

Crise économique, creusement des inégalités, redistribution fiscale

Marion Navarro

Intervention aux JECO de Lyon le 13 novembre 2009

Conférence « La crise : une opportunité pour réformer la fiscalité ? »,

I. Crise économique et creusement des inégalités

Il ne fait aucun doute que la crise économique actuelle est à relier à l'architecture de notre système financier. Il est évident que si nous voulons prévenir la survenance de nouvelles crises, il faudra réformer le système financier mondial. L'existence de causes financières ne doit pourtant pas nous faire oublier l'existence d'autres facteurs économiques réels comme le creusement des inégalités qui a pu être constaté à des degrés divers dans l'ensemble des pays développés.

Dans un article publié dans la revue de l'OFCE en 2009, Jean-Luc Gaffard et Francesco Saraceno explicitent de façon très claire le lien entre la crise économique actuelle et la répartition plus inégalitaire des revenus. La redistribution des revenus bas et moyens vers les revenus élevés qui a pu être constatée dans la plupart des pays développés ces trente dernières années a pesé sur la demande des ménages et ainsi sur la production et l'emploi. Cette tendance à la baisse de la demande agrégée a été un temps partiellement compensée par un endettement accru des ménages à revenus moyens ou faibles. Cela est particulièrement vrai aux Etats-Unis où le creusement des inégalités a été le plus fort et où l'endettement a été le plus massif. La croissance économique a ainsi été artificiellement tirée vers le haut par un recours massif à l'endettement des ménages. La crise financière de 2007, issue de l'éclatement de la bulle immobilière, fondée sur l'endettement des ménages, était de ce fait prévisible.

Si le système financier avait été structuré différemment, le gonflement de la bulle immobilière aux Etats-Unis et les conséquences de son éclatement n'auraient évidemment pas pris une telle ampleur (on a évoqué notamment la non séparation des banques de dépôts et des banques d'investissement, des règles prudentielles inefficaces, un manque de transparence etc.). Mais le système économique était à la base fragilisé par le fait que la demande de biens immobiliers a été artificiellement soutenue par un endettement massif des ménages or cet endettement était nécessaire du fait de revenus trop faibles en lien avec une répartition des richesses trop inégalitaires. Paul Krugman note que pour la première fois depuis longtemps, une demande insuffisante est devenue un obstacle à la croissance. Les liens entre répartition des revenus et croissance sont complexes et il ne s'agit pas ici de dire qu'il suffirait de rendre plus égalitaire la répartition des revenus pour que la prospérité revienne. Mais il est indéniable qu'il existe un problème de demande qui limite la taille des marchés et ainsi la croissance.

Le creusement des inégalités est un fait incontestable dont il est important de prendre la mesure. Cet accroissement est particulièrement marqué aux Etats-Unis et trouve son origine dans la très forte augmentation des revenus les plus élevés alors que les revenus moyens déclarés ont, eux, stagné.

Pour l'anecdote, Krugman [2008] (repris par Gaffard et Saraceno [2009]) compare les écarts de revenus entre le PDG et le salarié moyen de deux entreprises de références aux Etats-Unis à 36 ans d'intervalle. En 1969, le PDG de General Motors gagnait 88 fois plus que le

salarié moyen de son entreprise, en 2005, le PDG de Wall-Mart gagnait 1278 fois plus que le salarié moyen de son entreprise. Par ailleurs, en dollars constant, le revenu du salarié moyen de Wall-Mart en 2005 est inférieur de plus d'un quart au revenu du salarié moyen de General Motors en 1969. Ce cas particulier, très saisissant, n'est que le reflet d'une tendance générale à un accroissement des inégalités de revenus.

Si l'on considère l'évolution de la part du dernier décile dans le total des revenus de 1917 à nos jours, nous voyons très clairement qu'après une stabilité des hauts revenus pendant les Trente glorieuses, nous avons assisté à une envolée des très hauts revenus.

