

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

PRÉLÈVEMENTS  
OBLIGATOIRES :  
COMPRÉHENSION,  
EFFICACITÉ  
ÉCONOMIQUE ET  
JUSTICE SOCIALE

2005  
Rapport présenté par  
M. Philippe Le Clézio

**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 22 et 23 novembre 2005**

---

**PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES :  
COMPRÉHENSION, EFFICACITÉ  
ÉCONOMIQUE ET JUSTICE SOCIALE**

---

**Avis du Conseil économique et social  
sur le rapport présenté par M. Philippe Le Clézio  
au nom de la section des questions économiques générales  
et de la conjoncture**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 14 décembre 2004 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 23 novembre 2005 .....</b>	<b>I - 1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 23 novembre 2005.....</b>	<b>3</b>
<b>I - FAIRE APPARAÎTRE LA RÉALITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....</b>	<b>7</b>
A - COMPARER CE QUI EST COMPARABLE .....	7
B - FAIRE MIEUX CONNAÎTRE LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS, CE QU'ILS FINANCENT ET LEURS CONTRIBUTEURS.....	9
<b>II - FAIRE ÉVOLUER LES DISPOSITIFS ACTUELS SELON DES PRINCIPES CLAIRS.....</b>	<b>11</b>
A - NE PAS HANDICAPER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES.....	11
1. L'impôt sur les sociétés .....	12
2. La taxe professionnelle.....	13
B - MAINTENIR UN CARACTÈRE REDISTRIBUTIF AU SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	13
1. L'impôt sur le revenu .....	14
2. L'impôt de solidarité sur la fortune .....	16
C - ASSURER LA TRANSPARENCE ET L'ÉQUITÉ DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	16
D - CONSERVER À CHAQUE FOIS QUE CELA EST POSSIBLE UN LIEN ENTRE LES PRÉLÈVEMENTS ET LEUR OBJET .....	17
1. L'assiette des cotisations .....	18
2. Les exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs.....	20
3. Les complexités inutiles .....	20
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes .....</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>49</b>
<b>SCRUTIN.....</b>	<b>49</b>

<b>RAPPORT</b> présenté au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture par M. Philippe Le Clézio, rapporteur .....	<b>II - 1</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>CHAPITRE I - PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : DÉFINITION, STRUCTURE ET ÉVOLUTION</b> .....	<b>7</b>
<b>I - UN INDICATEUR FONDÉ SUR DES CONVENTIONS</b> .....	<b>8</b>
A - DES INCERTITUDES CONCERNANT LA MESURE DU PIB .....	8
1. Des modalités variées de calcul de la production .....	8
2. Des méthodes différentes de mesure des variations des prix.....	10
3. D'autres indicateurs ? .....	10
B - LE POIDS DES CONVENTIONS DANS LA MESURE DES PRÉLÈVEMENTS .....	11
1. Questions de définition.....	11
2. La forte influence des systèmes de protection sociale .....	13
3. Des prélèvements non « <i>obligatoires</i> » au sens de la comptabilité nationale .....	18
C - CES DÉPENSES FISCALES QUI MINIMISENT LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES .....	21
1. Encore des conventions... ..	21
2. ... mais surtout un mode de gestion politique .....	22
3. L' « <i>autofinancement</i> » de certains prélèvements .....	24
<b>II - UTILITÉ ET LIMITE POUR L'ANALYSE ÉCONOMIQUE</b> ....	<b>27</b>
A - SE MÉFIER DES CONCLUSIONS HÂTIVES .....	27
1. Le taux de prélèvements obligatoires subit fortement l'influence des choix opérés en termes de couverture des systèmes d'assurances sociales .....	27
2. Les évolutions de court terme ne sont pas nécessairement le reflet d'un volontarisme particulier des pouvoirs publics .....	28
3. Des transferts importants entre administrations publiques perturbent l'interprétation des évolutions .....	31
B - D'AUTRES INDICATEURS DE LA « <i>PRESSIION FISCALE</i> » SONT ENVISAGEABLES .....	34
1. Les taux de prélèvements consolidés.....	34
2. Les taux de prélèvements nets de transferts.....	34
3. Les taux de prélèvements élargis.....	35
4. Les autres types de taux de prélèvements .....	35

<b>III - DE GRANDES DIFFÉRENCES ENTRE PAYS DE NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT COMPARABLE .....</b>	<b>39</b>
A - DES TENDANCES DIVERGENTES ENTRE LES ÉTATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE.....	39
1. Le niveau des prélèvements obligatoires en Europe.....	40
2. Les évolutions récentes.....	41
B - L'ASSIETTE DES PRÉLÈVEMENTS DEMEURE HÉTÉROGÈNE AU SEIN DE L'UNION .....	44
1. La répartition des prélèvements selon leur nature .....	44
2. La répartition des prélèvements selon leur fonction économique...48	
3. L'importance inégale des prélèvements sur le revenu.....	51
<b>CHAPITRE II - LA CONTRIBUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES À L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET À LA JUSTICE SOCIALE.....</b>	<b>59</b>
<b>I - UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS .....</b>	<b>60</b>
A - L'ÉTAT EST PROGRESSIVEMENT DEVENU UN ACTEUR ÉCONOMIQUE MAJEUR .....	60
B - LE RÔLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES FAIT LUI-MÊME L'OBJET D'ANALYSES CONTROVERSÉES .....	64
1. Les grands courants de la pensée économique réservent une place inégale au rôle de l'Etat et des prélèvements obligatoires....	64
2. Les prélèvements obligatoires permettent aux pouvoirs publics de remplir des missions de plus en plus diversifiées.....	65
<b>II - LA REDISTRIBUTION EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA COHÉSION SOCIALE .....</b>	<b>68</b>
A - LA REDISTRIBUTION S'EFFECTUE D'ABORD PAR LES DÉPENSES .....	69
1. Les systèmes assuranciers.....	69
2. Les dépenses publiques .....	70
3. Les dépenses d'aide sociale.....	70
B - DU CARACTÈRE REDISTRIBUTIF DES PRÉLÈVEMENTS.....	70
1. Les cotisations sociales.....	70
2. Les taxes et les impôts indirects .....	71
3. Les impôts directs.....	71
C - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES FACTEURS DE COHÉSION SOCIALE .....	74

<b>III - L'IMPACT DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>80</b>
A - LES THÈSES DE L'ÉCONOMIE DE L'OFFRE MÉRITENT D'ÊTRE DISCUTÉES .....	80
1. Les dépenses publiques financées par les prélèvements obligatoires contribuent au développement des entreprises .....	81
2. Les comportements économiques ne sont pas liés de façon stricte au niveau des prélèvements obligatoires .....	86
B - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES JOUENT UN RÔLE MAJEUR DANS LA RÉGULATION CONJONCTURELLE ET LA GESTION À MOYEN TERME DES ÉCONOMIES .....	90
1. Ils contribuent à la régulation conjoncturelle .....	90
2. Ils peuvent aussi être mobilisés dans une perspective plus structurelle .....	92
<b>IV - QUELLES LIMITES ET QUELLES MARGES DE MANŒUVRE ? .....</b>	<b>93</b>
A - LA DÉTERMINATION DES LIMITES À FIXER À L'AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES POSE LA QUESTION DE LEURS EFFETS SUR LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE.....	93
1. Il s'avère très difficile de fixer des limites à la pression fiscale et sociale .....	93
2. Les prélèvements obligatoires peuvent toutefois susciter des résistances de la part des agents économiques .....	97
B - L'ALLÈGEMENT DE LA « <i>PRESSION FISCALE</i> » SE HEURTE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS .....	98
1. Des freins à la compression des dépenses publiques .....	99
2. Les biais de l'alternative privée.....	100
<b>CHAPITRE III - QUELS PRÉLÈVEMENTS POUR FINANCER LA PROTECTION SOCIALE, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉTAT ?.....</b>	<b>105</b>
<b>I - REPÈRES SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE.....</b>	<b>105</b>
A - UNE STABILISATION APPARENTE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENT DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980 .....	105
B - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET LES PERSPECTIVES .....	108

<b>II</b>	<b>- LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE EST AU CŒUR DE LA RÉFLEXION SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</b>	<b>111</b>
A	- TROIS « <i>MODÈLES</i> » DE PROTECTION SOCIALE DANS L'EUROPE DES QUINZE .....	113
B	- DES RÉPONSES DIFFÉRENTES FACE AUX DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT .....	118
C	- LES PARTICULARITÉS DU « <i>MODÈLE</i> » FRANÇAIS.....	120
	1. La répartition des prestations par risque et par nature .....	120
	2. Les régimes de protection sociale.....	123
	3. Le financement des prestations sociales .....	126
D	- LE « <i>MODÈLE</i> » FRANÇAIS EST À LA CROISÉE DES CHEMINS .....	132
	1. L'évolution des prestations.....	132
	2. L'évolution des ressources .....	134
	3. Les enjeux.....	139
<b>III</b>	<b>- LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN ENJEU ÉGALEMENT MAJEUR POUR L'AVENIR .....</b>	<b>149</b>
A	- LES PRINCIPES DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	149
	1. Une grande diversité en Europe.....	149
	2. Les principales caractéristiques françaises .....	151
	3. Quelques ordres de grandeur .....	153
B	- LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FRANCE .....	155
	1. Les principales ressources .....	155
	2. La taxe d'habitation : un impôt injuste .....	157
	3. La taxe professionnelle est-elle encore un impôt local ? .....	159
<b>IV</b>	<b>- LES PRÉLÈVEMENTS AU PROFIT DE L'ÉTAT ET DES ORGANISMES D'ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>163</b>
A	- LES PRINCIPAUX IMPÔTS.....	164
	1. La TVA.....	164
	2. La TIPP.....	164
	3. L'impôt sur les sociétés .....	165
	4. Les droits de succession et de donation.....	166
	5. L'impôt de solidarité sur la fortune .....	168

## VIII

B - L'IMPÔT SUR LE REVENU.....	172
1. Le barème d'imposition.....	174
2. Les évolutions récentes.....	175
3. Les effets du quotient familial.....	179
C - LA FISCALITÉ DÉROGATOIRE EST UN FACTEUR D'OPACITÉ.....	180
1. Les dépenses fiscales représentent un enjeu budgétaire important.....	181
2. La fiscalité dérogatoire reste cependant mal maîtrisée.....	183
3. Ces dérogations accentuent la complexité du système fiscal.....	184
4. Ces dispositifs sont d'une efficacité incertaine.....	185
<b>V - L'EFFICACITÉ DISCUTABLE DE LA REDISTRIBUTION OPÉRÉE PAR LA FISCALITÉ.....</b>	<b>187</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>193</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>195</b>
<b>LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>199</b>

**Première partie**  
**Texte adopté le 23 novembre 2005**

Le 14 décembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Questions économiques générales et de la conjoncture la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* »<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Philippe Le Clézio comme rapporteur.

\*  
\* \*

Personne ne souhaite payer plus qu'il n'est nécessaire. S'agissant du financement des dépenses collectives - et donc des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales) - il est donc tout à fait légitime, et même souhaitable, que soient évaluées et éventuellement réorientées les politiques publiques comme il est naturellement fondé que ceux qui participent à leur financement, les particuliers comme les entreprises, se montrent exigeants en matière de résultats. La plus grande efficacité des dépenses publiques est ainsi essentielle et il est justifié que soient recherchés, dans des termes convenables pour les personnels et les publics concernés, les moyens de maîtriser les coûts de gestion des prélèvements comme des services rendus et des prestations servies. De même, les actions et les prestations qui constituent cette dépense publique doivent être constamment adaptées en fonction de leur efficacité et de l'évolution des besoins. En effet, un haut niveau de prélèvements ne garantit en rien qu'ils soient toujours favorables à la croissance économique et à la justice sociale.

Abordé sous cet angle, chacun comprend que la véritable problématique est bien de **s'assurer de l'utilité et de l'efficacité des actions et des prestations qu'ils servent à financer** : contribution des investissements publics et du fonctionnement des services publics (formation, infrastructures, recherche-développement...) à la création d'un environnement favorable aux entreprises, à l'activité économique en général et à l'emploi en particulier ; efficacité du système de protection sociale au sens large pour maintenir et développer la cohésion sociale, qui est à la fois un but en elle-même mais permet également de garantir une certaine stabilité et peut constituer une source de retombées économiques positives ; rôle, enfin, joué par les prélèvements fiscaux et sociaux pour inciter les agents économiques à des comportements favorables à ces objectifs d'efficacité économique et de progrès social.

Toutefois, depuis quelques années et particulièrement ces derniers mois, les débats relatifs aux prélèvements obligatoires se sont déplacés sur un tout autre terrain. Faute d'avoir su, ou voulu, se fixer des règles communes en matière de fiscalité, les pays de l'Union européenne se sont engagés dans ce qu'il convient de qualifier de « *guerre fiscale* » dans le but de favoriser l'implantation d'entreprises sur leur territoire. Comme en témoignent de multiples rapports

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 92 voix contre 76 et 32 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

parus tout récemment, le niveau des « charges » fiscales et sociales est devenu en lui-même l'objet du débat indépendamment de ce qu'elles servent à financer. Là encore, du seul point de vue de l'entreprise, dont la compétitivité des productions de biens ou de services est la principale préoccupation, ce questionnement est tout à fait compréhensible. Pour autant, notre assemblée ne se résigne pas à constater la course au moins disant social et fiscal qui se déroule actuellement, en tout premier lieu au sein de l'Union, et - même si la construction européenne connaît aujourd'hui des difficultés - n'accepte donc pas d'en faire le contexte indépassable de toute réflexion.

Dans le prolongement du rapport adopté par sa section des questions économiques générales et de la conjoncture, cet avis du Conseil économique et social a donc pour première ambition de contribuer à clarifier les enjeux. **Les prélèvements obligatoires sont avant tout l'expression de choix politiques fondamentaux sur le degré de socialisation de la satisfaction des besoins, présents ou à venir, et de mutualisation des risques. Encore faut-il que les citoyens disposent des éléments d'information leur permettant de comprendre l'élaboration de ces choix pour y contribuer en toute connaissance de cause.** La lisibilité et la compréhension de la nature et de l'objet de l'ensemble des contributions qu'acquittent les financeurs du système, les particuliers et les entreprises, revêtent donc une importance primordiale. A défaut, le risque est grand que la complexité et l'opacité engendrent la résignation et le désintérêt, synonymes d'un recul de la citoyenneté se traduisant par une prise de distance à l'égard des décisions prises par les pouvoirs publics, affaiblissant ainsi leur légitimité.

Les propositions qui suivent s'attachent donc d'abord à mieux faire apparaître la réalité des prélèvements obligatoires qu'il s'agisse de comparer ce qui est comparable (notamment au niveau international) ou d'avoir une idée précise de la structure de ces prélèvements, de ce qu'ils financent et de leurs contributeurs. Toujours dans l'optique de clarification qui est au cœur de cet avis, elles visent ensuite à donner des orientations de principe ou à inviter à approfondir la réflexion sur les évolutions envisageables du dispositif actuel, tendant, d'une part, à ne pas handicaper la compétitivité des entreprises, d'autre part, à niveau de prélèvements obligatoires constant, à assurer le caractère redistributif des contributions, enfin à conserver quand cela est possible un lien entre les prélèvements et leur objet.

On ne saurait toutefois traiter de ces questions sans évoquer la contrainte forte que représente **la situation des finances publiques** assurément devenue une source majeure de préoccupation. Avec un déficit des administrations publiques égal ou supérieur à 3 % du PIB pour la quatrième année consécutive en 2005, notre pays - à l'instar des autres principales économies de l'Union européenne - a beaucoup de peine à respecter la norme du Pacte de stabilité et de croissance. Conséquence de ces déficits mal maîtrisés, la France a même, elle aussi, franchi depuis 2003 la barre des 60 % du PIB en matière d'endettement public, autre engagement non tenu. Au-delà de la contrainte européenne, la part

des prélèvements obligatoires consacrée au service de cette dette (14 % du budget général de l'Etat en 2005) est de plus en plus élevée. Ainsi, si l'emprunt n'a en soi rien de condamnable lorsqu'il s'agit de financer des investissements publics dont bénéficieront aussi les générations futures sur lesquelles pèsera la charge du remboursement, il ne peut constituer durablement une source de financement des dépenses courantes pour la protection sociale comme pour l'Etat. On peut donc aujourd'hui s'accorder sur la nécessité d'un assainissement. Il reste que plusieurs orientations sont possibles pour y parvenir, entre lesquelles cet avis n'a pas pour objet de trancher : augmentation de certaines recettes, réduction des dépenses, combinaison des deux... Tout au plus peut-on faire remarquer qu'il y a **une certaine contradiction - tout particulièrement en période de faible croissance - à affirmer vouloir, simultanément, diminuer le déficit public (donc, à terme, l'endettement), maintenir globalement le niveau des dépenses et réduire les ressources fiscales** comme tendent à le faire plusieurs décisions récentes des pouvoirs publics : abaissement de l'impôt sur le revenu, exonérations et créations de nouvelles « dépenses fiscales » (renoncement à certaines recettes fiscales).

## I - FAIRE APPARAÎTRE LA RÉALITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

### A - COMPARER CE QUI EST COMPARABLE

Le taux de prélèvements obligatoires - c'est-à-dire le total des impôts et des cotisations sociales rapporté au produit intérieur brut (PIB) - est très fréquemment utilisé, notamment par certains organismes internationaux, pour classer les pays et donc procéder à un jugement de fait de leurs politiques.

Pourtant, après avoir passé en revue de manière détaillée l'ensemble des conventions inévitables sur lesquelles repose le calcul de ces taux, il apparaît, d'une part, que tous les pays n'adoptent pas exactement les mêmes méthodes pour mesurer le PIB et, d'autre part, ne classent pas non plus tout à fait les mêmes ressources sous l'appellation de « *prélèvements obligatoires* ». En effet, la définition apparemment claire de ces derniers, retenue par l'OCDE, pose des difficultés d'interprétation et de frontière principalement concernant les organismes devant être considérés comme des « *administrations publiques* » (notamment parmi les institutions de protection sociale), le caractère « *non volontaire* » des versements et de leur montant (ainsi, par exemple, pour obligatoire qu'elle soit, l'assurance automobile n'y figure pas) ou encore l'inexistence d'une « *contrepartie directe* » (contribuant à en exclure, en France, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou encore la redevance audiovisuelle). Parallèlement, la comparaison directe des taux nominaux est souvent rendue peu significative en raison d'assiettes différentes et de l'existence de « *dépenses fiscales* » (ces dernières contribuant à réduire le taux réel).

Mais, au-delà de ces problèmes de méthode et de mesure, les écarts observés entre les pays sont d'abord le reflet de conceptions variées de l'organisation de la société, souvent profondément enracinées dans l'Histoire (choix de Défense nationale, Instruction publique...). Ainsi, apparaît-il surtout que le principal facteur explicatif des différences constatées entre les taux de prélèvements obligatoires des pays de niveau de développement comparable tient aux choix opérés en matière de mode de financement des dispositifs de couverture des « *risques* » sociaux (maladie, accidents du travail, chômage, vieillesse...), qu'il s'agisse du statut des organismes ou du niveau des remboursements. Lorsque l'on déduit des prélèvements obligatoires le financement des prestations sociales versées par les administrations publiques, les écarts s'amointrissent significativement. Ainsi, pour la France qui connaît l'un des taux les plus élevés parmi les pays développés (44 % du PIB contre 41 % en moyenne pour l'Union européenne, 36 % pour les membres de l'OCDE et 26 % pour les Etats-Unis pour l'année 2002, dernière année pour laquelle des chiffres définitifs soient disponibles), la part des organismes de sécurité sociale pèse pour plus de 20 points et explique la moitié de l'écart constaté, par exemple, avec les Etats-Unis. Pourtant, aux Etats-Unis, les entreprises sont bien obligées de financer une retraite minimale à leurs salariés ainsi qu'une assurance maladie en cas d'accord de branche. Mais la nature concurrentielle des organismes gérant ces contributions se traduit par le fait qu'elles ne sont pas comptabilisées parmi les « *prélèvements obligatoires* ». Dans le même ordre d'idées, l'affiliation des personnels d'EDF et de GDF au régime général de retraite (avant, en 2006, ceux de la Poste et de la RATP) se traduit donc, assez paradoxalement, par une augmentation des prélèvements obligatoires (sans que rien ne change pour autant nécessairement concernant le niveau des pensions versées).

Au total, il convient donc de ne pas instrumentaliser les comparaisons internationales de taux de prélèvements obligatoires en faisant dire à ce *ratio* beaucoup plus qu'il n'est capable de révéler en réalité, laissant même penser qu'il pourrait exister un taux « *idéal* » de prélèvements obligatoires quelque soit le pays. Ainsi, MM. Christian Saint Etienne et Jacques Le Cacheux, pourtant très inquiets quant aux menaces de délocalisation des activités pesant sur notre pays (« *Pour une croissance équitable face à la concurrence fiscale* », rapport du Conseil d'analyse économique, 2005) assurent-ils que, « *compte tenu de la qualité des biens publics nationaux et de spécificités telles que la quasi-gratuité des études dans les institutions publiques, de la qualité des services de santé et de la qualité de vie générale dans le pays, un différentiel de l'ordre de 6 points avec les taux d'imposition vers lesquels la plupart des pays européens convergent serait tout à fait soutenable pour la France* ». De ce point de vue, les organismes internationaux pourraient utilement contribuer à la réflexion sur les questions économiques et sociales en s'attachant à **mettre au point des indicateurs plus pertinents de prélèvements fiscaux et sociaux visant à satisfaire l'ensemble des besoins collectifs** (y compris en matière d'éducation et de santé) indépendamment des modalités de leur financement.

Parallèlement à la mise en oeuvre des nouvelles Lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux Lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS), **le Conseil économique et social, quant à lui, entend assurer la production d'analyses régulières sur des sujets particuliers qui font débat dans la société (par exemple la politique en faveur de l'emploi, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur, l'évolution de la santé publique, la politique énergétique...)**, afin de mettre en évidence, au-delà des seuls coûts, les résultats des programmes d'action engagés par les pouvoirs publics (Etat, collectivités locales, organismes de protection sociale), les moyens mis en oeuvre et les modes de financement. Le rapprochement avec la situation des pays de taille et de niveau de développement semblables permettrait d'en tirer des enseignements pour notre pays bien plus utiles que la simple comparaison des taux de prélèvements obligatoires.

#### B - FAIRE MIEUX CONNAITRE LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS, CE QU'ILS FINANCENT ET LEURS CONTRIBUTEURS

Comprendre les prélèvements obligatoires, analyser les logiques qui les sous-tendent, vérifier qu'ils correspondent bien aux besoins qu'ils sont chargés de financer et envisager leur évolution, nécessite d'abord de mieux les connaître. Or, quand il ne se limite pas à des échanges très généraux sur le niveau de la « *pression fiscale* » et des « *charges* » sociales, le débat public se focalise le plus souvent sur tel ou tel aspect non resitué dans un tableau d'ensemble. L'exemple le plus frappant concerne l'impôt sur le revenu (IR), source inépuisable de controverses nationales mais qui ne représente plus aujourd'hui - et ce simple constat lui-même fait question - que 47 milliards d'euros dans un total de 716 milliards, soit 6,5 % seulement du total des prélèvements obligatoires en France (données 2004 publiées dans le « *Rapport sur les prélèvements obligatoires* » annexé au projet de loi de finances pour 2006).

Il est donc utile de rappeler ici quelques chiffres relatifs aux ressources dont bénéficient les administrations publiques :

- les administrations publiques centrales (essentiellement l'Etat) perçoivent 40 % environ du total des prélèvements obligatoires en France. On compte principalement, au sein de cette catégorie, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, 121 milliards d'euros soit 17 % du total des prélèvements obligatoires), l'IR (voir ci-dessus), l'impôt sur les sociétés (IS, 37 milliards d'euros, 5 % du total) ou encore la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP, 20 milliards d'euros, environ 3 % du total) ;

- les impôts dédiés aux collectivités et autres administrations locales (un peu plus de 12 % du total des prélèvements) sont constitués pour plus de la moitié par les « quatre vieilles » taxes que sont la taxe professionnelle (TP, 21 milliards d'euros, 3 % du total des prélèvements), les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFB, 18 milliards d'euros, 2,5 % du total) et non bâties (TFNB, 1 milliard d'euros, 0,2 % du total) et la taxe d'habitation (TH, 11 milliards d'euros, 1,5 % du total) ;
- les organismes de sécurité sociale reçoivent, quant à eux, 47 % des prélèvements, principalement sous forme de cotisations sociales. Il convient de souligner que la cotisation sociale généralisée (CSG, 66 milliards d'euros soit plus de 9 % du total des prélèvements obligatoires), juridiquement considérée comme un impôt, s'affirme désormais comme un élément structurant du dispositif de financement de la sécurité sociale dans notre pays ;
- quant à l'Union européenne, elle est destinataire de moins de 1 % de ces ressources.

On ne peut donc résumer la participation à l'effort collectif par le seul impôt sur le revenu : même si une moitié des ménages n'acquitte pas d'IR, **tous les Français - tous les résidents sur le territoire national, étrangers compris, faut-il même préciser - contribuent bien au financement des dépenses collectives**, en tout premier lieu *via* les impôts sur la consommation (TVA, TIPP...) mais également les impôts locaux, sans oublier naturellement les cotisations sociales sur les salaires qui constituent, au même titre que l'IR, une contribution assise sur le revenu.

De même, il s'avère que **le système des prélèvements sur les ménages en France n'est pas concentré sur les couches sociales les plus aisées de la population** qui sont parfois considérées comme les plus créatrices de richesse pour l'ensemble de la société et dont le dynamisme serait ainsi entravé. Ainsi, selon les calculs de MM. Gérard Forgeot et Christophe Starzec (Cf. « *Economie publique* » n°13, 2003), le taux d'effort pour la fiscalité directe et indirecte représente-t-il 18,0 % du revenu pour le premier décile (les 10 % des ménages les plus pauvres) et 23,8 % pour le décile le plus riche, soit une situation très peu progressive (sans même prendre en compte l'impact des cotisations sociales qui sont proportionnelles au revenu).

Un effort de pédagogie s'impose donc. **Le Conseil économique et social suggère que l'école joue un rôle de premier plan en la matière dans le cadre d'une instruction civique revitalisée.**

D'autres vecteurs devraient également être utilisés pour continuer à sensibiliser chacun tout au long de sa vie de salarié et de citoyen :

- **le contrat de travail lors de sa signature et la fiche de paie elle-même à intervalles réguliers (tous les ans, par exemple) offrent l'opportunité de fournir une annexe explicative établie par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement sur les caractéristiques propres de nos régimes de protection sociale et sur l'utilisation des prélèvements opérés sur les salaires ;**
- **les déclarations de revenus sont déjà accompagnées d'explications sur l'utilisation des impôts et taxes mais celles-ci gagneraient à être présentées sous une forme beaucoup plus pédagogique afin d'être accessibles au plus grand nombre ;**
- **les avis d'imposition ou de non-imposition devraient également indiquer pour quelques ménages types (célibataires, couples avec ou sans enfants...) et par grandes tranches de revenus, une estimation des montants prélevés, globalement et pour les principaux impôts.**

## **II - FAIRE ÉVOLUER LES DISPOSITIFS ACTUELS SELON DES PRINCIPES CLAIRS**

### **A - NE PAS HANDICAPER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES**

De la même manière que la charge de la dette, la concurrence fiscale accrue apparaît trop souvent dans les débats économiques et sociaux actuels comme une donnée de fait créant ainsi un environnement incontournable à l'intérieur duquel les décisions des pouvoirs publics - et, en particulier, les dépenses sociales - seraient contraintes. En réalité, l'objectif des politiques dans ce domaine devrait d'abord être de dépasser ce cadre étroit : en matière de prélèvements obligatoires, une « *sortie par le haut* » consiste ainsi à rechercher toutes les voies possibles d'une attitude plus coopérative dans le cadre européen.

En effet, de même que les prélèvements sociaux et fiscaux, directs ou indirects, réduisent dans l'immédiat le pouvoir d'achat des ménages, ceux qui pèsent sur les entreprises peuvent réduire leur compétitivité si elles transfèrent le coût de ces prélèvements à leurs clients par une hausse de leurs prix. De façon générale, les prélèvements obligatoires sont plus ou moins efficaces selon l'influence qu'ils exercent sur le comportement des agents économiques. Considérer que tout prélèvement réduit l'efficacité de l'économie est évidemment inenvisageable : on l'a vu, les entreprises, comme les particuliers, bénéficient des dépenses publiques, directement, par exemple en termes d'infrastructures, ou indirectement, du fait d'un environnement favorable en termes de cohésion sociale. Il est donc parfaitement fondé qu'elles participent à leur financement. A cet égard, l'invocation des coûts de production des pays

émergents ou en voie de développement pour justifier une baisse des prélèvements en France ne saurait constituer un argument en faveur de la baisse des prélèvements obligatoires : qui pourrait imaginer sérieusement d'aligner le coût du travail des pays occidentaux sur celui de la Chine ? Par contre, il apparaît fondamental au Conseil économique et social que des pays de niveau de développement comparable ne s'enferment pas dans une course au moins disant fiscal et social pénalisant les entreprises des nations qui ont la volonté de préserver un modèle social sans doute perfectible mais auquel les populations sont profondément attachées.

Deux niveaux d'action semblent pertinents, le niveau national et le niveau européen qui conduisent à traiter de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle.

### 1. L'impôt sur les sociétés

En matière de fiscalité, l'harmonisation européenne ne progresse que très lentement à l'exception du régime commun de TVA rendu indispensable par la mise en place du « *marché unique* ». L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2005 d'une **directive européenne sur l'épargne** permettant à l'Union de disposer désormais d'un instrument de lutte contre la fraude fiscale (en organisant des échanges automatiques d'information sur les revenus de l'épargne perçus par un européen dans un pays de l'Union dont il n'est pas résident afin de pouvoir les taxer dans son pays d'origine) montre que, même trop lente, la mise en place de dispositifs favorisant la coopération et l'intégration économique entre les pays européens n'est pas une utopie.

Une prochaine étape devrait concerner l'IS. Tous les pays ou presque ont un impôt sur le bénéfice des sociétés. Les contours de son assiette présentent des différences parfois importantes ce qui rend la seule comparaison des taux trompeuse. Il est cependant avéré que les écarts de fiscalité entre pays européens peuvent avoir des conséquences en termes de localisation des entreprises comme l'a montré l'exemple irlandais. Depuis l'élargissement de l'Union européenne, ce facteur, qui s'ajoute à celui des coûts salariaux, a d'ores et déjà conduit certains grands pays européens à abaisser unilatéralement leur taux d'IS au risque d'entraîner l'ensemble dans une spirale de réduction. Le Conseil économique et social ne peut se satisfaire d'une situation qui ne peut que conduire à une baisse des ressources publiques en Europe ou à un transfert de charge sur les ménages réduisant leur pouvoir d'achat et pesant donc sur la consommation. Dans la continuité de l'avis qu'elle a adopté sur « *Les perspectives financières de l'Union européenne* » (2005, Rapporteur : M. Georges de la Loyère), notre assemblée considère qu'une autre voie que celle de la concurrence est possible consistant à **s'assurer de la neutralité de l'impôt sur les sociétés au niveau européen en achevant l'harmonisation des assiettes dans le but de fixer une fourchette de taux, à l'image de ce qui existe pour la TVA** (une partie de ce prélèvement, à taux fixe et uniforme, pouvant constituer une nouvelle ressource propre de l'Union). S'il s'avère impossible, dans un premier temps, de surmonter

les fortes réticences de certains Etats sur la question des taux, **une « coopération renforcée » dans ce domaine entre les pays souhaitant avancer plus vite ensemble, par exemple ceux de la zone euro, devrait être envisagée même si, par définition, elle ne saurait résoudre le problème posé par les Etats qui se refusent à toute harmonisation.**

## **2. La taxe professionnelle**

A défaut de réformer l'assiette de cette taxe, au sein de laquelle ne figurent plus aujourd'hui que les immobilisations corporelles depuis la suppression de la part salariale en 1998, le gouvernement a choisi de simplifier le plafonnement : à partir de 2007, l'imposition sera donc plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée pour toutes les entreprises (au lieu des trois plafonds distincts - fonctions du chiffre d'affaires - de 3,5 %, 3,8 % et 4 % actuellement en vigueur). Selon les simulations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 200 000 entreprises représentant plus de 60 % de la valeur ajoutée bénéficieraient, à l'avenir, de ce plafonnement (au lieu de 155 000). Le coût pour l'Etat - qui assure déjà aujourd'hui plus de la moitié de son produit - sera substantiel (3,2 milliards d'euros en 2008). Ceci ne fera que renforcer l'interrogation récurrente sur le caractère « local » de cet impôt, d'autant que, désormais, ces compensations ne s'appliqueront plus systématiquement aux hausses de taux décidées par les collectivités locales.

**Notre assemblée considère qu'il est indispensable que la taxe professionnelle conserve un lien territorial. Dans la continuité de ses précédents travaux, il convient qu'elle poursuive ses réflexions en la matière en tenant compte des propositions de la commission Fouquet présentées en 2004 et d'autres propositions en présence.**

## **B - MAINTENIR UN CARACTÈRE REDISTRIBUTIF AU SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

Il faut certes garder présent à l'esprit que la redistribution s'effectue d'abord par les dépenses, par l'intermédiaire du système de protection sociale ou par la mise à disposition, éventuellement sous conditions de ressources, des équipements et des services publics. Il reste que **l'ensemble du dispositif de prélèvements présente un caractère globalement peu redistributif. En effet, le poids des impôts progressifs (IR, droits de succession, impôt de solidarité sur la fortune...) pèse peu en regard des autres prélèvements proportionnels (les cotisations principalement), voire régressifs (la TVA notamment, dont le poids est plus élevé dans les dépenses des ménages à revenus faibles, même en tenant compte du taux réduit sur les produits essentiels, du fait qu'ils consacrent une plus grande partie de leur revenu à la consommation).**

## 1. L'impôt sur le revenu

Les mesures annoncées récemment par le Premier ministre en matière d'impôt sur le revenu ne peuvent que renforcer ce constat. Elles se situent résolument dans la continuité des précédents gouvernements et devraient se traduire par une nouvelle baisse de l'ordre de 3,5 milliards d'euros de son produit. La part de l'impôt progressif va donc encore se réduire dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. **Le Conseil économique et social tient en tout premier lieu à témoigner de son inquiétude quant aux effets de cette politique de baisse du barème de l'IR qui non seulement complique l'équation budgétaire mais tend à réduire encore un peu plus la redistribution par les prélèvements. Notre assemblée se prononce en faveur d'une véritable réforme du dispositif actuel dans le but de le rendre plus transparent et plus juste dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité visant à la rendre plus progressive. Dans ce cadre, ce pourrait être un signe fort que chaque titulaire d'un revenu acquitte, ne serait-ce que de manière symbolique, l'impôt sur le revenu, renforçant ainsi l'acte citoyen que constitue la déclaration de revenus.**

### 1.1. Le barème

Les deux abattements de 10 % et de 20 % s'appliquent aux revenus d'une très grande majorité de contribuables avec pour conséquence que les taux du barème ne s'appliquent en fait qu'à 72 % du revenu réellement perçu laissant imaginer à tort que toute fraction de revenu supplémentaire est imposé à un taux supérieur à ce qu'il l'est réellement.

- **s'agissant de l'abattement de 20 %, le Premier ministre a annoncé sa suppression et la révision du barème en conséquence. Le Conseil économique et social ne pourrait être favorable à cette mesure que si elle était complétée par le maintien de la tranche supérieure du barème actuel pour tenir compte du plafonnement de ces abattements et que si était mis en place un mécanisme permettant aux actuels bénéficiaires de cet abattement de conserver leur avantage comparatif ;**
- **concernant l'abattement de 10 % pour frais professionnels, sa suppression pourrait également être envisagée avec, là encore, une révision du barème. Elle permettrait, à recettes identiques, de pouvoir afficher des taux nominaux encore inférieurs. Les frais réels seraient toujours pris en considération au-dessus de 10 % du revenu imposable.**

Quant au nombre élevé de tranches du barème de l'impôt sur le revenu, il n'est pas en soi le reflet d'une plus grande progressivité (un système de 20 tranches étagées de 1 à 20 % serait moins progressif que le barème actuel). **Pour des raisons de lisibilité, notre assemblée est donc favorable à des taux**

**arrondis, donc mieux identifiables. Une réduction du nombre de tranches pourrait également contribuer à une meilleure lisibilité du barème de l'impôt sur le revenu à condition qu'elle permette au moins de maintenir la progressivité et le rendement global de cet impôt.**

### *1.2. Le quotient familial*

Une autre caractéristique de l'IR tient au quotient familial. Considéré désormais comme partie intégrante de l'impôt, il constitue un des éléments essentiels de la politique familiale depuis plusieurs décennies, en complément des aides directes versées sous forme d'allocations. Ce quotient a précisément pour objet de prendre en compte, dans le calcul de l'IR, l'ensemble des personnes composant le foyer fiscal, afin de fixer un montant de l'impôt qui corresponde à la capacité contributive globale de ce foyer. Il participe donc de la mise en œuvre du principe d'égalité devant l'impôt, sans toutefois remettre en cause les effets du barème actuel de l'IR et notamment du seuil d'imposition.

Sans contester le niveau global de l'aide apportée aux familles par ses divers canaux, ceux qui souhaitent l'évolution du système du quotient vers un ensemble d'allocations soulignent, quant à eux, deux caractéristiques du quotient familial :

- la première est que tout le monde n'en bénéficie pas : si une majorité de foyers voient leur impôt réduit ou annulé grâce au quotient familial, une partie d'entre eux, qui ont des revenus insuffisants pour payer l'impôt compte tenu du barème, n'en retire aucun avantage. D'autres, qui deviennent non imposables grâce au quotient familial ne profitent plus de cette aide fiscale à l'occasion d'une nouvelle naissance ;
- la seconde est que plus les revenus sont élevés, plus l'avantage retiré est grand. Dans le but de le limiter, un plafond a été introduit au début des années 1980 et sensiblement réduit en 1997. Il est de 2 121 euros par demi-part pour les revenus 2004 mais n'intervient, pour un couple avec deux enfants, qu'à hauteur de 90 000 euros environ de revenus annuels.

### *1.3. Les « dépenses fiscales »*

Recommandée par le Conseil des impôts, régulièrement évoquée par les responsables politiques de tous bords, la réduction du nombre des « niches fiscales » semble consensuelle. Pourtant, le nombre de ces « dépenses fiscales » ne cesse de s'accroître. Elles répondent à des objectifs de politique économique, sociale et culturelle des gouvernements, mais elles peuvent avoir des effets pervers. Le recours à ces dispositions a ainsi un double inconvénient : en premier lieu, il ne profite, par définition, qu'à ceux qui sont redevables de l'impôt sur le revenu. Ainsi, de nombreux foyers sont-ils privés du bénéfice de tout ou partie de mesures nouvelles, y compris celles à caractère social ; en second lieu, il permet aux revenus les plus élevés de les cumuler et d'atténuer ainsi la

redistribution opérée par l'impôt sur le revenu. De même, des mesures à caractère économique perdent-elles de leur efficacité.

L'annonce récente faite par le Premier ministre de fixer un plafond à l'ensemble des réductions d'impôt ne constitue qu'une demi-mesure qui laisse entier le problème de fond, d'autant que le niveau élevé de ce plafond (8 000 euros de réduction d'impôts par foyer fiscal majoré de 750 euros par enfant) en réduit singulièrement la portée : seulement 10 000 foyers sont concernés. **Le Conseil économique et social demande donc que les dépenses fiscales fassent l'objet d'un examen systématique et attentif de la part du gouvernement dans le but de ne conserver que celles qui sont utiles d'un point de vue économique et social. Cet examen devrait être annuel, sauf lorsque les mesures comportent un délai explicite dans la loi.** Il convient en effet de s'assurer que l'objectif recherché au moment de leur création est bien atteint, et que la poursuite de l'incitation considérée est toujours nécessaire.

## 2. L'impôt de solidarité sur la fortune

Au titre de la progressivité, il convient enfin d'évoquer, outre la fiscalité sur les successions (dont les récentes décisions en matière de donation limitent la portée en termes de redistribution), un élément particulièrement symbolique en la matière. L'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dont la place dans les polémiques politiques semble inversement proportionnelle à son rendement si l'on considère qu'il pèse aujourd'hui un peu plus de 3 milliards d'euros et représente moins de 0,5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit précisément l'institution d'un « *plafonnement du prélèvement fiscal* » (le « *bouclier fiscal* ») en vertu duquel aucun contribuable ne pourra plus être taxé au-delà de 60 % de son revenu au titre des impôts directs (impôt sur le revenu, ISF, impôts directs locaux). **L'intention du gouvernement semble être d'éviter une délocalisation de certains foyers fiscaux et du capital productif due à une fiscalité jugée trop lourde. Le Conseil économique et social a du cependant constater l'impossibilité d'établir ce lien à partir des seules statistiques disponibles. Il suggère en conséquence de les affiner pour que soient mieux connues la sociologie de ces foyers et les raisons de leur départ.**

## C - ASSURER LA TRANSPARENCE ET L'ÉQUITÉ DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La taxe d'habitation et les taxes foncières ont en commun de reposer sur une évaluation de la valeur locative des biens possédés ou occupés qui tient compte de leur valeur intrinsèque (surface, confort...) mais également de leur environnement (commerces, moyens de communication, proximité du centre ville...). Il s'agit là d'éléments qui sont susceptibles d'évolutions, parfois importantes, dont il doit être tenu compte. A cet égard, il n'est pas admissible

que ces taxes reposent sur des bases établies en 1970 et qui n'ont subi qu'une réévaluation - et non une révision - en 1980. La révision effectuée au début des années 1990 n'a en effet jamais été appliquée du fait des fortes hausses qu'elle engendrait pour de nombreux contribuables (parallèlement à de fortes baisses pour d'autres). Depuis, l'injustice n'a fait que s'accroître. Mettre fin à cette situation suppose d'abord de rendre sa cohérence à un système qui n'en a plus. **Le Conseil économique et social a déjà préconisé, à travers son avis sur « L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales », (rapporteur : M. Jean-Pierre Brunel), un changement de base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui deviendrait la valeur vénale déclarée et contrôlée comme c'est le cas dans la plupart des grands pays. Une autre piste est possible, comme le maintien de la valeur locative régulièrement révisée.** En tout état de cause, considérant les raisons qui ont conduit le gouvernement à renoncer à l'application de bases révisées, notre assemblée recommande d'inscrire ces réformes dans une durée suffisamment longue pour qu'elles soient supportables par les contribuables.

**Lors du débat sur la loi relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le gouvernement s'était engagé à traiter de la péréquation entre elles dans une autre loi. Notre assemblée considère qu'il y a urgence à l'élaboration de ce texte.**

D - CONSERVER À CHAQUE FOIS QUE CELA EST POSSIBLE UN LIEN ENTRE LES PRÉLÈVEMENTS ET LEUR OBJET

S'agissant du lien à établir entre la nature du prélèvement et son objet, la question ne concerne guère que les organismes de financement de la protection sociale puisque, selon le principe d'universalité, les impôts qui alimentent les budgets de l'Etat et des collectivités locales ne peuvent être affectés.

L'emploi du terme « *risques* » pour qualifier les grands domaines de la protection sociale, s'il prête aujourd'hui à confusion s'agissant de la famille par exemple, n'est pas le fruit d'une imagination bureaucratique peu fertile. Il se justifie par les origines de leur couverture qui résulte de l'intérêt commun du salarié et de l'entreprise de se prémunir de risques toujours bien réels comme la maladie ou les accidents du travail, mais aussi des conséquences sur la vie au travail de conditions de vie dégradées ou des incertitudes qui pèsent sur l'avenir des salariés. Ainsi s'expliquent à la fois la dénomination de « *risques* » s'agissant par exemple de la famille et du logement et leur financement, longtemps à la charge des seules entreprises, assis sur la masse salariale. Pour l'essentiel, même si on aurait tendance à l'oublier, ces critères fondamentaux demeurent pertinents. Certes, la société a évolué, la protection des salariés s'est consolidée et s'est étendue à l'ensemble de la population justifiant que le financement de certains « *risques* » soit élargi à d'autres assiettes ou que l'Etat et les collectivités prennent une part croissante dans le financement des prestations de solidarité. Mais la participation des entreprises au financement de la

protection sociale demeure justifiée par le retour qu'elle en a en termes de productivité.

### 1. L'assiette des cotisations

Les difficultés de financement rencontrées par les organismes de protection sociale ont conduit à imaginer des modifications substantielles de leurs assiettes consistant soit à substituer la valeur ajoutée à la masse salariale, soit à recourir à une TVA sociale. S'agissant de cette dernière, si son instauration présenterait l'avantage de ne pas faire dépendre le financement de la protection sociale des seules entreprises localisées en France en l'élargissant aux produits importés, ce dispositif ne changerait pas fondamentalement les données de la compétition internationale. En la matière, les simulations effectuées se sont révélées très décevantes sur le plan économique avec des effets négatifs en termes de pouvoir d'achat, de consommation et de croissance. Par ailleurs, le plafond des taux de TVA fixé au sein de l'Union européenne à 25 % limiterait l'ampleur des transferts à moins de 50 milliards d'euros, soit moins de 10 % des besoins de financement de la protection sociale. Son plus gros inconvénient serait d'aboutir à un système de prélèvements régressif (plus les revenus sont faibles, plus ils sont consommés) pénalisant plus particulièrement les familles nombreuses, les retraités, les chômeurs et les personnes qui perçoivent les minima sociaux.

La substitution de la valeur ajoutée à la masse salariale apparaît plus séduisante en ce qu'elle abaisserait le coût du travail des entreprises de main d'œuvre et serait favorable à l'emploi. Mais les autres entreprises arguent du fait que l'accroissement de leurs prélèvements obérerait leurs investissements et mettrait en péril l'emploi de demain. Des propositions de modulation des taux de prélèvement sur la masse salariale, tenant compte notamment du rapport salaire / valeur ajoutée, ont également été mises en avant.

En tout état de cause, ces deux évolutions tendraient à distendre le lien entre la source de financement et son objet. **En l'absence d'études suffisamment approfondies (que notre assemblée appelle de ses vœux) sur ces deux questions, le Conseil économique et social préconise pour l'heure le maintien du salaire comme assiette principale du financement des « risques » assuranciers de la protection sociale.**

Cela ne signifie pas qu'on s'interdise toute évolution. L'extension de la couverture de l'assurance maladie, dont le caractère est devenu universel, a ainsi justifié l'élargissement de son financement à la cotisation sociale généralisée. Les caractéristiques de l'emploi et du chômage interrogent, quant à elles, sur une éventuelle participation de l'Etat au financement de l'indemnisation des chômeurs. Des évolutions sont indispensables. Le Conseil économique et social considère qu'elles nécessitent que des réflexions approfondies soient engagées en particulier dans deux domaines :

- quels que soient les canaux de versement des aides et allocations, le financement des risques qui relèvent de la solidarité, essentiellement

celui des *minima* sociaux, était jusqu'ici assuré par le budget de l'Etat donc par des ressources prélevées sur l'ensemble de la collectivité, ce qui est conforme au principe de solidarité. Ce financement souffre cependant d'un manque de lisibilité certain dans la mesure où le citoyen ne peut mettre en regard les évolutions de son coût et celles des moyens de son financement. Il est souvent source de doute et de suspicion (cf. jadis les polémiques sur la « vignette des vieux » ou aujourd'hui sur l'affectation d'une fraction, non susceptible de révision, du montant de la TIPP aux départements en gage du financement du RMI). Ces risques pourraient donc être couverts par des ressources propres qui leur soient affectées et qui puissent évoluer en toute transparence en fonction des besoins et des orientations exprimées par les citoyens. **S'agissant ici de couvrir des prestations de pure solidarité à l'égard des plus démunis, le Conseil économique et social préconise d'étudier le recours possible à une contribution de solidarité progressive assise sur tous les revenus. Compte tenu de l'ampleur de ce financement, cette étude serait également l'occasion de procéder à un examen de l'ensemble des impôts et taxes dans le but d'en réduire le nombre ;**

- la prise en charge actuelle du risque dépendance déroge au principe qui régit le financement de prestations versées à des catégories particulières de personnes. Complétée par une fraction de la CSG, elle repose en effet principalement sur une cotisation des entreprises de 0,3 %, également prélevée sur les administrations, que celles-ci récupèrent lorsqu'elles font travailler les salariés une journée de plus, correspondant à 0,45 % de leur rémunération. La dépendance est donc presque exclusivement financée par les seuls salariés, qui plus est pour un montant supérieur à ce que percevra la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. **Le Conseil économique et social considère que le financement du risque dépendance doit être réformé pour être assumé par la solidarité nationale. S'agissant de risques connexes à celui de la maladie, une voie à étudier pourrait consister à le faire reposer sur une fraction de la CSG.**

Par ailleurs, chacun sait que les assurances sociales ne couvrent qu'en partie les dépenses de santé. Les organismes complémentaires contribuent également à son financement, pour une part essentielle dans certains domaines. Sans remettre en cause les orientations avancées par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie consistant notamment à définir la notion de service médical rendu au regard de critères de sécurité, d'efficacité, d'utilité et d'efficience, **le Conseil économique et social souhaite marquer ses distances avec une politique qui consisterait pour des raisons d'affichage à reporter sur les organismes complémentaires la prise en charge du risque maladie.** Une telle orientation serait en effet un facteur d'accroissement des inégalités,

pénalisant particulièrement les salariés des petites entreprises et les personnes sans emploi au premier rang desquelles les retraités et les chômeurs.

## **2. Les exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs**

Elles ont dépassé 20 milliards d'euros en 2004. Elles relèvent exclusivement de décisions du gouvernement qui s'imposent à la Sécurité sociale. Elles **doivent donc être intégralement compensées par l'Etat et le Conseil économique et social préconise que la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale soit amendée pour que soit établi ce principe à un niveau tel qu'il ne puisse être remis en cause par une loi simple instituant d'éventuels nouveaux allègements.**

En la matière, la moindre des choses est que la transparence la plus absolue préside aux relations financières entre l'Etat et la Sécurité sociale. Il n'est pas admissible qu'après l'adoption de la LOLF et de la LOLFSS, censées mieux éclairer les débats budgétaires, le montant des dettes de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale présente un écart de plus de 700 millions d'euros entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006. **Le Conseil économique et social demande que les transferts de l'Etat à la Sécurité sociale soient évalués dans les mêmes termes dans les deux projets de loi.**

Au-delà, il convient de rester attentif à une évolution du financement des principaux « *risques* » de la protection sociale au détriment des cotisations. En effet, si malgré les controverses sur les chiffres, il est avéré que l'abaissement du coût du travail par le biais d'exonération de cotisations a eu un effet quantitatif positif sur le niveau global de l'emploi, ce résultat ne permet pas de conclure que l'aide a systématiquement cet effet positif quelles que soient les caractéristiques des entreprises, leur secteur d'activité et l'importance de la concertation en leur sein. De plus, un système d'aides indifférenciées est particulièrement coûteux et ces allègements pourraient aussi avoir comme conséquence d'inciter au développement des emplois à bas salaires. Afin que les conditions du succès soient établies, **il apparaît urgent pour notre assemblée que soit menée une étude approfondie des effets de ces mesures sur l'emploi (que ce soit en termes de création ou de préservation), sur le niveau des qualifications et sur la structure des rémunérations. Cette étude devrait également porter sur l'amélioration des moyens institutionnels pour évaluer l'efficacité de ces dispositifs.**

## **3. Les complexités inutiles**

Par ailleurs, un certain nombre de taxes ont une fonction de dissuasion, celles sur l'alcool et le tabac par exemple. Si l'outil de cette dissuasion est essentiellement leur montant, l'affectation de leur produit n'est pas indifférente et peut contribuer à renforcer leur légitimité auprès des citoyens. **Le Conseil économique et social se prononce en faveur d'une affectation totale des taxes sur le tabac et l'alcool aux régimes d'assurance maladie et de la création**

**d'une taxe spécifique, substituée à une partie de la TIPP, dont le produit serait affecté au développement de sources d'énergie renouvelables alternatives au pétrole et d'économies d'énergie. Il propose que l'examen des possibilités d'extension de ce type de clarification soit engagé par le Conseil des prélèvements obligatoires.**

D'autres dispositions qui ne sont plus explicables et justifiables que par une poignée de spécialistes rendent inutilement complexe le système de prélèvements français aux yeux du grand public. Il en est ainsi de la distinction entre CSG déductible et non déductible. **Il apparaît nécessaire au Conseil économique et social qu'un statut unique soit donné à la contribution sociale généralisée en opérant les corrections de barème adéquates de l'impôt sur le revenu selon l'orientation prise.**

\*

\*   \*

On l'aura compris, cet avis ne s'inscrit pas dans la lignée des propositions d'un hypothétique « *grand soir* » fiscal et social. Plus modestement mais avec conviction, il soutient la nécessité pour les acteurs économiques et sociaux mais aussi, plus largement, pour l'ensemble des citoyens, de mieux comprendre notre système de prélèvements obligatoires et ses enjeux et, pour ce qui concerne les responsables publics, d'agir selon des principes clairs en prenant des mesures lisibles par le plus grand nombre. Ainsi, les comparaisons internationales pourraient-elles retrouver un certain sens remettant en cause, au passage, quelques idées reçues. De même, la mise en regard des prélèvements, des dépenses qu'ils servent à financer et des contributeurs en serait grandement facilitée.

Il ne pourrait résulter de cet effort collectif de clarification qu'un renforcement du contrat social au sein de notre pays et une plus grande attractivité de notre économie. Dans cet esprit, les avancées vers une plus grande harmonisation au niveau européen, aujourd'hui encore balbutiantes, sont particulièrement décisives et doivent être inlassablement encouragées. Elles seules peuvent, à terme, permettre d'**éviter une véritable guerre fiscale et sociale** à laquelle certains semblent se résoudre trop facilement et qui ne ferait qu'appauvrir dangereusement les dispositifs collectifs dont nos pays se sont dotés. Il s'agit, *in fine*, de renoncer définitivement ou de donner un nouveau souffle à un véritable « *modèle* » européen de développement durable fondé sur un dynamisme soutenu de l'économie, la préservation d'un cadre de vie de qualité et le refus des inégalités sociales que connaissent d'autres régions du monde.



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### Groupe de l'agriculture

La question fiscale et celle des prélèvements obligatoires sont présentes en permanence dans les débats politiques et économiques. On ne peut cependant s'empêcher de souligner la concomitance des calendriers. Notre assemblée se saisit du sujet des prélèvements obligatoires au moment où le Parlement vote le budget et une réforme fiscale.

Ce hasard des calendriers traduit bien la force symbolique des prélèvements obligatoires et de la fiscalité en général. Il est le reflet d'une montée en intensité des débats.

1 - La fiscalité est le symbole même du Pacte républicain.

Elle matérialise la participation à la vie citoyenne et au financement des besoins collectifs. Aussi, comme le préconise l'avis, chacun des citoyens devrait-il acquitter un impôt sur le revenu, même minime. Il est logique, dès lors que l'on est membre d'une communauté, que l'on verse son obole au fonctionnement de la collectivité.

2 - Mais, l'enjeu de la fiscalité est bien plus large que cela.

Il contribue également à une certaine correction des inégalités sociales par un effet redistributif. La fiscalité, en quelque sorte, protège le faible contre le fort. C'est la manifestation la plus concrète d'une solidarité au sein de la communauté nationale. Nul ne peut s'y opposer.

Pourtant, la solidarité ne se limite pas à son seul aspect social. Elle concerne également la solidarité intergénérationnelle.

Or, la remise en cause du quotient familial, telle que proposée dans l'avis, porte atteinte à l'esprit même d'une politique familiale dont nous avons pourtant grand besoin. L'actualité le rappelle avec force, les perspectives démographiques également.

3 - La fiscalité n'est pas neutre.

Elle est même un outil de politique économique. Plusieurs de nos partenaires européens l'ont bien compris, qui utilisent avec habileté l'arme du *dumping* fiscal. La condamnation qui en est faite dans l'avis est insuffisante. Cela n'est pas acceptable. Il eut mieux valu s'interroger sur la place de notre propre politique fiscale dans le cadre d'une meilleure coordination des prélèvements au sein de l'Union européenne.

L'efficacité économique des prélèvements obligatoires est insuffisamment développée dans l'avis, alors même qu'elle figure dans les titres des travaux. La TVA sociale est malheureusement balayée d'un trait de plume, quand elle constitue une réforme intéressante.

Par ailleurs, une augmentation des prélèvements (car l'ensemble des propositions revient à cela) pèserait inévitablement sur le pouvoir d'achat des ménages et sur les capacités des entreprises et donc *in fine* sur la croissance dont

tous les indicateurs laissent à penser qu'elle sera, cette année encore, de faible intensité. Or chacun sait que la croissance est la clé de la création des emplois dont notre pays a impérativement besoin.

D'autres effets pernicieux d'une hausse excessive des prélèvements obligatoires doivent également être soulignés : l'évasion fiscale - le départ des cadres supérieurs à l'étranger - l'effet démobilisateur sur le travail.

L'avis est essentiellement consacré à la question des prélèvements et beaucoup moins à celle des dépenses. La Commission européenne évalue le déficit public français à un niveau encore très élevé. Il s'établirait à 3,2 % cette année et s'aggraverait encore en 2006. Ne conviendrait-il pas ici, dans l'intérêt du dynamisme de notre économie, de reconsidérer les dépenses, tout en procédant aux réformes structurelles nécessaires.

On ne peut pas sans arrêt fixer l'attention sur le niveau des prélèvements obligatoires sans évoquer l'efficacité des actions et des prestations qu'ils servent à financer !

### **Groupe de l'artisanat**

Cette réflexion sur les prélèvements obligatoires, à la veille de l'entrée en vigueur de la LOLF s'inscrit dans un besoin de plus en plus exprimé de transparence et d'amélioration du rapport coût efficacité des politiques publiques.

Si le rapport soigneusement nettoyé des « *a priori* » contribue, à présent, à une bonne compréhension des différents mécanismes de prélèvements obligatoires, l'avis apporte à la confusion. Non seulement il remet en cause, au détour de pistes de réformes, un certain nombre de principes auxquels l'artisanat est profondément attaché, mais de plus, il ne répond que partiellement à l'objectif d'efficacité économique et de justice sociale.

Le déficit des administrations supérieur à 3 %, l'endettement public de plus de 60 % du PIB et surtout la part croissante des prélèvements obligatoires consacrée au remboursement de la dette estimée à plus de 14 % du PIB, auraient mérité davantage d'attention qu'un simple rappel dans l'introduction.

En déplaçant le débat essentiellement sur la fiscalité, non seulement, l'avis sort du champ de compétence de la section des questions économiques générales et de la conjoncture, mais surtout, donne la priorité à l'augmentation des recettes au détriment de la question de l'assainissement des dépenses publiques dont par ailleurs il en reconnaissait la nécessité.

Sur la réalité des prélèvements, le fait de proposer des analyses régulières de notre assemblée montre là encore à quel point la suspicion est grande quant à l'usage qui sera fait de la réforme de la LOLF. Il en est de même de l'ensemble des mesures préconisées dans cet avis qui cherchent uniquement à taxer les facteurs de production (le travail et le capital) ou les résultats (le revenu et le

bénéfice) sans se préoccuper de l'optimisation des prélèvements dans le contexte de concurrence actuelle au niveau du marché européen et mondial.

Pour avoir participé aux travaux de la Commission Fouquet et refusé ses conclusions, l'artisanat ne peut accepter la référence à ses propositions, dans la mesure où elles pénalisent les entreprises de main d'œuvre par la réintroduction de la part salariale dans l'assiette de calcul de cet impôt.

Concernant l'impôt sur le revenu, il faut également s'étonner du choix d'une plus grande progressivité au moment où la tendance mondiale est à l'impôt à taux unique. Quant au quotient familial, sa suppression remet en cause la solidarité familiale à laquelle l'artisanat est attaché. A ce titre d'ailleurs, il a tenu à rappeler l'incohérence de son mode de financement dans la mesure où il est uniquement à la charge de l'entreprise.

Quant à la suppression des « niches fiscales », elle se justifie pour toutes les mesures connotées négativement. Toutefois, certaines d'entre elles relevant de véritables décisions publiques venant corriger des inégalités, un examen approfondi s'impose pour vérifier leur utilité économique et sociale directe sans oublier les effets induits.

S'agissant du financement de la protection sociale, le débat est loin d'être clos, il renvoie à de nombreuses interrogations qui interpellent en priorité les partenaires sociaux. Pour l'heure, l'artisanat ne peut se satisfaire aujourd'hui ni « du maintien du salaire comme assiette principale de ce financement », ni du recours à une CSG progressive assise sur les revenus à l'égard des plus démunis et encore moins à la conditionnalité des exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs.

Pour toutes ces remarques, le groupe de l'artisanat a voté contre cet avis.

#### **Groupe des associations**

Tenter de souligner la non lisibilité du système fiscal et se donner comme priorité de mettre de la clarté constitue une démarche citoyenne utile et indispensable qui permet de mieux appréhender les enjeux du vivre ensemble. Nous tenons à saluer l'effort du rapporteur pour dégager une vision partagée sur un sujet sensible pour notre Conseil. L'ambition de l'avis vise à aller vers un impôt plus juste.

Sur un autre plan, l'avis met en exergue que les comparaisons internationales des taux de prélèvements obligatoires sont loin d'être évidentes, et que tout est encore à faire pour mettre au point des indicateurs plus pertinents pour comparer les situations de violences, de pauvreté réelles et de besoins collectifs entre pays.

Le groupe des associations souligne la nécessité de faire connaître à chacun ce qu'il verse au titre des prélèvements obligatoires. Il est nécessaire de rendre compte de l'ensemble des prélèvements pesant sur les ménages au lieu de ne communiquer que sur les impôts directs. La proposition de faire apparaître pour

tous les avis d'imposition et de non imposition de l'IRPP, l'estimation des montants prélevés au titre de la TVA et de la TIPP par type de ménage et par type de voiture sensibiliserait tous les citoyens riches ou pauvres à leur contribution aux biens collectifs.

Le groupe des associations s'interroge sur l'articulation entre ce projet d'avis et la réforme fiscale en cours. Il aurait été pertinent que nous puissions apporter notre contribution au débat fiscal actuel. Selon nous, il aurait été plus efficace de réformer l'ensemble des prélèvements obligatoires qui pèsent directement sur les ménages et les entreprises, que de ne toucher qu'au seul impôt sur le revenu. Il y a urgence à revoir de fond en comble le système fiscal français, pour lutter contre les fiscalités plus attractives de certains pays de l'Union européenne.

L'harmonisation fiscale européenne est en panne. Le manque de confiance en une Europe qui entre autres met à mal le jeu normal de la concurrence et qui ne donne pas à toutes les entreprises les mêmes chances pour créer des richesses doit conduire la France à se mettre rapidement en position de résister à la concurrence fiscale. Seule une neutralisation de l'impôt sur les sociétés, en harmonisant assiette et taux, permettra de lever ce lourd handicap à la création d'une Europe politique.

Cette situation démontre la pertinence d'approfondir cette question par des études ultérieures tel que le propose l'avis.

Les préconisations pour une nouvelle réflexion doctrinale sur l'IRPP qui touche le barème, les abattements, le quotient familial, les niches fiscales, le prélèvement à la source, sont tout à fait nécessaires et urgentes si l'on veut affermir les liens de solidarité entre toutes les catégories sociales. Nous adhérons à la nécessité de conserver un lien entre les prélèvements et leur objet, notamment en matière de protection sociale ou de prestation de grande solidarité à l'égard des plus démunis.

Une redistribution sociale pertinente et efficace est le fondement indispensable à une lutte en profondeur contre les exclusions et la réduction de la pauvreté. Le système redistributif doit être davantage orienté vers l'emploi et la résorption des exclusions. Sur ce plan, d'autres éléments de la politique économique et sociale tels que les logements sociaux, les infrastructures et les services publics ont également un impact majeur pour une meilleure justice sociale. Le groupe des associations a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

Donner des clés de compréhension, porter des éléments d'appréciation sur l'efficacité économique ou de justice sociale de notre système de prélèvements obligatoires n'est pas chose facile, pourtant le rapport et l'avis proposent des réponses argumentées et plusieurs mesures pertinentes.

Le taux de prélèvements obligatoires sous-tend la plupart des argumentaires économiques et fait l'objet en permanence de polémiques sociales et politiques. Or, le rapport pointe combien toute comparaison internationale sur le sujet prête à caution. Tout simplement parce que le PIB n'est pas calculé toujours de la même manière et que tout le monde ne met pas les mêmes ressources ou dépenses sous l'appellation « *prélèvements obligatoires* ».

Aussi la CFDT considère que résumer le débat à la comparaison d'un taux global de prélèvement n'a qu'une signification statistique très fragile. Ce débat est biaisé d'avance. Pour comparer ce qui est comparable, l'avis demande que « *les organismes internationaux mettent au point des indicateurs plus pertinents de prélèvements fiscaux et sociaux visant à satisfaire l'ensemble des besoins collectifs* ».

D'autre part, l'avis demande au Conseil économique et social de développer des analyses particulières sur l'évaluation coût/efficacité des politiques sociales qui font débat dans la société.

Le rapport démontre combien le système de prélèvements obligatoires est devenu incompréhensible. Cela est source de rejet. Nos concitoyens ont le droit de savoir à quelles destinations vont leurs contributions sociales ou fiscales et quelle évaluation en est faite. L'effort de pédagogie proposé par le rapport repose évidemment sur une volonté politique qui malheureusement aujourd'hui n'existe pas.

La CFDT soutient que la course internationale au moins disant fiscal ne peut qu'aggraver les inégalités entre pays riches et pays pauvres. Il n'y a pas d'autre issue que la recherche d'une plus grande coopération entre les Etats. Ceci passe d'abord par l'harmonisation fiscale européenne.

La CFDT soutient aussi l'analyse démontrant que le caractère redistributif de notre système tend à être remis en cause. L'inversion de cette évolution devient urgente.

Enfin, l'avis liste les sujets sur lesquels une réforme est nécessaire. En présentant les arguments qui s'opposent sur chacun de ces points, l'avis fait non seulement œuvre de pédagogie mais apporte sa pierre à l'amélioration du débat démocratique.

Et c'est bien là, la première utilité du travail réalisé : permettre à chacun de nos concitoyens une meilleure compréhension des prélèvements dont le but affiché est l'amélioration de notre vivre ensemble. Pour ces raisons la CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Les prélèvements obligatoires tiennent le devant de l'actualité économique. Aussi, le rapport et l'avis, en fournissant de nombreuses informations sur un sujet particulièrement ardu, apportent un éclairage fort utile sur la structure et l'évolution des prélèvements obligatoires en France et dans les autres pays européens.

Le groupe de la CFE-CGC tient cependant à souligner que l'avis prend parfois des positions contraires à celles que la CFE-CGC défend habituellement sur des thèmes qu'elle juge essentiels.

L'avis regrette la faible redistributivité du dispositif de prélèvements obligatoires. Pourtant, certains prélèvements, sans être progressifs, sont redistributifs. Tel est le cas, par exemple, des cotisations d'assurance maladie qui sont proportionnelles au revenu. En contrepartie, la prestation à laquelle chaque assuré peut prétendre dépend de son état de santé, pas de son revenu. Les remboursements seront donc potentiellement semblables d'un individu à l'autre, du moins ne dépendront-ils pas de son niveau social. Il y a donc bel et bien redistribution et ceci est loin d'être négligeable car les sommes en jeu sont très importantes. Les cotisations d'assurance maladie représentent environ 11 % des prélèvements obligatoires contre un peu moins de 7 % pour l'impôt sur le revenu.

L'avis déplore la politique de baisse du barème de l'impôt sur le revenu, mieux encore, il recommande son inversion. Le groupe de la CFE-CGC se félicitait au contraire de la baisse engagée depuis 2000.

Cette mesure dont il a fait son cheval de bataille pendant des années permet d'alléger la fiscalité directe qui pèse sur les revenus du travail et en particulier sur les professions de l'encadrement. Le groupe de la CFE-CGC préconise une baisse unique et globale du barème.

Les baisses proportionnelles de l'impôt sur le revenu ne posent pas, pour le groupe de la CFE-CGC, de problème de justice sociale. Si les ménages non imposables ne sont bien évidemment pas concernés par les baisses d'impôt sur le revenu, ils perçoivent la prime pour l'emploi et bénéficient à ce titre de la solidarité nationale sous la forme d'un impôt négatif.

Ceci est, entre autre, un élément de réponse aux problèmes de justice sociale que soulève l'avis.

Le groupe de la CFE-CGC souhaite que la politique fiscale soit davantage orientée vers la famille. Le quotient familial est une spécificité française qui permet de prendre en compte la réalité de la charge financière d'un enfant pour un revenu donné.

L'objectif du quotient familial est donc d'alléger l'impôt des familles et ce d'autant plus que le nombre de personnes à charge est élevé, et non d'assurer une redistribution entre détenteurs de revenus différents.

L'existence d'un plafond conduit pour un niveau de revenu identique à pénaliser les familles les plus nombreuses, ce qui est injuste. Aussi, le groupe de la CFE-CGC souhaite sa suppression, ce qui va là encore à l'encontre de l'avis.

Enfin, les conclusions décevantes d'un rapport qui lui sert d'appui amènent le rapporteur à laisser de côté la cotisation sociale sur la consommation. D'autres rapports relèvent pourtant au contraire la pertinence de ce concept.

La CFE-CGC a d'ailleurs proposé de longue date un transfert progressif des cotisations assises sur les salaires vers une cotisation sociale sur la consommation.

La CFE-CGC voit dans la création d'une telle cotisation une solution pour lutter contre les délocalisations et favoriser l'emploi. Elle permettrait aux entreprises françaises qui produisent des biens en France d'améliorer leur compétitivité en baissant leur prix de revient à l'exportation grâce à la baisse des charges sociales patronales.

Par ailleurs, alors que le coût du travail en France peut jouer un rôle négatif sur les décisions des entreprises en matière de localisation de leurs implantations, la consommation constitue, l'assiette non délocalisable par excellence. Les entreprises françaises seraient ainsi moins tentées d'exporter l'activité salariée à l'étranger.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote négatif.

#### **Groupe de la CFTC**

Il était opportun que notre assemblée se saisisse de la question des prélèvements obligatoires, car ceux-ci font l'objet de multiples débats qui perturbent considérablement les choix économiques et sociaux et méritent pour le moins d'être clarifiés.

L'intérêt d'un tel travail a été confirmé par les nombreuses auditions souvent très instructives, puis par l'examen du rapport très documenté présenté par notre rapporteur. Et l'avis a le mérite de rappeler à la fois la dimension des différentes grandes masses financières qui sont en jeu, et le caractère fallacieux des comparaisons internationales fondées sur le simple affichage d'un taux global.

L'avis montre que des choix étaient à faire sur la manière de répondre aux besoins de la société, c'est-à-dire sur l'articulation entre assurance, assistance et responsabilité, et que ces choix devaient être faits dans la clarté. Il a le mérite de s'opposer à la course au moins disant social au sein de l'Union européenne et de souhaiter un système de prélèvements compatible avec les conditions de l'activité économique. Il fait preuve de sagesse sur l'assiette des cotisations sociales et suggère une clarification très opportune du statut de la CSG. Nous approuvons le souhait de renforcer la dimension redistributive de notre fiscalité et de promouvoir la solidarité territoriale face à l'étendue de la pauvreté.

Certaines affirmations auraient mérité d'être mieux affinées. Par exemple à propos des « *niches fiscales* » : la CFTC fait partie de ceux qui demandent que l'on mette un terme aux excès qu'elles permettent. Faut-il pour autant en conclure au principe de la suppression de toutes les réductions d'impôt sans distinction ? Celles-ci sont loin d'être toutes sans intérêt si l'on veut encourager la responsabilité citoyenne. Quand un contribuable apporte sa participation financière à l'action d'une association caritative, culturelle, sportive, par exemple, ou pourquoi pas sa cotisation syndicale, et qu'il bénéficie d'une déduction d'ordre fiscal, il engage le budget de l'Etat, de sa propre initiative, dans un projet d'utilité publique, en partenariat avec lui. Quel autre système imaginer qui mobiliserait une telle liberté et une telle subsidiarité ?

Mais la difficulté principale que nous avons rencontrée dans le projet d'avis concerne ce qui est dit de l'impôt sur le revenu. En premier lieu, le rapport fait apparaître que la fiscalité française est faiblement progressive et que, pratiquement, seul l'IRPP joue ce rôle. Dans le contexte présent de la fiscalité, il n'est pas opportun de faire payer une part, même symbolique de cet impôt, aux revenus les plus faibles, déjà taxés de bien des manières, comme le montre le rapport à propos du poids de la TVA sur les revenus modestes.

Nous avons également été extrêmement vigilants sur la nécessité d'une réforme du système de l'impôt sur le revenu et notamment du quotient familial, telle qu'elle était évoquée par le rapporteur. En effet, dans son projet d'avis, il ne prenait pas à son compte la reconnaissance du fait que le quotient familial exprime le principe d'égalité des personnes devant l'impôt. Ceci est peut être dû à ce qu'il traitait l'IRPP sous l'angle de la redistribution fiscale plutôt que sous l'angle de la justice fiscale. Ainsi semblait-il confondre la justice qui est due aux familles et les aides auxquelles elles peuvent légitimement prétendre.

Le groupe de la CFTC distingue la justice qui exige l'égalité des droits et la solidarité, qui est une expression de la justice en tant que manière de compenser l'inégalité des faits. Le quotient familial a le mérite de manifester la reconnaissance de la famille comme cellule fondamentale de la société, ce qui n'est que justice. On peut certes discuter de la place des curseurs du quotient familial, mais faut-il pour autant abandonner cette reconnaissance de la famille pour une approche fiscale plus individualisée ? Nous ne le pensons pas. La vision individualiste de la place de l'homme dans la société contribue à bon nombre des difficultés que notre pays connaît aujourd'hui. Il va bientôt être temps d'ouvrir les yeux à ce sujet.

Les amendements adoptés à la suite du débat en séance plénière ont permis de répondre, au moins partiellement, à ces observations.

Le groupe de la CFTC considère l'avis comme une contribution utile au débat sur les prélèvements obligatoires et remercie le rapporteur.

Il a donc voté l'avis.

### Groupe de la CGT

Le rapport fera référence par l'abondance et la clarté de l'information qu'il fournit sur un domaine - les prélèvements fiscaux et sociaux - qu'il n'est pas si courant de voir traité, comme c'est le cas ici, dans toute son étendue. Le plus grand mérite de ce rapport et de l'avis qui l'accompagne est de combattre certaines idées reçues qui rendent difficile l'ouverture d'un débat sur les vraies questions soulevées par les prélèvements obligatoires.

Non, il n'y a pas de niveau maximum idéal de prélèvements obligatoires dans un pays donné - d'autant que les comparaisons internationales dépendent fortement des particularités institutionnelles de chaque système fiscal et social national. Non, la course au « *moins-disant fiscal et social* » n'est pas une fatalité inscrite dans le destin européen. Oui, il faut inverser le mouvement de baisse du rendement de l'impôt sur le revenu. Oui, la véritable problématique est bien de s'assurer de l'utilité et de l'efficacité des actions et des prestations que les prélèvements servent à financer. L'avis souligne à juste titre les trois objets principaux des prélèvements fiscaux et sociaux : financer des investissements et des services publics utiles à la croissance économique et à l'emploi ; favoriser la justice sociale - de ce point de vue -, il est utile que l'avis souligne, contrairement à une autre idée reçue, que les prélèvements sont loin d'être concentrés sur les couches sociales les plus aisées ; et enfin, exercer une influence sur les agents économiques, afin de les inciter à des comportements favorables à des objectifs d'efficacité économique et de progrès social.

Étant donné le caractère particulièrement controversé du sujet traité, la section des questions économiques générales et de la conjoncture n'a pas voulu trancher dès à présent entre les points de vue, souvent opposés, qui sont en présence. Elle a préféré indiquer les domaines dans lesquels des études et des débats plus approfondis seront nécessaires.

Nous partageons l'idée que chaque citoyen doit acquitter l'impôt, ne serait-ce que de façon symbolique. Dans un contexte de crise sociale aiguë, il convient, néanmoins, de prendre les précautions nécessaires pour que les droits à prestations soient maintenues pour les citoyens les plus défavorisés. Dans un domaine voisin, le souci d'une plus grande lisibilité du barème de l'impôt sur le revenu ne doit en aucun cas, à notre avis, servir de prétexte à réduire encore la progressivité de cet impôt, alors même que l'effet d'ensemble des prélèvements obligatoires en France se caractérise par une très faible progressivité.

En matière de fiscalité locale, si nous sommes favorables à préserver un ancrage territorial de la taxe professionnelle, nous souhaitons que l'ensemble des dispositions envisageables pour améliorer cet impôt soient examinées et prises en compte. Nous apprécions que l'avis, à propos de l'assiette des taxes foncières et d'habitation prenne en compte notre attachement à l'usage d'une valeur locative régulièrement révisée. Nous tenons à souligner que le recours à la CSG, quand bien même on tenterait d'y introduire une dose de progressivité, ne peut

en aucun cas être considéré comme la solution miracle aux problèmes posés par le financement des prestations sociales. Nous préférons un financement sous forme de cotisations, dans une logique de salaire socialisé, c'est là un des principes les plus modernes de notre système social.

