privé. Il existe un problème qui va se poser pour le financement de l'investissement privé.
- Il existe l'éviction par le taux d'intérêt : puisque le stock d'épargne disponible est donnée, l'augmentation de la demande de fonds fait augmenter le prix des fonds. L'état peut favoriser cette augmentation du taux d'intérêt puisque pour attirer la souscription, l'état peut assortir ces titres publics d'un taux d'intérêt supérieur : l'investissement privé est découragé.
- Il existe l'éviction par les comportements. L'augmentation de la dépense publique se traduit par des anticipations inflationnistes. Il existe une augmentation de la demande

globale, les épargnants vont donc souhaiter conserver le même taux d'intérêt réel. En conséquence, le taux d'intérêt nominal doit augmenter. De plus, quand les autorités monétaires sont indépendantes, elles peuvent engager une politique monétaire restrictive pour contre-balancer la politique budgétaire expansionniste : augmentation du taux d'intérêt.

- Il existe l'éviction par la perte de confiance : une augmentation de la dépense publique baisse la confiance en l'avenir de la part des agents économiques. En conséquence, il y aura une tendance à la thésaurisation ou au non placement de l'épargne à long-terme. Le secteur privé est donc pénalisé une fois de plus.

Il y a eu de nombreuses études empiriques pour mesurer cet effet d'éviction à court terme. La grande majorité d'entre elles concluent que l'effet d'éviction existe mais il n'est que partiel c'est à dire qu'il n'existe pas de compensation entre les dépenses privées et celles publiques. L'effet récessif provoqué par l'augmentation du taux d'intérêt ne compense pas totalement l'effet d'expansion lié à la dépense publique. L'intensité de l'effet d'éviction est surtout fonction du taux d'épargne globale de l'économie. Les études montrent que quand le taux d'épargne est élevé, le déficit public a des chances d'être neutre. Quand le taux d'épargne est fort, il existe **2 cas possibles** :

- quand l'état maintient son effort d'investissement, sa dépense publique et le besoin de financement qui en résulte est couvert par les capitaux étrangers. On va avoir une augmentation du taux d'intérêt : cela attire les capitaux étrangers : il n'y a pas d'éviction mais un risque existe, celui de l'appréciation de la monnaie nationale. Cette appréciation peut porter atteinte à la compétitivité de prix des entreprises privées nationales.
- Il n'existe pas d'entrées de capitaux : il existe un effet d'éviction car tous les investissements ne peuvent être financés.

D'après ces études empiriques, il faut aussi faire la distinction entre un déficit budgétaire structurel et un déficit budgétaire cyclique. L'effet d'éviction se manifeste surtout quand le déficit budgétaire est structurel c'est à dire que quelque soit la situation économique, l'état a toujours un déficit. Si le déficit augmente à la suite d'une récession c'est à dire cyclique, l'effet d'éviction est faible car une récession entraîne une baisse de la demande de monnaie et donne naissance à des taux d'intérêt moindre donc l'investissement privé n'est pas pénalisé. Mais, avec un déficit structurel, oui.

III. L'analyse à moyen et long terme

➔ **Effets d'éviction à moyen terme** : le déficit public pénalise l'équilibre extérieur : Si l'économie n'a pas de structures d'offres adaptées (entreprises privées nationales) alors la relance de la dépense publique se traduit par une détérioration de la balance commerciale. C'est l'expérience française de 1981 c'est à dire l'éviction des entreprises nationales par des entreprises étrangères. Cette thèse est à l'appui de la notion de relance coordonnée ou relance concertée entre pays mutuellement clients.

➔ **Effet d'éviction à long terme** : la compétitivité d'un pays dépend de l'importance de sa population active dans le secteur productif privé. L'emploi public est donc un emploi peu productif. Finalement, toute augmentation de la dépense publique baisse la compétitivité sur le long terme d'une économie.

SECTION III : Le cycle politico- budgétaire

L'école du **PUBLIC CHOICE** a analysé le comportement des hommes politiques et de leurs électeurs, des bureaucrates publics ainsi que des groupes de pression.

On met l'accent sur le marché politique qui a pu conduire à des déficits budgétaires. C'est ce phénomène qui depuis les années 1980 est sanctionné notamment par les marchés financiers. Les gouvernants sont donc limités depuis dans l'utilisation de la dépense publique à des fins électorales. Ces gouvernants se sont imposés des règles à suivre en matière de gestion budgétaire rigoureuse.

I. Le comportement des électeurs

Dans les années 1950, les économistes du **PUBLIC CHOICE** associent les intentions de vote à la rationalité des électeurs. On considère que l'électeur maximise son utilité. 2 questions se posent :

- Pourquoi voter ? : question de la participation ou non au vote. On suppose que l'électeur se comporte comme un consommateur. **A. DOWNS** dit que l'individu va voter si le bénéfice marginal du vote c'est à dire ce qu'on espère retirer du résultat de l'élection est supérieur au coût marginal du vote c'est à dire la recherche d'informations.
- Comment voter ? Pour quel candidat voter ? On est dans l'analyse des déterminants de la décision. Il existe des déterminants économiques conjoncturels et des déterminants politiques structurels :

→ Déterminants économiques :

➤ dépenses engagées par les partis politiques au cours de la campagne électorale. Dans les modèles, ces dépenses sont assimilées à des dépenses de publicité.

➤ L'évolution conjoncturelle de l'économie : chaque électeur déplore la détérioration de la situation économique surtout quand celle-ci risque de provoquer une dégradation de sa propre situation. Ainsi, l'électeur fait très attention au taux de chômage, au taux d'inflation, au taux de croissance du pouvoir d'achat et depuis quelques temps à la répartition des revenus (augmentation des inégalités). En France, l'élément clé est le taux de chômage. L'électeur accorde plus d'importance à la variation de ces éléments qu'à leur niveau, c'est le phénomène de l'accoutumance. L'impact de ces éléments est différent dans le temps et dans l'espace.