Evolution de la part du dernier décile dans le total des revenus de 1917 à nos jours aux Etats-Unis

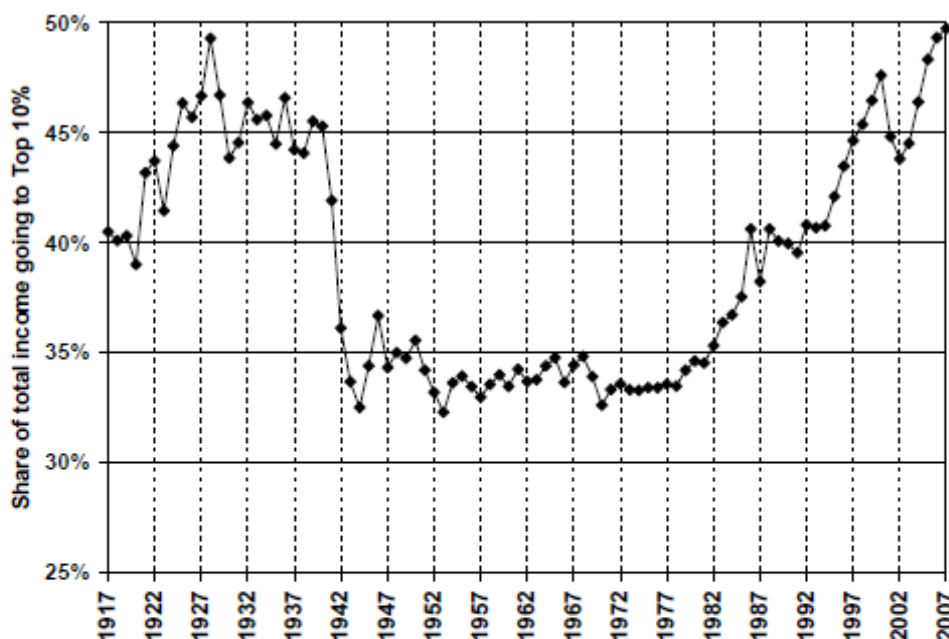


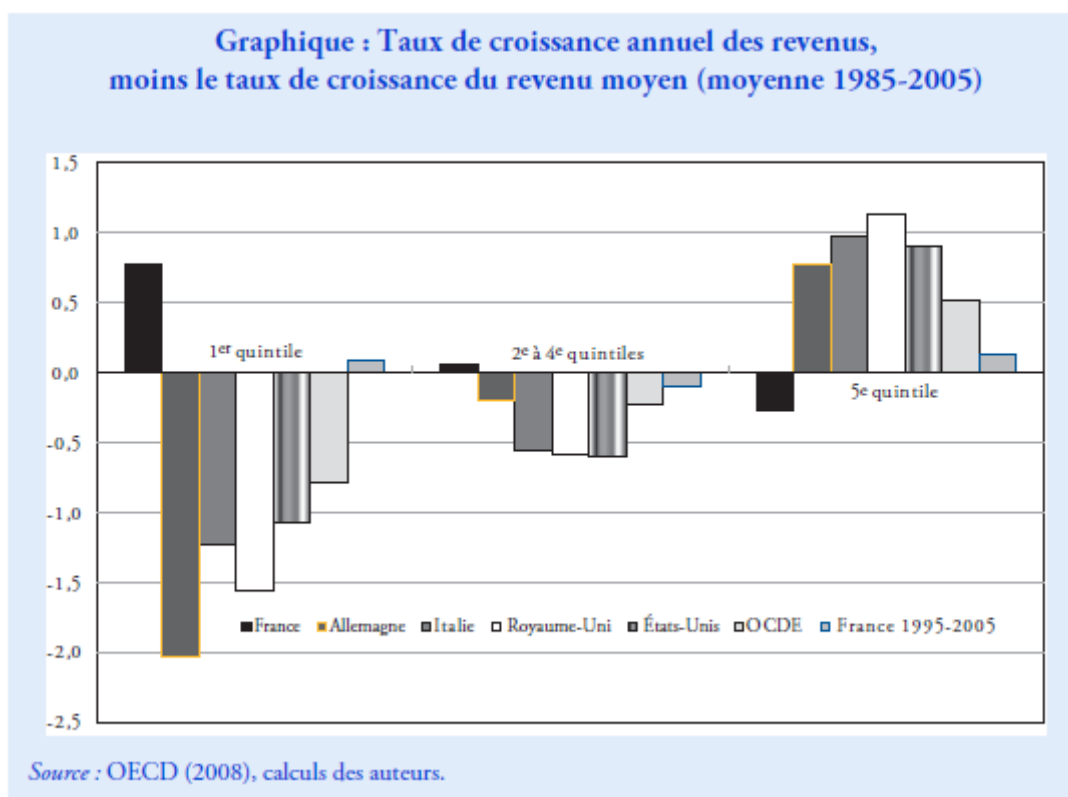
FIGURE 1
The Top Decile Income Share in the United States, 1917-2007