Enfin, il nous semble un peu rapide d'affirmer que les exonérations de cotisations sociales ont eu un effet positif sur le niveau global de l'emploi, non seulement ce système coûteux peut inciter au développement d'emplois à bas salaires, mais on a souvent observé que des exonérations massives s'accompagnaient de suppressions d'emplois et de délocalisations. Le besoin de contrôler l'efficacité de ces aides est plus que jamais d'actualité.

Malgré nos réserves sur des points importants de l'avis, nous apprécions cependant la prise en compte de nos amendements et le groupe de la CGT a adopté l'avis.

### **Groupe de la CGT-FO**

La terminologie de prélèvements obligatoires qui, en associant ponction et sanction, fait douter de leur légitimité démocratique, a pris au fil du temps une dimension dogmatique.

La vision selon laquelle ils nuiraient à l'efficacité économique érigée en critère du légal et du juste, méritait d'être questionnée. L'avis, suivant un rapport fort documenté, replace les prélèvements obligatoires dans un cadre de référence historique et comme un instrument de légitimation de notre modèle républicain.

L'on ne saurait oublier que les prélèvements obligatoires expriment des choix politiques fondamentaux symbolisés par l'Etat solidaire. L'affirmation selon laquelle leur poids fragiliserait l'attractivité du territoire n'est pas démontrée ; dire qu'ils sont un frein à la compétitivité des entreprises est autrement plus inquiétant : un tel discours sert à encourager le phénomène des délocalisations.

Ainsi Force ouvrière soutient l'appel fait aux organismes internationaux de fournir des indicateurs qualitatifs de nature à modifier l'appréciation critique sur l'utilisation des prélèvements obligatoires : elle peut être un facteur déterminant de la dynamique économique et un baromètre des inégalités. Force est de reconnaître, que si elles progressent chez nous, elles explosent là où le travail s'achète à bon compte !

De même, en restant plus attentif au fonctionnement des marchés qu'aux politiques publiques, l'UE confère une dimension insoutenable à la concurrence. La « *guerre fiscale* » entraîne la baisse, quoi qu'il en coûte, des prélèvements obligatoires.

Il y a bien une exigence à faire valoir une coopération renforcée pour sortir de ce *dumping* permanent, qui mise sur la contrainte que constitue le chômage et sert de prétexte aux décisions visant à reconfigurer fiscalité et charges sociales selon un processus d'harmonisation *a minima*.

Comment garder le compromis social, voire l'améliorer sans alourdir les prélèvements obligatoires, tout en éliminant leurs malfaçons et leurs incohérences ?

Qu'il s'agisse des impôts nationaux ou locaux, le groupe FO rejoint l'inquiétude au regard du semblant de réponse décidée par le gouvernement.

Il était plus logique de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu et il eût été nécessaire de remédier au déséquilibre sectoriel de la taxe professionnelle. De plus, il y avait une exigence de suppression des niches fiscales après examen de leur pertinence. Quant à la taxe d'habitation, objet de multiples ravaudages qui ont engendré de sérieuses injustices, elle suscite une préoccupation commune. A l'évidence, une révision s'impose et la valeur vénale esquisse une solution.

De même, il faut rappeler le lien existant entre les prélèvements sociaux et la productivité, ce qui justifie le maintien du salaire comme assiette principale du financement des risques couverts par la protection sociale. La solidarité à l'égard des plus démunis n'est pas discutable et nécessite de l'Etat qu'il évite de faire supporter aux organismes sociaux ses déficits de compensation des charges. Bien sûr, le besoin d'analyse des exonérations va de pair avec la recherche d'efficacité économique et de justice sociale.

En conclusion, Force ouvrière approuve les recommandations visant à mettre fin à la complexité et aux réglementations technocratiques. Si les prélèvements obligatoires ne relèvent pas simplement de la bonne compréhension, l'optique de clarification, qui est au cœur de l'avis, permet d'en percevoir la finalité et ceci est une avancée.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

### **Groupe de la coopération**

L'impôt est au cœur de notre pacte républicain. Il convient donc de porter le plus grand soin à traiter de cette question. L'avis aurait gagné en pertinence s'il avait d'abord rappelé les règles qui doivent présider à l'établissement d'un système de prélèvements obligatoires : une gouvernance démocratique ; la transparence et l'équité dans la contribution ; la bonne gestion des dépenses de fonctionnement. L'avis aurait ensuite gagné en réalisme s'il avait nettement interpellé le lecteur sur les effets qu'emportent avec elles toutes mesures fiscales : freins et incitations, et à l'extrême les effets déviants - économie souterraine, fraude fiscale, évasion de capitaux, etc. C'est à l'expérience, un équilibre bien difficile à trouver.

Depuis trente ans la dette publique a triplé. L'Etat dépense 25 % de plus qu'il ne reçoit de recettes. L'avis considère que la variable d'ajustement est la hausse des prélèvements obligatoires, ou pour le moins leur maintien à un haut niveau. Mais dans une économie ouverte et en mutation la réforme de l'Etat et l'objectif structurel de plus d'efficacité de la dépense publique sont au cœur du

sujet. La récente réforme de la procédure budgétaire va dans ce sens. C'est un premier pas dans l'évaluation des politiques publiques. L'Etat doit être plus régulateur et moins entrepreneur. Il doit viser à promouvoir la cohésion sociale et le bien-être de la population, assurer la solidarité et garantir la sécurité collective. Pour cela, il convient d'identifier les secteurs où doivent être affectées les recettes fiscales : les missions régaliennes de l'Etat, le système de santé, ainsi que les dépenses tournées vers l'avenir, comme l'éducation et recherche, sont prioritaires.

Le chômage pèse lourdement. Les plus jeunes et les plus âgés sont exclus, plus que d'autres, du marché du travail. La population active se trouve resserrée, une spécificité en Europe, dont la conséquence est de réduire le champ d'action de la progressivité de l'impôt et son potentiel contributif. Pour cette frange non négligeable de la population qui tire du travail l'essentiel de ses revenus, un relèvement de la progressivité peut décourager. Au contraire, encourager le travail et le retour à l'emploi doit être au cœur de la réflexion sur la fiscalité des personnes. Or la question de la prime à l'emploi n'est pas traitée dans l'avis. Les mesures préconisées sur l'impôt sur le revenu, et même sur l'ISF, ne risquent-elles pas de décourager les plus modestes parmi « *les plus aisés* » : les salariés ; les retraités qui ont épargné une partie du fruit de leur travail ; les propriétaires qui, avec la hausse de l'immobilier, voient la valeur de leur patrimoine s'envoler ; bref, tous ceux qui travaillent mais ne font pas partie des grandes fortunes, qui elles, ont les moyens de l'évasion fiscale ? Si l'impôt sur le revenu ne représente que 6,5 % des prélèvements obligatoires, il pèse souvent lourdement sur celui qui l'acquitte, d'autant plus que le solde des revenus non consommés – placés ou réinvestis – est à nouveau assujéti à des taxations diverses et successives : IR, prélèvements libératoires, CSG, impôts locaux, ISF, droits de mutation, droits de succession, etc. Au total, dans la compétition actuelle, la France perd une partie de ses talents et de ses capitaux, ce qui diminue d'autant la base fiscale sur laquelle peut s'appuyer l'indispensable politique de solidarité envers les plus démunis. Le groupe est très interrogatif sur la proposition d'une nouvelle contribution de solidarité progressive.

L'avis critique la disposition du quotient familial. Or cette question relève de la problématique de la politique familiale, et non de la politique de redistribution fiscale. Les enfants d'aujourd'hui paieront nos retraites de demain et rembourseront l'endettement de notre pays. Cet enjeu démographique est insuffisamment pris en compte. Quant aux familles qui n'acquittent pas l'impôt sur le revenu, privées du dispositif du quotient familial, elles bénéficient de mesures d'accompagnement, qui peut être gagneraient à être renforcées, mais cela relève d'un autre débat.

En revanche, le groupe de la coopération approuve globalement l'avis concernant la fiscalité des entreprises, notamment concernant une politique d'harmonisation dans l'espace européen pour éviter les effets d'une concurrence fiscale néfaste. Cela ne sera possible que dans le cadre d'une coopération européenne renforcée, qui doit nous permettre d'améliorer notre attractivité et notre compétitivité, tout en recherchant une certaine justice sociale.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe des entreprises privées reconnaît au rapporteur le courage qu'il a manifesté en s'engageant dans l'élaboration de ce rapport et projet d'avis sur un sujet aussi polémique.

Le groupe déplore toutefois que l'esprit de ce rapport prenne très peu en considération la réalité d'un monde dans lequel vivent les entreprises françaises et en conséquence les salariés. On peut regretter l'évolution du monde actuel ou l'approuver, mais l'ignorer n'est pas une solution. Rechercher l'efficacité économique, c'est viser la croissance qu'elle engendre, c'est baisser de taux de chômage, ce qui est la meilleure source de justice sociale.

Or ce texte ne traite pas vraiment, contrairement à notre espoir à tous, de l'efficacité du système de prélèvements obligatoires en France.

Pour nous, le rôle des prélèvements est sans doute de redistribuer, mais d'abord de donner à l'Etat les moyens d'assurer les charges collectives et de constituer un levier de croissance.

Dans cet avis, rien n'est dit sur la nécessité pour la France de rendre sa fiscalité attractive dans le cadre de la compétition fiscale européenne. Or nous enregistrons aujourd'hui des pertes de marché à l'exportation comme rarement dans le passé. Il nous faut, plus que jamais, être aussi bon qu'ailleurs, et ailleurs les réformes sont engagées.

Les faits sont têtus. C'est l'allègement du poids de l'Etat qui entraîne une diminution du chômage, c'est une baisse de la fiscalité qui peut favoriser l'initiative économique et le développement des entreprises, des artisans et des professions indépendantes, tant en France qu'en l'Outre-mer. C'est la réduction des taux marginaux qui peut permettre de retenir ou d'attirer les talents chez nous.

La France peut-elle, quand bien même elle la dénoncerait, se tenir à l'écart de la compétition fiscale européenne et mondiale ? S'il n'est pas question de s'aligner sur les plus bas niveaux d'imposition, nous nous devons de renforcer notre compétitivité par rapport à nos partenaires européens : Allemagne, Italie, Royaume-Uni...

Pour que notre territoire reste dans la course nous devons poursuivre et amplifier les réformes, nous devons rendre nos dépenses publiques plus efficaces. La fiscalité ne doit pas être désincitative au travail, elle doit se placer à un niveau comparable à la moyenne européenne.

Ce texte n'est pas à la hauteur des enjeux. Il s'agit aujourd'hui de replacer la France et nos entreprises au cœur de la compétition européenne, tout en renforçant notre cohésion sociale.

Aussi, le groupe des entreprises privées n'a pas voté l'avis qui laisse penser que la problématique de la fiscalité se résume à une notion de compréhension et de redistribution.

Il ne peut pas souscrire à un avis qui recommande aujourd'hui d'augmenter les impôts, et même de créer un impôt nouveau dans notre pays !

Le groupe des entreprises privées souhaite vivement que le Conseil économique et social puisse à l'avenir proposer les réformes capables d'engager la France vers la libération de ses énergies créatrices de valeur et d'emploi.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le groupe des entreprises publiques a apprécié la richesse documentaire du rapport qui a permis l'élaboration du projet d'avis qui nous est soumis.

L'objectif initial de la saisine était de donner une meilleure lisibilité des prélèvements obligatoires afin d'en faciliter la compréhension, auxquels se sont progressivement greffés deux objectifs : analyser comment les prélèvements obligatoires peuvent le mieux contribuer à l'efficacité économique et à la justice sociale dans notre pays. Le groupe des entreprises publiques estimant que l'avis répond de façon inégale à ces objectifs, ne pourra pas émettre un avis favorable pour sa globalité.

Cependant, notre groupe salue l'effort pédagogique de clarification des concepts, les explications instructives des écarts de méthode entre les différents pays, selon leur histoire et leur tradition propres. Il approuve l'encouragement adressé aux organismes internationaux d'établir des indices comparables et partage également la mise en garde contre le risque de surenchère fiscale au sein de l'Union européenne.

Notre groupe est aussi favorable à la production régulière d'analyses par le Conseil économique et social sur les grands thèmes économiques et sociaux qui reviennent régulièrement dans l'actualité de notre pays, ainsi qu'à une instruction civique « *revitalisée* » qui inclurait le thème de la justice sociale et expliquerait les raisons de la redistribution des richesses.

Nous approuvons également la position courageuse du rapporteur lorsqu'il propose que chaque titulaire d'un revenu acquitte, ne serait-ce que de façon symbolique, l'impôt sur le revenu, ou lorsqu'il préconise l'indispensable révision des bases des impôts locaux sur une durée qui rende les choses acceptables.

De même, lorsqu'il propose une évaluation précise des effets des exonérations de charges sociales sur les bas salaires.

En revanche, même si le texte rappelle en préambule le rôle primordial de la dépense publique dans la redistribution des richesses, les prélèvements obligatoires y sont ensuite analysés comme s'ils devaient contribuer à eux seuls à

assurer ladite redistribution sans prendre en compte l'effet redistributif de la dépense. C'est la raison qui nous conduit notamment à ne pas nous prononcer, comme le faisait le projet d'avis, contre la réforme actuelle de l'impôt sur le revenu.

Dans ce contexte, notre groupe ne peut, sans un examen plus approfondi, approuver une succession de propositions lourdes de conséquences, non chiffrées, et parfois non expliquées dans le rapport, comme la contribution de solidarité progressive. A première vue, celles-ci, prises dans leur globalité, concourraient à un alourdissement de la pression fiscale à un niveau probablement bien supérieur à celui qui est présenté comme acceptable dans le projet d'avis : un écart de six points avec les pays de tradition dite « libérale », compte tenu de facteurs comme la gratuité de l'éducation et de notre système de santé.

Enfin, s'agissant des méthodes de travail de notre assemblée, notre groupe rappelle sa position constante: avant de proposer des mesures fiscales ou financières, il convient d'en évaluer l'impact économique et social. Plutôt que de dépenser plus, il convient d'abord de dépenser mieux (comment rendre la dépense publique plus efficace, et donc plus lisible ?).

C'est sur ce point que l'avis apporte le moins de pistes de réflexion même si, nous en convenons, ce n'était peut-être pas là l'objet initial de la saisine.

Le groupe des entreprises publiques s'est abstenu majoritairement sur le texte.

#### **Groupe de la mutualité**

Le groupe de la mutualité approuve tout d'abord la démarche générale de cet avis et particulièrement du rapport, qui s'efforce d'éclairer les enjeux, de combattre les « idées reçues » pour favoriser une bonne information citoyenne et faciliter la décision politique. S'il met l'accent sur les mécanismes de redistribution et de contreparties des prélèvements, il n'insiste pas suffisamment sur les aspects patrimoniaux, pourtant déterminants si l'on veut aborder la question de l'équité et de l'efficacité de ces mêmes prélèvements.

L'avis souligne par contre, avec raison, la valeur toute relative du taux de prélèvements obligatoires et les limites des comparaisons internationales : en effet, de nombreuses études montrent que le taux de l'impôt sur les sociétés est souvent moins déterminant dans les décisions de localisation d'une activité que la qualité des infrastructures publiques, de l'école aux réseaux de communication, en passant par la qualité du système de santé. C'est sur ces éléments et sur les contreparties, que doivent insister les vecteurs de communication dont le développement est préconisé.

Le groupe de la mutualité soutient la demande de travaux sur la recherche d'indicateurs économiques plus pertinents, qui permettent de compléter les jugements de progrès, et d'aboutir à un meilleur compromis entre justice sociale

et efficacité économique. Il insiste aussi sur le hiatus profond qui se révèle entre la réalité économique, constituée par le poids de chaque type de prélèvement, et leur valeur symbolique dans l'inconscient collectif. Il en est ainsi de l'impôt sur le revenu qui ne pèse qu'un peu plus de 6 % de la masse des prélèvements obligatoires alors qu'il est la « *source inépuisable de controverses nationales* » ou, à l'inverse, l'exemple de la TVA, trop souvent oubliée sauf pour venir à l'appui de revendications sectorielles.

Cependant, tout en apportant son soutien aux propositions de cet avis, le groupe de la mutualité fait les observations suivantes.

- Il n'est pas forcément cohérent de mettre sur le même plan la TVA sociale et l'évolution de l'assiette des cotisations, en concluant que ces deux évolutions « *tendraient à distendre le lien entre la source de financement et son objet* ». S'il est vrai que la contradiction entre l'effet antiredistributif de la TVA et son intérêt en terme de financement assis sur les produits importés, peut justifier l'absence de position sur la TVA sociale, il est probablement excessif de tirer la même conclusion pour l'assiette des cotisations.
- Concernant la CSG, le souhait d'un statut unique devrait conduire à indiquer la préférence retenue par le Conseil économique et social. Pour le groupe de la mutualité, si l'on veut rester cohérent avec les affirmations de l'avis qui appellent à un maintien du caractère redistributif des prélèvements, la solution de la déductibilité de la CSG n'est envisageable que si son taux devient progressif pour neutraliser l'effet fiscal de cette déductibilité.

Par ailleurs, le groupe de la mutualité exprime quelques désaccords, même s'ils ne sont pas déterminants au regard de son vote positif.

- Malgré les nombreux développements sur les inégalités et le souhait de maintenir le caractère redistributif des prélèvements, il est dit trop peu de choses sur les inégalités de patrimoine et la fiscalité applicable à ces derniers à l'exception de l'ISF. Il s'agit pourtant là d'une dimension importante de la politique fiscale, voire de la politique sociale : les débats récurrents sur les reprises de succession en témoignent.
- Enfin l'affirmation selon laquelle « *la redistribution s'effectue d'abord par les dépenses* » mériterait d'être fortement nuancée. En effet, pour bien des interventions, la mise à disposition d'équipements (routes, écoles...) ou de services (assurance maladie...) ne tient pas compte des revenus. Il s'agit de contreparties à caractère universel pour lesquelles la redistribution, si elle s'avère nécessaire, ne peut être exercée qu'au niveau du prélèvement.

Malgré ces remarques, le groupe de la mutualité a voté l'avis.

### Groupe de l'Outre-mer

La fiscalité est un sujet complexe non seulement parce qu'il fait appel à une technicité très élevée, mais aussi parce qu'il repose sur des considérations, souvent implicites, en matière de justice sociale et d'intervention économique.

Le rapport extrêmement dense comporte des comparaisons internationales très intéressantes ; il constitue une base de référence.

L'avis qui en découle ne paraît néanmoins pas correspondre pleinement à l'intitulé de la saisine. Il fait souvent allusion à la nécessaire compréhension de la fiscalité par ceux qui la subissent ainsi qu'au concept habituel de justice sociale, il ne traite que très épisodiquement de l'efficacité économique. C'est pourtant un sujet important notamment en période de faible croissance.

Le groupe ne mésestime cependant pas le fait que parler d'efficacité économique des prélèvements fiscaux puisse paraître antinomique. Mais, à partir du moment où chaque citoyen admet la nécessité des prélèvements collectifs, la question est de savoir quelle est la meilleure manière d'y parvenir. Par ailleurs, la fiscalité est devenue, depuis longtemps, dans nos sociétés affranchies des méthodes de planification rigide, un instrument de politique générale des pouvoirs publics pour orienter le développement. C'est dans ce cadre que pourrait être examinée l'efficacité économique des prélèvements.

Le groupe s'attache plus particulièrement au point relatif à ce que l'avis appelle les « *niches fiscales* ». Ce terme, qui est très popularisé actuellement, est également un terme chargé de polémique et ne paraît donc pas approprié dans l'enceinte de l'institution. Le secrétaire général du Conseil des impôts, qui a été entendu par la section des questions économiques générales et de la conjoncture, a utilisé le terme de « *dépenses fiscales* », plus technique et plus objectif, et qui recouvre à la fois les allègements structurels et les instruments de politique publique. Il était ainsi fidèle à l'avis du Conseil des impôts de septembre 2003, il n'a nullement préconisé la suppression pure et simple de l'ensemble de ces dépenses fiscales. Ses recommandations portaient surtout sur la nécessité de rendre plus transparente l'estimation du coût, d'évaluer l'intérêt de la dépense avant de la proroger, de comparer les efficacités respectives de différentes mesures budgétaires face aux mesures d'incitation fiscale et enfin de supprimer les mesures de faible portée.

Le principe de suppression que l'avis demande d'adopter est bien différent. Le groupe considère qu'il y a lieu, avant toute chose, d'examiner de manière objective l'efficacité des mesures d'incitation fiscale au regard des objectifs qui leur sont assignés par le gouvernement et le parlement.

En effet, on ne saurait supprimer des mesures qui ont pour objet d'encourager des secteurs d'activité, des groupes sociaux ou des régions, et non pas de fournir des refuges fiscaux, sans établir l'efficacité de celles-ci, et sans connaître les risques qu'il y a, à les supprimer.

Le groupe donnera comme exemple le cas de la loi programme pour l'Outre-mer, « *loi Girardin* », à laquelle le Conseil économique et social avait donné un avis favorable. Il n'a pas encore été trouvé de meilleur moyen de stimuler l'investissement privé dans les collectivités d'Outre-mer, que ces mesures d'incitation fiscale qui, au prix de quelques modifications, ont été maintenues par les Gouvernements successifs et qui viennent d'être également préservées par l'Assemblée nationale.

Les coûts d'investissement en Outre-mer sont alourdis par de nombreux facteurs notamment l'éloignement, l'insularité et le coût relatif de la main d'œuvre... Comment un hôtel à La Réunion pourrait-il lutter contre le même à l'île Maurice qui coûtera 3 à 4 fois moins cher à la construction et encore moins à l'exploitation ?

Construire un hôtel international d'une centaine de chambres coûtera en dépense fiscale 20 à 30 millions d'euros, fera travailler pendant sa construction 300 à 400 personnes, et donnera du travail permanent à 150/200 personnes directement, et à deux fois plus, au moins, indirectement.

Les coûts annuels du RMI et des Assedic pour les départements d'Outre-mer s'élèvent à environ 1.500 milliards d'euros. Faudrait-il encore les alourdir en renonçant aux incitations fiscales existantes ?

Si les personnes ainsi employées étaient seulement bénéficiaires du RMI, elles coûteraient environ 3 millions d'euros par an ; l'assistanat dépasserait le coût fiscal de l'investissement en moins de 10 ans. Est-ce cela que l'on souhaite ?

Les amendements déposés par le groupe ayant été acceptés, ce dernier a changé son intention de vote, qui était de s'opposer à l'avis, en s'abstenant.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. de La Loyère :** « Je déplore les différences qui existent entre l'excellent rapport élaboré par M. Le Clézio et le projet d'avis examiné ce jour. Ce dernier est en effet sous-tendu par une idée tout à fait fautive, à savoir qu'en matière de relance de la croissance et de développement de l'économie, tout doit venir de l'Etat, la seule question étant alors celle de la distribution de la fiscalité. Certes, le rapporteur reconnaît qu'un haut niveau de prélèvement n'est pas toujours une garantie de croissance ni de justice sociale, mais il s'arrête là, remettant même en cause le principe de la courbe de Laffer présenté dans le rapport. Pourtant, la baisse des taux peut entraîner une augmentation des ressources fiscales, comme on l'a constaté dans les cas de la TVA à 5,5 % sur le bâtiment ou de la TIPP. De même, contrairement à une forte idée reçue, la baisse de l'IRPP en 2003 a permis non seulement d'augmenter le pouvoir d'achat et, partant, de relancer la consommation, mais aussi d'accroître les ressources fiscales de l'Etat en 2004.

Ce point de vue mériterait d'être pris en compte !

Par ailleurs, alors que la France souffre d'un fort déficit et d'un taux d'endettement record, la question n'est évidemment pas de savoir comment augmenter l'impôt pour asphyxier l'économie, mais bien de combler ce gouffre, ce que seul permettra le retour à la croissance. Or, une fiscalité excessive constitue un frein au développement économique. Il ne s'agit pas pour autant de diminuer les prestations retraite et maladie ou de revenir sur les avantages sociaux, mais de favoriser une relance effective, permettant à l'Etat de faire face à ses contraintes.

En revanche, le projet d'avis dénonce, à juste titre, la réintégration des provisions pour les retraites constituées par les grandes entreprises publiques dans le budget général de l'Etat. Cela permet peut-être à la France de présenter un bilan vertueux au regard des critères européens, mais risque fort d'alourdir à terme le régime général.

Enfin, selon le projet d'avis, les baisses de charges sociales auraient peu d'effet sur la création d'emplois, ce qui est contestable. Tout d'abord, parce que les lois Aubry II relatives aux 35 heures et à la compensation de l'augmentation des charges par l'Etat n'ont pas permis de mesurer réellement le phénomène.

Ensuite, parce que l'expérience menée par des régions telles que l'Auvergne ou le Poitou-Charentes entre 1999 et 2002 ont prouvé le contraire.

Pour toutes ces raisons, et quelle que soit la qualité du travail du rapporteur, une partie du groupe des personnalités qualifiées ne pourra voter ce projet d'avis ».

**M. Duharcourt** : « Je m'exprime à titre personnel en tant que membre du groupe des personnalités qualifiées, j'entends donner mon opinion sur la démarche suivie par le rapporteur. Située au cœur de la politique à travers la place que les ressources socialisées et employées par les administrations occupent dans la vie économique et sociale, la question des prélèvements obligatoires donne lieu à nombre de divergences et le Conseil économique et social est dans son rôle en cherchant à clarifier le débat. Il fallait donc dépassionner la controverse, ce que réussit le rapport en mettant en perspective la diversité des situations et leurs origines historiques. Chaque pays assume différemment ses choix notamment de protection sociale. Le rapporteur cherche à « *neutraliser* » ce débat en posant l'hypothèse d'un taux de prélèvement constant pour étudier comment améliorer dans ce cadre la compréhension, l'efficacité économique et la justice sociale.

La première étape consiste à faire apparaître la réalité des prélèvements obligatoires qui, en France, constituent un système moins redistributif que l'on pourrait le croire. La question est alors de savoir quelle dose supplémentaire de progressivité on peut injecter sans contrevenir à l'incitation au travail et aux initiatives.

Cette démarche, qui vise à préciser les points d'accord et à lister les difficultés pour proposer des pistes de réflexion, est à l'œuvre tout au long du projet d'avis. Il pose ainsi à juste titre le problème de l'harmonisation fiscale en

Europe, dans une perspective qui refuse le cadre étroit d'une course au moins-disant social et fiscal. Aucun grand soir fiscal n'est préconisé, mais les idées communes sont rassemblées et les problèmes à débattre sont énoncés, sans chercher à forcer la main à quiconque.

L'avis présente de façon neutre le débat que suscite le quotient familial. De même, il évoque les avantages et inconvénients de divers modes de calcul des cotisations sociales. Autre exemple, la question controversée des niches fiscales, dont l'avis examine les objectifs et pour lesquelles il envisage des solutions alternatives. Ce type de démarche, qui consiste à dégager les points de consensus et à éclairer les points de clivage, fondamentalement honnête, devrait être repris pour les travaux ultérieurs du Conseil ».

### **Groupe des professions libérales**

Chacun admet que les prélèvements obligatoires sont avant tout l'expression de choix politiques fondamentaux. Reconnaissons au rapporteur, un effort considérable d'écoute, une volonté d'expliquer la réalité et l'utilité des prélèvements obligatoires. Il s'est de plus inscrit dans une logique de résultats et de responsabilité.

Cependant, en regardant ce qui se passe autour de nous, nous faisons le constat suivant : à l'heure de la mondialisation, le système fiscal français joue contre la France, car il fait peser le financement de notre modèle social principalement sur le travail. La France affaiblit sa compétitivité et entretient un niveau de chômage élevé, qu'elle refinance socialement par ailleurs.

En soutenant la progressivité en France, le rapporteur est à contre-courant de la tendance générale, pour deux raisons :

- premièrement, pour lutter contre les délocalisations d'entreprises, les délocalisations de gros patrimoines et d'emplois hautement qualifiés, la plupart des pays développés ont enclenché un vaste mouvement de baisse de l'impôt sur les sociétés, des taux d'imposition sur le revenu, notamment sur les tranches les plus élevées et de réduction de tranches. Le gouvernement français a fait ce choix. Le rapporteur - quant à lui - privilégie une fiscalité toujours plus progressive. Le groupe des professions libérales ne peut pas le suivre ;
- deuxièmement, l'impôt sur le revenu représente en France environ 6,5 % du total des prélèvements obligatoires, la TVA entre deux et trois fois plus (17 % des PO), et la CSG plus de 9 %. Or TVA et CSG sont des impôts proportionnels... tout comme la plupart des charges sociales. Au regard de l'équité, on admet - comme le rapporteur - avoir avec l'impôt sur le revenu progressif, un instrument de redistribution « *verticale* ». Nous n'y sommes pas hostiles, à la condition qu'elle ne prenne pas des allures confiscatoires qui décourageraient les plus entreprenants.

La progressivité nuirait-elle à l'efficacité économique ? Ce que l'on sait, c'est que pour le moins, elle n'incite pas celui qui paie l'impôt à travailler plus, puisqu'il sait qu'au-delà d'un certain seuil, son supplément de revenu sera plus lourdement taxé. On peut en déduire qu'elle est destructrice de la valeur « *travail* ».

Notre groupe - par ailleurs - approuve le rapporteur lorsqu'il milite pour la réduction du nombre des niches fiscales. Par souci d'efficacité, mais aussi d'équité « *horizontale* » (à revenu équivalent, impôt équivalent), il s'agit de favoriser les plus dynamiques, ceux qui créent de la richesse et de l'emploi. Réduire les niches fiscales, c'est réduire l'ensemble des avantages (abattements, réductions, déductions) dont bénéficient les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu ou les entreprises. Au total, on sait qu'en additionnant les dispositifs (on en compte plusieurs centaines), le coût est égal à ce que rapporte l'impôt sur le revenu. Touchant là un problème délicat, nous comprenons la prudence du rapporteur qui propose un examen systématique de leur utilité économique.

En ce qui concerne les allègements de charges sociales, qu'en est-il de cette politique contestée par tous, excepté les bénéficiaires ? En moins de dix ans, nous avons consacré plus de 1,1 % du PIB en allègements de charges sociales. L'effet sur l'emploi s'avère assez éloigné des objectifs car les allègements de charges se sont révélés « *défensifs* » et n'ont servi qu'à « *amortir* » les surcoûts dus notamment à l'application des 35 h. Le rapporteur ne l'a - malheureusement - pas explicitement rappelé.

Quant à la justice sociale, elle consiste, pour nous, à créer les conditions qui donneront à chacun les mêmes chances de s'élever grâce à ses efforts. C'est pourquoi nous préférons privilégier l'ascenseur social à la réduction des inégalités de revenu, par l'impôt. Le choix d'un système fiscal n'est pas seulement une décision économique. C'est avant tout un choix politique au sens où il est le reflet du type de société choisi et de sa dynamique.

Enfin, tous les pays européens réfléchissent aux moyens de renflouer leurs finances publiques mises à mal par une croissance atone et par une envolée structurelle des dépenses sociales. Les réformes quelles qu'elles soient, doivent être eurocompatibles. Nombreux sont ceux qui réfléchissent à la « *flat tax* », impôt unique et si possible à taux modéré, sujet tabou semble-t-il dans notre Assemblée. On peut regretter la lenteur de l'harmonisation fiscale entre Etats membres, mais cette décision ne pouvant être obtenue qu'à l'unanimité des Vingt-cinq, cela paraît mal engagé.

Le rapporteur s'était fixé trois objectifs : compréhension, efficacité économique et justice sociale. Il a atteint le premier. A nos yeux, le rapporteur n'a pas été volontariste sur les deux autres, sous évaluant le fait qu'on ne peut satisfaire à la plupart des besoins de justice sociale que si l'efficacité économique est au rendez-vous. Le groupe des professions libérales considère qu'il n'a pas été entendu sur l'essentiel de ses amendements. Il a donc voté contre l'avis.

### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF souhaite insister sur quatre points principalement :

1. La complexité des prélèvements obligatoires entraîne souvent un sentiment d'incompréhension et d'injustice. Les nouvelles lois organiques relatives aux lois de finances sont un réel progrès dans la connaissance de l'utilisation des fonds publics. Malheureusement, la LOLF n'a pas prévu la simplification nécessaire de notre système fiscal qui compte une multitude d'impôts directs et indirects.

2. Les impôts indirects sont peu abordés dans l'avis alors que la TVA, à elle seule, représente 17 % des prélèvements obligatoires contre 6,5 % pour l'impôt sur le revenu. C'est pourquoi depuis de très nombreuses années l'UNAF considère que celle-ci pèse lourdement sur l'ensemble des familles et notamment les familles nombreuses et modestes. Elle a, de ce fait, toujours souhaité un rééquilibrage de la structure de la recette publique entre fiscalité directe et fiscalité indirecte.

3. Les prélèvements obligatoires ont une utilité économique mais ils doivent aussi concourir à la justice sociale et surtout ils doivent tenir compte de la capacité contributive de chacun. Ainsi le quotient familial a pour objet de fixer un montant de l'impôt qui corresponde à la capacité contributive globale du foyer, comme vous le dites monsieur le rapporteur. Il participe donc à la mise en œuvre du principe d'égalité devant l'impôt. Cette affirmation reprend de très nombreux constats qui n'ont pas tous été réalisés que par des défenseurs de ce système. Nous avons déposé un amendement en ce sens.

De plus, en tout état de cause, la politique familiale se devant d'être globale, toute évolution du quotient familial ne peut se faire qu'en corrélation étroite avec l'évolution de l'ensemble des autres prélèvements obligatoires qui pèsent sur les familles notamment celles ayant des enfants et des personnes à charge.

4. La fiscalité locale représente 12 % des prélèvements. Elle doit prendre en compte deux préalables principalement :

- le lien territorial doit être maintenu entre l'impôt et son objet, comme vous le dites monsieur le rapporteur ;
- les collectivités, dans le cadre de la fixation de leurs assiettes et de leurs taux d'imposition devraient avoir la possibilité légale de tenir compte plus largement des charges familiales en fonction des spécificités locales.

Enfin, nous restons inquiets sur l'avenir de notre situation économique où nous assistons à une non-maîtrise des dépenses publiques où l'Etat, au sens le plus large du mot, vit à crédit accumulant sans cesse les déficits et devant recourir à un véritable surendettement. Il y a plus de 30 ans, un enfant naissait avec 100 F sur un livret d'épargne, aujourd'hui il naît avec une dette de 18 000 €. Si nous pouvons comprendre que le financement des investissements

puisse faire appel au crédit, en revanche, procéder de la même manière pour financer nos dépenses courantes traduit notre incapacité collective à assumer nos propres charges en préférant les transférer sur les générations futures.

Votre avis, monsieur le rapporteur, doit être le premier d'une longue série nécessaire à la compréhension, à la simplification et surtout une meilleure utilisation des fonds publics. Même si cet avis qui nous est présenté aujourd'hui est incomplet, il mérite d'exister et d'ouvrir la voie à d'autres réflexions.

Le groupe de l'UNAF tient à vous remercier, monsieur le rapporteur, pour votre travail délicat, répondant néanmoins à l'objet de l'avis intitulé « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale des prélèvements obligatoires* ».

Le groupe a voté l'avis car son amendement a été retenu.

### **Groupe de l'UNSA**

Il faut bien en convenir, dans aucun pays développé n'existe un système idéal de prélèvements obligatoires, susceptible d'allier à la fois efficacité économique et justice sociale, compétitivité et solidarité. Mais, face aux chocs de la mondialisation et à l'interdépendance accrue de nos économies, cette question occupe ou devrait occuper une place centrale dans les choix politiques à effectuer.

Or, voilà bien un domaine que tout responsable aborde dans notre pays d'une « *main tremblante* », tant les conséquences peuvent s'avérer redoutables pour ceux qui les ont initiées. Rares sont les sujets qui suscitent autant de polémiques. Il faut donc saluer le choix courageux de cet avis.

Faute de réformes assumées, les majorités politiques successives imposent souvent des changements parcellaires et conjoncturels qui manquent de cohérence et de lisibilité. Les citoyens ne s'y retrouvent pas et c'est ainsi que l'impôt perd une part de sa légitimité.

Pour prendre un exemple tiré de l'actualité, comment concilier la critique répétée et fondée d'un endettement public trop élevé et la baisse du produit de l'impôt sur le revenu, que l'avis évalue à 3,5 milliards d'euros pour l'année 2006 ? L'UNSA partage le constat du caractère globalement peu redistributif de cet impôt et approuve la demande d'une véritable réforme du dispositif actuel.

La première qualité de l'avis réside dans sa cohérence. Il est utile au débat public. Il ne propose pas de grand soir fiscal mais fait des propositions qui concourent toutes vers le même objectif : réhabiliter les prélèvements obligatoires et « *s'assurer de l'utilité et de l'efficacité des actions et des prestations qu'ils servent à financer.* »

Le rapporteur a raison de se défier des comparaisons internationales tant celles-ci sont aléatoires et sujettes à caution. Les solliciter à tort et à travers pour les besoins d'une démonstration partisane n'est pas convenable. A quel taux de prélèvement seraient soumis les Etats-Unis si, demain, l'Etat américain devait

assumer la protection sociale des salariés des entreprises, protection qui est en train de s'effondrer ?

A propos de l'impôt sur la fortune : comment, sur ce sujet, faire la part entre les rumeurs et les réalités ? A quoi bon sonner le tocsin, comme le font certains, pour justifier la mise en place d'un bouclier fiscal, alors que nous n'avons aucune information précise et avérée sur la délocalisation de certains foyers fiscaux ?

Sur le quotient familial, l'avis ne tire pas les conclusions logiques de sa démonstration : il eut fallu demander sa suppression afin de lui substituer un système redistributif plus juste en direction des familles.

Quant à l'assiette des cotisations, l'UNSA est favorable à substituer la valeur ajoutée à la masse salariale, ce qui devrait permettre d'abaisser les coûts du travail des entreprises de main d'œuvre et favoriserait l'emploi. Mais il n'est pas question pour autant de pénaliser les entreprises les plus innovantes qui dégagent une forte valeur ajoutée. L'UNSA approuve donc la demande d'études complémentaires et approfondies sur cette question.

Enfin, sur la question de la dépendance, l'avis propose, dans le cadre de la solidarité nationale, d'asseoir ses financements sur la CSG. L'UNSA y est depuis longtemps favorable.

A l'évidence la question des prélèvements obligatoires est au cœur de nos modèles sociaux. La solidarité a un prix. Elle ne sera possible que si les prélèvements obligatoires permettent les transferts susceptibles de la financer. Trouver un juste équilibre entre l'efficacité économique et l'équité a toujours été une tâche difficile. Elle l'est plus encore aujourd'hui.

Ce qui est certain, c'est que la course folle aux avantages comparatifs engagée entre pays - y compris au sein même de l'Europe - et qui se traduit par un *dumping* fiscal effréné est suicidaire. Le moins-disant fiscal se traduisant par du moins-disant social atteindra vite ses limites.

Plus que jamais, nous avons besoin de plus de régulation, de plus d'harmonisation et donc de plus d'Europe comme l'avis le souligne.

De façon générale, l'UNSA approuve l'analyse et partage les orientations de l'avis. Elle l'a voté.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	200
<i>Ont voté pour</i> .....	92
<i>Ont voté contre</i> .....	76
<i>Se sont abstenus</i> .....	32

#### Le Conseil économique et social a adopté.

#### Ont voté pour : 92

*Groupe de l'agriculture* - MM. Boisgontier, Cartier, Mme Gros, M. Szydowski.

*Groupe des associations* – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, M. Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemerrier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

*Groupe de la coopération* - MM. Grave, Verdier.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aurelli, Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Duquesne, Gentilini, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Mme Morin, MM. Obadia, Roulleau, Sylla.

*Groupe de l'UNAF* – Mme Basset, MM. Brin, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

**Ont voté contre : 76**

*Groupe de l'agriculture* - MM. de Beaumesnil, Couturier, Ferré, Giroud, Layre, Pinta, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

*Groupe de la CFE-CGC* – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguié, M. Walter.

*Groupe des entreprises privées* – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Roubaud, Salto, Sarkozy, Schilansky, Pierre Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* – M. Chertier.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mmes Cuillé, Douvin, MM. Ferry, Figeac, de La Loyère, Marcon, Massoni, Nouvion, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Slama, Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

**Se sont abstenus : 32**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baucherel, Bayard, Boisson, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Grosmaire, Guyau, Lemétayer, Lépine, Marteau, Rousseau, Salmon.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Thibous.

*Groupe des entreprises publiques* – MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

*Groupe de l'outre-mer* - MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* – M. Steg, Mme Tjibaou.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section des questions  
économiques générales et de la conjoncture  
par M. Philippe Le Clézio, rapporteur**



Le 14 décembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des questions économiques générales et de la conjoncture la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis intitulés « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* ».

La section des questions économiques générales et de la conjoncture a désigné M. Philippe Le Clézio comme rapporteur.

Pour son information, la section a successivement entendu :

- M. Jean-Pierre Cossin, secrétaire général du Conseil des impôts ;
- M. Denis Clerc, fondateur et conseiller de la rédaction d'« *Alternatives économiques* », rapporteur au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ;
- M. Alain Trannoy, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur à l'Université de Cergy ;
- M. Jean Gadrey, professeur à l'Université Lille 1 ;
- M. Jean-Pierre de Laet, chef de l'unité « *Economie de la fiscalité* » à la Direction générale « *fiscalité et union douanière* » de la Commission européenne ;
- M. Dominique Hoorens, directeur des études de Dexia Crédit Local ;
- Mme Sandrine Duchêne, chef du Bureau de la santé et des comptes sociaux à la Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie ;
- M. Jean-Marie Monnier, professeur à l'Université Paris 1.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou par des entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression de la reconnaissance du rapporteur ainsi que celle de la section.

Le rapporteur souhaite également remercier MM. Didier Balsan et Emmanuel Mermet, chargés des questions économiques au service « *Economie et société* » de la CFDT, pour leur appui à l'occasion de ce travail.

\*  
\* \* \*



## INTRODUCTION

Il est sans doute peu de notions qui soient autant connotées et chargées de présupposés idéologiques ou politiques que celle de « *prélèvements obligatoires* ». Il est vrai que les mots s'y prêtent : « *prélèvement* » et « *obligatoire* » sont des termes d'une force certaine qui sonnent presque comme une atteinte aux libertés alors même qu'ils désignent les ressources (impôts et cotisations sociales) nécessaires au financement des choix de société *a priori* librement opérés par les citoyens. Ainsi sont-ils souvent mis au service de l'expression des thèses économiques et politiques qui visent à réduire le poids de l'Etat et plus largement de la sphère publique qui étoufferait l'initiative individuelle, pénaliserait les entreprises et affaiblirait la position de la France sur la scène internationale. Leur charge négative impose l'évidence, résumée en forme de slogan : « *les prélèvements obligatoires doivent baisser* ». Au point que leur raison d'être en deviendrait presque subalterne, comme si les dépenses qu'ils financent, au-delà des missions régaliennes de l'Etat (police, défense, justice...), ne pouvaient être qu'un handicap.

Dépasser la formule et restaurer une approche plus rationnelle des prélèvements obligatoires est une nécessité. Ce rapport, en particulier dans son chapitre II, s'efforcera d'y contribuer en décrivant en quoi les prélèvements obligatoires et les dépenses qu'ils permettent peuvent s'inscrire dans une stratégie gagnante en termes tant d'efficacité économique que de justice sociale. Concilier ces deux aspects constitue d'ailleurs une caractéristique fondamentale de ce que l'on qualifie parfois de « *modèle européen* », même si celui-ci se décline selon des principes et des modalités sensiblement différents selon les pays. Il repose cependant sur la conviction commune (qui le distingue notamment de celui des Etats-Unis) que la croissance doit permettre une certaine redistribution et que la cohésion sociale peut servir l'efficacité économique. A cet égard, les forts taux de croissance que connaissent certains pays émergents (Chine, Brésil, Inde...) depuis quelques années ne sont d'aucun enseignement dans la mesure où ils reposent sur une conception de la société que - fort heureusement - les populations européennes se sont données les moyens de dépasser au cours des deux derniers siècles.

De fait, comme on le verra, les prélèvements obligatoires ne sont pas seulement une source de financement de dépenses sociales qui bénéficient d'ailleurs à la totalité de la population et pas uniquement aux plus démunis. Ils sont également, au moins pour partie, la source de production de richesses, en particulier par le secteur marchand comme c'est le cas dans le secteur de la santé. Et la plus grande cohésion de la société qui découle de la redistribution sociale est également profitable aux entreprises - elle apparaît ainsi en bonne place parmi les critères retenus par les investisseurs étrangers très soucieux de stabilité - qui bénéficient par ailleurs très directement d'un environnement économique favorable grâce aux investissements de l'Etat et des collectivités locales. Le financement conjoint de la Sécurité sociale par les salariés et les entreprises n'est-elle pas la meilleure illustration de cet intérêt partagé qu'ont les premiers

comme les secondes à évoluer dans une société plus sûre d'un point de vue économique et social ?

Dans une période où les prélèvements obligatoires ne semblent plus regardés que par leur taux au travers de comparaisons internationales souvent hâtives, ce travail de réhabilitation ne dispense en rien d'une approche critique : d'abord, parce qu'un taux élevé de prélèvements ne garantit pas par lui-même qu'il soit toujours favorable à la croissance économique et à la justice sociale ; ensuite, parce qu'il n'y a rien d'illégitime à ce que les citoyens comme les entreprises, qui contribuent au financement des dépenses publiques, se montrent exigeants quant aux résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis ou qu'ils se préoccupent des coûts engendrés, y compris ceux liés à la gestion des prélèvements comme des prestations, dans des termes conciliables avec les intérêts des publics et des personnels. C'est bien au contraire sur ces questions que doit porter la discussion. Encore faut-il qu'au-delà des idées reçues, les éléments du débat soient clairement posés. Ce qui suppose de travailler à améliorer la lisibilité d'un système devenu de plus en plus complexe. C'est l'objet principal du chapitre III que de tenter d'apporter les éléments de compréhension nécessaires en se livrant à une analyse sans concession des différents prélèvements qui financent la protection sociale ainsi que l'action de l'Etat et des collectivités locales.

Il ne s'agit évidemment pas ici de refonder *ex nihilo* une version idéale et universelle d'un système de prélèvements. Dans chaque pays, il repose sur des principes de financement qui sont une construction de l'histoire et des rapports de force qui l'ont jalonnée et dont il serait parfaitement illusoire de vouloir s'affranchir. Pour autant, le monde évolue... et la France aussi : la mondialisation et une concurrence de plus en plus exacerbée posent avec acuité la question du coût de travail et celle de la fiscalité sur les entreprises ; les progrès techniques accroissent l'offre de soins ; le chômage de masse, l'exclusion et la pauvreté interrogent sur leur prise en charge ; l'augmentation considérable de l'espérance de vie provoque l'émergence de nouveaux besoins ; la décentralisation interpelle sur l'autonomie financière des collectivités locales et la fiscalité locale... En termes de financement, des évolutions se sont produites, souvent par des transferts de charges. A l'inverse, des réformes souhaitables n'ont pas eu lieu. Et trop souvent, ce sont les liens qui unissent les prélèvements à leur objet ou leur fonction qui se sont distendus au risque d'en perturber la compréhension, d'accroître l'injustice et de limiter l'efficacité économique des décisions prises.

Mais ce rapport ne pouvait commencer sans s'interroger au préalable sur ce que recouvre la notion même de prélèvements obligatoires. Abondamment utilisée par les institutions et les économistes à l'appui de comparaisons internationales dont se nourrissent à l'envi les politiques, les partenaires sociaux et les médias, elle apparaît à l'examen d'une grande fragilité qui conduit souvent à faire dire aux statistiques en la matière bien davantage qu'elles ne signifient, sans même que la bonne foi la plus absolue soit mise en cause. Les différences de normes, les dépenses fiscales (réductions d'impôt, abattements divers, souvent appelés « *niches fiscales* »), les transferts entre administrations liés en particulier

aux exonérations, introduisent des biais très importants qui, s'il n'en est pas tenu compte, faussent le jugement, parfois de manière radicale, pour le seul profit des démagogues de tous bords. Au moment même où la sphère publique, en Europe mais aussi ailleurs dans le monde, connaît des mutations profondes c'est bien au contraire à une approche prudente et rigoureuse qu'invite le chapitre I.

L'objectif ultime de ce rapport, au-delà de sa visée pédagogique nécessaire compte tenu du sujet, est, à la fois, de contribuer à une approche dépassionnée, plus rationnelle de la question des prélèvements obligatoires dans notre pays, mais aussi de faire émerger des pistes d'évolution largement partagées afin que notre système fiscal et social soit plus lisible et mieux compris par le citoyen, condition nécessaire de son acceptation, et réponde mieux aux objectifs d'un financement juste et efficace de l'effort collectif de la Nation pour favoriser la cohésion sociale et le dynamisme économique.



## CHAPITRE I PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : DÉFINITION, STRUCTURE ET ÉVOLUTION

Il est sans doute peu de notions utilisées dans le débat public autour de la politique économique qui soulèvent autant d'interrogations et appellent autant de précautions préalables que celle de « *prélèvements obligatoires* » : il suffit de rappeler la phrase désormais célèbre d'un Président de la République française, M. Valéry Giscard d'Estaing, selon lequel le « *socialisme* » commençait précisément lorsque le « *taux de prélèvements obligatoires* » se situait au-delà du seuil de 40 % du PIB (niveau dépassé dans notre pays depuis 1980) et celle de son successeur, François Mitterrand, qui associait un risque de recul des libertés à un taux de 45 % (atteint en 1997 puis dépassé en 1999).

Le caractère très subjectif de ces prises de position ne saurait toutefois surprendre : depuis les origines de la démocratie, les impôts (et, ultérieurement, les cotisations sociales) constituent un enjeu politique, économique et social de tout premier plan qui va au-delà d'une simple utilisation de ressources pour financer, outre les missions régaliennes, des infrastructures, des services publics et des prestations sociales. Ils sont aussi délibérément mobilisés, dans un but social, pour réduire les inégalités de revenus et de patrimoine et, dans un but économique, pour influencer, dans de nombreux domaines, le comportement des entreprises et des citoyens.

On pourrait, dans ces conditions, s'attendre à ce que cet indicateur, qui est au cœur de nombreuses controverses et sensé être la traduction chiffrée de véritables choix de société, bénéficie d'une certaine robustesse dans sa construction. Or, il n'en est rien : comme le constate d'ailleurs une étude publiée dans la Revue économique de l'OCDE, « *à la différence des éléphants qui sont faciles à reconnaître mais difficiles à définir, les impôts<sup>2</sup> sont aussi difficiles à reconnaître qu'à définir* ». C'est pourtant en s'appuyant sur des analyses comparatives portant sur cet unique indicateur que de nombreuses institutions internationales délivrent, de manière récurrente, leurs recommandations convergentes en faveur d'un retrait des pouvoirs publics de la sphère économique.

---

<sup>2</sup> Dans le vocabulaire anglo-saxon, impôts et cotisations sociales obligatoires sont regroupés sous le terme anglais de « *taxation* » ou « *tax revenue* », traduit en français dans les organismes internationaux par « *recettes fiscales* » qui ne se limitent donc pas ici aux seuls impôts mais sont très proches de la notion française de « *prélèvements obligatoires* ».

Si, intuitivement, parce que c'est ainsi que le citoyen les considère, les prélèvements obligatoires sont conçus comme la somme des taxes, des impôts et des cotisations sociales, la question est en fait beaucoup plus complexe. On verra dans ce chapitre qu'en dépit de son apparente précision, la définition fournie par les institutions internationales et nationales repose en fait sur des critères ambigus qui, malgré les travaux de rapprochement des conventions comptables, laissent encore une large place à l'interprétation, limitant la portée des analyses et de leurs conclusions, en particulier dans une perspective internationale.

## I - UN INDICATEUR FONDÉ SUR DES CONVENTIONS

Ce rapport est essentiellement consacré aux prélèvements fiscaux et sociaux, à leur nature, leur poids, leur évolution. Mais c'est en fait le taux de prélèvements obligatoires qui est le plus souvent invoqué. Rapportant l'ensemble de ces ressources au produit intérieur brut, il constitue, en effet, la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macroéconomiques sensés refléter le mode de prise en charge, plus ou moins socialisé, des besoins des populations dans les comparaisons internationales.

Avant d'approfondir la question des prélèvements qui figurent au numérateur de ce ratio, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que la mesure du produit intérieur brut (PIB), qui figure au dénominateur, repose elle-même sur des conventions qui peuvent être différentes d'un pays à l'autre.

### A - DES INCERTITUDES CONCERNANT LA MESURE DU PIB

#### 1. Des modalités variées de calcul de la production

Si les pays de l'Union européenne ont unifié leur système de comptabilité nationale en adoptant le SEC 95 (Système élargi de comptabilité nationale – base 95), largement inspiré du SCN 93 (Système de comptes nationaux élaboré en 1993 par la Commission européenne, le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale) et doivent passer en « *base 2000* » dans le courant de l'année 2005<sup>3</sup>, d'autres, parmi lesquels les États-Unis, le Canada et l'Australie, en sont restés au SEC 79. Il faut également signaler, s'agissant des États-Unis, qu'à la suite du rapport Boskin<sup>4</sup>, un certain nombre de modifications ont été apportées aux règles d'enregistrement des flux qui conduisent à une surestimation certaine du PIB de ces derniers par rapport à ce qu'il serait au regard du SEC 95.

<sup>3</sup> Les données en base 2000 sont toutefois encore parcellaires et non encore utilisables pour les comparaisons internationales.

<sup>4</sup> « *Vers une mesure plus juste du coût de la vie* », rapport de la commission mise en place par le Sénat présidée par Michael J. Boskin, décembre 1996. Ce rapport a notamment conclu à une sous-estimation des gains de productivité et de l'efficacité du système productif américains.

Les services du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie ont recensé<sup>5</sup> - outre l'impact de l'économie informelle ou non monétarisée qui n'est pas ici pris en compte - des différences notables concernant trois domaines :

- les comptes nationaux américains traitent comme un investissement l'acquisition de matériels militaires par les armées et incluent un amortissement de ces matériels dans le PIB, alors que les comptes européens assimilent, pour l'essentiel, l'opération à une consommation intermédiaire et ne l'amortissent pas. Dans la période actuelle qui voit le cycle économique des États-Unis s'apparenter à une économie de guerre, cette différence n'est pas sans importance ;
- beaucoup de services bancaires ne sont pas facturés et Américains comme Européens utilisent, pour estimer cette production, la différence entre les intérêts reçus et les intérêts versés. Il faut ensuite décider de la répartition de ces services entre les consommations intermédiaires des entreprises et la consommation finale des ménages qui, seule, entre dans le PIB. Jusqu'à présent<sup>6</sup>, les comptes européens les affectent en totalité aux consommations intermédiaires des entreprises alors que les comptes américains en attribuent une partie aux ménages ;
- enfin, on décèle une différence non de méthode, mais de pratique dans la façon dont sont comptabilisées les acquisitions de logiciels en Europe et aux États-Unis. Elles peuvent être traitées comme des dépenses courantes ou immobilisées comme investissements, les règles laissant dans ce domaine une certaine latitude aux entreprises. Les comptes nationaux européens suivent en la matière les choix des entreprises, tandis que les américains retraitent les données d'entreprise et opèrent eux-mêmes la répartition. L'expérience montre que cela aboutit à peu immobiliser les logiciels en Europe et à les immobiliser davantage aux États-Unis.

Au total, selon les études du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, l'impact de ces méthodes et pratiques différentes conduirait à une réévaluation de 0,3 point de la croissance annuelle des États-Unis et, au regard des rétroprojections qui ont été opérées jusqu'en 1992, d'environ 4 points de leur PIB sur dix ans.

D'autres éléments peuvent brouiller les comparaisons : ainsi, par exemple, le SEC 95 a-t-il conduit la France à intégrer les départements d'Outre-mer (DOM) dans ses comptes au lieu de les comptabiliser au titre de l'extérieur, ce qui a fait baisser le taux de prélèvements obligatoires de 0,4 point. Un écart que

<sup>5</sup> « Écarts de croissance et productivité États-Unis/Zone euro : un usage prudent de ces écarts s'impose », *Analyses Économiques* n° 37 – avril 2004.

<sup>6</sup> L'une des principales conséquences du passage en « base 2000 » des comptes nationaux des pays de l'Union européenne consistera justement à mettre en oeuvre le règlement européen sur les « Services d'intermédiation financière indirectement mesurés » (SIFIM) dont une partie de la consommation sera dorénavant intégrée à celle des ménages.

l'on retrouve d'ailleurs avec les statistiques de l'OCDE dont les bases internationales sont toujours fondés sur le SEC 79.

## 2. Des méthodes différentes de mesure des variations des prix

Indépendamment des écarts dus à des caractérisations différentes de certaines opérations, l'évaluation du PIB en volume est fortement tributaire des ajustements qu'opèrent les comptes nationaux pour tenir compte des variations de prix et qui ne sont pas normalisés entre les différents pays. Comme nous l'ont rappelé les polémiques récentes sur la mesure de l'inflation en France, l'évolution des prix de vente des produits ou des services intègre deux dimensions : une pure variation de prix, le prix à payer pour une même quantité de produit ou de service variant d'une période à la suivante, mais aussi une variation de la qualité du produit ou du service d'une période à l'autre.

Une mesure exacte de la croissance et du PIB en volume implique de dissocier ces deux dimensions et d'ajuster les mouvements de prix observés pour tenir compte de l'amélioration de la qualité. Or, il s'avère que les méthodes sont très différentes entre les Etats-Unis et l'Union européenne mais aussi au sein de celle-ci. L'effet est particulièrement sensible dans le domaine des nouvelles technologies et des services compte tenu de la rapidité de leur évolution. Pour le seul domaine des nouvelles technologies, le PIB des Etats-Unis serait ainsi surévalué de 0,1 à 0,25 point par rapport à celui de la zone euro.

## 3. D'autres indicateurs ?

De manière plus fondamentale, le PIB est l'objet de critiques, voire de remises en cause, dans la mesure où il ne prend pas en compte les conséquences négatives de certaines activités économiques sur l'environnement et, plus globalement, sur les conditions de vie. D'autres indicateurs synthétiques, fondés sur des visions alternatives de ce qui fait la « *richesse des nations* » s'intéressent, selon les cas, au développement humain, à la santé sociale, au bien-être économique d'une collectivité mais aussi au développement durable. Ils permettent de compléter les indicateurs économiques en tenant compte de richesses oubliées comme celles que produisent le travail bénévole, le travail domestique, de richesses environnementales sacrifiées ou encore de critères de cohésion sociale et de pauvreté<sup>7</sup>.

Pour l'heure la version « *classique* » de la mesure du PIB reste de mise, avec ses imperfections et les écarts de mesure évoqués. Mais il convenait de rappeler avant d'entrer dans le vif du sujet que le PIB et la croissance ne sont pas des chiffres si rigoureux qu'une évolution du taux de prélèvements obligatoires, qui dépend de leur mesure, justifie les abondants commentaires dont nous sommes régulièrement submergés. Comme le rappelle avec justesse Mme Evelyne Pichenot, présidente de la délégation pour l'Union européenne de notre assemblée, dans sa communication adoptée le 22 février 2005 sur « *La*

<sup>7</sup> Cf. Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, « *Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française* », rapport pour la DARES, 2003 et, des mêmes auteurs, « *Les nouveaux indicateurs de richesse* », La Découverte, collection Repères, 2005.

*situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne », il convient d'avoir conscience que « les systèmes statistiques et les réalités des différents pays de l'Union ne sont pas exactement semblables, la construction d'un système statistique étant toujours le fruit d'une histoire, influencée par le système politique et administratif qui l'a constituée. Les chiffres reflètent de plus nécessairement les politiques différentes menées dans les Etats membres. De ce fait, la comparabilité des données n'est pas toujours parfaite »<sup>8</sup>.*

#### B - LE POIDS DES CONVENTIONS DANS LA MESURE DES PRÉLÈVEMENTS

Au regard de la statistique, la notion de « *prélèvements obligatoires* » est une construction qui vise à décrire les ressources mises à la disposition des administrations publiques par une collectivité nationale. Comme telle, elle résulte de choix plus ou moins arbitraires permettant de classer ou non dans la catégorie considérée les flux recensés dans une économie donnée.

Le caractère flou et parfois discutable des critères retenus pose, en tout état de cause, de redoutables problèmes de frontière qui ne sont pas aisément résolus par les comptables nationaux chargés de les mettre en application.

##### 1. Questions de définition

La notion de « *prélèvements obligatoires* », pourtant mesurée à l'aide de concepts et de données issus des comptes nationaux, ne figure pas dans les manuels correspondants, qu'il s'agisse du SCN 93 ou du SEC 95. Le « *Manuel de statistiques de finances publiques* » publié par le FMI en 2001 est significatif de la part de mystère qui l'entoure :

- après avoir relevé que « *l'analyse des finances publiques fait souvent référence à la notion de prélèvement obligatoire, c'est-à-dire l'ensemble des transferts obligatoires que les administrations publiques imposent au reste de l'économie* », il constate ainsi que « *ce concept n'entre pas dans la classification des recettes adoptée par cette institution internationale* » ;
- il n'en souligne pas moins qu'il « *équivalait **approximativement** à la somme des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale* » ;
- il précise, par ailleurs, que « *si une organisation supranationale impose aussi des transferts obligatoires, ceux-ci devront **éventuellement** être pris en compte selon les besoins de l'analyse* » ;
- il ajoute enfin que « *bien que constituant des transferts obligatoires, les amendes, pénalités et confiscations n'entrent pas **en principe** dans le calcul du taux de prélèvement obligatoire* ».

En dépit de ses imperfections, cette notion s'est pourtant imposée aux spécialistes des finances publiques pour procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace sur la part relative des administrations publiques dans la répartition du revenu national. Compte tenu de l'évolution considérable du volume et de la nature des prélèvements fiscaux et sociaux mais aussi de

<sup>8</sup> JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 3 du 9 mars 2005.

l'hétérogénéité des circuits de financement de la protection sociale d'un pays à l'autre, il s'est, en effet, avéré nécessaire de définir une grandeur comparable en se référant aux concepts de la comptabilité nationale.

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des « *prélèvements obligatoires* » (ou « *recettes fiscales* ») : il s'agit des « *versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des administrations publiques (élargi en Europe aux institutions de l'Union européenne), tel qu'il est défini en comptabilité nationale, dès lors que ces versements résultent, non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte, mais d'un processus collectif de décisions relatives aux modalités et au montant des débours à effectuer, et que ces versements sont sans contrepartie directe* ». Cette définition repose ainsi sur trois critères :

- la nature des flux, qui doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les destinataires des versements, qui sont uniquement les administrations publiques ;
- le caractère « *non volontaire* » des versements, qui suppose l'absence de choix des conditions et du montant de ces derniers ainsi que l'inexistence d'une contrepartie immédiate en espèce ou en nature<sup>9</sup>.

Derrière l'apparente clarté de cette définition se cachent de redoutables difficultés d'interprétation qui conduisent, comme on le verra plus loin, à de sérieuses divergences entre États du fait notamment des différents modes de construction de leurs systèmes de protection sociale. Ce qui impose de toujours préciser - plus encore sans doute que dans d'autres domaines - la source utilisée lorsque l'on procède à des comparaisons internationales en la matière.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de « *prélèvements obligatoires* » ne figure pas, à proprement parler, dans le SEC 95, les impôts et les cotisations sociales y sont définis selon des critères précis et contraignants pour les États. En France, l'INSEE les a définis comme la somme des impôts<sup>10</sup> et cotisations sociales<sup>11</sup> reçus par les administrations publiques et les institutions

<sup>9</sup> Ces versements sont dits « *sans contrepartie* » parce que « *les administrations ne fournissent rien en retour à l'unité individuelle qui effectue le paiement, même s'il arrive que les administrations utilisent les fonds collectés par les impôts pour fournir des biens ou des services à d'autres unités, individuellement ou collectivement, ou à la communauté dans son ensemble* ».

<sup>10</sup> Selon le manuel de méthode de la base 95 consacré aux administrations publiques, « *les impôts sont des opérations sans contrepartie (des transferts). Approuvés dans le cadre d'un processus législatif, leur versement est obligatoire. Ils sont, par excellence, la ressource des administrations publiques, permettant de financer les services collectifs (mais aussi un grand nombre de services individualisables comme l'éducation)* ».

<sup>11</sup> Le même manuel définit les cotisations sociales comme « *des transferts courants, versés par les ménages à des régimes d'assurance sociale et ouvrant droit à des prestations d'assurance sociale. Elles sont la principale ressource du sous-secteur des administrations de sécurité sociale* ». Rappelons que la contribution sociale généralisée (CSG, créée en 1991 à titre permanent) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS, créée en 1996 à titre temporaire) ne sont pas enregistrées en cotisations sociales mais en impôts sur le revenu. Bien qu'elles soient destinées au financement de la protection sociale, *via* le régime général pour la CSG et la CADES pour la CRDS, on considère, en effet, qu'elles n'assurent pas l'affiliation à un régime et qu'elles n'ouvrent pas droit à des prestations.

européennes, déduction faite des impôts et des cotisations dus non recouverts. Pour autant cette définition ne se suffit pas à elle-même : des cotisations sociales versées à des organismes qui n'ont pas le statut juridique d'administration publique (comme, par exemple, les organismes de retraite complémentaire ou d'indemnisation du chômage) font partie des prélèvements obligatoires ; d'autres cotisations sociales, pourtant obligatoires, et certaines taxes n'en font pas partie.

Plusieurs précisions ont donc été apportées pour arbitrer entre les conclusions contradictoires auxquelles pouvait conduire chaque critère.

## **2. La forte influence des systèmes de protection sociale**

- *Ce qu'on entend par administrations publiques*

L'UNEDIC, les régimes de retraite complémentaire et d'autres organismes de protection sociale sont des institutions dotées d'un statut associatif, gérées par les partenaires sociaux, et libres, dans certaines limites, de fixer le montant de leurs ressources et de leurs prestations. Elles sont pourtant considérées comme des administrations publiques dans les comptes nationaux dans la mesure où elles n'ont pas d'activité marchande, elles sont contrôlées par les pouvoirs publics et surtout leurs ressources, les cotisations, ont un caractère obligatoire pour l'ensemble des entreprises et des salariés.

A l'inverse, des régimes d'assurance maladie complémentaires telles que les sociétés mutualistes ou les institutions de prévoyance n'entrent pas dans ce champ même lorsqu'un accord d'entreprise rend la cotisation obligatoire pour le salarié et que le montant de la cotisation n'est pas fonction de l'état de santé de l'assuré (elles sont classées dans les « sociétés financières », au sein du sous-secteur « assurance et fonds de pension »). Ces régimes ont certes en commun de relever de l'assurance sociale, c'est-à-dire de couvrir des risques et besoins sociaux en finançant leurs prestations par la collecte de cotisations. Ils peuvent opérer avec ou sans constitution de réserves. Mais ce qui caractérise en propre les régimes de sécurité sociale c'est, d'une part, qu'ils ont un caractère obligatoire (en vertu de dispositions légales ou réglementaires) et, d'autre part, que les pouvoirs publics sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations<sup>12</sup> ; l'annexe relative aux assurances du SEC 95 ajoute qu'ils couvrent la population toute entière ou d'importants sous-groupes de celle-ci, ce qui n'est pas le propre des régimes privés.

---

<sup>12</sup> En pratique, une unité institutionnelle doit être classée dans le secteur des administrations publiques si elle est à la fois contrôlée par une administration (qui détermine la politique générale) et non marchande (ses ventes couvrant moins de 50 % de ses coûts de production). Le critère du contrôle permet d'exclure des administrations publiques des unités privées recevant des subventions publiques (agriculteurs, médecins) ou des unités non marchandes déterminant librement leur politique et dont les principales ressources proviennent de la gestion d'un patrimoine privé (fondations, associations). A l'inverse, les écoles privées sous contrat sont considérées comme contrôlées par l'administration publique, qui définit les programmes et fournit les professeurs, et comme non marchandes, le prix de la scolarité ne couvrant pas leurs coûts de production. Elles sont donc classées dans les administrations publiques.

## Encadré 1 : Le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs

Le secteur des administrations publiques est, en France, subdivisé en trois sous-secteurs selon le domaine de compétence territorial (national ou local)<sup>13</sup> ou social. Chaque sous-secteur est, à son tour, scindé en deux sous-ensembles selon un critère de compétence générale ou plus spécialisée :

- **Administration publique centrale (APUC)**
  - Etat : regroupe les fonctions des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ;
  - Organismes divers d'administration centrale (ODAC) : structures de statuts juridiques variés (souvent des établissements publics à caractère administratif, EPA), généralement dotés de la personnalité juridique et auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national ;
- **Administrations publiques locales (APUL)**
  - Collectivités locales : ensemble formé par les collectivités territoriales à compétence générale (communes, départements, régions) et les syndicats intercommunaux, communautés urbaines et régies ayant une activité non marchande ;
  - Organismes divers d'administration locale (ODAL) : unités institutionnelles dont le degré d'indépendance par rapport aux collectivités locales est variable comme les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les sociétés d'aménagement foncier, les organismes consulaires, les lycées et collèges ;
- **Administrations de sécurité sociale (ASSO)**
  - Régimes d'assurance sociale : couvrent des risques et besoins sociaux et ouvrent droit à des prestations sociales (régime général de la sécurité sociale, fonds spéciaux versant des prestations financées par des quotes-parts de cotisations provenant de la sécurité sociale comme le fonds de solidarité vieillesse, autres régimes de base des salariés, régimes des non salariés, régime d'indemnisation du chômage, régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés) ;
  - Organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (ODASS) : hôpitaux de l'assistance publique et hôpitaux privés financés par la dotation globale hospitalière et œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale ainsi que l'établissement français du sang.

Cette « *nuance* » est importante quand on se livre à des comparaisons internationales sur l'évolution des prélèvements obligatoires. La réforme du système d'assurance maladie qui doit prendre effet en 2006 aux Pays-Bas devrait ainsi conduire à une baisse des prélèvements obligatoires. Un de ses éléments est en effet de confier à des organismes qu'on peut comparer à nos mutuelles ou institutions de prévoyance la gestion de l'assurance de base qui couvrira un panier de soins défini par le Parlement. Cette assurance demeurera obligatoire et la sélection des assurés sera interdite. Par contre l'assuré pourra choisir son organisme en fonction du prix qui sera proposé. Mais s'agissant désormais d'organismes de droit privé, qui pourront librement fixer leurs tarifs, ils n'entreront pas dans le champ des administrations publiques et leurs cotisations, y compris celles relatives au panier de soins, n'entreront pas dans les prélèvements obligatoires.

<sup>13</sup> Il existe un quatrième niveau d'administration, prévu par le SCN 93 et le SEC 95 (« *Administration d'Etat fédéré* »), qui s'applique, en Europe, dans les pays à système de gouvernement fédéral (Allemagne, Autriche, Belgique en Europe).

Encadré 2 : Le cas particulier des « *Co.co.cos* » italiens

Un autre exemple de biais statistique entachant les comparaisons internationales est fourni par ce qu'il est convenu d'appeler les « *cococos* » en Italie. Depuis 1973, les travailleurs parasubordonnés, dont la relation de travail se manifeste sous la forme d'une « *Collaboration COordonnée et COntinue* », ne bénéficiaient qu'en partie du droit du travail et de la sécurité sociale : d'une part, les cotisations, réparties à raison d'un tiers à la charge des travailleurs et des deux tiers à celle du commanditaire, n'assuraient généralement pas l'obtention d'une retraite minimale ; d'autre part, si les intéressés bénéficiaient d'une protection de base concernant la maladie et la maternité, ils ne disposaient d'aucune protection concernant la sécurité du travail et les droits de formation. Ces travailleurs représentent plus de 10 % de la population active, une proportion relativement importante expliquant l'essentiel de l'écart constaté avec les autres pays européens quant à la part des non salariés dans l'emploi total (30 % environ contre aux alentours de 10 % partout ailleurs). Cette catégorie regroupe des professions aussi diverses que les vendeurs à domicile, les consultants, les formateurs, les administrateurs de sociétés, certains services administratifs ou comptables, les professionnels du marketing et de la publicité.

De fait, ces contrats ont souvent été utilisés pour obtenir des prestations sans supporter les cotisations sociales prévues pour les employés. Le vieillissement démographique de ces pseudo-indépendants, qui vendent leurs prestations pour un temps déterminé, va désormais se traduire par le versement de l'équivalent du RMI à une fraction conséquente de ces travailleurs qui ont pourtant exercé leur activité durant de longues années. L'intégration des « *co.co.cos* » dans la catégorie des salariés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 s'est de plus traduite par une augmentation apparente des prélèvements obligatoires (au titre des cotisations sociales) liée à ces exigences de couverture sociale qui n'ont pas été assumées en temps voulu. La loi Biaggi (2002), dite « *Legge 30* », prévoit, en effet, de requalifier la grande majorité des « *co.co.cos.* » en contrats salariés nouveaux pouvant prendre trois formes qui restent toutefois marqués par une grande précarité.

- L'incidence des cotisations fictives

Au sein des régimes d'assurance sociale, certains régimes délivrent des prestations qui sont versées directement - c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations - par l'employeur à ses salariés, anciens salariés ou ayants-droit<sup>14</sup>. Leur financement repose sur des cotisations du personnel et sur une contribution de l'employeur qui doit assurer l'équilibre du compte. Figurent dans cette catégorie les régimes des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat et de certaines grandes entreprises publiques (RATP et antérieurement EDF-GDF). Certains régimes spéciaux fonctionnent également en partie selon ce principe (SNCF, Banque de France).

Cette contribution est retracée dans les comptes de la Sécurité sociale sous l'appellation de cotisations « *fictives* » (ou « *imputées* »)<sup>15</sup> qui représentaient tout de même 10 % de l'ensemble des cotisations sociales (32 milliards d'euros sur un total de 323 milliards en 2003). Et elles ont ceci de particulier qu'elles n'apparaissent pas en tant que telles dans les prélèvements obligatoires. Ce traitement est compréhensible s'agissant de la Fonction publique d'Etat puisque ce sont des impôts qui financent les prestations servies ; par contre il introduit un biais dans l'évaluation des cotisations d'entreprises qui ne prennent pas en compte celles de certaines entreprises publiques.

Et ce n'est pas le moindre des paradoxes des privatisations que de provoquer une augmentation des prélèvements obligatoires, comme en témoigne le changement de statut d'EDF et GDF, sans pour autant modifier en quoi que ce soit le niveau des pensions pour les agents concernés. Précédemment, ces deux entreprises versaient au régime spécifique des électriciens-gaziers une contribution d'équilibre qui compensait la différence entre les retraites servies et la cotisation des salariés (7,85 % du salaire de base), financée sur la valeur ajoutée des entreprises. Cette contribution, de même que les pensions servies, apparaissait dans les comptes d'EDF et GDF mais comme ces entreprises n'acquittaient pas de cotisations à un tiers, elle n'était pas comptabilisée dans les prélèvements obligatoires. Désormais, EDF et GDF cotiseront au régime général et aux organismes complémentaires obligatoires pour un montant qui est loin d'être négligeable, de l'ordre de 700 millions d'euros pour le seul régime général.

Cet exemple illustre l'influence sur les taux de prélèvements obligatoires, non de la nature des systèmes de retraite - il s'agit toujours de systèmes par répartition - mais de leur type d'organisation. Si d'aventure les régimes particuliers de la SNCF, de la RATP et de la Banque de France étaient intégrés au régime général des salariés dans les mêmes conditions que celui des industries

<sup>14</sup> N'ayant ni autonomie de décision, ni comptabilité complète autonome, ces « *régimes* » ne sont pas des unités institutionnelles et leurs opérations ne sont pas retracées dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale mais dans le secteur employeur correspondant (Etat, sociétés, etc.) en tant que prestations directes d'employeur et cotisations sociales imputées.

<sup>15</sup> Afin d'assurer un certain parallélisme de traitement entre les prestations directes et celles attribuées par des organismes de protection sociale, la comptabilité nationale considère ces contributions comme des cotisations que les employeurs se verseraient à eux-mêmes en tant qu'organismes sociaux.

électriques et gazières, les prélèvements obligatoires s'en trouveraient *ipso facto* augmentés de manière relativement importante. Mais si, à l'inverse, le régime général devenait l'addition de régimes conventionnels ou d'entreprise non moins obligatoires tels que celui en vigueur antérieurement à EDF, ils baisseraient considérablement. Or, le poids des prestations vieillesse, prépondérant dans les prestations de la protection sociale - 200 milliards d'euros sur 465 milliards - représentait en 2003 près de 13 % du PIB français.

