

Responsable de la publication

Anne Brigitte Masson

Équipe éditoriale

Markus Gabel, Anne Biet-Coltelloni,
Jérôme Castelot, Julie Deffontaines,
François Guérard, Monique Tolmer,
Sophie Unvois

Conception graphique et mise en page

Studio graphique et multimédia de la DILA

Contacteur la rédaction

cahiersfrancais@dila.gouv.fr

Crédits photos :

Photo de couverture

© Maarten Wouters/GETTYIMAGES

Photo de quatrième

© Westend61/GETTYIMAGES

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs.

Ces articles ne peuvent être reproduits sans autorisation. Celle-ci doit être demandée à la Direction de l'information

légale et administrative

26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15

ou droits-autorisation@

ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information

légale et administrative, Paris 2018

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41)

et du Code de la propriété intellectuelle

du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle

ou totale à usage collectif de la présente

publication est strictement interdite sans

autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé

à cet égard que l'usage abusif et collectif

de la photocopie met en danger l'équilibre

économique des circuits du livre.

Edito

Fiscalité : il faut s'y intéresser !

La fiscalité ne jouit pas d'une bonne réputation et, certes, l'inventivité des pouvoirs publics en ingénierie fiscale peut être très grande pour assurer à l'État les ressources dont il estime avoir besoin et pour garantir des rentrées budgétaires minimales. Année après année, les lois de finances sont pourtant votées en toute transparence au sein du Parlement et le versement de l'impôt constitue un des fondements essentiels de la citoyenneté. Son consentement ne dépend pas seulement du montant de la charge fiscale, mais aussi de facteurs plus psychologiques, renvoyant à la perception de ce qui est légal ou légitime.

Assurément, la politique fiscale est l'affaire de tous les citoyens et elle mérite leur intérêt attentif. Ce numéro aborde de nombreuses thématiques : outre le rappel des grands principes et objectifs qui fondent le recours à l'impôt, le dossier en éclaire les tendances présentes en matière de politique fiscale. Et plusieurs questions d'actualité, comme la réforme de la taxe d'habitation, le prélèvement à la source, l'« affaire » des *Panama* et *Paradise Papers* autour de la fraude et l'évasion fiscale ainsi que le contrôle des entreprises et des contribuables y sont également traitées.

Dans ses différentes rubriques, ce numéro s'interroge sur la place de l'expertise économique dans l'élaboration des politiques et propose un débat sur l'inclusion des handicapés à l'école. Il fait ensuite le point sur le marché carbone et sur ce qu'il en est du libre accès au littoral permis par la législation. Comme d'habitude, il se clôt sur un éclairage historique consacré, cette fois-ci, à la création des parcs nationaux.

#Sommaire

05

#Politiques publiques

L'expertise économique dans l'élaboration de la loi et des politiques

Dominique Bureau



© Gilles Rolle/REA



© Gare/REA

17 #Dossier

Fiscalité : l'affaire des citoyens

18/ Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable

Michel Bouvier

28/ Les grandes tendances actuelles en matière de fiscalité en France

Alexandre Dumont

38/ La réforme du prélèvement à la source

Pascal Perri

48/ Panama Papers et Paradise Papers :

que révèlent-ils vraiment ?
Jennifer Matas

58/ Les États ont-ils perdu la bataille de l'impôt ?

Jacques Le Cacheux

68/ Le contrôle fiscal : un enjeu majeur, des évolutions notables

Marie-Christine Esclassan

80/ La politique fiscale en France : quels contrôles ? quelles évaluations ?

Fabrice Bin

90

#Le dossier en fiches

90 / *Ce qu'il faut retenir*

91 / *Les chiffres clés*

92 / *Les mots du dossier*

93 / *Le dossier en dessins*

94 / *Les dates clés*

95 / *Pour en savoir plus*

97 #En débat

L'inclusion scolaire des jeunes handicapés

Entretien avec Jean-Yves Le Capitaine et Daniel Calin



© Patrick Allard/REA

111 #Le Point sur

Le marché carbone

Laurent Simula



© Pierre Gleizes/REA

115 #Société

Quel accès au littoral en France ?