Source: Piketty and Saez (2003), series updated to 2007.
Income is defined as market income including capital gains.
In 2007, top decile includes all families with annual income above \$109,630.

Source : Saez [2009]

Cette hausse des hauts revenus a pu être constatée dans l'ensemble des pays développés. Les hauts revenus ont capté une très large partie des gains de productivité. Robert J. Gordon et Ian Dew-Becker [2007] ont montré qu'aux Etats-Unis « sur la période 1996-2001, seuls les revenus des 10% les plus riches avaient augmenté au même rythme ou plus rapidement que la productivité ».

Si l'on compare le taux de croissance annuel des revenus et le taux de croissance du revenu moyen, nous voyons très clairement que c'est la croissance des hauts revenus qui a tiré vers le haut le revenu moyen, les revenus les plus faibles ayant stagnés.

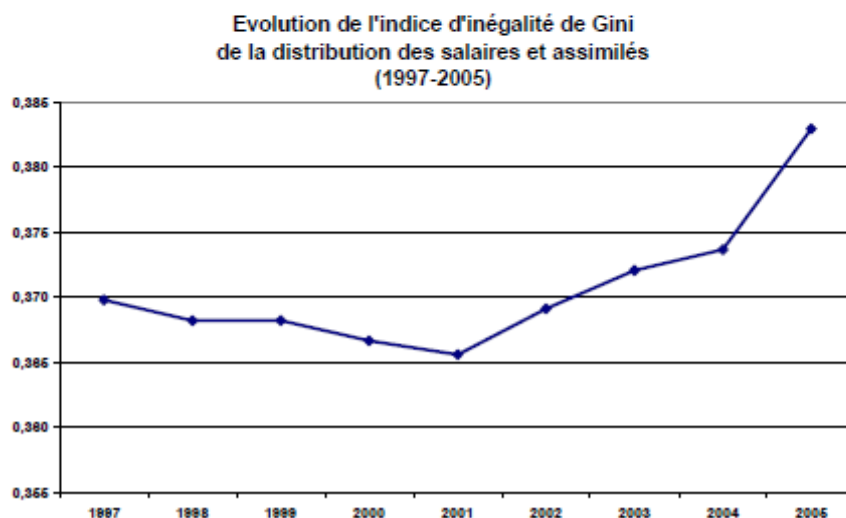
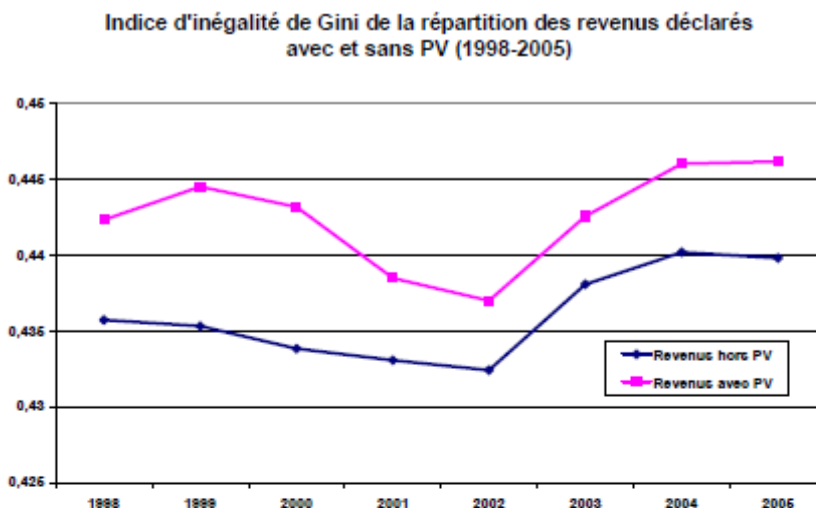