Encadré 3 : Les incidences du changement de statut d'EDF et GDF  
en termes de prélèvements obligatoires

La réforme du statut d'EDF et GDF se traduit par un changement de nature du régime de retraite dont bénéficient les agents de la branche des industries électriques et gazières (IEG) : le passage du statut d'établissement public à celui de société anonyme implique, en effet, un adossement du régime de retraite des agents concernés aux différents régimes de retraite de droit commun des personnels des entreprises, la CNAV et l'AGIRC-ARRCO. Dans le cadre de cette réforme et compte tenu des différences de profils démographique, financier et économique entre le régime des IEG et celui de la CNAV, le transfert des obligations de pension induit un supplément net de charges pour ces régimes de droit commun qui sera compensé par les entreprises en question. En revanche, les droits spécifiques resteront financés par les mécanismes propres de la branche (financement direct par les entreprises, contribution tarifaire d'acheminement pour les droits passés des activités régulées).

Le traitement en comptabilité nationale de cette opération doit respecter les deux principes adoptés par Eurostat pour des opérations équivalentes : d'une part, les versements effectués au bénéfice des régimes de retraite de droit commun qui font partie des administrations publiques seront enregistrés comme recettes publiques et diminueront à due concurrence le déficit public ; d'autre part, cette opération ou « *soulte* » doit être considérée comme un transfert en capital reçu par les administrations publiques au moment du transfert des obligations de pension, quel que soit le moment où les versements seront effectivement opérés, et non comme un prélèvement obligatoire.

Dans ce contexte, le montant de la soulte inscrit au titre de la CNAV dans les prévisions de finances publiques s'établit, selon le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour 2005, à environ 7 milliards d'euros, soit 0,4 point de PIB (il a depuis été fixé à 7,7 milliards d'euros à la suite de négociations entre les entreprises et les partenaires sociaux concernés, auxquels s'ajoute 1,3 milliard d'euros pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse - FSV - pour la partie correspondant aux majorations familiales). S'agissant des modalités de versement, 40 % de cette somme (3,08 milliards d'euros) seront réglés dès cette année et seront gérés par le Fonds de réserve des retraites jusqu'en 2020, les 60 % restants, financés par une taxe sur le transport et la distribution d'électricité et de gaz, étant directement versés à la CNAV sur 20 ans. Aucune soulte n'a, pour l'instant, été inscrite au titre de l'AGIRC-ARRCO, dans l'attente du résultat des négociations en cours sur ce thème.

On perçoit bien, dès lors, les limites des comparaisons internationales des taux de prélèvements obligatoires selon la part occupée par les régimes de prestations directes d'employeurs dans les régimes de protection sociale, qu'il s'agisse des prestations maladie ou retraite. Plus leur importance est grande, plus le taux de prélèvements obligatoires s'en trouve allégé. Le cas des Pays-Bas, déjà évoqué, n'est pas isolé. Les régimes d'entreprises allemands ne sont pas fondamentalement différents des régimes complémentaires français. Or, pour des raisons tenant aux modes de gestion, le financement de ces retraites complémentaires est inclus dans les prélèvements obligatoires en France, mais pas en Allemagne dont le taux est ainsi réduit d'environ 3 points de PIB par rapport à notre pays. De même, les versements aux régimes d'assurance maladie

conventionnels américains, auxquels pourtant toutes les entreprises des branches concernées doivent cotiser, ne sont pas inclus dans les prélèvements obligatoires. Ils constituent pourtant le « régime de base » de 60 % des Américains et représentent tout de même 5 % du PIB des Etats-Unis<sup>16</sup>.

En France des régimes analogues existent. Des accords d'entreprises, plus rarement de branches, imposent aux salariés concernés et à leurs entreprises de verser une cotisation à des régimes complémentaires qui fournissent une prestation supplémentaire à celle des régimes obligatoires. Mais à la différence des pays que nous venons d'évoquer, la part qu'elles prennent dans le financement des prestations de protection sociale est très réduite. C'est ici la simple traduction du choix effectué en France de confier l'essentiel de la protection sociale à des administrations publiques et aux pouvoirs publics et c'est la principale explication de son haut niveau de prélèvements obligatoires.

### **3. Des prélèvements non « obligatoires » au sens de la comptabilité nationale**

Dans une première approche, il apparaît évident que l'ensemble des prélèvements effectués au profit de l'Etat et des collectivités locales font partie des prélèvements obligatoires. Ce n'est qu'en partie vrai.

#### *3.1. Les taxes parafiscales*

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 80 % d'entre elles n'étaient pas prises en compte dans les prélèvements obligatoires. Bien qu'obligatoires et sans contrepartie, ces taxes - établies par décret au Conseil d'Etat - étaient perçues uniquement dans un intérêt économique et social et au profit de personnes morales de droit public ou privé, autres que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics administratifs. Elles se distinguaient des impôts en ce que ces derniers ne peuvent être perçus qu'au profit d'une administration publique pour financer n'importe quelle dépense d'intérêt général et ne peuvent être instituées que par une loi.

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> avril 2001 a retenu le principe de la suppression de ces taxes parafiscales. Certaines n'ont pas été remplacées, les organismes destinataires bénéficiant ou non désormais d'une subvention budgétaire ; dans d'autres cas, elles ont été transformées en une imposition désormais rattachée au budget général ou par de nouvelles cotisations professionnelles obligatoires très proches dans leur assiette, leur taux et leur condition de perception, du dispositif antérieur.

---

<sup>16</sup> « General Motors est ainsi de tous les groupes du secteur privé le plus gros acheteur de services de soins et de médicaments. L'entreprise couvre les coûts de santé d'1,2 million d'Américains dont 200 000 seulement sont actifs ». Cf. « La crise chronique du système de santé américain », Catherine Sauviat – La Revue de l'IRES n° 46, 3<sup>ème</sup> trimestre 2004.

*3.2. Les contreparties à un service rendu et les prélèvements consentis*

Il s'agit en particulier de la redevance télévisuelle, des amendes non fiscales, des droits de timbres sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, bien que figurant sur l'avis de taxe d'habitation, est considérée comme la rémunération d'un service précis et identifiable produit par l'administration, dont le montant est en rapport avec ce service (4 milliards d'euros en 2004). Elle est donc traitée en achat de service marchand et n'apparaît pas dans les prélèvements obligatoires<sup>17</sup>.

Par ailleurs un certain nombre de ressources de l'Etat et des collectivités locales - les dons, legs et fonds de concours<sup>18</sup>, les produits des ventes de certains biens et services, les revenus des prêts et participations financières... - qui figurent dans leurs budgets ne font pas partie des prélèvements obligatoires. Au total, certains retraitements sont donc nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances ou les budgets votés des collectivités aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale (cf. encadré ci-dessus).

---

<sup>17</sup> En vertu de ce principe, le passage à la base 2000 s'est traduit par une diminution de 0,1 point de PIB du taux de prélèvement obligatoire, les recettes tirées par l'Etat des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations étant désormais reclassées en dividendes.

<sup>18</sup> Les fonds de concours sont des sommes qui sont versées ou léguées par des personnes physiques ou morales à l'Etat ou à d'autres administrations publiques pour concourir, avec les fonds de ces organismes, à des dépenses d'intérêt public. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention du donateur.

#### Encadré 4 : Des recettes budgétaires de l'Etat aux prélèvements obligatoires de l'Etat en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'Etat diffère des montants des recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 du projet de loi de finances (évaluation des voies et moyens, « *les évaluations de recettes* »). Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'Etat en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires :

- la prise en compte des « *droits constatés* » : en comptabilité nationale, les évaluations visent à respecter le principe selon lequel les impôts et cotisations sociales sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette se manifeste. Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'Etat (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. C'est ce qui est réalisé pour la TVA mais aussi pour la TIPP ;
- les autres opérations des comptes : parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale (timbre unique, permis de chasser...);
- aux recettes fiscales de l'Etat comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales dont seulement environ un quart (selon la nature de ces recettes) est inscrit en prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor peut être incluse dans les prélèvements obligatoires ;
- les prélèvements obligatoires de l'Etat ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements au profit des collectivités locales.

L'ensemble de ces opérations peut être résumé à travers l'égalité ci-dessous :

<b>Prélèvements obligatoires de l'Etat</b>	=	<b>recettes fiscales nettes du Budget général</b>
	+	<b>corrections droits constatés</b>
	+	<b>autres opérations de compte (dont amendes)</b>
	+	<b>recettes non fiscales en prélèvements obligatoires</b>
	+	<b>fonds de concours en prélèvements obligatoires</b>
	-	<b>prélèvements sur recettes (UE et collectivités locales en prélèvements obligatoires)</b>
	+	<b>budgets annexes en prélèvements obligatoires</b>
	+	<b>comptes spéciaux du Trésor en prélèvements obligatoires.</b>

Source : « *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution* » annexé au Projet de loi de finances pour 2005.

## C - CES DÉPENSES FISCALES QUI MINIMISENT LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les dépenses fiscales, qualifiées également d'aides fiscales ou plus péjorativement de « niches », constituent ce que l'on appelle la fiscalité dérogatoire. Elles regroupent un ensemble de dispositions qui vont des exonérations aux crédits d'impôt en passant par divers mécanismes affectant le calcul de l'impôt. Leur traitement en comptabilité nationale n'est évidemment pas neutre sur le taux de prélèvements obligatoires.

### 1. Encore des conventions...

Ce que l'on qualifie de dépense fiscale représente en fait, en règle générale, une moindre recette pour l'Etat. La plupart des mesures dérogatoires n'ont, en effet, pour conséquence que de réduire l'impôt acquitté par le contribuable jusqu'à éventuellement l'annuler. Plus rarement, d'autres mesures peuvent de surcroît donner lieu à un crédit d'impôt et le cas échéant à un versement effectif du Trésor public. Dans ce cas il ne s'agit plus seulement pour l'Etat d'une moindre recette mais d'une dépense effective. Les organisations internationales (aussi bien le FMI et l'OCDE qu'Eurostat) ont ainsi été amenées à recommander de distinguer, dans le traitement des dépenses fiscales, celles qui se traduisent par une atténuation de l'impôt dû et qui peuvent être traitées en diminution des prélèvements obligatoires et celles qui se traduisent par un remboursement effectif et doivent plutôt être comptabilisées en dépenses.

On peut illustrer cette problématique à l'aide de l'exemple de la Prime pour l'emploi (PPE). Cette « prime », instaurée à compter de l'année 2001, est calculée en fonction de la composition du foyer fiscal, de ses revenus d'activité et du nombre d'heures travaillées, sur la base des déclarations inscrites par le contribuable sur le formulaire d'imposition à l'impôt sur le revenu. Elle fonctionne selon deux modalités :

- comme un impôt négatif lorsque les montants versés à ce titre viennent effectivement en compensation de sommes déjà acquittées par les ménages au titre de l'impôt sur le revenu, mais aussi de la CSG et de la CRDS qui sont prélevées à la source sur le salaire et d'autres revenus des ménages : la comptabilité nationale considère, en effet, comme impôt sur le revenu à la charge des ménages l'ensemble de ces trois éléments ;
- cependant, les montants de PPE versés aux contribuables peuvent excéder les sommes versées par ces derniers au titre de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS. Dans ce cas, elle ne peut plus s'interpréter comme un impôt négatif mais doit alors être traitée, bénéficiaire par bénéficiaire et pour la part excédant les impôts versés, comme une prestation : en 2003, l'application de cette méthode (conformément aux conclusions des groupes de travail de l'OCDE et d'Eurostat sur ces questions) a montré que cette part était relativement faible (environ 8 millions d'euros) mais cette répartition peut évidemment varier d'une année sur l'autre.

## 2. ... mais surtout un mode de gestion politique

Au total, ce qui apparaît comme une nouvelle dépense étant en fait une moindre recette, la prime pour l'emploi a eu pour effet de faire baisser le taux de prélèvements obligatoires de 0,2 % en 2001<sup>19</sup>. Mais ce n'est là qu'une des 418 mesures dérogatoires recensées en 2003, en hausse d'une centaine par rapport au début des années 1980. Elles peuvent être regroupées en deux catégories : les allègements structurels qui sont considérés comme consubstantiels à l'impôt et des instruments de politique publique qui soutiennent un objectif particulier : favoriser l'emploi, les économies d'énergie, orienter l'épargne...

On trouve dans la première catégorie des mesures pérennes telles que l'abattement de 20 % ou encore le quotient familial qui accompagnent l'impôt sur le revenu. Le montant de l'avantage procuré par ce dernier n'apparaît plus dans aucune comptabilité. Mais sachant qu'il était équivalent au montant des allocations familiales en 1996, on peut l'estimer à environ 14 milliards d'euros pour l'année 2003. Sans préjuger du bien fondé de cette dernière disposition au regard de la politique familiale, son remplacement par des allocations bénéficiant aux mêmes personnes pour un même montant augmenterait mécaniquement le taux des prélèvements d'environ 0,9 % du PIB.

La seconde catégorie concerne les instruments de politique publique (exonérations, abattements, réductions) affectant aussi bien la fiscalité des ménages que celle des entreprises. Nous reviendrons sur ces aspects dans le chapitre III, pour nous arrêter ici sur l'impact de la fiscalité dérogatoire sur le taux de prélèvements obligatoires. Dans son XXI<sup>ème</sup> rapport<sup>20</sup>, tout en critiquant l'incertitude de l'estimation du montant total des dispositifs dérogatoires, le Conseil des impôts l'évaluait à plus de 50 milliards d'euros en 2003, soit 20 % des recettes fiscales nettes de l'État et plus de 3 % du PIB. A elles seules les quinze premières mesures atteignaient 30 milliards d'euros.

<sup>19</sup> « La prime pour l'emploi : bilan 2001 », Les Notes bleues de Bercy n° 232.

<sup>20</sup> « La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales », XXI<sup>ème</sup> rapport au Président de la République - 2003, Les éditions des Journaux officiels.

Tableau 1 : Les quinze dépenses fiscales dont le montant est évalué à plus d'un milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

1) Allégements structurels		
IR	Demi-part supplémentaire par enfant ou à compte de 2001 par orphelin majeur recueilli ou enfant célibataire majeur, ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	1 840
IR	Système de décote	1 400
	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin	Env. 1 260
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites	2 130
IR	Avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises	2 942
TVA	Taxation à un taux réduit du bénéfice fiscal réalisé par les petites entreprises dans la limite d'un plafond	1 300
<b>S/Total</b>		<b>Env. 10 900</b>
2) Instruments de politique publique		
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (plafonnée à 6 100 F lorsque le dernier enfant a plus de 26 ans)	1 610
IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile	1 370
IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 145
IR	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1 880
IR	Exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation	3 950
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1 400
TVA	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de 2 ans	3 500
TIPP	Exonération de TIPP pour les carburateurs utilisés à bord des aéronefs	1 906
TIPP	Taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1 025
<b>S/Total</b>		<b>Env. 18 800</b>
<b>Total</b>		<b>Env. 29 700</b>

Source : Rapport du Conseil des impôts, « La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales », *op. cit.*

Si, depuis, l'avoir fiscal a été supprimé en 2004 (selon des modalités qui ont privé la sécurité sociale de plus de 300 millions d'euros), d'autres dispositifs ont été créés. Ainsi, malgré son engagement de s'attaquer résolument à la question, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque, M. Nicolas Sarkozy, n'a-t-il pu résister à la tentation de transformer les subventions accordées aux banques en compensation des intérêts non perçus des prêts à taux zéro... en crédit d'impôt sur les sociétés. L'emprunteur n'aura vu aucun changement ; les prélèvements obligatoires auront été allégés quant à eux d'environ 250 millions d'euros par an. Le Conseil des impôts observe d'ailleurs que la hausse du nombre des dépenses fiscales recensées ne s'est pas ralentie entre 1997 et 2003, 59 nouvelles mesures venant largement compenser la suppression de 45 d'entre elles. Là encore, il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur sur le bien fondé de telle ou telle mesure mais d'observer simplement que l'ensemble des dépenses fiscales et du quotient familial représentent près de 5 points de PIB et que, si ces aides étaient versées sous d'autres formes, le taux de prélèvements obligatoires ne serait pas très éloigné de 50 %.

Si la France se caractérise par un taux très élevé de réductions ou de crédits d'impôt, elle n'a pas l'apanage de cette pratique. Aux Etats-Unis, l'« *Earned income tax credit* » est un crédit d'impôt qui s'adresse aux foyers les plus modestes au sein desquels au moins une personne travaille. Mais à la différence de la prime pour l'emploi française, et parce que les dispositifs d'allocation y sont moins évolués, les montants distribués sont beaucoup plus élevés : 50 milliards de dollars pour 30 millions de foyers. Et, autre différence, due aux conventions des SEC 79 et 95, les montants effectivement versés ne sont pas considérés comme des prestations et n'apparaissent donc pas dans les prélèvements obligatoires.

Aux Pays-Bas, la réforme de l'assurance maladie va contribuer, comme on l'a vu, à sortir des prélèvements obligatoires le montant des cotisations. Mais ce n'est pas tout : comme l'assurance sera vendue à un prix qui ne tient pas compte du revenu, une compensation fiscale sera accordée aux ménages modestes. Une compensation qui, considérée comme dépense fiscale, viendra, elle aussi, en déduction des prélèvements obligatoires.

Précisons si besoin est, pour terminer, que les exonérations décidées par le Parlement concernant les ressources de la Sécurité sociale et les collectivités locales n'entrent pas dans cette catégorie : soit elles sont compensées par l'État, auquel cas les impôts correspondant figurent déjà parmi les prélèvements obligatoires de l'Etat ; soit elles ne le sont pas (cas d'à peu près 2 milliards d'euros de cotisations) et ce sont les autres ressources des organismes concernés, également comptabilisées dans les prélèvements obligatoires, qui les financent.

### 3. L'« autofinancement » de certains prélèvements

A l'opposé des dépenses fiscales, existe, notamment en France, un système que, faute de mieux, on qualifiera de « *vrais-faux* » prélèvements. Il s'agit de ce que prélève l'État sur des sommes versées à des agents économiques qu'il rémunère. Tel est le cas des traitements des fonctionnaires, financés par l'impôt et qui sont ensuite soumis à l'impôt sur le revenu. On pourrait très bien imaginer, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays et pour les fonctionnaires européens, que les traitements et les pensions de retraite soient plus faibles mais nets d'impôt sur le revenu. Dans cette hypothèse d'école, les prélèvements obligatoires enregistreraient alors une chute certaine.

La notion de « *versement effectif* » occulte en effet le phénomène des « *flux fermés* », autrement dit le fait que les mêmes ménages reçoivent des prestations publiques financées par l'impôt et acquittent simultanément des impôts. Ce n'est pas le cas dans plusieurs pays d'Europe dont les systèmes de protection sociale sont de type « *beveridgien*<sup>21</sup> » qui servent souvent des prestations nettes d'impôt. Les États-Unis ont une utilisation systématique de cette pratique qui conduit à une réduction des prélèvements obligatoires.

---

<sup>21</sup> De Beveridge, cf. *infra*.

Son ampleur peut être mesurée d'après le montant dont on pourrait déduire les impôts (lorsqu'ils sont inférieurs aux transferts) ou les transferts (lorsqu'ils sont inférieurs aux impôts) pour l'individu moyen de chaque décile de population : l'OCDE estime ainsi l'importance de ces flux à 18 % des revenus avant impôts et transferts pour l'ensemble des pays de l'OCDE, les niveaux variant de 9 % aux États-Unis à 35 % en Suède. La corrélation entre l'importance des flux en circuit fermé et celle des dépenses publiques est très forte, ce qui suggère que ces flux pourraient représenter entre 15 et 20 % du revenu disponible des ménages en France<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cf. Gilles Carrez, « *L'évolution des prélèvements obligatoires pour 2003* », rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 247, octobre 2002.

Tableau 2 : Les principaux impôts et taxes constitutifs  
des prélèvements obligatoires en France en 2003*(en millions d'euros)*

<b>ETAT</b>	
<i>IMPÔTS DIRECTS</i>	
Impôts sur le revenu (IR)	47 280,0
Impôt sur les sociétés (IS)	33 219,0
Taxe sur les salaires (TS)	8 539,0
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	2 319,0
<i>IMPÔTS INDIRECTS</i>	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	23 624,0
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	109 771,0
Droits de successions	6 294,0
Partie de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TCA)	2 799,0
<i>TRANSFERTS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET A L'EUROPE</i>	
Dégrèvements collectivités locales	- 8 820,0
Versements collectivités locales	- 4 330,1
Versements Union européenne	- 6 745,0
<b>ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE</b>	
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3 315,0
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	4 753,1
<b>ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES</b>	
<i>FISCALITE DIRECTE LOCALE</i>	
Taxe professionnelle et taxes annexes (frais chambres métiers, chambres de commerce et d'industrie)	19 766,0
Taxe d'habitation	10 124,0
Taxe foncière sur les propriétés bâties	16 685,0
<i>FISCALITE INDIRECTE LOCALE</i>	
Taxe additionnelle aux droits de mutation	6 375,4
Produit du versement de transport	4 417,6
<i>TRANSFERTS DE L'ETAT</i>	
Dégrèvements impôts locaux	8 820,0
Prélèvements sur le budget général de l'Etat	4 330,1
<b>ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE</b>	
<i>Alimentent le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) :</i>	
partie des droits sur les alcools et boissons	2 547,5
partie des droits sur les tabacs	7 420,2
partie de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA)	2 194,0
<i>Impôts du BAPSA (Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles) :</i>	
cotisation incluse dans la TVA	4 351,0
<i>PRELEVEMENTS SOCIAUX</i>	
CSG pour le fonds de solidarité vieillesse (FSV)	9 284,3
CSG pour la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)	9 718,9
CSG pour la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)	44 611,9
<b>UNION EUROPEENNE</b>	
Ressource TVA	5 326,0
<b>TOTAL DES IMPÔTS (en milliards d'euros)</b>	<b>424,9</b>
<b>TOTAL DES IMPÔTS NETS (en milliards d'euros)</b>	<b>423,6</b>
<b>COTISATIONS SOCIALES EFFECTIVES (en milliards d'euros)</b>	<b>253,2</b>
<b>TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES (en milliards d'euros)</b>	<b>682,6</b>

Source : « Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution », annexé au Projet de loi de finances pour 2005 – Lignes supérieures à 2 milliards d'euros.

## II - UTILITÉ ET LIMITE POUR L'ANALYSE ÉCONOMIQUE

Il résulte de ce qui précède que le taux de prélèvements obligatoires dépend fortement, outre des normes comptables utilisées qui affectent aussi bien la mesure du PIB que celle des prélèvements, du système de protection sociale du pays considéré et de l'usage plus ou moins modéré de l'instrument des dépenses fiscales. Le service de traitements, de pensions, voire d'allocations nettes d'impôt sur le revenu est également d'une influence certaine. Il convient donc, à l'évidence, de ne pas faire dire plus à ce ratio qu'il n'est susceptible de révéler sur la réalité qu'il est censé mesurer, sauf à l'instrumentaliser à des fins partiales. Cela justifie, en tout état de cause, la recherche d'indicateurs plus significatifs pour l'analyse économique.

### A - SE MÉFIER DES CONCLUSIONS HÂTIVES

#### 1. Le taux de prélèvements obligatoires subit fortement l'influence des choix opérés en termes de couverture des systèmes d'assurances sociales

Compte tenu des facteurs que nous avons passés en revue dans la première partie de ce chapitre, le taux de prélèvements obligatoires, pourtant sans cesse évoqué, ne saurait être considéré comme le seul indicateur pertinent du degré d'« *immixtion* » des pouvoirs publics ou du poids de l'État dans la vie économique. En France, on l'a vu, si le système de retraites des grandes entreprises publiques avait été généralisé, le taux de prélèvements obligatoires aurait été considérablement plus bas. Si, à l'inverse, les dépenses fiscales étaient remplacées par des allocations ou des subventions, il augmenterait de façon très significative. Ainsi, ce taux, établi à 44 % depuis plusieurs années, pourrait-t-il être aussi bien de 50 % que de 40 % sans que l'un ou l'autre de ces deux chiffres ne témoigne de changements profonds de la société française.

Et s'il est vrai que ce taux n'a cessé de croître aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, c'est sans nul doute parce que, comme dans la plupart des nations, l'État a étendu son rôle économique et social, mais plus sûrement parce que les citoyens ont décidé de mettre en commun leurs ressources – ce qui explique leur gestion par les partenaires sociaux - pour bénéficier d'assurances sociales (maladie, accidents du travail, chômage, vieillesse) qui tendent à l'universalité plutôt que d'opter pour des systèmes d'assurances individuelles auxquels ne peuvent accéder des pans entiers de la société. Dans son rapport au conseil d'analyse économique intitulé « *Fiscalité et redistribution* » (1998), M. François Bourguignon a ainsi montré que si le taux de prélèvements obligatoires était de 30,4 % aux Etats-Unis contre 44,7 % en France (chiffres de 1994), la plus grande partie de cet écart s'expliquait par « *la couverture différente des systèmes d'assurance sociale* ».

Une première interrogation vient donc à l'esprit : peut-on désigner sous le même vocable ces deux aspects des prélèvements obligatoires ? A tout le moins, quand il s'agit de traiter du premier aspect, c'est-à-dire du niveau d'intervention des pouvoirs publics, devrait-on s'affranchir du second qui ne pèse pas moins de 50 % des prélèvements obligatoires selon la comptabilité nationale, d'autant que

le système privé, outre son caractère inégalitaire, n'est absolument pas un gage d'efficacité : les Etats-Unis détiennent le record mondial des dépenses de santé qui atteignent, en 2002, 14,6 % du PIB, soit 2,4 fois la moyenne de l'OCDE.

Encore ne s'agirait-il que d'un indicateur partiel. Les recettes et les dépenses publiques constituent des moyens d'action essentiels et privilégiés mais ils sont loin d'être les seuls instruments dont disposent les pouvoirs publics qui peuvent intervenir dans la vie économique sous bien d'autres formes : en mettant en oeuvre un secteur public de production (entreprises publiques) ; en prenant des dispositions à caractère réglementaire (durée légale du travail, salaire minimum, réglementations relatives à la concurrence et aux conditions d'exercice de diverses activités...) ; en garantissant des emprunts afin de réduire les coûts d'endettement de certaines entreprises ou encore, comme on l'a vu, par les dépenses fiscales.

## **2. Les évolutions de court terme ne sont pas nécessairement le reflet d'un volontarisme particulier des pouvoirs publics**

Les variations du taux de prélèvements obligatoires recouvrent deux composantes :

- La première composante est l'incidence des mesures nouvelles, l'évolution du taux de prélèvements obligatoires étant affectée par les effets des mesures fiscales et sociales décidées et mises en oeuvre par les pouvoirs publics. Pour une année donnée, à l'instar des documents budgétaires, on peut distinguer deux types de mesures nouvelles :
  - d'une part, les aménagements de droits, qui retracent l'incidence sur les prélèvements obligatoires des mesures législatives qui figurent notamment dans le projet de loi de finances ayant éventuellement une contrepartie dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour cette année, ainsi que de l'incidence des mesures réglementaires de l'année en cours ;
  - d'autre part, les autres facteurs de variation, qui retracent les effets d'extension en année pleine et l'incidence supplémentaire des mesures adoptées antérieurement au 1er janvier de l'année considérée.
- La seconde est l'évolution dite « *spontanée* », ou tendancielle, qui résulte de l'évolution économique des assiettes, en l'absence de toute mesure volontaire d'allègement ou d'alourdissement des prélèvements obligatoires (à législation constante). Cinq types de facteurs peuvent l'affecter :
  - les bases d'imposition et le PIB ne sont pas toujours étroitement liés à court terme et un rythme d'évolution différencié de ces deux éléments peut conduire à une variation du taux de prélèvements obligatoires. L'évolution du partage de la valeur ajoutée est de ce point de vue essentielle : si la masse salariale décroît du fait de moindres augmentations de salaire et d'une situation atone de l'emploi, les répercussions sont immédiates sur le niveau des cotisations sociales ;

- du fait de la progressivité de certains prélèvements, comme l'impôt sur le revenu, la progression des impôts est spontanément plus rapide que celle de la base d'imposition ;
- les décalages temporels entre la base d'imposition et l'impôt (assiette composée de revenus d'une année antérieure) peuvent également modifier l'évolution spontanée du taux de prélèvements obligatoires : c'est le cas notamment de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés ;
- le mode de recouvrement particulier de certains impôts peut conduire à une volatilité des recettes excédant celle des assiettes : c'est le cas notamment de l'impôt sur les sociétés, recouvré par acomptes et solde ;
- certains éléments d'assiette peuvent n'avoir aucun lien direct avec l'évolution du cycle économique : c'est le cas, par exemple, des prélèvements assis sur des éléments de patrimoine des ménages (impôt de solidarité sur la fortune).

Un indicateur permet de synthétiser la relation entre l'évolution spontanée des prélèvements et l'évolution de l'activité : il s'agit de l'élasticité spontanée des prélèvements obligatoires à l'activité économique. Elle s'obtient, pour une année donnée, en rapportant la croissance des prélèvements à législation de l'année précédente à la croissance du PIB de l'année en cours. C'est un facteur important à prendre en considération pour expliquer les variations du taux de prélèvements obligatoires d'une année sur l'autre. Un fort ralentissement de la croissance a, en général, tendance à augmenter le taux de prélèvements obligatoires du fait qu'une partie d'entre eux est assise sur des revenus et des bénéfices de l'année antérieure et que cette conjoncture dégradée ne se traduit pas immédiatement par un tassement de la consommation ou une contraction de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations sociales. A l'inverse, une baisse importante des prélèvements obligatoires n'est pas nécessairement le résultat d'une action déterminée des pouvoirs publics en ce sens.

### Encadré 5 : Pourquoi l'élasticité des prélèvements obligatoires peut-elle à court terme s'écarter de l'unité ?

L'observation historique des valeurs atteintes par l'élasticité, définie comme la sensibilité des prélèvements à l'évolution de la progression de la richesse nationale, montre qu'elle peut temporairement différer de la valeur unitaire même si, à long terme, il semble s'agir de sa valeur d'équilibre. En pratique, plusieurs facteurs influencent l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB :

- D'abord, le rythme d'évolution des recettes est fortement influencé par les caractéristiques et le contenu de la croissance : ainsi, lorsque la croissance est tirée par la consommation des ménages, elle sera riche en recettes de TVA, dont la progression est plutôt en phase avec l'activité économique ; au contraire, une croissance tirée par le commerce extérieur sera moins génératrice de TVA puisque les exportations en sont exonérées ;
- Ensuite, le partage primaire de la valeur ajoutée produite entre entreprises et salariés est également important : un partage plutôt favorable aux entreprises pèse sur la croissance de la masse salariale et donc sur la croissance des cotisations sociales, de la CSG et de l'impôt sur le revenu de l'année suivante ; il est en revanche plus favorable aux recettes de l'impôt sur les sociétés de l'année suivante ;
- Enfin, les spécificités du système de prélèvement peuvent introduire un écart entre l'évolution des recettes et l'activité économique : par exemple, l'assiette et le mode de recouvrement des impôts en France conduisent à ce que 40 % des recettes fiscales de l'Etat dépendent de l'évolution de bases calculées sur l'année précédente et sont insensibles aux variations de l'année en cours : c'est le cas, notamment, des recettes d'impôt sur le revenu des ménages et de l'impôt sur les sociétés.

D'autre part, certaines règles fiscales peuvent aussi se révéler déterminantes dans le rythme d'évolution des recettes par rapport à l'activité économique ; pour l'impôt sur les sociétés, les imputations de déficits reportables peuvent, en effet, compenser la progression du bénéfice fiscal de l'année. Ces imputations permettent aux sociétés d'atténuer une hausse importante de leur bénéfice fiscal dans une phase de reprise de l'activité économique ; de même, la constitution de provisions accentue la chute des recettes d'impôt sur les sociétés en période de faible croissance.

Ainsi, pour s'en tenir au cas français, selon le « *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution* » annexé au projet de loi de finances pour 2005, le taux de prélèvements devait s'établir à 43,6 % du PIB en 2004, en retrait de 0,2 point de PIB par rapport au niveau atteint en 2003. Deux facteurs devaient jouer en sens opposé :

- d'une part, l'évolution spontanée des prélèvements, tendant à faire diminuer leur poids dans le PIB de 0,3 point ;
- d'autre part, les changements de législation, décidés en 2004 et au cours des années antérieures, faisant augmenter le taux de prélèvements de 0,1 point de PIB.

Ces phénomènes invitent donc à la prudence lors de l'analyse des évolutions de court terme du taux global des prélèvements obligatoires. Une telle circonspection se justifie encore plus s'agissant des évolutions des taux de prélèvements des grands sous-secteurs compte tenu des transferts opérés entre eux<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Cf. *infra* chapitre III, (point II, B : « Des transferts importants entre administrations publiques »).

### 3. Des transferts importants entre administrations publiques perturbent l'interprétation des évolutions

Ils s'effectuent en général - mais pas toujours - de l'Etat vers les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale et découlent de deux phénomènes de nature différente : l'un consiste à affecter à l'administration concernée les ressources nécessaires, impôts et taxes, à l'accomplissement d'une mission qui lui est confiée ou transférée ; l'autre à rembourser un manque à gagner aux organismes et administrations du fait d'une décision législative ou à payer un service qu'il délègue. On illustrera ce point à travers l'examen du cas français<sup>24</sup>.

Tableau 3 : Transferts de prélèvements obligatoires entre sous-secteurs d'administrations publiques en 2005

En millions d'euros	2005
<b>Etat</b>	<b>- 2 529</b>
Transferts de droits tabacs à la caisse d'assurance maladie	- 1 090
Transfert de TIPP aux régions	- 406
Transferts de taxe sur les conventions d'assurance aux départements	- 1 033
<b>Organismes divers d'administration centrale</b>	<b>360</b>
Transfert de droits alcools au fonds CMU	360
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>1 439</b>
Transfert de TIPP aux régions	406
Transferts de taxe sur les conventions d'assurance aux départements	1 033
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	<b>730</b>
Transferts de droits tabacs à la caisse d'assurance maladie	1 090
Transfert de droits alcools au fonds CMU	- 360

Source : Rapport sur « Les prélèvements obligatoires et leur évolution » annexé au projet de loi de finances pour 2005, *op. cit.*

Le premier cas concerne les transferts de compétence aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. La Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004 faisant désormais obligation à l'Etat de garantir un taux minimal d'autonomie financière pour chaque niveau de collectivité territoriale (celui atteint en 2003), il se voit contraint d'affecter de nouvelles ressources aux collectivités pour prendre en charge les missions qu'il leur confie. C'est ainsi qu'une fraction de la TIPP a été transférée aux départements en 2004 pour financer le Revenu minimum d'insertion (RMI). Le taux de prélèvements de l'Etat s'en est trouvé allégé de 0,3 point et celui des collectivités locales augmenté d'autant.

<sup>24</sup> On ajoutera que les changements de périmètre consécutifs au passage à la base 2000 ont aussi conduit à modifier les prélèvements obligatoires des sous-secteurs : ainsi, l'Organic (qui perçoit principalement la produit de la C3S) est reclassé des ODAC vers les ASSO, tandis que l'Association pour la garantie des salaires (AGS) est désormais considérée comme un ODAC et non plus comme un ASSO.

En 2005, en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des compétences dans le domaine de l'action sociale, médico-sociale ainsi que dans le domaine du logement social ont été transférées aux départements ; en contrepartie, la loi de finances prévoit un transfert de Taxe sur les conventions d'assurances (TCA) pour 133 millions d'euros. Il convient également de noter que, dans le but d'assurer un financement plus dynamique de certaines compétences départementales, une partie de la dotation globale de fonctionnement est remplacée par un transfert d'une autre partie des recettes de TCA (900 millions d'euros).

En ce qui concerne les régions, une part supplémentaire de TIPP leur est transférée pour financer de nouvelles compétences dans le domaine des formations médicales et para-médicales ainsi que dans celui des conventions de restauration pour l'enseignement scolaire (406 millions d'euros). Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie, un transfert de 1,1 milliard d'euros de droits tabacs est opéré au bénéfice de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) en 2005. Ces diverses mesures auront provoqué une baisse des prélèvements obligatoires de l'Etat d'environ 0,15 point de PIB.

La deuxième catégorie de transferts s'effectue en général en sens inverse, comme cela a été le cas dans la période récente : il s'agit pour l'essentiel de la prise en charge d'exonérations de cotisations, de remboursements de prestations déléguées aux caisses de sécurité sociale, de remboursements de dégrèvements d'impôts ou encore de compensation d'abattements à la base aux collectivités locales sur lesquelles on reviendra plus en détail dans le chapitre IV. Il n'est cependant pas inutile de rappeler ici l'épisode du FOREC, qui invite à se méfier d'une lecture trop simpliste de l'évolution des prélèvements obligatoires par secteurs surtout dans les comparaisons internationales.

En 2000, la loi de financement pour la sécurité sociale 2001 prévoit « *dans un souci de clarté* » de créer le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de la sécurité sociale (FOREC). L'idée consiste à y affecter plusieurs taxes qui gageront en quelque sorte les exonérations de cotisations accordées aux entreprises principalement dans le cadre de la mise en oeuvre de la réduction du temps de travail. Et, puisque ces exonérations doivent créer des emplois, la sécurité sociale doit s'y retrouver : ce sont donc pour une large part des taxes déjà affectées au financement de la sécurité sociale qui vont abonder le fonds. De fait les prélèvements des ASSO n'augmentent que de 0,2 point en 2001.

En 2003, toujours « *par souci de clarté* », le nouveau gouvernement obtient du Parlement la décision de supprimer le FOREC au 1<sup>er</sup> janvier 2004. A l'exception d'une partie des droits de consommation sur les tabacs, l'ensemble des ressources du FOREC sont affectées, pour un montant de 15,3 milliards d'euros, au budget général qui supporte alors les charges de compensation des mécanismes généraux d'exonération de cotisations sociales. Un point de PIB est ainsi passé des prélèvements obligatoires des ASSO à ceux de l'Etat.

A compter de 2006, selon le projet de loi de finances, sans doute pour clarifier encore, les allègements généraux ne seront plus compensés par l'Etat par des crédits budgétaires mais par une affectation de recettes fiscales<sup>25</sup>, ce qui se traduira par une baisse de 18 900 millions d'euros (soit 1,2 % du PIB) des prélèvements obligatoires au profit de l'Etat et une hausse équivalente de ceux qui sont destinés aux administrations de sécurité sociale.

**Encadré 6 : Le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)**

Le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), créé par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, avait pour mission de compenser auprès des régimes de base de sécurité sociale les pertes de cotisations engendrées par les mesures générales d'allègements de cotisations portant sur les bas salaires et la réduction du temps de travail. En conséquence notamment de la croissance de ses besoins, le FOREC était financé par une stratification de huit impôts qui lui étaient affectés intégralement ou pour partie.

**Evolution des parts respectives des différentes ressources du FOREC**

(en %)

Recettes du FOREC	2000	2001	2002	2003
Droits de la consommation sur le tabac	65	58	50	47
Droits de la consommation sur les alcools et les boissons	19	19	17	16
CSB	5	7	6	5
TGAP	4	4	4	3
Taxe sur les véhicules des sociétés		5	5	5
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		7	9	14
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur			6	6
Taxe prévoyance			4	3
Contributions publiques	7			
Total	100	100	100	100

L'année 2000 est présentée pour information, le FOREC n'étant pas constitué à cette date.

Source : Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003.

L'article 34 de la loi de finances pour 2004 et l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ont supprimé le FOREC. Sa disparition est intervenue, conformément aux dispositions législatives, le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Afin d'assurer la liquidation des activités en cours, un service de liquidation a été mis en place et les comptes de clôture au 30 juin 2004 ont été présentés aux ministères de tutelle, le ministère en charge du Budget et celui des Affaires sociales. En application des dispositions de la loi de finances pour 2004 précitée, les ressources affectées au FOREC ont été, à l'exception du droit de consommation sur les tabacs, intégralement affectées au budget général. La disparition du FOREC a ainsi permis une rationalisation de l'affectation des taxes antérieurement attribuées à ce fonds et une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

<sup>25</sup> Une partie de la taxe sur les salaires, contribution assise sur les contrats en matière de circulation des véhicules terrestres à moteur, droits de consommation sur les alcools, taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance, TVA brute collectée par les commerçants de gros en pharmaceutique et TVA collectée par les distributeurs de tabacs.

## B - D'AUTRES INDICATEURS DE LA « *PRESSION FISCALE* » SONT ENVISAGEABLES

Les taux de prélèvements obligatoires rapportent au PIB total des montants de prélèvements non consolidés, bruts et effectivement perçus par les seules administrations publiques. C'est en modifiant ces divers critères que plusieurs variantes ont été imaginées : jusqu'en 1997, dans son rapport annuel sur les Comptes de la Nation, l'INSEE en évaluait ainsi sept dans l'ancienne base 80 (ces données n'étaient plus disponibles dans la base 95 et ne le seront pas davantage dans la base 2000) mais certains organismes et auteurs en ont aussi proposé d'autres qu'ils estiment plus significatifs. Ils sont, ci-après, présentés sans luxe particulier de détail afin de mieux saisir le gain en pertinence qu'ils recèlent mais aussi, par contraste, la faiblesse des informations délivrées par l'indicateur-phare en la matière<sup>26</sup>.

### 1. Les taux de prélèvements consolidés

Un tel indicateur élimine certains prélèvements à caractère redondant afin de mieux exprimer la part des revenus destinée à financer l'activité des administrations publiques :

- un premier niveau de consolidation consiste à annuler les cotisations sociales patronales et impôts payés par les administrations publiques. L'INSEE rapportait le montant ainsi obtenu au PIB total mais il serait sans doute plus significatif de le rapporter au seul PIB marchand dans la création duquel les administrations publiques n'interviennent pas ;
- à un second niveau de consolidation, on peut supprimer du numérateur tous les prélèvements obligatoires autofinancés, c'est-à-dire non seulement ceux qui sont supportés par les administrations publiques mais aussi tous ceux qui sont alimentés par les revenus (traitements des fonctionnaires, prestations sociales) versés par les administrations publiques.

### 2. Les taux de prélèvements nets de transferts

Ils sont obtenus en considérant le fait qu'une partie du produit des prélèvements est directement redistribuée aux agents économiques, essentiellement sous forme de prestations sociales pour les ménages et de subventions pour les entreprises. En éliminant ces flux, on obtient donc le montant des prélèvements nécessaires au fonctionnement propre des administrations publiques. L'INSEE présentait, dans la base 80, un taux de ce type en retranchant des prélèvements obligatoires effectifs les montants de transferts nets versés par les administrations publiques mais en y ajoutant aussi leurs cotisations sociales fictives. Le montant ainsi obtenu était rapporté au PIB total alors que, comme dans les cas précédents, il serait préférable de ne considérer que le PIB marchand. Une étude publiée par l'OCDE en 1998 a montré que ce taux est moins élevé en France que dans la moyenne des pays

---

<sup>26</sup> Cf. Alain Euzéby, "*Les prélèvements obligatoires*", Que sais-je ? n° 2672, PUF, 1992.

développés et qu'il est resté remarquablement stable depuis 1959, à environ 17 % du PIB<sup>27</sup>.

Ce type de taux a le mérite de montrer que les administrations publiques redistribuent une large part des sommes qu'elles prélèvent. Mais il peut présenter le risque de laisser supposer que l'autre partie de ces sommes est purement et simplement retirée du circuit économique alors qu'elle y retourne bel et bien sous la forme de rémunérations de fonctionnaires, de dépenses d'investissements et autres achats de biens et services.

### 3. Les taux de prélèvements élargis

Ils résultent de la prise en compte de certaines sources de financement des dépenses publiques autres que les prélèvements obligatoires tels qu'ils sont habituellement définis. Ainsi peut-on inclure au numérateur du rapport l'ensemble des cotisations sociales obligatoires, fictives et effectives qui ne sont pas perçues par les administrations publiques.

Dans une conception dépassant plus largement le cadre des prélèvements obligatoires, on peut aussi prendre en compte le besoin de financement des administrations publiques, c'est-à-dire les sommes qu'elles peuvent être amenées à emprunter pour exercer leurs fonctions : on obtient ainsi, en supposant que les emprunts sont des prélèvements fiscaux différés, le niveau des prélèvements obligatoires qui assurerait l'équilibre des finances publiques.

### 4. Les autres types de taux de prélèvements

La plupart résultent des diverses combinaisons possibles des critères de définition du numérateur et du dénominateur (prélèvements consolidés ou non, bruts ou nets, élargis ou non ; PIB marchand ou PIB total), ainsi que des degrés de consolidation, de l'élargissement ou de la prise en considération des flux qui reviennent aux agents économiques privés. L'INSEE publiait, par exemple, dans la base 80, un taux de prélèvements nets consolidés où la part des dépenses nettes dans le PIB était obtenue en calculant le numérateur de la façon suivante :

Prélèvements obligatoires effectifs :

- prélèvements de la CEE
- transferts nets versés par les administrations publiques
- consommation individualisable de services non marchands
- + cotisations fictives des administrations publiques
- + besoins de financement des administrations publiques
- = dépenses nettes de transferts et de services individualisables.

---

<sup>27</sup> Willem Adema et Marcel Einerhand, « *The growing role of social benefits* », *OCDE working papers*, 17 avril 1998.

Parmi d'autres indicateurs proposés<sup>28</sup>, on mentionnera celui qui exprime la part du PIB non marchand public (créé par les administrations publiques) dans le PIB total : il se fonde sur l'idée selon laquelle les administrations publiques ont une activité productive créatrice de valeur ajoutée et que les prélèvements obligatoires qui la financent ne sont finalement que le prix collectif de cette production publique ; la fraction des prélèvements obligatoires qui finance le PIB non marchand public ne peut donc être considérée comme un poids exercé sur l'activité productive, « *pas plus que le prix du pain n'est le poids exercé par la boulangerie sur les revenus privés* »<sup>29</sup>. Cet indicateur mesure ainsi la part des administrations publiques dans la création du PIB total.

On constate, s'agissant des indicateurs de l'INSEE, que les taux présentaient une forte dispersion et s'échelonnaient, en 1997, de 13,2 % à 48,9 % du PIB.

---

<sup>28</sup> Cf. notamment Pierre Uri et Bruno Théret, « *Six indicateurs théoriques de pression fiscale confrontés aux taux usuels des prélèvements obligatoires* », Revue française de finances publiques n° 33, 1991.

<sup>29</sup> Pierre Uri et Bruno Théret, « *La pression fiscale : une limite à l'intervention publique ?* », Critiques de l'économie politique n° 21, octobre-décembre 1982.

Tableau 4 : Des prélèvements obligatoires aux dépenses  
des administrations publiques :  
une application au cas français (1990 et 1997)

	1990	1997
En millions de francs		
<sup>(1)</sup> Prélèvements obligatoires effectifs	2 845 354	3 748 172
<sup>(2)</sup> - Prélèvements de la C.E.E.	60 840	88 282
<sup>(3)</sup> = Prélèvements obligatoires effectifs des administrations publiques	2 784 514	3 659 890
<sup>(4)</sup> + Cotisations sociales fictives des A.P.U.	110 837	158 186
<sup>(5)</sup> - Transferts nets versés par les A.P.U.	1 580 491	2 188 436
<sup>(6)</sup> = Prélèvements nets de transfert	1 314 860	1 629 640
<sup>(7)</sup> + Besoin de financement	101 089	281 225
<sup>(8)</sup> = Dépenses nettes de transfert des A.P.U.	1 415 949	1 910 865
<sup>(9)</sup> - Consommation individualisable de services non marchands	602 199	837 165
<sup>(10)</sup> = Dépenses nettes de transfert et de services individualisables	813 750	1 073 700
<sup>(11)</sup> Prélèvements obligatoires effectifs consolidés	2 618 475	3 425 837
<sup>(12)</sup> Prélèvements nets consolidés	1 148 821	1 395 587
<sup>(13)</sup> Autres prélèvements	66 784	72 492
En %		
<sup>(1)</sup> / PIB : Taux de prélèvements obligatoires	43,7	46,1
<sup>(3)</sup> / PIB : Taux de prélèvements obligatoires des adm. publiques	42,8	45,0
<sup>(6)</sup> / PIB : Taux de prélèvements nets de transferts	20,2	20,0
<sup>(8)</sup> / PIB : Part des dépenses propres dans le PIB	21,8	23,5
<sup>(10)</sup> / PIB : Part des dépenses nettes dans le PIB	12,5	13,2
<sup>(1+4+13)</sup> / PIB : Taux de prélèvements élargis	46,4	48,9
<sup>(11)</sup> / PIB : Taux de prélèvements consolidés	40,2	42,1
<sup>(12)</sup> / PIB : Taux de prélèvements nets consolidés	17,6	17,2

Les lignes du tableau correspondent aux définitions suivantes :

<sup>(1)</sup> Impôts liés à la production et à l'importation, impôts courants sur le revenu et le patrimoine, cotisations sociales effectives, impôts en capital reçus par les administrations publiques et les institutions communautaires européennes.

<sup>(2)</sup> Impôts liés à la production et à l'importation et ressources propres autres que T.V.A. et droits de douane reçus par les institutions communautaires européennes.

<sup>(3)</sup> Cotisations sociales fictives reçues par les A.P.U..

<sup>(5)</sup> Subventions d'exploitation, Prestations sociales, Transferts courants aux administrations privées, Coopération internationale courantes, Transferts courants divers, Aides à l'investissement, Autres transferts en capital versés par les A.P.U. nets de ceux qu'elles reçoivent. Les flux nets de coopération internationale courante pourraient aussi être considérés comme des dépenses et non comme des transferts des A.P.U.

<sup>(9)</sup> La consommation individualisable est la somme des consommations finales de services non marchands de sécurité sociale, d'enseignement, de santé, d'action sociale et de services récréatifs, culturels et sportifs.

<sup>(11)</sup> et <sup>(12)</sup> Correspondent respectivement aux lignes 3 et 6 après déduction des prélèvements obligatoires que se versent entre elles les A.P.U. et des cotisations sociales fictives pour la ligne 6.

<sup>(13)</sup> Cotisations sociales obligatoires effectives reçues par les P.T.T. et cotisations sociales fictives autres que celles des administrations publiques. Cette ligne ne comprend pas les cotisations sociales aux sociétés mutualistes, qui sont des cotisations volontaires.

Source : Comptes nationaux, base 80.

On trouve, au demeurant, un indice probant du caractère imparfait de la mesure habituelle des prélèvements obligatoires, dans le choix, par Eurostat, conformément aux conclusions d'un groupe de travail en juin 2001, de publier

non pas un taux mais quatre, allant d'une définition restreinte à une définition large : en 2002, ce taux variait selon l'indicateur entre 39 % et 41,7 % dans l'Union à 15 et entre 40,8 % et 42,2 % dans la zone euro (entre 43,5 % et 45,8 % pour la France), ce qui illustre la variété des significations et interprétations possibles de la « *pression fiscale* ».

Tableau 5 : Les indicateurs des prélèvements obligatoires en 1995 et 2002 dans l'Union européenne à 15

(% du PIB)

	1995	2002
<b>Indicateur 1</b>		
Union européenne (15)	39,3	39,0
Zone euro	40,7	40,8
France	43,3	43,5
<b>Indicateur 2</b>		
Union européenne (15)	40,6	40,5
Zone euro	41,0	41,0
France	43,7	43,9
<b>Indicateur 3</b>		
Union européenne (15)	41,8	41,5
Zone euro	42,3	42,1
France	45,4	45,8
<b>Indicateur 4</b>		
Union européenne (15)	42,0	41,7
Zone euro	42,5	42,2
France	45,4	45,8

**Indicateur 1 (Total des impôts et cotisations sociales obligatoires)** = impôts sur la production et les importations + impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. + impôts en capital – transferts en capital des administrations publiques vers les secteurs concernés correspondant à des cotisations sociales notifiées mais non susceptibles d'être perçues + cotisations sociales effectives obligatoires à payer aux administrations de sécurité sociale.

**Indicateur 2 (Total des impôts et cotisations sociales effectives obligatoires à payer aux administrations publiques, y compris aux administrations en tant qu'employeur)** = Indicateur 1 + cotisations sociales effectives obligatoires à payer à l'administration centrale, aux administrations d'Etats fédérés et aux administrations locales en tant qu'employeur.

**Indicateur 3 (Total des impôts et cotisations sociales obligatoires à payer aux administrations publiques, y compris aux administrations en tant qu'employeur)** = Indicateur 2 + cotisations sociales imputées à payer aux administrations publiques en tant qu'employeur.

**Indicateur 4 (Total des impôts et cotisations sociales à payer aux administrations publiques, y compris les administrations en tant qu'employeur)** = Indicateur 3 + cotisations sociales effectives volontaires à payer aux administrations publiques.

Source : Eurostat.

Au terme de ce panorama, on demeure cependant sceptique quant à la possibilité d'élaborer un indicateur global utile à l'analyse économique et à même de synthétiser à la fois des choix de société, les modalités de leur mise en œuvre et leurs coûts de gestion. Toute donnée de cette nature ne peut que focaliser les débats sur ce dernier aspect, au risque de rejeter dans l'ombre les premiers ou de rendre subalterne l'examen approfondi des secondes alors que c'est sans doute dans ce domaine que les comparaisons internationales peuvent être les plus utiles pour aider à déterminer les démarches les plus efficaces.

### III - DE GRANDES DIFFÉRENCES ENTRE PAYS DE NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT COMPARABLE

Avec tous les aléas de sa mesure qui ont été décrits dans la première partie de ce chapitre et malgré le peu d'enseignements qu'il apporte en termes d'analyse, le taux de prélèvements obligatoires s'est imposé en tant qu'indicateur-clé du débat économique et social. Tout en gardant en mémoire ses imperfections et le fait qu'il traduit avant tout des options fondamentales qui sont le choix des citoyens, il n'est donc pas inutile de fournir des repères en la matière. Plus qu'au niveau lui-même des prélèvements obligatoires dans l'Union européenne, on s'attachera, dans cette partie, à en mesurer les évolutions récentes et surtout à mettre en évidence les différences de nature des prélèvements d'un pays à l'autre.

#### A - DES TENDANCES DIVERGENTES ENTRE LES ÉTATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Les efforts pour maîtriser la hausse des prélèvements obligatoires sont également partagés par les différents Etats de l'OCDE : si le taux de prélèvements obligatoires s'est accru fortement du milieu des années 1960 à la fin des années 1980 (+ 9 points entre 1965 et 1990), il a connu une augmentation moins forte au cours de la dernière décennie (+ 1,9 point de 1991 à 2000), et même une légère décline entre 2000 et 2002 (- 0,9 point). Le résultat de ces évolutions divergentes était, au début des années 2000, un poids beaucoup plus important des prélèvements obligatoires en Europe continentale (et plus particulièrement dans les pays scandinaves) que dans les pays « *anglo-saxons* » : en 2002, ils représentaient près de 50 % du PIB en Suède, 48,9 % au Danemark et 44,6 % en France et en Belgique, contre moins de 30 % aux Etats-Unis, au Japon et en Irlande. Le Royaume-Uni, les pays du Sud de l'Europe, mais aussi la Pologne, la République tchèque ou la Hongrie, présentent une situation intermédiaire, autour de 40 % du PIB.

Comme on le sait, cette comparaison est cependant trompeuse car elle inclut, dans les pays d'Europe continentale, l'assurance sociale qui, dans les pays « *anglo-saxons* », est largement du ressort de l'assurance privée : en France, par exemple, la fonction assurancielle (vieillesse, santé, emploi) absorbe plus de 20 % du budget des administrations publiques, soit environ 10 % du PIB ; cette différence explique la moitié de l'écart de pression fiscale entre la France et les Etats-Unis ; dans ce pays, ce sont principalement les entreprises et les salariés eux-mêmes qui financent l'assurance maladie et qui abondent les fonds de pension. Avant de traduire des écarts d'efficacité entre sphères publiques, les écarts de pression fiscale entre pays reflètent donc bien plutôt des choix d'organisation de l'assurance sociale. L'évolution future dépendra de la manière dont sera financé le vieillissement de la population, son coût (retraite et santé) étant estimé à plusieurs points de PIB dans la plupart des pays occidentaux.

### 1. Le niveau des prélèvements obligatoires en Europe

On peut distinguer quatre groupes de pays en fonction de leur niveau de recettes fiscales en 2003<sup>30</sup> :

- six pays (la Belgique, le Danemark, la France, l'Autriche, la Finlande et la Suède) se situaient nettement au-dessus de la moyenne de l'Union à 25, avec de 51,4 % du PIB en Suède à 44,8 % en Autriche ;
- un deuxième groupe comprenant l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et la Slovénie affichait des niveaux avoisinant la moyenne de l'Union à 25, dans une fourchette comprise entre 43,2 % du PIB en Italie et 40,3 % en Slovénie ;
- le troisième groupe (et le plus nombreux) était formé de la République tchèque, de l'Estonie, de la Grèce, de l'Espagne, de Chypre, de la Hongrie, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal et du Royaume-Uni. Ces pays affichaient des niveaux de recettes fiscales inférieurs à la moyenne de l'Union à 25, entre 39,3 % du PIB aux Pays-Bas et 33,4 % en Estonie ;
- dans quatre pays enfin (Irlande, Lettonie, Lituanie et Slovaquie), le niveau des recettes fiscales rapportées au PIB était relativement faible, aux alentours de 30 %. Le pourcentage était légèrement supérieur à ce seuil en Irlande (31,2 %) et en Slovaquie (30,9 %) mais il lui était inférieur en Lettonie (29,1 %) et en Lituanie (28,7 %).

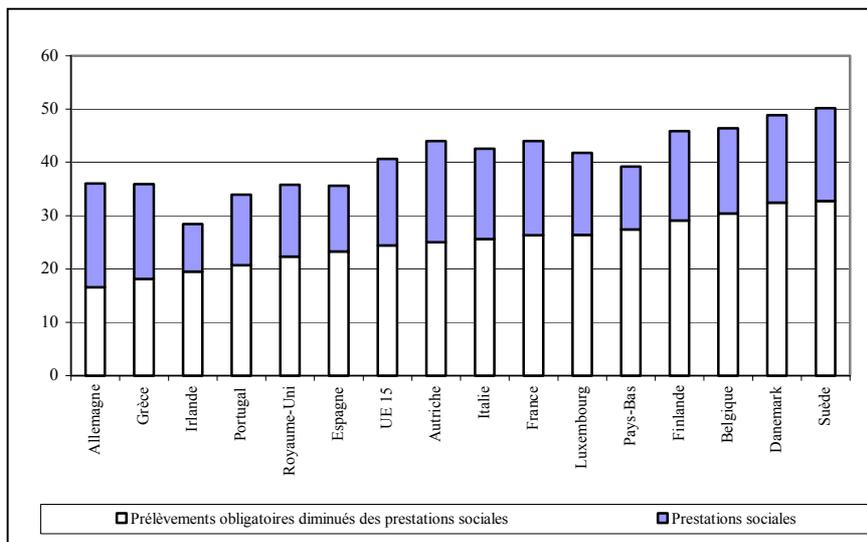
Ces niveaux, très hétérogènes, sont fortement dépendants de la spécificité des systèmes de protection sociale en vigueur dans les différents pays de l'Union européenne. Lorsqu'on déduit des prélèvements obligatoires les prestations sociales versées par les administrations publiques, les écarts s'amoindrissent significativement et le « *classement* » des pays s'en trouve modifié.

---

<sup>30</sup> On désignera dans cette partie par « *recettes fiscales* », l'ensemble des impôts, taxes et cotisations sociales.

Graphique 1 : Recettes fiscales et prestations sociales dans l'Union à 15 en 2002

(En % du PIB)



Source : OCDE, graphique Conseil économique et social.

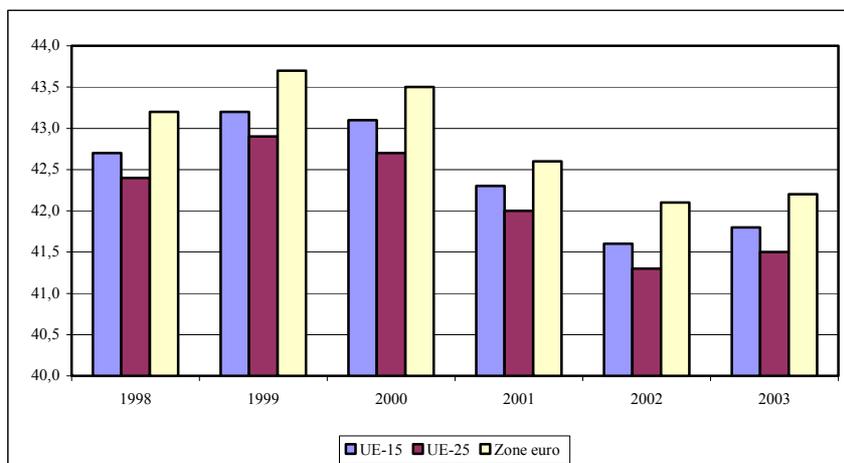
On observe néanmoins des différences prononcées qui, pour une part, puisent leur source dans l'histoire et les traditions de chaque pays. Les dépenses militaires et le poids des dépenses relatives à l'instruction publique ne sont évidemment pas sans effet sur le niveau des prélèvements obligatoires. D'autres choix, tels que l'importance des moyens consacrés à une lutte déterminée contre le chômage ont également une influence certaine sur ce niveau : le Danemark, souvent cité en exemple pour son système de flexisécurité consacrait au total, entre mesures actives et indemnisation du chômage, 6,3 % de son PIB à l'emploi (4,1 % en France). Enfin, une partie significative des recettes fiscales résulte du besoin de financement de la dette accumulée dans certains pays (près de 2,5 % du PIB par an en France).

## 2. Les évolutions récentes

En 2003 (dernière année pour laquelle on dispose de données harmonisées relativement exhaustives), les recettes fiscales dans l'Union européenne, exprimées en pourcentage du PIB, ont légèrement augmenté par rapport à l'année précédente. Cette hausse est intervenue après une évolution généralement baissière depuis 1999. Dans l'Union à 25, les chiffres sont passés de 41,3 % en 2002 à 41,5 % en 2003, contre 42,9 % en 1999. Une tendance similaire est observée pour l'Union à 15 et dans la zone euro.

Graphique 2 : Recettes fiscales dans l'Union à 15, dans l'Union à 25 et dans la zone euro (1998-2003)

(en % du PIB)



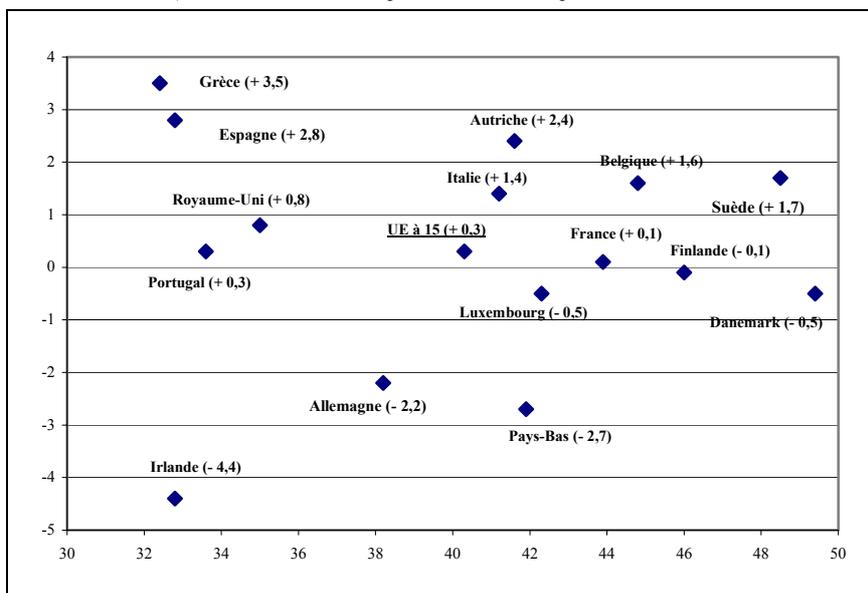
Source : Eurostat, graphique Conseil économique et social.

La baisse des recettes fiscales perçues par les administrations publiques dans l'Union à 25 entre 2000 et 2003 s'explique principalement par la diminution du produit de l'impôt sur le revenu et le patrimoine, qui est passé de 14,0 % du PIB à 12,7 %. On note, en outre, un faible tassement des recettes des impôts sur la production et les importations, de 14,3 % à 14,0 % du PIB. Dans l'Union à 25, les recettes liées aux cotisations sociales sont restées stables, de l'ordre de 13,4 % du PIB en 2003 (13,3 % en 2000). Les tendances par type d'impôt pour l'Union à 15 et la zone euro ont été parallèles à celles observées pour l'Union à 25. Les recettes fiscales versées aux institutions de l'Union ont régressé tant dans la zone euro que dans l'Union à 15, de 0,6 % du PIB en 1999 à 0,4 % en 2002.

Cette évolution recouvre cependant d'importantes divergences entre les Etats-membres qui ne sont pas corrélées au niveau de prélèvements obligatoires atteint dans chaque pays comme on le constate sur la période 1995-2002.

Graphique 3 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires entre 1995 et 2002 dans l'Union européenne à 15

(en % du PIB 1995 et en points de % du PIB pour l'évolution entre 1995 et 2002)



Source : OCDE, graphique Conseil économique et social

Depuis le début de la présente décennie, quatre groupes se distinguent encore :

- le premier comprend la République tchèque, l'Estonie, l'Espagne, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie. Dans ces Etats-membres, les recettes fiscales n'ont pas cessé d'augmenter chaque année et se situaient, en 2003, à un niveau encore plus élevé qu'en 2002 (sauf à Malte, où le niveau de 2003 était très légèrement inférieur à celui de 2002, après quatre années de hausse) : en République tchèque et au Luxembourg par exemple, les recettes fiscales sont passées de, respectivement, 34,5 % et 41,4 % du PIB à 36,2 % et 42,3 % ;
- le deuxième groupe inclut l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande, dont les recettes fiscales ont diminué chaque année depuis 2000 ou 2001 (dans le cas de l'Autriche). Aux Pays-Bas et en Finlande, les recettes sont tombées de, respectivement, 41,5 % et 48,2 % du PIB à 39,3 % et 45,1 % du PIB. En Allemagne elles ont chuté de 44,0 % à 41,7 % (même niveau qu'en 2002) ;

- le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Suède et le Royaume-Uni forment le troisième groupe. Les recettes fiscales ont suivi à peu près la même évolution que pour l'ensemble de l'Union, c'est-à-dire une diminution jusqu'en 2002, suivie par une légère remontée en 2003 : en France et au Royaume-Uni, les montants perçus sont passés de, respectivement, 46,8 % et 38,7 % du PIB à 45,6 % et 37,0 % en 2002, avant de repartir très légèrement à la hausse avec 45,7 % et 37,1 % en 2003 ;
- enfin, le quatrième et dernier groupe comprend la Belgique, la Grèce, Chypre et la Slovaquie, pour lesquels aucune tendance claire ne se dégage sur la période observée. Les chiffres sont stables en Belgique, en hausse à Chypre et en baisse en Grèce et en Slovaquie.

#### B - L'ASSIETTE DES PRÉLÈVEMENTS DEMEURE HÉTÉROGÈNE AU SEIN DE L'UNION

Les trois catégories de prélèvements les plus importantes dans les pays de l'OCDE sont l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales et les impôts sur la consommation (au premier rang desquels la TVA) : à elles trois, elles représentent ainsi plus de 80 % des prélèvements obligatoires en France. Le poids relatif des différents impôts varie toutefois considérablement selon les pays.

##### 1. La répartition des prélèvements selon leur nature

Selon la nomenclature d'Eurostat, les recettes fiscales perçues par les administrations publiques se décomposaient, en 2003, en trois grandes catégories (dont les codes de classification du SEC 95 sont indiqués ci-après entre parenthèses) : impôts sur la production et les importations (D.2), impôts sur le revenu et le patrimoine (D.5) et cotisations sociales effectives (D.611), d'une importance variable d'un Etat-membre à l'autre :

- les impôts sur la production et les importations représentaient 14,0 % pour l'Union à 25 (14,0 % pour l'Union à 15 et 13,9 % pour la zone euro). Au niveau des Etats membres, cette catégorie avait le plus de poids en Suède (17,5 %), au Danemark (17,4 %) et à Chypre (17,0 %) et le moins de poids en République tchèque (11,4 %) et en Lettonie (11,5 %). Les impôts sur la production et les importations se subdivisent en impôts sur les produits (D.21), qui comprennent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les autres impôts sur la production (D.29). Dans l'ensemble de l'Union, les recettes générées par les impôts sur les produits comptent pour 80 % des recettes totales des impôts sur la production et les importations, une proportion qui atteint presque 99 % en Finlande<sup>31</sup> ;

---

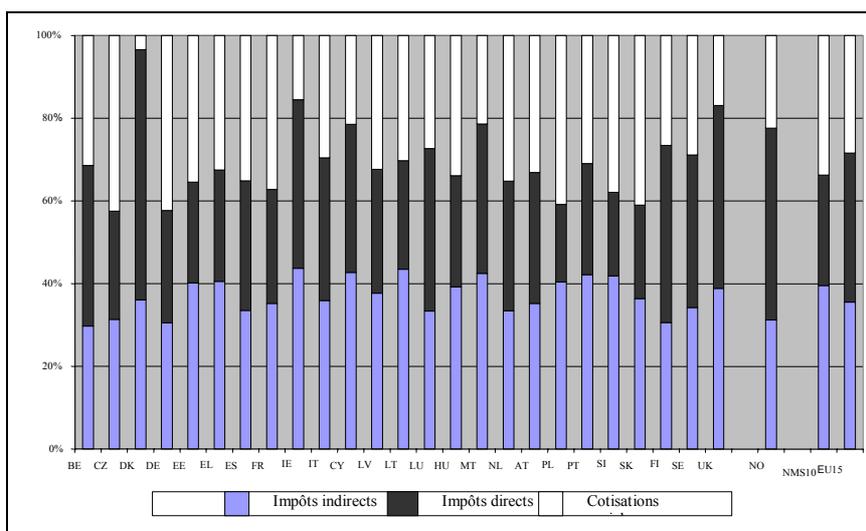
<sup>31</sup> Les nouveaux Etats membres n'ont commencé à reverser une partie des recettes des impôts sur les produits aux institutions de l'Union qu'à compter de l'année de leur pleine adhésion, c'est-à-dire en 2004.

- le produit des impôts sur le revenu et le patrimoine (D.5), catégorie qui recouvre les impôts courants (D.59), se montait à 12,7 % du PIB dans l'Union à 25 ainsi qu'à, respectivement, 13,0 % et 11,8 % dans l'Union à 15 et la zone euro. Toutefois, ce pourcentage variait nettement d'un Etat membre à l'autre : de 29,5 % au Danemark, 18,6 % en Suède, 18,2 % en Finlande et 17,1 % en Belgique à 8,4 % en Slovénie, 8,1 % en Lituanie, 7,3 % en Slovaquie et 7,2 % en Pologne. Le résultat comparativement élevé du Danemark s'explique par le fait que la plupart des dépenses de protection sociale sont financées par l'impôt sur le revenu, raison pour laquelle le poste des cotisations sociales (D.611) affiche un résultat si faible pour ce pays ;
- les cotisations sociales effectives obligatoires et volontaires (D.611), versées essentiellement aux caisses de sécurité sociale et qui comprennent les montants dus aux administrations publiques en tant qu'employeur, représentaient 13,4 % du PIB pour l'Union à 25 (13,4 % pour l'Union à 15 et 15,1 % pour la zone euro). Comme pour les impôts sur le revenu, de fortes divergences sont constatées entre les pays : les recettes oscillaient entre, d'une part, 17,5 % du PIB en Allemagne, 16,6 % en France, 15,1 % en République tchèque et 14,9 % en Slovénie et, d'autre part, 7,3 % à Chypre et au Royaume-Uni, 6,6 % à Malte, 4,6 % en Irlande et 1,7 % au Danemark.

Outre ces trois grandes composantes, les recettes fiscales comprennent trois autres postes de moindre importance :

- les impôts sur le capital, qui s'élevaient à 0,4 % pour l'Union à 25 (0,5 % pour l'Union à 15 et la zone euro), représentaient une part comprise entre 1,6 % du PIB en Italie (en hausse par rapport au chiffre de 0,2 % enregistré en 2002, et cela grâce à une amnistie fiscale) et 0,1 % à Chypre, en Hongrie, à Malte, en Autriche, au Portugal et en Suède ;
- les cotisations sociales imputées (qui représentent la contrepartie de prestations sociales non capitalisées versées par les administrations publiques en tant qu'employeur) sont une composante des recettes fiscales, d'une importance plus limitée. Elles comptent pour 0,9 % du PIB dans l'Union à 25, 2,4 % en Grèce, 2,1 % en Belgique, mais seulement 0,1 % en Hongrie ;
- enfin, les transferts en capital des administrations publiques vers d'autres secteurs de l'économie (D.955) correspondant à des impôts et cotisations sociales notifiés mais non susceptibles d'être perçus, doivent être pris en compte pour le calcul des recettes fiscales (et être déduits des composantes susmentionnées) : en 2003, dans les pays qui utilisent cette méthode de comptabilisation, ce poste représentait 0,8 % du PIB en Pologne, 0,6 % en Espagne et 0,4 % en Slovaquie, mais seulement 0,1 % au Danemark, en Grèce, en France et en Lituanie.

Graphique 4 : La structure des prélèvements obligatoires en Europe en 2002



Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

Tableau 6 : Ventilation des recettes fiscales par pays et par grande catégorie d'impôts en 2003 (en % du PIB)

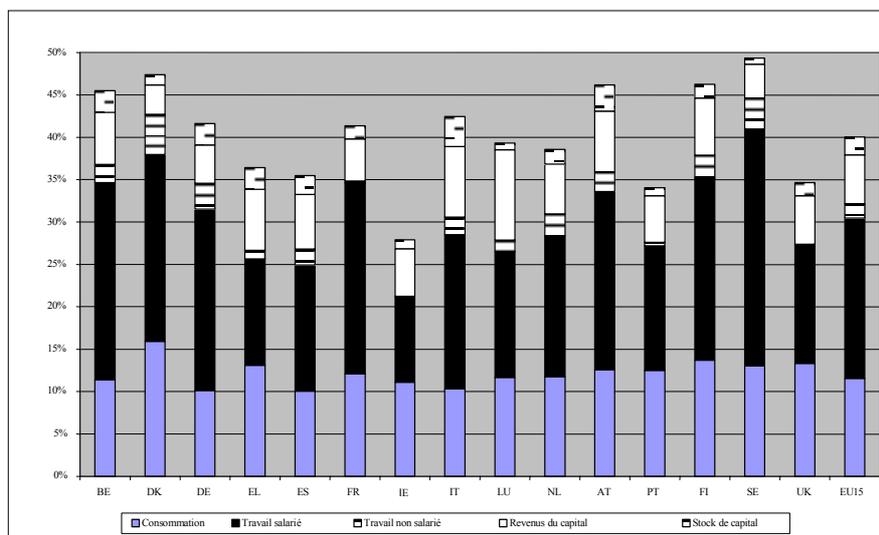
2003	UE 25	UE 15	Zone euro	BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK
D.2	14,0	14,0	13,9	13,9	11,4	17,4	12,4	13,1	14,4	12,5	15,6	13,0	14,8	17,0	11,5	11,9	13,9	16,6	13,9	13,3	15,1	15,3	16,0	16,8	11,6	14,4	17,5	13,7
D.21	11,7	11,6	11,4	11,9	10,8	15,6	10,6	12,4	14,0	11,3	11,6	12,3	11,1	15,2	11,1	11,4	12,3	16,3	13,5	12,2	11,9	13,2	14,6	13,8	10,7	14,2	13,2	12,0
D.211	7,0	7,0	6,8	7,0	6,5	9,7	6,5	8,9	7,8	6,3	7,2	7,2	6,1	9,2	7,3	6,9	6,5	9,1	7,1	7,7	7,9	8,2	8,5	8,9	6,8	8,6	9,2	7,1
D.212	0,4	0,4	0,5	0,9	1,3	0,2	0,8	0,0	0,1	0,1	0,1	1,6	0,1	2,0	0,3	0,5	4,7	1,1	1,0	1,6	0,2	1,0	0,3	0,9	1,4	0,1	0,1	0,2
D.214	4,2	4,3	4,1	4,0	3,0	5,8	3,3	3,5	6,1	4,8	4,3	3,6	4,9	4,0	3,5	4,0	1,0	6,1	5,4	3,0	3,8	4,0	5,8	4,0	2,4	5,5	3,8	4,7
D.29	2,3	2,4	2,5	2,0	0,6	1,8	1,8	0,7	0,4	1,2	3,9	0,7	3,7	1,8	0,4	0,6	1,7	0,3	0,4	1,1	3,2	2,1	1,4	2,9	0,9	0,2	4,3	1,7
D.5	12,7	13,0	11,8	17,1	9,8	29,5	10,6	8,7	8,8	10,6	11,2	12,2	13,7	10,0	8,5	8,1	15,7	9,7	12,0	11,2	13,3	7,2	9,3	8,4	7,3	18,2	18,6	15,4
D.31	11,9	12,1	11,2	16,5	9,5	28,6	10,3	8,7	8,3	10,2	10,3	11,9	13,2	9,1	7,4	8,1	15,0	9,3	11,0	10,1	12,8	6,3	9,1	8,1	7,0	17,5	18,3	13,2
D.59	0,8	0,8	0,6	0,6	0,3	0,8	0,3	0,0	0,5	0,4	0,9	0,3	0,5	0,8	1,1	0,0	0,8	0,4	1,0	1,1	0,5	0,9	0,2	0,3	0,3	0,7	0,4	2,1
D.91	0,4	0,5	0,5	0,5	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,4	0,6	0,2	1,6	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,1	0,2
D.2+D.5- D.91	27,2	27,4	26,2	31,5	21,2	47,1	23,2	21,9	23,4	23,5	27,3	25,3	30,1	27,0	20,0	20,1	29,9	26,4	26,1	24,8	28,5	22,5	25,4	25,2	18,8	32,9	36,3	29,3
D.611	13,4	13,4	15,1	14,6	15,1	1,7	17,5	11,5	12,9	12,8	16,6	4,6	12,9	7,3	9,0	8,7	11,5	12,7	6,6	14,5	14,6	14,1	11,8	14,9	12,4	12,2	14,4	7,3
D.612	0,9	1,0	1,1	2,1	0,0	1,0	1,0	-	2,4	0,8	1,8	1,4	0,3	0,0	0,2	0,0	0,9	0,1	1,5	0,0	1,7	0,0	1,0	0,3	0,1	-	0,8	0,5
D.995	-	-	-	-	-	0,1	-	-	0,1	0,6	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	0,8	-	0,0	0,4	-	-	0,0
D.2+D.5+ D.91+D.611+ D.612+D.995	41,5	41,8	42,2	48,1	36,2	49,8	41,7	33,4	38,6	36,5	45,7	31,2	43,2	34,3	29,1	28,7	42,3	39,2	34,2	39,3	44,8	35,8	38,1	40,3	30,9	45,1	51,4	37,1

BE : Belgique ; CZ : République tchèque ; DK : Danemark ; DE : Allemagne ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FR : France ; IE : Irlande ; CY : Chypre ; LV : Lettonie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; HU : Hongrie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; AT : Autriche ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; SI : Slovénie ; SK : Slovaquie ; FI : Finlande ; SE : Suède ; UK : Royaume-Uni.  
D.2 : Impôts sur la production et les importations ; D.21 : Impôts sur les produits ; D.211 : Taxes du type TVA (axe sur la valeur ajoutée) ; D.212 : Impôts et droits sur les importations, à l'exclusion de la TVA ; D.214 : Impôts sur les produits, à l'exclusion de la TVA et des impôts sur les importations ; D.29 : Autres impôts sur la production ; D.5 : Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. ; D.51 : Impôts sur le revenu ; D.59 : Autres impôts courants ; D.91 : Impôts sur le capital ; D.2-D.5-D.91 : Total des recettes fiscales ; D.611 : Cotisations sociales effectives ; D.612 : Cotisations sociales imputées ; D.995 : Transferts en capital des administrations publiques vers les secteurs concernés correspondant à des impôts et cotisations sociales notifiés mais non susceptibles d'être perçus ; D.2-D.5-D.91+D.611+D.612+D.995 : Produit total des impôts et cotisations sociales (cotisations sociales imputées après déduction des montants notifiés mais non susceptibles d'être perçus).  
Source : Eurostat.