Claire Baudiffier



© Michel Gaillard/REA

123 #C'était en... 1960

La loi sur la création des parcs nationaux

Mélanie Déchalotte



© Stéphane Audras/REA



→ Retrouvez l'univers *Cahiers français* sur
www.ladocumentationfrancaise.fr/cahiers-francais
 → Les fiches au format mobile





L'expertise économique dans l'élaboration de la loi et des politiques

Dominique Bureau

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Délégué général du Conseil économique pour le développement durable

L'évaluation économique joue un rôle croissant dans l'élaboration des politiques publiques et des lois. Reposant sur l'analyse des bénéfices attendus par rapport aux coûts, elle éclaire les décisions publiques et permet d'optimiser la pertinence, l'efficacité et l'équité des politiques. Dans un contexte de fort déficit public, la France a tout intérêt à intensifier le recours à des évaluations de qualité.

En France, l'évaluation économique des politiques publiques constitue aujourd'hui un enjeu majeur car :

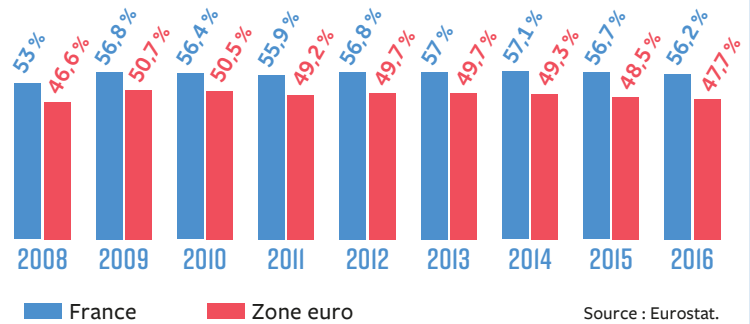
- les dépenses publiques représentent une part très importante du produit intérieur brut (PIB) : 56,2% du PIB en 2016, d'après Eurostat (« Statistiques sur les finances publiques », avril 2017) ;
- la population est de plus en plus hostile à des taux d'imposition qu'elle juge trop élevés ;
- l'excès de réglementation, associé notamment à des directives européennes mal transposées dans notre jurisprudence, est pointé comme un obstacle à la croissance.

Dans ce contexte, il s'avère essentiel de recourir à l'expertise économique pour élaborer les lois.

Le dispositif des études d'impact a été initié par la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, dite « circulaire Rocard ». Il vise à éclairer les choix du gouvernement et du Parlement en leur apportant diverses informations : des éléments d'appréciation pertinents sur les options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, les coûts et avantages de ces options, ainsi que leurs impacts sur chaque catégorie concernée. À la suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce dispositif a été rénové.

Comme le rappelle le *Guide de légistique* rédigé par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) et le Conseil d'État (La Documentation française, 3^e éd., 2017), « l'étude d'impact s'attache à fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée, aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne saurait se comprendre ni comme un exercice formel de justification *a posteriori* d'une solution prédéterminée, ni comme une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique ». La procédure est pilotée par le SGG ; la

La dépense publique de la France comparée à celle de la zone euro de 2008 à 2016 (en % du PIB)



réalisation de l'étude d'impact relève au premier chef du ministre qui prend l'initiative de la réforme, mais elle engage l'ensemble du gouvernement.

Ce nouveau cadre a permis d'améliorer la qualité juridique des textes et leur articulation avec la norme européenne. En revanche, les études d'impact ne sont pas devenues l'instrument d'éclairage des débats et des choix que l'on escomptait. La redynamisation de l'économie et le redressement des finances publiques étant des enjeux majeurs, il paraît indispensable de renforcer ces études et, plus généralement, l'évaluation des politiques publiques afin de garantir que celles-ci créent de la valeur sociale et ciblent les transferts sociaux (voir zoom ci-contre). L'objectif est d'éviter les gaspillages et de mettre pleinement l'action publique au service de l'intérêt général.