Source : Gaffard et Saraceno [2009]

Notons que cette redistribution en faveur des plus riches résulte conjointement d'un creusement des inégalités de salaire et d'une hausse des revenus du patrimoine (dont on sait qu'il est très inégalement réparti au sein de la population. En 2004, en France, les 10 % des ménages les plus riches possédaient 46 % du stock de patrimoine). Si l'exigence d'une rentabilité financière accrue ne s'est pas traduite par une hausse effective des taux de profit (la part de l'excédent brut d'exploitation dans le partage de la valeur ajoutée est ainsi restée relativement constante dans de nombreux pays), elle s'est traduite par une hausse au sein de l'excédent brut d'exploitation de la part qui revient aux propriétaires du capital (cette part représente environ 25% de l'EBE en 2009 en France contre 10-15% dans les années 1970, *Cotis [2009]*) et par des hausses importantes de salaires pour une catégorie très ciblées d'individus en position de capter une rente en raison de leur position dans le système économique (voir notamment les travaux d'Olivier Godechot 2007 sur le salaire des traders). Camille Landais [2007] explique ainsi que pour la France, l'évolution des politiques de dividendes, de plus en plus inspirées des pratiques en cours à l'étranger, et plus globalement la hausse des revenus de capitaux mobiliers ont contribué à une hausse des revenus du patrimoine.

Jusqu'à très récemment, la France faisait figure d'exception (comme nous pouvons le voir sur le précédent graphique). Depuis dix ans, la France semble néanmoins prendre le même chemin que celui qu'ont pris les autres pays développés dix ans plus tôt. Récemment, l'écart s'est creusé au niveau des très hauts salaires et la France pourrait converger à terme vers la situation des pays anglo-saxons. Camille Landais [2007] montre ainsi qu'en France sur la période 1998-2005, le revenu médian n'a augmenté en euros constants que de 0,6 % en moyenne annuelle. En revanche, « les 0,01 % des foyers les plus riches ont vu leur revenu

réel croître de 42,6 % sur la période, contre 4,6 % pour les 90 % les moins riches ». « La forte croissance des revenus du patrimoine est en partie responsable de ces évolutions, les hauts revenus étant plus que les autres foyers composés de ce type de revenus. Néanmoins, et c'est un fait nouveau, la très rapide augmentation des inégalités de salaires a également fortement participé à cette augmentation des inégalités de revenus. De ce point de vue, la France rompt avec 25 ans de grande stabilité de la hiérarchie des salaires. » Cette envolée des hauts revenus s'est traduit de façon assez logique par une hausse des inégalités que l'on peut apprécier à travers la hausse de l'indice de Gini pour la France.



Source : Landais [2007]

Ainsi alors que les nouvelles formes de gouvernance des entreprises et les politiques de libéralisation des marchés étaient censées renforcer l'efficacité productive du système économique, la hausse des inégalités de revenus, corollaire d'une exigence d'une rentabilité du capital sans rapport avec le taux de croissance effectif, a eu comme effet contraire de fragiliser le système, en favorisant des restructurations visant à accroître la rentabilité à court terme et des opérations à but purement financier (au détriment des investissements productifs de long terme) et en affaiblissant la demande des classes moyennes et populaires.

Gaffard et Saraceno [2009] insistent sur le fait que nous ne sommes pas confrontés à un simple problème conjoncturel de demande qu'il suffirait de résoudre par une politique de relance mais qu'il s'agit bien d'un problème structurel auquel il est urgent de s'affronter. La question qui se pose alors à nous est la suivante : quelles mesures adopter pour restructurer notre système économique pour qu'il engendre moins d'inégalités ?