## 2. La répartition des prélèvements selon leur fonction économique

La classification entre impôts directs et indirects et cotisations sociales est cependant assez frustrante. D'un point de vue économique et social, il est plus intéressant d'opérer un regroupement des prélèvements selon leur fonction économique. La Commission européenne a ainsi distingué les trois grandes assiettes que sont la consommation, le travail (incluant les prélèvements sur les salaires différés) et le capital (les revenus et les stocks)<sup>32</sup>.

Graphique 5 : Répartition des prélèvements par fonction économique



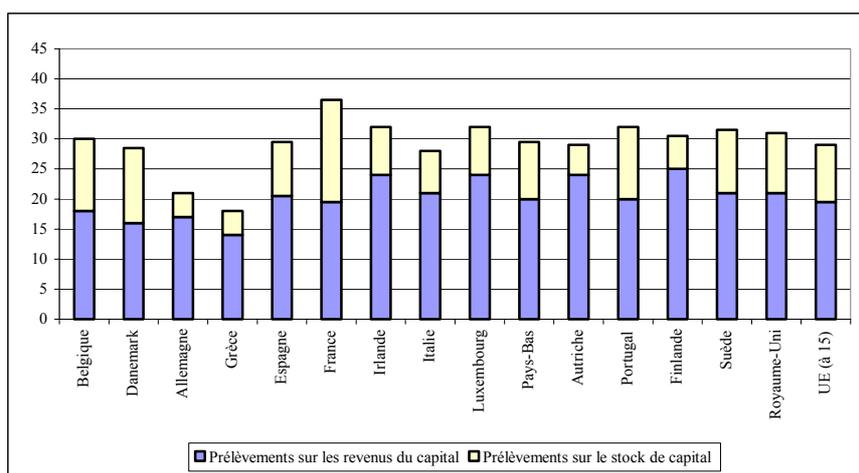
Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

<sup>32</sup> Si l'affectation des prélèvements proportionnels ne pose pas de problème, il n'en est pas de même des prélèvements progressifs. L'unité « *Economie et fiscalité* » de la Commission européenne travaille en étroite collaboration avec les services fiscaux nationaux pour déterminer la répartition du produit de l'impôt sur le revenu progressif en fonction de la composition des revenus.

### 2.1. Les prélèvements sur le capital

Le graphique suivant porte sur les taux implicites<sup>33</sup> pour 2002, avec une indication sur la variabilité depuis 1995. Il permet d'analyser l'importance relative de l'imposition sur le revenu du capital et sur les stocks de capitaux<sup>34</sup>. Il en ressort que la France se situe dans le haut du classement essentiellement du fait de la fiscalité sur les stocks, en raison du rôle spécifique joué dans notre pays par la taxe professionnelle et l'impôt sur la fortune mais aussi de l'importance de la fiscalité immobilière.

Graphique 6 : Les taux implicites d'imposition du capital en 2002



Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

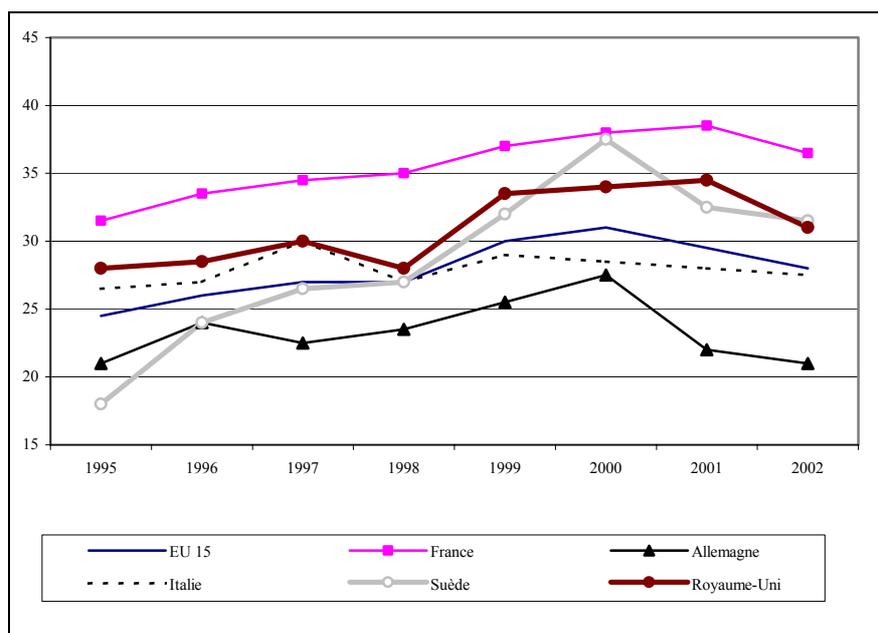
<sup>33</sup> Les taux implicites de taxation sont calculés *a posteriori* par la Commission européenne pour permettre une analyse plus fine de la pression fiscale que la simple division des recettes fiscales par le PIB. Celle-ci souffre, en effet, d'une déficience importante tenant à ce que la base fiscale peut fluctuer bien plus que le PIB : c'est le cas notamment pour les impôts sur les bénéfices des sociétés, une baisse des recettes rapportées au PIB pouvant être due à une mauvaise conjoncture et non à une baisse du taux de l'impôt ; de la même façon, l'augmentation des recettes des impôts sur le travail peut être liée à une amélioration de l'emploi. Afin d'éliminer ces biais, les taux implicites rapportent les revenus fiscaux agrégés à la base taxable potentielle pour chaque fonction économique, en prenant en compte l'ensemble des facteurs influençant la taxation : par exemple, la base taxable de l'impôt de solidarité sur la fortune était, en 2002, de 483,6 milliards d'euros, le produit de cet impôt était de 2,270 milliards d'euros et son taux implicite était de  $2,270/483,6 = 0,47\%$ . Les taux implicites tiennent compte de l'incidence des allègements spécifiques (crédits d'impôt, dotations aux provisions, dispositions dérogatoires en matière d'amortissement...) et intègrent l'effet de l'optimisation fiscale puisqu'ils mesurent l'impôt véritablement acquitté. En raison des difficultés que pose leur construction, ces indicateurs sont plus significatifs en évolution qu'en niveau.

<sup>34</sup> Les impôts sur le capital sont calculés pour le secteur privé et comprennent les impôts sur les profits des sociétés, sur les revenus et les cotisations sociales des travailleurs indépendants ainsi que sur les revenus du capital des ménages (rentes, dividendes et autres revenus de la propriété). Ils incluent aussi les impôts sur le stock de capital tels que ceux portant sur le capital fixe, les licences professionnelles et quelques taxes sur la production.

Le taux implicite de taxation du capital en Allemagne est faible, ce qui peut paraître paradoxal compte tenu des critiques formulées par les autorités de ce pays à l'égard des taux nominaux faibles des nouveaux états-membres. En réalité, si le taux nominal est élevé, la base taxable est étroite du fait de dispositions relativement généreuses en matière d'exonérations qui se traduisent par la faiblesse de l'indicateur. Par ailleurs, nombre de petites entreprises allemandes ne sont pas constituées en sociétés et leurs bénéfices sont taxés par le biais de l'impôt sur les personnes physiques de leurs propriétaires.

Si l'on procède à une comparaison intra-européenne, on constate que la France n'a que très légèrement diminué ce taux depuis 2000, à la différence de la Suède, mais aussi que le Royaume-Uni se situe lui aussi au-dessus de la moyenne.

Graphique 7 : Evolution du taux implicite d'imposition du capital (1995-2002)

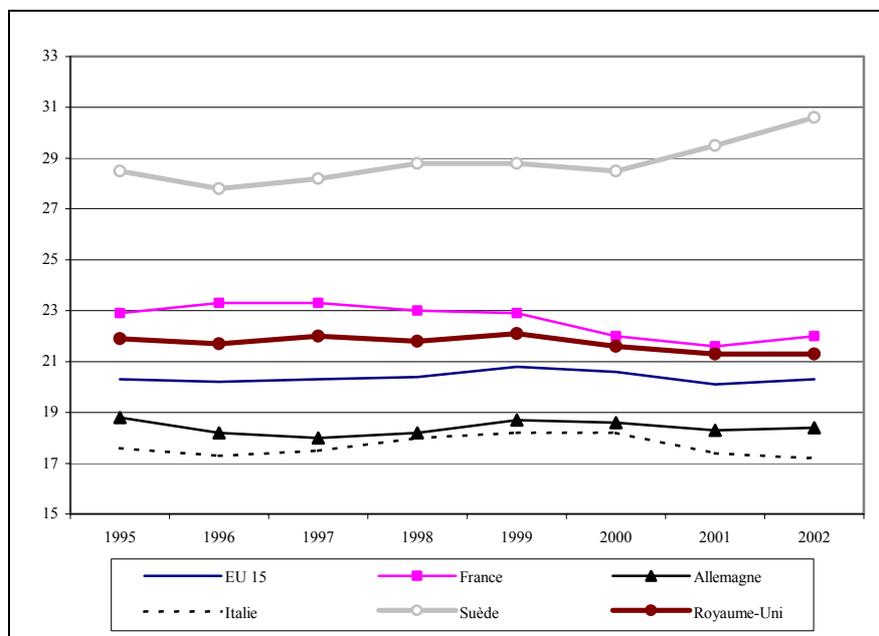


Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

### 2.2. Les prélèvements sur la consommation

Le taux implicite relatif à la consommation affiche une grande stabilité tant au niveau de l'ensemble de l'Union européenne à quinze qu'à celui des états membres. La France est proche de la moyenne alors qu'en Suède la fiscalité frappant la consommation est en croissance pour compenser des baisses portant sur d'autres types d'impôts<sup>35</sup>.

Graphique 8 : Evolution du taux implicite d'imposition sur la consommation



Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

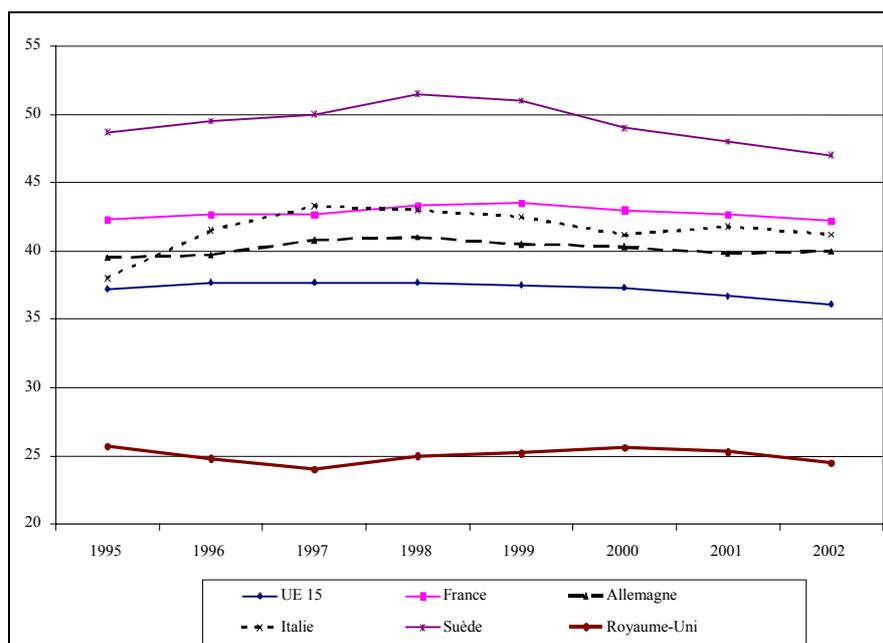
### 3. L'importance inégale des prélèvements sur le revenu

Evoqué à plusieurs reprises, le mode de financement de la protection sociale constitue la principale explication de la disparité du poids des prélèvements sur le revenu et, en conséquence, des systèmes fiscaux au sein de l'Union à 15. Ainsi la France, qui se caractérise pourtant par le faible poids de ses impôts sur le revenu - hors CSG sur les revenus salariaux -, apparaît-elle en la matière aux tous premiers rangs européens du fait du poids des cotisations sociales<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Les taxes sur la consommation sont définies comme celles portant sur les transactions entre les consommateurs finaux et les producteurs tels que les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes à l'importation et les accises.

<sup>36</sup> Les taxes sur le revenu comprennent toutes les taxes liées au salaire et directement prélevées à la source, payées par les employeurs et les employés, y compris les cotisations sociales obligatoires. Le revenu pris en compte recouvre toutes les sources à savoir le travail, les revenus sociaux tels que les pensions, les dividendes et les intérêts.

Graphique 9 : Evolution du taux implicite de prélèvement sur le revenu



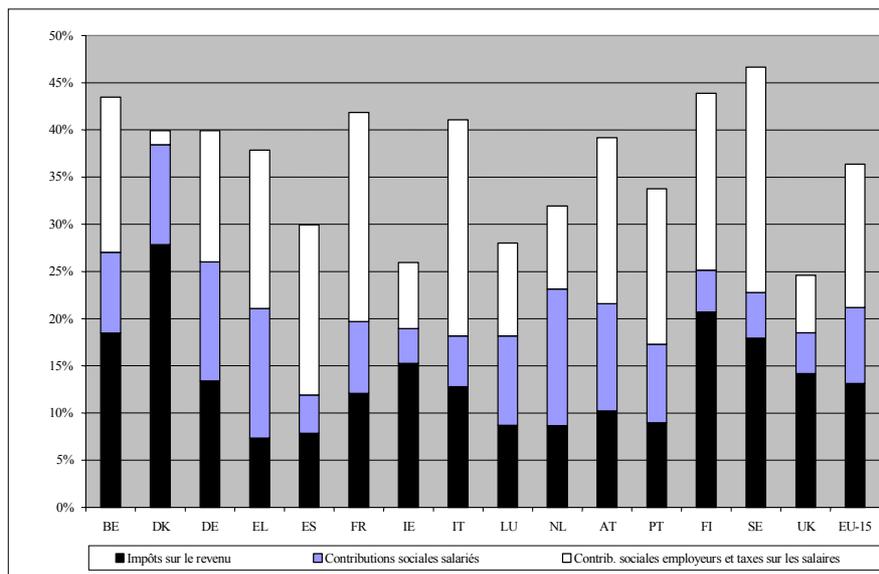
Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

Au sein de l'Union à 15, s'opposent en effet deux conceptions du financement de la protection sociale. On distingue ainsi les pays de tradition « *bismarckienne* » (Allemagne, Autriche, France, Suède, Pays-Bas) et ceux de tradition « *beveridgienne* » (Royaume-Uni, Danemark, Irlande)<sup>37</sup> : dans les premiers, les prestations sociales sont assimilées à des salaires différés ; elles sont donc financées essentiellement par des cotisations sociales assises sur les salaires ; chaque salarié cotise en sachant que ce qu'il recevra, lorsqu'il sera au chômage ou à la retraite, sera fonction du montant de sa cotisation ; dans les seconds, les prestations sociales sont interprétées comme des transferts publics et sont financées essentiellement par des impôts : les caisses d'assurance versent des allocations chômage ou des pensions de retraite largement forfaitaires, de sorte qu'il n'y a pas de lien, au niveau individuel, entre les sommes versées et les sommes reçues. Dès lors, les assiettes du financement de la protection sociale recouvrent les choix opérés en matière de fiscalité selon qu'ils privilégient les prélèvements sur le capital, la consommation ou le revenu : ainsi le Danemark et le Royaume-Uni, deux pays de tradition « *beveridgienne* », se distinguent-ils fortement l'un de l'autre.

<sup>37</sup> Cf. *infra*, chapitre III – I – A (« *De sensibles mutations en Europe dans la période récente* »).

Graphique 10 : La décomposition des prélèvements sur le travail en 2002

(en % du PIB)



Source : Eurostat, audition de M. Jean-Pierre de Laet, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

Avec le temps, l'opposition entre les deux régimes s'est cependant quelque peu estompée : les régimes « *beveridgiens* » ont introduit des mesures assurancielles tandis que les systèmes « *bismarckiens* » complétaient la couverture proposée par des transferts de pure redistribution financés par l'impôt (comme, en France, les minima sociaux et la compensation des exonérations de cotisations sociales).

## Encadré 7 : Retour sur Bismarck et Beveridge

Ce que l'on dénomme le « *modèle social européen* » recouvre, en réalité, deux grandes traditions en matière de protection sociale. Si l'opposition entre ces deux types de régimes, « *bismarckien* » et « *beveridgien* », s'est quelque peu estompée avec le temps, elle continue cependant de structurer les conceptions d'ensemble.

- Le système d'assurances sociales allemand a constitué une réponse, plus rapide qu'ailleurs, à l'impuissance des dispositifs d'assistance antérieurs. Il prend sa source dans la Prusse rhénane des années 1840 qui, avec l'industrialisation rapide, voit affluer une population déracinée. En mettant au point, dans les années 1880, un système pionnier d'assurances sociales au niveau national, **Bismarck** et l'Empereur Guillaume I<sup>er</sup> cherchent, il est vrai, à répondre à la pression exercée par le parti social-démocrate dont ils viennent d'interdire toute activité. Mais il s'agit aussi d'intégrer à la jeune nation (l'unité de l'Allemagne date de janvier 1871) un salariat industriel en très forte croissance. Trois lois constituent ce système dédié avant tout aux ouvriers : une loi de 1883 rend l'assurance maladie obligatoire pour les ouvriers : les cotisations, salariales pour les deux tiers et patronales pour le reste, sont gérées par des caisses autonomes où les représentants ouvriers élus sont majoritaires ; une loi de 1884 sur les accidents du travail oblige les entreprises à cotiser à des caisses qu'elles administrent ; une loi de 1889 institue un système obligatoire de retraites. Les cotisations à parts égales des ouvriers et des employeurs sont cette fois gérées par des fonctionnaires dans des instituts d'assurance des *länder*.

Ces lois ne sont pas exactement telles que les voulait Bismarck qui avait imaginé un système renforçant le rôle de l'Etat, géré par un Bureau central des assurances de l'Empire. Mais la caractéristique principale du modèle allemand est bien d'être institué au niveau national par l'Etat, d'être fondé sur le travail salarié, ouvrier en premier lieu, d'être obligatoire (quoique seulement en dessous d'un plafond) et d'organiser une cogestion décentralisée, longtemps politiquement consensuelle, s'enracinant dans une tradition corporatiste. Il ne poursuit pas le maintien d'un niveau de vie mais vise à éviter la chute dans l'indigence, ce qui explique la modestie de ses prestations.

- C'est une autre philosophie qui préside au rapport **Beveridge** de 1942 : son but est de « *libérer l'homme du besoin* » et non plus seulement de prévenir la déchéance ouvrière. Beveridge préconise une protection sociale pour toute la population, couvrant tous les risques par une seule taxation, sans référence à une activité professionnelle, et gérée par l'Etat (qui cofinance le système par l'impôt). Le dispositif est mis en place au Royaume-Uni en 1945-1946 avec le vote de la loi unifiant les systèmes existants et le *national health service act* qui permet à tous les citoyens d'accéder gratuitement à l'ensemble des services médicaux. Cette loi a inspiré de nombreuses réformes des systèmes de protection sociale dans différents pays pendant les trente glorieuses. Les pays scandinaves, et en particulier la Suède, ont ainsi développé un système à but égalitaire de services universels et gratuits, fondé sur les besoins, financé par un impôt fortement progressif.

La France a mis en place un système hybride : la sécurité sociale instaurée en 1945 se veut universelle, couvrant tous les risques par une caisse unique ; mais l'assurance reste fondée sur l'activité professionnelle et les caisses ne sont pas des organismes d'Etat mais des institutions cogérées par les syndicats de salariés et le patronat. Les traits bismarckiens vont toutefois être renforcés par l'éclatement de la caisse unique avant que, dans la dernière période, une évolution vers une protection plus universaliste ne se dessine avec la création du Revenu minimum d'insertion (RMI), de la Cotisation sociale généralisée (CSG) et de la Couverture maladie universelle (CMU).

D'une manière générale, la part des contributions publiques s'est accrue partout en Europe au détriment de celle des cotisations dans le financement de la protection sociale : entre 1992 et 2001, la part des contributions publiques dans le total des recettes a augmenté, dans l'Union à 15, de 4,6 points. Elles ont progressé plus vite que la moyenne européenne en France, en Italie et au Portugal, leur part dans le total des recettes a, au contraire, fortement diminué au Danemark et aux Pays-Bas, du fait de l'accroissement des cotisations sociales.

L'augmentation a été importante entre 1997 et 1998, touchant plus particulièrement la France et l'Italie : en France, le mouvement est très marqué avec la montée en puissance en 1997 et 1998 de la CSG qui a remplacé en majeure partie les cotisations maladie des personnes protégées ; en Italie, depuis 1998, les cotisations sociales du service de santé ont été remplacées par une nouvelle ressource prenant la forme d'un impôt payé (au niveau local) seulement par les personnes qui exercent une activité économique. En contrepartie, la part des cotisations sociales des employeurs a diminué dans l'Union à 15 de 2,3 points entre 1992 et 2001 : elle a baissé dans une majorité de pays, la réduction étant particulièrement importante en Allemagne, en France et en Italie, du fait de modifications réglementaires pour ces deux derniers pays ; elle s'est, à l'inverse, fortement accrue aux Pays-Bas, en Belgique et en Suède. La part des cotisations sociales à la charge des personnes protégées a, elle aussi, diminué entre 1992 et 2001 puisqu'elle est passée de 23,4 % à 21,7 % pour l'Union à 15. Si cette baisse a été assez générale, au Danemark, au contraire, le poids de ces cotisations a augmenté de plus de 16 points. En effet, une nouvelle cotisation dite « *contribution marché du travail* » a été introduite en 1994 pour le financement de l'assurance maladie, chômage et formation professionnelle.

\*

\* \*

Tableau 7 : Recettes de protection sociale par catégorie

*(en % du total des recettes)*

	Contributions publiques		Cotisations sociales				Autres recettes			
	T total		Employeurs		Personnes protégées <sup>(1)</sup>					
	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001		
UE à 15	31,4	36,0	64,5	60,5	41,1	38,8	23,4	21,7	4,1	3,4
Belgique	21,1	23,0	69,3	74,4	43,8	51,4	25,5	23,0	9,7	2,6
Danemark	82,0	62,6	11,6	30,4	7,0	9,3	4,7	21,1	6,4	7,0
Allemagne	27,2	32,6	70,2	65,2	41,9	37,4	28,3	27,8	2,6	2,2
Grèce	32,2	27,8	58,7	62,0	38,8	38,5	19,9	23,5	9,2	10,2
Espagne	27,9	26,7	69,6	69,2	53,2	52,9	16,3	16,3	2,6	4,1
France	18,1	30,4	78,4	66,7	50,3	45,9	28,1	20,8	3,5	2,8
Irlande	60,7	58,3	37,9	39,4	22,8	24,8	15,1	14,5	1,4	2,3
Italie	30,2	41,1	67,3	57,0	51,4	42,4	16,0	14,6	2,5	1,8
Luxembourg	41,6	46,2	51,3	48,9	29,5	24,5	21,8	24,4	7,1	4,9
Pays-Bas	22,4	16,3	61,9	66,9	20,2	31,6	41,7	35,3	15,7	16,8
Autriche	35,0	34,1	63,8	64,7	38,1	37,5	25,6	27,2	1,2	1,2
Portugal	26,9	37,8	57,2	54,4	39,4	36,4	17,8	18,0	15,9	7,8
Finlande	44,6	42,8	47,1	50,3	36,7	38,8	10,4	11,6	8,3	6,9
Suède	50,8	45,1	40,6	52,5	38,6	43,4	2,0	9,1	8,6	2,3
Royaume-Uni	47,6	48,2	51,0	50,0	27,5	30,5	23,5	19,5	1,4	1,7
Hongrie	-	32,2	-	59,2	-	46,2	-	13,1	-	8,6
Malte	-	27,0	-	70,6	-	48,7	-	21,9	-	2,4
Slovénie	-	32,6	-	65,9	-	26,5	-	39,3	-	1,5
Slovaquie	-	28,3	-	65,6	-	47,0	-	18,6	-	6,1

(1) Salariés, travailleurs indépendants, retraités ou autres personnes.

Source : Eurostat.

On a déjà constaté l'influence considérable de la nature des systèmes de protection sociale sur le taux des prélèvements obligatoires. D'autres choix sont aussi profondément enracinés dans l'Histoire, comme le niveau des dépenses relatives à la défense nationale<sup>38</sup> ou la gratuité de l'école, ont également une influence certaine. C'est l'ensemble de ces choix fondamentaux qui ont conduit ou non, selon les pays, à mettre en place des systèmes publics organisés dans de nombreux domaines et qui déterminent pour une large part le niveau des prélèvements obligatoires. On peut certes les discuter, en remettre en cause le caractère public (ou privé d'ailleurs). On peut - on doit - aussi, rien n'est plus légitime, en rechercher la plus grande efficacité. Mais ces débats ne sauraient être menés globalement à partir d'un indicateur aussi diversement construit et réduits à la seule antienne de la baisse indispensable des prélèvements obligatoires.

Au surplus, les analyses les plus caricaturales, qui n'en sont pas moins les plus usuelles, occultent généralement le fait que les prélèvements obligatoires ne doivent pas être envisagés uniquement sous l'angle des ponctions qu'ils opèrent, ce qui reviendrait à ne voir que leur aspect « *confiscatoire* » et à négliger les flux réinjectés dans le circuit économique sous forme de dépenses publiques. Or, celles-ci fournissent à la fois des ressources pour la plupart des ménages (prestations sociales, rémunérations des fonctionnaires) et pour de nombreuses entreprises (achats de fournitures et de matériel, travaux publics, subventions), des avantages générateurs d'économies sur les dépenses privées (éducation gratuite, prise en charge ou remboursement de soins médicaux, etc.) et des conditions favorables aux conditions de vie des ménages et à l'activité des entreprises (dépenses de défense nationale, de justice et de sécurité intérieure, d'infrastructures, etc.).

Ainsi, même s'il n'y a pas de contrepartie équivalente ou directe entre ce que chaque entreprise et chaque individu ou ménage verse sous forme de prélèvements obligatoires et ce qu'il reçoit sous forme d'avantages liés aux dépenses publiques (ce qui explique en partie qu'ils puissent parfois être ressentis comme « *excessifs* »), ces dernières sont, au niveau de l'ensemble d'une nation, un élément central du bien-être et de la sécurité de la population et de l'efficacité productive des entreprises. S'il est devenu un lieu commun de dire que la seconde nourrit les premiers, on oublie trop souvent que les premiers ne comptent pas pour rien dans la seconde et que le développement harmonieux et durable d'une société dépend des uns comme des autres.

---

<sup>38</sup> En 2000, la part du PIB consacrée à l'effort de défense était en France de 2,7 %. Elle était de 3 % aux Etats-Unis, de 2,1 % en moyenne dans l'Union européenne, de 2,4 % au Royaume-Uni mais seulement de 1,9 % en Italie et 1,5 % en Allemagne. (source : OTAN).

La question qu'il convient désormais d'examiner est celle de savoir quelle contribution les prélèvements obligatoires - avec toutes les ambiguïtés qui président à leur mesure - peuvent apporter à la recherche de l'efficacité économique et de la justice sociale, deux objectifs complémentaires dont la conciliation est toujours problématique. Cela renvoie, très directement, au débat récurrent mais toujours nécessaire sur les modalités de promotion de la qualité de la gestion des finances publiques, aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses. Tel est précisément l'objet du chapitre qui suit.

## CHAPITRE II

### LA CONTRIBUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES À L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET À LA JUSTICE SOCIALE

Si rares sont ceux qui contestent la nécessité de l'impôt pour financer les biens publics indispensables<sup>39</sup>, le discours aujourd'hui dominant ne lui reconnaît guère de mérites propres : il est, au mieux, perçu comme un mal nécessaire, qu'il convient de limiter autant que faire se peut. La logique économique implicite qui sous-tend cette opinion commune est d'une simplicité déconcertante (ce qui explique d'ailleurs en partie son succès) : l'impôt serait « prélevé » sur les richesses créées par les activités marchandes ; il réduirait donc les richesses disponibles pour les individus ; qui plus est, un niveau élevé de « pression fiscale » pénaliserait l'effort et l'investissement des acteurs les plus performants et pourrait, dès lors, constituer un frein à la croissance. C'est dire si, selon cette approche, cette notion traduit, par essence, l'opprobre qui frappe tout ce qui échappe à la logique marchande et, en particulier, les activités publiques.

A l'analyse, il apparaît pourtant nécessaire de corriger cette vision : si l'on considère, en effet, que l'impôt sert à financer des dépenses publiques elles-mêmes utiles, il cesse d'être un « prélèvement » sur les richesses pour constituer seulement le coût de production d'une richesse spécifique ; or, précisément, s'il n'existe aucune preuve empirique d'une incidence négative de la pression fiscale sur le développement économique - comme on le verra dans la suite de ce texte -, les théories modernes de la « croissance endogène » reconnaissent au contraire un rôle positif et essentiel aux infrastructures, à l'éducation, à la recherche fondamentale, tous domaines très largement financés par l'impôt<sup>40</sup> ; dans ces conditions, la production d'un bien public, pour peu qu'elle réponde à un besoin effectif de la population, n'est en soi pas moins « productive » de richesses que n'importe quelle production de bien privé ; il en résulte que l'impôt n'est pas plus un « prélèvement » sur les richesses engendrées par la production nationale que ne l'est le prix payé pour acheter tel ou tel bien ou service ; de la même façon, l'impôt mesure le coût de production des biens et services collectifs.

La notion de prélèvement obligatoire est donc, à la fois, imprécise et ambiguë. Il convient alors d'aborder la seule vraie question ayant du sens, à savoir celle des effets en termes d'efficacité économique et de justice sociale qui peuvent être procurés, dans une société donnée, par le système public de prélèvement et de redistribution comparativement à d'autres modes de

<sup>39</sup> Selon la théorie économique standard, les biens publics purs ne peuvent être produits en quantité optimale par une firme privée en raison des comportements de « passager clandestin » (c'est à dire le fait de profiter d'un bien sans en acquitter le prix). L'Etat doit donc les financer par l'impôt et les produire (ou les faire produire par une firme privée) au niveau déterminé par les préférences collectives : c'est le cas de la défense nationale ou de la protection de l'environnement.

<sup>40</sup> Cf. notamment Dominique Guellec et Pierre Ralle, « Les nouvelles théories de la croissance », Editions La Découverte, collection Repères, 2001.

financement. Il reste à s'assurer que les citoyens exercent leur pouvoir souverain de participation au choix des dépenses publiques et des impôts, un critère essentiel de la démocratie depuis ses origines.

Cela suppose, dans un premier temps, de retracer l'évolution sur longue période des prélèvements dits « *obligatoires* » (avec toutes les ambiguïtés que comporte cette notion<sup>41</sup>) dans les pays développés et sur les tentatives d'explication qui ont été avancées avant de rappeler les diverses approches de leur rôle dans les économies modernes. Il sera alors possible d'entrer plus avant dans la présentation des fonctions qu'ils remplissent à travers leurs impacts redistributifs et sur l'activité économique, tels qu'ils peuvent être mesurés par l'analyse empirique<sup>42</sup>.

## **I - UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS**

Instruments essentiels de financement des dépenses publiques, les prélèvements obligatoires se sont fortement développés avec l'extension des interventions des pouvoirs publics dans la vie économique. On présentera d'abord succinctement les différentes phases qui ont caractérisé ce cheminement, puis les grandes interprétations analytiques du rôle des prélèvements obligatoires produites par les économistes.

### **A - L'ÉTAT EST PROGRESSIVEMENT DEVENU UN ACTEUR ÉCONOMIQUE MAJEUR**

En un peu plus d'un siècle, les dépenses publiques ont, bien qu'à des degrés divers, fortement progressé dans tous les pays occidentaux développés. Les prélèvements obligatoires ont connu une évolution analogue dont les origines ne font pas l'objet d'une analyse consensuelle parmi les économistes. Longtemps, le poids des ces prélèvements obligatoires a été déterminé presque exclusivement par les guerres : en temps de paix, les impôts représentaient une part très faible de la production (moins de 10 % du PIB avant 1914). Pendant chacune des deux guerres mondiales, les dépenses militaires ont atteint, voire dépassé, 50 % du revenu national des principaux pays concernés. La France a financé ces dépenses par l'emprunt, reportant à plus tard le coût budgétaire, mais le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont utilisé les impôts : à titre d'exemple, le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu a atteint, outre-Atlantique, 77 % en 1918 et 94 % en 1945, la base fiscale étant très largement étendue alors que seuls 2 % de la population payaient cet impôt en 1915.

---

<sup>41</sup> Dans la suite de ce texte, on emploiera indifféremment l'expression « *prélèvements obligatoires* » ou « *pression fiscale* », à laquelle on ajoutera parfois « *et sociale* », afin d'éviter les répétitions qui pourraient lasser le lecteur, sans méconnaître pour autant les nuances sémantiques qui peuvent être attachées à l'une ou à l'autre.

<sup>42</sup> La caractérisation du système français de prélèvements et de son efficacité au regard de ces deux objectifs intimement liés sera abordée dans le chapitre III, dans une logique comparative, en s'appuyant sur l'analyse des évolutions récemment enregistrées dans notre pays comme chez nos principaux partenaires.

Tableau 8 : La montée des dépenses publiques : un phénomène généralisé  
(total des dépenses publiques, en % du PIB)

	1880-1885*	1910-1913*	1938	1950	1973	1990-1992*
Allemagne	10,0	17,7	42,4	30,4	42,0	46,1
France	11,2	8,9	23,2	27,6	38,8	51,0
Japon	9,0	14,2	30,3	19,8	22,9	33,5
Pays-Bas	nd	8,2	21,7	26,8	45,5	54,1
Royaume-Uni	9,9	13,3	28,8	34,2	41,5	51,2
Etats-Unis	nd	8,0	19,8	21,4	31,1	38,5

nd : non disponible. \* : date variable d'un pays à l'autre. Ces chiffres ne peuvent donner qu'une idée globale, par manque de séries homogènes à long terme dans les différents pays.

Source : Angus Maddison, « *L'économie mondiale, 1820-1992* », OCDE, 1995.

On s'accorde généralement pour considérer que cette augmentation a contribué à marquer le passage progressif de l'« *Etat-gendarme* » du XIX<sup>ème</sup> siècle à l'« *Etat acteur économique* » depuis la fin de la seconde guerre mondiale, avec les vicissitudes que l'on sait en raison de sa remise en cause partielle sous la poussée du libéralisme économique<sup>43</sup>.

- La **période de l'Etat-gendarme** est un moment libéral dominé par l'idée de supériorité de l'initiative privée développée par des auteurs tels que François Quesnay, Adam Smith ou Jean-Baptiste Say : l'Etat doit donc laisser jouer les mécanismes du marché et se tenir le plus possible en dehors de l'activité économique. Ses interventions doivent être aussi légères et neutres que possible : il a pour rôle essentiel de légiférer afin de donner un cadre d'action aux individus et de créer les services publics rigoureusement indispensables pour faire respecter les lois, assurer la défense nationale et la sécurité intérieure, fournir les infrastructures de base et pourvoir à l'instruction des citoyens (pour permettre le bon fonctionnement de la République, notamment) ; s'il peut mener ponctuellement une politique contra-cyclique, il se soucie surtout de protéger son agriculture et ses industries sensibles, avec des objectifs d'ailleurs plus socio-politiques que strictement économiques.

Les dépenses publiques sont donc essentiellement limitées au financement de services qui ne peuvent être fournis par l'initiative privée et l'impôt (la protection sociale n'existe encore pas) doit être aussi léger et discret que possible : il a pour unique fonction de couvrir les dépenses publiques<sup>44</sup> et ne sert pas explicitement à orienter la politique économique.

- La **période interventionniste** s'est développée pendant l'entre-deux-guerres. Elle a été marquée par l'influence de la première guerre mondiale et de la crise de 1929 qui ont poussé les pouvoirs publics à intervenir

<sup>43</sup> Les évolutions historiques sont ici brossées à grands traits et masquent évidemment les contradictions qui caractérisent chacune des phases considérées du point de vue de l'étendue de l'intervention de l'Etat pays par pays (cf. Alain Euzeby, « *Les prélèvements obligatoires* » *op.cit.*).

<sup>44</sup> Celles-ci étant plus largement financées qu'aujourd'hui par des taxes fiscales (contributions des usagers des services publics), les impôts leur sont largement inférieurs : ainsi, par exemple, en 1900, les dépenses publiques représentaient, en France, 14,4 % du PIB mais l'impôt 9,9 % seulement (cf. Robert Delorme et Christine André : « *L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980* », Seuil, 1983).

délibérément dans la vie économique et sociale, notamment par des mesures d'indemnisation des chômeurs, d'aide aux entreprises et de réalisation de grands travaux dans une perspective contra-cyclique de relance de l'activité économique. Mais il s'agit d'un interventionnisme de fait plus que de doctrine (hormis les cas très particuliers de l'Allemagne et du Japon en fin de période) : il vise surtout à corriger certaines déficiences du « *libre jeu du marché* » lorsqu'elles ont des conséquences sociales graves. Cela s'est traduit par des déficits budgétaires et par une hausse des prélèvements obligatoires. Mais ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que l'Etat deviendra un véritable acteur économique.

- C'est le caractère constant et systématique du rôle économique et social de l'Etat dans la phase suivante qui justifie de lui attribuer le qualificatif d'**acteur économique**. Cela s'explique, dans les premières années qui suivent la Libération, par trois facteurs : d'abord, la nécessité de reconstruire l'économie à la suite des dommages causés par les hostilités ; ensuite, le souvenir de la crise des années 1930 ; enfin, le large écho rencontré par les théories keynésiennes. Selon ces dernières, les mécanismes du marché n'étant pas en mesure d'assurer un plein emploi durable, l'Etat doit exercer une action de relance de la demande globale lorsque l'économie se trouve dans une situation d'équilibre de sous-emploi. De plus, ces implications plus fortes dans la vie économique, notamment par le développement des entreprises nationalisées (électricité, transports, télécommunications) ont été accompagnées de mesures de redistribution des revenus avec, en particulier, la mise en place des systèmes d'aides sociales et de sécurité sociale dans la plupart des pays industrialisés : en redistribuant des revenus à la population, les pouvoirs publics réduisent certaines inégalités sociales, alimentent aussi la demande globale et exercent une action bénéfique sur le niveau de l'activité économique.

L'extension du rôle économique et social des pouvoirs publics s'est traduite, sur le plan budgétaire, par une forte augmentation des dépenses, en particulier de celles sortant du cadre des missions traditionnelles, dites « *régaliennes* », de l'Etat et par une forte expansion de l'ampleur et du rôle des prélèvements obligatoires : ceux-ci ne sont plus seulement considérés comme de simples moyens de financement des dépenses publiques mais servent aussi d'instruments spécifiques d'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale.

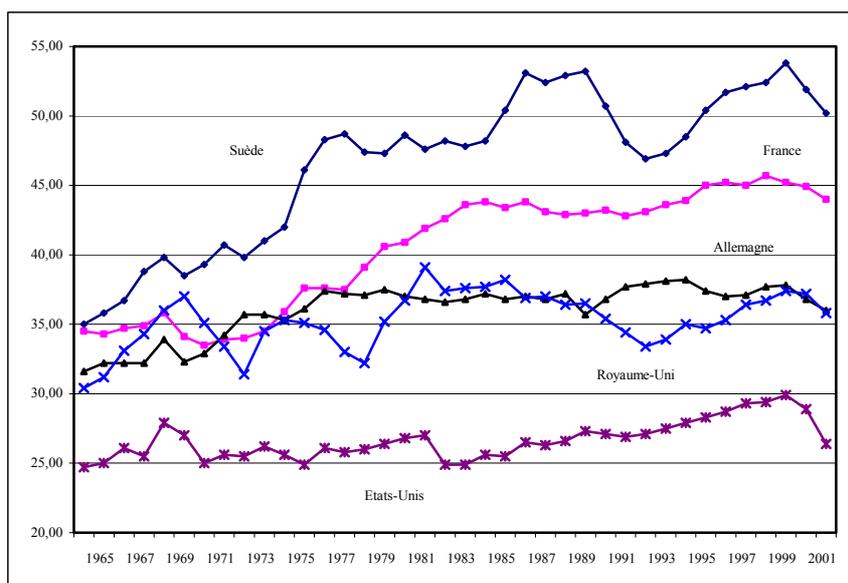
- L'ouverture accélérée des économies vers l'extérieur et la libéralisation des marchés ont **remis partiellement en question** ce développement : afin de retrouver son efficacité et de rétablir son autorité, l'Etat devrait désormais s'occuper davantage de la régulation, en déléguant des activités de production de biens publics au marché tout en corrigeant ses éventuelles défaillances et en encadrant ces activités afin de garantir la recherche de l'intérêt général. L'Etat a ainsi été appelé à se concentrer sur ses missions essentielles et à se « *réformer* ».

La tendance des prélèvements obligatoires à l'augmentation sur longue période apparaît toutefois commune à l'ensemble des pays de l'OCDE dont le taux est ainsi passé de 25,8 % du PIB en 1965 à 36,3 % en 2002. Cette augmentation a été particulièrement marquée pour les Etats-membres de l'Union

européenne puisque leur taux a augmenté de près de 13 points de PIB sur la période (de 27,9 % à 40,6 %). Mais, au cours des années 1970 et 1980, les différences se sont creusées avec la poursuite du développement des systèmes de protection sociale en Europe continentale, alors que les Etats-Unis choisissaient de faire reposer une grande partie du financement de la santé et de la retraite sur l'assurance privée, puis s'engageaient dans de fortes baisses d'impôts. Au Royaume-Uni, la réduction de la taille du secteur public opérée par Margaret Thatcher dans les années 1980 a eu un impact marqué sur l'évolution des prélèvements obligatoires, mais l'Etat providence est resté relativement développé (l'ajustement ayant, en grande partie, porté sur l'investissement public) et un mouvement de hausse s'est même opéré au cours des dernières années.

Au total, si les taux de prélèvements obligatoires ont partout progressé, certes à des rythmes très divers, dans le monde développé, depuis les années 1960, c'est d'abord parce que des besoins collectifs se sont affirmés. Les solutions adoptées ont été très différentes selon les pays mais la tendance historique à la progression a été générale en réponse à des besoins croissants d'éducation, de santé, de protection contre les risques de perte de revenu en cas de retraite, de chômage, etc. Il faut aussi évoquer la mise en œuvre (plus ou moins selon les pays) de politiques familiales et de la petite enfance, la réalisation d'infrastructures plus modernes de la vie économique et sociale associées à des droits d'accès universels, etc.

Graphique 11 : L'évolution des taux de prélèvements obligatoires dans les pays développés (1965-2002)



Source : OCDE, graphique Conseil économique et social.

Les niveaux et la nature des prélèvements actuels (tels qu'ils sont mesurés par l'OCDE) constituent donc un indice de la complexité croissante des sociétés développées, de même que l'affirmation de droits sociaux qui sont des conquêtes contemporaines. Les baisser peut, dans certains cas, s'accompagner d'une montée de l'insécurité sociale et environnementale, d'une impuissance publique à gérer les crises, voire de difficultés économiques si l'on atteint des seuils dangereux d'insuffisance de l'éducation, de la santé, de la recherche, etc. Le cas britannique est, à cet égard, significatif des conséquences à terme, pour la compétitivité même de l'économie, des politiques de compression des dépenses et des prélèvements auxquelles les autorités ont été contraintes de mettre fin pour faire face tant aux besoins générés par l'activité qu'aux déséquilibres sociaux.

#### B - LE RÔLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES FAIT LUI-MÊME L'OBJET D'ANALYSES CONTROVERSÉES

En dehors de leur fonction initiale et essentielle de financement des dépenses publiques, les prélèvements obligatoires sont progressivement devenus des instruments de politique économique et sociale à part entière. Avant de passer en revue ces grandes fonctions dans la suite de ce chapitre, on trouvera ici quelques éléments sur les grandes interprétations analytiques dont elles ont fait l'objet.

##### **1. Les grands courants de la pensée économique réservent une place inégale au rôle de l'Etat et des prélèvements obligatoires**

On se limitera ici aux deux grands courants de la pensée économique qui inspirent les politiques pratiquées dans les économies contemporaines, en distinguant les interprétations néo-classiques et keynésiennes. **Chez les néo-classiques**, c'est par rapport aux déficiences du marché vis-à-vis de la fourniture de certains services et des conditions d'une allocation optimale des ressources au sens de Pareto<sup>45</sup> que la théorie s'est intéressée aux finances publiques : les motifs d'intervention publique les plus fréquemment recensés sont la présence de monopoles, l'existence d'externalités<sup>46</sup>, les asymétries d'information entre agents, le caractère incomplet de certains marchés ou encore l'horizon trop court de certaines catégories d'agents. Dans cette optique, l'Etat a seulement une fonction de réallocation optimale des ressources et les prélèvements obligatoires sont analysés comme des paiements volontaires (quasi-prix) consentis par les consommateurs en échange de services rendus.

<sup>45</sup> Le premier théorème de l'économie du bien-être enseigne que tout équilibre concurrentiel est un optimum au sens de Pareto : en d'autres termes, un équilibre de marché est tel qu'il n'est pas possible d'améliorer le bien-être d'un agent économique sans réduire celui d'un autre.

<sup>46</sup> Une « *externalité* », également appelée « *effet externe* », est un effet, positif ou négatif, produit par une action de production ou de consommation sans être pris en compte dans le cadre d'un échange ou sur marché : par exemple, le transport automobile crée des externalités négatives par la congestion, le bruit, la pollution ou les risques d'accident ; à l'inverse, l'utilisation d'un logiciel par plusieurs personnes accroît son utilité pour ceux qui l'utilisent ; elle présente une externalité positive.

Avec l'avènement des **théories keynésiennes**, l'Etat se voit reconnaître une fonction d'intervention dans la vie économique et sociale afin de réduire les déséquilibres et de favoriser la croissance. Dans cette logique, les prélèvements obligatoires n'ont plus seulement pour rôle de financer des dépenses publiques. Ils sont l'expression de l'interventionnisme étatique et deviennent également des instruments de la politique économique et sociale qui apparaît nécessaire pour deux raisons : d'une part, l'instabilité des comportements privés, répondant à des anticipations spontanées peut conduire à des excès d'optimisme suivis d'excès de pessimisme ; d'autre part, l'absence de correction automatique des déséquilibres en présence de rigidités nominales sur les marchés des biens et du travail, c'est à dire d'obstacles aux mouvements des prix monétaires susceptibles d'équilibrer les marchés en général (le marché du travail, en particulier), justifie que la politique monétaire et le budget public soient utilisés pour atténuer les cycles d'activité (politiques dites contra-cycliques).

## **2. Les prélèvements obligatoires permettent aux pouvoirs publics de remplir des missions de plus en plus diversifiées**

On s'accorde aujourd'hui pour considérer que l'objectif de la politique fiscale (et, plus largement, la politique de prélèvement) est triple : lever les ressources nécessaires à la production de services publics ; inciter à l'efficacité économique ou, du moins, ne pas la décourager ; corriger la répartition du revenu par la redistribution. Plus que toute autre politique, elle se situe ainsi au confluent des trois fonctions de la politique économique, qui ne doivent pas être conçues de manière totalement étanches :

- d'abord, l'« *allocation* » des ressources, c'est-à-dire leur affectation entre les différents usages possibles. Entrent dans cette catégorie les interventions publiques visant à affecter la quantité ou la qualité des facteurs de production, à modifier leur répartition sectorielle ou régionale et à fournir les biens publics : investissement en recherche et développement, éducation, protection de l'environnement, etc. ;
- ensuite, la « *stabilisation* » macroéconomique face à des chocs exogènes, c'est-à-dire la réduction des écarts par rapport à l'équilibre : c'est le rôle que les économistes keynésiens attribuent habituellement aux politiques monétaires et budgétaires ;
- enfin, la « *redistribution* » entre agents ou entre régions, c'est-à-dire la modification de la répartition des revenus : c'est l'objectif recherché par les politiques de taxation progressive et les transferts sociaux.

Du point de vue qui nous intéresse ici, c'est-à-dire celui des prélèvements, on perçoit aisément que la politique des pouvoirs publics en la matière a des incidences dans chacune de ces dimensions :

- s'agissant de la fonction d'**allocation**, un prélèvement modifie les prix relatifs entre les biens et les services, entre le travail et le capital, etc. On dit, en conséquence, qu'il n'est pas « neutre » ou qu'il crée des « distorsions ». Pour éviter cet effet, les prélèvements devraient être « forfaitaires »<sup>47</sup>, c'est-à-dire non proportionnels à une assiette d'imposition : il existe ainsi des taxes forfaitaires sur les biens et les services (les taxes hôtelières notamment) mais il est clair que financer par ce biais la dépense publique (on parle alors de « *taxe à la capitation* ») irait à l'encontre de la justice sociale<sup>48</sup> ;
- en ce qui concerne la fonction de **stabilisation**, on sait qu'une baisse des prélèvements en phase de ralentissement conjoncturel soutient la demande, donc l'activité, et qu'un relèvement en phase de reprise freine la demande, donc l'inflation. On distingue habituellement la composante automatique de ces effets, c'est-à-dire la stabilisation à taux d'imposition constants du fait de l'évolution de l'assiette, de la composante discrétionnaire liée à une modification des règles d'imposition ;
- s'agissant de la **redistribution**, les prélèvements modifient la répartition des revenus entre les riches et les pauvres, les hommes et les femmes, les familles et les célibataires ou entre les générations. Ils affectent la répartition des revenus de la production entre ces facteurs de production. Par rapport à une situation sans impôt, ces effets sont assimilables à des transferts organisés par l'Etat.

Ces trois fonctions sont intimement mêlées dans l'utilisation de tout prélèvement, quel que soit son objet déclaré : par exemple, une taxe à la capitation élimine les distorsions, mais elle pèse davantage sur les individus les plus pauvres. Un autre exemple est celui de la fiscalité sur le tabac, qui est conçue dans un double objectif : produire des recettes fiscales en minimisant les distorsions (en taxant un bien dont la demande est peu élastique), et décourager la consommation (enjeu de santé publique). Elle a aussi des effets redistributifs, mais dans un sens régressif car les pauvres consomment plus de tabac que les riches en proportion de leur revenu (cf. chapitre III). A l'inverse, une politique adoptée pour un certain motif peut avoir des effets dans un autre domaine : par exemple, une politique de redistribution par les impôts et les transferts sociaux peut avoir un effet de stabilisation de l'activité si le rapport impôts payés/revenu augmente en phase d'expansion de la demande et diminue en phase de ralentissement, tandis que le rapport transferts reçus/revenu connaît le mouvement inverse.

<sup>47</sup> L'impôt forfaitaire correspond à une somme fixe indépendante des revenus. C'est donc le plus inégalitaire des prélèvements puisqu'il augmente les disparités relatives de niveau de vie.

<sup>48</sup> On se souvient qu'en 1990, au Royaume-Uni, un projet de ce type, faisant écho à la « *poll tax* », détestée des paysans au XIV<sup>ème</sup> siècle, provoqua la chute de Margaret Thatcher.

Tableau 9 : Les effets directs et indirects de trois dimensions de la politique économique

*(en gras : effet direct)*

	<b>Allocation</b>	<b>Stabilisation<sup>a</sup></b>	<b>Redistribution</b>
<b>Baisse de l'IR non financée<sup>b</sup></b>	<b>+</b> <b>Accroissement de l'offre de travail</b>	<b>+</b> Accroissement de la demande de biens	<b>-</b> Accroissement des inégalités
<b>Relance par les dépenses publiques non financée<sup>b</sup></b>	<b>+</b> <b>-</b> Dépend du contenu de la dépense et de la dépense privée qu'elle évince éventuellement	<b>+</b> <b>Par hypothèse</b>	<b>+</b> <b>-</b> Dépend du contenu de la dépense
<b>Accroissement des transferts sociaux non financé<sup>b</sup></b>	<b>-</b> Risque de trappe à inactivité	<b>+</b> Relâchement de la contrainte de liquidité des ménages, donc accroissement de la demande de biens	<b>+</b> <b>Réduction des inégalités</b>

<sup>a</sup> : on suppose que la situation initiale se caractérise par du chômage keynésien (insuffisance de demande de biens et de services par rapport à l'offre).

<sup>b</sup> : « *non financé* » signifie que le solde budgétaire se dégrade suite à la mesure.

Source : Agnès Benassy-Quéré, Benoit Coeuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, « *Politique économique* », éditions de Boeck, 2004.

Le tableau précédent synthétise les effets directs et indirects de trois politiques publiques, au regard des fonctions considérées, qui illustrent l'interdépendance entre les objectifs de la politique économique et la pluralité de ses impacts. Il revient à ses responsables d'arbitrer entre ces différents objectifs et de définir des priorités. C'est sur la base de cette typologie que sera abordée ci-après la question de l'articulation entre l'efficacité économique et la justice sociale dans la politique de prélèvement, en commençant par l'objectif de redistribution.

## II - LA REDISTRIBUTION EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA COHÉSION SOCIALE

Nous verrons dans la partie III de ce chapitre le rôle essentiel que jouent les prélèvements obligatoires, en termes conjoncturels et structurels, dans l'économie. A la frontière de l'économie et du social, par le biais de taxes et de mécanismes spécifiques, ils sont également utilisés pour dissuader la population de certains comportements ou les encourager à en adopter de nouveaux. C'est ainsi que des impôts plus élevés que la normale frappent souvent les tabacs, les boissons alcoolisées ou les spectacles violents. Inversement, les produits de première nécessité peuvent être faiblement imposés, ou pas du tout comme au Royaume-uni, et les activités que les pouvoirs publics souhaitent soutenir ou encourager, les économies d'énergie par exemple, peuvent faire l'objet d'exonérations.

Dans le domaine démographique, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est souvent devenu un instrument de la politique familiale, ou tout au moins d'allègement des charges de familles. Les dispositifs, variables selon les pays, prennent diverses formes de réduction d'impôt ou abattement sur le revenu imposable dont l'importance est déterminée en fonction du nombre d'enfants à charge. En France, indépendamment des aides versées aux familles sous forme d'allocations, le quotient familial demeure un instrument important de cette politique<sup>49</sup>.

Mais dans les démocraties modernes, les prélèvements obligatoires sont devenus au cours du XX<sup>ème</sup> siècle l'instrument privilégié de réallocations des ressources dans le double but de prémunir la population des aléas de la vie et de réduire les inégalités liées aux disparités de patrimoine et aux écarts de revenus primaires induits par les seules lois du marché. Cette redistribution - qui ne dispense toutefois pas de se préoccuper du partage initial de la valeur ajoutée<sup>50</sup> - participe largement à la construction de la cohésion sociale qui, au-delà de son objet premier, n'est pas non plus sans intérêt en terme d'attractivité d'une nation pour les investisseurs<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Cet argument ne suffit cependant pas à lui seul à expliquer le niveau relativement élevé de ce taux : si la France se distingue avec un taux de 1,9 enfant par femme, le Portugal et le Luxembourg, qui sont les deux seuls autres pays où le système du quotient est en vigueur, ont un taux très voisin de la moyenne européenne, 1,5.

<sup>50</sup> Cette question sera notamment traitée dans le rapport et l'avis confiés à M. Pierre Duharcourt sur « *Croissance potentielle et développement* » (actuellement en cours d'élaboration).

<sup>51</sup> Cf. « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », avis du Conseil économique et social sur le rapport de M. Henri de Benoist (adopté le 22 janvier 2003, JO du 27 janvier 2003).

#### A - LA REDISTRIBUTION S'EFFECTUE D'ABORD PAR LES DÉPENSES

La redistribution s'effectue par différentes voies qu'il convient de distinguer. Elle peut s'appliquer directement sur les revenus, par exemple par le biais d'impôts progressifs qui en réduisent l'amplitude, ou encore en taxant le patrimoine, selon un barème progressif ou non. Mais elle s'effectue surtout par des transferts entre citoyens au travers de systèmes publics de protection sociale ou lorsque sont mis à leur disposition par les pouvoirs publics ou les assurances sociales, éventuellement sous conditions de ressources, un ensemble d'équipements, de prestations et de services.

##### 1. Les systèmes assuranciers

Cette appellation recouvre, en premier lieu, l'ensemble des organismes dont l'objet est d'assurer un revenu aux citoyens pendant des périodes d'inactivité en contrepartie de cotisations essentiellement assises sur les revenus d'activité. En France, on trouve dans cet ensemble les retraites, le chômage, la maternité et les accidents du travail. Il s'agit là d'une redistribution entre les actifs et d'autres catégories de personnes.

L'assurance maladie en fait également partie mais occupe une place particulière. A la différence des précédents qui procurent en règle générale un revenu proportionnel aux revenus d'activité, elle fonctionne selon le principe qui veut qu'on « *cotise selon ses moyens et qu'on reçoit selon ses besoins* ». La nature des soins procurés par l'offre de soins n'est en effet pas dépendante *a priori* des revenus des patients et les prestations en nature, qui forment l'essentiel des dépenses d'assurance-maladie, sont attribuées de la même façon à tous les résidents. Quant au financement, il demeure globalement assis sur les revenus du travail, même si au fil des ans il s'est élargi avec la CSG aux revenus du patrimoine et de placement et à des taxes affectées diverses et variées (voir chapitre III).

On le sait, ce principe n'est que partiellement mis en œuvre puisque, dès sa création, pour des raisons historiques liées à l'existence antérieure de régimes particuliers, la Sécurité sociale n'a pas pris en charge le remboursement de la totalité des soins. Il est vrai également que, face à la progression des dépenses de santé supérieure à celle du PIB, tous les pays ou presque ont adopté des mesures dites de responsabilisation - franchise, parcours de soins, « *panier de soins* », participation « *symbolique* » des assurés non remboursable par les assurances complémentaires - qui, si elles ne remettent pas en cause le principe, n'en atténuent pas moins la portée.

Il reste que l'assurance maladie a très clairement une fonction de redistribution sociale qui s'apparente à celle des dépenses publiques.

## **2. Les dépenses publiques**

Il s'agit là principalement de la mise à disposition des citoyens d'équipements et de services collectifs tels que les infrastructures de transport (de toute nature), l'école publique, la police nationale... Ils peuvent être totalement gratuits ou requérir une participation pour leur usage qui ne couvre pas le coût réel, ce qui assure en principe leur caractère redistributif. Cela ne préjuge toutefois en rien des possibilités réelles d'accès des différentes catégories sociales à ces services collectifs.

## **3. Les dépenses d'aide sociale**

Financées par l'Etat et les collectivités locales (donc par l'impôt) et les assurances sociales (essentiellement par des cotisations d'entreprise et la CSG), elles regroupent un ensemble de prestations à destination de publics particuliers. Il s'agit principalement des allocations familiales et de tout un ensemble de prestations accordées sous condition de ressources : les allocations de logement et les aides versées au titre des risques Pauvreté et Exclusion.

### **B - DU CARACTÈRE REDISTRIBUTIF DES PRÉLÈVEMENTS**

Si la redistribution sociale tient d'abord aux dépenses que les prélèvements obligatoires autorisent, tant dans le domaine de l'action publique que dans celui de la protection sociale, ils peuvent avoir eux-mêmes cette caractéristique selon leur nature. On distinguera ici les cotisations sociales, les taxes et impôts indirects et les impôts directs.

#### **1. Les cotisations sociales**

Les cotisations sociales sont assises sur le salaire et versées par les employeurs et les salariés. Elles sont proportionnelles au salaire et donc en elles-mêmes non-redistributives. L'existence de plafonds, qui faisaient qu'on ne cotisait plus au-delà d'un certain seuil de revenus, les rendaient même globalement anti-redistributives jusqu'en 1979 pour l'assurance-maladie et jusqu'en 1990 pour les prestations familiales (les cotisations pour la retraite demeurent plafonnées mais les pensions versées le sont également).

D'un point de vue juridique, la distinction entre impôt et cotisation sociale repose en France sur la notion de contrepartie : l'impôt est, de manière générale, un prélèvement sans contrepartie directe ; la cotisation sociale a une contrepartie individualisée sous la forme d'une assurance (vieillesse, maladie, chômage). Selon ce principe, confirmé par le Conseil constitutionnel, la CSG est donc un impôt, mais un impôt affecté au financement de la protection sociale. Du point de vue du salarié, la CSG, proportionnelle au revenu, s'apparente cependant à une cotisation.

## 2. Les taxes et les impôts indirects

L'impôt indirect tire sa qualification du fait qu'il touche indirectement les facultés contributives puisqu'il n'est prélevé sur le contribuable que lorsque ce dernier dépense ou utilise son revenu. Le plus important en France (43,6 % des recettes brutes de l'Etat en 2005), mais aussi en général en Europe, et dont les taux sont d'ailleurs encadrés à ce niveau, est la « *taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*<sup>52</sup> », supportée par les consommateurs mais qui n'est due qu'à l'occasion de l'achat d'un bien ou d'un service.

Se rangent également dans cette catégorie une multitude de taxes - et, en premier lieu, en France, la « *Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)* ». Il est important de distinguer au sein de cette catégorie celles qui sont affectées à un financement particulier. C'est le cas par exemple, en France, de la « *taxe d'apprentissage* » qui oblige les entreprises à verser une certaine proportion de leur masse salariale à un organisme de formation professionnelle (à défaut d'avoir opéré elles-mêmes les actions de formation correspondantes). C'est également celui d'un ensemble de taxes affectées pour partie ou en totalité au financement de la protection sociale, principalement de l'assurance maladie.

Proportionnels à la consommation, au chiffre d'affaires de tout ou partie de la production des entreprises ou à la valeur ajoutée, ces impôts et taxes sont souvent considérés comme neutres au regard de la redistributivité. Nous verrons cependant plus en détail dans le chapitre III qu'ils ont en fait un caractère anti-redistributif du fait des différences de consommation entre les ménages selon leurs revenus, et ce malgré l'existence de différents taux de TVA.

## 3. Les impôts directs

Le prélèvement direct est celui qui frappe directement un revenu ou un bien du seul fait qu'une personne dispose de ce revenu ou de ce bien. Entrent notamment dans cette catégorie :

- L'Impôt sur le revenu sur les personnes physiques (IRPP), qui est versé par les ménages (en fait les foyers fiscaux) en fonction de leurs revenus perçus au cours de l'année précédente. C'est indubitablement l'impôt qui présente le plus de disparités au sein de l'Union européenne comme le montre une étude de l'OFCE de 2001<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> La TVA est une taxe sur la consommation finale de biens et de services (et non sur la valeur ajoutée, comme son nom l'indique à tort : si chaque entreprise reverse effectivement une taxe sur sa valeur ajoutée, le consommateur final supporte une taxe sur l'ensemble de sa consommation). Elle est payée par les consommateurs en même temps que les biens et les services achetés, puis reversée à l'administration fiscale par le commerçant. Les entreprises ayant acquitté une TVA sur des consommations intermédiaires ou des biens d'équipement imputent cette taxe sur la TVA qu'elles facturent à leurs clients et sont remboursées par l'administration fiscale lorsque la TVA acquittée est supérieure à la TVA facturée. On dit qu'elles « *recupèrent* » la TVA. Le fait que les consommations intermédiaires ne soient pas taxées assure qu'un même bien n'est pas taxé plusieurs fois (en tant que consommation intermédiaire, puis en tant que consommation finale).

<sup>53</sup> Rapport pour le Sénat : « *Les réformes fiscales en Europe 1992-2001* », OFCE, 2001.

Le fait qu'il englobe ou non les taxes locales et les impôts qui, dans les systèmes « *beveridgiens* », contribuent largement au financement de la protection sociale, rend à peu près vaine toute tentative de comparaison de la redistributivité de l'impôt lui-même et la perspective de son harmonisation au niveau européen d'une extrême complexité. Une perspective qui apparaît d'autant plus lointaine que toutes les réformes de ces dernières années ont été effectuées dans un cadre strictement national.

S'il est au total toujours progressif, c'est dans des proportions très variables. En 2001, le taux marginal le plus élevé était atteint, pour un célibataire à un niveau équivalent à 0,98 fois le salaire moyen ouvrier en Irlande, 2,74 fois en France et 9,56 fois aux Etats-Unis. Le taux minimal de l'impôt sur le revenu, de zéro en France, atteignait 39,5 % au Danemark avec une faible progressivité puisque le taux maximal est de 59 %. Le nombre de tranches de son barème variait de 2 en Suède et en Irlande, à 17 au Luxembourg et même à l'infini en Allemagne avec un taux marginal qui varie en fonction du revenu de façon continue. La prise en compte des enfants est également très différente d'un pays à l'autre : abattement, réduction et crédit d'impôt, quotient familial. A noter que le Danemark, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ne tiennent pas compte du nombre d'enfants dans le calcul de l'impôt et préfèrent recourir aux allocations. L'imposition séparée des conjoints, avec ou sans abattement ou crédit d'impôt, est en général préférée au quotient conjugal. Assise sur les revenus du travail, de placements, du patrimoine et des jeux, la CSG française est considérée comme un impôt proportionnel au revenu ;

- Les taxes foncières versées par les propriétaires de logements et de terrains en fonction du prix de ces biens, à un taux qui dépend des localités, et l'impôt sur la fortune qui touche le patrimoine des ménages au-dessus d'un certain seuil dans plusieurs pays européens (Espagne, Finlande, Grèce, France, Islande, Luxembourg, Norvège, Suède). En France, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été créé en 1982, supprimé en 1986 et rétabli en 1989. S'y ajoute le prélèvement spécifique de 2 % sur les revenus de placement et du patrimoine qui contribue au financement de la protection sociale ;

- Les impôts sur les successions et les donations qui sont également progressifs mais peuvent bénéficier d'abattements substantiels ;

- L'Impôt sur les sociétés (IS) dû par les entreprises en proportion de leur bénéfice imposable de l'année précédente. Il s'agit d'un bénéfice comptable corrigé en fonction de certaines règles fiscales particulières. Par définition, les entreprises ayant réalisé des pertes ne le payent pas. En France, où l'IS a un champ d'application territorial, certaines sociétés bénéficient d'un régime particulier leur permettant de consolider au niveau mondial les profits et les pertes de leurs filiales ;

- Les autres principaux impôts locaux qui concernent l'utilisation d'un bien comme la taxe d'habitation, assise sur la valeur locative du logement, et la taxe professionnelle. Créée en 1975 en France, en remplacement de la patente, cette dernière est un impôt local acquitté par les entreprises. Son assiette était constituée à l'origine de la valeur locative des biens immobiliers et des

équipements ainsi que de la masse salariale. En 1999, la part salariale de l'assiette fut supprimée. En 2004, les entreprises ayant investi dans certains domaines furent exemptées de taxe professionnelle, dans l'attente d'une réforme.

Dans tous les pays, les impôts directs apparaissent plus instables que les deux autres types d'impôts. Il y a trois raisons à cela : d'abord, l'élasticité de l'impôt direct à la conjoncture est en moyenne plus forte ; ensuite, c'est essentiellement par les impôts directs que la politique de stabilisation conjoncturelle active (*via* la modification des taux d'imposition) est menée ; enfin, la fiscalité directe est également instable pour des raisons politiques.

La distinction entre impôts directs et impôts indirects est toutefois peu pertinente pour l'analyse économique, laquelle montre que l'agent supportant l'impôt indirect est bien souvent différent de celui qui verse l'argent à l'administration fiscale, indépendamment de l'organisation pratique de la collecte : ainsi, les taxes sur la consommation sont-elles supportées par les entreprises (sous la forme de marges plus faibles) si leur offre dépend peu du niveau de prix, par les consommateurs (sous la forme de prix plus élevés) si ceux-ci sont peu sensibles aux prix ; tel est aussi le cas des taxes sur les carburants qui sont répercutées en grande partie sur le prix à la pompe car les compagnies pétrolières savent que les automobilistes peuvent difficilement modifier leurs habitudes.

C'est pourquoi une définition plus « économique » a été avancée<sup>54</sup>, selon laquelle l'impôt direct est celui qui peut être personnalisé, c'est-à-dire adapté aux caractéristiques du contribuable : c'est le cas de l'impôt sur le revenu, qui dépend des caractéristiques du foyer fiscal et de la nature des revenus ; c'est aussi le cas de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, assis sur un bénéfice imposable prenant en compte certaines caractéristiques de l'entreprise comme son investissement récent (par les règles d'amortissement) ou ses dépenses de recherche et développement. A l'opposé, l'impôt indirect est assis sur des transactions anonymes, ce qui nécessite un taux unique et donc un « *impôt forfaitaire* » (timbre fiscal) ou proportionnel (TVA).

Au terme de ce rapide tour d'horizon, on constate que seuls les impôts directs, du fait de leur personnalisation, sont adaptés à la redistribution du revenu et du patrimoine. Tous ne le sont pas : la taxe d'habitation, malgré plusieurs tentatives de réforme en ce sens, dont la dernière remonte à 1990, ne tient pas compte du revenu et demeure assise sur une valeur locative estimée par les services des impôts. Sa non-révision ou plutôt la non-application de ses révisions, du fait des variations importantes qu'elles entraîneraient sur le montant de la taxe, à la baisse comme à la hausse, en fait un des impôts les plus injustes qui soient. L'impôt sur les sociétés est partout dans le monde proportionnel. Rien n'empêche d'imaginer qu'il devienne progressif pour inciter les entreprises à investir, mais d'autres moyens plus ciblés sont préférés. Quant aux cotisations, leur objet, qui se fonde principalement sur le principe de l'assurance entre salariés, ne justifie pas qu'elles soient progressives.

---

<sup>54</sup> Tony Atkinson, « *Optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy* », Canadian journal of economics, 1977.

En définitive, seuls trois types d'impôt sont susceptibles de jouer un rôle redistributif significatif : l'impôt progressif sur le revenu, les droits de succession et les prélèvements sur le patrimoine dont l'ISF. Tous trois ont fait l'objet de débats très vifs lors de leur instauration et restent encore contestés dans leur principe, en général par les plus gros contribuables. D'une manière générale, les impôts directs étant « *ressentis* » directement par les contribuables du fait de leur transparence - qui n'exclut pas la fraude -, ils sont moins bien acceptés que les impôts indirects, réputés indolores. Mais le sentiment d'injustice qui entoure l'impôt sur le revenu tient sans doute plus au rôle que jouent les exonérations dans le calcul de son montant. De fait, l'impôt sur le revenu que nous connaissons en France s'est largement écarté des principes qui l'ont fondé. Et si son barème est demeuré relativement progressif malgré la réduction de son taux marginal supérieur, il pèse moins qu'il ne le devrait sur les plus élevés du fait que ces derniers disposent d'une plus grande facilité d'utilisation des fameuses « *niches* ».

#### C - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES FACTEURS DE COHÉSION SOCIALE

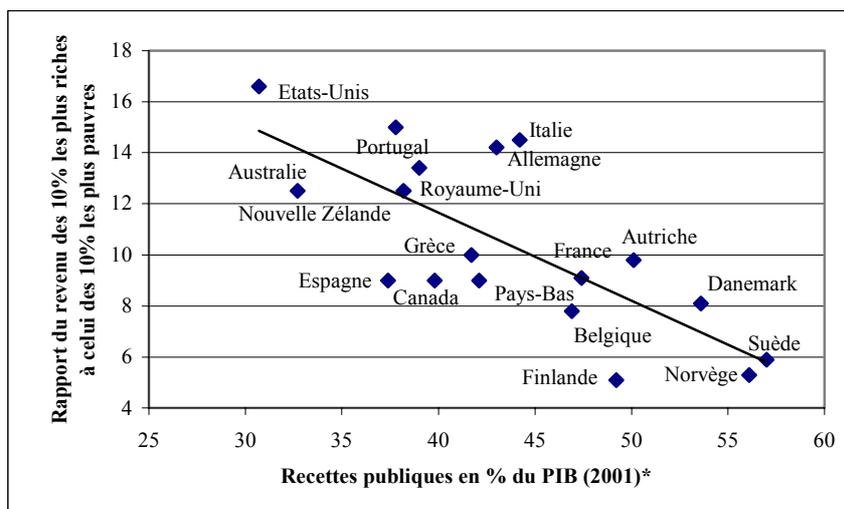
Les prélèvements obligatoires correspondent à des « *ponctions* » opérées par des administrations publiques auprès des agents économiques. Ces recettes visent à financer les dépenses publiques (y compris la protection sociale) et sont aussi effectuées dans un objectif de justice sociale en permettant de redistribuer le revenu en fonction de critères qui varient évidemment selon les pays : c'est, en effet, fondamentalement, la dimension de la solidarité qui l'emporte à travers ces flux. Les comparaisons internationales délivrent, à cet égard, des enseignements majeurs, même si leur interprétation ne peut pas être mécanique. Si, en effet, les graphiques qui suivent montrent une corrélation forte entre le taux de prélèvements obligatoires et les indicateurs de cohésion sociale, on constate aussi qu'à taux de prélèvements proches, l'usage qui en est fait peut avoir, en la matière, un impact plus ou moins fort.

Cependant, les grandes tendances sont nettement marquées. D'abord, de toute évidence, un niveau élevé de prélèvements<sup>55</sup> s'accompagne d'inégalités de revenu nettement réduites puisque le rapport du revenu des 10 % les plus riches à celui des 10 % les plus pauvres passe approximativement de 16 à 6 lorsque le taux de prélèvements passe de 30 à 56 %. La corrélation est très forte bien que l'on sache que d'autres éléments entrent en jeu dans ce domaine comme les normes d'égalité ou d'inégalité salariale selon les groupes professionnels et entre hommes et femmes.

---

<sup>55</sup> On raisonne ici sur la base de la notion de « *recettes publiques* » (au sens de l'OCDE) qui ajoute aux prélèvements obligatoires (« *recettes fiscales*») d'autres ressources comme celles tirées de l'exploitation des entreprises publiques et les revenus de la propriété publique. Rapportés au PIB, les deux montants sont cependant très voisins.