L'analyse coûts-bénéfices

Le cercle vertueux de l'évaluation : un exemple

Aux États-Unis, les gouvernements qui se sont succédé depuis la fin des années 1970 ont développé l'analyse coûts-bénéfices (ACB),

Le Secrétariat général du gouvernement est rattaché au Premier ministre et coordonne le travail du gouvernement du point de vue administratif.

Une entreprise crée de la valeur sociale en améliorant les salaires et les conditions de travail, et en développant des projets environnementaux.

ZoOm

Les transferts sociaux

Les transferts sociaux sont des prestations versées à des individus ou des familles afin de réduire la charge financière que représente la protection contre certains risques. Ils portent sur six grandes catégories de risque :

- la vieillesse;
- la santé;
- la maternité et la famille;
- la perte d'emploi et les difficultés d'insertion (ou de réinsertion) professionnelle;
- les difficultés de logement;
- la pauvreté et l'exclusion sociale.

en particulier pour les choix environnementaux. Ils ont exigé que toute politique porteuse d'impacts significatifs soit évaluée ainsi. Cette procédure, appelée aussi « analyse coûts-avantages », se définit comme « l'évaluation préalable d'un investissement ou d'un changement de politique qui prend en compte l'ensemble des coûts et avantages induits, exprimés en termes monétaires » (www.performance publique.budget.gouv.fr). Le *Clean Air Act* (CAA), loi relative à la qualité de l'air, a été adopté aux États-Unis en 1970, après avoir fait l'objet d'une ACB pilotée par l'Agence américaine de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency - EPA). L'élaboration de cette loi illustre la façon dont un cercle vertueux de l'évaluation et de la décision publique s'est construit peu à peu (voir la contribution de Nicolas Treich au rapport du Conseil économique pour le développement durable de 2016, intitulée « Le coût économique des normes environnementales : leçons du *Clean Air Act* »).

Pour procéder à cette évaluation obligatoire, l'agence EPA a réalisé des études « contre-factuelles », comparant les impacts des scénarios avec et sans les mesures du CAA. L'analyse a enchaîné plusieurs étapes : la modélisation des émissions des secteurs polluants, l'estimation des coûts directs dans les différents scénarios, la modélisation du passage des émissions de polluants à la qualité de l'air, l'estimation des impacts sur la santé et l'environnement, l'évaluation monétaire de ces impacts, l'agrégation de tous les coûts et avantages et, enfin, l'analyse de l'incertitude sur les résultats.

“

Un cercle vertueux de l'évaluation et de la décision publique s'est construit peu à peu

Comme les principaux bénéfices du CAA portent sur la santé humaine, la valorisation de ses avantages s'est fondée sur une notion spécifique, la « valeur statistique de la vie humaine » (*value of a statistical life - VSL*); elle représente ce que les individus sont prêts à payer pour une réduction marginale d'un risque mortel auquel ils sont exposés. Pour obtenir la VSL, on étudie des situations où des individus doivent arbitrer entre la réduction du risque et la nécessité de sacrifier pour cela une part de leur revenu, ou d'autres situations où ils demandent un supplément de revenu pour accepter une prise de risque accrue. La VSL retenue pour évaluer le CAA est issue de la synthèse de vingt-six études qui reposent essentiellement sur l'estimation des écarts existant entre les primes salariales versées à des professionnels en fonction du taux d'accident du travail dans leur métier.

La modélisation est la représentation d'un système (mathématique ou physique) par un autre (numérique ou analogique), plus facile à appréhender.

La valorisation d'un élément (matériel ou immatériel) désigne le processus qui permet de déterminer sa valeur en lui attribuant un prix.