

« Moins d'impôts n'implique pas plus de bonheur, c'est même l'inverse »

Transitions Énergies – Pierre Boyer - 08 Avril 2024

Economiste à l'École Polytechnique et au centre de recherche en économie et statistiques

Extraits. Article complet réservé aux abonnés.

https://www.alternatives-economiques.fr/pierre-boyer-dimpots-nimplique-plus-de-bonheur-cest-meme/00110226?utm_source=emailing&utm_medium=email&utm_content=08042024&utm_campaign=quotidi en_abonnes

Pour combler [le déficit qui a atteint 5,5 % du PIB](#), l'exécutif préfère tailler drastiquement dans [les dépenses publiques](#) et refuse fermement de toucher aux impôts, invoquant une pression fiscale qui serait déjà insoutenable en France. Une rhétorique reprise par Pierre Moscovici, président de la Cour des comptes et chantre du discours du « ras-le-bol fiscal » qu'il a popularisé lorsqu'il était ministre de l'Économie et des finances entre 2012 et 2014.

« *Peut-on être heureux de payer des impôts ?* », s'interroge Pierre Boyer, économiste à l'École Polytechnique et au Centre de recherche en économie et statistiques (CREST). Dans [un livre à paraître début avril aux éditions des Presses universitaires de France](#) (Puf), la question de ce chercheur, également directeur adjoint de l'Institut des politiques publiques, résonne avec l'actualité budgétaire.

« *La réponse semble ne pouvoir être que négative* », commence-t-il. Pourtant, les pays dont les taux de prélèvement obligatoires (impôts et cotisations sociales) sont les plus élevés sont aussi ceux où les citoyens déclarent être le plus satisfaits. De quoi battre en brèche le dogme de Bercy ?

Mesurer la part des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) par rapport à la richesse nationale, est-ce suffisant pour décréter qu'il existerait en France une pression fiscale trop importante et un « ras-le-bol » fiscal généralisé ?

Pierre Boyer : L'adhésion au principe de l'impôt en France est assez partagée, puisque 80 % des Français interrogés dans le cadre du [baromètre du Conseil des prélèvements obligatoires](#), qui est la base de référence de mon livre, considèrent que payer ses impôts ou ses cotisations sociales est un acte citoyen. De ce point de vue, il semble n'y avoir aucun « ras-le-bol fiscal ». Ceci étant dit, il est important de distinguer le civisme fiscal et l'acceptation politique du système.

80% des Français considèrent que payer ses impôts ou ses cotisations sociales est un acte citoyen

Sur ce dernier point, 75 % des répondants jugent que le niveau des impôts est trop élevé. Mais là encore, cela est loin de suffire à analyser véritablement le rapport des Français aux impôts, qui est complexe. Car dans le même temps, lorsqu'on leur demande s'ils sont favorables à une baisse de leurs impôts en contrepartie d'une baisse des dépenses publiques dans un domaine donné, très peu y sont favorables. Ils sont seulement 11 % concernant l'éducation, 16 % la

lutte contre la pauvreté et 15 % la défense, selon la dernière édition du baromètre qui date de 2023.

Se contenter d'analyser le taux de prélèvements obligatoires n'a pas beaucoup de sens. Il faut aussi regarder ce que ce niveau permet en contrepartie : financer des services publics de bon niveau, un système éducatif ou de santé performant, un système judiciaire qui fonctionne pour tous, etc.

Si les citoyens sont satisfaits de ce que l'Etat est en mesure de proposer comme biens publics, le consentement à l'impôt s'en trouvera amélioré. A l'inverse, une faible adhésion au système fiscal peut refléter une insatisfaction concernant la capacité de l'Etat à répondre à un certain nombre de défis jugés prioritaires.

Comment la France se positionne-t-elle par rapport à ses voisins européens ?

P. B. : La France fait clairement partie des pays européens avec les taux de prélèvements obligatoires les plus élevés ([43,5 % en 2023](#)). Elle se situe plutôt dans le groupe des pays nordiques (Finlande, Norvège, Danemark). Ces trois pays sont aussi ceux où la satisfaction dans la vie, selon les critères mesurés par les Nations unies, est la plus forte.