Graphique 12 : Une forte corrélation entre l'importance des recettes publiques et la limitation des inégalités de revenu dans les pays développés



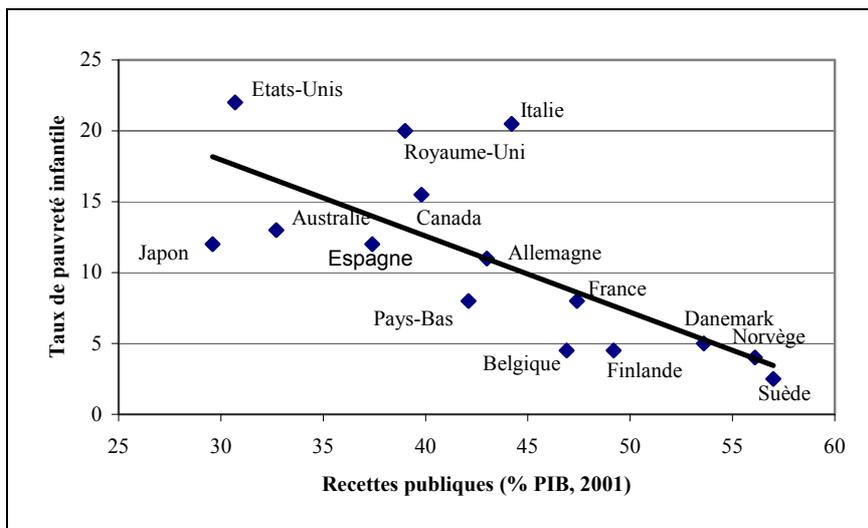
\* 18 pays hors Japon.  $R^2 = -0,5625$ ,  $R = -0,75$ . Un  $R$  proche de +1 indique une corrélation forte entre les deux variables qui évoluent dans le même sens et dans la même proportion ; un  $R$  proche de -1 indique une corrélation également forte entre ces variables qui évoluent alors dans des directions opposées mais dans la même proportion. Un taux proche de 0 indique qu'il n'y a pas de corrélation.

Source : OCDE et PNUD, graphique Jean Gadrey, audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social le 3 février 2005.

Cette même corrélation très forte se retrouve naturellement entre taux de prélèvements obligatoires et taux de pauvreté<sup>56</sup> : les pays où ce taux est le plus faible, en particulier parmi les enfants, sont ceux dont les prélèvements sont les plus élevés. Cela ne veut pas dire que la faiblesse de ces derniers constitue, *a contrario*, le seul facteur d'explication des inégalités et de la pauvreté économique. D'autres considérations salariales et fiscales, familiales, d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes interviennent en effet. Mais le taux de prélèvements obligatoires rend assez bien compte du degré de solidarité nationale.

<sup>56</sup> Taux de pauvreté : proportion de pauvres (personnes ou ménages selon les cas) dans la population. Dans la majorité des travaux français et internationaux, la pauvreté (économique) dans un pays est définie comme le fait de vivre avec moins de la moitié du revenu médian (celui qui partage la population en deux moitiés). C'est donc un indicateur relatif de l'« écart social » dans le pays considéré : un pauvre au Luxembourg ne le serait pas nécessairement en France et sans doute pas en Pologne. Mais même en retenant cette relativité, il demeure partiel : compte tenu de sa définition, si la moitié des salaires les plus élevés augmente, le taux de pauvreté ne subit pas d'évolution. Les tableaux figurant dans ce chapitre ont été établis sur la base d'un seuil de pauvreté égal à 50 % du revenu médian, seuil le plus utilisé (Eurostat retient 60 % pour les comparaisons en Europe).

Graphique 13 : Une forte corrélation entre l'importance des recettes publiques et le recul de la pauvreté infantile



$R^2 = -0,72$ ,  $R = -0,85$ . Cf. note graphique 2.

Source : OCDE et UNICEF, graphique du Conseil économique et social d'après Jean Gadrey, audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social, le 3 février 2005.

Ajoutons que, si dans tous les pays, les transferts sociaux réduisent la pauvreté, l'importance de cette réduction est très variable : dans le cas de la pauvreté infantile, elle est très forte dans les pays les plus « *généreux* » et/ou dans ceux où la fiscalité est la plus progressive (Suède notamment, France dans une moindre mesure, Finlande, Norvège, Danemark et Belgique) et faible aux États-Unis ainsi qu'en Italie ; au Royaume-Uni et en Australie, la réduction est également forte, mais le niveau très élevé de la pauvreté « *initiale* » conduit à un taux final qui reste très important.

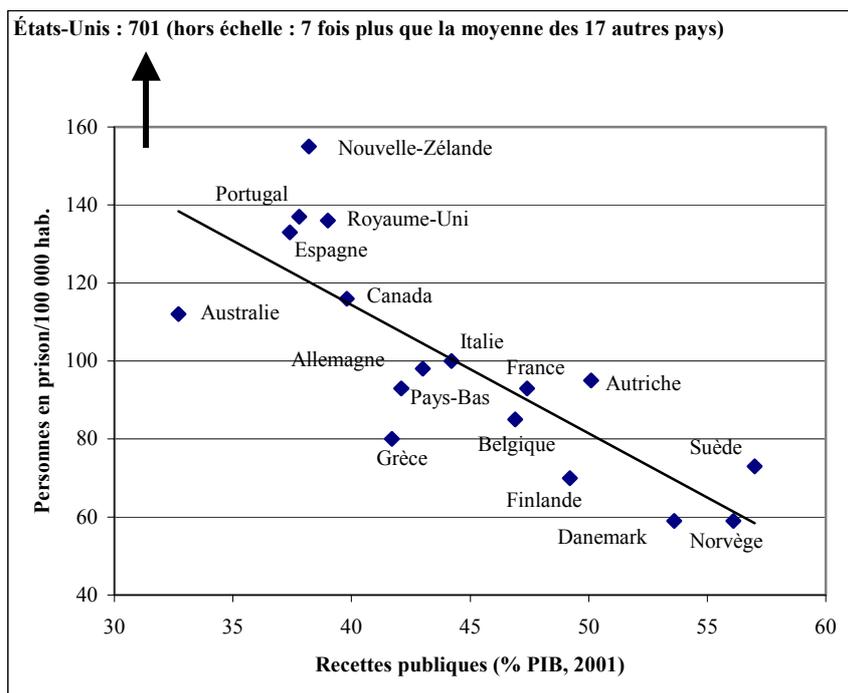
Tableau 10 : Proportion d'enfants pauvres évaluée avant et après impôts et transferts sociaux

	Avant	Après
Suède	23,4	2,6
Royaume-Uni	36,1	19,8
Pays-Bas	16,0	7,7
Norvège	15,9	3,9
Italie	24,6	20,5
France	28,7	7,9
Finlande	16,4	4,3
Etats-Unis	26,7	22,4
Espagne	21,4	12,3
Danemark	17,4	5,1
Canada	24,6	15,5
Belgique	17,4	4,4
Australie	28,1	12,6
Allemagne	16,8	10,7

Source : UNICEF, tableau Jean Gadrey, audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social, le 3 février 2005.

Par ailleurs, l'insécurité sociale a aussi une composante d'insécurité physique, de délits, de répression. A nouveau, parmi d'autres facteurs, le taux de prélèvements obligatoires apparaît étroitement lié à une variable qui condense de multiples « *pathologies* » comme le taux de personnes emprisonnées. Ce résultat n'est pas sans rapport avec la capacité déjà mentionnée des prélèvements à réduire les inégalités économiques, qui ne sont pas étrangères à la politique carcérale. Bien entendu, le taux d'incarcération n'est pas proportionnel au taux des crimes et délits graves puisqu'il dépend aussi, comme le montre l'exemple des Etats-Unis, de la propension plus ou moins forte selon les pays à incarcérer les personnes pour des délits semblables. On peut toutefois admettre que les résultats précédents ne sont pas sans signification en matière d'insécurité physique et s'agissant de la capacité des prélèvements à réduire certaines fractures sociales génératrices de délits.

Graphique 14 : Une très forte corrélation entre le niveau élevé des prélèvements obligatoires et un taux d'incarcération limité



$R^2 = -0,66$ ,  $R = -0,81$ . Cf. note graphique 2.

Source : OCDE et PNUD, graphique Jean Gadrey, audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social, le 3 février 2005.

Ce genre de travaux statistiques, mettant en relation les résultats d'une politique sociale et les moyens qui lui sont alloués, devrait certainement être encouragé, en prenant toutefois soin de considérer que la réduction de la pauvreté ne se limite pas à l'impact des transferts monétaires directs (la redistribution au sens strict), si efficaces soient-ils : bien d'autres volets des politiques économiques et sociales peuvent y contribuer tels que le logement social et l'équipement en infrastructures et services publics dont l'accessibilité pour les plus pauvres comporte un coût public, hors prestations sociales. C'est aussi le cas des politiques d'accès aux soins et à l'éducation, aux crèches, aux services à domicile des personnes âgées, etc. ; une partie de ces politiques sociales réductrices de pauvreté relève d'autres financements que les prestations sociales monétaires aux ménages, c'est à dire d'autres types de prélèvements obligatoires et doivent aussi, à l'évidence, être prise en compte.

\*

\* \*

Les éléments présentés ci-dessus ne signifient pas que les prélèvements obligatoires soient dotés du pouvoir magique de produire de la solidarité. Leur niveau élevé ne garantit pas non plus que les ressources qu'ils procurent soient utilisées au mieux et que les politiques et les mécanismes qu'ils financent soient les plus efficaces : si l'école publique participe bien de la redistribution en ce qu'elle ouvre gratuitement - au moins jusqu'à un certain âge - la possibilité à tous de s'instruire, elle éprouve de grandes difficultés<sup>57</sup> à empêcher, selon l'approche de Pierre Bourdieu, que les élites se reproduisent entre elles.

Ils sont juste des indices convergents de l'existence de relations hautement vraisemblables entre les prélèvements obligatoires et la cohésion sociale. On peut donc interpréter leur niveau comme un indicateur de la prégnance, dans un pays, de normes et conventions sociopolitiques de solidarité nationale et d'objectifs d'égalité. Ceux-ci ne nuisent d'ailleurs pas à la solidarité de proximité qui s'exprime à la base, dans les initiatives locales et dans le cadre familial : dans les pays scandinaves, il n'y a ainsi pas moins d'associations, de bénévoles ou d'initiatives privées dans ce domaine, il y en a même davantage ; comme si l'acceptation d'un haut niveau de solidarité nationale (indiqué par le taux de prélèvements obligatoires) relevait de la même convention que celle qui concerne l'engagement individuel dans l'économie solidaire ; on pourrait faire la même remarque en ce qui concerne la solidarité internationale, la part du PIB consacrée à l'aide au développement étant elle aussi positivement corrélée avec le taux de prélèvements.

La redistribution opérée par le biais tant des prélèvements obligatoires que des dépenses publiques est donc un facteur puissant de solidarité. De nombreuses controverses opposent toutefois les économistes et les partis politiques à propos de l'importance et du rôle que celle-ci doit jouer ; elles se cristallisent autour de la question de savoir dans quelle mesure les prélèvements et les transferts sociaux risquent d'affaiblir le dynamisme économique des pays où cette activité est relativement développée. Mais certaines politiques de redistribution améliorent aussi l'efficacité économique, comme c'est le cas des interventions publiques visant à favoriser l'accès de tous à l'éducation et à la santé. C'est à cet ensemble de questions particulièrement conflictuelles que l'on s'efforce de répondre ci-après.

---

<sup>57</sup> D'après le ministère de l'Éducation nationale, si les enfants de cadres supérieurs et d'enseignants ne constituent que 15 % des élèves de 6<sup>ème</sup>, ils représentent 49 % de ceux des classes préparatoires. A l'inverse, la proportion d'enfants d'ouvriers en 6<sup>ème</sup> (32 %) chute à 6 % en classes préparatoires. Par ailleurs, plus de 15 % d'élèves sortent de l'école primaire sans maîtriser la lecture, l'écriture ni le calcul. Cf. également la « *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école* », avis du Conseil économique et social adopté le 9 juin 2004 sur le rapport de Mme Claude Azema (JO du 14 juin 2004).

### III - L'IMPACT DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La raison d'être fondamentale et essentielle des prélèvements est de financer des dépenses publiques, participant ainsi à la dynamique économique au même titre que les dépenses privées : la part de ces prélèvements qui finance les emplois publics, des associations, des coûts de fonctionnement ou des investissements publics est d'ailleurs réinjectée dans l'économie dans des conditions proches de la réinjection des revenus individuels ou de l'entreprise. Les éventuelles incidences négatives d'augmentations peuvent donc être plus que compensées par les impacts positifs des dépenses qu'ils permettent de financer.

Nous verrons plus loin dans ce chapitre comment, de par le poids qu'ils représentent, le rôle des prélèvements obligatoires peut se révéler majeur dans la régulation conjoncturelle et la gestion à moyen terme des économies. Auparavant, il n'est pas inutile de rappeler en quoi les dépenses publiques participent à la création d'un environnement favorable à l'économie.

#### A - LES THÈSES DE L'ÉCONOMIE DE L'OFFRE MÉRITENT D'ÊTRE DISCUTÉES

C'est surtout depuis le début des années 1970 que, sous l'impulsion de la crise économique et du renouveau des théories libérales, les prélèvements obligatoires font l'objet de sévères critiques : selon tout un courant de pensée appelé « *économie de l'offre* », la pression fiscale est excessive dans nombre de pays développés et les niveaux élevés des impôts et des cotisations sociales engendrent des impacts négatifs sur les comportements économiques des ménages et des entreprises et, par suite, sur les résultats de l'activité économique.

Les économistes de l'offre prennent ainsi le contre-pied des analyses keynésiennes, en considérant que c'est l'offre et non pas la demande qui est le véritable moteur de l'activité économique. Or, selon eux, l'extension des interventions de l'Etat a conduit à des excès de réglementations, de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires qui ont pour conséquence de freiner l'activité productive. Ils estiment que ces interventions ont des effets négatifs sur les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement.

Ainsi, la protection sociale aurait pour effet de diminuer le coût du temps non rémunéré (temps de loisir) par rapport au prix du temps rémunéré (temps de travail), que l'on se place au niveau des impôts et des cotisations qui frappent les revenus du travail ou à celui des prestations qui permettent à leurs bénéficiaires de percevoir des revenus d'assistance. L'imposition du travail et les « *subventions accordées au non-travail* » (minima sociaux) inciteraient donc les individus à substituer du temps de loisir au temps de travail. Cela se traduirait, par exemple, par une faible incitation pour les chômeurs indemnisés à rechercher un emploi ou, avec les prestations d'assistance sociale en faveur des plus démunis, par un intérêt pour ces derniers à rester pauvres plutôt que d'essayer de sortir de leur condition en commençant par exercer une activité faiblement rémunérée.

Un courant de la recherche économique est consacré à l'étude des effets (incitatifs ou désincitatifs) des prélèvements obligatoires et du mode de régulation de certains services et prestations rendus à la population. Ces recherches visent à déterminer le mode de production et de financement optimal de ces services. En s'appuyant notamment sur la courbe élaborée par Arthur Laffer (cf. *infra*, IV, de ce chapitre), certains économistes proposent donc de réduire les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, en particulier les dépenses de protection sociale, afin de laisser s'exprimer les incitations à travailler, à épargner et à investir, et de redynamiser ainsi l'activité productive et la croissance économique. Mais, en insistant sur l'importance des effets négatifs qu'exerceraient les prélèvements obligatoires sur les comportements économiques, ces thèses négligent les avantages économiques des dépenses publiques.

### **1. Les dépenses publiques financées par les prélèvements obligatoires contribuent au développement des entreprises**

Une partie des entreprises bénéficie très directement des dépenses publiques, en partie par des subventions directes, en fait relativement limitées de par la réglementation européenne et les accords de l'OMC<sup>58</sup>, mais surtout par les commandes des administrations publiques et de leurs établissements sous tutelle. Sans entrer dans le détail, il convient de rappeler que des pans entiers de l'économie en sont fortement dépendants. C'est le cas bien sûr de l'industrie de l'armement, mais aussi des branches du bâtiment et des travaux publics, de l'électronique ou du matériel électrique.

Ainsi, selon la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), les marchés publics ont-ils représenté environ 10 % du PIB en 2003. Pour le seul secteur des travaux publics, les deux-tiers du chiffre d'affaires sont réalisés pour le secteur public (2 milliards d'euros pour l'Etat, 12 milliards pour les collectivités locales et 5 milliards pour les entreprises publiques). Un « *Observatoire de la commande publique* » prévu par le nouveau Code des marchés publics constituerait un outil particulièrement utile pour mieux cerner l'impact des marchés publics sur l'économie nationale. « *Mais, pour le moment, il n'est toujours pas mis en place* » regrette la FNTP.

Les administrations sont aussi des consommateurs « *ordinaires* » de biens et de services liés à leurs fonctions : informatique, mobilier et fournitures de bureau, véhicules. Si les aides directes de l'Etat ont sensiblement diminué ces dernières années, du fait des privatisations et de l'évolution du droit de la concurrence européen et mondial, les marchés publics, dont celui de l'armement, et les grands projets demeurent un levier puissant de soutien en particulier à l'industrie. Un levier qui a toute son importance en matière de recherche et développement comme en témoigne, aux Etats-Unis, l'exemple de Boeing.

---

<sup>58</sup> En 2003, selon la Commission européenne, les entreprises européennes ont bénéficié de 53 milliards d'euros de subventions nationales, soit environ 0,5 % du PIB européen, dont 16,4 en Allemagne, 8,8 en France, 7,1 en Italie et 4,2 au Royaume-Uni.

Mais elles bénéficient également de dépenses publiques qui pourraient sembler plus particulièrement destinées à la population. Il en est ainsi naturellement de tous les réseaux de transport, routier, ferré, aérien ou d'énergie, des installations portuaires comme des réseaux de télécommunications. Il en va tout autant des dépenses consacrées par exemple à la formation ou à la santé qui, outre leur aspect social, contribuent à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, à la croissance économique et à l'emploi. Les services publics sociaux et d'éducation et les dépenses publiques correspondantes font même probablement partie des principaux « *moteurs* » de la croissance dans une société où les services prennent une importance croissante. C'est certes un paradoxe au regard de la doctrine qui considère ces dépenses comme « *improductives* », mais il existe des indices troublants, mis en évidence par l'OFCE dans son rapport 2004 sur « *l'état de l'Union européenne* » : les postes de dépenses publiques qui, dans l'ensemble de l'Union, ont l'impact statistique le plus fort sur la croissance sont précisément ceux là, ce sont les plus « *productifs* ». Les auteurs de ce rapport en fournissent une intéressante interprétation, notamment en termes de « *caractère productif différé* » des dépenses sociales, la cohésion sociale ayant des impacts positifs sur la diffusion des innovations et la consommation.

D'autres études comme l'enquête du cabinet Ernst and Young Law qui classe les attentes des chefs d'entreprise à l'égard des sites d'implantation lorsqu'ils sont susceptibles d'être choisis partout dans le monde, montrent que les premiers critères de choix sont d'abord des critères opérationnels qui dépendent largement des dépenses publiques, classés avant les critères relatifs aux coûts salariaux et au niveau de fiscalité qui permet ces dépenses.

Il faut certes considérer avec précaution des résultats d'enquêtes qui peuvent être soumis à des aléas conjoncturels et fonction de débats en cours dans la société. On observe d'ailleurs que ces huit premiers critères sont considérés comme très ou assez importants par plus de 80 % des investisseurs (entre 82 et 86 %), à l'exception du rapprochement avec un marché cible (75 %), et que ce classement subit d'une année sur l'autre quelques bouleversements. Cependant, les critères opérationnels précèdent toujours les critères relatifs aux coûts salariaux et à la fiscalité, ce dernier s'étant classé 8<sup>ème</sup> en 2003 et 2004.

Encadré 8 : Classement par ordre décroissant d'importance des critères de choix des investisseurs, selon qu'ils sont jugés très importants

1. Qualité des infrastructures de transport et de logistique ;
2. Possibilité d'obtenir des gains de productivité ;
3. Qualité des infrastructures de télécommunications ;
4. Niveau des charges et coûts salariaux ;
5. Présence d'une main d'œuvre qualifiée ;
6. Clarté et stabilité de l'environnement politique, législatif et administratif ;
7. Se rapprocher d'un marché cible ;
8. Niveau des charges fiscales de l'entreprise.

Source : Ernst & Young, « *Baromètre de l'attractivité européenne 2004* », 2004.

Avec leurs aléas, ces résultats sont cependant corroborés pour partie par la Commission Fouquet<sup>59</sup> qui a travaillé en 2004 sur la réforme de la taxe professionnelle. Alors que celle-ci présente des écarts de taux très importants d'un département à l'autre (de 18,55 % en Basse-Normandie à 32,48 % en Languedoc-Roussillon en 2003), les industriels entendus par la commission ont tous indiqué que ces différences ne pouvaient constituer un critère déterminant de leur implantation face à celui des infrastructures de transport en particulier.

De son côté, Mme Clara Gaymard, présidente de l'Agence française pour les investissements internationaux,<sup>60</sup> considère que la première question qui intéresse les chefs d'entreprise étrangers est celle de la qualité de la main d'œuvre. Elle souligne que la France est l'un des seuls pays à pouvoir former environ 20 % de sa jeunesse dans les matières scientifiques et techniques et rappelle que notre pays présente l'une des productivités horaires les plus élevées du monde. Elle ajoute que la question de la logistique est également un élément-clé dans la décision d'investir ce qui met l'accent, non seulement sur l'importance des infrastructures de transport (aéroports, réseau routier et autoroutier, TGV...) mais aussi sur un aspect tel que la mise en ligne des services publics (permettant la réalisation rapide des démarches administratives) pour lequel notre pays a fait de gros progrès : le « *haut débit* » est aujourd'hui disponible sur 98 % du territoire, c'est-à-dire beaucoup mieux qu'aux États-Unis et que dans la plupart de nos voisins européens.

Elle met également en avant un coût du travail relativement bas, contrairement au discours ambiant, si l'on compare la France, non avec la Chine ou l'Inde bien entendu, mais avec les pays d'un niveau de développement comparable : dans les pays anglo-saxons, notamment, la faiblesse des cotisations sociales est ainsi souvent compensée par des salaires de base sensiblement plus élevés pour permettre aux salariés de faire face directement à leurs dépenses en matière d'éducation, de santé ou de retraite. Elle indique que, pour un investisseur, la question des dépenses publiques d'un pays est beaucoup moins significative que la qualité des prestations et l'ensemble des coûts qu'il aura à prendre en charge. Enfin, elle signale que le coût de la vie, et tout particulièrement celui du logement, est aujourd'hui encore bien moins élevé à Paris qu'à New-York ou Shanghai, mais aussi qu'à Milan ou même Dublin.

On pourra certes objecter que, de par sa fonction, Mme Gaymard n'allait pas dévaloriser l'attractivité de la France. De plus, elle invite, par ailleurs, à se montrer prudent : tout le monde cherche à attirer des investisseurs étrangers et nos concurrents sont très réactifs. Celui qui s'endort sur ses lauriers perd très vite sa compétitivité. Il est toutefois intéressant de noter qu'en ce qui concerne le parti que peuvent tirer les entreprises des prélèvements obligatoires, son analyse rejoint celles qui précèdent.

---

<sup>59</sup> Olivier Fouquet, « *Commission de réforme de la taxe professionnelle : rapport au Premier ministre* », La Documentation française, 2004.

<sup>60</sup> Audition devant la section des activités productives, de la recherche et de la technologie du Conseil économique et social à l'occasion de la préparation de l'avis sur « *Entreprises et simplifications administratives* » (Rapporteur : Mme Anne Duthilleul), 7 avril 2005.

Cette convergence permet à tout le moins de relativiser la critique souvent acerbe de l'importance du taux de prélèvements obligatoires qui ne peut être systématiquement analysé de manière négative en ne prenant en compte que le coût qu'il représente : c'est moins le niveau d'imposition qui est en cause que le rapport coût/efficacité offert par les différents territoires. Un pays à faible imposition où la sécurité n'est pas assurée, où les infrastructures sont déficientes et la main d'œuvre mal formée n'attirera guère les entreprises : ainsi, le Royaume-Uni, après avoir tenté de jouer la carte du *dumping* fiscal et de la réduction des emplois publics, très prononcée entre 1993 et 1998 (notamment dans le secteur de l'éducation et de la santé), a-t-il dû se résoudre à accroître les prélèvements en raison du retard accumulé en matière de formation de la main d'œuvre ou de qualité du système de soins. La hausse des dépenses publiques et la création de 400 000 emplois publics, soit 45 % des emplois créés au Royaume-Uni depuis 1997, qui s'en sont suivies ont par contre fortement contribué au dynamisme actuel de l'économie britannique<sup>61</sup>.

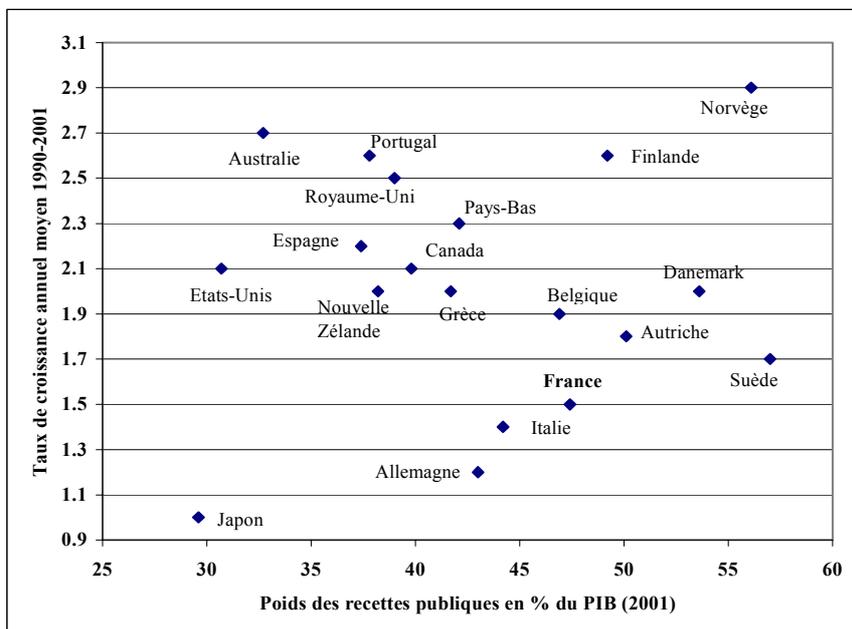
Comme le montre, en outre, l'exemple scandinave, « *il est possible de promouvoir une forme de compétitivité fondée sur une forte cohésion sociale (assurée par une redistribution importante), un niveau élevé de dépenses publiques (en matière d'éducation, de recherche) et une population bien formée et bien soignée* ». Telle est, en tout cas, la conclusion à laquelle aboutit M. Henri Sterdyniak, directeur du département « *économie de la mondialisation* » de l'OFCE, dans le cadre des « *idées pour la croissance* » recensées par Rexecode auprès des économistes<sup>62</sup>. C'est d'ailleurs le même constat que formule Jean Gadrey sous la forme des deux graphiques suivants qui témoignent, s'agissant des principaux membres de l'OCDE, qu'aucune corrélation ne peut être établie entre le poids des recettes publiques et la croissance ou le PIB par habitant.

---

<sup>61</sup> Cf. Patrick Taillepié, « *Evolution de l'emploi public en France et au Royaume-Uni depuis 1980 : éléments de comparaison* », Diagnostics, prévisions et analyses économiques n° 83, septembre 2005, Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

<sup>62</sup> Rexecode, « *Des idées pour la croissance* », Economica, 2003.

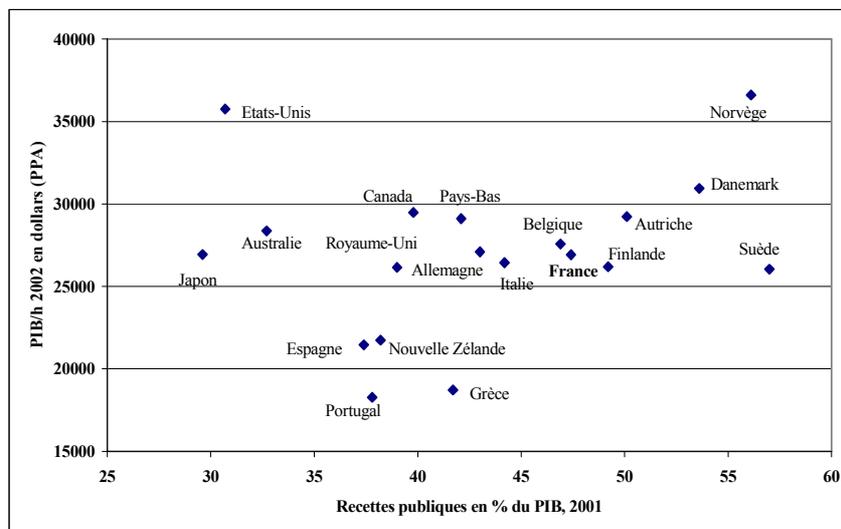
Graphique 15 : Aucune corrélation entre le poids des recettes publiques et la croissance (1990-2001)



R2=0,004. Cf. note graphique 2.

Source : OCDE et PNUD, graphique Jean Gadrey, audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social, le 3 février 2005.

Graphique 16 : Aucune corrélation entre les taux des prélèvements obligatoires et les niveaux de PIB par habitant



R2=0,05. Cf. note graphique 2.

Source : OCDE et PNUD, graphique Jean Gadrey, audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social, le 3 février 2005.

## 2. Les comportements économiques ne sont pas liés de façon stricte au niveau des prélèvements obligatoires

La question consiste à savoir si, par les « *ponctions* » qu'ils opèrent sur les revenus du travail, de l'épargne et de l'investissement, et par les « *charges* » qu'ils font « *peser* » sur les salaires, les prélèvements obligatoires peuvent porter atteinte au dynamisme des ménages et des entreprises.

### 2.1. L'incitation au travail n'est pas clairement affectée

L'effet supposé doit être examiné sous deux angles : celui des prélèvements dont le niveau découragerait de travailler plus et celui du niveau de la protection sociale qui découragerait de rechercher un travail.

- Le premier vaudrait essentiellement pour l'impôt sur le revenu du fait de son caractère progressif. Le niveau des cotisations sociales ne fait pas en lui-même l'objet d'une grande contestation de la part de personnes qui peuvent, un jour ou l'autre, recourir aux prestations qu'elles permettent de dispenser. Quant aux augmentations qu'elles peuvent subir, elles ne sont pas telles qu'elles puissent conduire à s'interroger sur la poursuite de son activité.

Il en va effectivement différemment de l'impôt sur le revenu dont on rappellera en incidente que son taux marginal le plus élevé est, en 2005 (sur les revenus de 2004) de 48,09 % (uniquement pour la partie du revenu net imposable supérieure à 48 747 euros) et non de 100 % comme on le laisse parfois entendre. Ce qui signifie que personne en France ne peut payer plus de

48,09 % d'impôt sur la partie supérieure de son revenu et, à plus forte raison, sur sa totalité. Le taux d'imposition réel d'un célibataire percevant dix fois le SMIC en 2004 était en fait de 26,6 %. Et s'il bénéficiait de réductions d'impôts liées à des investissements avertis, il était en fait moindre. Si on lui propose de travailler plus pour gagner 10 000 euros supplémentaires par an, la fraction d'impôts sur le revenu qu'il aura à acquitter s'élèvera, compte tenu des abattements successifs de 20 et 10 %, à 3 515 euros.

Toute la question est donc de savoir si notre célibataire va renoncer à travailler plus au motif qu'il ne bénéficiera que de 65 % de la rémunération supplémentaire qu'il percevra. Rien ne le prouve et aucune enquête ne l'indique. Il n'est d'ailleurs pas avéré que la seule motivation des personnes exerçant une profession qui leur assurent des revenus importants soit nécessairement un supplément de rémunération. Des considérations non pécuniaires telles que l'intérêt porté à leur travail lui-même, le statut social, le prestige, les relations sociales, le sens des responsabilités, la crainte de l'ennui, etc., peuvent être tout aussi puissantes. Quant aux expatriations, nous avons vu précédemment qu'elles sont plus souvent le moyen d'obtenir des conditions de travail ou une rémunération que les entreprises ou les pouvoirs publics ne peuvent ou ne veulent pas procurer que la conséquence d'une fiscalité jugée excessive.

En fait, au-delà d'exemples symboliques montés en épingle et en dépit de nombreuses tentatives, la mesure de l'impact de la fiscalité sur l'activité ne fournit guère de résultats significatifs au niveau de l'ensemble d'un pays. Il dépend en réalité de nombreux facteurs dont il est difficile de mesurer les effets : le taux de chômage, l'imposition conjointe ou séparée, les aides familiales, les équipements sociaux, les transports... Sans doute aussi des possibilités d'exonérations dont a vu que la France était particulièrement friande.

- S'agissant du niveau de protection sociale qui découragerait de rechercher du travail, une vaste enquête européenne, coordonnée par le sociologue britannique Duncan Gallie, a montré au contraire que les pays où les chômeurs manifestent le plus de désir de retrouver un emploi sont ceux où la protection sociale est la plus généreuse, c'est à dire les pays nordiques. Certes, en France comme dans d'autres pays, les statistiques témoignent que la perspective proche d'une forte réduction ou d'une suppression des allocations chômage conduit une partie des demandeurs d'emploi à retrouver plus rapidement un travail. Mais une étude plus approfondie de ce phénomène ne permet pas de conclure que les chômeurs « profiteraient » du système : il s'explique le plus souvent par le fait que les plus qualifiés d'entre eux restent exigeants - et c'est d'ailleurs parfaitement légitime - quant à leur futur emploi et ne se résignent à accepter des offres moins en rapport avec leurs diplômes et leur expérience qu'en dernière extrémité. Ainsi, le taux de chômage des plus qualifiés, qui percevaient les salaires les plus élevés, double-t-il à l'approche de la fin des droits. Mais il est avéré que la très grande majorité des demandeurs d'emploi comme d'ailleurs des titulaires de minima sociaux aspire effectivement à l'emploi qui n'est pas seulement synonyme de revenu mais est porteur d'un statut social valorisant par rapport à l'assistance.

Ainsi, selon les enquêtes disponibles, 17 % des allocataires du RMI occupent en réalité un emploi et 46 % en recherchent un. 37 % disent ne pas rechercher un emploi dont, pour plus de la moitié, en raison de problèmes de santé (effectivement beaucoup plus dégradée que la moyenne de la population). En fait, rares sont ceux qui disent ne pas rechercher d'emploi parce que reprendre un travail leur rapporterait moins que leur allocation<sup>63</sup>. C'est d'ailleurs une des conclusions d'un rapport de la vice-présidente de la commission des affaires sociales du Sénat publié en mai 2005<sup>64</sup>. Mme Valérie Létard, tout en recommandant, comme le rapport de M. Hirsch<sup>65</sup>, une meilleure articulation entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'éliminer des effets de seuil pervers, conclut à une nette diminution des phénomènes de trappes à inactivité et une montée réelle de la pauvreté. L'affirmation que la protection sociale réduirait la motivation au travail ne concernerait en fait qu'un nombre tout à fait réduit de personnes et sert surtout à occulter une réalité beaucoup plus dramatique : à supposer que toutes les offres d'emploi soient satisfaites, le nombre de chômeurs demeurerait beaucoup plus important en France que ce que l'on qualifie de chômage frictionnel.

### *2.2. L'incitation à l'épargne et à l'investissement des ménages ne paraît pas perturbée*

Les impôts sur le revenu, le capital, les plus values et les revenus de placements financiers réduisent les rendements effectifs de l'épargne et de l'investissement. Ils peuvent donc modifier les arbitrages entre consommation et épargne et provoquer soit un effet de substitution, s'ils conduisent à une baisse de l'épargne et de l'investissement, devenus moins rentables, soit un effet de revenu, s'ils incitent les contribuables à épargner et à investir davantage pour compenser leurs pertes de rendement et maintenir le niveau projeté de leur consommation future.

Des dispositions destinées à orienter l'épargne vers tel ou tel secteur sont donc régulièrement prises. M. Jean-Pierre Cossin, secrétaire général du Conseil des impôts<sup>66</sup>, estime cependant qu'elles ont un effet très incertain sur son niveau total. Il appelle à une analyse sérieuse de l'ensemble des aides fiscales de ce type considérant qu'on ne peut pas mener en même temps toutes les politiques, en faveur de l'immobilier, de l'épargne salariale, de la recherche, etc. puisqu'en définitive les mesures s'ajoutent sans qu'aucune ne soit jamais supprimée.

---

<sup>63</sup> Duncan Gallie, « *Resisting marginalization unemployment experience and social policy in the European Union* », Oxford University press, 2004.

<sup>64</sup> Cf. Valérie Létard, « *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité* », rapport d'information du Sénat n°334 (2005).

<sup>65</sup> Martin Hirsch, « *Au possible nous sommes tenus* » : rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. La Documentation française, 2005.

<sup>66</sup> Audition devant la section des questions économiques générale et de la conjoncture du Conseil économique et social, 27 janvier 2005.

### 2.3. *Les offres d'emplois ne dépendent pas seulement du niveau des prélèvements obligatoires*

Ici, ce sont les cotisations sociales qui, surtout dans des pays où elles occupent une place importante dans le financement de la protection sociale et dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, se voient souvent reprocher de pénaliser l'emploi. L'idée avancée est qu'en étant assises sur les salaires, elles ne portent que sur un seul facteur de production, le travail, et élèvent le coût de celui-ci par rapport au coût du capital. Elles inciteraient donc les entreprises à remplacer des salaires par des machines (substitution capital-travail) et seraient ainsi défavorables à l'emploi.

Cette question est au centre de plusieurs débats récurrents sur les exonérations de cotisations sociales, la substitution de la valeur ajoutée à la masse salariale comme assiette des cotisations sociales ou encore la TVA sociale<sup>67</sup>. Notons ici que le niveau des cotisations sociales n'est qu'un élément du coût global de la main d'œuvre (dont les comparaisons internationales montrent clairement qu'il n'est pas nécessairement plus élevé dans les pays où elles sont les plus lourdes) et que le processus de substitution capital-travail est d'abord lié au progrès technique. L'investissement n'est pas moins indispensable à la sauvegarde de l'emploi lorsqu'il maintient la compétitivité des entreprises. Et si les exonérations de cotisations sur les bas salaires ont pu avoir un effet positif en préservant des emplois peu qualifiés, elles ont en contrepartie favorisé le déclassement des jeunes diplômés et la reprise à la hausse de la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total, ralentissant ainsi les gains de productivité et limitant à terme la compétitivité des entreprises.

---

<sup>67</sup> Cf. chapitre III, II -, *infra*.

## B - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES JOUENT UN RÔLE MAJEUR DANS LA RÉGULATION CONJONCTURELLE ET LA GESTION À MOYEN TERME DES ÉCONOMIES

Les recettes publiques et les prélèvements obligatoires exercent, par leur volume comme par leur nature, un effet sur la conjoncture qui peut ainsi être mieux pilotée par les responsables de la politique économique. Ils peuvent aussi être intégrés dans le cadre de stratégies à horizon plus lointain ou à visée plus structurelle.

### 1. Ils contribuent à la régulation conjoncturelle

Directement inspirée des thèses keynésiennes, la régulation conjoncturelle de la demande globale adressée à l'économie a été beaucoup utilisée dans les pays développés entre la fin de la seconde guerre mondiale et le début des années 1980, par des mesures discrétionnaires de relance ou de freinage de la demande, selon qu'il s'agit de lutter contre le chômage ou de faire baisser l'inflation. Mais le manque d'efficacité de cette politique face à la crise des années 1970 et 1980 et à une ouverture internationale de plus en plus grande des économies a conduit les pouvoirs publics à développer une politique de l'offre, combinant lutte contre l'inflation et modernisation des entreprises. Cela s'est traduit par des infléchissements importants de la politique fiscale.

#### 1.1. L'effet de stabilisation automatique

Il est désormais acquis que le poids accru des dépenses publiques a été un facteur de stabilité pour les économies occidentales après guerre. Ainsi, l'effet de « *stabilisation automatique* » exercé par les finances publiques a certainement contribué à régulariser la croissance durant les « *trente glorieuses* » : celui-ci tient d'abord à l'ampleur des dépenses courantes, des programmes d'investissement public et des transferts sociaux qui échappent en partie aux aléas de la conjoncture ; de plus, toute récession tend à provoquer une réduction automatique des prélèvements (par réduction de l'assiette amplifiée par le jeu de l'impôt progressif), tout en suscitant des dépenses supplémentaires (transferts sociaux plus importants, notamment les indemnités de chômage) : d'où, en dehors même de toute mesure spécifique, un effet de soutien à l'économie qui peut favoriser la reprise ultérieure.

Dès lors, la conviction qu'une crise sérieuse est désormais impossible garantit le maintien des investissements privés. Les anticipations de croissance ininterrompue contribuent ainsi à expliquer l'accélération à long terme de la croissance après 1945 : c'est, en définitive, l'interaction entre le rôle de l'Etat et celui des « *forces spontanées* » qui apparaît décisive. Le passage des politiques de demande à des politiques d'offre pourrait avoir remis en cause cet élément stabilisateur.

### *1.2. Les mesures discrétionnaires*

Du point de vue de la politique conjoncturelle, des alourdissements ou des allègements de l'impôt sur le revenu (action sur les taux et les limites des tranches ou par le biais d'abattements, de réductions et de majorations) agissent directement sur les revenus disponibles des ménages. Mais, au-delà même de la question de justice sociale qu'elle pose, une relance de la demande par l'allègement de l'impôt sur le revenu est d'autant moins efficace que la propension à consommer des contribuables aux revenus les plus élevés est faible.

En tant que composante de la demande, l'investissement des entreprises est également une variable importante de la politique fiscale conjoncturelle : celle-ci porte principalement sur l'impôt sur les sociétés mais aussi sur l'impôt sur le revenu dans le cas des chefs d'entreprises individuelles. Les trois principaux leviers d'action sont :

- la modification du régime des acomptes : en avançant la date de leur versement ou en les majorant, les pouvoirs publics peuvent réduire les liquidités des entreprises et freiner ainsi leurs investissements pour éviter des tensions inflationnistes : inversement, des reculs de date ou des minorations procurent des suppléments de trésorerie ;
- la modification du rythme des amortissements : déductibles des bénéfices soumis à l'impôt, ils obéissent à des règles très précises permettant une accélération ou, au contraire, une réduction du rythme des amortissements autorisés ; les pouvoirs publics peuvent ainsi agir sur la trésorerie des entreprises et les inciter à avancer ou à reculer leurs décisions d'investissements ;
- les déductions et majorations exceptionnelles : ce sont surtout des déductions qui ont été mises en œuvre en France depuis les années 1960 ; elles sont égales à un certain pourcentage des coûts des investissements réalisés par une entreprise au cours d'une période définie et sont déductibles de l'assiette des bénéfices imposables.

A l'expérience, il apparaît que les avantages fiscaux temporaires ne modifient pas durablement les comportements des entreprises et créent tout au plus des effets de calendrier, en accélérant les investissements. En revanche, les traits permanents de la fiscalité (régime d'amortissement, assiette, taux d'imposition) jouent, de fait, un rôle important. Depuis le début des années 1980, les mesures fiscales consistent d'ailleurs surtout à encourager les investissements dans une optique de modernisation des entreprises.

## 2. Ils peuvent aussi être mobilisés dans une perspective plus structurelle

On distinguera ici trois domaines dans lesquels les pouvoirs publics peuvent souhaiter agir par le biais des prélèvements obligatoires.

- D'abord, face à la libéralisation des échanges internationaux, la **modernisation des entreprises** est devenue un objectif majeur des politiques économiques. Pour des pays largement ouverts au commerce international, la croissance économique et le niveau de l'emploi sont en effet directement liés à la compétitivité des entreprises. Ceci suppose des efforts d'investissement que les pouvoirs publics encouragent non pas dans une simple optique conjoncturelle de relance de la demande mais dans une perspective structurelle d'amélioration des conditions de production des entreprises. Les mesures prises reposent largement sur des incitations de type fiscal : possibilités d'amortissements dégressifs et/ou accélérés, déductions fiscales pour investissement instituées pour plusieurs années, allègement de l'impôt sur les sociétés mais aussi des cotisations sociales sur le travail.

Par ailleurs, les législations de plusieurs pays accordent des allègements d'impôts ou des possibilités d'amortissements accélérés, selon les cas, aux entreprises qui font des efforts en matière de recherche ou qui réalisent des investissements destinés à économiser l'énergie ou à réduire leur pollution.

- Ensuite, de nombreuses mesures fiscales, passagères ou durables, ont été instituées dans plusieurs pays en vue d'**inciter les ménages à épargner** et à orienter leur épargne vers des types de placements favorables à l'investissement des entreprises. En France, la libéralisation des mouvements de capitaux, intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 1990, a impliqué l'adoption de nouvelles mesures d'allègement de la fiscalité en la matière afin de limiter les risques de délocalisation. Ces politiques souffrent cependant de nombreuses limites : elles se heurtent d'abord à la préférence pour le présent des gouvernements soumis au cycle politique et dont la tendance spontanée est plutôt de soutenir la croissance de court terme, donc la consommation, au détriment de l'épargne ; elles supposent un jugement normatif sur le « *bon* » niveau d'épargne et partent souvent d'un présupposé plus ou moins étayé sur l'insuffisance d'épargne privée accessible aux entreprises.

- Enfin, des allègements d'impôts sur le revenu ou les sociétés pour les entreprises qui effectuent certaines dépenses de formation professionnelle (au-delà de leurs obligations légales) ou pour les entreprises nouvellement créées, peuvent s'inscrire dans le cadre de la **politique de l'emploi**. Par ailleurs, de nombreux pays européens (dont la France) utilisent les exonérations temporaires, totales ou partielles, de cotisations sociales des employeurs pour favoriser l'embauche d'un premier salarié ou de certaines catégories de personnes et, en particulier, les jeunes sans qualification et les chômeurs de longue durée.

#### IV - QUELLES LIMITES ET QUELLES MARGES DE MANŒUVRE ?

A - LA DÉTERMINATION DES LIMITES À FIXER À L'AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES POSE LA QUESTION DE LEURS EFFETS SUR LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

La progression des prélèvements obligatoires a fait naître une réflexion sur leurs limites « *tolérables* » dans les économies modernes. Il s'avère, en réalité, très difficile de définir des critères opérationnels, d'autant que le lien entre le poids de ces prélèvements dans le PIB et les performances économiques est particulièrement peu convaincant. C'est pourtant en s'appuyant sur certaines thèses proclamant le dépassement du seuil supposé maximal d'imposition que les pays développés (mais aussi les pays en développement, sous la pression des institutions internationales) pratiquent des politiques de retrait plus ou moins ordonné des pouvoirs publics de l'économie.

##### 1. Il s'avère très difficile de fixer des limites à la pression fiscale et sociale

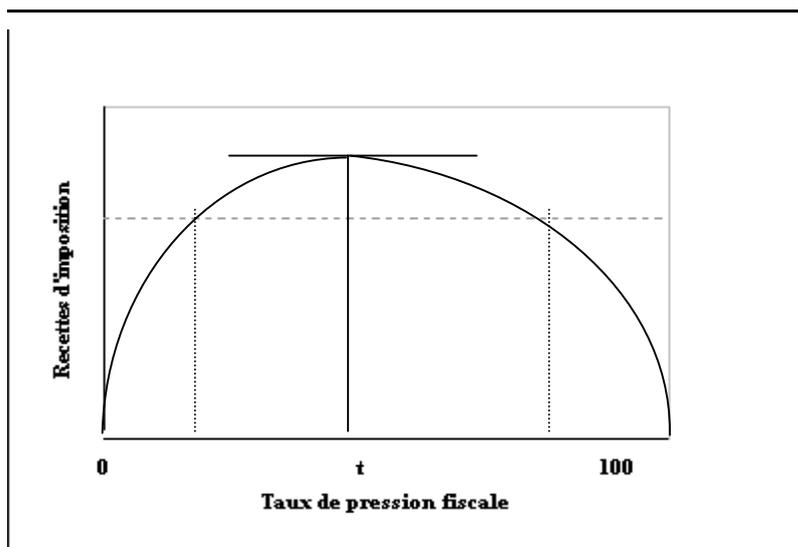
La question des limites de la pression fiscale et sociale est au cœur des controverses relatives à l'ampleur des interventions de l'Etat dans la vie économique et sociale : alors que les économistes keynésiens mettent plutôt l'accent sur les rôles de l'Etat en matière de soutien de l'activité économique et de réduction des inégalités de revenus, les libéraux ont tendance à dénoncer des niveaux de dépenses publiques, prélèvements obligatoires et endettement public qu'ils considèrent comme excessifs ; ils soulignent leurs effets nocifs du point de vue du bon fonctionnement des mécanismes du marché et préconisent une réduction des interventions et, en particulier, de l'importance des prélèvements obligatoires. Mais, en dépit des travaux de nombreux théoriciens, il ne semble guère possible de déterminer des niveaux optimaux selon des critères vraiment opérationnels. Cela tient au caractère éminemment variable des limites de la pression fiscale.

##### 1.1. Les critères avancés sont peu opérationnels : l'exemple de la courbe de Laffer

On sait que l'économiste américain Arthur Laffer s'est rendu célèbre, dans les années 1970, en cherchant à démontrer, à l'aide d'un graphique qui porte son nom, une idée déjà exprimée par Adam Smith en 1776, selon laquelle des taux de prélèvements trop lourds détruisent la base sur laquelle ils sont établis, à tel point qu'ils aboutissent à des montants de prélèvements plus faibles que ceux qui pourraient être obtenus avec des taux plus modérés. Selon cette courbe « *en cloche* », le montant de prélèvements obligatoires est une fonction croissante du taux de pression fiscale mais seulement jusqu'à un certain seuil au-delà duquel il devient une fonction décroissante de ce taux ; il irait même jusqu'à s'annuler si celui-ci devait atteindre le niveau théorique de 100 %, toute activité imposable disparaissant. Une pression fiscale excessive exercerait, en effet, une influence négative sur les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement : elle pourrait donc avoir pour effet de réduire l'activité économique dans des

proportions telles que le produit des prélèvements obligatoires s'en trouverait ainsi diminué. Laffer surprit ses contemporains en affirmant que ce seuil était d'ores et déjà dépassé aux Etats-Unis, de sorte qu'un allègement était de nature à élever le montant des prélèvements obligatoires en redynamisant l'activité économique. L'expérience de la présidence Reagan, qui a vu le déficit budgétaire se creuser considérablement, a montré le peu de crédit qu'il fallait porter à cette assertion : le niveau de taxation était manifestement inférieur à la zone de décroissance de la courbe et les délais de réaction des ménages à la baisse du taux de l'impôt étaient fortement sous-estimés.

Graphique 17 : La courbe de Laffer



Source : « *Economie contemporaine* », Denise Flouzat et Claude Pondaven, tome 1 (édition 2004).

En réalité, cette courbe, qui repose sur la généralisation intuitive de comportements microéconomiques, ne constitue en aucune sorte une « *théorie* » fiscale : c'est une représentation purement formelle qui ne permet pas de chiffrer le seuil d'imposition au-delà duquel la pression fiscale peut effectivement être considérée comme excessive. En outre, elle repose sur l'hypothèse - non vérifiée - que tout alourdissement des prélèvements obligatoires portant sur les revenus du travail ou du capital réduit l'offre de ces facteurs de production et n'envisage les prélèvements que sous un aspect négatif, en négligeant, comme on l'a vu, leurs contreparties, c'est à dire les dépenses qu'ils permettent de financer.

Néanmoins, elle a eu le mérite de rappeler de manière parlante aux décideurs que la fiscalité affecte le comportement des agents et entraîne des effets de substitution susceptibles, dans certains cas, de compenser les effets de revenu. Elle a, par son caractère très simple, rencontré un large écho, surtout aux Etats-Unis où elle a permis de justifier des choix fiscaux face à tous ceux qui mettaient en garde contre le risque de déficits publics croissants que cette baisse des impôts entraînerait. Et, d'une certaine manière, c'est sa logique qui sert de

fondement aux taxes « *dissuasives* » : en augmentant considérablement les taxes sur le tabac, on suppose qu'à un certain niveau, ces recettes fiscales disparaîtront parce que les fumeurs auront cessé leur consommation. Hélas, là encore, il semble que la limite n'ait pas été atteinte puisque le produit de la taxe n'a cessé de croître.

*1.2. Les limites de la pression fiscale et sociale sont, en réalité, très variables*

Il est d'autant plus illusoire de prétendre fixer des limites à la pression fiscale que celles-ci sont variables selon les circonstances économiques, sociales ou politiques, selon les raisons qui peuvent justifier un alourdissement des prélèvements et selon ceux auxquels les pouvoirs publics choisissent de recourir. La question des limites renvoie ainsi à des considérations qui sont d'ordre à la fois psychologique, politique et économique et ne peut faire abstraction des contreparties de la pression fiscale.

- Les **limites d'ordre psychologique et politique** ne peuvent guère être perçues qu'au travers des mouvements de protestation voire de révolte qu'engendrent les hausses de prélèvements obligatoires. Ils peuvent consister en des fraudes, parfois des expatriations, quelquefois aussi, s'agissant des entreprises, en des désinvestissements ou des délocalisations. Le plus souvent, s'agissant des salariés, la protestation prendra la forme de manifestations ou de grèves. Et si on analyse les différents grands mouvements sociaux de ces dernières décennies, on observera qu'aucun n'a eu pour objet de lutter contre une hausse de cotisation sociale dès lors qu'elle apparaissait justifiée par la nécessité d'équilibrer les comptes de tel ou tel organisme de protection sociale. Et même les fumeurs acceptent en général de payer plus cher leur paquet de cigarettes pour contribuer aux ressources de l'assurance maladie.

Il est beaucoup moins certain que des augmentations de la fiscalité directe et même indirecte, pourtant réputée indolore, ne suscitent pas plus de rejet. On le voit par exemple quand le prix de l'essence à la pompe augmente ou lorsque les impôts locaux subissent des hausses importantes. La hausse elle-même est évidemment facteur de mécontentement. Mais s'y ajoute un autre facteur qui tient à l'incompréhension des citoyens de sa justification. Ce qui renvoie évidemment à la compréhension et la lisibilité des prélèvements fiscaux, qui seront abordés au chapitre IV.

- Les **limites d'ordre économique** tiennent au fait que les prélèvements obligatoires pourraient avoir pour effet, dans une certaine mesure on l'a vu, de freiner les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement et d'affaiblir l'esprit d'entreprise. Mais vis-à-vis de l'option fondamentale des pays développés en faveur du libre échange et face à une concurrence internationale de plus en plus vive, c'est surtout leur impact sur la compétitivité des entreprises qui importe du point de vue économique : la capacité de celles-ci à affronter avec succès la concurrence internationale (résistance aux importations et capacité à exporter) est devenue, en effet, un facteur déterminant de la croissance économique et du niveau de l'emploi.

Encore faut-il se garder de toute généralisation : toutes les entreprises ne sont pas soumises à la concurrence internationale. Pour nombre d'entre elles, même si elles sont soumises à une concurrence de proximité, les prélèvements sociaux et fiscaux ne sont discriminants que par les éventuels écarts de taux de la fiscalité locale. Plus qu'en termes de compétitivité, la limite économique doit s'apprécier en termes de consommation, si la hausse des prélèvements se traduit par une augmentation des prix qui va diminuer le pouvoir d'achat des ménages et leur propension à consommer telle ou telle catégorie de biens et de service. Mais cette limite est-elle même incertaine : à la hausse de prélèvements va correspondre une contrepartie, par exemple une hausse des prestations sociales, réinjectée dans le circuit économique d'une manière ou d'une autre et dont bénéficieront les entreprises.

Il en va bien sûr différemment des entreprises soumises à la concurrence internationale dont la compétitivité dépend en partie du niveau des prélèvements sociaux et fiscaux. Mais, là encore, rien ne permet vraiment de fixer de limite : d'abord, parce que, si les augmentations concernent les ménages, c'est encore une fois la question de la consommation nationale qui est posée plus que celle de la compétitivité ; mais aussi parce que, lorsqu'elles concernent les entreprises, elles doivent être appréciées comme un élément du coût global du travail ; ainsi, la suppression totale de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et des cotisations patronales dans le secteur textile n'aurait-elle vraisemblablement aucun effet sur le niveau des importations chinoises.

Mais, à supposer qu'elle en ait un, la question qui se trouverait immédiatement posée serait celle que nous avons déjà évoquée du devenir de l'environnement économique des entreprises largement financé par les prélèvements obligatoires. Tout particulier et toute entreprise considérera toujours comme excessifs ou ayant atteint une limite indépassable les prélèvements obligatoires parce que les **contreparties** dont ils bénéficient sont diffuses, souvent non mesurables et pour une bonne partie, s'agissant de la protection sociale, différées dans le temps. Comment évaluer, en effet, les avantages liés au niveau et à la qualité de l'administration générale, de la sécurité intérieure et de la défense nationale ou à l'amélioration du réseau routier, du service public de l'enseignement ou de la couverture sociale ? D'autant, il faut bien le reconnaître, que les principaux acteurs politiques, patronaux et syndicaux concernés, comme les médias, sont loin de mettre la pédagogie au premier rang de leurs préoccupations. En témoigne ce sondage indiquant que 75 % des Français souhaitent une baisse de leur impôt sur le revenu alors qu'ils ne sont que 50 % à l'acquiescer.

D'où la difficulté de prétendre définir un niveau optimal de pression fiscale : des alourdissements de celle-ci peuvent être estimés nécessaires pour éviter la dégradation de la qualité des infrastructures et des services publics, pour améliorer l'efficacité du système éducatif ou pour lutter contre la marginalisation sociale et renforcer la cohésion du tissu social. Autant d'objectifs qui sont surtout de nature politique et qui, même s'ils ne peuvent pas toujours être évalués en termes strictement économiques, constituent, par delà leurs aspects humains et sociaux, des conditions essentielles de la compétitivité et de la croissance.

Le niveau de prélèvements obligatoires qui aboutirait à une perte d'efficacité est, dans ces conditions, difficile à définir. Cette limite existe sans doute mais il n'est guère possible de dire où elle se situe ni surtout si ce niveau est d'ores et déjà atteint dans un pays donné, bien que cette thèse soit avancée pour justifier les baisses d'impôts pratiquées ici ou là. En tout cas, le taux de pression fiscale, notion finalement assez abstraite pour les contribuables, importe certainement beaucoup moins que les taux jugés élevés de telle ou telle imposition. Ce sont surtout ces derniers qui suscitent les plus fortes résistances.

## **2. Les prélèvements obligatoires peuvent toutefois susciter des résistances de la part des agents économiques**

Celles-ci ont joué un rôle historique de toute première importance car elles sont à l'origine du régime parlementaire. Des émeutes et révoltes violentes contre l'impôt ont émaillé l'histoire de très nombreux pays. Plus près de nous, les résistances politiques se sont généralement manifestées de façon plus pacifique à travers des revendications catégorielles en faveur d'allègements de certains impôts ou cotisations sociales ainsi que par des prises de position de partis politiques contre des projets ou des mesures d'augmentation de prélèvements obligatoires ou en faveur de certaines mesures de réduction<sup>68</sup>.

### *2.1. Les risques de fraude et d'évasion ne doivent pas être écartés*

Bien que la fraude soit une infraction alors que l'évasion reste dans le domaine de la légalité, ces deux types de procédés sont parfois difficiles à distinguer. Ils ont toujours existé mais ils sont d'autant plus payants et, par conséquent, d'autant plus stimulés, que les taux de prélèvements auxquels ils permettent d'échapper sont élevés. Tout alourdissement de la pression fiscale tend donc à les encourager.

Parmi les principales formes d'évasion utilisées dans les divers pays du monde, on peut citer les avantages en nature (voitures de fonction, stock-options, indemnisation généreuse des frais professionnels, etc.), attribués par des employeurs à leurs salariés les mieux rémunérés pour les faire échapper aux taux élevés d'imposition du revenu, ainsi que les domiciliations à l'étranger, dans les paradis fiscaux, de personnes physiques et de sociétés. L'évasion internationale est largement liée à la délocalisation de la production de certaines entreprises

---

<sup>68</sup> Le cas des Etats-Unis, avec le vote de la fameuse proposition 13 en Californie en 1978 mérite d'être souligné car c'est à la suite d'un référendum d'initiative populaire que cette disposition a été adoptée à une majorité de 65 % des votants : elle abaissait le taux de l'impôt foncier de 3 % à 1 % de la valeur des biens et limitait l'augmentation de cet impôt à 2 % par an, quel que soit le rythme de l'inflation ; en outre, pour éviter que le gouvernement californien ne cherche à compenser cette réduction en recourant à d'autres impôts, la proposition 13 prévoyait que tout nouvel impôt local devrait être approuvé par les deux tiers des électeurs. Deux ans plus tard, c'est en grande partie sur la base d'un projet d'allègement des impôts fédéraux que Ronald Reagan a été élu à la présidence des Etats-Unis.

vers des pays où les législations fiscale et sociale leur sont favorables. Elle est aussi encouragée par l'existence de zones franches<sup>69</sup>.

Quant à la fraude, elle consiste en divers procédés de dissimulation de revenus ou de bénéfices, de ventes sans factures, de fausses factures destinées à réduire artificiellement les bénéfices des sociétés, etc. Le cas du travail au noir est très symptomatique de la résistance aux prélèvements obligatoires : plus la différence entre le salaire net effectivement perçu par le travailleur et le coût global d'un emploi est élevée, plus l'employeur peut avoir la tentation de recourir à de la main d'œuvre non déclarée. Il s'ensuit alors, pour les finances publiques, des pertes qui peuvent être considérables.

### 2.2. Les hausses de prélèvements peuvent se répercuter dans les prix

Une « inflation par la fiscalité » peut résulter de l'impulsion donnée à la hausse des prix par des majorations d'impôts et de cotisations sociales : ainsi, de même que les entreprises peuvent chercher à répercuter dans leurs prix de vente les augmentations qu'elles subissent, les salariés peuvent s'efforcer de récupérer, sous forme de rémunérations plus élevées, les ponctions sur leur pouvoir d'achat qui résultent d'alourdissements de leur impôt sur le revenu, de leurs cotisations sociales ou des impôts sur les biens et services. Si bien que toute élévation des prélèvements obligatoires peut avoir tendance à influencer sur les processus de détermination des prix et salaires et à alimenter l'inflation. Cette répercussion est fortement liée aux mécanismes d'indexation des rémunérations sur l'évolution des prix dont on sait toutefois qu'ils se sont notablement relâchés depuis les années 1980.

### B - L'ALLÈGEMENT DE LA « PRESSION FISCALE » SE HEURTE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

La diminution du taux de pression fiscale est un objectif souvent avancé, surtout par des économistes et hommes politiques d'inspiration libérale, dans la perspective de « libérer les forces productives » et de redynamiser l'économie. Elle est même présentée parfois comme une condition nécessaire à l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Mais, en dehors même de la fragilité de ses fondements et des précautions avec lesquelles il convient d'interpréter ce taux, cette conception est très malaisée à mettre en pratique : elle revient à considérer que la progression des prélèvements obligatoires doit être inférieure à celle du PIB. Par conséquent, en dehors de périodes de plus en plus exceptionnelles de forte croissance économique, elle se heurte à la double difficulté de freiner la progression des dépenses publiques ou de recourir à des ressources non-obligatoires.

---

<sup>69</sup> Il s'agit d'enclaves territoriales, véritables « Etats dans l'Etat », qui bénéficient de l'extra-territorialité douanière et qui échappent, totalement ou partiellement, aux législations nationales. Les investisseurs étrangers sont invités à y implanter des unités industrielles et à produire pour l'exportation dans des conditions de salaires et de charges fiscales et sociales particulièrement avantageuses. Ainsi les firmes multinationales des pays développés sont-elles incitées à implanter des « filiales-ateliers » dans des pays ou dans des zones où elles pourront bénéficier d'une main d'œuvre très bon marché.

### 1. Des freins à la compression des dépenses publiques

Plusieurs facteurs, tels que la hausse des prix, la nécessité de maintenir ou d'améliorer la qualité des services publics et le pouvoir d'achat des fonctionnaires ou la progression des dépenses de protection sociale liée au vieillissement de la population (prestations de santé et pensions de retraite) rendent cette action particulièrement difficile. Très souvent préconisée, la compression des dépenses publiques se présente sous un jour très délicat lorsqu'il s'agit de choisir les postes à réduire, soit qu'ils se révèlent vraiment difficiles à comprimer, soit que les économies à réaliser soient en fait assez faibles. D'où des propositions, généralement assez vagues, visant à réduire les « dépenses excessives » et le « train de vie de l'Etat » ou à introduire « plus d'efficacité » dans la gestion des services publics. Au-delà de quelques exemples emblématiques, la volonté de réduire les effectifs de la fonction publique résiste mal à une analyse fine des besoins pour faire face aux missions que leur confie le législateur. La cure pluriannuelle de rigueur appliquée dans un certain nombre de pays conduit, en tout état de cause, la plupart d'entre eux à ne plus pouvoir réaliser d'économies sans laisser se dégrader la qualité des services publics et l'accomplissement de leurs missions d'intérêt général. Les cas de l'Irlande et du Royaume-Uni sont à cet égard emblématiques.

Il est certain que des abus et gaspillages - qui ne sont d'ailleurs pas l'apanage de la gestion publique - pourraient sans doute être évités. Lutter contre toute forme de gaspillage en économisant des moyens dans l'accomplissement des diverses missions des pouvoirs publics et en déterminant la meilleure affectation possible des ressources publiques est une nécessité évidente. Après diverses tentatives de rationalisation des choix budgétaires - RCB<sup>70</sup>, évaluation des politiques publiques mise en place en 1990 - l'adoption de la Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (dite « LOLF ») doit conduire chacun des acteurs de la procédure budgétaire à opérer un changement des mentalités en raisonnant non plus en termes de moyens mais en termes d'objectifs. Cela passe notamment par une nouvelle méthode d'analyse de la dépense impliquant une justification dès le premier euro et l'introduction d'une culture et de mécanismes de la performance, à travers le suivi d'indicateurs. Ses concepteurs en attendent une gestion plus efficace et plus économe des deniers publics mais il est encore trop tôt pour porter un jugement sur l'impact de ces nouvelles procédures.

Aller au-delà implique d'aborder de front la question des missions. Or, sur ce plan, les réformes envisagées dans les cabinets ministériels au nom de l'efficacité sont vite confrontées à des réalités de terrain difficiles à surmonter. En milieu rural, les fermetures de classes, de bureaux de poste, de recettes de la

---

<sup>70</sup> Inspirée du PPBS (*planning programming budgeting system*) américain, la RCB a été introduite en France en 1968 pour s'appliquer à la préparation du budget de l'Etat. mais, comme le PPBS américain, elle est assez rapidement tombée en sommeil du fait des difficultés d'application rencontrées. Son seul résultat durable réside dans les budgets de programme établis par chaque ministère (« blancs budgétaires »), et qui ajoutent à la présentation traditionnelle de son budget un regroupement de ses dépenses en fonction des diverses actions qu'il fournit, de manière à en faire ressortir le coût.

Comptabilité publique, d'hôpitaux peuvent se heurter à l'hostilité des personnels en place mais plus encore à celle de la population concernée et de ses élus, quelle que soit leur couleur politique, témoignant ainsi de leur attachement à des services publics de proximité. Et, compte tenu des besoins insatisfaits, en particulier dans les banlieues, difficiles ou non, dans des secteurs comme l'éducation, la justice, la sécurité ou le logement, il est peu vraisemblable que de grandes économies puissent être réalisées dans ce domaine.

Mais la difficulté tient aussi à ce que les législations se nourrissent d'orientations publiques parfois influencées par des groupes de pression de toute nature. Si le nombre d'agents de la direction générale des impôts peut paraître élevé dans une première approche, il s'explique en grande partie par la nature même des impôts qu'ils ont la charge de contrôler. Il est inévitable que le nombre de réductions d'impôts, particulièrement élevé en France, multiplie les besoins en matière de contrôle des déclarations.

S'agissant du recouvrement, il est non moins évident que les caractéristiques fondamentales de l'impôt sur le revenu, sa progressivité et plus encore les quotients conjugal et familial, constituent des obstacles au prélèvement à la source. De même que le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable a conduit à construire les informatiques de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) de telle sorte qu'elles ne puissent pas communiquer entre elles.

On peut naturellement discuter de ces principes. Mais on voit bien, au travers de ces quelques exemples, qu'il s'agit de choix qui relèvent du politique. Il lui revient donc d'assumer la complexité qui en découle et d'adopter les modalités de mise en œuvre de ses choix les mieux à même d'optimiser la dépense publique.

## **2. Les biais de l'alternative privée**

Consistant à réduire les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires en laissant aux individus le soin de s'adresser à des instances privées pour se procurer certains services fournis jusque-là par des administrations publiques, elle est présentée par ses défenseurs comme un moyen de préserver la liberté des choix individuels et d'obtenir une production de services à des conditions moins coûteuses car celle-ci est alors assurée par des entreprises soumises à la concurrence et aux lois du marché.

Ce système, souvent préconisé à propos de la protection sociale et plus particulièrement à propos de l'assurance maladie, s'inspire directement du modèle américain dont on a déjà vu les failles : sélection des assurés et primes exorbitantes pour les populations à risque. La vraie liberté d'une grande partie des citoyens américains qui ne sont pas couverts par un accord collectif d'entreprise est celle de s'assurer ou de renoncer à se soigner, liberté qui conduit 45 millions d'entre eux à ne pas bénéficier d'une couverture de maladie. Une version allégée de ce modèle, consistant à offrir la liberté de choix ne serait guère plus acceptable. On imagine aisément que cette liberté séduirait de préférence les catégories aux plus hauts revenus, privant ainsi la Sécurité sociale

des contributions les plus élevées ce qui ne peut aboutir qu'au renchérissement de celles qui n'auraient pas les moyens de choisir un système privé.

S'agissant de l'argument relatif aux effets positifs de la concurrence, l'exemple américain fournit là encore des réponses éclairantes en ce qu'il apparaît beaucoup plus onéreux que les systèmes européens en dépit des difficultés d'accès aux soins d'une partie de la population et d'une efficacité globale très relative<sup>71</sup> : les dépenses de santé aux États-Unis dépassaient 14 % du PIB en 2001 alors que les dépenses françaises n'atteignaient pas 10 %. Ce qu'on peut qualifier d'« affaire » du médicament aux États-Unis illustre parfaitement qu'en matière de protection sociale l'argument de la concurrence est à manier avec précaution. L'autorisation de publicité directe des médicaments dans les médias, assortie d'une liberté tarifaire totale, a ainsi largement contribué à doubler en 5 ans de leur prix de vente au détail. Constatant que les prix sont beaucoup plus faibles au Mexique et au Canada pour des médicaments de même marque, les citoyens se sont mobilisés. Dans le Maine, une sénatrice fédérale et le gouverneur organisent depuis quelques années pour leurs administrés âgés des voyages en bus à Montréal où ils parviennent à économiser jusqu'à 90 % sur leurs ordonnances une fois celles-ci validées par des médecins canadiens<sup>72</sup>.

Loin de ces extrémités, le débat porte plutôt en France sur le niveau de prise en charge par les assurances sociales et tout récemment sur celui des organismes complémentaires. Une orientation générale a été ainsi définie consistant à différencier les soins dits « *de confort* » des autres en définissant la notion de service médical rendu, tant pour le soin que pour le médicament, au regard de critères de sécurité, d'efficacité, d'utilité et d'efficience<sup>73</sup>. Une notion toute relative et évolutive : l'optique et les prothèses dentaires ou auditives, qui n'entraient pas dans les catégories prioritaires au début de la sécurité sociale, demeurent essentiellement prises en charge par les complémentaires alors que plus personne ne songerait à les qualifier d'accessoires. Ainsi, compte tenu de son poids dans la prise en charge de la médecine de ville, par opposition à l'hôpital, la couverture assurée par les organismes complémentaires est devenue un enjeu majeur : si la création de la CMU-complémentaire permet aux plus démunis d'accéder aux soins dans des conditions convenables, il reste qu'un pourcentage appréciable de la population, environ 10 %, demeure sans couverture complémentaire.

---

<sup>71</sup> A la naissance, l'espérance de vie est aux États-Unis de 74,1 ans pour les hommes et de 79,7 ans pour les femmes, en France respectivement de 75,8 ans et de 83,0 ans. Le taux de mortalité infantile était de 7 ‰ aux États-Unis et de 3,9 en France. Selon Amartya Sen, prix Nobel d'économie (cité par Jean Gadrey in « *Prélèvements obligatoires : un choix de société* », *Alternatives économiques* n° 222, février 2004), un Noir de Harlem a moins de chances d'atteindre l'âge de 40 ans qu'un habitant du Bangladesh et, aux États-Unis, le taux de mortalité d'un Afro-Américain de 33-55 ans est 2,3 fois plus élevé que celui d'un Blanc.

<sup>72</sup> « *Les États-Unis malades du prix des médicaments* », *Alternatives économiques* n° 222, *op. cit.*

<sup>73</sup> Ces quatre critères sont ceux qui ont été retenus par le Haut conseil sur l'avenir de l'assurance-maladie (rapport adopté à l'unanimité le 23 janvier 2004). Cet organisme comprenait 53 membres dont 9 représentants des salariés, 6 représentants des entreprises, 6 parlementaires ainsi que des représentants des régimes de base, des régimes complémentaires, des professionnels de santé, des usagers, de l'Etat et des personnalités qualifiées.

Il n'est cependant pas inutile, pour éviter les faux débats sur le sujet, de rappeler quelques-unes des conclusions du rapport du Haut conseil sur l'avenir de l'assurance maladie : « *Sur les dernières décennies, l'assurance maladie a puissamment contribué au développement du système de santé et à l'égalité des chances dans l'accès aux soins. La généralisation de l'assurance maladie à toute la population et la diffusion des couvertures complémentaires permettent à pratiquement tous les assurés, quel que soit leur état de santé, leur âge ou leur revenu, d'avoir un accès aisé aux soins, avec un bon niveau de prise en charge.[...] il n'est pas niable que le haut degré de socialisation de la dépense a accompagné la croissance d'un secteur de soins puissant [...] et de bonne qualité technique. L'état de santé des Français s'est amélioré. En témoigne la forte augmentation de l'espérance de vie sans incapacité [...]. Un tel résultat n'aurait jamais été atteint sans que l'offre soit adossée à une prise en charge publique élevée et bien adaptée à la forte concentration des dépenses de santé* ».

Au total, alourdir les prélèvements obligatoires ou alléger les dépenses publiques sont deux catégories de décisions auxquelles les pouvoirs publics sont très souvent obligés de recourir, pour faire face à la tendance des dépenses à augmenter plus rapidement que leurs recettes. Elles ne sont jamais impossibles à prendre mais peuvent se heurter cependant à d'importantes difficultés qui sont d'abord d'ordre politique. Ce sont naturellement surtout les augmentations de prélèvements qui font l'objet de critiques, parfois très virulentes, de la part des commentateurs mais il n'est pas du tout certain que des mesures de diminution des dépenses publiques présentent moins d'inconvénients sur le plan économique ou soient mieux acceptées par les populations concernées.

Beaucoup de pays se sont certes orientés, à la suite des Etats-Unis, dans des réformes consistant à réduire les taux et à élargir l'assiette de certains impôts, en particulier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mais même si de telles mesures sont de nature à atténuer certaines résistances de la part des contribuables, elles ne sont certainement pas suffisantes pour résoudre les problèmes de choix politique que posent aux pouvoirs publics l'évolution des niveaux des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. Au plan européen, elles devraient, en tout état de cause, s'inscrire dans le cadre d'une stratégie d'harmonisation axée sur la recherche du « mieux-disant » qui est, comme l'affirmait notre assemblée dans son avis déjà cité sur l'attractivité de l'économie française, « *seule susceptible tout à la fois d'attirer réellement les IDE, de réaliser les objectifs ambitieux de l'Union dans le monde et d'assurer le progrès de l'ensemble de ses habitants* »<sup>74</sup>.

\*

\* \*

---

<sup>74</sup> Henri de Benoist, « *Renforcer l'attractivité de l'économie française eu service de la croissance et de l'emploi* », *op. cit.* Les IDE sont les investissements directs à l'étranger dont les flux constituent l'indicateur privilégié de l'attractivité des territoires.

Au terme de ce tour d'horizon, une conclusion s'impose avec force : les prélèvements obligatoires ne sont certes pas l'*alpha* et l'*oméga* de la politique économique, qui assureraient toujours et partout les meilleurs résultats ; mais ils ne sont pas, non plus, ces facteurs de compétitivité dégradée et de dynamisme entravé si souvent décriés par la littérature académique ou simplement polémique, au risque d'en faire un *leitmotiv* des recommandations des organisations internationales et des banquiers centraux. Ils sont, tout au plus, l'expression, à un moment donné, des choix opérés dans un pays quant à l'étendue des missions qui reviennent aux pouvoirs publics et au périmètre de la solidarité qui doit unir les membres d'une collectivité. La place occupée par les fonctions collectives dans chaque société est toujours le résultat d'un compromis entre les différents groupes d'intérêt dont les revendications sont souvent contradictoires : bien des citoyens veulent payer moins d'impôts tout en réclamant plus d'enseignants, de juges, de policiers ; les entreprises elles-mêmes souhaitent une réduction des impôts et cotisations sociales tout en exigeant de disposer gratuitement d'infrastructures et d'une main d'œuvre de qualité.

Aucun déterminisme mécanique ne pousse à un mouvement historique de croissance ou de diminution des prélèvements : certes, sur une longue période, on a observé une montée continue du collectif et il existe de nouveaux besoins liés au vieillissement des populations, au développement des transports, au progrès sanitaire ou à l'attention portée à l'environnement, qui impliqueront en partie une réponse collective. Ceci dit, la pression en faveur d'une stabilisation, voire d'une baisse des prélèvements obligatoires demeure forte, dans un contexte où la mondialisation met en concurrence les différents systèmes fiscaux et sociaux.