➤ **Déterminants politiques** : il existe un cycle électoral de popularité. Si on s'intéresse aux élections présidentielles, il existe un élément structurel expliqué par les sociologues à savoir qu'un président entame toujours son mandat avec une forte popularité (état de grâce), puis, cette popularité baisse et enfin avant la nouvelle échéance, cela augmente. Lors du 2nd mandat, le président est moins populaire que lors du 1^{er}. Les électeurs ont une fonction de vote qui va attirer l'attention des hommes politiques qui sont candidats.

II. Le comportement des hommes politiques

Les hommes politiques sont des offreurs de politique. Dans ces modèles, on retient que l'état est un organe de décision unique : l'état est composé d'hommes politiques élus. Cet état fait preuve de cynisme : il n'existe pas de notion d'intérêt général. L'état a les moyens

d'exercer ce cynisme car il domine la scène économique, c'est un état décideur. Il va maximiser son intérêt, intérêt qui passe par la volonté de rester au pouvoir. On peut classer les **modèles en 3 catégories** :

- modèle de l'électeur médian : dans un système électoral majoritaire à 2 parties, le parti politique au pouvoir va proposer un programme pour se faire réélire qui correspond aux préférences de l'électeur médian. Chaque parti va défendre les mêmes idées centristes, donc les 2 programmes électoraux seront les mêmes.
- Modèle de concurrence des partis politiques : l'électeur vote pour le parti pour lequel il a une préférence. Le parti au pouvoir est en concurrence continue avec les partis de l'opposition. La règle de comportement du parti en place, sa politique économique sera de telle sorte que le dernier franc dépensé en bien public fait gagner plus de voix que la fiscalité correspondante n'en fait perdre. On égalise le coût marginal de la politique engagée : c'est le bénéfice marginal de cette politique engagée (ici, le coût marginal correspond à une perte de voix à cause de l'augmentation des impôts. Le bénéfice marginal correspond au gain de voix grâce à l'augmentation des dépenses publiques). On met les 2 balances et on calcule l'augmentation de la dépense publique nécessaire pour obtenir 51% des voix.
- Modèle du gouvernement monopoleur : le gouvernement contrôle l'économie pour que son offre de politique réponde à la demande de politique des électeurs qui souhaitent voir baisser le chômage. Donc, dans la période pré-électorale, le gouvernement engage une politique budgétaire expansionniste pour agir directement sur le niveau de l'emploi par l'intermédiaire des dépenses publiques et indirectement en influençant le montant de consommation des ménages en réduisant le taux des prélèvements obligatoires, les rémunérations, les prestations sociales... Le risque est un déficit budgétaire qui ne peut se creuser indéfiniment. Donc, une fois élus, les hommes du gouvernement inversent la tendance pour retrouver un équilibre. C'est le cycle politico-budgétaire. Comment éviter ce cycle ?:

→ On insère la politique budgétaire dans des règles précises : constitutionnalisme budgétaire

→ On renforce la responsabilité consciente des électeurs : processus de « leading by voting »

→ Modification du système électoral en fixant au hasard la date des élections, en adoptant un système de représentation proportionnelle ou encore une solution radicale : le dépérissement de l'état (il n'y a plus d'état interventionniste).

III. Etat hétérogène et bureaucratique

C'est une approche plus institutionnelle : on prend en compte le comportement d'autres agents qui interviennent dans la structure politico-économique, qui influencent les hommes politiques et les électeurs.

Le bureaucrate est un fonctionnaire attaché à un bureau de l'administration publique, financé périodiquement par un budget. **Le bureaucrate a 4 comportements** :

- tranquille : il fait son travail et rien de plus.
- Avide de puissance : il détourne son temps disponible vers des activités du pouvoir. Le **PUBLIC CHOICE** a fait beaucoup d'analyses : la base de l'inefficacité bureaucratique est que le comportement repose sur l'hypothèse selon laquelle certains intègrent cet élément de puissance dans leur analyse coût / avantage, ce qui dicte son travail : inefficacité contre l'intérêt général.
- Politique : fonctionnaire directement attaché aux instances politiques gouvernantes, le même que celui de l'homme politique.

- Marginal : celui du haut fonctionnaire : il ne veut pas le rester car ce n'est pas assez rémunérateur. Il profite de sa position pour établir des relations avec des grosses entreprises privées. C'est à la limite de la moralité (corruption).

Un fonctionnaire peut avoir du pouvoir grâce à ses fonctions mais aussi à sa science.

Que peut-on dire du comportement de l'institution bureaucratique ? C'est l'appareil dont dispose le gouvernement pour faire exécuter sa politique. Le comportement de la bureaucratie est influencée par le comportement des bureaucrates :

- lien entre la bureaucratie et maximisation de la puissance : gaspillage
- lien entre la bureaucratie et incertitude : principe hiérarchique, nécessaire et obligatoire par un contrôle. Sinon, augmentation du 1^{er} lien avec des règles imposées comme compte rendu : discipline : réglementation de l'accès de l'information.
- Lien entre bureaucratie et optimum : le bureau manipule l'information pour maximiser son pouvoir, il n'est pas responsable donc il peut mettre en œuvre plus de projets.

Que peut-on dire de la place de la bureaucratie dans les institutions ?

Relations bureaucratie et législateur : les 2 ont besoin de l'autre.

Relation bureaucratie et gouvernant :