Si on élargit la comparaison à d'autres pays, la relation se confirme. Moins d'impôts n'implique pas nécessairement plus de bonheur. C'est même l'inverse : les citoyens des pays où le taux de prélèvements obligatoires est relativement plus élevé déclarent être plus satisfaits dans la vie.

Moins d'impôts n'implique pas nécessairement plus de bonheur, c'est même l'inverse

Rechercher à tout prix un petit Etat, dans le sens où la part des impôts et donc des dépenses publiques dans le PIB serait faible, n'a donc pas de sens. On entend souvent dans le débat public que l'Etat est trop gros. Ce n'est pas la bonne manière d'aborder les choses. Il faut plutôt se demander : qu'est-ce que l'Etat produit en contrepartie de ce qu'il prélève ? Est-ce satisfaisant ?

En France, le taux de prélèvements obligatoires dans le PIB est passé de 30 % en 1960 à environ 45 % aujourd'hui. Mais on vit dans une société différente. Par exemple, à la sortie de la Seconde guerre mondiale, le système de retraites n'était pas aussi développé. Ce n'est pas comparable.

Que peut-on en conclure sur la définition du bon niveau de prélèvement ?

P. B. : La Courbe de Laffer, formalisée par l'économiste du même nom, stipule qu'à partir d'un certain niveau de prélèvements, les hausses d'impôts ne créent plus des recettes supplémentaires, mais au contraire les diminuent car elles désincitent l'activité. Cette courbe de Laffer n'est pas qu'une construction économique, elle est aussi une construction politique et sociale, qui fluctue dans l'histoire.

Les taux d'imposition sur certaines tranches de la population étaient beaucoup plus importants au sortir de la Seconde guerre mondiale qu'à l'heure actuelle. Pourtant, alors qu'un consensus fiscal semblait s'être dégagé au cours des Trente glorieuses, [comme l'a montré l'historien Nicolas Delalande](#), la relation des Français avec l'impôt n'est aujourd'hui plus apaisée. En

témoignent les nombreuses mobilisations antifiscales de la dernière décennie, menées par [les bonnets rouges](#) ou [les gilets jaunes](#).

En clair, le consentement à l'impôt n'est pas une donnée purement économique, c'est une matière vivante et inflammable dont il est nécessaire de bien connaître les déterminants pour le maintenir.

Qu'est-ce qui est susceptible de nous rendre plus heureux de payer des impôts ?

P. B. : Pour un même niveau d'imposition moyen, les niveaux de satisfaction de la population peuvent être plus élevés selon les pays. C'est le cas par exemple de la Finlande par rapport à la France.

Plusieurs paramètres influencent le rapport à l'impôt et améliorent le consentement à l'impôt à niveau de prélèvement constant. La question de savoir s'il faut ou non augmenter ce niveau pour affronter les défis budgétaires actuels revient ensuite aux décideurs politiques. C'est un débat que le livre n'a pas vocation à trancher et qui, s'il a lieu, devra tenir compte de ces différents déterminants du consentement à l'impôt.

Par ordre d'importance, je citerais d'abord la bonne utilisation de l'argent public, dans le sens où cette utilisation est suffisamment contrôlée. En l'absence de véritables contre-pouvoirs, d'une presse indépendante et de règles constitutionnelles, un Etat qui cherche à développer son système fiscal serait confronté à des dérives possibles et donc naturellement à une moindre acceptation de l'impôt. On l'observe dans certains pays émergents.

Intervient ensuite le sentiment général d'équité du système fiscal : est-il juste ? injuste ? Aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècle, la question de la justice fiscale a été au cœur des débats intellectuels et des luttes politiques pour fonder l'impôt et en définir ses modalités. Au cours du XX^{ème} siècle, cette question a perdu de son importance au profit de discussions orientées vers l'efficacité économique de l'impôt et des méthodes de collecte de fonds. Elle se pose à nouveau de manière plus accrue aujourd'hui dans le contexte de la progression des inégalités de revenus et de patrimoines et des scandales de fraude fiscale.

Tous les Français ne partageant pas les mêmes critères de justice, il n'est évidemment pas possible d'améliorer le consentement à l'impôt de tous les pans de la population en même temps, contrairement au premier point. Pour la majorité des répondants, plus de justice signifie [plus d'impôts pour les plus aisés](#) (62 % pensent que les 10 % les plus riches ne sont pas assez imposés), mais ils sont tout de même 18 % à estimer au contraire que les plus modestes (appartenant aux quatre premiers déciles de revenus) n'en paient pas assez.