D'autres facteurs plaident pourtant en faveur du maintien d'un niveau de dépenses collectives élevé :

- le premier est que leurs « *effets externes* » positifs apparaissent de plus en plus évidents : des services d'éducation gratuits et obligatoires sont indispensables non seulement à la cohésion sociale mais aussi à la compétitivité ; faire payer l'école aurait pour effet d'écarter une partie de la population du système d'enseignement et aurait un impact négatif sur le niveau de qualification de la main d'œuvre ;
- le souci d'efficacité économique peut rejoindre des préoccupations plus élevées et notamment la nécessité de mettre en œuvre les valeurs qui sont au cœur du pacte démocratique : la liberté n'a de sens que si elle peut s'exercer concrètement ce qui suppose que la collectivité garantisse à la fois la liberté d'expression et le pluralisme de l'information tout en donnant à chacun les moyens de s'en saisir par un égal accès au savoir ou à la santé. Ce sont les conditions d'une réelle autonomie des individus.

Quoi qu'il en soit, comme toute dépense, les prélèvements obligatoires doivent se voir appliquer les mêmes exigences de qualité et d'efficacité qui sont, au fond, les seuls critères d'un jugement raisonné en la matière. A cet égard,

l'expérience récente ne laisse pas d'interroger tant les évolutions auxquelles on a assisté se traduisent souvent par une montée des inégalités sociales ainsi que par des performances économiques non assurées comme on le voit en Europe continentale : les tentatives de compression des prélèvements obligatoires se soldent souvent par une croissance atone qu'accompagne un chômage de masse persistant et un tissu social de plus en plus déchiré par la précarisation croissante des populations.

Une telle conclusion ne saurait toutefois surprendre : d'une manière générale, comme on l'a vu précédemment, les sociétés qui tolèrent les plus hauts niveaux de prélèvements obligatoires sont, en effet, aussi celles où les inégalités de revenus primaires (c'est-à-dire avant redistribution) sont les plus faibles, comme c'est le cas en Scandinavie ; ces sociétés sont davantage prêtes à accepter de forts prélèvements parce que ceux-ci touchent tous les revenus et financent des prestations bénéficiant à tous ; inversement, aux Etats-Unis, où une forte inégalité des revenus est jugée légitime, le principe de prestations qui profiteraient à tous et imposeraient une fiscalité nécessairement redistributive est fortement contesté ; les plus riches préfèrent que chacun paye pour ses propres dépenses - que ce soit pour l'éducation, la santé, la retraite ou l'enseignement supérieur -, quitte à ce que l'Etat assure une prise en charge des plus pauvres, généralement au rabais.

Ces configurations traduisent, à l'évidence, des choix de société qui ne sauraient être remis en cause au nom de l'efficacité économique, liée à beaucoup d'autres facteurs que le seul poids des prélèvements obligatoires. Ce qui n'invalide pas, bien au contraire, la nécessité de rechercher la meilleure conciliation possible entre cet objectif essentiel et l'impératif de justice sociale. C'est précisément à l'examen des évolutions les plus récentes enregistrées dans les pays développés en matière de politique de prélèvement fiscal et social qu'est consacré le chapitre III.

### CHAPITRE III

## QUELS PRÉLÈVEMENTS POUR FINANCER LA PROTECTION SOCIALE, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉTAT ?

La réflexion nécessaire sur les perspectives en matière de financement pour chacune des grandes catégories de prélèvements (sociaux, locaux et d'Etat) doit combiner deux grilles d'analyse : d'une part, celle de la lisibilité pour le citoyen ; d'autre part, celle de la contribution à l'objectif de redistribution.

#### I - REPÈRES SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE

Dans le cadre ainsi décrit, l'analyse de l'évolution des prélèvements obligatoires en France révèle une stabilisation apparente de leur part dans le PIB depuis le milieu des années 1980 qui ne doit pas occulter des mutations structurelles sensibles traduisant une modification du mode de financement des dépenses collectives. La réflexion en la matière conduit à s'intéresser en particulier aux choix opérés dans le champ de la protection sociale et de la fiscalité locale, qui occupent une place de plus en plus déterminante au sein des prélèvements.

##### A - UNE STABILISATION APPARENTE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENT DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980

Quatre catégories d'administrations publiques sont, comme on le sait, les bénéficiaires des prélèvements obligatoires (cf. encadré 1, chapitre I, *supra*) : en 2003<sup>75</sup>, les Organismes de sécurité sociale (ASSO) en ont reçu près de la moitié, l'Etat et les Organismes divers d'administration centrale (ODAC) un peu moins de 38 %, les Administrations publiques locales (APUL), près de 12 % et, enfin, l'Union européenne, environ 1 %.

Tableau 11 : Répartition des prélèvements obligatoires  
par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2003

	En milliards d'euros	En % du total	En % du PIB
Etat et organismes divers d'admin. centrale (ODAC)	256,4	37,6	16,5
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	339,6	49,8	21,8
Collectivités locales (APUL)	79,7	11,7	5,1
Union européenne	6,8	1,0	0,4
<b>Total des prélèvements obligatoires</b>	<b>682,6</b>	<b>100,0</b>	<b>43,8</b>

NB : pour des raisons d'arrondi, la somme des taux par sous-secteur peut ne pas être égale au taux global de prélèvements obligatoires.

Source : INSEE, comptes nationaux, base 95.

<sup>75</sup> Dernière année pour laquelle on dispose de résultats définitifs suffisamment détaillés pour permettre des comparaisons internationales.

Les impôts au sens strict représentent 62,2 % du total des prélèvements en 2003. Les ressources de l'Etat sont presque uniquement fiscales alors que, même si la part des cotisations sociales dans leur financement est prépondérante, les organismes de sécurité sociale sont également financés à hauteur d'un quart par l'impôt depuis la transformation de la part salariale des cotisations maladie.

Tableau 12 : Répartition des prélèvements obligatoires par type de prélèvement en 2003

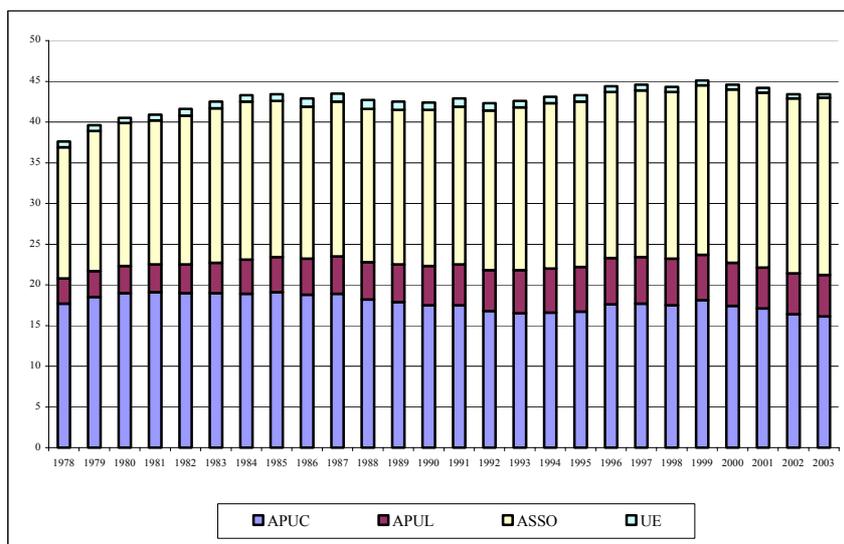
En %	Impôts	Cotisations sociales
Etat et organismes divers d'administration centrale (ODAC)	97,5	2,5
Organismes de sécurité sociale (ASSO)	26,0	74,0
Collectivités locales (APUL)	100,0	0,0
Union européenne	100,0	0,0
Total des prélèvements obligatoires	62,2	37,8

Source : INSEE, comptes nationaux.

Après avoir augmenté au début des années 1980, le taux de prélèvements obligatoires s'est maintenu, dans notre pays, aux environs de 44 % du PIB depuis 1985, avec des fluctuations de faible importance.

Graphique 18 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques de 1978 à 2003

(en % du PIB)



Source : INSEE, comptes nationaux, graphique Conseil économique et social.

## Encadré 9 : Le financement de l'Union européenne

Alors que le financement de la Communauté reposait initialement sur un système de contributions acquittées par chaque Etat, un régime de ressources propres a été mis en place conformément au Traité par la décision du Conseil du 21 avril 1970, modifiée en dernier lieu par une décision du 29 septembre 2000. Deux types de recettes de nature fiscale exigibles de plein droit peuvent être distinguées :

- les Ressources propres dites « *traditionnelles* » (RPT) constituées de prélèvements agricoles, de cotisations sur le sucre et de droits de douanes, parfois considérées comme des ressources propres « *par nature* » dans la mesure où il s'agit de recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires. Les montants recouverts par les administrations nationales sont directement reversés au budget de la Communauté européenne après un prélèvement de 25 % correspondant aux frais de perception ;
- les ressources TVA et PNB, recettes provenant des Etats-membres et calculées comme des contributions nationales : le montant de la ressource TVA dû par chaque Etat-membre (qui ne peut dépasser 50 % du PNB de chaque pays) est obtenu par l'application d'un taux déterminé par la décision ressources propres à l'assiette de la TVA évaluée de manière uniforme pour tous les Etats-membres ; le montant de la ressource PNB (réparti entre les Etats-membres *au prorata* de leur part dans le PNB communautaire) est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du PNB de la Communauté, de manière à financer la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des diverses recettes.

Une dérogation au régime de droit commun est prévue au bénéfice du Royaume-Uni : les deux-tiers du déséquilibre budgétaire constaté entre les versements de recettes effectués par ce pays et les dépenses communautaires sur le sol britannique sont pris en charge par les autres Etats-membres. Depuis 2000, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ont obtenu de ne payer qu'un quart de leur part de la « *correction britannique* », ce qui renchérit d'autant la contribution des autres Etats-membres.

La France devrait consacrer 16,6 milliards d'euros au budget communautaire en 2005, soit 5,9 % de ses recettes fiscales nettes<sup>76</sup>.

Au cours du temps, la répartition des prélèvements obligatoires entre administrations publiques a cependant sensiblement évolué du fait principalement d'un mouvement contraire entre les prélèvements de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale et ceux de organismes d'assurances sociales :

- la part des Administrations publiques centrales (APUC), c'est-à-dire de l'Etat et des Organismes divers d'administration centrale (ODAC), a fortement reculé de 1985 à 1993 passant de 19,1 à 16,5 % du PIB ; après une remontée relativement importante jusqu'en 1999 (18,1 % du PIB), ces prélèvements subissent à nouveau une baisse significative - en partie due à la volonté de maintenir les dépenses de l'Etat en euros constants, mais aussi à une politique active de diminution de certaines recettes comme l'impôt sur le revenu - pour s'établir à nouveau à 16,5 % en 2003.

<sup>76</sup> Cf. notamment les avis rendus par notre assemblée, sur les rapports de M. Georges de la Loyère, intitulés « *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* » (JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 18 du 1<sup>er</sup> octobre 2003) et « *Les perspectives financières de l'Union européenne* » (JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 7 du 18 mai 2005).

- au contraire, celle des organismes d'assurances sociales, directement liée à l'évolution des dépenses sociales, progressait de manière presque continue tout au long de la période, l'ensemble des risques couverts contribuant à relever le taux de prélèvements de 16,1 % à 21,8 % du PIB en 2003.
- en revanche, alors qu'on aurait pu s'attendre à une hausse relativement continue des prélèvements des administrations publiques locales du fait des transferts successifs de compétence qu'elles ont reçu de l'Etat, on observe au contraire un mouvement plutôt à la baisse depuis 1996 où ils atteignaient 5,7 % du PIB. Ils se situaient en 2003 à 5,1 % du PIB. La progression de la part des recettes fiscales des collectivités locales prise en charge par l'Etat explique cette relative stagnation.

#### B - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET LES PERSPECTIVES

Les mesures nouvelles, on s'en doute, influent directement sur le niveau des prélèvements obligatoires, à la hausse comme à la baisse. Mais leur évolution dépend également de celles de leur assiette, indépendamment de toute mesure volontaire<sup>77</sup>. Par ailleurs à taux global constant, leur répartition enregistre, comme on l'a vu, des variations importantes dues aux transferts entre les quatre grands secteurs des administrations publiques. Il convient donc d'analyser avec une extrême prudence les évolutions de court terme qui affectent le niveau et le taux des prélèvements obligatoires. Cela est d'autant plus nécessaire que le passage à la base 2000 des comptes nationaux s'est notamment traduit par une augmentation de 1,5 point du PIB avec la nouvelle prise en compte des services d'intermédiation financière ainsi que par des changements de périmètre qui ont affecté le taux de prélèvements obligatoires et leur répartition entre sous-secteurs.

---

<sup>77</sup> Cf. supra chapitre I (point II, 2, « *Les évolutions de court terme ne sont pas nécessairement le reflet d'un volontarisme particulier des pouvoirs publics* »).

Tableau 13 : Evolution des prélèvements obligatoires de 2004 à 2006

En milliards d'euros	2004	2005	2006
Etat	268,5	271,8	260,2 <sup>(1)</sup>
Organismes divers d'administration centrale	15,8	17,6	19,3
Administrations publiques locales	88,0	95,1	101,3
Administrations de sécurité sociale	338,3	354,6	388,7 <sup>(1)</sup>
Union européenne	5,3	5,7	5,6
<b>Total</b>	<b>715,8</b>	<b>744,7</b>	<b>775,1</b>
<i>PIB en valeur</i>	<i>1 648,3</i>	<i>1 698,2</i>	<i>1 760,5</i>
En points de PIB			
Etat	16,3	16,0	14,8 <sup>(1)</sup>
Organismes divers d'administration centrale	1,0	1,0	1,1
Administrations publiques locales	5,3	5,6	5,8
Administrations de sécurité sociale	20,5	20,9	22,1 <sup>(1)</sup>
Union européenne	0,3	0,3	0,3
<b>Total des prélèvements obligatoires</b>	<b>43,4</b>	<b>43,9</b>	<b>44,0</b>

<sup>(1)</sup> : y compris les effets du transfert de fiscalité de l'Etat vers les ASSO afin de compenser les allègements généraux de cotisations sociales patronales.

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, base 2000.

Selon les perspectives associées au projet de loi de finances pour 2006, les prélèvements devraient progresser spontanément légèrement plus rapidement que la croissance économique en 2005 (+ 3,6 % contre + 3 % de croissance du PIB en valeur), révélant une élasticité à l'activité de 1,2. Cette évolution serait notamment le fait des prélèvements des administrations publiques locales et de l'Etat, la croissance des prélèvements des organismes de sécurité sociale s'avérant quant à elle légèrement moins forte. Les prélèvements des organismes de sécurité sociale devraient ainsi connaître une croissance de 3,3 % conduisant à une élasticité des prélèvements sociaux de 1,1.

S'agissant de l'Etat, la croissance des prélèvements devrait demeurer soutenue : en particulier, les recettes d'IS, portées par une situation financière des entreprises en 2004 meilleure que prévue et celles liées à la TVA, dans le contexte de la relative bonne tenue de la consommation, devraient conduire à une élasticité des recettes fiscales nettes de 1,4.

En 2005, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 43,9 % du PIB, en légère augmentation par rapport à 2004 (43,4 %). A législation constante, les prélèvements devraient croître légèrement plus vite que l'activité (4,6 % contre 4,3 % pour le PIB en valeur) mais les dispositions du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2005 se traduiraient par un allègement net de 1,8 milliard d'euros. Les autres mesures décidées antérieurement par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux auraient un effet global d'alourdissement de 1,9 milliard d'euros.

Ces prévisions pour 2005 sont toutefois très dépendantes de l'hypothèse retenue pour le taux de croissance du PIB. Or, celle-ci (+ 2,5 %) a été plusieurs fois revue à la baisse depuis l'adoption du budget et, si l'on s'en tient au dernier « *Point de conjoncture* » de l'INSEE (octobre 2005), la croissance française pourrait ne pas dépasser 1,5 %.

Tableau 14 : Croissance et élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

En %	2004	2005	2006
<b>Croissance spontanée des prélèvements obligatoires Etat</b>	<b>7,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,5</b>
croissance spontanée de l'IR	2,1	6,1	7,8
croissance spontanée de l'IS	12,1	1,8	8,2
croissance spontanée de la TVA	5,8	4,7	4,3
<b>Croissance spontanée des prélèvements obligatoires ASSO</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>
croissance spontanée de la CSG	3,4	3,5	3,6
croissance spontanée des cotisations sociales	3,2	3,3	3,9
<b>Croissance spontanée des prélèvements obligatoires</b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>
<b>Croissance du PIB en valeur</b>	<b>4,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,7</b>
<b>Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Elasticité au PIB des prélèvements obligatoires Etat	1,8	1,2	1,2
Elasticité au PIB des prélèvements obligatoires ASSO	0,8	1,1	1,0
Elasticité au PIB des prélèvements obligatoires APUL	0,8	1,6	1,3
Elasticité au PIB des prélèvements obligatoires hors UE	1,2	1,2	1,1
<b>Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, base 2000.

En 2006, sur la base d'une croissance du PIB estimée entre 2 et 2,5 % par le gouvernement (contre 1,8 % par le consensus des prévisions) les prélèvements obligatoires devraient s'élever à 775,1 milliards d'euros soit un taux de prélèvements obligatoires globalement stables par rapport à l'année précédente. Leur élasticité par rapport au PIB devrait atteindre une valeur légèrement inférieure au niveau de 2005 (1,1) :

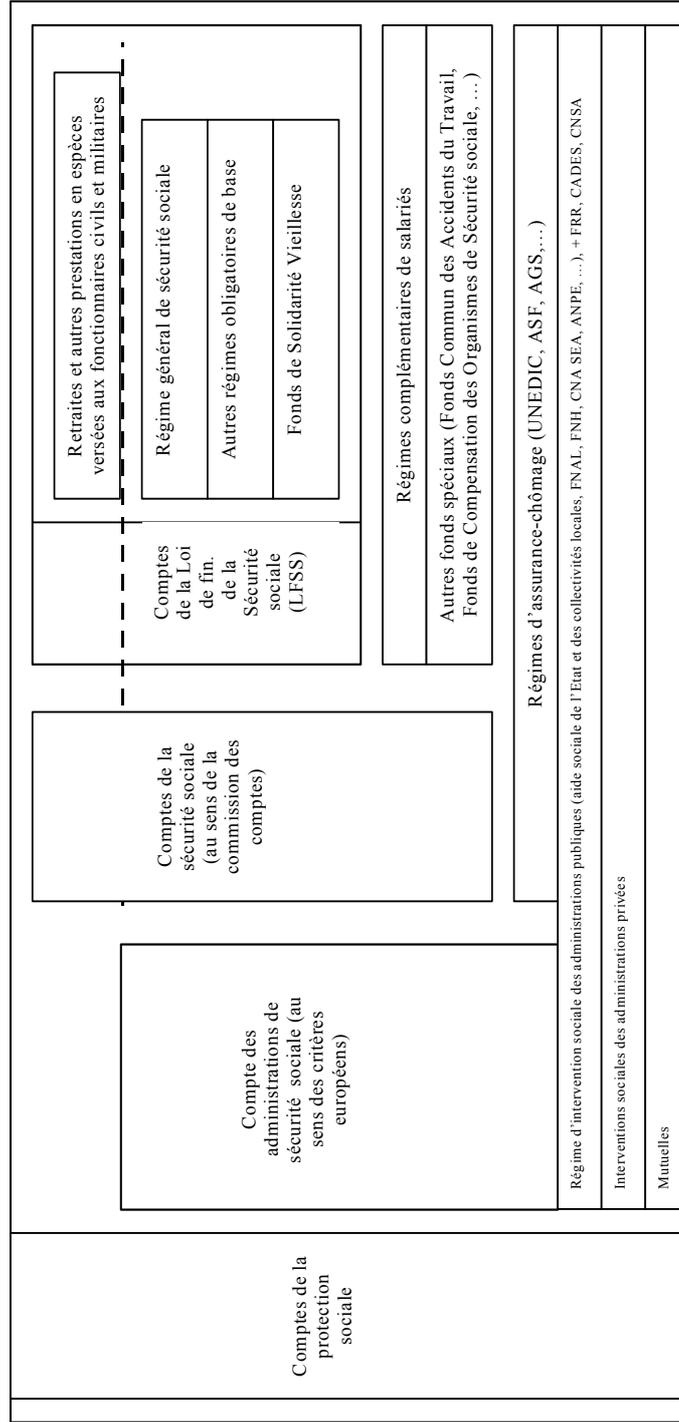
- d'une part, le maintien du dynamisme des recettes de TVA, d'IR et dans une moindre mesure d'IS, devrait conduire à une élasticité des prélèvements obligatoires de l'Etat au PIB légèrement supérieure à la valeur unitaire (1,2) ;
- s'agissant des prélèvements des ASSO, ils devraient progresser spontanément en phase avec l'activité économique (élasticité de 1,0 après 1,1 en 2005), compte tenu notamment du transfert de 18,9 milliards d'euros correspondant aux allègements de cotisations ;
- quant aux collectivités locales, l'élasticité de leurs prélèvements, en retrait par rapport à 2005 (1,3 après 1,6), devrait rester sensiblement au-dessus de l'unité, grâce notamment à des droits de mutation qui continueraient de bénéficier de la bonne tenue du marché immobilier.

## **II - LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE EST AU CŒUR DE LA RÉFLEXION SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

On sait que les organismes de sécurité sociale forment, au sens de la comptabilité nationale, un sous-secteur des administrations publiques, au même titre que l'Etat et les collectivités locales. Il s'agit, à ce titre, d'un ensemble plus large que le champ des comptes de la Sécurité sociale puisqu'il comprend les régimes obligatoires de base, les organismes complémentaires (AGIRC/ARRCO), les régimes spéciaux, les fonds, l'UNEDIC et les hôpitaux. Mais il n'intègre pas néanmoins certaines entités qui relèvent pourtant bien de la problématique de la protection sociale comme le Fonds de réserve des retraites (FRR), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ou la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui sont rattachés aux organismes divers d'administration centrale.

La question du financement de la protection sociale se pose avec d'autant plus d'acuité aujourd'hui que deux phénomènes viennent se greffer à la problématique traditionnelle : premièrement, on est confronté à la question du vieillissement de la population qui va entraîner une augmentation des dépenses sociales, l'émergence de nouveaux besoins, obligeant à trouver des financements nouveaux ; deuxièmement, on a tendance à considérer que la « *mondialisation* » exerce une pression sur le coût des facteurs de production, notamment les plus mobiles ; il serait, dans ces conditions, de plus en plus difficile de financer la protection sociale.

Graphique 19 : Les périmètres de la protection sociale



Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, audition de Mme Sandrine Duchêne, le jeudi 24 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

## A - TROIS « MODÈLES » DE PROTECTION SOCIALE DANS L'EUROPE DES QUINZE

Il est de coutume de distinguer deux grands modèles de protection sociale : le modèle bismarckien et le modèle beveridgien (cf chapitre I, III- *supra*). Cette analyse a toutefois évolué. Ainsi, selon le sociologue danois Gosta Esping-Andersen<sup>78</sup>, on peut, en réalité, identifier trois modèles de protection sociale dans l' Europe des Quinze :

- le premier rassemble l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Luxembourg et la Belgique. Dans ces pays (qui possèdent un système dit « *corporatiste-conservateur* »), les prestations versées à l'assuré et aux membres de sa famille considérés comme des ayants droit, sont financées pour les deux-tiers ou plus par des cotisations assises sur les salaires. Elles ont une origine essentiellement professionnelle et sont fortement liées aux revenus antérieurs. La proportion de ménages pauvres avant transferts est faible et les transferts, moins redistributifs que dans d'autres pays, ne modifient guère cette situation ;

## Encadré 10 : La protection sociale en Allemagne

C'est comme on le sait en Allemagne, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, qu'est né le principe des assurances sociales. Sous l'impulsion du Chancelier Bismarck, a en effet été mis en place le premier système d'assurance maladie et retraite obligatoire pour les travailleurs ayant des revenus faibles, dont les grands principes sont encore en vigueur. Il est ainsi toujours nécessaire d'avoir préalablement cotisé à un régime d'assurance sociale fondé sur l'exercice d'une activité professionnelle pour pouvoir bénéficier de prestations. Le régime légal est organisé en cinq branches :

- Le régime d'assurance maladie est mis en œuvre par 540 caisses d'assurance maladie qui peuvent être choisies librement par les salariés quelle que soit leur profession. Ces caisses assurent le recouvrement des cotisations sociales pour toutes les branches ;
- Le régime d'assurance retraite comprend trois sous-divisions : l'assurance retraite des employés, des ouvriers et des mineurs ;
- Un régime d'assurance dépendance a été introduit en 1995. L'affiliation y est obligatoire et une caisse spécifique lui est dédiée dans toutes les caisses légales d'assurance maladie ;
- Le régime accidents du travail est géré par des caisses professionnelles. Les personnes assurées sont les salariés, les indépendants, les étudiants, les écoliers. C'est la seule branche où il n'y a pas égalité stricte entre les cotisations patronales et salariales (les employeurs paient plus, comme dans la plupart des pays européens) ;
- L'assurance chômage est du ressort de l'office fédéral du travail, divisé en offices régionaux. Tous les salariés y sont affiliés.

Ce régime légal de protection sociale est complété par des prestations familiales (universelles, financées par l'impôt), des allocations logement et des prestations publiques d'aide sociale. Une politique d'assistance est en outre organisée par l'Etat, tandis que des régimes facultatifs et complémentaires subsistent. La lutte contre l'exclusion est organisée autour d'un système général, crée en 1961 : c'est une allocation différentielle, payée par les pouvoirs publics locaux et attribuée sous condition de revenu ; elle est complétée par des allocations spécifiques (aveugles, mère au foyer...). L'organisation administrative de la protection sociale est caractérisée par une grande autonomie des caisses, gérées par des conseils d'administration paritaires (sauf dans le cas de l'assurance chômage où l'Etat est le troisième acteur).

<sup>78</sup> « *Les trois mondes de l'Etat providence ; Essai sur le capitalisme moderne* », Presses universitaires de France, 1999.

**L'assurance maladie** est obligatoire pour les salariés et assimilés jusqu'à un plafond de revenus. La couverture est professionnelle et le financement des prestations est assuré par des cotisations. Les médecins de ville sont rémunérés directement par les caisses et l'hospitalisation est quasi-gratuite. Les assurés ont la liberté de choix de leur médecin et de leur filière de soins. Il existe un ticket modérateur qui est variable selon les médicaments. Les bénéficiaires du système sont : les travailleurs assurant une activité rémunérée, les pensionnés, les chômeurs recevant des allocations, les handicapés, les personnes engagées dans une formation professionnelle, les étudiants, les agriculteurs, les artistes et les assurés volontaires. Les membres de la famille (conjoint et enfants) peuvent bénéficier d'une extension des droits sous réserve de revenus inférieurs à un plafond et d'âge limite pour les enfants.

**L'assurance retraite**, obligatoire pour les salariés et certains indépendants, est organisée sur une base professionnelle et financée par des cotisations employeurs et salariés. C'est un système par répartition qui fonctionne selon un principe de points accumulés (durée d'assurance, sommes estimées...). Ce régime de base est complété par des régimes facultatifs d'entreprises ou privés. Il a été réformé en 2001. Les personnes concernées sont les ouvriers, employés, mineurs et les assurés volontaires. Seuls sont exemptés de l'obligation d'assurance les salariés exerçant un emploi à revenu minime ou ayant un emploi à durée déterminée.

L'« agenda 2010 » élaboré par le gouvernement fédéral implique la mise en œuvre d'un train de réformes majeures d'ici cette échéance : celle des retraites est entrée en vigueur en janvier 2001 et celle de l'assurance maladie en janvier 2004 ; le marché du travail a, par ailleurs, fait l'objet de quatre lois dites « Hartz<sup>79</sup> » visant notamment à réorganiser l'Office fédéral du travail, des agences privées de placement étant désormais autorisées à intervenir, à accélérer le retour à l'emploi des chômeurs et à fusionner l'aide aux chômeurs et l'aide sociale au sein d'une nouvelle prestation de base entrée en vigueur en janvier 2005.

- les pays scandinaves (Danemark et Suède) forment un second groupe, qualifié de « *social-démocrate* ». Dans ces pays, la combinaison de prestations forfaitaires d'un montant élevé, ouvertes à tous les résidents, et de prestations de remplacement de revenu (retraites, chômage...) généreuses conduit à un effet redistributif important. Si la proportion de ménages pauvres avant transferts est légèrement plus élevée que dans le premier groupe, l'impact de ces derniers fait diminuer cette proportion de manière importante. Les droits sociaux, financés largement par des financements publics, découlent de la citoyenneté (et non pas du statut professionnel) et sont donc acquis à titre individuel, indépendamment de la situation familiale. Les prestations en nature sous la forme d'un ensemble de services sociaux, en particulier de prise en charge des enfants et des personnes dépendantes, jouent un rôle très important, notamment pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail ;

<sup>79</sup> Du nom de Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen, président de la commission « *Des services modernes pour le marché du travail* » instituée en 2002 par le gouvernement fédéral pour préparer la réforme du placement des chômeurs et de la politique de l'emploi.

## Encadré 11 : La protection sociale en Suède

La Sécurité sociale en Suède, exception faite de l'assurance-chômage, est placée sous l'autorité du ministère de la Santé et des Affaires sociales. La couverture de base comprend l'assurance-maladie et famille, les régimes des pensions de vieillesse, la pension d'invalidité et la retraite à taux partiel ainsi que l'assurance contre les accidents du travail. L'assurance sociale se compose d'une assurance liée au domicile (qui fournit des prestations et des montants garantis) et d'une assurance liée au travail (qui protège de la perte de revenus). Les deux catégories s'appliquent de la même manière à toute personne résidant ou travaillant en Suède, la citoyenneté suédoise n'étant plus une des conditions d'assurance. L'Office national de la sécurité sociale est l'organisme public chargé de centraliser et de contrôler la gestion de la sécurité sociale. A cet effet, il existe 21 bureaux à l'échelon régional qui regroupent plus de 330 agences locales. Cette assurance sociale est principalement financée par des cotisations des employeurs, celles des assurés ayant été introduites récemment afin de financer une partie du système des pensions de vieillesse. Les cotisations couvrent les trois quarts des dépenses totales d'assurance, le reste étant couvert par le rendement des fonds et par l'impôt *via* le budget de l'Etat.

L'assurance-chômage relève du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et de la Communication. Elle couvre deux catégories de prestations : l'allocation de base et une prestation facultative proportionnelle au revenu. L'allocation de base est octroyée aux personnes de plus de 20 ans non assurées volontairement. Les deux catégories de prestations sont financées, dans leur plus grande partie, au moyen de cotisations versées par l'employeur. La prestation facultative proportionnelle au revenu est volontaire mais les membres de divers syndicats adhèrent collectivement à l'assurance.

L'aide sociale qui n'est pas considéré en Suède comme faisant partie de la sécurité sociale relève de la compétence du ministère de la Santé et des Affaires sociales. L'administration locale de l'aide sociale, y compris les soins et l'assistance des enfants et des familles, les soins accordés aux personnes âgées ou handicapées, relève de la compétence des communes et elle est principalement financée par les impôts locaux.

Il est notamment à noter qu'après une dizaine d'années de négociations entre les partenaires sociaux, la Suède a adopté un **nouveau système de retraite**, radicalement différent du précédent, qui devrait lui assurer la stabilité au-delà de 2025 : un même système pour tous, basé sur un mélange de répartition, de capitalisation publique et de fonds de pension privés, ainsi que le soutien de l'Etat aux plus démunis. Le nouveau régime repose sur une forte corrélation entre les cotisations versées par une personne (constitution des annuités) et le montant de crédit reçu lors de son départ à la retraite. De plus, le financement du versement des retraites est garanti par un taux de cotisation fixe. Les cotisations sont financées à parité par l'employeur (charges sociales) et le salarié (impôts), chacun à hauteur de 9,25 % du salaire brut, soit 18,5 % au total. Sur ces cotisations totales, 16 % alimentent le régime de répartition (régime général), et 2,5 % abondent le régime public de capitalisation sous forme de placements financiers (régime particulier).

Les changements majeurs sont l'introduction progressive de ce nouveau système sur une période longue et modulable, le calcul sur la moyenne des revenus perçus pendant la totalité de la vie active et non plus sur les 15 meilleures années, l'ouverture de droits à pension spécifiques financés par l'Etat pour les périodes de congés parentaux, de chômage, de service militaire, voire même pour certaines études supérieures, et la modulation du montant de la pension en fonction de l'âge de départ à la retraite décidé par le cotisant (de 61 à 67 ans).

- le troisième groupe, dit « *libéral* », comprend l'Irlande et le Royaume-Uni. Dans ces deux pays, les prestations forfaitaires, nombreuses, sont de plus bas niveau et les prestations de remplacement sont moins développées. Les assurances privées jouent un rôle important. Le poids des prestations sous conditions de ressources est élevé et la proportion de ménages pauvres, importante avant transferts, le demeure après. Les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être incités (fortement parfois) à fournir une contrepartie en travail : le *workfare* prend alors le pas sur le *welfare* ;

#### Encadré 12 : La protection sociale au Royaume-Uni

Fondateur du « *modèle* » de type beveridgien en 1945, le système de protection sociale britannique repose encore sur le principe de l'universalité pour les soins de santé et pour les prestations familiales, ces deux risques étant presque entièrement à la charge financière des autorités publiques. Pour les autres risques, le principe de l'assurance prédomine, avec un fort recours à la privatisation quand cela est possible, comme dans le cas des pensions de retraite. Les personnes qui ne contribuent pas à un système d'assurance complémentaire sont prises en charge par le système d'assistance qui reste très important. Ainsi, pour les soins de santé, le principe est l'universalité mais, pour les autres risques, le régime général n'est obligatoire que sous un plafond de ressources et le régime complémentaire est géré soit par l'Etat soit par un organisme indépendant. Ce système a fait l'objet de nombreuses réformes dans les années récentes, notamment en vue d'une privatisation plus ou moins importante du système, qu'il s'agisse de l'assurance maladie ou de l'assurance vieillesse.

Le système général de sécurité sociale, administré par l'Etat, couvre toute la population. Il est financé par des cotisations obligatoires complétées par des cotisations facultatives. Les prestations en espèces sont payées par la caisse d'assurance nationale, financée selon un principe paritaire par les travailleurs et les employeurs. Les prestations versées comprennent les pensions de retraite et de reversion, les prestations invalidité, l'allocation de maternité et l'allocation chômage. Elles sont généralement à taux uniforme. Les prestations non contributives sont versées si les conditions sont remplies (allocation familiale par exemple) ou suivant les besoins (filet de sécurité). Le ministère de la sécurité sociale est responsable de la conception et de la mise en œuvre du programme de sécurité sociale mais de nombreux acteurs interviennent dans la gestion des programmes. Des agences exécutives du ministère de la sécurité sociale sont ainsi chargées du versement de la majorité des prestations. L'administration des finances est responsable de la collecte des cotisations et le service de l'emploi est responsable de la gestion des prestations pour les chômeurs. Les services d'aide sociale sont gérés par les collectivités locales tandis que les autorités du NHS disposent de fonds pour faire bénéficier certaines populations de prestations médicales.

Le **risque maladie** est couvert par le NHS qui rémunère les médecins et leur donne son agrément. Les soins sont par conséquent gratuits dans ce cadre même si une participation forfaitaire est demandée pour les médicaments. La faible qualité du NHS et surtout l'encombrement des hôpitaux a cependant conduit au développement de nombreuses cellules privées financées par des assurances privées auxquelles souscrivent les patients. Les bénéficiaires du système sont tous les résidents sur le territoire britannique en raison du caractère universel de la protection.

Le système de **retraite** est fondé sur le mécanisme de la répartition complétée par des régimes par capitalisation. Il existe ainsi un régime contributif de pensions de retraite de l'Etat constitué d'une pension de base à taux uniforme, d'une pension additionnelle liée aux revenus et d'une pension proportionnelle aux revenus. La pension de l'Etat non contributive est versée à certaines personnes âgées de plus de 80 ans. Les régimes de pension complémentaires et volontaires peuvent être utilisés pour remplacer les prestations du régime des pensions additionnelles. C'est d'ailleurs ce que font la majorité des Britanniques en raison de la modicité des pensions d'Etat.

Tous les salariés et travailleurs indépendants ayant versé des cotisations pendant une période suffisamment longue bénéficient de la pension de base. La pension proportionnelle est en désuétude car versée uniquement aux personnes qui ont cotisé pour celle-ci entre 1961 et 1975. La pension additionnelle est versée aux personnes ayant cotisé à ce titre, à partir de 1978, et elle est basée sur les revenus de la personne depuis cette date. Il n'y a pas d'assurance obligatoire toutefois pour les salariés gagnant moins de 106 euros par semaine ou pour les travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs à 6 036 euros par an.

Le sociologue Esping-Andersen mentionne un quatrième groupe de pays qui empruntent aux trois modèles précédemment évoqués. Ce sont principalement les pays dits du « *Sud* » caractérisés par le faible impact des transferts sociaux qui résulte soit de la combinaison de prestations faibles et dispersées (Portugal), soit d'un niveau plus élevé mais réservé à une partie seulement de la population (Italie).

#### Encadré 13 : La protection sociale en Italie

Le système italien est de tradition « *beveridgienne* ». Ainsi, la maladie et la famille relèvent de systèmes universels, le service national de santé étant financé par des contributions publiques et des participations des employeurs. Toutefois, la vieillesse et les accidents du travail relèvent d'une affiliation professionnelle. Il existe en parallèle un système de minimum vieillesse et invalidité, ainsi qu'un système général de garantie de ressources pour les personnes en âge de travailler majoritairement financé par les autorités locales. Des mécanismes facultatifs, conventionnels ou extra légaux, subsistent selon la volonté de l'employeur.

En raison de la mixité entre un régime universel pour la maladie et la famille et un régime professionnel pour la vieillesse et le chômage, l'organisation administrative de la protection sociale est d'une certaine complexité :

- Soins de santé : le ministère de la Santé gère les moyens financiers et les répartit entre les régions et les communes, celles-ci se chargeant de l'octroi des prestations par le biais des unités sanitaires locales. Les prestations en espèce concernant la maladie sont gérées par l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS) sous la tutelle du ministère du Travail pour les salariés du secteur privé. Les fonctionnaires continuent à être rémunérés par l'Etat ;
- Retraites : la gestion des pensions du secteur privé est confiée à l'INPS pour le régime général et à des régimes spéciaux, à la gestion *ad hoc*, pour les cadres des entreprises industrielles, les journalistes, les travailleurs du spectacle. La gestion des pensions des fonctionnaires est confiée à un institut de prévoyance spécifique. Les indépendants peuvent s'affilier à l'INPS ou à l'un des régimes spéciaux qui tendent aujourd'hui à être privatisés ;
- Accidents de travail : la gestion des cotisations et prestations relève de l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail (INAIL) ;
- Prestations familiales : celles-ci relèvent de la compétence du ministère du Travail avec une gestion des cotisations et des prestations confiée à l'INPS ;
- Chômage : la gestion des cotisations et prestations fait l'objet d'une gestion *ad hoc* par l'INPS qui s'occupe également de toutes les prestations non contributives, comme les préretraites, les pensions sociales, les pensions minimales ;
- Garantie de ressources : les prestations du ministère de l'Intérieur sont octroyées au niveau local et gérées soit par les régions, soit par les communes.

Le **service national de santé** est de nature universelle. Il est financé par des contributions publiques (principalement aujourd'hui l'impôt régional sur les activités productives – IRAP -) et des cotisations des salariés ainsi que par un certain niveau de participation des patients. Les médecins sont donc des fonctionnaires ou des médecins libéraux mais conventionnés. Le paiement est forfaitaire mais le choix est libre. Les bénéficiaires sont tous les citoyens italiens résidents ou détachés à l'étranger pour le travail, tous les citoyens communautaires résidents, tous les citoyens extra communautaires et leur famille s'ils sont titulaires d'un permis de séjour, les citoyens étrangers qui sont inscrits au service national de santé. Certaines personnes n'ont pas besoin d'avoir cotisé pour bénéficier des soins médicaux comme les citoyens italiens et étrangers résidant à l'étranger et temporairement sur le territoire national, les travailleurs étrangers titulaires d'un permis de séjour pour affaires, les citoyens étrangers titulaires d'un permis de séjour pour soins médicaux. L'extension des droits bénéficie à la famille à la charge du titulaire et aux personnes à charge de celui-ci.

Le **système de retraite** par répartition devient peu à peu un système de capitalisation virtuelle, où le calcul des pensions se fait selon le principe de la neutralité actuarielle. L'âge du départ à la retraite a été également modifié pour tenir compte du vieillissement de la population et la pension à taux plein diminuée. Malgré ces réformes, les dépenses concernant la vieillesse sont encore le poste le plus important des dépenses de protection sociale en Italie. L'assurance est obligatoire pour tous les travailleurs salariés du secteur privé. De plus, il existe un régime spécial géré par l'INPS pour les cultivateurs, les métayers, les artisans et les commerçants. Les pensions sont fonction des cotisations. L'exemption de cotisation de 50 % pour les artisans et commerçants déjà retraités est possible sur demande.

#### B - DES RÉPONSES DIFFÉRENTES FACE AUX DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT

Face à cette hétérogénéité des systèmes nationaux de protection sociale, on conçoit qu'il soit bien difficile de construire une Europe sociale homogène où l'ensemble des systèmes seraient harmonisés, d'autant plus que les Etats-membres de l'Union européenne ne souhaitent pas déléguer au niveau européen leurs prérogatives en matière de politiques sociales. Depuis le traité de Rome (1957), la législation sociale européenne s'est donc principalement contentée de coordonner les différents régimes nationaux de sécurité sociale afin de permettre la libre circulation des travailleurs.

Cependant, à compter de la fin des années 1970, tous les systèmes nationaux de protection sociale ont été confrontés à des difficultés croissantes liées au chômage, au vieillissement de la population, aux changements des structures familiales ainsi qu'à l'internationalisation des échanges économiques et à l'intégration des marchés financiers. Ils ne leur ont pas apporté une réponse uniforme.

- Dans les **régimes corporatistes-conservateurs** (Allemagne, France, Belgique, Luxembourg, Autriche), les deux problèmes principaux touchent, d'une part, le poids supposé excessif des cotisations sociales sur le coût du travail (illustré par l'expression française de « *charges sociales* », qui sont censées grever la compétitivité des entreprises et empêcher les embauches) et, d'autre part, les limites d'une couverture sociale restreinte aux assurés sociaux, qui renforce les processus d'exclusion : dans un système d'assurances sociales fondées sur le travail, l'exclusion du marché du travail se trouve redoublée par celle qui concerne l'accès au système de protection sociale.

Les changements introduits au cours des années 1990 sont relativement spécifiques à ces systèmes. Dans les systèmes bismarckiens, la privatisation directe des retraites n'est apparue ni souhaitable, ni techniquement faisable (pour passer des retraites par répartition aux retraites par capitalisation, une génération aurait dû cotiser deux fois, pour les retraités actuels et pour sa retraite future). La réduction des prestations est passée par une modification progressive des règles de calcul, plus ou moins négociée avec les partenaires sociaux. Le calcul des pensions de retraite a peu à peu été changé en affermissant le lien entre les contributions effectivement versées et les prestations reçues. Les prestations, au lieu d'être exprimées comme une proportion d'un salaire de référence (le montant de la retraite représente  $x$  % des  $y$  meilleures années), ont été de plus en plus calculées en fonction du montant réel de cotisations versées au cours de la vie active. Les mesures devant entraîner une diminution des retraites financées en répartition, certains pays continentaux comme l'Allemagne ont commencé à développer un complément facultatif financé en capitalisation. Il est aussi de plus en plus question d'augmenter les taux d'emploi des personnes appartenant à la tranche d'âge 55-64 ans.

En matière de santé, les principales mesures visent à réduire l'augmentation des dépenses de santé par un meilleur contrôle de celles-ci à travers des mécanismes de maîtrise médicalisée et une organisation du système plus efficiente (cas français) ou la mise en concurrence des caisses de santé (cas allemand et néerlandais). En matière d'assurance chômage, les pays continentaux ont longtemps privilégié une indemnisation relativement généreuse du chômage et ont cherché à écarter certaines catégories du marché du travail (les femmes, les plus jeunes et les plus vieux). Plus tardivement, des politiques d'« activation » ont été introduites visant à offrir formation, stages, emploi aux demandeurs d'emploi et à réduire les « charges sociales » pesant sur les bas salaires.

- Les **pays nordiques relevant du modèle social-démocrate**, très tôt ouverts à la concurrence extérieure, ont été particulièrement touchés par les changements ayant affecté l'environnement international. Ils ont connu, dans les années 1980, de fortes hausses du chômage et des taux d'intérêt. Les enjeux y étaient formulés en termes de maintien du plein emploi, puis de réduction des dépenses de « l'Etat-providence ». Dans ces pays ont d'abord été mises en place des politiques actives visant à maintenir le plein emploi, l'Etat intervenant comme employeur de premier ressort : développement des services publics, extension des congés sabbatiques, augmentation des impôts. Au cours des années 1990, devant les coûts et les déficits publics engendrés par les politiques sociales de plein emploi, de nouvelles politiques ont été envisagées visant à privatiser ou décentraliser certains services, notamment en Suède. Ces nouvelles politiques ont accompagné des mesures de réduction des prestations sociales ou visant à restreindre les conditions d'accès à ces dernières.

• Le modèle libéral peut facilement être représenté par le **Royaume-Uni**. Pour les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher (1979-1990) et de John Major (1990-1997), les objectifs affichés ont été doubles : diminuer les coûts du *welfare state* pour réduire les déficits publics ; accroître l'efficacité du système, notamment en limitant les files d'attente dans le Service national de santé (NHS) et en diminuant les « *désincitations au travail* » susceptibles d'être engendrées par les prestations sociales. Les gouvernements ont ainsi privilégié la réduction des dépenses, le développement du rôle du marché dans la protection sociale, les politiques de ciblage des prestations pour les plus démunis (et les plus « *méritants* »), et une flexibilisation croissante du marché du travail. L'ensemble de ces politiques n'a fait que renforcer non seulement la dimension libérale et « *résiduelle* » du système de protection sociale, mais aussi le caractère de « *contrôle social* » des politiques destinées aux pauvres. Le gouvernement de Tony Blair s'est ensuite inscrit dans cette voie avec des politiques d'emploi fondées sur l'« *activation* ». Il a cependant lancé, à partir de 2001, une politique de rénovation du système national de santé passant par des hausses d'impôt.

Il semble donc que chaque famille de protection sociale suive sa propre voie pour réformer son système, ce qui ne conduit guère à la mise en place d'un système européen de protection sociale. Il convient cependant de noter que certains pays, comme les Pays-Bas ou la France, ont introduit des changements profonds (comme le RMI, la CMU, la CSG ou le vote de la loi de financement de la Sécurité sociale en France) qui sont susceptibles de transformer la nature de ces systèmes. En outre, en 2000, l'Union européenne a lancé une politique de coordination des réformes des systèmes de retraite et des politiques de lutte contre l'exclusion. Même si elle n'est pas contraignante, cette volonté de coordination devrait favoriser les échanges et l'harmonisation des idées en matière de protection sociale en Europe.

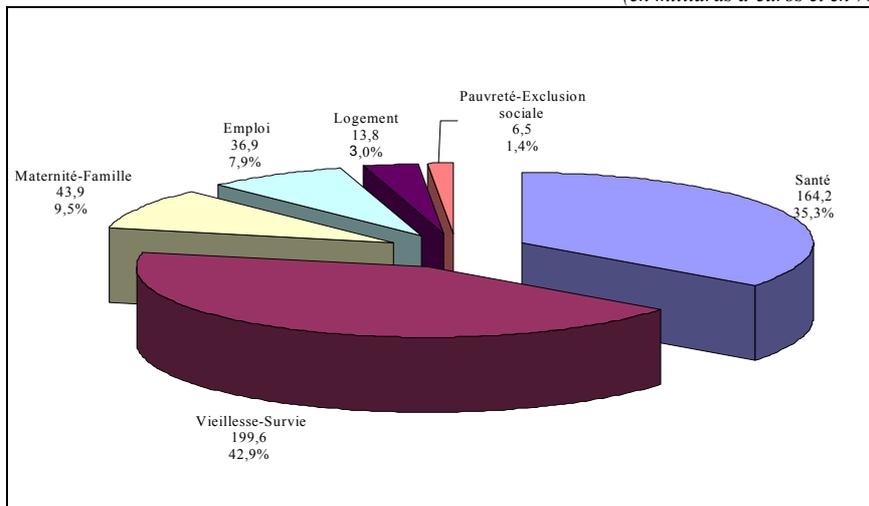
## C - LES PARTICULARITÉS DU « MODÈLE » FRANÇAIS

### 1. La répartition des prestations par risque et par nature

Les prestations de protection sociale reçues par les ménages se sont élevées à 465 milliards d'euros en 2003. La dépense totale atteignait, quant à elle, 489 milliards d'euros, soit 24 milliards de plus, dont 18 milliards de frais de gestion. Représentant 29,9 % du PIB (taux de redistribution sociale), les prestations se sont répartis dans les 6 grandes catégories de risques de la manière suivante :

Graphique 20 : La répartition des prestations de la protection sociale par risque en 2003

(en milliards d'euros et en %)



Source : Comptes de la protection sociale.

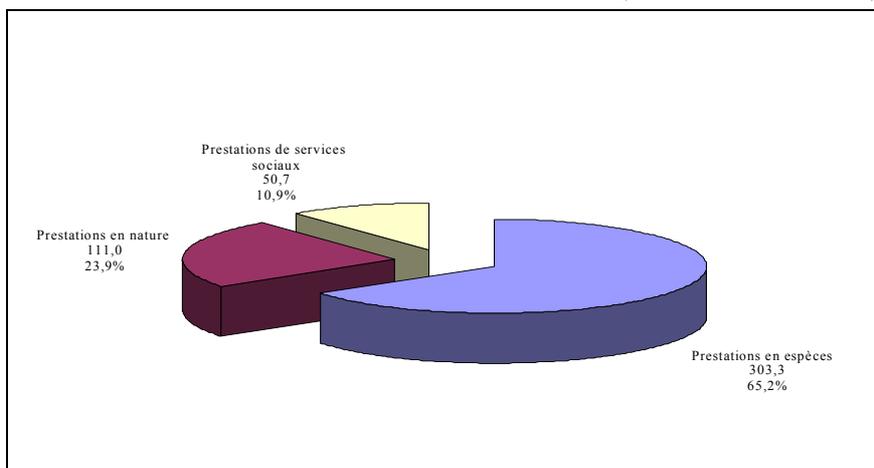
Ces chiffres, on l'a vu, pourraient être plus élevés : les comptes de la protection sociale ne tiennent pas compte, en effet, de ce que l'on appelle les prestations fiscales, les réductions et les exonérations d'impôts, qui sont pourtant attribuées au titre d'un risque de la protection sociale.

Les prestations peuvent également se regrouper selon leur nature :

- les prestations en espèces, qui sont des droits sociaux acquis par les assurés du fait d'un effet contributif antérieur (retraites, chômage, indemnités maladie, de maternité, accidents du travail) ;
- les prestations en nature, c'est-à-dire des remboursements partiels ou totaux de frais engagés par les ménages (santé, logement) ;
- les prestations de services sociaux correspondant à l'accès à certains services fournis à titre gratuit (comme la dotation globale finançant les hôpitaux participant au service public hospitalier).

Graphique 21 : La répartition des prestations de protection sociale par type en 2003

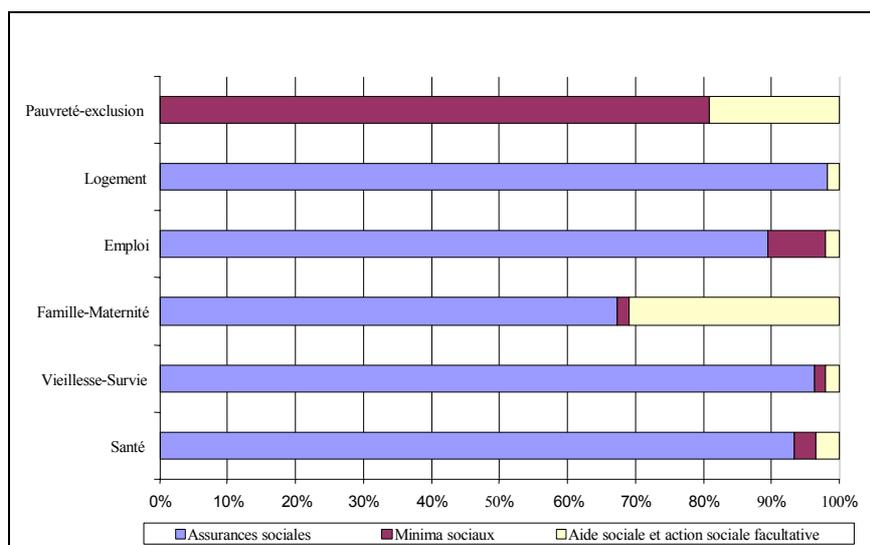
(en milliards d'euros et en %)



Source : Comptes de la protection sociale.

Les prestations peuvent enfin être distinguées selon leur caractère juridique entre les prestations d'assurances et les prestations d'assistance sociale. Curieusement, cette différenciation ne fait pas l'objet d'un suivi annuel mais une étude menée par la DREES à partir des comptes de la protection sociale pour 1998 fournit des ordres de grandeur : les prestations d'assurance sociale représentaient 90,7 % du total, celles d'assistance 9,3 % avec cependant des différences importantes selon les régimes et les risques : si les prestations d'assurances constituaient la quasi-totalité de celles servies au titre des risques maladie et vieillesse, les prestations d'assistance en représentaient la totalité s'agissant des risques pauvreté-exclusion sociale et plus de 30 % pour les risques invalidité, maternité et famille.

Graphique 22 : Répartition des prestations de la protection sociale par risque et par catégorie en 2003



Source : Comptes de la protection sociale.

On notera enfin que la part des prestations attribuées sous conditions de ressources représente 11,4 % de l'ensemble des prestations. C'est le cas essentiellement des domaines de la pauvreté et de l'exclusion, du logement et, pour un tiers environ, des prestations famille.

## 2. Les régimes de protection sociale

Les régimes de la protection sociale sont des organismes ou des institutions gérant un système de prévoyance collective en relation avec un des risques de la protection sociale. On les distingue selon la nature de leurs ressources entre, d'une part, les régimes auxquels l'affiliation a été rendue obligatoire et qui sont alimentés par des prélèvements obligatoires (cotisations, impôts, taxes) et, d'autre part, les régimes aux ressources constituées de cotisations volontaires ou de dons.

### 2.1. Les régimes alimentés par des prélèvements obligatoires

Il s'agit des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, financés par l'impôt, et de l'ensemble des régimes regroupés sous l'appellation « régimes d'assurances sociales » qui comprennent :

- les régimes de la Sécurité sociale ;
- les régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC...) ;
- les régimes d'indemnisation du chômage (UNEDIC) ainsi que les fonds qui concourent au financement de leurs prestations.

Les régimes de la sécurité sociale se répartissent eux-mêmes en deux catégories :

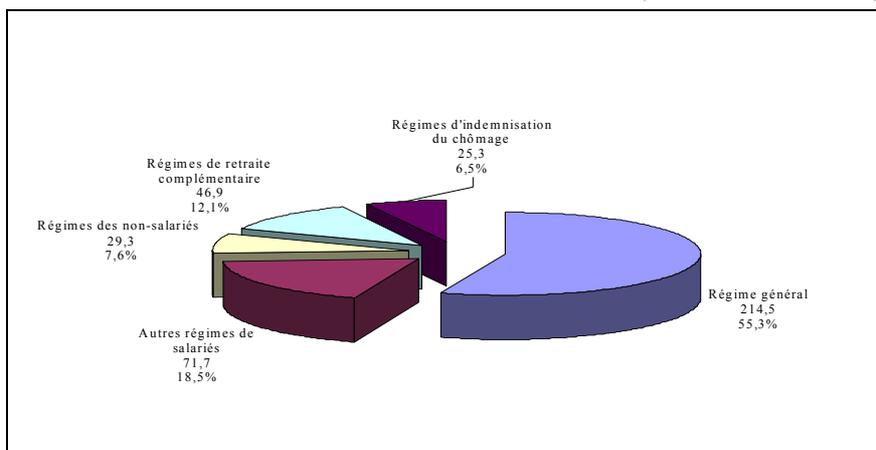
- les régimes de salariés :
  - le régime général dont la CNAMTS (maladie), la CNAVTS (retraite) et la CNAF (famille) et d'autres organismes tels que le régime Alsace-Moselle de la Caisse des Français de l'étranger ;
  - les régimes directs d'employeurs dont les prestations sont versées par l'employeur qui doit assurer l'équilibre du compte. On y trouve les régimes de retraites des fonctionnaires et des agents de grandes entreprises publiques, telles que La Poste, EDF-GDF, la RATP ;
  - le régime des salariés agricoles (la MSA) ;
  - les autres régimes particuliers de salariés, une vingtaine, dont la CNRACL (agents des collectivités locales), mais également la Banque de France, la CANSSM (Mines) ou encore l'Opéra et la Comédie française.
- les régimes de non salariés :
  - le régime des exploitants agricoles (également la MSA) ;
  - les régimes des non salariés non agricoles destinés aux professions indépendantes, aux commerçants, aux artisans et aux professions libérales.

A ces régimes s'ajoutent les fonds qui concourent au financement des prestations, tels que le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ou le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). A noter que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) n'entrent pas dans le champ des comptes de la protection sociale mais dans celui des organismes divers d'administration centrale.

Au total, les prestations versées par les régimes d'assurances sociales se sont élevées à 387,8 milliards d'euros en 2003, pour représenter 83 % de l'ensemble des prestations.

Graphique 23 : La répartition entre régimes d'assurances sociales en 2003

(en milliers d'euros et en %)



Source : Comptes de la protection sociale.

En outre, les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics concernent les actions menées par l'Etat et les collectivités locales en faveur de populations particulières (exclus, familles, personnes handicapées, personnes âgées...). Ils financent en particulier les minima sociaux. Le montant de leurs prestations s'est élevé en 2003 à 44,3 milliards d'euros.

### 2.2. Les régimes alimentés par des cotisations volontaires ou des dons

Il s'agit :

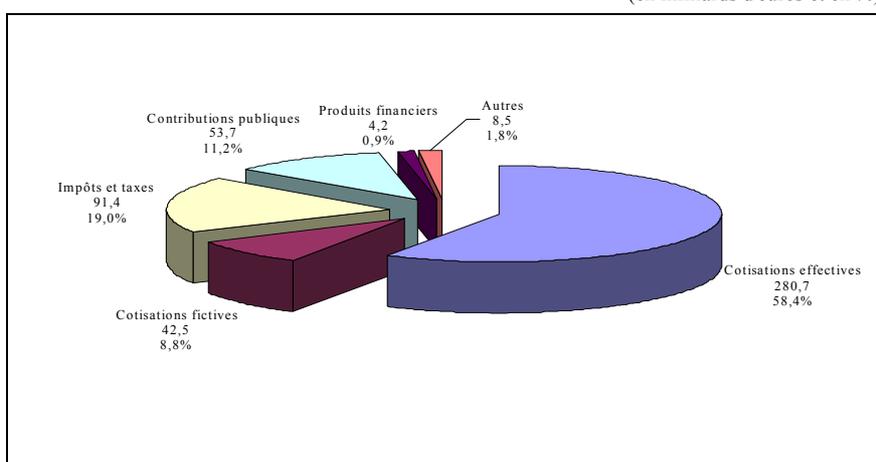
- des régimes d'employeurs qui versent des prestations qualifiées d'extra-légales liées au contrat de travail en vertu de conventions collectives ou d'accords d'entreprise. Il s'agit essentiellement de compléments d'indemnités journalières, d'indemnités de licenciement et de prestations familiales pour un montant total de 10,6 milliards d'euros ;
- des régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance. Leurs prestations représentent un montant total de 21,0 milliards d'euros dont plus des trois-quarts relèvent du risque santé ;
- des régimes d'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages dont l'ensemble des prestations d'un montant total de 1,3 milliards d'euros est versé au titre d'actions caritatives.

Les flux financiers concernant ces régimes ne sont pas recensés au titre des prélèvements obligatoires, pas plus, comme on l'a vu au chapitre I, que les régimes directs d'employeurs des grandes entreprises publiques telles que La Poste ou la RATP.

### 3. Le financement des prestations sociales

Construit sur le principe de la responsabilité sociale des employeurs, le système de protection sociale français est largement financé, malgré d'importantes évolutions depuis une quinzaine d'années, par les cotisations. En 2003 celles-ci représentaient 323,2 milliards d'euros sur un total de 481,1 milliards d'euros hors transferts, soit 67,2 %. Les impôts et taxes affectés - dont fait partie la CSG - qui sont des prélèvements dédiés (en totalité ou en partie) au financement de la protection sociale se sont élevés à 91,4 milliards d'euros, soit 19 % du total alors que les contributions provenant du budget de l'Etat et des collectivités locales atteignaient 53,7 milliards d'euros, soit 11,2 % du total. Ces ressources étaient complétées par des produits financiers (0,9 %) et d'autres ressources (1,8 %) parmi lesquelles les dons reçus par les institutions à but non lucratif pour un montant de 1,3 milliard d'euros.

Graphique 24 : Les ressources de la protection sociale en 2003  
(en milliards d'euros et en %)



Source : Comptes de la protection sociale.

### 3.1. Les cotisations

On distingue, parmi celles-ci, les cotisations effectives et les cotisations fictives :

- les cotisations effectives, qui se répartissent entre les employeurs, les salariés et les non salariés, représentaient 280,7 milliards d'euros en 2003 ; sur ce total, 21,0 milliards alimentaient les régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance, l'essentiel (17,4 milliards d'euros) étant versé par les salariés. Bien que relativement modique (4,4 % de l'ensemble des ressources de la protection sociale), le poids des cotisations versées à ces organismes a toutefois augmenté de près d'un quart depuis 1990 témoignant du développement de la prévoyance mais aussi d'une prise en charge accrue des dépenses d'assurance maladie ; les cotisations effectives reçues par les assurances sociales s'élevaient donc, quant à elles, à 259,7 milliards d'euros répartis entre les employeurs (176,5 milliards d'euros), les salariés (66,2 milliards d'euros) et les travailleurs indépendants (16,9 milliards d'euros) ;
- les cotisations fictives qui correspondent à l'évaluation du coût des prestations des régimes directs d'employeurs et des prestations qualifiées d'extra-légales versées par les employeurs (voir plus haut), représentaient 42,5 milliards d'euros en 2003.

L'instauration de la CSG, puis sa substitution aux cotisations de salariés destinées au financement de l'assurance maladie, explique en grande partie la réduction du poids des cotisations dans le financement de la protection sociale qui passe de 79,5 % en 1990 à 67,2 % en 2003. Mais la CSG n'est pas seule en cause. Cette baisse est également due au développement des exonérations de cotisations sociales en faveur des entreprises dans le cadre de l'allègement du coût du travail et de la réduction du temps de travail.

Ces exonérations ont également accru un phénomène observé sur plusieurs décennies qui voit se réduire le rapport des cotisations d'entreprises au total des cotisations prélevées sur la masse salariale<sup>80</sup>. Une évolution régulière qui tient au fait que les hausses de cotisations ne se font pas nécessairement en proportion du poids de chacune des parts (cas des hausses des taux de cotisations UNEDIC au 1er juillet 2002 et au 1er janvier 2003).

### 3.2. Les impôts et taxes affectés au financement des prestations sociales

Alors qu'ils ne représentaient que 3,1 % en 1990, les impôts et taxes affectées contribuent désormais à hauteur de 19 % aux ressources de la protection sociale hors transferts pour un montant de 91,4 milliards d'euros.

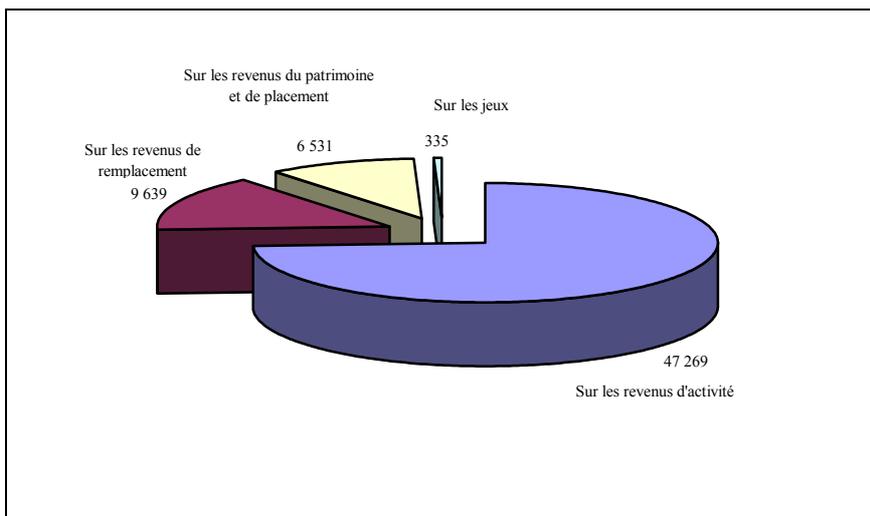
---

<sup>80</sup> Cf. *infra*, D-, « 2.3 La baisse de la part des cotisations patronales ».

a) La Contribution sociale généralisée (CSG)

La CSG en représente à elle seule 64,9 milliards d’euros. Prélèvement proportionnel assis sur l’ensemble des revenus (en pratique, un peu moins de 90 % du revenu total), elle est affectée au financement de la protection sociale mais son versement n’ouvre pas droit au bénéfice d’une prestation sociale. C’est pour cette raison que la jurisprudence du Conseil constitutionnel fait de la CSG... un impôt. Elle est de fait, juridiquement et économiquement, un impôt proportionnel, même si le salarié l’assimile à la cotisation maladie qu’il versait auparavant.

Graphique 25 : L’assiette de la CSG en 2003



Source : Comptes de la sécurité sociale 2003.

La CSG est une imposition de toute nature selon le Conseil constitutionnel. En toute logique, elle devrait donc être non déductible du revenu puisque la règle fiscale veut que des impôts de même nature (en l’occurrence sur le revenu) ne soient pas déductibles entre eux. Effectivement, c’est ce principe qui a été appliqué lors de sa création en 1990, puis de son augmentation à 2,4 % en 1993. Mais des exceptions sont toujours possibles : ainsi, lorsque les cotisations maladie ont été réduites en 1996 puis ont disparu en 1997 au profit d’une augmentation de la CSG, cette nouvelle tranche est-elle devenue déductible au motif que les cotisations maladie l’étaient auparavant. Au total, subsistent donc deux CSG, l’une déductible et l’autre non déductible, aux taux respectifs de 5,1 % et 2,4 % sur les revenus salariaux. La CRDS, de son côté, est demeurée non déductible.

Le moins qu'on puisse dire est qu'on fait mieux en terme de lisibilité ! Le Conseil des impôts, dans son rapport annuel de 2000 sur l'imposition des revenus, préconisait en conséquence de mettre un terme à cette dualité en faisant observer que la déductibilité totale de la CSG et de la CRDS serait d'un coût total de 22 milliards de francs (3,3 milliards d'euros) et supposerait en compensation un relèvement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu de 1,5 point. A l'inverse, une non déductibilité totale procurerait un excédent de recettes de 40 milliards de francs (6,1 milliards d'euros). C'est ce dernier scénario qui avait la préférence du Conseil des impôts en ce qu'il permettait d'élargir l'assiette de l'impôt tout en abaissant les tranches de son barème.

Tableau 15 : Taux et affectation de la CSG

*(en 2005)*

	Taux	Ventilation			
		CNAF	FSV	CNSA	Régimes maladie
Revenus d'activité					
- salariaux	7,50	1,08	1,03	0,10	5,29
- non salariaux	7,50	1,10	1,05	0,10	5,25
Revenus de remplacement					
<i>Pour les personnes imposés à l'IR</i>					
- Allocations chômage et IJ	6,20	1,10	1,05	0,10	3,95
Pensions de retraite et préretraite	6,60	1,10	1,05	0,10	4,35
<i>Pour les personnes non imposées</i>	3,80	-	-	-	3,80
Revenus du patrimoine et de placement	8,20	1,10	1,05	0,10	5,95
Sur les jeux	9,50	1,10	1,05	0,10	7,25

Source : « Commission des comptes de la Sécurité sociale, résultats 2004, prévisions 2005 », 2004.

#### b) Les autres impôts et taxes affectés

Les autres taxes et impôts affectés contribuent à hauteur de 23,4 milliards d'euros au financement des assurances sociales et de 3,1 milliards aux régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics. En forte augmentation depuis 1990, ces autres impôts et taxes ont accompagné le développement des exonérations sociales et modifié la structure des prélèvements sociaux dans le but d'alléger le montant de ceux pesant sur le travail. Ainsi, les impôts et taxes sur les produits représentaient-ils 15,8 milliards d'euros en 2003 soit 17,3 % du total des impôts et taxes affectées.

Tableau 16 : Les impôts et taxes affectés aux financements  
des administrations de Sécurité sociale en France en 2003 (hors CSG)

(en millions d'euros)

Taxe auto	986,0
Taxe alcools CNAM	378,8
Contribution des exploitants agricoles à la FCATAG	20,1
Droits de plaidoirie	13,0
Cotisations aux fonds de garantie des salaires (AGS et AGCC)	1 348,0
Contribution entreprises médicaments	229,6
Contribution des PAM conventionnés	5,6
FSV taxe/cotisation de prévoyance	490,0
Taxe grossiste réparateurs	27,8
Taxe hydrocarbures	6,0
Contribution des laboratoires	373,1
Droits tabacs pour CMU	1 335,5
Droits tabacs pour fonds amiante	30,8
2 % social pour la CNAM	344,5
2 % social pour le FSV	258,4
<i>Alimentent le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC)<sup>81</sup> :</i>	
partie des droits sur les alcools et boissons	2 547,5
partie des droits sur les tabacs	7 420,2
contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés (CSB)	711,7
taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	480,0
taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés (TVTS)	828,0
partie de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA)	2 194,0
<i>Impôts du BAPSA (Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles)<sup>82</sup> :</i>	
cotisation incluse dans la TVA	4 351,0
taxe sur les farines	85,0
taxe sur les tabacs	109,0
taxe sur les corps gras alimentaires	100,0
prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools	23,0

Source : « Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution » annexé au Projet de loi de finances pour 2005.

<sup>81</sup> Le FOREC a été supprimé en 2004, cf. encadré 7 *supra*.

<sup>82</sup> Le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) s'est substitué au BAPSA depuis 2004.

## Encadré 14 : Les taxes sur le tabac

Apparues pour la première fois en France en 1629, les taxes sur le tabac constituent d'abord, comme tout impôt, une source de revenu pour l'Etat. Depuis quelques années, elles ont connu de fortes augmentations pour une toute autre raison : celle de faire diminuer la consommation d'un produit considéré comme nocif, c'est-à-dire engendrant des dépenses importantes au titre de l'assurance maladie. Les taxes sur le tabac sont désormais défendues comme des mesures de santé publique et la population les considère comme telles. Au point parfois de s'indigner qu'elles ne soient pas entièrement affectées au financement du risque maladie. Qu'en est-il exactement ?

Ce sont les lois de finances qui répartissent le produit des taxes entre l'Etat et différents organismes, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ayant prévu d'affecter à la CNAM « une fraction supplémentaire, correspondant à un montant d'1 milliard d'euros, des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs » en 2005. La Loi de finances pour 2005 a modifié en conséquence la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs, qui est passée de 21,42 % en 2004 à 32,50 % en 2005. Compte tenu de la prévision globale de droits tabacs pour 2005, la CNAM bénéficierait de 3,1 milliards d'euros en 2005. Par ailleurs, suite à la modification de la structure de son financement, le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) qui s'est substitué en 2005 au BAPSA a bénéficié d'une affectation importante de droits tabacs en 2004. Plus de la moitié de ceux-ci lui sont affectés (52,36 % soit 4,8 milliards d'euros).

**La répartition des prélèvements sur les tabacs en 2005**

(en milliards d'euros et en %)

	<b>Montants</b>	<b>%</b>
CNAM	3 055	32,50
FCAATA	29	0,31
FFIPSA	4 922	52,36
Etat	1 394	14,83
<b>Total</b>	<b>9 400</b>	<b>100,00</b>

FCAATA : Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

FFIPSA : Fonds de financement des prestations sociales des salariés non agricoles.

En 2005, le rendement total du droit de consommation sur les tabacs devrait atteindre 9,4 milliards d'euros, soit une progression de 262 millions (+ 2,9 %) par rapport à 2004. Cette légère hausse s'expliquerait par le retour à une certaine croissance des ventes, après les réductions temporaires consécutives aux deux hausses de prix d'octobre 2003 et janvier 2004 qui s'étaient traduites par une réduction de 21,1 % des volumes de cigarettes vendues, soit une élasticité proche de 0,9. La CNAM, dont la part affectée de droits tabac a été augmentée en 2004 (21,42 % contre 15,20 %), a vu son montant de droit tabac progresser de 615 millions d'euros (1,9 milliard contre 1,3 en 2003).

Source : « Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2004, prévisions 2005 » juin 2005.

### 3.3. Les contributions publiques

D'un montant de 53,7 milliards d'euros en 2003, les contributions publiques participent au financement de la protection sociale sous trois formes :

- directement avec les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (Etat et collectivités locales) en finançant pour 41,3 milliards d'euros des prestations telles que le Revenu minimum d'insertion (RMI), l'Allocation personnalisée à l'autonomie (APA) ou les aides au logement ;

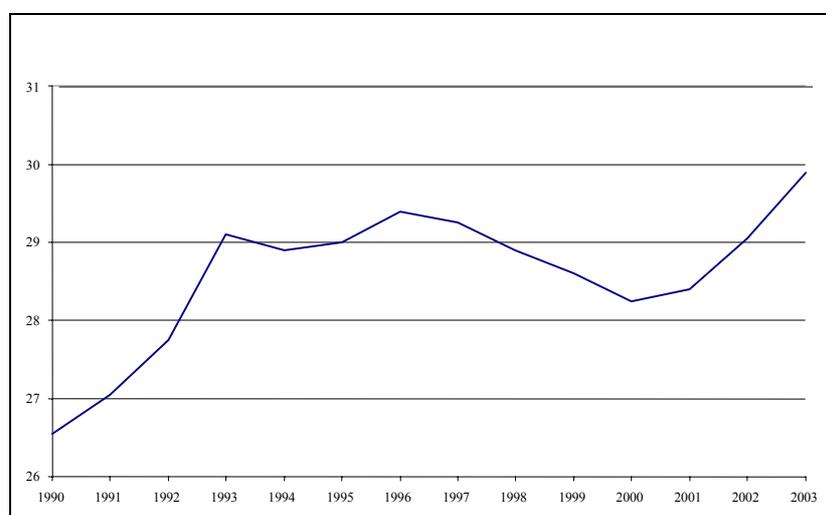
- en versant au Régime général les fonds nécessaires à la prise en charge de prestations telles que l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et la Couverture maladie universelle (CMU) complémentaire. Leur montant était en 2003 de 4,8 milliards d'euros ;
- en versant aux autres régimes d'assurances sociales, essentiellement les régimes particuliers, des subventions d'équilibre pour un montant de 7,6 milliards d'euros.

#### D - LE « MODÈLE » FRANÇAIS EST À LA CROISÉE DES CHEMINS

##### 1. L'évolution des prestations

En s'élevant à près de 30 % du PIB, les prestations de protection sociale atteignent en 2003 leur plus haut niveau historique, supérieur d'un demi point au précédent « record » de 1996.

Graphique 26 : La part des prestations de protection sociale dans le PIB (1990-2003)



Source : Comptes de la protection sociale.