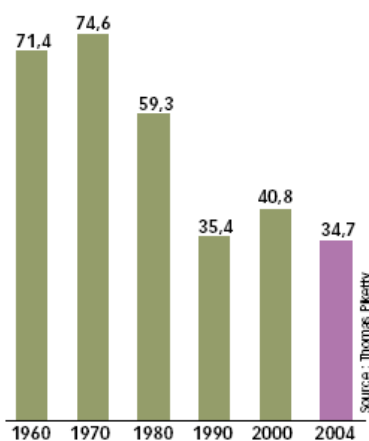
II. Creusement des inégalités et fiscalité

Le propos n'est pas ici d'analyser l'ensemble des causes de la hausse des inégalités dans les pays développés ni de proposer une refonte globale de notre système économique. Les raisons d'une répartition des richesses plus favorable aux ménages à revenus élevés sont diverses et complexes (voir notamment l'article de Gordon et Dew 2007 pour une analyse détaillée des différents facteurs qui ont pesé dans le creusement des inégalités) et nous nous concentrons sur la façon dont l'outil fiscal peut être mis au service de la lutte contre les inégalités.

Depuis une trentaine d'années, la plupart des pays développés ont procédé à des réformes fiscales qui ont amoindri la redistribution opérée en faveur des ménages les plus modestes. Ces évolutions sont doublement problématiques car elles conduisent par deux mécanismes distincts à accroître les inégalités. Premièrement, en limitant la redistribution opérée au niveau des revenus primaires, les inégalités existantes au niveau de la répartition des revenus disponibles sont mécaniquement plus importantes. Deuxièmement, une fiscalité sur les revenus moins redistributive, en augmentant le revenu des ménages les plus riches, accroît aussi leur capacité d'épargne et favorise l'accumulation du patrimoine (et donc les inégalités de patrimoine), ce qui tend à accroître mécaniquement les revenus potentiels futurs du capital des ménages les plus riches et donc les inégalités existantes au niveau de la distribution des revenus primaires.

La redistributivité d'un système se mesure en considérant conjointement les prélèvements fiscaux et les transferts qu'ils servent à financer. Au niveau de l'imposition, les réformes fiscales qui ont été mises en œuvre à partir des années 1980 dans l'ensemble des pays développés ont considérablement diminué l'aspect redistributif de l'imposition. Si l'on considère le cas précurseur des Etats-Unis, l'évolution du taux moyen d'imposition du 0,01% les plus riches depuis 1960 est très significative : il a baissé de moitié !

Taux moyen d'imposition du 0,01% les plus riches aux Etats-Unis, 1960-2004, en %



Source : Gaffard [2009]

Au sein de l'Union Européenne, les réformes fiscales ont été plus tardives, ce qui explique en partie un creusement moindre des inégalités, notamment en France, mais l'influence croissante d'acteurs politiques plus favorables au libre jeu des mécanismes de marché et la plus grande ouverture de nos économies, avec l'élargissement de l'Union européenne et l'amplification de la mondialisation, ont accru les pressions en faveur de réformes fiscales favorables aux hauts revenus.

Si l'on se concentre sur le cas de la France, l'évolution de notre système fiscal est très nette :

- Passage en 2006 de sept à cinq tranches d'imposition sur le revenu (avec au final un taux marginal de 40% pour la dernière tranche contre 48,09 avant la réforme, 56,8% en 1995 et 65% en 1986)
- Adoption du bouclier fiscal à 60% en 2007 et à 50% en 2008 (le bouclier fiscal à 50% limite à 50% du revenu le total des prélèvements directs -IR, ISF, taxe d'habitation, taxes foncières et CSG-),
- Baisse de l'imposition des sociétés (baisse à 33,3% en 1993, contre 50% avant)
- Adoption de mesures fiscales favorables aux revenus du capital (possibilité d'un prélèvement libératoire de 18% sur les dividendes depuis 2008, plus value taxées elles-aussi au taux libératoire de 18% ; il faut rajouter à ces deux prélèvements un prélèvement au titre de la CSG-CRDS)
- Allègement des droits de succession avec la loi TEPA en 2007

L'impact de ces mesures fiscales sur les inégalités est encore inconnu car les modifications des prélèvements sont trop récentes mais il y a à craindre que ces réformes conduisent à une augmentation des inégalités comme cela a été le cas dans les pays qui ont engagé des réformes fiscales de ce type avant nous.