Y a-t-il d'autres déterminants ?

P. B. : J'évoque également le sentiment de confiance dans l'Etat, et sa capacité à délibérer collectivement des choix d'allocation de l'argent public, la perception du niveau de fraude, et la bonne connaissance du système socio-fiscal. Sur ce dernier sujet, on constate d'ailleurs que la majorité des répondants sous-estiment des évolutions récentes, et importantes, de notre système fiscal. Cela empêche à la fois un débat éclairé lorsque ces mesures sont débattues et, à terme, nuit au consentement à l'impôt.

La majorité des répondants sous-estiment des évolutions récentes, et importantes, de notre système fiscal

Je cite notamment dans le livre la montée en charge de la contribution sociale généralisée (CSG) qui rapporte aujourd'hui plus de recettes que l'impôt sur le revenu, l'affectation croissante de la TVA aux collectivités locales ou à notre système de protection sociale. Ou bien encore la montée en puissance de la prime d'activité qui implique un changement fondamental dans la manière dont l'Etat opère la redistribution, en l'occurrence en faveur de ceux qui travaillent, et donc plus haut dans l'échelle des revenus.

Quelles sont les conséquences pour une société d'un consentement à l'impôt qui s'érode ?

P. B. : Je pars du postulat que plus un Etat a la capacité de lever des impôts, et donc plus le consentement à l'impôt est élevé au sein de la population, mieux c'est. La fiscalité est en effet la principale source du financement des Etats. Elle fonde leur capacité à remplir les missions essentielles que sont la défense, la justice, l'éducation, la santé. Le besoin d'une planification écologique nécessite également [la mobilisation de l'outil fiscal](#). En clair, la capacité des pouvoirs publics à mobiliser des ressources fiscales dans la durée est un facteur crucial pour répondre à de nombreux défis.

La compréhension, par les dirigeants politiques, de la faisabilité des réformes fiscales et sociales, et du consentement à l'impôt est donc plus que jamais essentielle.

Justement, vous consacrez une partie de votre livre à la fiscalité environnementale. On se souvient qu'elle a été à l'origine du déclenchement à la fois du mouvement des bonnets rouges en 2013 contre l'écotaxe sur les poids lourds et des gilets jaunes en 2018, en réaction notamment à l'augmentation programmée d'une taxe sur le carburant. A quelles conditions une fiscalité verte peut-elle être acceptée ?

P. B. : C'est un enjeu explosif. Plusieurs facteurs fragilisent le consentement à la fiscalité énergétique et carbone. Premièrement, elle pèse lourdement sur les ménages modestes et provoque de fait un sentiment d'injustice qui subsistera tant qu'on ne concevra pas un outil qui permet de redistribuer le produit des taxes en question à ceux qu'elle affecte le plus. Plusieurs travaux ont déjà été réalisés en ce sens, [comme celui du Conseil d'analyse économique](#).

Rendre la transition écologique juste n'est pas qu'un enjeu d'équité verticale (entre les plus riches et les plus modestes). Il est aussi horizontal, entre les contribuables aux mêmes revenus mais aux situations géographiques ou familiales différentes.

Il est également plus difficile de consentir à cette fiscalité car les Français estiment que tous les acteurs économiques ne sont pas mis à contribution de la même manière. Des entreprises ou des secteurs – l'aviation, les bateaux de croisière par exemple – sont exemptés, alors qu'une grande partie de la population juge que ce n'est pas légitime.

Enfin, certains craignent qu'une politique ambitieuse de ce point de vue n'entraîne une perte de compétitivité des entreprises nationales face aux acteurs étrangers qui ne seraient pas soumis aux mêmes normes.

Et certains citoyens peuvent avoir l'impression que la fiscalité environnementale n'est qu'un moyen détourné d'augmenter les impôts sans que cela ne serve à réduire notre empreinte carbone. Ils ont des doutes sur l'utilisation des fonds censés être attribués à des chantiers qu'ils jugent prioritaires. C'est le cas de la lutte contre le réchauffement climatique.