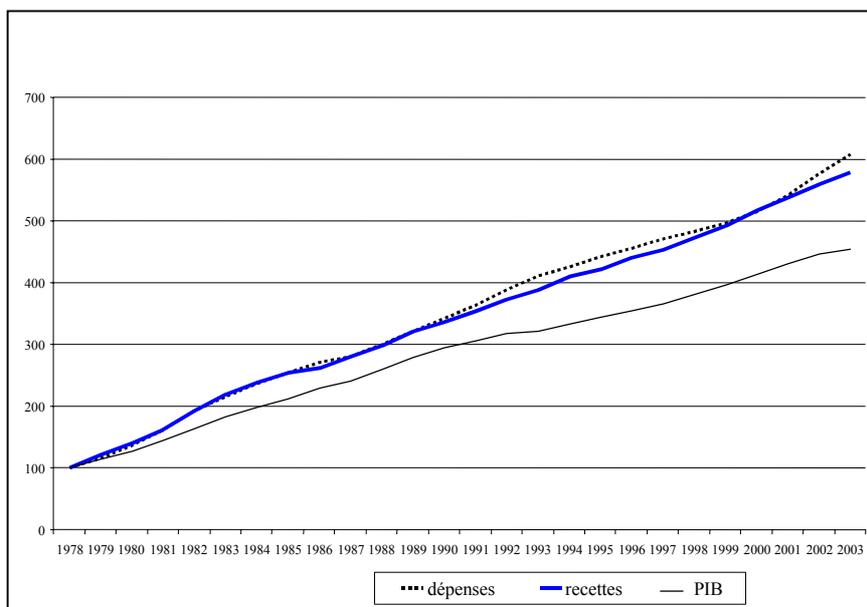
On ne peut guère être surpris du profil de cette courbe qui résulte de deux phénomènes assez logiques :

- le premier est d'ordre mathématique : pour partie, le niveau des prestations servies ne suit pas, à court terme en tout cas, l'évolution de la croissance ; pour une part, il s'établit plutôt en référence à l'inflation, ce qui n'exclut pas, comme chacun sait, de moindres augmentations ; si la croissance est élevée, le rapport des prestations de protection sociale au PIB diminue. Si elle est faible, il augmente ;

- le second résultat du contenu de la croissance : les nombreuses créations d'emploi de la fin des années 1990 dues à une conjoncture économique favorable et aux 35 heures ont normalement réduit les dépenses liées à l'indemnisation du chômage et à la prise en charge des risques pauvreté et exclusion ; à l'inverse, ces deux postes sont en très forte augmentation depuis 2001 avec une hausse de 38 % des indemnités de chômage (hors chômage partiel) et de 11 % des montants versés au titre du RMI qui constitue plus de 80 % des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale.

A ces deux phénomènes s'ajoutent évidemment des facteurs d'évolution propres à chaque risque, comme les évolutions démographiques s'agissant des retraites. Mais, l'ensemble de ces facteurs s'inscrit dans une tendance longue de croissance des dépenses qui a trait à l'évolution de la société, de ce que permet son développement, par exemple dans le domaine du diagnostic et des soins dans le domaine de la santé, mais aussi de ce qui lui devient insupportable. La création du RMI, de la CMU, de l'APA, l'indemnisation des victimes de l'amiante ressortent de ces évolutions qui conduisent inéluctablement, dans une conception inchangée des principes de solidarité sur lesquels reposent la société française, à augmenter les ressources de la protection sociale.

Graphique 27 : Evolution des dépenses et des recettes des ASSO depuis 1978



Source : INSEE, comptes nationaux, audition de Mme Sandrine Duchêne, le 24 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture.

Comme on peut le constater, la hausse des prélèvements sociaux ne doit rien à un dynamisme spontané des assiettes : celui-ci peut certes jouer à l'intérieur d'un cycle mais la masse salariale a, peu ou prou, suivi l'évolution du PIB. Les 6 points d'augmentation des prélèvements obligatoires des ASSO depuis 1978 sont bien dus à des mesures nouvelles, c'est-à-dire à des hausses de cotisations et à l'affectation de nouveaux impôts à la Sécurité sociale nécessaires pour financer la montée en charge de la dépense.

## **2. L'évolution des ressources**

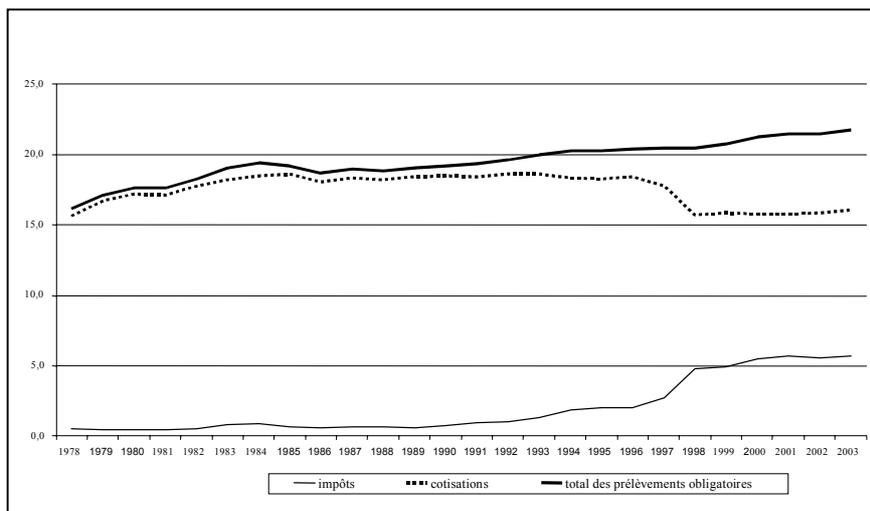
La montée quasi-continue du poids des prélèvements obligatoires de la Sécurité sociale s'est accompagnée de changements structurels importants qui ont été mis en évidence par M. Jean-Marie Monnier à l'occasion de son audition. Trois tendances caractérisent l'évolution des prélèvements obligatoires des ASSO depuis 25 ans.

### *2.1. Un poids croissant des impôts et taxes par rapport aux cotisations*

On constate que cette évolution est principalement due à l'introduction de la CSG et à la transformation complète des cotisations maladie de salariés en 1998. Ce constat doit cependant être nuancé : la CSG n'est, en effet, pas un impôt tout à fait comme les autres puisqu'il est affecté au financement de la protection sociale dont 70 % au seul risque maladie. Par ailleurs, s'agissant d'une contribution proportionnelle, la CSG a exactement le même effet sur le revenu qu'une cotisation. Outre la CSG, les autres impôts et taxes affectés ont connu une forte augmentation, moins visible sur le graphique ci-dessous, pour atteindre en 2003 environ 1,5 % du PIB, soit le double de la fin des années 1980.

Graphique 28 : Les prélèvements obligatoires des ASSO

(en points de PIB)



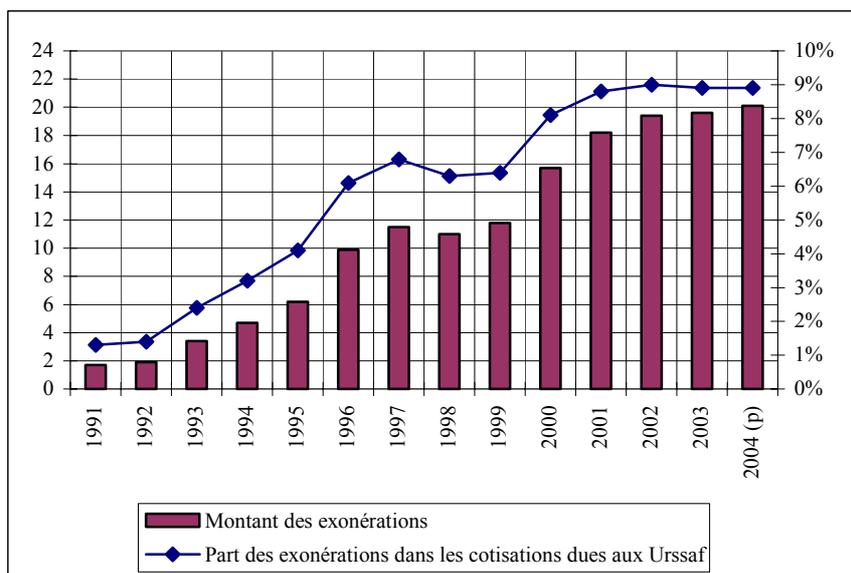
Source : INSEE, comptes nationaux, audition de Mme Sandrine Duchêne, le jeudi 24 février 2005 devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture.

### 2.2. Les exonérations de cotisations

Le compte des ASSO ne rend compte que d'une partie de l'augmentation de la part des impôts dans le financement des assurances sociales. Depuis 1990 les exonérations se sont développées pour atteindre au total 20 milliards d'euros en 2004, soit 8,9 % du montant total des cotisations (parts salariale et patronale).

Graphique 29 : Les montants d'exonérations depuis 1991 et leur part dans les cotisations Urssaf

(en milliards d'euros et en %)



Source : Acooss-Urssaf, graphique Conseil économique et social.

Une partie de ces exonérations, 2,1 milliards d'euros, n'est pas compensée<sup>83</sup>. La plus importante (18 milliards d'euros) l'est, sur le budget de l'Etat. Le poids des impôts et taxes dans les ressources des assurances sociales s'en trouve donc renforcé. La question de la compensation des exonérations que décident les gouvernements est récurrente. En 1994, la loi Veil prévoyait que dorénavant toutes les exonérations seraient compensées. En fait, à plusieurs reprises, il y a été dérogé : il suffit de le prévoir dans les nouvelles lois en faveur du développement de telle ou telle catégorie d'emploi. Tout dernièrement un amendement déposé au Sénat par la commission des affaires sociales prévoyant d'inscrire cette obligation dans la loi organique relative au financement de la sécurité sociale a été retiré sur pression du gouvernement.

<sup>83</sup> Malgré la loi Veil de 1994, le gouvernement cherche toujours à limiter la compensation des nouvelles exonérations qu'il accorde : il suffit de prévoir cette exception dans les nouvelles lois ! La pression des caisses d'assurances sociales a toutefois contraint le gouvernement à renoncer à sa décision de ne pas compenser les exonérations en faveur des emplois de service à la personne.

Tableau 17 : Les exonérations des cotisations patronales de Sécurité sociale

Nom de la mesure	Compensation par l'Etat	Niveau d'exonération
<b>Réduction sur les bas salaires</b>		
Réduction bas salaires (RBS)	Oui	Dégressive jusqu'à 1,3 SMIC
Exonération AF régimes spéciaux et secteurs agricoles	Oui	Totale jusqu'à 1,2 ou 1,6 SMIC, de 1/2 au-delà, dans la limite de 1,5 ou 1,6 SMIC
Loi Fillon	Oui	Dégressive jusqu'à 1,6 SMIC, a remplacé Aubry II et RBS au 01-07-03
<b>Réduction du temps partiel</b>		
Abatement temps partiel	Non	- 30 % sur le taux
Robien	Oui	Réduction 40 % puis 30 % (ou 50 % puis 40 %)
Aubry I	Oui	Aide forfaitaire dégressive dans le temps
Aubry II et ses majorations	Oui	Dégressive + aide structurelle
32 h	Oui	Aide forfaitaire
32 heures transports routiers	Oui	Aide forfaitaire
Zone franche corse	Oui	Aide forfaitaire
Zone de revitalisation rurale (ZRR)	Oui	Aide forfaitaire
Loi corse	Oui	Aide forfaitaire
<b>Certaines catégories de salariés</b>		
Contrat de qualification	Oui	Totale dans la limite d'un SMIC
Embauche 1 <sup>er</sup> salarié	Non	Totale dans la limite d'un SMIC
Contrat emploi solidarité (CES)	Non	Totale dans la limite de un SMIC et de 20 heures par semaine
Contrat emploi consolidé (CEC)	Non	Totale dans la limite de 1,2 SMIC et de 30 heures par semaine
Contrat d'avenir	Non	Totale dans la limite du SMIC+ exo totale de certaines autres cotisations
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	Non	Totale dans la limite du SMIC + exo totale de certaines autres cotisations
Contrat d'orientation	Non	Totale dans la limite de la rémunération minimale
Contrat de retour à l'emploi (CRE)	Oui à 90 %	Totale
Contrat d'apprentissage	Oui	Totale et, pour les entreprises artisanales ou d'au plus 10 salariés, autres charges patronales et salariales
Contrat initiative emploi (CIE)	Oui	Totale dans la limite d'un SMIC
Associations intermédiaires	Non	Totale dans la limite d'un SMIC et de 750 heures par an et par salarié
Entreprises d'insertion	Oui	Totale dans la limite d'un SMIC
Structures agréées au titre de l'aide sociale	Oui	Totale sur une assiette forfaitaire égale à 40 % du SMIC ou sur la rémunération réelle dans la limite d'un SMIC
Emploi de ville	Non	Totale dans la limite de 1,2 SMIC et de 30 heures par semaine
Aide à domicile (particulier employeurs)	Non	Totale ou dans la limite de 65 SMIC pour les + 70 ans
Contrat d'insertion revenu minimum d'activité (RMA)	Oui	Totale sur la partie RMA si emploi dans secteur non marchand, pas de cotisation sur la partie RMI
Aide à la création et reprise d'entreprise (ACRE)	Non	Totale dans la limite d'un plafond pendant 12 mois
<b>Zones géographiques</b>		
Zones franches urbaines (ZFU)	Oui	Totale + Fnal et Vt dans la limite de 1,5 SMIC
Zone franche urbaine exo 50 %	Oui	50 % de l'exo ZFU
Zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (ZRR et ZRU)	Oui	Totale dans la limite de 1,5 SMIC
Zone franche corse	Oui	Dégressive jusqu'à 2 SMIC et plafonné à 230 euros par mois pendant 5 ans
Exo DOM	Oui	Totale dans une limite variable (max 1,5 SMIC)
Majoration 35 h LOOM	Oui	Forfaitaire
Contrat d'accès à l'emploi dans les DOM	Oui	Totale dans la limite d'un SMIC jusqu'en 04-04 et de 1,3 SMIC après
Contrat d'insertion par l'activité dans les DOM	Non	Totale dans la limite d'un SMIC et de 20 heures par semaine
<b>Secteurs économiques</b>		
Réduction transports routiers	Oui	Adaptation de la RBS à cette catégorie particulière
Réduction hôtels, cafés, restaurants	Oui	Adaptation de la RBS à cette catégorie particulière
Réduction avantage en nature HCR	Oui	Exonération sur les AN repas
Pôles de compétitivité	Oui	Exo 50 % (PME) et 25 % (autres entreprises)
Jeunes entreprises innovantes	Oui	Totale pour certains personnels techniques et mandataires sociaux

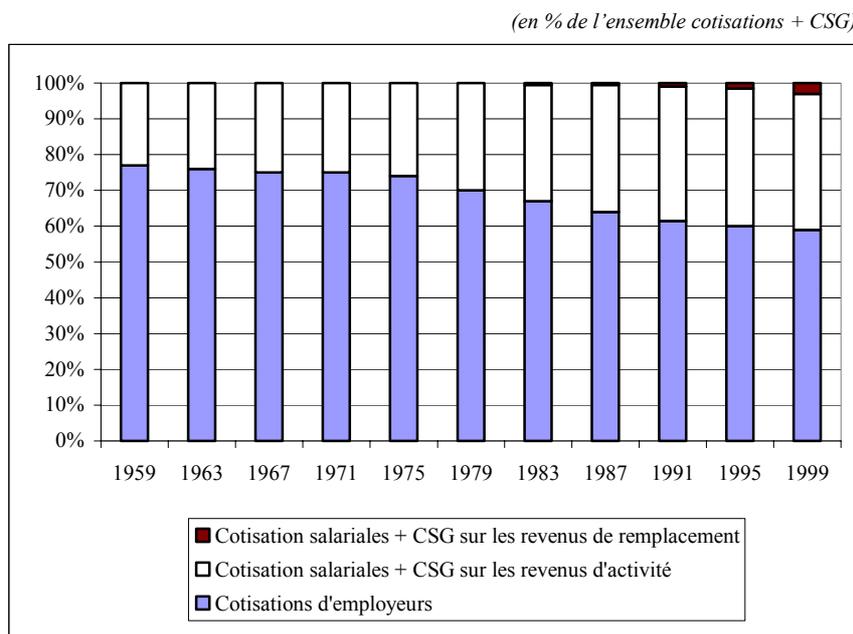
Source : « Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2004, prévisions 2005 », juin 2005.

2.3. La baisse de la part des cotisations patronales

Mécaniquement, puisque c'est leur but, les exonérations de cotisations font baisser la part patronale des cotisations sociales (rappelons que le salarié cotise normalement). Ces exonérations n'ont fait qu'amplifier un phénomène plus ancien de diminution du poids de la part patronale dans les cotisations.

Chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), Pierre Volovitch a mis en évidence cette diminution dans une étude sur les comptes de la protection sociale depuis 1959<sup>84</sup>. En rapportant les cotisations sociales à un ensemble qui regrouperait les cotisations et la CSG sur les revenus d'activité et de certains revenus de remplacement (correspondant aux anciennes cotisations maladie), il constate que la part des cotisations patronales décroît de manière continue de 77 % en 1959 à un peu moins de 60 % en 1999.

Graphique 30 : Structure de l'ensemble cotisations + CSG sur les revenus d'activité et de remplacement



Source : « L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999) », Pierre Volovitch, Revue de l'IRES n°37, 2001.

<sup>84</sup> « L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999) », Pierre Volovitch, Revue de l'IRES n°37, 2001.

Au-delà de la question de la non-compensation d'une partie des exonérations, qui prive tout de même la sécurité sociale d'environ 2 milliards d'euros par an - sans doute plus en 2005 -, on peut s'étonner de l'absence de bilan partagé de leur effet. Personne ne peut avancer de statistique fiable du nombre d'emplois sauvegardés ou créés du fait de ces exonérations. Ainsi, les chiffres les plus divers circulent sur le coût pour la collectivité de ces emplois selon qu'on veut justifier cette politique ou la combattre. Ce qui paraît plus avéré est que si, à court terme, les allègements de cotisations ont pu permettre de préserver des chances d'emploi, cette politique a favorisé la tendance au déclassement des jeunes diplômés sans qu'il y ait eu, par ailleurs, d'entrée significative des demandeurs d'emploi peu qualifiés dans l'emploi.

Au total, la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total a augmenté dans les années 1990, contribuant au ralentissement des gains de productivité. A tout le moins, il conviendrait de subordonner l'accès des entreprises à ces dispositifs à des engagements concrets notamment en termes de formation, de reconnaissance des qualifications et de statut.

### 3. Les enjeux

#### 3.1. Les principes de financement

On ne peut pas se poser la question du financement de la protection sociale sans avoir en tête les principes qui ont présidé à sa construction et qui ont conduit en particulier à la mise en place de la Sécurité sociale, des régimes complémentaires obligatoires de retraite (ARRCO, AGIRC) et du régime d'indemnisation du chômage (UNEDIC). Cet ensemble constitue, au sens des comptes de la protection sociale, ce qu'il est convenu d'appeler les « *assurances sociales* ».

Le terme d'assurance renvoie à la notion de risque. On le conçoit aisément quand il s'agit de l'assurance maladie ou de l'assurance chômage : le salarié s'assure contre la perte de bien-être ou de revenu liée à la réalisation d'événements particuliers sur lesquels il n'a que peu ou pas de prise, une maladie, un accident du travail, un licenciement économique... L'emploi du même terme apparaît beaucoup moins approprié, et pour tout dire choquant, lorsqu'il qualifie la famille ou la maternité. Il se justifie pourtant si on envisage les choses du point de vue de l'entreprise ; c'est elle, dans ce cas, qui s'assure pour que sa production et sa productivité ne subissent pas le contrecoup de conditions de vie dégradées de ses salariés du fait de trop mauvaises conditions de logement, de revenus insuffisants pour nourrir leur famille, de la maladie, etc.

Ainsi s'explique à la fois l'emploi indifférencié de ce mot « *risque* » mais aussi et surtout le cofinancement des assurances sociales par les entreprises et les salariés sur la base de cotisations, la participation des premières se trouvant également justifiée comme on l'a vu par les externalisations positives de ce système au niveau macroéconomique. Ce qui n'empêche pas que se soit exprimée de plus en plus la dimension de solidarité nationale par le caractère universel de certaines prestations et l'incidence de la redistribution.

La deuxième caractéristique des assurances sociales est leur caractère obligatoire qui s'explique pour trois raisons :

- la première est liée à l'éventualité d'une tarification différenciée selon les risques propres attachés aux individus (les hommes, les femmes, les plus âgés, les jeunes...). S'agissant de l'assurance maladie, des personnes jeunes et en bonne santé pourraient être tentées de se détourner du système public pour bénéficier de tarifs plus bas auprès d'assureurs privés, ce qui, inévitablement, conduirait à un renchérissement des contributions des assurés du système public ;
- la deuxième est due à ce qu'on appelle l'effet de myopie, c'est-à-dire à une mauvaise appréciation de la probabilité que le risque se réalise. Toujours dans le domaine de la santé, le nombre de personnes ne bénéficiant pas d'une assurance complémentaire (près de 10 % des assurés) témoigne que cette éventualité n'est pas à prendre à la légère. Ce pourrait être le cas également pour l'assurance chômage et l'assurance vieillesse ;
- la troisième - et non la moindre - est la concrétisation progressive du principe d'universalité de la Sécurité sociale.

Parallèlement aux assurances sociales, l'Etat apparaît dans le champ de la protection sociale essentiellement comme financeur d'une ultime garantie constituée par les minima sociaux.

Au regard de ces principes initiaux, à la question « *quel financement pour quelle finalité ?* » les réponses apparaissent simples :

- s'agissant de la fonction d'assurance (chômage, accidents du travail, santé dans une certaine mesure), le financement qui paraît préférable passe par des cotisations sociales sur le revenu du travail, modulé par une dose de solidarité. C'est également le cas pour les revenus différés que constituent les retraites ;

- en ce qui concerne la fonction de solidarité (minima sociaux, prestations logement, prestations familiales, CMU, dépenses de solidarité de la branche vieillesse dont la prise en charge des cotisations de publics particuliers, prise en charge d'aspects spécifiques des emplois de catégories particulières dans le financement de l'assurance chômage), le financement adapté relève manifestement de l'impôt ;
- la réponse est plus complexe en ce qui concerne les prestations familiales et de logement qui ressortent à l'évidence des deux fonctions pour s'inscrire dans le cadre des politiques globales de la famille et de logement que n'ont pas à assumer seules les entreprises.

A cet égard, on s'aperçoit que la situation française est demeurée relativement conforme à ce schéma, à quelques nuances près toutefois : on citera notamment la dépendance dont le financement a été élargi aux cotisations d'entreprise par le biais du jour de solidarité ; à l'inverse, comme on l'a vu, les impôts et taxes occupent une place croissante dans la prise en charge de risques qui relèvent *a priori* du domaine de l'assurance en particulier du fait des exonérations.

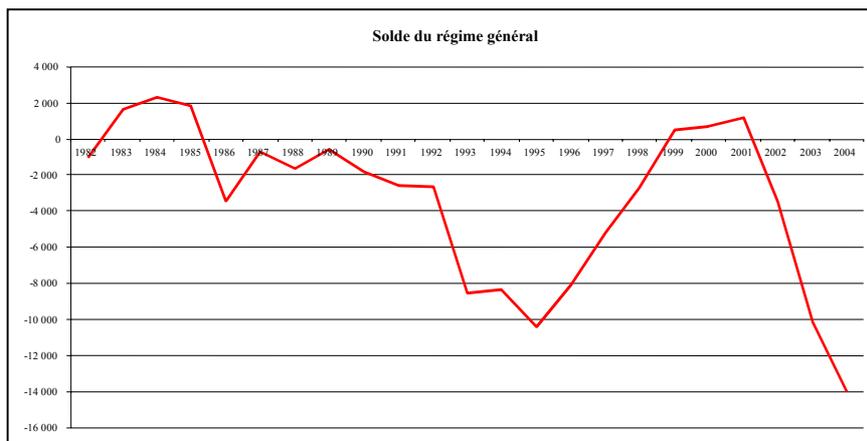
### 3.2. Quelles pistes ?

S'il apparaît nécessaire, dans un souci de clarification pour le citoyen, de remodeler le financement des assurances sociales pour tenir compte de l'évolution de la nature des dépenses de protection sociale depuis la création des assurances sociales - et de le faire en toute transparence - on ne peut évidemment pas occulter la question de leur équilibre financier présent et à venir.

L'attachement dont témoigne régulièrement la population française à son système de protection sociale conduit à écarter toute remise en cause des principes qui le fondent. Cela ne signifie pas que des mesures visant à l'équilibre ne doivent pas concerner les dépenses en agissant en amont en s'attaquant résolument aux causes du chômage, par la prévention des accidents du travail, ou encore en dissuadant des comportements à risque. Reste que tout le monde s'accorde à considérer, compte tenu des perspectives démographiques, que, sous l'effet de la démographie et du vieillissement de la population, les dépenses liées aux retraites, à la santé et à la dépendance provoqueront une hausse des dépenses sociales. La Commission européenne l'a chiffrée, à l'horizon 2040, à environ 6 points de PIB, confirmant les projections d'un scénario central présenté en 1999 par Mme Chantal Lebatard dans une étude du Conseil économique et social intitulée « *Les perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040* »<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 16 du 29 octobre 1999. Cette étude très approfondie met cependant parfaitement en lumière les aléas relatifs à ce type de projection. Les différents scénarios étudiés, selon différents niveaux de taux de fécondité, de l'espérance de vie, du chômage et de la productivité en particulier, et qui prennent en compte l'interaction des facteurs économiques et démographiques aboutissent à des résultats très différents en terme d'impact sur les dépenses de protection sociale, de - 4 points à + 16 points de PIB.

Graphique 31 : Le solde du régime général depuis 1982



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique. Audition de Mme Sandrine Duchêne, le 24 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture. Le point bas de la courbe en 1995 correspond à la reprise de dette par la CADES. En 2004, la CADES a remis les compteurs à zéro de l'assurance maladie en reprenant 35 milliards d'euros.

Trois pistes sont régulièrement évoquées pour faire face à cette montée en charge des dépenses : la substitution de la valeur ajoutée à la masse salariale comme assiette des cotisations, une modification du partage de la valeur ajoutée au profit des salaires et le remplacement des cotisations d'entreprise par TVA dite sociale.

*a) La substitution de la valeur ajoutée à la masse salariale comme assiette des cotisations*

Fondée sur l'argument de la très forte baisse de la part salariale de la valeur ajoutée dans les sociétés non financières au cours des années quatre-vingts, consécutive aux plans de rigueur, puis de sa lente érosion jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix, une baisse de plus de 9 points, s'est développée l'idée de substituer la valeur ajoutée à la masse salariale comme assiette des cotisations. La thèse paraissait d'autant moins contestable que la robotisation et la mondialisation semblaient pouvoir être désignés comme les causes plausibles d'une baisse considérée comme inexorable.

Ces chiffres ne donnaient cependant qu'une vision partielle de l'évolution de la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée qui avait évolué précédemment en sens inverse depuis le début des années 1970 sous l'effet de l'épuisement du modèle fordiste qui caractérise les « *Trente Glorieuses* » considérablement amplifié par le choc pétrolier de 1973 : en deux ans, ce même rapport progresse de 5 points. Au total, sous l'effet d'une évolution plus favorable depuis 1998, il retrouve au début des années 2000 un niveau du même ordre de grandeur que celui des années 1960.

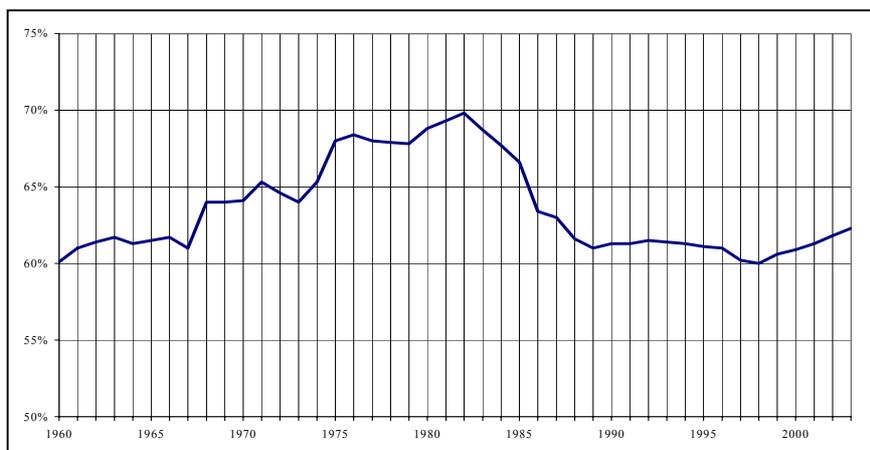
Néanmoins, un argument fort demeure pour justifier ce choix éventuel : le chômage. Asséoir les cotisations sociales sur la valeur ajoutée plutôt que sur les salaires, toutes choses étant égales par ailleurs, réduirait le coût du travail et désinciterait à la substitution du travail par le capital. L'inconvénient est, qu'à l'inverse, les coûts de production des entreprises dont la part des rémunérations dans la valeur ajoutée est moindre en seraient augmentés. Rien ne dit dans ce cas que les entreprises, pour rester concurrentielles, ne choisiraient pas de réduire la part de leurs profits qui va à l'investissement, ce qui peut hypothéquer son avenir, ou de comprimer la masse salariale, éventuellement par des suppressions d'emploi. Une mesure a priori favorable à l'emploi pourrait donc à terme avoir des conséquences néfastes sur l'ensemble de l'économie et en particulier dans les domaines où les entreprises produisent des biens et des services à fort contenu technologique.

*b) Un partage de la valeur ajoutée plus favorable au travail*

Si, sur un très long terme, il semble que le partage de la valeur ajoutée s'effectue en dehors des périodes de crise autour d'une valeur de 65 % en France, rien ne permet de penser qu'il s'agit d'une valeur idéale. D'autres pays, à commencer par les Etats-Unis, connaissent un partage beaucoup plus favorable aux salaires. On peut essayer, par une politique salariale ou par d'autres instruments, de déplacer ce partage, mais sans aucune garantie quant au résultat final, que ce soit en termes de partage ou de taille du gâteau.

Graphique 32 : L'évolution de la part des salaires dans la valeur ajoutée en France (1960-2003)

(en %)



\* La part des salaires dans la valeur ajoutée nette est de 60 % en 1960. Le champ est celui des entreprises non financières non agricoles. A partir de 1997, une certaine incertitude pèse sur les données : en effet, la série corrigée de la salarisation croissante s'arrête en 1996. Les données postérieures, non corrigées, ont été approximativement redressées.

Source : INSEE, graphique Alternatives économiques.

c) Le remplacement des cotisations d'entreprise par une TVA dite « sociale »

Enfin, faut-il remplacer une grande partie des cotisations employeurs par une hausse de la TVA ? C'est ce que proposaient, début 2004, dans deux rapports, les sénateurs Philippe Marini et Francis Grignon<sup>86</sup>. Trois effets principaux en sont attendus :

- comme les produits circulent dans le monde hors taxes, la baisse du coût du travail résultant de la diminution du poids des cotisations sociales améliore la compétitivité des produits et services français à l'exportation ;

<sup>86</sup> Cf. Philippe Marini, « Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive », rapport du Sénat n°52, 2004 et Francis Grignon, « La délocalisation des industries de main d'œuvre », rapport du Sénat n° 374, 2004.

- le prix de vente au détail des produits fabriqués en France est réputé, selon les promoteurs de la TVA sociale, ne pas évoluer du fait que la hausse provoquée par l'augmentation de la TVA est compensée par la baisse des prix hors taxes. Par contre, le prix de vente des produits importés augmente puisque leur prix hors taxes n'a pas évolué mais qu'ils subissent la hausse de TVA. Les produits et services français sont donc plus compétitifs également sur le marché intérieur ;
- en toute logique, ces deux premiers effets doivent se traduire par une augmentation de la demande de produits et services français, donc favoriser l'emploi auquel bénéficierait déjà la réduction du coût du travail née de la réduction des cotisations sociales. Les délocalisations s'en trouveraient freinées.

Dans un troisième rapport du Sénat, publié à la même époque<sup>87</sup>, M. Alain Vasselle, au nom de la Commission des affaires sociales, en prenait le contre-pied dans un chapitre au titre évocateur « *En finir avec les assiettes miracles* », évoquant notamment les possibilités limitées d'une augmentation de la TVA dont le taux maximal est de 25 % dans l'Union européenne. Au mieux, selon lui, la TVA sociale ne rapporterait que 45 milliards d'euros soit environ un sixième des cotisations effectives totales, correspondant à environ une fois et demi le montant des cotisations familiales.

Les autres incertitudes tiennent au comportement des chefs d'entreprises face à cette situation nouvelle. Rien ne dit que la diminution des cotisations serait intégralement répercutée, surtout sur des marchés non concurrentiels. Auquel cas, ce sont tous les consommateurs, y compris les salariés, qui feraient immédiatement les frais de l'opération au profit d'un accroissement des marges des entreprises. La baisse de la consommation intérieure qui en résulterait limiterait alors l'utilisation de ces marges à de nouveaux investissements et à la création d'emplois qui ne seraient alors justifiés que par un renchérissement de la demande extérieure.

---

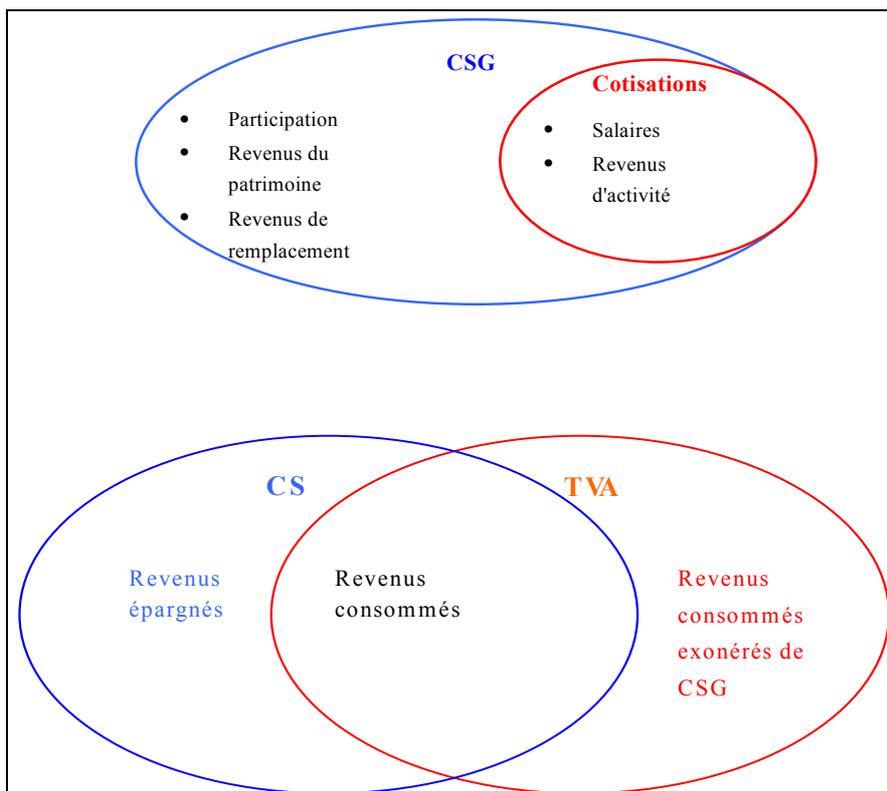
<sup>87</sup> Alain Vasselle, rapport du Sénat n° 50 intitulé « *Prélèvements sociaux : quelles voies pour la stabilité ?* », 2004

Ce sont sans doute ces éléments qui conduisent aux « *résultats décevants* » des projections de la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, effectuées sur la base d'un scénario central et de trois variantes, pour mesurer l'impact d'une diminution des cotisations d'employeurs équivalentes à 1 point de PIB et d'une augmentation équivalente de la TVA. Dans l'hypothèse la plus favorable à l'emploi (cas où les salariés modèrent leurs revendications salariales, c'est-à-dire qu'ils acceptent la baisse de pouvoir d'achat due à la hausse de la TVA), les effets prévus la deuxième année qui suit la réforme sont les suivants :

- PIB	- 0,11 %
- Consommation	- 0,43 %
- Investissements	- 0,13 %
- Exportations	+ 0,31 %
- Importations	- 0,26 %
- Prix à la consommation	+ 0,84 %
- Salaire nominal brut	+ 0,27 %

On observera par ailleurs que si les salariés, modérant leurs revendications dans le scénario étudié, limitent un peu les pertes de pouvoir d'achat, il n'en est pas de même pour d'autres catégories de la population. Considérant que l'effet sur le PIB est légèrement négatif et que, par hypothèse, le taux de prélèvement global reste inchangé, rien ne vient atténuer l'effet prix pour tous ceux dont le revenu dépend de ces prélèvements, à commencer par les Rmistes, les chômeurs, les retraités. M. Vasselle note deux autres catégories de perdants : ceux qui ne bénéficieraient pas de la baisse des cotisations tout simplement parce qu'ils en sont exonérés et qui perdraient une partie de l'avantage comparatif qu'ils détenaient (cas des zones franches), et les entreprises de commerce et de distribution des zones frontalières qui pourraient voir leurs clients incités à se fournir dans les pays voisins comme ce fut le cas des consommateurs de tabac. L'amélioration de l'emploi pourrait donc au total se révéler de moindre ampleur que prévue. Trois problèmes qui ne pourraient être résolus que par... une hausse des prélèvements obligatoires.

Graphique 33 : CSG et TVA ont une assiette large mais différente



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique. Audition de Mme Sandrine Duchêne, le 24 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture.

La DGTPE note de son côté que c'est le prélèvement sans doute le plus inflationniste à court terme par rapport à une hausse de cotisations ou de la CSG. Il existe d'ores et déjà, un impôt à assiette large, c'est précisément la CSG. On voit clairement sur le graphique ci-après que son assiette est plus large que celle des cotisations. Si l'on compare la CSG et la TVA, la première taxe une partie des revenus de l'épargne alors que la seconde taxe la consommation, y compris des revenus exonérés de CSG, notamment les minima sociaux, ce qui pose très directement un problème du point de vue de la logique redistributive. Si l'on anticipe une résistance des salariés face aux prélèvements, on a donc plutôt intérêt à privilégier une assiette large, de type CSG.

Il importe aussi que ces prélèvements puissent être identifiés comme « *fléchés* » vers une dépense particulière : de ce point de vue, la TVA a pour effet de diluer considérablement les responsabilités. Il semble donc préférable de privilégier, également à ce titre, la CSG et les cotisations sociales plutôt que la TVA, le critère discriminant étant l'impact sur les prix et la boucle prix/salaire.

\*  
\*   \*

En 1996, le Parlement se dotait d'un nouvel outil : les lois de financement de la sécurité sociale. Une nouvelle pierre était ainsi apportée à l'édifice pluriséculaire de la démocratie financière fondé dès l'origine sur le libre consentement à l'impôt exprimé par le peuple à travers ses représentants. La réforme de ce texte adoptée en juillet 2005 poursuit des objectifs salutaires : imposer l'universalité de la loi de financement, le vote d'un solde de la sécurité sociale, l'examen détaillé de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ou la mise en perspective pluriannuelle. Reste que cet instrument ne sera qu'un exercice formel s'il ne permet pas de remédier à quelques-unes des caractéristiques du système français de prélèvements sociaux qui obscurcissent le débat public le concernant, tout en le privant d'un supplément de légitimité :

- d'une part, l'extrême complexité des circuits de financement, qui mêlent cotisations sociales (à la charge des salariés et des employeurs), impôts et taxes affectés, contributions publiques, plus ou moins modulés par divers transferts, ce qui n'est pas de nature à faciliter la lisibilité pour le citoyen. La multiplication des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, pour des motifs qui peuvent paraître légitimes, participe à ce brouillage des responsabilités et des enjeux. L'attachement avéré des assurés au système de protection sociale ne pourrait qu'être conforté par un effort de clarification et de simplification en la matière ;
- d'autre part, la contribution effective du système de prélèvement à la cohésion sociale doit faire l'objet d'un suivi particulièrement attentif, ce qui suppose notamment de veiller à ce que son impact redistributif, aussi bien au plan vertical que d'un point de vue horizontal, soit réellement perceptible pour chacun des assurés.

### **III - LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN ENJEU ÉGALEMENT MAJEUR POUR L'AVENIR**

La question des moyens dont disposent les collectivités locales pour faire face aux besoins croissants qui s'expriment au niveau décentralisé occupe une place de plus en plus stratégique dans la réflexion sur les prélèvements obligatoires, au côté de celle concernant la protection sociale. Tout en mobilisant de moyens financiers nettement moins importants que cette dernière, la gestion locale fait face à des contraintes dont il importe de prendre la pleine mesure afin d'anticiper les évolutions susceptibles de l'affecter.

#### **A - LES PRINCIPES DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

##### **1. Une grande diversité en Europe**

Les dépenses des collectivités locales représentent un peu plus de 10 % du PIB de l'Union européenne et un quart environ des dépenses publiques (hors assurances sociales). Cette part est cependant très variable selon les pays : d'environ 2 % du PIB en Grèce à 30 % au Danemark en fonction des compétences dévolues aux collectivités (ce sont elles par exemple qui rémunèrent les enseignants au Danemark). Ces compétences sont en général de plus en plus grandes, ce qui pose un peu partout en Europe la question de leur financement et, de manière concomitante, celle de leur autonomie financière.

Dans la plupart des pays, le financement des administrations publiques locales repose principalement sur des impôts locaux et des dotations de l'Etat central. Cependant, leur part respective varie dans des proportions importantes selon l'histoire du pays et le degré d'encadrement par l'Etat des modes de financement des collectivités locales et de la liberté de gestion de ces ressources qui reste partout important. On relève en outre que l'étendue des compétences des collectivités locales, et donc de leurs dépenses, n'est pas synonyme de plus grande autonomie financière.

Les ressources fiscales des collectivités locales peuvent se caractériser selon quatre typologies :

- les impôts propres dont le produit revient à un niveau territorial qui en fixe le taux et en partie l'assiette ;
- les impôts cédés, prélevés et réglementés par le pouvoir central, dont le produit est entièrement transféré à un autre niveau territorial ;
- les impôts partagés dont l'assiette et le taux sont uniformes et dont le produit est partagé entre différents niveaux de collectivités selon une première clé de répartition, puis répartis entre collectivités d'un même niveau selon une seconde clé de répartition ;

- les impôts conjoints dont l'assiette est déterminée par le niveau central mais dont les taux, plus ou moins encadrés, sont fixés par un ou plusieurs niveaux de collectivités. C'est le cas des « quatre vieilles »<sup>88</sup> en France.

Si la nature des impôts locaux est variée et si, selon les pays, leur nombre est plus ou moins important, de un ou deux en Suède et au Royaume-Uni, jusqu'à cinq ou six dans la plupart des autres pays, trois catégories d'impôts sont prépondérantes :

- l'impôt foncier qu'on retrouve dans presque tous les pays qui concerne tant les biens personnels que les entreprises et porte en général sur le bâti et le non bâti, dont seuls sont redevables les propriétaires dans la plupart des cas sauf dans quelques pays, dont la France. Au Royaume-Uni, seuls les occupants sont taxés ;
- l'impôt local sur le revenu, en général conjoint à l'impôt sur le revenu national qui contribue aux finances locales de plusieurs pays parfois de manière importante comme en Suède ;
- l'impôt sur les activités économiques qui n'existe que dans certains pays dont la France, l'Allemagne et l'Italie.

Selon les caractéristiques des ressources, une péréquation plus ou moins forte peut ensuite s'exercer.

#### Encadré 15 : Divers systèmes européens

##### • Le système allemand

Souvent pris pour exemple de pays décentralisé, l'Allemagne est dotée d'un système de financement des collectivités locales qui fait peu appel aux impôts propres. Ceux-ci existent au niveau des länders et des communes mais pas à celui des *Kreise* (groupements de communes). Il s'agit essentiellement pour les communes des taxes foncières, des taxes sur les chiens et sur les emballages. Les *Länder* tirent quant à eux 10 % de leurs ressources de l'impôt sur la fortune, des droits de succession, des droits de mutations foncières et de la taxe sur les véhicules à moteur.

L'essentiel des ressources des différents niveaux, dont l'Etat, provient à 75 % des impôts partagés : la taxe professionnelle dont l'essentiel va à la commune, l'impôt sur les sociétés partagé à parts égales entre le Land et l'Etat, l'impôt sur le revenu partagé de la même manière mais après attribution d'une quote-part aux communes et la TVA dont une partie est attribuée aux *Länder*. Outre ce recours important aux impôts partagés, l'Allemagne se caractérise également par de puissants mécanismes de péréquation dont le but est d'assurer une certaine homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble de son territoire et non seulement un revenu minimum. Par nature le système se veut redistributif.

##### • Le système britannique

Les impôts locaux ne sont constitués que de deux impôts fonciers, l'un sur les entreprises, l'autre sur les ménages, qui ne procurent que 20 % des ressources fiscales des collectivités. Il s'agit en fait, pour le premier, l'« *uniform business tax* », d'un impôt national redistribué puisque son taux est fixé par le Parlement et que son produit alimente un fonds national réparti aux collectivités selon leur population adulte. Le second, la « *council tax* », est acquitté par les occupants des logements en fonction de leur valeur vénale. Il comporte néanmoins des éléments de personnalisation qui tiennent compte du revenu et de la composition des ménages.

<sup>88</sup> Cf. *infra*.

Les collectivités locales sont donc très dépendantes des dotations de l'Etat, pour environ 80 % de leurs ressources. Leur liberté de manœuvre est de plus très encadrée : si le dispositif de plafonnement de la progression des dépenses des collectivités locales a été aboli, l'Etat dispose d'un pouvoir de réserve formulé après le vote du budget s'il juge les dépenses trop élevées ou en trop forte progression. Enfin, la péréquation est très forte : c'est l'Etat qui détermine le montant global théorique de dépenses nécessaire pour assurer un niveau de services conforme à la stratégie générale des services publics pour chaque collectivité. C'est sur cette base que sont ensuite effectuées les dotations.

• **Le système suédois**

C'est la fois l'un des plus décentralisés et l'un des plus simples. Il repose très largement sur l'impôt sur le revenu partagé entre l'Etat, les comtés et les communes. Le taux moyen global d'imposition ne pouvant dépasser 51 %, celui de l'Etat est de 20 % et celui des collectivités de 31 %, (environ 2/3 pour les communes et 1/3 pour les comtés). Un système de péréquation vertical existe par le biais de dotations de l'Etat. La péréquation s'effectue également horizontalement par le biais de dotations d'égalisation des ressources comme des charges par rapport à un niveau standard de dépenses déterminé par l'Etat selon plusieurs critères essentiellement sociaux.

• **Le système italien**

Après une période caractérisée par une centralisation importante des finances locales, du début des années 1970 à la fin des années 1980 qui voyait l'Etat combler a posteriori les déficits croissants des collectivités, plusieurs réformes sont intervenues au cours des années 1990 pour en revenir à un système plus autonome d'un point de vue fiscal. Une part de l'impôt sur le revenu national a été accordée aux trois niveaux de collectivités, les communes, les provinces et les régions. Les provinces se sont vu attribuées des taxes jusqu'ici perçues par l'Etat sur les contrats d'assurances automobile et sur l'enregistrement des véhicules.

C'est pour les régions que le changement a été le plus conséquent. Outre une fraction de l'impôt sur le revenu, un quart environ du produit de la TVA leur a été attribué. L'innovation majeure réside dans la création d'un impôt sur la valeur ajoutée nette des entreprises à un taux de 4,5 % payé par l'ensemble des entreprises, les professions libérales, les commerces, l'Etat et les collectivités. Les régions ont, dans certaines limites, la possibilité d'augmenter et de moduler les taux selon les catégories d'assujettis.

## **2. Les principales caractéristiques françaises**

Parmi les éléments qui ont conduit à l'acte II de la décentralisation, deux concernaient directement les ressources des collectivités locales et leur autonomie financière : d'une part, le fait que l'Etat transférait des compétences aux collectivités locales sans transférer les ressources correspondantes et souvent sans tenir compte de l'état des équipements dont il leur confiait la charge ; d'autre part, la remise en cause de certaines ressources fiscales par l'Etat, par exemple, la suppression des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a, entre autres dispositions, énoncé les éléments constitutifs de l'autonomie financière des collectivités locales :

- la libre disposition de leurs ressources, mais dans la limite fixée par la loi, ce qui signifie que l'Etat conserve la possibilité de leur imposer de nouvelles contraintes ;

- la possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toute nature et d'en fixer l'assiette et le taux, toujours dans les limites fixées par la loi ;
- la garantie que les recettes fiscales et autres ressources propres constituent une part déterminante de leurs ressources ;
- l'obligation pour l'Etat de compenser tout transfert de compétences aux collectivités locales ;
- l'instauration de mécanismes de compensation entre collectivités de même nature pour concilier le principe d'égalité avec celui de liberté. C'est d'autant plus nécessaire que plusieurs de leurs compétences exigent une égalité de traitement des citoyens (RMI par exemple).

Ces dispositions ont conduit à la rédaction du projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités locales adopté le 29 juillet 2004. Elle fixe la part minimale de ressources propres que l'Etat devra leur garantir à son niveau constaté en 2003 (environ 55 % pour les départements et les communes et 35 % pour les régions) et le contraint, si ce n'était pas le cas, à arrêter les dispositions nécessaires dans la loi de Finances de l'année qui suit celle du constat.

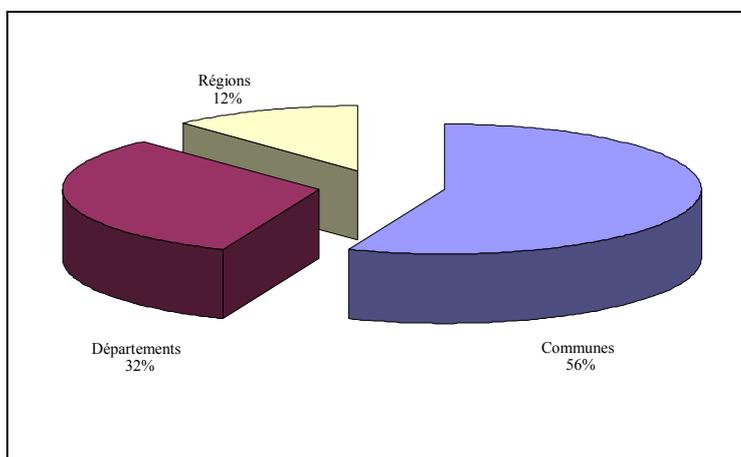
On trouve dans une autre loi, celle relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, l'obligation faite à l'Etat d'accompagner les transferts de compétence aux collectivités locales d'un transfert de ressources équivalentes aux dépenses consacrées par l'Etat, à la date du transfert, aux dites compétences. Elle précise en outre que ces nouvelles ressources devront être effectuées par l'attribution d'impositions de toute nature (et non par le biais de la Dotation globale de fonctionnement (DGF)), ceci pour respecter la loi organique sur l'autonomie financière des collectivités locales. Ainsi trouve-t-on dans le projet de loi de Finances 2005 deux articles précisant les modalités de la compensation financière aux départements et régions des transferts de compétence décidés par la loi du 13 août qui s'opèrera par l'attribution d'une fraction de la TIPP aux régions (répartie au prorata des livraisons sur leur territoire) et d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurances des véhicules à moteur aux départements (répartie au prorata du nombre de véhicules).

Manque une troisième loi, promise par le gouvernement, celle relative à la réforme de la péréquation entre collectivités. A ce jour aucun projet ne semble avoir été esquissé. Si, s'agissant de l'accompagnement des transferts de compétence et de leur autonomie fiscale, ce dispositif législatif bien qu'incomplet apporte aux collectivités locales quelques garanties nouvelles, le sujet de leur autonomie financière est loin d'être épuisé.

### 3. Quelques ordres de grandeur

La constitution française interdisant toute hiérarchisation entre les niveaux de collectivité, la répartition des ressources demeure fortement marquée par le poids de l'histoire : les communes bénéficient de plus de la moitié d'entre elles tandis que les régions font figure de parents pauvres.

Graphique 34 : Répartition des ressources entre collectivités en 2003



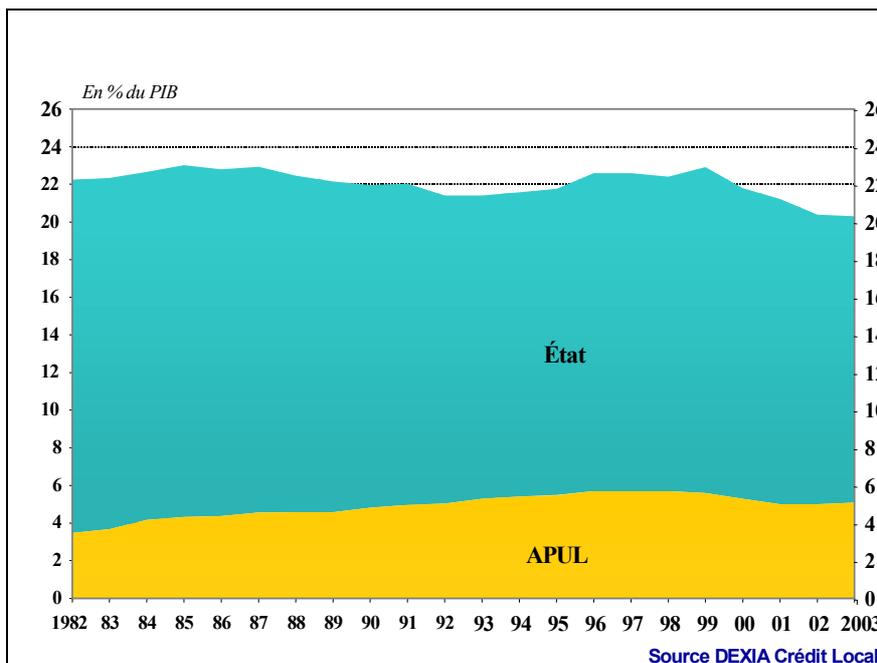
Collectivités au sens strict, sans les groupements de commune.

Source : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

Comme on le verra plus loin, l'étude des seuls prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ne peut suffire à rendre compte du poids des collectivités locales dans la sphère publique. La décentralisation est en France un mouvement récent qui donne lieu à des transferts de compétence, donc de dépenses et de recettes prélevées sur le budget de l'Etat. Par ailleurs la plupart des impôts et taxes qui constituent les ressources fiscales des collectivités relèvent de la compétence de l'Etat : les administrations locales ne sont pas libres de créer un nouvel impôt ou de modifier l'assiette et les mécanismes de ceux qui existent. C'est également l'Etat et lui seul, qui décide des exonérations dont peuvent bénéficier les particuliers et les entreprises.

Par le biais des compensations d'exonérations ou de dégrèvements et celui des dotations, l'Etat contribue en fait pour moitié au financement des administrations locales. Le suivi des prélèvements obligatoires des APUL n'a donc qu'un intérêt limité : leur accroissement limité à 2 points de PIB jusqu'en 1999 ne rend pas vraiment compte des transferts qui se sont opérés depuis vingt ans. Le graphique ci-dessous montre par contre que, globalement, la décentralisation n'a pas été un facteur d'augmentation de l'ensemble Etat+collectivités locales depuis 1982.

Graphique 35 : Le poids des prélèvements obligatoires au profit de l'Etat et des APUL (1982-2003)



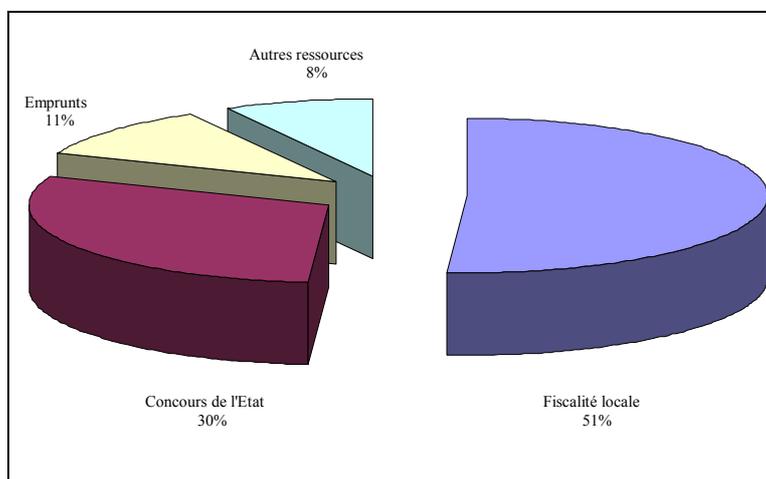
Source : M. Dominique Hoorens, audition le 17 février 2005 devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

## B - LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FRANCE

**1. Les principales ressources**

En 2003, les ressources des collectivités locales s'élevaient à 143 milliards d'euros se répartissant comme suit :

Graphique 36 : Les ressources des collectivités locales en 2003



Source : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

*1.1. La fiscalité locale*

La fiscalité locale recouvre un ensemble d'impôts et de taxes dont la collectivité a la liberté de fixer le taux sur une assiette définie par l'Etat. Elle comprenait principalement « *les quatre vieilles* », la taxe d'habitation, les deux taxes foncières sur le bâti et le non bâti ainsi que la taxe professionnelle, pour un montant de 51 milliards d'euros, y compris les dégrèvements (9,4 milliards d'euros) compensés par l'Etat<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> Cf. *infra*.

Tableau 18 : Répartition de la fiscalité locale en 2003

*(en 2003)*

Produit voté par taxe	Milliards d'euros 2003	Poids
Taxe d'habitation	12,1	24 %
Foncier bâti	15,8	31 %
Foncier non bâti	0,9	1 %
Taxe professionnelle	22,3	44 %
Total	51,1	100 %

Source : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

Globalement ces quatre ressources se répartissent entre les trois niveaux principaux de collectivités selon une clé de répartition *grosso modo* analogue à la répartition globale, exception faite de la taxe d'habitation dont ne bénéficient pas les régions. Elles sont complétées par 8,5 milliards d'euros de taxes diverses pour constituer **la fiscalité directe**. Les deux principales d'entre elles sont la TEOM - qui ne fait pas partie des prélèvements obligatoires, étant considérée comme le paiement d'un service - pour un montant de 3,7 milliards d'euros et le versement des entreprises de plus de 9 salariés aux transports en commun pour 4,5 milliards d'euros.

La fiscalité indirecte regroupe une multitude de taxes plus ou moins importantes (cartes grises, taxe de publicité foncière, droits de mutation...) pour un montant total de 10,0 milliards d'euros. Figurent enfin dans les ressources fiscales les taxes liées à l'urbanisme pour 0,7 milliards d'euros.

### 1.2. Les ressources propres

Il s'agit là des produits des services et des domaines ainsi que des cessions. C'est le poste le plus difficile à évaluer puisqu'il nécessite l'agrégation des comptes de toutes les collectivités

### 1.3. La participation de l'Etat

Elle est de trois ordres :

#### a) Les dégrèvements

Le principe général de la fiscalité directe locale est qu'une collectivité locale applique un taux à ses « bases », par exemple, s'agissant de la taxe d'habitation, la valeur locative des logements, et en obtient un produit. Ce qui va dans sa caisse, c'est donc ce produit, plus éventuellement des « compensations » : en matière de taxe d'habitation, par exemple, un certain nombre de contribuables sont exonérés, notamment les personnes âgées ; l'Etat compense ces exonérations en transférant aux collectivités locales, plus ou moins, les crédits correspondants. Ces dégrèvements qui concernent principalement la taxe professionnelle et la taxe d'habitation ont représenté en 2003 un montant net de frais de 9,4 milliards d'euros.

### b) Les compensations

L'Etat verse aussi aux collectivités des compensations pour des impôts qu'il supprime ou dont il modifie l'assiette (par exemple, la vignette ou la TP qui ne comprend plus la masse salariale). Celles-ci se distinguent de la compensation pour dégrèvements dans la mesure où les collectivités n'ont plus la liberté de modifier le taux de l'impôt sur la partie de l'assiette qui a été supprimée, alors que le dégrèvement est intégralement compensé sur la base des taux votés par les collectivités. Elles sont donc plutôt assimilables à des dotations de l'Etat et il en transfère d'ailleurs une bonne partie sur la DGF en 2004 qui a vu son montant doubler. Elles se sont élevées à 13,5 milliards d'euros en 2003.

### c) Les dotations

Il s'agit pour un total de 34,7 milliards d'euros en 2003 :

- des dotations et subventions de fonctionnement : 20,7 milliards d'euros en 2003 dont 19,0 milliards d'euros de DGF ;
- des dotations et subventions d'équipement pour 6,3 milliards d'euros ;
- du financement des transferts de compétences : 8,7 milliards d'euros (dont 6,2 milliards d'euros pour la dotation générale de décentralisation).

Le montant réel de la participation de l'Etat s'élève donc au total à 58,6 milliards d'euros soit 40 % des ressources totales des collectivités locales.

### d) Les évolutions en cours

Elles tiennent principalement, s'agissant des ressources, à la montée des phénomènes d'exonérations et de corrections d'assiette des « quatre vieilles ». S'il épargne globalement les taxes foncières, il n'a cessé de s'amplifier en ce qui concerne la taxe d'habitation et plus encore la taxe professionnelle, avec pour conséquence de rendre de plus en plus opaque le système des finances locales pour le citoyen et de distendre les liens entre les contribuables et les collectivités, pourtant facteurs essentiels de responsabilisation des citoyens comme des élus.

## 2. La taxe d'habitation : un impôt injuste

Ainsi, M. Jean-Pierre Brunel, dans son rapport sur « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* »<sup>90</sup> indiquait que le nombre de contribuables totalement exonérés de la taxe d'habitation était passé de 1 710 000 à 4 500 000 de 1981 à 1998, les exonérations partielles passant dans le même temps de 440 000 à 6 300 000. Des exonérations à caractère social, qui tiennent évidemment à la situation particulière des contribuables mais tout autant au caractère particulièrement inégalitaire de la taxe d'habitation. M Brunel notait ainsi que « *les valeurs locatives sur lesquelles sont assises les taxes foncières et la taxe d'habitation n'ont pas été révisées depuis 1970 [depuis 1961 s'agissant*

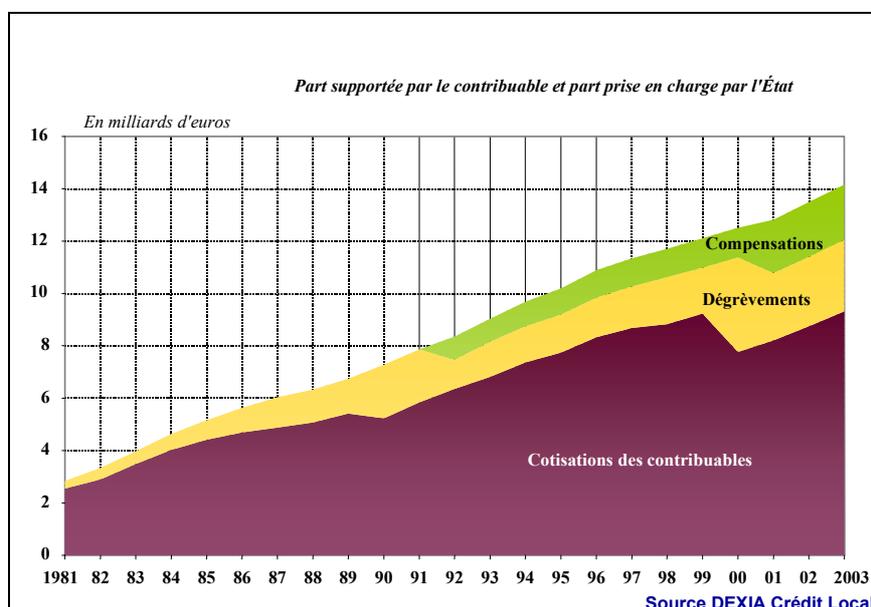
<sup>90</sup> JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 10 du 20 juin 2001.

*du non bâti] ni actualisées en 1980 de sorte que la consistance des biens ainsi que leur valeur locative n'ont plus grand-chose à voir avec la réalité ». [...] « La fraude généralisée lors des déclarations de confort des logements est une illustration claire de la situation : d'après celles-ci, seuls 10 % des logements bénéficieraient simultanément de certains éléments de confort alors que l'Insee en recense 80 %, soit une situation qui défavorise notamment les logements HLM ».*

La situation est devenue telle que la révision des bases, entreprise par l'administration fiscale sur la base d'une loi votée en 1990 et achevée en 1996, n'a jamais été mise en œuvre compte tenu de l'importance des hausses qu'elle aurait entraînées pour une partie des contribuables. C'est d'ailleurs la même raison qui a fait avorté le projet d'introduire le revenu dans l'assiette de la taxe.

A cela s'ajoutent des différences considérables de taux entre communes, encore aggravées par les taux additionnels des départements et des régions, dues essentiellement aux différences de potentiel fiscal de la taxe professionnelle. De ce point de vue, mieux vaut habiter Paris qui regorge de sièges sociaux qu'un bourg rural.

Graphique 37 : Evolution du produit de la taxe d'habitation

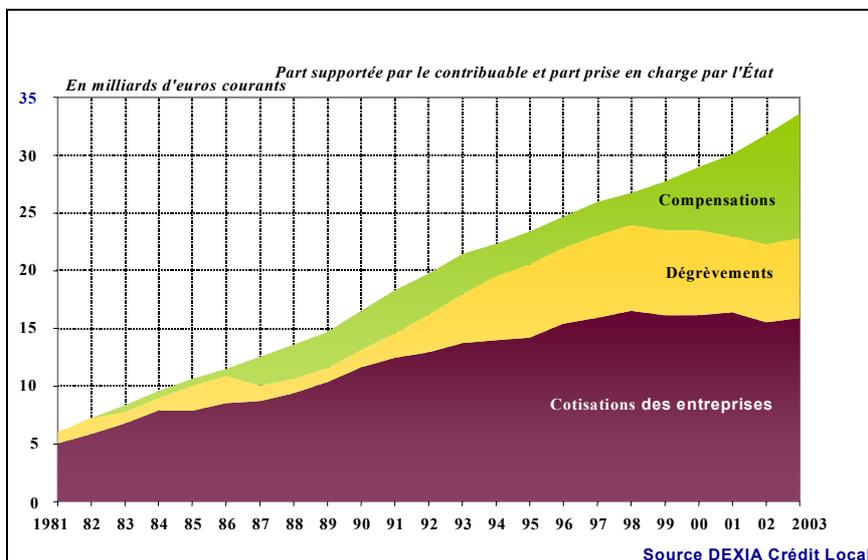


Source : M. Dominique Hoorens, audition, le 17 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

### 3. La taxe professionnelle est-elle encore un impôt local ?

Dès l'année suivant sa création, la taxe professionnelle faisait l'objet de correctifs donnant lieu à des exonérations. Celles-ci n'ont cessé de s'amplifier au point qu'en 2003, plus de la moitié de son produit, 18,3 milliards d'euros soit les trois-quarts de l'ensemble des compensations de l'Etat, était en fait payé par l'Etat.

Graphique 38 : Evolution du produit de taxe professionnelle



Source : M. Dominique Hoorens, audition le 17 février 2005 devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture du Conseil économique et social.

La part croissante de la prise en charge de l'Etat n'est pas due qu'à la sortie progressive des salaires de l'assiette de la TP décidée en 1998. Du fait des critiques récurrentes dont elle a été l'objet depuis sa création en 1975, plusieurs correctifs lui ont été apportés. Ils sont de deux ordres :

- les exonérations, géographiques ou sectorielles, dont l'agriculture a été le grand bénéficiaire. Les deux tiers du million d'entreprises exonérées - sur un total de 3,6 millions de redevables - sont des entreprises ou des organismes agricoles ;

- l'introduction, dès 1979, de ce que les spécialistes appellent le « *tunnel valeur ajoutée* » prévoyant des cotisations minimale et maximale, fonctions de la valeur ajoutée<sup>91</sup>. Ce point est important puisqu'il fait de la valeur ajoutée la véritable assiette de la TP pour un nombre certes réduit d'entreprises (5,5 %) mais qui acquittent plus de la moitié de la TP perçue. Pour celles-ci, elle devient de fait un impôt national du fait que les taux votés par les collectivités ne s'appliquent plus.

Ces correctifs ont un triple effet :

- une très forte concentration de l'imposition : 1 % des entreprises, qui génèrent 55 % de la valeur ajoutée acquittent 70 % de la taxe ;
- du fait du « *tunnel valeur ajoutée* », le lien entre les entreprises et les territoires s'est distendu ;
- un transfert important vers les ménages s'est opéré puisque les compensations versées par l'Etat proviennent des impôts nationaux dont les trois quarts sont acquittés par les ménages.

La réforme de la taxe professionnelle a été lancée le 6 janvier 2004 par le Président de la République qui déclarait que « *pour libérer la capacité d'investissement de nos entreprises, [je souhaite] le remplacement de la taxe professionnelle par un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques* ». Le Premier ministre avait alors confié, le 26 février, à M. Olivier Fouquet, président de la section des finances du Conseil d'Etat, la mission de présider la commission chargée de réfléchir à la transformation de l'actuelle taxe professionnelle. L'objectif fixé par M. Jean-Pierre Raffarin était de proposer un « *dispositif fiscal réellement nouveau, non pénalisant sur le plan économique* ».

Ce rapport, remis le 21 décembre 2004 au gouvernement<sup>92</sup>, confirme la nécessité de réformer la taxe professionnelle. Il préconise, dans cette perspective, une assiette mixte, associant la valeur ajoutée et la valeur locative foncière. Il recommande le maintien d'un taux à la discrétion des collectivités locales, avec un certain encadrement et préconise une mise en œuvre progressive de cette réforme, sur une période dix ans. Le gouvernement s'est dans ce cadre engagé à veiller à « *maintenir un équilibre, tant à l'égard des collectivités locales qu'entre les catégories d'entreprises, dont aucune ne doit être défavorisée* », en évoquant notamment le plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'imposition des entreprises au titre de cette taxe.

---

<sup>91</sup> Si la cotisation de taxe professionnelle demandée par la collectivité dépasse 4 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, c'est l'Etat qui assume ce surcroît. Il existe aussi un plancher par rapport à la valeur ajoutée : lorsque le calcul "base x taux" n'amène pas la cotisation de taxe professionnelle à 1,5 % de la valeur ajoutée, l'entreprise acquitte un surplus jusqu'à ce seuil qui va dans la caisse de l'Etat.

<sup>92</sup> Olivier Fouquet, « *Commission de réforme de la taxe professionnelle : rapport au Premier ministre* », op. cit.

Tableau 19 : Les prélèvements obligatoires au profit  
des administrations publiques locales en 2003*(en millions d'euros)*

<i>FISCALITE DIRECTE LOCALE</i>	
Redevance des mines	34,0
Taxe professionnelle et taxes annexes (frais chambres métiers, chambres de commerce et d'industrie)	19 766,0
Taxe d'habitation	10 124,0
Taxe foncière sur les propriétés bâties	16 685,0
Taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe pour frais de chambres d'agriculture	1 168,0
<i>FISCALITE INDIRECTE LOCALE</i>	
Taxe additionnelle aux droits de mutation	6 375,4
Impôt sur les spectacles, jeux et divertissements	288,9
Redevances et taxes funéraires	12,3
Versement pour dépassement du PLD	30,6
Part dépassement du COS	7,1
Part pour non réalisation de stationnement	9,2
Taxe locale d'équipement	356,0
Taxe spéciale d'équipement	5,1
Taxe complémentaire à la TLE (IdF)	12,3
Impôt sur les spectacles	39,8
Taxe de séjour	127,6
Taxe sur les tabacs (Corse)	29,6
Taxe sur l'énergie hydraulique	2,0
Octroi de mer	747,9
Diverses taxes (ski de fond)	4,1
Surtaxe sur les eaux minérales	20,4
TIPP (part transférée aux collectivités locales par les lois de décentralisation)	388,0
Droits de consommation sur les alcools (Corse)	1,0
Taxe d'assainissement (Agence de l'Eau)	1 592,0
Taxe sur les remontées mécaniques	36,8
Taxes sur les emplacements publicitaires	27,6
Taxe sur les rhums	8,2
Taxe sur les carburants (DOM)	483,8
Taxes sur les fournitures d'électricité et sur les syndicats d'énergie	1 399,8
Taxe sur la création de bureaux perçue en IdF	163,4
Surtaxes locales temporaires	1,0
Autres taxes indirectes	248,1
Versement au titre de la péréquation de la taxe d'apprentissage	56,1
Produit du versement de transport	4 417,6
Versement sur recettes	- 45,9
Taxe sur les cartes grises	1 518,0
Versement taxes parafiscales et diverses par des organismes collecteurs	3,1
Redevance pour droit de construire (EPAD)	45,0
Taxe spéciale d'équipement (EPLM)	9,0
Taxe départementale sur les espaces verts	128,6
Taxe sur les affiches, réclames et enseignes	17,4
Taxes pour les conseils d'architecture, d'urbanisme	47,0
Taxe sur les véhicules	203,0
<i>TRANSFERTS DE L'ETAT</i>	
Dégrèvements impôts locaux	8 820,0
Prélèvements sur le budget général de l'Etat	4 330,1

Source : Projet de loi de finances pour 2005.

\*  
\* \*

Comme on l'a vu, les collectivités locales sont inégalement alimentées en Europe en impôts et dotations versés par l'Etat. La France est, dans ce cadre, l'un des pays où les collectivités bénéficient le plus de ressources fiscales. L'une des difficultés essentielles auxquelles on est confronté est celui de la péréquation, qui vise à compenser les inégalités de richesses entre collectivités locales. Mais la richesse des collectivités locales n'est pas nécessairement synonyme de la richesse de leurs habitants : certaines communes peuvent être riches mais leurs habitants relativement pauvres, dès lors qu'une grande entreprise y est établie ; tel n'est pas le cas dans un certain nombre de pays où la richesse des habitants est bien celle des collectivités simplement parce qu'existent, notamment dans les pays nordiques, des impôts additionnels, en particulier un impôt sur le revenu qui va directement aux collectivités locales. Dans ce cas, pour mesurer la richesse d'une collectivité, on mesure tout simplement la richesse de ses habitants.

Cela permet aussi de rendre le glissement de la fiscalité d'Etat vers la fiscalité locale un peu plus transparent. La difficulté essentielle que pose la fiscalité locale est précisément sa faible lisibilité pour le contribuable comme pour les collectivités locales : il est, en effet, difficile pour le premier de saisir avec précision ce qu'il finance réellement à travers ses impôts locaux et la part qui revient à chacun des niveaux décentralisés dans la réalisation des équipements collectifs et dans la mise à disposition de services publics ; de leur côté, les élus ne disposent que d'une visibilité très limitée quant aux ressources dont ils pourront disposer à moyen terme pour mettre en œuvre leurs projets.

Mais ce manque de lisibilité ne saurait faire oublier les caractéristiques propres des impôts locaux. On ne peut d'ailleurs guère s'étonner de leur caractère injuste, tant pour les contribuables que pour les collectivités qui les perçoivent : c'est précisément pour cette raison que la fiscalité d'Etat avait évolué vers des impôts plus « modernes » (tels que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA) et dédié aux collectivités locales des impôts vieux de plus de deux siècles, datant d'une époque où l'on ne savait pas mesurer la consommation et le revenu. C'est ce qui justifie leur appellation de « quatre vieilles ».

Alors qu'une nouvelle étape de la décentralisation s'est engagée et que s'accroissent les besoins des collectivités locales, il devient d'une impérieuse nécessité de réformer de fond en comble la fiscalité locale en ayant pour objectif de satisfaire trois exigences : garantir l'autonomie fiscale de des administrations publiques locales, rendre plus juste la fiscalité locale et assurer sa lisibilité.

#### IV - LES PRÉLÈVEMENTS AU PROFIT DE L'ÉTAT ET DES ORGANISMES D'ADMINISTRATION CENTRALE

Plus encore que dans les secteurs de la protection sociale et des collectivités locales, le financement de l'État et des organismes d'administration centrale repose sur une multitude d'impôts et de taxes, directs et indirects. Tous ont leur propre histoire, leur propre raison d'être, qu'il serait vain de retracer ici mais nombre d'entre elles sont en définitive d'un rapport assez faible du fait qu'elles touchent telle ou telle activité particulière. Ils sont sans nul doute source d'une complexité accrue pour les contribuables, tout autant d'ailleurs que pour les administrations concernées, mais la suppression d'une partie d'entre eux se heurte à la nécessité de transférer les ressources qu'elles procurent sur d'autres impôts, acquittés par l'ensemble des contribuables, particuliers et entreprises.

Les organismes d'administration centrale sont essentiellement des fonds ou des agences dont la plupart ressortent des domaines de l'agriculture et surtout de la protection sociale. On y trouve ainsi en 2003 le Fonds de réserve des retraites (FRR), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FAPA) qui a disparu depuis au profit de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou encore le Fonds national d'aide au logement (FNAL). Les principales taxes et cotisations qui les alimentent - prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine (en partie) et de placement, la CRDS, cotisations d'employeurs, auxquels il faut ajouter la Contribution sociale de solidarité des sociétés - figurent donc dans les prélèvements obligatoires des ODAC et non dans ceux des organismes de sécurité sociale. Ce que l'on peut qualifier d'« *anomalie* » devrait cependant être corrigée en 2006.

Tableau 20 : Les prévisions de recettes pour 2005

*(en millions d'euros)*

Désignation des recettes	Evaluations pour 2004	Evaluations pour 2005
<b>Recettes fiscales</b>	<b>328 115</b>	<b>340 456</b>
Impôt sur le revenu	53 457	55 016
Autres impôts directs perçus par voie de rôles	8 250	8 216
Impôt sur les sociétés	44 830	50 252
Impôt sur les sociétés net de restitutions	37 230	42 602
Autres impôts directs et taxes assimilées	17 300	16 266
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	20 260	20 244
Taxe sur la valeur ajoutée	156 030	163 980
Taxe sur la valeur ajoutée nette des remboursements	120 530	127 280
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	27 987	26 482
A déduire : remboursements et dégrèvements dont	- 66 610	- 68 325
Restitutions d'IS	- 7 600	- 7 650
Remboursements de TVA	- 35 500	- 36 700
Autres remboursements et dégrèvements	- 23 510	- 23 975
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>261 505</b>	<b>272 131</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2005.