Le système fiscal français, si l'on ne considère que les prélèvements, semble au final assez peu redistributif. La redistribution opérée par l'impôt sur le revenu correspond à un transfert net d'environ 3 % de l'ensemble des revenus des ménages des 20 % les plus riches vers le reste de la population. Ce chiffre est de 4 % en Allemagne. Les minima sociaux contribuent pour 14% à la réduction des inégalités et pour 29% pour l'impôt sur le revenu (*Données sociales 2006*). Alain Trannoy [2008] estime que la redistribution verticale opérée par l'impôt sur le revenu et les transferts non contributifs représentent au final un transfert de 5 points du revenu national des 10% les plus riches aux 20% les plus pauvres. Si l'on considère le taux d'effort (montant de la taxe rapporté au revenu) des impôts directs par décile de niveau de vie, on voit que si ce dernier croit avec le revenu, la progression est assez faible, notamment par ce que coexistent à côté de l'impôt sur le revenu qui est progressif des impôts quasi proportionnels qui limitent la redistribution opérée par l'IR.

Taux d'effort des impôts directs par décile de niveau de vie des ménages (en %) en 2001

DECILES	Total	CSG	CRDS	IR
1	7,2	7,9	0,5	-1,2
2	7,0	7,4	0,5	-0,9
3	7,5	7,5	0,5	-0,5
4	8,0	7,7	0,5	-0,3
5	8,9	7,9	0,5	0,4
6	10,3	8,1	0,5	1,6
7	11,6	8,2	0,5	2,9
8	13,3	8,3	0,5	4,5
9	15,6	8,4	0,5	6,7
10	24,9	8,8	0,5	15,6
Taux moyen	14,9	8,3	0,5	6,1

Source : Ruiz Trannoy [2007], d'après des données de l'enquête ERF 2002

Si l'on intègre les impôts indirects, la progressivité globale du système est encore plus faible. Dominique Bureau et François Bouguignon [1999] ont montré qu'en intégrant la TVA, les cotisations sociales, la CSG et l'impôt sur le revenu, le taux moyen de prélèvement était très peu progressif. Par exemple, ils montrent que le taux moyen d'imposition d'un couple sans enfant gagnant le SMIC (25%) est à peine inférieur au taux d'imposition d'un couple sans enfant gagnant 10 fois plus (30%). Au final l'ensemble des impôts couplés aux transferts publics sans contrepartie représente un flux de ressources de 5% du PIB des 50% des ménages les plus riches vers les 50% les plus pauvres. Moins qu'en Angleterre, qu'en Allemagne et qu'en Italie en 2007 (Landais [2007]¹).

Au final, notre système fiscal possède ainsi un bilan redistributif assez moyen au regard de l'ampleur des prélèvements : cette situation est liée à l'existence d'impôt trop peu progressifs mais aussi au ciblage relativement faible des prestations publiques (bien qu'*in fine* la redistributivité de notre système repose plus sur les transferts que sur les prélèvements).

Cette redistributivité limitée de notre système fiscal, si elle reste à l'heure actuelle meilleure que celle du système fiscal américain, devrait se dégrader avec les récentes réformes fiscales (dont l'impact n'a pas encore été évalué) et il apparaît urgent d'inverser la tendance si nous ne voulons pas connaître les mêmes problèmes qu'aux Etats-Unis.

III. Quelle réforme fiscale pour un système plus redistributif ?

La mise en avant du rôle des inégalités de revenu dans le déclenchement de la crise économique et la redistribution limitée opérée par notre système fiscal soulignent la nécessité de réformer notre système fiscal pour qu'il soit plus redistributif. Dans cette optique, la crise est bien une occasion de réformer la fiscalité puisqu'elle nous a permis de prendre conscience du poids de certains facteurs, comme la répartition des revenus, dans la possibilité de connaître une prospérité durable.

Bien évidemment, la lutte contre les inégalités ne peut se limiter à une réforme fiscale, même de grande ampleur, et il faudrait aussi s'intéresser à la façon dont nous pouvons jouer sur la répartition primaire des revenus. Mais le levier fiscal est important et nous devons réfléchir à une façon de le mettre plus au service de la redistribution. Nous nous contenterons ici d'évoquer quelques pistes.

Il faut tout d'abord avoir conscience que nos choix fiscaux sont fortement limités par l'ouverture de nos économies. La concurrence fiscale est vive et une taxation trop élevée des hauts revenus peut tout simplement conduire à leur fuite. Si l'importance de l'évasion fiscale et de l'exil fiscal a souvent été exagérée dans le débat public pour des raisons politiques (les rares analyses existantes semblent montrer que le phénomène reste limité mais l'évaluation de l'importance de l'évasion fiscale reste encore à faire), la poursuite de l'intégration européenne, le développement de moyens de transports rapides tels que le Thalys ou l'Eurostar conduisent à renforcer cette concurrence et nous devons en tenir compte. Ainsi si nous voulons opérer un réel virage dans notre politique fiscale et développer

¹ Voir aussi cet article de Camille Landais pour plus de précisions sur l'analyse de notre système redistributif

une politique ambitieuse de redistribution, nous devons, au moins au niveau européen, agir de concert.

Tout d'abord, il est urgent qu'émerge au niveau européen une réelle volonté de lutter contre les paradis fiscaux et que l'Europe joue au niveau international un rôle moteur dans l'adoption de règles beaucoup plus strictes les concernant. Les mesures prises dans le cadre du G20 sont très insuffisantes.

Par ailleurs, les pays européens doivent adopter un principe de coopération fiscale et harmoniser leurs dispositifs fiscaux afin de limiter la concurrence fiscale. Si nous voulons préserver notre modèle social et renforcer la lutte contre les inégalités, nous devons adopter des mesures communes pour refuser le jeu de la concurrence fiscale. Il est devenu quasi impossible aujourd'hui pour un pays de taxer le capital ou les revenus du capital de façon conséquente tant la concurrence fiscale est vive. Cette situation n'est pas acceptable et nous devons tout faire pour qu'au niveau européen un accord émerge, au moins dans ce domaine, pour harmoniser vers le haut les différents taux d'imposition existants en Europe. Il n'est pas normal que ce soit les revenus du travail qui supportent seuls, ou très majoritairement, la charge de la redistribution. Taxer le capital est aussi une façon d'inciter ses propriétaires à en faire un usage plus efficace. Si l'on considère le cas des propriétaires de biens immobiliers, si ces derniers veulent compenser la perte de capital liée à la taxation, ils seront contraints de ne pas laisser sans occupants des appartements, comme c'est le cas actuellement, alors que la demande de logement est très forte. La taxation des biens immobiliers est ainsi une incitation à leur mise en location !

L'adoption de la règle de l'unanimité en matière fiscale au niveau européen montre qu'à l'heure actuelle l'Europe ne prend pas le chemin d'une plus grande harmonisation fiscale (sans parler de l'existence d'impôts européens) mais il s'agit pourtant de la seule sortie vers le haut dont nous disposons.

En attendant un accord européen, nous ne sommes pour autant pas complètement démunis. Il existe un certain nombre de mesures que nous pouvons prendre au niveau français pour améliorer la redistributivité de notre système sans pour autant prendre le risque d'une évasion fiscale de grande ampleur. Il reste des marges de choix au niveau national et il est important de les explorer.

Premièrement, une refonte globale de notre système de prélèvement semble s'imposer. Le poids des impôts proportionnels est trop important et il conviendrait de renforcer le poids de l'impôt sur le revenu. Des propositions ont été faites pour réformer la fiscalité locale pour la rendre plus juste ou pour fusionner l'impôt sur le revenu avec la CSG. Il est urgent de réfléchir plus en avant à ces propositions pour en cerner les avantages et les limites et de proposer une nouvelle architecture pour notre système fiscal.

Deuxièmement, il est impératif que les recettes fiscales soient plus mises au service de la redistribution. Si une partie des recettes sert au financement des services publics et du fonctionnement des administrations, il est important de mieux utiliser les fonds restants pour favoriser les ménages les moins favorisés. Les transferts sociaux et les dépenses fiscales doivent être plus ciblés sur les bas revenus. Par exemple, seules 1/3 des prestations familiales sont versées sous condition de ressources en France. Les abattements sur l'impôt sur le revenu liés à l'application du quotient familial devraient être plafonnés d'une façon plus stricte qu'à l'heure actuelle. Les niches fiscales existantes (considérées comme des dépenses fiscales) profitent dans leur majorité aux ménages à revenus élevés. Si certaines d'entre elles sont utiles et méritent d'être conservées, une partie importante ne résulte que de l'action de lobbies et prive le gouvernement de ressources qu'il pourrait utiliser pour renforcer les aides aux bas revenus. Le projet de loi de finance 2010 recense 468 niches qui privent la puissance publique de 74,88 milliards d'euros.

Un exemple parmi d'autres d'une niche fiscale dont l'intérêt économique est nul et qui n'a vu le jour que sous la pression de puissants lobbys : la baisse de la TVA pour les restaurateurs. On estime que cette réforme va coûter au final à l'Etat environ 3 milliards d'euros. La cour

des comptes ayant estimé que cette réforme sur le long terme allait créer 6000 emplois, nous voyons que cette réforme est d'une inefficacité redoutable (Cet échec était prévisible et prévu. Voir notamment les prévisions de Clément Carbonnier [2007] qui estimait que 12 000 emplois allaient être créés pour un coût estimé de 2,8 milliards d'euros par an, soit un coût par emploi créé d'environ 20 000 euros par mois !). Alors que la concurrence fiscale limite les capacités de l'Etat à lever l'impôt, il est absurde de se priver de recettes fiscales non délocalisables qui peuvent être mises au service de la lutte contre les inégalités. Alors que le gouvernement a refusé les trois milliards demandés initialement par Martin Hirsch pour financer le RSA (il a obtenu 1,5 milliards) et que les minima sociaux sont relevés chaque année que du minimum légal, il apparaît urgent d'opérer un recentrage des dépenses publiques en faveur des bas revenus.

Bibliographie

Bourguignon François, Bureau Dominique (1999), *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE, Numéro 17

Carbonnier Clément (2007), A qui profiterait une baisse de la TVA dans la restauration ? ; *Regards Croisés sur l'Economie*, Numéro 1, p 145-150

Cotis Jean-Philippe (2009), *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France*, Rapport au Président de la République

Gaffard Jean-Luc, Saraceno Francesco (2009), Redistribution des revenus et instabilité. A la recherche des causes réelles de la crise financière, *Revue de l'OFCE*, 2009/3, Numéro 110, p. 75-86

Gaffard Jean-Luc (2009), Au cœur de la crise les inégalités, *Alternatives économiques*, Hors-série numéro 80, Février

Godechot Olivier (2007), *Working Rich Salaire, bonus et appropriation du profit dans l'industrie financière*, La Découverte, collection Textes à l'appui

Gordon Robert J., Dew-Becker Ian, Cornilleau Gérard (2007), Questions sans réponse sur l'augmentation des inégalités aux Etats-Unis, *Revue de l'OFCE*, 2007/3, Numéro 102, P. 417-465

Krugman Paul (2008), *L'Amérique que nous voulons*, Flammarion

Landais Camille (2007), Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ?, mimeo, Ecole d'Economie de Paris

Landais Camille (2007), Boite noire ? Panier percé ? Comment fonctionne vraiment la grande machine à redistribuer ?, *Regards Croisés sur l'Economie*, Numéro 1, p 116-132

Ruiz Nicolas, Trannoy Alain (2007), Impact redistributif de la fiscalité indirecte à l'aide d'un modèle de microsimulation comportementale, Document de travail, *Synthèses et perspectives*, Marseille, IDEP

Saez Emmanuel (2009), Striking it Richer: the Evolution of Top Incomes in the United States

Trannoy Alain (2008), La redistribution : mécanismes, circuits et résultats, *Cahiers français*, Numéro 343, Mars-Avril, p 28-32