Cette partie se concentrera plutôt sur les principaux impôts qui financent l'Etat, - mais aussi, on l'a vu, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, par le biais des compensations d'exonérations -, et sur deux impôts d'un rapport moindre mais qu'on ne peut négliger du fait de leur charge symbolique élevée. Une place particulière sera réservée à l'impôt sur le revenu dans la mesure où il s'agit du seul impôt progressif significatif - avec l'ISF - dont la fonction est de corriger les inégalités de revenus et du fait qu'il est l'instrument privilégié utilisé pour influencer sur les comportements.

#### A - LES PRINCIPAUX IMPÔTS

Sur un montant total de 340,456 milliards d'euros de recettes fiscales brutes les 85 % étaient inscrites au titre de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et de la TIPP.

##### 1. La TVA

La TVA, nette de remboursements, représente à elle seule près de la moitié des recettes fiscales nettes de l'État (45,5 % en 2003, soit 109,0 milliards d'euros). Selon leur nature les produits et services sont soumis à trois taux : un taux normal de 19,6 %, un taux réduit de 5,5 % et un taux « *super réduit* » de 2,1 %.

Elle fait l'objet d'un encadrement relativement souple au niveau européen : le taux normal doit être inférieur à 25 % et supérieur à 15 %. Des taux réduits qui doivent être supérieurs à 5 % sont autorisés pour certains produits et services, dont la liste a été établie dans la directive européenne « *taux* » n°92/77 du 19 octobre 1992 qui prévoit également que, provisoirement, les taux « *zéro* » ou inférieurs à 5 % en vigueur au moment de son adoption peuvent le rester. Mais le provisoire est encore en vigueur. En fait, quoiqu'en laissent penser les remous suscités au niveau européen à propos de l'abaissement du taux de TVA sur la restauration, une harmonisation plus poussée des taux de TVA n'est pas jugée prioritaire par la Commission.

##### 2. La TIPP

La taxe intérieure sur les produits pétroliers consiste en un tarif appliqué aux carburants et au fioul domestique (par exemple 58,92 euros par hectolitre pour le super sans plomb en 2005). Elle n'évolue donc pas en fonction du prix du pétrole. Deuxième impôt indirect en France, elle a rapporté 24,3 milliards d'euros en 2003, soit 10,1 % des recettes fiscales nettes de l'Etat.

La hausse du prix du pétrole brut a fait resurgir la question de la TIPP « *flottante* », mécanisme consistant à en diminuer automatiquement le montant pour maintenir les prix de détail des carburants et donc le pouvoir d'achat. De prime abord, cette revendication apparaît justifiée d'autant que les recettes de TVA subissent également, dans ce cas, un mouvement de hausse. Dans un contexte budgétaire difficile, le gouvernement s'est refusé à la satisfaire : si les recettes de TVA augmentent, celles de la TIPP ont, par contre, tendance à baisser du fait d'un ralentissement de la demande. Mais un autre argument est à prendre en compte : assurer, par une moindre fiscalité, la stabilisation des prix n'est sans doute pas le meilleur moyen d'une prise de conscience collective de l'épuisement des ressources d'énergie fossile et de l'impérieuse nécessité d'une modification des comportements couplée à des investissements dans d'autres domaines. Ce point de vue atténue les critiques fortes et anciennes sur cet impôt indirect qui pénalise particulièrement les populations mal desservies par les transports en commun.

Le deuxième débat concernant la TIPP est principalement lié au transfert de la prise en charge du RMI aux départements, le gouvernement ayant décidé de leur affecter une fraction des recettes de cette taxe sur la base des dépenses 2004. Mais comme il ne s'agit pas d'une recette affectée, le montant de cette fraction ne devrait pas suivre les dépenses. Or le nombre d'allocataires du RMI a augmenté très fortement depuis deux ans (environ 10 % par an), ce qui doit logiquement conduire les départements à augmenter d'autres impôts pour y faire face.

### 3. L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés a rapporté 35,1 milliards d'euros en 2003, soit 14,6 % des recettes fiscales nettes de l'État. S'agissant d'un impôt sur les bénéfices il est particulièrement sensible à la conjoncture et son rendement est beaucoup plus volatil que celui des autres impôts. Les services du Minéfi notent ainsi que les taux d'évolution du bénéfice fiscal connaissent des variations très heurtées sur la période 1997-2003 : - 6 % entre 2000 et 2001 et + 16 % entre 1997 et 1998. Les prévisions sont d'autant plus difficiles qu'un bénéfice fiscal identique peut recouvrir des situations très différentes : l'impôt acquitté ne sera pas le même si toutes les entreprises voient leur bénéfice progresser de 5 % ou si la moitié d'entre elles progresse de 15 % et l'autre moitié accuse des pertes de 5 %.

Malgré la suppression en 2005 de la « *surtaxe Juppé* » instituée en 1995, l'impôt sur les sociétés reste considéré comme trop élevé par les entreprises au regard des taux pratiqués dans d'autres pays et en particulier au sein de l'Union européenne. Nous avons déjà vu que ce facteur n'était pas le plus important parmi les critères de choix des implantations des entreprises. Par ailleurs les taux très bas enregistrés dans certains des pays qui ont rejoint l'Union doivent être regardés avec quelque recul : ils sont d'abord destinés à encourager le

développement d'entreprises nationales ce qui participe de leur intégration. L'Union a tout intérêt, d'un point de vue économique comme d'un point de vue social, à la convergence la plus rapide possible des niveaux de vie des populations de ses pays membres. Le plus inquiétant à court terme est, qu'en réponse, certains pays parmi les plus avancés décident unilatéralement de baisser fortement leur taux à l'image de l'Allemagne, alors que déjà, selon Eurostat, le taux moyen de l'impôt sur les sociétés s'est abaissé de 38 % à 31,4 % entre 1995 et 2004. Ce qui rend d'autant plus urgent de travailler à l'unification des assiettes au niveau européen de telle sorte qu'un taux harmonisé soit fixé pour l'ensemble des entreprises selon l'orientation adoptée par le Conseil économique et social dans son avis sur « *Les perspectives financières de l'Union européenne* » adopté en mai 2005, sur le rapport de M. Georges de la Loyère.

#### **4. Les droits de succession et de donation**

D'un rapport de 7 milliards d'euros en 2003, les droits de succession font partie de ces impôts qu'on peut qualifier de « *sensibles* » dans la mesure où ils sont le reflet de débats d'une nature idéologique. En l'occurrence, leur barème et les abattements dont sont assortis leur assiette sont censés traduire un choix de société sur le niveau et les conditions acceptables de la transmission par héritage. C'est ainsi que les droits de succession sont beaucoup moins élevés s'agissant des transmissions en ligne directe au motif, fréquemment avancé, que les enfants ont participé aux « *privations* » que les parents se sont imposées pour accumuler un patrimoine et qu'ils n'ont donc pas à supporter des frais supplémentaires au moment de la transmission de ces biens. Un argument qui perd de sa valeur lorsque les héritiers sont plus éloignés. La fraction nette taxable est ainsi imposée à 45 % dès 23 000 euros entre frères et sœurs alors qu'une transmission en ligne directe supporte des droits de 20 % entre 15 000 et 520 000 euros.

Tableau 21 : Le barème des droits de succession en 2005

	Fraction de part nette taxable	Droits de succession
Transmission en ligne directe (parents/enfants)	N'excédant pas 7 600 euros	5 %
	De 7 600 à 11 400 euros	10 %
	De 11 400 à 15 000 euros	15 %
	De 15 000 à 520 000 euros	20 %
	De 520 000 à 850 000 euros	30 %
	De 850 000 à 1 700 000 euros	35 %
	Au-delà de 1 700 000 euros	40 %
Transmission entre époux	N'excédant pas 7 600 euros	5 %
	De 7 600 à 15 000 euros	10 %
	De 15 000 à 30 000 euros	15 %
	De 30 000 à 520 000 euros	20 %
	De 520 000 à 850 000 euros	30 %
	De 850 000 à 1 700 000 euros	35 %
	Au-delà de 1 700 000 euros	40 %
Transmission entre frères et soeurs	N'excédant pas 23 000 euros	35 %
	Au-delà de 23 000 euros	45 %
Transmission entre partenaires d'un PACS	N'excédant pas 15 000 euros	40 %
	Au-delà de 15 000 euros	50 %
Transmission en ligne collatérale ou hors famille	Entre parents jusqu'au 4 <sup>e</sup> degré	55 %
	Au-delà et hors famille	60 %

Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Force est de constater cependant que les clivages idéologiques se sont fortement atténués au fur et à mesure qu'un nombre croissant de foyers accédaient à la propriété de leur logement. La France compte désormais plus de propriétaires que de locataires alors qu'au début du siècle l'immense majorité des Français n'avait de fait rien à transmettre. C'est d'ailleurs cet argument qui a été avancé au printemps 2004 par le ministre des finances de l'époque pour introduire un abattement global de 50 000 euros sur les successions et relever l'abattement dont bénéficient les enfants de 46 000 à 50 000 euros, le but étant que tout patrimoine inférieur à 100 000 euros ne soit pas taxé.

L'argument peut sembler raisonnable, au point d'emporter l'adhésion des propriétaires d'un patrimoine modeste dont la résidence principale constitue l'essentiel, et surtout celle de leurs descendants. Mais la réalité est en fait autre. En 2000, trois-quarts des successions ne donnaient pas lieu à perception de droits. Pour une raison simple : 50 % des ménages les moins riches ne possèdent que 9 % du patrimoine global alors que 10 % des ménages les plus riches en détiennent 46 %. En décidant d'une mesure générale, le gouvernement ne s'est donc pas contenté d'alléger les droits de succession des patrimoines modiques : il a surtout réduit les droits sur tous les autres pour un coût très élevé,

630 millions d'euros en 2005, soit près de 10 % des recettes procurées antérieurement par ces droits, qui feront désormais défaut à l'Etat.

On notera que les transmissions d'entreprise font l'objet de dispositions particulières dans le but de les faciliter. On peut toutefois regretter que les recommandations de l'avis présenté par Mme Vilain sur « *La transmission des PME artisanales, commerciales et de service* », adopté en décembre 2004, n'aient pas été suivies lorsqu'il préconisait, avant tout relèvement de l'abattement de 50 % sur la valeur des entreprises introduit par la loi Dutreil, que soient vérifiés les effets escomptés, notamment en termes d'emploi. Le ministre des PME n'a en effet pas caché son intention de relever cet abattement à 75 %.

Les propos tenus par le ministre délégué au Budget au Sénat le 6 juillet dernier, selon lesquels « *[il faut] examiner sans tabou la fiscalité des successions* » sont en tout cas sans ambiguïté : le débat sur la question n'est pas éteint.

### 5. L'impôt de solidarité sur la fortune

Par son rapport, 2,3 milliards d'euros en 2003, soit moins de 1 % des recettes fiscales nettes de l'Etat, l'ISF ne saurait figurer parmi les grands impôts. Mais, si l'importance des impôts devait être mesurée à l'aune de l'encre qu'ils font couler, il ne fait pas de doute que l'impôt de solidarité sur la fortune figurerait dans les toutes premières places. Introduit en 1981 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes, supprimé en 1986, réhabilité en 1988 avec un barème atténué, l'ISF, plus que tout autre impôt, a cristallisé des débats de nature très idéologique pendant plusieurs décennies. Impôt progressif, dont le barème s'étage de 0,55 % de la valeur nette du patrimoine pour la tranche comprise entre 732 000 euros à 1 180 000 euros à 1,8 % au-dessus 15 255 000, il reste considéré comme « *spoliateur* » par ses détracteurs malgré une clause de plafonnement qui stipule que si les montants cumulés de l'ISF et de l'impôt sur le revenu sont supérieurs à 85 % des revenus perçus l'année précédente, l'excédent vient diminuer le montant de l'ISF à payer.

Tableau 22 : Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en 2005

Valeur nette du patrimoine au 1 <sup>er</sup> janvier 2005	Taux d'imposition
N'excédant pas 732 000 €	0 %
De 732 000 à 1 180 000 €	0,55 %
De 1 180 000 à 2 339 000 €	0,75 %
De 2 339 000 à 3 661 000 €	1 %
De 3 661 000 à 7 017 000 €	1,3 %
De 7 017 000 à 15 255 000 €	1,65 %
Au-delà de 15 255 000 €	1,8 %

Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Les débats semblaient s'être apaisés mais ils reviennent au premier plan sous l'impulsion de parlementaires qui mettent en avant deux arguments :

- le premier tient à la flambée des prix de l'immobilier qui accroît mécaniquement la valeur des patrimoines ; l'augmentation de 11 % du nombre de contribuables à l'ISF et des montants recouverts entre 2003 et 2004 semble effectivement confirmer qu'un nombre croissant de particuliers, propriétaires de leur résidence principale, deviendrait ainsi redevable de l'ISF. Encore faut-il sur ce sujet raison garder et ne pas prendre à témoin l'ensemble des propriétaires de logement qui sont en général bien loin d'être « *menacés* » par l'ISF. Le nombre de contribuables à l'ISF était ainsi de 335 525 en 2004 alors que le nombre d'avis d'imposition aux taxes foncières s'élevait à 26 974 367. On notera également, sachant que la résidence principale bénéficie d'un abattement de 20 %, que le détenteur d'un patrimoine d'1 million d'euros aurait à acquitter 374 euros d'ISF si ce patrimoine est entièrement constitué par sa résidence principale et 924 euros s'il elle n'en représente que la moitié ;
- le second veut que l'ISF soit un facteur prépondérant parmi ceux qui conduisent à l'expatriation. L'« *hémorragie* » porterait sur environ 350 personnes par an depuis 1997, selon les services du Minéfi, soit environ 0,1 % de l'ensemble des contribuables à l'ISF. Mais cette statistique est à sens unique : on ne sait rien du nombre d'étrangers qui s'installent en France et deviennent redevables de l'impôt sur la fortune. On ne sait pas non plus si les raisons de l'expatriation sont réellement liées à l'ISF. Enfin, rien ne permet de conclure qu'elle aurait des conséquences sur l'activité économique compte tenu des exonérations sur les biens professionnels.

Le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie s'est engagé à présenter une évaluation de l'ISF au Parlement dans les prochains mois. Il ne fait pas de doute que beaucoup d'encre coulera encore.

Tableau 23 : Les prélèvements obligatoires au profit de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale en 2003

*(en millions d'euros)*

<b>IMPÔTS DIRECTS</b>	
Impôts sur le revenu (IR)	47 280,0
Impôt sur le revenu (contribution sur les revenus locatifs CRL)	436,0
Impôt sur les sociétés : contrôle fiscal	1 158,0
Taxes diverses (contrôle fiscal)	212,4
Frais de poursuite et majorations de 10 %	608,6
Impôt sur les sociétés	33 219,0
Impôts sur les sociétés (contribution sur les revenus locatifs CRL)	165,0
Imposition forfaitaire annuelle à la charge des sociétés (IFA)	1 668,0
Retenue à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	478,0
Impôt sur les revenus de capitaux mobiliers (IRCM)	1 632,0
Prélèvements sur les bénéfices tirés de la construction immobilière	0,0
Taxe sur les salaires (TS)	8 539,0
Précompte mobilier	699,0
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	2 319,0
Prélèvements sur les entreprises d'assurance	61,0
Cotisation minimale de TP	1 497,0
Taxe d'apprentissage	22,0
Participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	42,0
Taxe sur métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	33,0
Contribution des institutions financières	419,0
Prélèvement sur entreprises pétrolières	0,0
Taxe sur les locaux à usage de bureaux (TLB)	157,0
<b>IMPÔTS INDIRECTS</b>	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	23 624,0
TVA	109 771,0
Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices	266,0
Mutations à titre onéreux de fonds de commerce et meubles corporels	203,0
Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers	4,0
Droits de donations	840,0
Droits de successions	6 294,0
Mutations de jouissance (baux)	2,0
Droits d'apport des sociétés	2,0
Partages	89,0
Droits fixes	183,0
Pénalités	2,0
Taxe de publicité foncière	65,0
Partie de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TCA)	2 799,0
Taxe additionnelle au droit de bail (reliquat)	0,8
Pénalités (enregistrement)	133,0
Impôts sur opérations de bourse	217,0
Pénalités (timbre et opérations de bourse)	405,0
Droits d'importation	1 218,0
Prélèvements et taxes compensatoires	1,0
Autres taxes intérieures	160,0
Autres droits et recettes accessoires	7,0
Amendes et confiscations	44,0
Garantie des matières d'or et d'argent	24,0
Autres droits et recettes à différents titres	4,0
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers	223,0
Taxe spéciale sur la publicité télévisée	10,0
Cotisation à la production sur les sucres	131,0
Taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	91,0
Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	465,0
Taxe sur les achats de viande	516,0
Taxe sur les stations et liaisons radio privées	11,0
<b>RECETTES NON FISCALES</b>	
Produits des jeux exploités par la Française des jeux	1 352,0
Bénéfices des établissements publics à caractère financier	50,0
Taxe protection sanitaire et organisation marchés des viandes	59,0
Prélèvements sur produit des jeux dans les casinos régis loi 15/06/07	937,0
Prélèvement sur le pari mutuel	405,0
Contributeurs associés collecteurs de l'Union d'Economie Sociale du logement	250,0
Redevance d'usage des fréquences radioélectriques	174,0
Reversement au BG de diverses ressources affectées	785,0

Taxes et redevances diverses	313,0
Contribution des offices et établissements publics de l'Etat dotés de l'autonomie financière faisant appel au concours financier de l'Etat	1,0
Ressources à provenir de l'application des règles relatives au cumul des rémunérations d'activité	2,0
Recettes diverses des services extérieurs du Trésor	3,0
Rémunération de la garantie Etat à la CNE et prélèvements sur les fonds gérés par la CDC et sur le FRGCE	1 550,0
<i>FONDS DE CONCOURS</i>	
Contributions au fonds national pour l'emploi (FNE)	148,0
<i>BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE</i>	
Taxe de sécurité et de sureté	220,0
<i>COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</i>	
Pour le fonds de péréquation des transports aériens (encaissements réalisés au titre de l'ex-taxe de péréquation des transports aériens + part taxe aviation civile affectée au fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien)	66,0
Pour le fonds national pour le développement des adductions d'eau (redevance sur les consommations d'eau + prélèvement sur le produit du PMU + prélèvement de solidarité pour l'eau)	92,0
Pour le fonds de soutien au cinéma (taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques + taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de TV au titre de redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements + taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes)	442,0
Pour le fonds national pour le développement du sport (partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au PMU sur les hippodromes et hors les hippodromes + produit prélèvement sur sommes mises sur jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux)	218,0
Pour le fonds national des haras et des activités hippiques (produit du prélèvement élevage sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes)	91,0
Pour le fonds national pour le développement de la vie associative (partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes)	8,0
Pour le fonds pour la modernisation de la presse quotidienne (taxe sur certaines dépenses publicitaires)	47,0
Redevances lors du lancement de certains matériels aéronautiques	0,0
<i>TRANSFERTS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET A L'EUROPE</i>	
Dégrèvements collectivités locales	- 8 820,0
Versements collectivités locales	- 4 330,1
Versements Union européenne	- 6 745,0
<b>ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE</b>	
Taxe sur les mutuelles	245,0
Régime de protection sociale des non salariés (FRR) 2 % social	1 139,0
Fonds de garantie auto et accidents de chasse (FGAC) taxe sur les primes d'assurance	27,0
Fonds de garantie des accidents du travail (FGAT) taxe sur les primes d'assurance	211,0
CNASEA	0,0
Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) contribution annuelle des distributeurs d'énergie	279,0
Centre national de la batellerie artisanale et Office national de la navigation (CNBA et ONN) taxe spéciale	111,0
Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) taxe spéciale	18,0
Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) Contribution additionnelle aux primes d'assurance	89,8
Agence de développement agricole et rural (ADAR) Taxes sur la betterave, céréales et riz, graines oléagineuses, certaines viandes, lait, vin, horticulture, fruits et légumes + Taxe forfaitaire due par les exploitants	101,6
Fonds d'intervention et d'organisation des marchés de la pêche (FIOM)	4,1
Fonds de compensation des risques de l'assurance construction (FCRAC)	
Taxe sur les primes d'assurance	132,0
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	3 315,0
Office des migrations internationales (OMI) contributions des employeurs de main d'œuvre étrangère...	28,6
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	4 753,1
Fonds national d'aide au logement (FNAL) Cotisations des employeurs	1 725,0
Fonds de solidarité chômage (FSC) Contribution/chômage	1 174,0
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) Taxe sur les logements vacants	36,0
Centre national de la cinématographie française (CNC) Cotisation des entreprises cinématographiques	6,8
Institut national de la propriété industrielle (INPI) Redevances perçues sur formalités	114,4
Allocation personnalisée d'autonomie (FAPA)	760,0

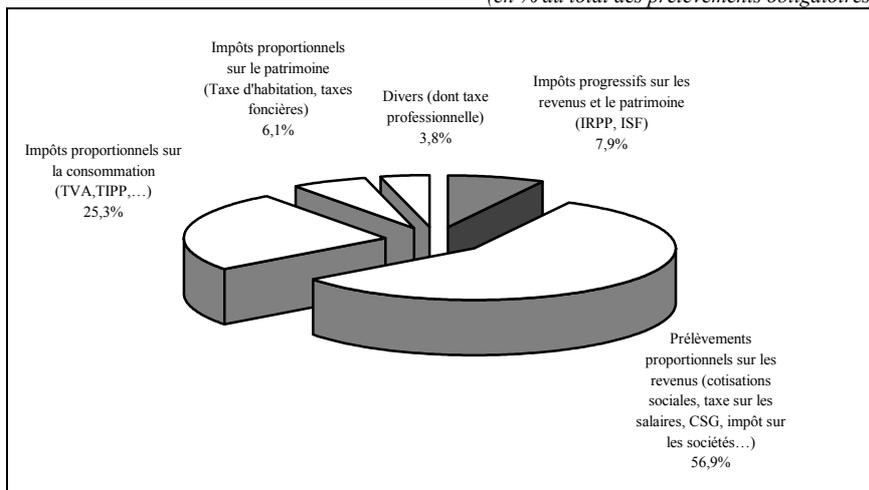
Source : Projet de loi de finances pour 2005.

B - L'IMPÔT SUR LE REVENU

« La moitié des Français ne paient pas d'impôts ». Combien de fois n'avons-nous entendu cette assertion ? On le sait pourtant, rien n'est plus faux. Tous les Français, y compris les enfants quand ils s'achètent des friandises, paient au moins la TVA sur ce qu'ils consomment. Beaucoup d'entre eux paient la taxe intérieure sur les produits pétroliers, une taxe d'habitation, sans compter, comme on l'a vu, une multitude de taxes sur certains biens de consommation et services.

Graphique 39 : La part des prélèvements progressifs et proportionnels en France en 2003

(en % du total des prélèvements obligatoires)



Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, graphique Conseil économique et social.

Commodité de langage, dira-t-on. Ce que ne paient qu'une moitié de Français, c'est l'impôt sur le revenu. Mais c'est encore faux : la plupart des revenus sont soumis à la CSG et les revenus du travail supportent des cotisations sociales qui n'ont certes pas le statut d'impôt mais sont des contributions assises sur le revenu.

En fait ce que ne paient pas la moitié des Français c'est ce qu'on dénomme officiellement l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'IRPP, dont la première caractéristique est d'être progressif. Un impôt qui « pesait » 53 milliards d'euros en 2003, soit 20 % environ des recettes fiscales nettes de l'Etat, 7 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, moins de 3 % du PIB, et qui pourtant représente à lui seul l'Impôt avec un I majuscule. On en connaît la raison : avec les taxes d'habitation et foncières, l'IRPP est le seul prélèvement parmi les principaux qui touchent des millions de Français dont le montant à

payer leur parvient par courrier alors que la plupart des autres sont inclus dans des prix de vente nets ou déduits d'une rémunération brute, s'agissant des contributions sociales.

L'impôt sur le revenu n'en constitue pas moins une référence pour tous ceux qui considèrent que la justice sociale passe par des prélèvements progressifs. Ce qui est indiscutable au regard des principes. Cependant les caractéristiques propres de l'impôt sur le revenu français et les évolutions qu'il a connu au fil des ans sont loin d'en faire un modèle du genre.

#### Encadré 16 : L'impôt sur le revenu en France

Sous l'Ancien régime, l'impôt, sous différentes formes, pèse d'abord sur la paysannerie. Les classes privilégiées - la noblesse, le clergé et les bourgeois des villes - bénéficient de multiples exemptions. La Révolution étend le champ de l'impôt à tous, indépendamment de la position sociale, en instituant des impôts directs assis sur ce qui fait l'essentiel de la fortune d'alors, la propriété foncière. Ce sont les « quatre vieilles » : les impôts foncier, mobilier (pour les locataires), sur les portes et fenêtres et, enfin, la patente sur les boutiques et les ateliers. Au même taux pour tous, ils fondent un prélèvement proportionnel à la richesse de chacun, dans l'esprit libéral et la conception de la démocratie de l'époque.

Ce système va se révéler toujours plus inadapté avec le temps. L'extension progressive des fonctions de l'Etat conduit en effet à accroître les besoins du Budget : ainsi, en 1913, la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (14 %), bien que modeste par rapport à aujourd'hui, est supérieure de moitié à ce qu'elle était en 1830. Ces dépenses se développent surtout dans le domaine économique et social : les dépenses d'équipement, d'éducation, d'aide sociale, etc. passent de 7 % du total des dépenses publiques en 1830 à 24 % en 1913.

C'est finalement la loi du 15 juillet 1914 qui établit, à l'initiative de Joseph Caillaux, un impôt de 2 % sur les revenus des chefs de famille (les siens plus ceux de toute personne vivant sous son toit). La part du revenu soumise à prélèvement croît avec celui-ci, ce qui rend l'impôt progressif. Des déductions pour charge de famille sont prévues. L'obligation de déclarer les revenus (pour les seuls chefs de famille imposables) entre en vigueur en 1916. Avec la loi du 31 juillet 1917, se superposent à cet impôt six impôts proportionnels (à taux fixe) cédulaires (c'est-à-dire par catégorie de revenu) : l'impôt foncier sur les propriétés bâties (5 %) ; sur les valeurs mobilières (6 %) ; sur les bénéfices des exploitations agricoles (3,75 %), sur les bénéfices industriels et commerciaux (4,5 %), sur les bénéfices des professions non commerciales (3,75 %) et, enfin, sur les traitements et salaires (3,75 %).

La France rejoint ainsi l'Angleterre qui a instauré l'*Income Tax*, ensemble d'impôts proportionnels cédulaires, depuis 1842 et l'Allemagne dont l'*Einkommensteuer*, impôt progressif sur le revenu global, date de 1893. L'impôt de 1914-1917 joua un rôle fondateur. Il conforta l'idée de la nécessité d'un minimum de redistribution des revenus. La progressivité fut admise dans son principe, sinon mise en pratique. Tous les revenus furent théoriquement touchés. Par sa visibilité - les déclarations qu'il imposa -, il servit le débat sur la nécessaire transparence des comptes de la nation. Au début du siècle, ce débat tourna bien plus autour de la justice sociale que de l'effet de l'impôt sur l'activité économique. Pourtant, on retrouve actuellement bien des arguments de naguère ; comme aujourd'hui, le pays s'était enrichi et les inégalités s'étaient creusées, le système fiscal était inadapté à la réalité des revenus, les privilèges et autres passe-droits étaient multiples, les impôts indirects aggravaient les injustices et l'Etat régulateur avait besoin d'argent.

### 1. Le barème d'imposition

Si une certaine confusion entoure la caractérisation de l'impôt sur le revenu, le terme progressif lui-même mérite d'être précisé pour éviter des conclusions hâtives lors de comparaisons internationales. Comme dans de nombreux pays, la première tranche du barème de l'impôt français est assortie d'un taux de 0 %. Mais dans plusieurs autres, en général des pays dont le système de protection sociale est de type beveridgien, il est beaucoup plus élevé : au Danemark, par exemple, il est proche de 40 %. Dans ce cas, l'impôt a en fait deux composantes, l'une proportionnelle, l'autre progressive, et c'est cette dernière qui doit être retenue pour comparer la progressivité. On ne saurait donc conclure du rendement très élevé de l'impôt sur le revenu danois (53 % des recettes fiscales pour 17 % en France en 2002<sup>93</sup>) qu'il soit plus progressif que d'autres : son barème progressif s'étage de 40 à 59 % alors que le barème français va de 0 à 48,09 %. Ainsi, ce dernier, malgré les diminutions multiples que les taux de ses tranches ont subi, à l'image de la plupart des pays européens, apparaît parmi les plus progressifs de l'Union européenne.

Encadré 17 : Barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur les revenus 2004 pour une part de quotient familial

Fraction de revenu net imposable	Taux d'imposition
Jusqu'à 4 334 €	0 %
De 4 335 à 8 524 €	6,83 %
De 8 525 à 15 004 €	19,14 %
De 15 005 à 24 294 €	28,26 %
De 24 295 à 39 529 €	37,38 %
De 39 530 à 48 747 €	42,62 %
Au-delà de 48 747 €	48,09 %

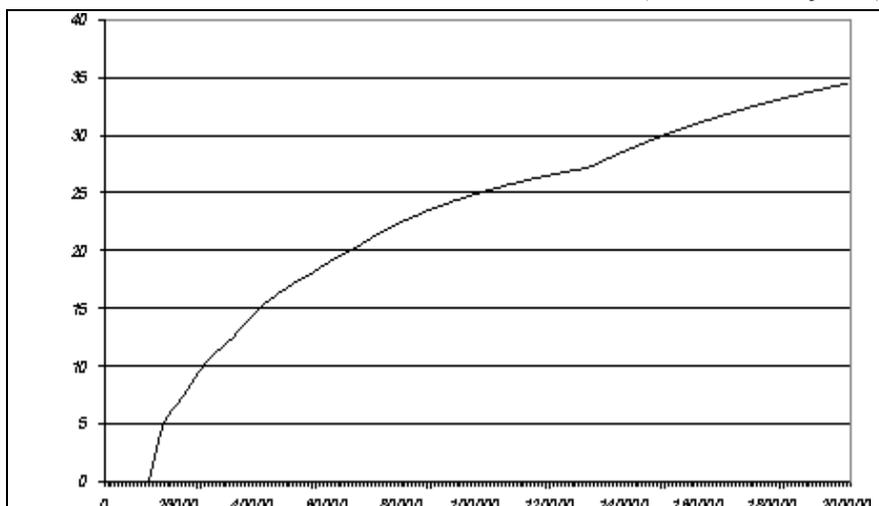
Source : Loi de finances pour 2005.

Le terme « *apparaît* » est de rigueur car les abattements à la base atténuent fortement les taux initiaux. La quasi-totalité des revenus - salaires, pensions, bénéficiaires des professions indépendantes adhérentes de centres ou associations de gestion agréés - bénéficie ainsi d'un abattement de 20 % qui n'est plafonné qu'à hauteur de 23 580 euros sur les revenus 2004. De même, l'abattement de 10 % pour frais professionnels des salariés est il plafonné à 12 862 euros. Ce n'est en fait qu'à compter de 130 000 euros de revenu annuel imposable que le taux de 48,09 % de la tranche supérieure du barème est effectif sur les revenus salariaux. Le taux réel d'imposition qui rapporte l'impôt payé au revenu imposable est ainsi de 25 % à 100 000 euros et de 35 % à 200 000 euros. On notera par ailleurs sur le graphique ci-après que l'accroissement de ce taux est beaucoup plus forte sur les bas et moyens salaires qu'ensuite.

<sup>93</sup> Selon l'OCDE, « *Statistiques des recettes publiques* », 2002.

Graphique 40 : Le taux réel d'imposition des revenus bénéficiant des abattements de 10 et 20 % en 2003

(en % du revenu imposable)



Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

## 2. Les évolutions récentes

Les évolutions de la fiscalité française sur le revenu s'inscrivent dans un mouvement caractéristique de la plupart des pays occidentaux qui voit les taux applicables aux tranches les plus élevées du barème diminuer fortement depuis vingt ans environ : de 60 à 40 % au Royaume-Uni, de 72 à 55 en Belgique, de 66 à 48 en Espagne, de 62 à 48 en Italie, de 72 à 52 aux Pays-Bas, de 50 à 39 aux Etats-Unis... En France, le taux maximal, qui était de 65 % en 1986 est passé à 56,8 en 1987, à 54 en 1996, à 53,25 en 2001, à 49,58 en 2003 et enfin à 48,09 en 2004.

Ces trois dernières années, les lois de finances<sup>94</sup> 2002, 2003, 2004 ont chacune décidé d'une baisse générale du barème, respectivement de 5 %, 1 % et 3 %. Pour autant, l'effet de ces baisses n'a pas été le même selon le niveau des revenus : la Cour des comptes estimait ainsi dans ses deux derniers rapports d'exécution budgétaire que 10 % des contribuables avaient bénéficié de 69 % de la baisse de 5 % en 2002. Quelques calculs simples effectués dans le cas d'un célibataire et d'un couple avec deux enfants sont particulièrement éclairants.

<sup>94</sup> Pour 2002, il s'agit de la loi de finances rectificative adoptée après le changement de majorité.

Tableau 24 : L'effet des baisses générales de barème de 2002 à 2004

Célibataire		Couple marié avec 2 enfants	
Revenu brut annuel	Economie réalisée en pourcentage du revenu	Revenu brut annuel	Economie réalisée en pourcentage du revenu
20 000 €	- 1,61 %	40 000 €	- 1,21 %
50 000 €	-2,66 %	100 000 €	- 3,04 %
100 000 €	- 3,34 %	200 000 €	- 3,57 %

Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, calculs Conseil économique et social.

On comprend mieux à l'examen de ces chiffres que ces mesures générales, en bénéficiant plutôt aux hauts revenus, n'aient eu qu'un effet limité sur la consommation comme devait le reconnaître à l'Assemblée nationale, en mars 2003, le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie de l'époque. Le jeu de la prime pour l'emploi, créée en mai 2001 puis modifiée en 2003, peut certes modifier quelque peu ce constat puisqu'en vertu de ce dispositif du pouvoir d'achat supplémentaire est reversé aux ménages les plus défavorisés, avec un impact a priori plus important sur la demande interne<sup>95</sup>.

#### Encadré 18 : La prime pour l'emploi

La Prime pour l'emploi (PPE) est une prestation destinée aux travailleurs à bas salaires. Sa création en 2001 s'est inscrite dans un ensemble de réformes visant deux objectifs : d'une part, augmenter le niveau de vie des familles de « *travailleurs pauvres* » dont le nombre s'était fortement accru en raison du développement de la précarité et de l'extension du travail à temps partiel subi ; d'autre part, accroître le gain lié à la reprise d'un emploi pour les non-qualifiés. Si la première version de la PPE favorisait les travailleurs à temps plein plutôt que ceux à temps partiel, la réforme du barème intervenue en 2003 a corrigé cette imperfection tout en maintenant l'exclusion des salariés exerçant moins de 12 heures par semaine.

En 2005, elle est attribuée aux personnes ayant exercé en 2004 une activité professionnelle salariée ou non salariée, domiciliées en France et appartenant à un foyer fiscal disposant de revenus ne dépassant pas 12 383 euros pour un célibataire et 24 765 euros pour un couple (montants majorés de 3 421 euros pour chaque demi-part supplémentaire). La PPE étant essentiellement accordée sur la base des revenus individuels (un des membres du foyer devant exercer une activité procurant des revenus inférieurs à un plafond), certains ménages bi-actifs disposant de revenus d'activité relativement « *élevés* » peuvent en bénéficier.

La PPE a été attribuée en 2003 (dernière année connue) à 8,4 millions de foyers fiscaux pour un montant de 2 221 millions d'euros dont 534 imputés et 1 687 restitués. Elle fonctionne ainsi, à raison des trois-quarts, comme un impôt négatif.

<sup>95</sup> Le fonctionnement de cette prime a été décrit plus précisément dans la chapitre I, *supra*.

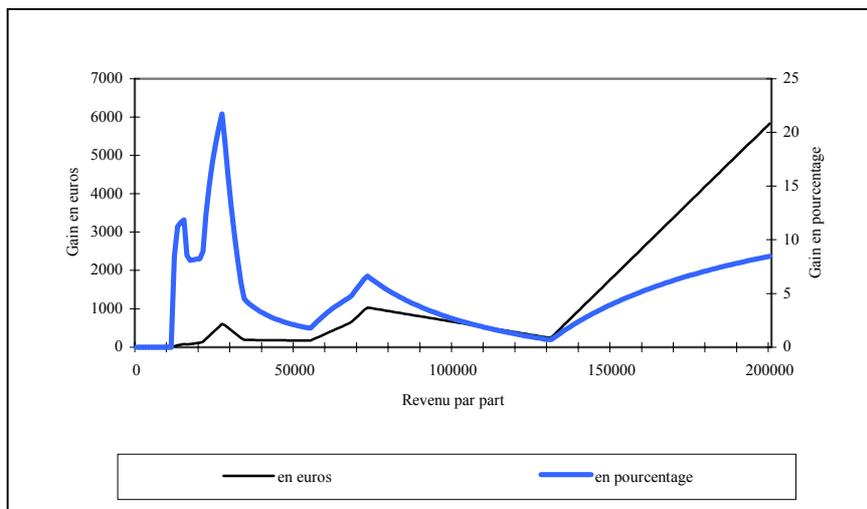
Mais le projet exposé par le Premier ministre début septembre de « *vaste réforme fiscale* » pour 2007 - qui ne concernerait toutefois que l'impôt sur le revenu - montrent que les caractéristiques premières de la politique suivie depuis 2002 sont inchangées. Ainsi, le rendement de l'impôt sur le revenu devrait à nouveau baisser, de 3,5 milliards d'euros, et par conséquent réduire encore la part de l'impôt progressif et donc redistributif dans l'ensemble des prélèvements, tout en compliquant une fois encore l'équation budgétaire alors que les prévisionnistes n'envisagent pas à court terme une réduction significative du déficit budgétaire et un retour au-dessous des 3 %.

Les modalités de cette réforme atténueraient quant à elles fortement la progressivité de l'impôt. La réduction du nombre de tranches, avec des taux mieux identifiables parce qu'arrondis, et la suppression de l'abattement de 20 % auraient pu être des mesures de clarification appréciables si cette plus grande lisibilité ne s'accompagnait pas d'un alignement par le bas des taux d'imposition des anciennes tranches. Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, ce ne sont pas vraiment les classes moyennes qui tireront le plus grand bénéfice de cette réforme : par part, le plus fort gain en pourcentage est atteint à un revenu équivalent à 1,5 fois le salaire médian et 2 fois le SMIC et l'alignement de la sixième tranche sur la cinquième de l'actuel barème procure un gain significatif pour un revenu d'environ 70 000 euros par an. Surtout, la suppression de l'abattement de 20 % sans création d'une nouvelle tranche pour tenir compte de son plafonnement (contrairement à ce que préconisait le Conseil des impôts) procure un avantage croissant avec le revenu à partir de 130 000 euros qui se traduit par une baisse de l'impôt de 8 % pour un revenu par part de 200 000 euros, soit près de 6 000 euros, et de 14 % pour un revenu par part de 500 000 euros, soit environ 30 000 euros<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> La révision du barème consécutive à la suppression de l'abattement de 20 % procurerait également un gain d'impôt, en particulier, aux professionnels indépendants non adhérents d'un centre ou d'une association de gestion agréé. Toutefois, les modalités de traitement envisagées par le gouvernement pour corriger cet effet et maintenir, pour ces derniers, une imposition supérieure à celle des adhérents en appliquant un coefficient de 1,25 aux revenus déclarés par les non adhérents devront recueillir l'aval du Conseil constitutionnel.

Graphique 41 : Diminution de l'impôt en euros et en pourcentage de l'impôt actuel (par part)



Source : Graphique et calculs Conseil économique et social.

Le Premier ministre ne retient, en fait, qu'une partie des propositions du rapport de MM. Jacques Le Cacheux et Christian Saint-Etienne pour le compte du Conseil d'analyse économique, intitulé « *Croissance équitable et concurrence fiscale* », dont il a annoncé s'être inspiré. Ce rapport, remis au Premier ministre le 2 juin 2005 mais non encore publié, se donne pour objectif de porter à moyen terme la croissance de l'économie française à 3-3,5 % par an grâce à une réforme des neuf principales impositions directes (représentant globalement 12 points de PIB), soit essentiellement la CSG, l'impôt sur le revenu, l'IS et l'ISF. La réforme proposée s'inscrit dans l'hypothèse d'un maintien du taux de prélèvements obligatoires. Elle respecte la double contrainte de ne pas alourdir l'imposition des trois déciles inférieurs de revenu et de ne pas accroître de plus de 5 % les revenus du décile supérieur. Elle comporterait notamment une réduction à quatre tranches du barème de l'impôt sur le revenu, la suppression des niches fiscales, le remplacement de l'ISF par un « *impôt sur les revenus de la fortune* » (dont le produit serait équivalent) auquel seraient assujetties les personnes gagnant plus de 50 000 euros par part. Les auteurs prennent soin de souligner que, « *compte tenu de la qualité des biens publics nationaux et de spécificités telles que la quasi-gratuité des études dans les institutions publiques, de la qualité des services de santé et de la qualité de vie générale dans le pays, un différentiel de l'ordre de 6 points avec les taux d'impositions vers lesquels la plupart des pays européens convergent serait tout à fait soutenable pour la France* ».

### 3. Les effets du quotient familial

Une autre caractéristique de l'IRPP tient au quotient familial. Considéré désormais comme partie intégrante de l'impôt, il constitue un des éléments essentiels de la politique familiale depuis plusieurs décennies, en complément des aides directes versées sous forme d'allocations. Selon ses défenseurs, ce quotient a précisément pour objet de prendre en compte, dans le calcul de l'IRPP, l'ensemble des personnes composant le foyer fiscal, afin de fixer un montant de l'impôt qui corresponde à la capacité contributive globale de ce foyer. Il participe donc de la mise en œuvre du principe d'égalité devant l'impôt, sans toutefois remettre en cause les effets du barème actuel de l'IRPP et notamment du seuil d'imposition.

Sans contester le niveau global de l'aide apportée aux familles par ses divers canaux, ceux qui souhaitent l'évolution du système du quotient vers un ensemble d'allocations soulignent, quant à eux, deux caractéristiques du quotient familial :

- la première est que tout le monde n'en bénéficie pas : si une majorité de foyers voient leur impôt réduit ou annulé grâce au quotient familial, une partie d'entre eux, qui ont des revenus insuffisants pour payer l'impôt compte tenu du barème, n'en retire aucun avantage. D'autres, qui deviennent non imposables grâce au quotient familial ne profitent plus de cette aide fiscale à l'occasion d'une nouvelle naissance ;
- la seconde est que plus les revenus sont élevés, plus l'avantage retiré est grand. Dans le but de le limiter, un plafond a été introduit au début des années 1980. Il est de 2 121 euros par demi-part pour les revenus 2004 mais n'intervient, pour un couple avec deux enfants, qu'à hauteur de 90 000 euros environ de revenus annuels.

\*  
\* \*

L'impôt sur le revenu français se caractérise également, en parallèle des effets du quotient familial, par un ensemble de dispositifs dérogatoires particuliers qui en atténuent fortement le rendement. Il n'en a pas cependant l'exclusivité.

## C - LA FISCALITÉ DÉROGATOIRE EST UN FACTEUR D'OPACITÉ

Les pouvoirs publics s'efforcent, depuis plusieurs années déjà, de simplifier les relations entre les citoyens et l'administration. Notre assemblée a d'ailleurs rendu en mai dernier, à la demande du gouvernement, un avis intitulé « *Entreprises et simplifications administratives* »<sup>97</sup> qui explore de nouvelles pistes d'avancées en la matière. Celles-ci sont particulièrement nécessaires s'agissant des prélèvements obligatoires.

Le XXI<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts au Président de la République, s'est ainsi intéressé à la question des dérogations en matière fiscale<sup>98</sup>. Il lui est apparu que la fiscalité française se caractérisait par une multitude d'exceptions et de régimes particuliers, dérogeant aux règles de droit commun : ces dispositions, qui vont des exonérations aux crédits d'impôts en passant par divers mécanismes affectant le calcul de l'impôt, concernent aussi bien la fiscalité des ménages que celle des entreprises. Elles sont qualifiées par les spécialistes de « *dépenses fiscales* », concept qui permet de souligner qu'elles représentent un manque à gagner pour l'Etat, même si ce coût est moins visible et moins connu que celui des autres dépenses publiques.

D'autres expressions sont parfois utilisées, comme « *subvention fiscale* » ou « *aide fiscale* », qui ont le mérite de faire apparaître la comparabilité des effets des instruments de politique publique, qu'ils prennent la forme d'un régime fiscal dérogatoire ou d'une aide directe : la réglementation communautaire qui encadre les aides d'Etat dont bénéficient les entreprises traite ainsi de la même façon les aides d'origine fiscale et budgétaire. Plus généralement, la question se pose de l'efficacité de telles « *subventions fiscales* » compte tenu des multiples objectifs, le plus souvent implicites, qu'elles poursuivent. Enfin, l'expression plus polémique de « *niche fiscale* », couramment utilisée pour désigner certains dispositifs dérogatoires, a le mérite de mettre l'accent sur le caractère jugé peu transparent, inéquitable ou inutilement complexe de ces exceptions à la règle fiscale générale, dont ne bénéficient que les contribuables les mieux informés.

A ces différentes facettes de la fiscalité dérogatoire correspondent des enjeux essentiels : celui de la maîtrise de l'impact budgétaire de ces dispositifs, dans un contexte de finances publiques particulièrement tendu, celui de l'efficacité de ces dispositifs, qui s'ajoutent à celui de la simplification.

<sup>97</sup> Avis adopté le 25 mai 2005, sur le rapport de Mme Anne Duthilleul.

<sup>98</sup> « *La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales* », 2003.

### 1. Les dépenses fiscales représentent un enjeu budgétaire important

Le nombre et le coût des dispositions fiscales dérogatoires sont élevés en France : on recense actuellement, pour les seuls impôts dont le produit est affecté à l'Etat, plus de 400 dispositifs et ce chiffre n'a cessé de croître. Environ la moitié seulement de ces mesures font l'objet d'un chiffrage aboutissant à un coût total d'environ 50 milliards d'euros, soit 3 % du PIB et 20 % des recettes fiscales nettes de l'Etat. Le coût des dispositifs nouveaux introduits entre 1997 et 2001 (dernier résultat connu) s'élevait, en 2003, à près de 9 milliards d'euros, les mesures nouvelles les plus significatives étant la prime pour l'emploi (2,1 milliards d'euros en 2003) et le taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans (3,5 milliards d'euros). Si ces mesures concernent tous les impôts, l'impôt sur le revenu est cependant particulièrement concerné, l'estimation des dépenses fiscales représentant environ 60 % du produit net de cet impôt, contre 37 % en 1980.

Comparativement à d'autres pays, la France se singularise par un nombre élevé de dépenses fiscales. Elle en détient même le record du monde : le Royaume-Uni ou l'Allemagne, par exemple, en comptent environ deux fois moins ; en revanche, leur poids en France est inférieur à celui constaté dans de nombreux pays, comme le Canada et le Royaume-Uni (où il représente environ 15 % du PIB), ou les Etats-Unis et l'Espagne (environ 6 %).

Tableau 25 : Classement des 40 dépenses fiscales dont le montant est évalué à plus de 350 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003

1) Allègements structurels		
IR	Demi-part supplémentaire par enfant à charge à compter du troisième	550
IR	Demi-part supplémentaire par enfant ou à compte de 2001 par orphelin majeur recueilli ou enfant célibataire majeur, ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	1 840
IR	Réduction d'impôt pour frais de scolarité	400
IR	Système de décote	1 400
IR	Exonération des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles	540
	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	460
	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin	Env. 1 260
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites	2 130
IR	Exonération des intérêts des livrets A	585
IR	Avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises	2 942
IR	Prélèvement libératoire sur les produits de placements à revenu fixe	496
IS	Déduction du revenu imposable des cotisations versées par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs dans le cadre d'un régime complémentaire non obligatoire	549
IS	Avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises	570
TVA	Taxation à un taux réduit du bénéfice fiscal réalisé par les petites entreprises dans la limite d'un plafond	1 300
TVA	Taux de 5,5 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA	662
	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisations temporaires d'utilisation et aux produits sanguins	917
S/Total		Env. 16 600

2) Instruments de politique publique		
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (plafonnée à 6 100 F lorsque le dernier enfant a plus de 26 ans)	1 610
IR	Réduction d'impôt au titre des dons	390
IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile	1 370
IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 145
IR	Exonération sous condition des sommes versées aux salariés au titre de la participation, et de l'intéressement et des plans d'épargne salariale	940
IR	Exonération de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de l'aide à la scolarité	Env. 340
IR	Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	870
IR	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 01/01/1999)	514
IR	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1 880
IR	Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation, intéressement et plan d'épargne entreprise)	366
IR	Exonération des dividendes et avoirs fiscaux capitalisés sur un plan d'épargne en actions	540
IR	Exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation	3 950
IR	Exonération des produits des plans d'épargne populaire	815
IR	Exonération des plus-values réalisées par les contribuables dont les recettes sont inférieures au double des limites d'application du régime du forfait agricole, des micros-entreprises ou du régime déclaratif spécial ou par les agriculteurs dont la moyenne des recettes des deux années civiles qui précèdent celle de la réalisation de la plus-value n'excède pas 152 600 €	441
IR-IS	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	490
IR-IS	Amortissement accéléré des biens éligibles à l'amortissement dégressif, acquis ou fabriqués entre le 17/10/2001 et le 31/03/2002	673
IR-IS	Déduction du bénéfice des sommes versées sur un plan d'épargne d'entreprise	375
T/SAL	Exonération sous conditions des rémunérations versées par les particuliers aux salariés à domicile et aux assistantes maternelles	490
ENR	Réduction de droits pour les donations	706
TVA	Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ; fixation des taux à 8,5 % pour le taux normal et 2,1 pour le taux réduit	720
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1 400
TVA	Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction ou de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif	633
TVA	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de 2 ans	3 500
TIPP	Exonération de TIPP pour les carburateurs utilisés à bord des aéronefs	1 906
TIPP	Taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1 025
<b>S/Total</b>		<b>Env. 28 100</b>
<b>Total</b>		<b>Env. 44 700</b>

Source : rapport du Conseil des impôts, « La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales », op. cit.

## 2. La fiscalité dérogatoire reste cependant mal maîtrisée

Le concept de « *dépense fiscale* », introduit en droit français en 1980, n'a pas évolué depuis lors et manque aujourd'hui de clarté. Les dépenses fiscales sont définies par référence à une « *norme* » aux contours parfois arbitraires, la norme comme la dérogation relevant de la loi fiscale. Pour remédier à ces incertitudes, plusieurs pays ont distingué, au sein des dépenses fiscales, les dispositions constituant des allègements structurels de l'impôt de celles qui sont de véritables instruments de politique publique.

Dans la pratique actuelle, l'estimation des « *pertes de recettes* » résultant d'un dispositif fiscal dérogatoire ne donne, quand elle est fournie, qu'une vue limitée des effets budgétaires et économiques de la mesure : une telle estimation ne prend en compte ni les changements de comportements qu'elle induit (effets incitatifs), ni l'impact de la mesure sur les autres recettes ou sur le niveau de l'activité (effet de bouclage macroéconomique et budgétaire). Au demeurant, la moitié environ des dispositifs recensés ne sont actuellement pas chiffrés, en raison de difficultés méthodologiques : d'une part, les données disponibles ne permettent une estimation précise que dans un quart des cas ; d'autre part, pour les autres dispositifs, l'administration des finances est contrainte d'émettre de nombreuses hypothèses qui rendent la fiabilité des estimations particulièrement médiocre. Aussi, les totalisations du coût des dépenses fiscales ne peuvent-elles donner qu'un ordre de grandeur très approximatif.

Plus généralement, les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un examen aussi attentif que les dépenses budgétaires : en effet, si elles sont en principe bien autorisées par la loi, elles échappent pour partie aux mécanismes des lois de finances. Cette situation devrait toutefois être remise en cause avec l'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF). Cette nouvelle « *Constitution financière* » prévoit notamment une évaluation des mesures pour chaque programme budgétaire, ce qui, d'une part, suppose la répartition des dépenses fiscales entre les différents programmes de politique publique et, d'autre part, ouvre la possibilité d'un débat portant à la fois sur les dépenses fiscales et sur les crédits budgétaires, avec la possibilité de comparer les premières aux seconds. Une vigilance accrue devrait aussi entourer les dépenses fiscales en faveur des entreprises dès lors que celles-ci sont soumises à des contraintes juridiques croissantes, émanant tant de l'Union européenne (réglementation des « *aides d'Etat* », code de conduite de la fiscalité des entreprises) que de l'Organisation mondiale du commerce.

Tableau 26 : La liste des dépenses fiscales ne reposant pas sur une base législative en 2003

*(estimations en millions d'euros)*

	Coût	Texte de référence
Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	13	Décision administrative du 26 avril 1958 <sup>(1)</sup>
Exonération d'une partie des primes de transport versées par les employeurs à leurs salariés	44	Instruction 5 janvier 1983 <sup>(2)</sup>
Exonération des gains retirés d'opérations de bourse effectuées par les clubs d'investissement durant leur existence. Création d'un régime simplifié d'imposition	nc	Décision administrative <sup>(3)</sup>
Exonération des prix littéraires, artistiques et scientifiques	nc	Note du 26 août 1986
Déduction forfaitaire au titre du groupe III, pour les médecins conventionnés	30	Instruction 14 février 1985
Déduction forfaitaire de 3 % pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée		Instruction 7 février 1972
Exonération des chambres de commerce maritime		Décision ministérielle <sup>(4)</sup>
Exonération des cantines		Note 24 décembre 1968 Instruction 22 novembre 1971
Exonération d'une partie des primes de transport versées par les employeurs à leurs salariés	6,1	Instruction 5 janvier 1983 <sup>(2)</sup>
Régime particulier des départements d'outre-mer. Déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés	89	Décision ministérielle du 2 novembre 1953
Exonération des droits d'entrée pour les visites de certains châteaux, musées, de monuments historiques et grottes naturelles non aménagées	nc	Instruction 27 décembre 1990 Décision ministérielle du 11 juillet 1950
Exonération des véhicules militaires et des véhicules immatriculés dans les DOM et la Corse	nc	Décision ministérielle

<sup>(1)</sup> Bulletin officiel des contributions directes du 14 mai 1958 confirmé par la réponse ministérielle n°37948 publiée au JOAN du 25 septembre 1996 p.5051.

<sup>(2)</sup> Interprétation de la loi du 4 août 1983 à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains.

<sup>(3)</sup> Bulletin officiel des impôts 5 G 978.

<sup>(4)</sup> Arrêté du 31 janvier 1942, documentation de base 4 h 1352.

Source : Direction de la législation fiscale, in Rapport du Conseil des impôts intitulé « *La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales* », *op. cit.*

### 3. Ces dérogations accentuent la complexité du système fiscal

Les dispositifs dérogatoires altèrent la lisibilité de la fiscalité et peuvent entraîner des coûts de gestion élevés tant pour les usagers que pour les administrations fiscales. Progressivement, des mécanismes d'exonération ont ainsi pu faire place à des déductions, puis à des réductions d'impôts, que l'on a tendance à remplacer par des crédits d'impôts, sans que soient toujours mesurées les conséquences budgétaires et fiscales de ces évolutions : ainsi, la Prime pour l'emploi (PPE) est-elle un mécanisme qui déroge totalement à la logique de l'impôt sur le revenu, puisqu'elle ne tient compte que des seuls revenus d'activité. Sa mise en place nécessite de nombreux retraitements, d'où un coût de gestion élevé.

Par ailleurs, de nombreux dispositifs en faveur de la création d'entreprise, qui sont d'un coût faible ou inconnu, nuisent à la lisibilité des aides publiques. Le cas peut également être évoqué des dispositifs en faveur de l'aménagement du territoire, pour lesquels la complexité des règles mises en œuvre s'ajoute à celle des multiples zonages existants. La fiscalité de l'épargne constitue un autre exemple de ce phénomène de superposition des dispositifs dérogatoires : en effet, à côté des principaux régimes qui régissent les revenus de l'épargne (taxation au barème, prélèvement libératoire, exonération), un grand nombre de mesures spécifiques ont été mises en place, qui, en dépit des règles complexes imaginées pour limiter le cumul des avantages fiscaux, n'ont pas empêché une concurrence, si ce n'est des incohérences, entre les différents objectifs poursuivis par ces mesures particulières.

Un troisième facteur de complexité naît de l'instabilité des dispositifs dérogatoires dans certains secteurs : ainsi en est-il des dispositifs en faveur de l'immobilier neuf, de l'outre-mer, où chaque année donne l'occasion d'amender des mesures jugées tantôt trop coûteuses et tantôt inefficaces, ou encore de la recherche, pour laquelle les modalités de calcul et le périmètre des dépenses éligibles au crédit d'impôt n'ont cessé d'évoluer sur la période récente.

#### **4. Ces dispositifs sont d'une efficacité incertaine**

Si, la théorie économique peut éclairer le débat sur l'utilité des dépenses fiscales (en fonction de critères d'efficacité ou d'équité), l'absence quasi-générale d'études appliquées laisse régner une grande incertitude sur l'intérêt réel de la plupart des mesures. Certaines pratiques étrangères ont montré, s'il en est besoin, l'avantage de procéder à des travaux d'évaluation, aussi bien avant la mise en place des dispositifs qu'après leurs premières années d'application.

En tout état de cause, les dépenses fiscales apparaissent, pour le Conseil des impôts, d'une utilité faible dans certains secteurs, en raison notamment de leur poids marginal comparé soit aux autres aides publiques (cas de la création d'entreprise) soit à l'effet de la réglementation (cas de la formation professionnelle). Certaines dépenses fiscales semblent contestables au regard même des objectifs poursuivis :

- ainsi, en dépit du coût des dispositifs concernés, l'effet des dépenses fiscales sur le niveau de l'épargne ne peut être démontré. En revanche, les régimes spécifiques en vigueur ont un impact très net sur sa répartition entre les différents produits ;

- on peut également évoquer le cas des dépenses fiscales dont bénéficient les retraités, qui se traduisent par un niveau d'imposition moindre que pour les actifs, alors que leurs niveaux de vie sont aujourd'hui comparables. L'efficacité des aides fiscales en faveur de certains territoires ne paraît pas non plus démontrée, à l'exception du cas des zones franches urbaines, pour lesquelles le niveau global des aides publiques apparaît perceptible, même si cet effet traduit beaucoup de déplacements d'activité ;
- le choix, avec la prime pour l'emploi, de l'outil fiscal pour lutter contre « *les trappes à inactivité* » paraît peu adapté : elle n'est versée que plus d'un an après la reprise d'une activité, en raison des modalités de gestion de l'impôt sur le revenu ; elle s'adresse à une partie de la population mal informée (l'acompte de 250 euros qui devait corriger l'effet du décalage, instauré en 2004, n'avait été demandé que par 2 500 personnes au 1<sup>er</sup> mai 2004) ; elle ne représente, quand les bénéficiaires potentiels ne sont pas exclus par le jeu des seuils d'éligibilité, qu'un supplément de revenu modeste, notamment pour les travailleurs à temps partiel en dépit des revalorisations effectuées ;
- enfin, l'environnement est un secteur dans lequel, non sans incohérence par rapport aux objectifs affichés, quelques dépenses fiscales paraissent être de portée symbolique en comparaison des nombreux allègements de la fiscalité portant sur certains produits ou activités polluants.

Aussi, le Conseil des Impôts considérait-il certaines dépenses fiscales, purement et simplement, comme des cadeaux fiscaux qui « *pourraient conduire à des démembrements de la fiscalité et aller à l'encontre de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 13 prévoit que l'indispensable contribution commune « doit être également répartie entre les citoyens , en raison de leurs facultés* ». Rompant avec les discours convenus et les promesses de nombre de ses prédécesseurs et de plusieurs ministres des finances sur cette question, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, a annoncé récemment son intention d'instaurer un plafonnement à 8 000 euros par foyer (+ 750 euros par personne à charge) de l'avantage procuré par les dépenses fiscales. Le « *cadeau* » s'en trouverait donc réduit pour les contribuables dont l'impôt sur le revenu dépasse ce montant. Ils seraient environ 10 000 selon les services du ministère des Finances.

Un premier pas donc, qui en appelle beaucoup d'autres : la possibilité, pour les gouvernements, de recourir aux dépenses fiscales demeure, comme le montre d'ailleurs le projet de loi de finances pour 2006, et la mise à plat du système pour juger du bien-fondé des aides accordées reste à effectuer.

## V - L'EFFICACITÉ DISCUTABLE DE LA REDISTRIBUTION OPÉRÉE PAR LA FISCALITÉ

Quand on parle de « *redistribution opérée par les impôts* », il est commode de prendre comme situation de référence une situation où les prélèvements sont proportionnels aux revenus primaires du ménage. Dans ce cas, la distribution du revenu disponible est identique à celle du revenu primaire, à un facteur d'échelle près. Si le pourcentage prélevé croît avec le revenu, on dit que le prélèvement est progressif et l'inégalité des revenus disponibles diminue par rapport à l'inégalité des revenus primaires. Si, au contraire, le pourcentage prélevé s'allège, diminue avec le revenu, on dit que le prélèvement est régressif et l'inégalité des revenus primaires est plus faible que l'inégalité des revenus disponibles.

Or, comme on l'a vu, sur les près de 44 % du PIB que représentent les prélèvements obligatoires en 2003, le seul instrument nettement progressif, l'impôt sur le revenu, ne pèse que 3 % du PIB, à comparer aux 4,1 % de la CSG ; c'est un pourcentage relativement faible en soi, mais également faible par rapport aux autres prélèvements. Ce pourcentage est à comparer aussi à ceux opérés par deux autres impôts qui amputent le revenu disponible des ménages, en particulier 0,7 % au titre de la taxe d'habitation et 1,1 % au titre de la taxe foncière, le bâti et le non bâti, soit au total les deux tiers de l'impôt sur le revenu. L'ensemble de ces prélèvements directs représente à peu près 9 % du PIB ; ce total est à rapporter aux prélèvements indirects qui pèsent sur la consommation : 7 % de TVA ; 1,5 % de TIPP ; 1 % de droits d'accises, essentiellement sur l'alcool et le tabac et les droits sur les assurances. L'ensemble des prélèvements directs sur les ménages est donc d'une masse sensiblement comparable à celle des prélèvements indirects sur la consommation (sous réserve des 16,5 % de cotisations sociales qui doivent aussi être prises en considération).

Une question souvent mise en avant est la légitimité de la prise en compte des impôts indirects dans la redistribution. Dans un certain nombre de travaux, on confine l'étude du bilan redistributif au seul impôt progressif. Cela est pourtant très limitatif du fait, en particulier en France, que le poids de cet impôt est faible par rapport aux autres impôts. Par ailleurs, cela semble peu cohérent sur le plan économique : un impôt sur la consommation, qui taxe les échanges de biens et services, n'est pas très différent dans son principe d'un impôt qui taxe les échanges de facteurs de production. Le fait que, plus on consomme, plus on paie de taxes, peut être rapporté au fait que plus on loue sa force de travail, plus on travaille d'heures, plus on supporte de taxes, plus on loue une force de travail productive (plus le travail est productif, plus il rapporte à l'entreprise), plus on acquitte des prélèvements.

Si l'on remarque que les systèmes de taxation modernes imposent les échanges, il ne paraît pas illogique de regarder le prélèvement supporté par chacun en pourcentage de son revenu, en comptabilisant toutes les impositions portant sur les échanges, qui concernent les facteurs de production et les biens.

Cette contribution sera d'autant plus importante que le volume de ces échanges sera lui-même élevé. Il se trouve que les déciles les plus pauvres consomment une part plus élevée de leur revenu que les déciles les plus aisés. Il n'est donc pas du tout illogique de prendre en compte l'ensemble des prélèvements sur les revenus du travail et sur la consommation.

Sur le tableau ci-après, on compare précisément les taux d'effort pour la fiscalité directe et indirecte selon les déciles de niveau de vie, l'indicateur étant le revenu disponible rapporté aux besoins des ménages en fonction de la composition de la famille et du nombre d'enfants (on raisonne donc ici par unité de consommation, sur la base de l'échelle d'équivalence de l'INSEE : 0,4 unité de consommation pour un adulte supplémentaire dans un ménage, 0,2 pour un enfant de moins de quinze ans et 0,3 pour un enfant de plus de quinze ans) : le taux d'effort du premier décile, les 10 % des ménages les plus pauvres, représente 18 % du revenu ; pour le deuxième décile, il est de 18,5 % ; pour le décile le plus riche, on obtient 23,8 % ; en moyenne 20,6 % du revenu disponible brut sont amputés par l'ensemble des prélèvements recensés. Comment arrive-t-on à une situation qui n'est ainsi pas très éloignée d'une contribution proportionnelle ? :

- si on s'intéresse à l'impôt sur le revenu, on s'aperçoit qu'il est fortement concentré : le dixième décile acquitte 12 % de son revenu disponible brut en impôt sur le revenu, alors que le premier n'en acquitte que 0,8 % ;
- la deuxième grande force qui contrebalance cette progressivité, c'est la fiscalité indirecte qui représente 11,7 % pour le premier décile et seulement 3,3 % pour le dernier ; cela tient, d'une part, à ce que le premier décile n'épargne pas, consomme tout son revenu, ce qui n'est pas le cas du dixième décile, dont le taux d'épargne est de 40 % ; cela est lié, d'autre part, à une répartition inégale de la consommation entre les différents types de biens ;
- quant à la CSG, c'est un impôt quasi-proportionnel au milieu de la distribution et donc progressif dans les trois premiers déciles ;
- enfin, la taxe d'habitation et la taxe foncière ne sont pas loin d'être des impôts proportionnels au revenu, avec une décote pour le premier décile et un poids plus faible également pour le dernier décile.

Tableau 27 : Comparaison des taux d'effort pour la fiscalité directe et indirecte

Décile	Montant moyen de fiscalité indirecte en €	Taux d'effort (en % du revenu disponible brut)				TOTAL
		Fiscalité indirecte	CSG-CRDS	Taxes d'habitation et foncière	Impôt sur le revenu actuel	
01	1 841	11,7	3,8	1,7	0,8	18,0
02	2 298	9,8	5,0	2,0	1,7	18,5
03	2 637	9,0	5,8	2,2	2,6	19,6
04	2 935	8,1	6,1	2,3	3,8	20,3
05	3 292	7,5	6,4	2,2	5,0	21,1
06	3 343	6,6	6,5	2,4	6,5	22,0
07	3 496	6,2	6,6	2,3	7,1	22,2
08	3 830	5,7	6,8	2,0	8,0	22,5
09	3 927	4,8	6,8	2,2	9,6	23,4
10	4 235	3,3	7,0	1,5	12,0	23,8
Ensemble	2 639	8,0	5,9	2,1	4,6	20,6

Source : Gérard Forgeot et Christophe Starzec, « *L'impact redistributif des impôts indirects en France* », *Economie Publique* n°13, 2003, audition de M. Alain Trannoy, le 3 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture.

Globalement, l'effet anti-redistributif de la fiscalité indirecte contribuerait, selon l'étude citée, à augmenter le coefficient de Gini<sup>99</sup> de 1,3 point (mesure habituelle du degré d'inégalité des revenus). Le tableau suivant détaille part prise par chaque instrument de fiscalité indirecte à cette régressivité. La dernière ligne agrège l'ensemble de la ponction opérée par l'ensemble des transferts indirects. Les chiffres sont un peu plus élevés que ceux présentés au tableau précédent, car ce tableau n'a pas été calculé en proportion du revenu disponible brut, mais en proportion du revenu disponible net des impôts directs.

- si l'on prend le taux réduit de TVA, on obtient 1,1 % de contribution pour le premier décile et 0,4 % pour le dixième, donc presque trois fois plus : c'est que les biens alimentaires, qui sont essentiellement sous cette rubrique, sont beaucoup plus consommés par les déciles inférieurs ;
- on note aussi une contribution notable de la TIPP et de la taxe sur l'essence ;

<sup>99</sup> Le coefficient de Gini mesure l'inégalité de répartition des revenus : il est égal à 0 lorsqu'ils sont répartis également (x % de la population reçoit x % des revenus quel que soit x) ; il est égal à 1 ou à 100 % si un individu reçoit l'ensemble des revenus. Plus l'indice est proche de zéro, plus la redistribution est forte.

- la fiscalité sur le tabac est très fortement régressive : alors que, depuis une dizaine d'années, les déciles supérieurs ont réduit considérablement leur consommation, cela n'est pas le cas des déciles inférieurs, d'où une ponction de 0,7 % pour le premier décile et 0,1 % pour le dixième<sup>100</sup> ;
- s'agissant des autres postes, c'est en particulier la taxe sur l'assurance automobile, qui contribue à cette régressivité.

Si l'on cumule les effets des contributions obligatoires, on n'est donc pas très loin d'une contribution proportionnelle. L'atténuation de la progressivité de l'impôt sur le revenu va clairement dans ce sens mais aussi l'ensemble de la fiscalité indirecte. Cela interroge évidemment quant à l'impact en termes de cohésion sociale du système de prélèvement et invite à une approche plus globale des politiques publiques en la matière, intégrant le souci de l'efficacité économique mais aussi celui de la justice sociale.

Tableau 28 : Taux d'effort des impôts indirects par décile de niveau de vie

(en %)

	Total	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
TVA dont	5,3	8,1	7,1	6,7	6,2	5,9	5,6	5,3	5,0	4,4	3,4
TVA 19,6 %	4,6	7,0	6,1	5,7	5,3	5,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,0
TVA 5,5 %	0,7	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4
TIPP dont	1,6	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,6	1,5	1,2	0,8
Essence	1,0	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,0	1,0	0,8	0,6
Divers dont	1,1	1,9	1,7	1,6	1,4	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8	0,5
Alcools	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tabacs	0,3	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Autres	0,7	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,1
Total Fisc Ind.	8,0	12,4	10,8	10,2	9,4	8,9	8,6	7,9	7,3	6,3	4,7

Source : Gérard Forgeot et Christophe Starzec, « *L'impact redistributif des impôts indirects en France* », *Economie Publique* n°13, 2003, audition de M. Alain Trannoy, le 3 février 2005, devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture.

\*  
\* \*

<sup>100</sup> Cf. Raphaël Godefroy, « *Les taxes sur les cigarettes sont-elles régressives ?* », *Economie publique* n°13, 2003.

L'extrême opacité qui entoure les prélèvements obligatoires dans notre pays (sans que celui-ci en ait pour autant le privilège), quelles que soient les administrations publiques bénéficiaires, ne facilite pas, loin s'en faut, le débat par nature toujours vif qui les concerne. Elle contribue, au demeurant, aux présentations partielles ou biaisées qui sont trop souvent l'apanage des sujets aussi polémiques parce que chargés d'une dimension politique et sociale forte.

Il convient, à l'évidence, d'y remédier par des efforts incessants de simplification afin de rendre le système de prélèvement plus lisible pour chacun des acteurs, sans négliger l'intensification de son caractère redistributif qui n'est autre que sa raison d'être. A défaut, il est à craindre que la légitimité de cet ensemble de dispositifs de solidarité ne subisse à terme une remise en cause susceptible de mettre en jeu son existence même.

## CONCLUSION

Ce rapport aura atteint son but s'il participe à une double prise de conscience au sein de la société française concernant le thème, lourdement chargé de présupposés idéologiques, des prélèvements obligatoires. Il convient donc, d'une part, de ne pas « diaboliser » ces prélèvements, comme on le fait trop souvent dans les instances internationales et, plus généralement, dans le débat public ; d'abord, en raison des nombreuses incertitudes qui entourent la mesure et biaisent considérablement les comparaisons internationales ; ensuite, parce que, contrairement au discours le plus usuel en la matière, les études empiriques ne permettent pas de déceler un effet négatif des prélèvements obligatoires sur les performances macroéconomiques, même lorsqu'ils se situent à un niveau relativement élevé ; enfin, parce que les prélèvements obligatoires expriment au plus haut point le degré de solidarité qui unit les membres d'une société et sont, ce faisant, un facteur essentiel de cohésion sociale ; à ce titre, ils peuvent aussi contribuer à l'efficacité de la combinaison productive, tant il est vrai que l'économie ne saurait être séparé du social entendu au sens large, ces deux dimensions de la réalité devant, au contraire, être envisagées dans toutes leurs relations dialectiques ;

D'autre part, le *statu quo* n'apparaît pas, pour autant, souhaitable ; d'abord parce que les prélèvements obligatoires ne peuvent pas être exemptés de toute critique, comme s'ils étaient, par nature, toujours favorables à la croissance économique et à la justice sociale ; en cette matière comme en d'autres, la recherche de l'efficacité est essentielle aussi bien du côté des prélèvements que du côté des dépenses publiques ou sociales qu'ils permettent de financer ; or, la complexité croissante des sociétés contemporaines s'accompagne d'une sophistication accentuée des systèmes de prélèvements qui se traduit, dans le cas français, par la multiplication des abattements, dispositifs dérogatoires et autres exonérations qui alourdissent naturellement les coûts de gestion pour les administrations publiques ; cela conduit aussi - et c'est sans doute beaucoup plus grave - à rendre ces différents flux particulièrement opaques pour le citoyen, contribuable ou assuré social, et, pour tout dire illisible ; comment s'étonner alors que des mouvements de rejet se manifestent dans la société, d'autant que la redistribution qu'est censé permettre ce système s'avère toute relative, ce qui ne saurait surprendre dès lors que la progressivité n'occupe qu'une part très marginale - et qui va même décroissant - dans l'ensemble des prélèvements.

Dans ce contexte, l'enjeu est de taille puisqu'il ne s'agit de rien moins que de travailler à réconcilier, autant que faire se peut, le citoyen avec la notion même de prélèvement ce qui rend impératif de pouvoir toujours les justifier :

- ce travail repose d'abord sur une plus grande pédagogie mais cette dernière ne sera crédible que si les prélèvements financent des actions publiques assumées par la collectivité en fonction des choix clairement opérés ;
- il est, de ce point de vue, primordial, que le système de prélèvements gagne en lisibilité. Une lisibilité qui passe certes par des mesures de simplification mais aussi par une meilleure perception du lien qui unit, lorsque c'est possible, un prélèvement et sa fonction ou son objet. C'est à ce prix que le citoyen serait en capacité d'en mesurer l'efficacité, d'évaluer, de contrôler et, le cas échéant, de réorienter l'affectation de ses ressources ;
- mais les prélèvements ne seront compris et acceptés que s'ils sont également considérés comme justes et ne se révèlent pas comme un obstacle dirimant en termes de compétitivité globale de l'économie. Ce qui signifie que certains d'entre eux soient profondément réformés dans le but d'améliorer la progressivité de l'ensemble du système et que soit recherchée au niveau européen l'harmonisation de ceux qui pèsent sur les entreprises et l'épargne.

C'est sur cette base que le projet d'avis précisera les orientations précédentes en faveur d'un système de prélèvements plus juste, qui serve avec efficacité la cohésion sociale, la croissance et la préparation de l'avenir.

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Les quinze dépenses fiscales dont le montant est évalué à plus d'un milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003 .....	23
Tableau 2 :	Les principaux impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en France en 2003.....	26
Tableau 3 :	Transferts de prélèvements obligatoires entre sous-secteurs d'administrations publiques en 2005 .....	31
Tableau 4 :	Des prélèvements obligatoires aux dépenses des administrations publiques : une application au cas français (1990 et 1997).....	37
Tableau 5 :	Les indicateurs des prélèvements obligatoires en 1995 et 2002 dans l'Union européenne à 15 .....	38
Tableau 6 :	Ventilation des recettes fiscales par pays et par grande catégorie d'impôts en 2003 (en % du PIB).....	47
Tableau 7 :	Recettes de protection sociale par catégorie.....	56
Tableau 8 :	La montée des dépenses publiques : un phénomène généralisé .....	61
Tableau 9 :	Les effets directs et indirects de trois dimensions de la politique économique .....	67
Tableau 10 :	Proportion d'enfants pauvres évaluée avant et après impôts et transferts sociaux .....	77
Tableau 11 :	Répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2003.....	105
Tableau 12 :	Répartition des prélèvements obligatoires par type de prélèvement en 2003 .....	106
Tableau 13 :	Evolution des prélèvements obligatoires de 2004 à 2006 .....	109
Tableau 14 :	Croissance et élasticité des prélèvements obligatoires au PIB .....	110
Tableau 15 :	Taux et affectation de la CSG .....	129
Tableau 16 :	Les impôts et taxes affectés aux financements des administrations de Sécurité sociale en France en 2003 (hors CSG) .....	130
Tableau 17 :	Les exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale.....	137
Tableau 18 :	Répartition de la fiscalité locale en 2003 .....	156
Tableau 19 :	Les prélèvements obligatoires au profit des administrations publiques locales en 2003 .....	161
Tableau 20 :	Les prévisions de recettes pour 2005 .....	163
Tableau 21 :	Le barème des droits de succession en 2005 .....	167
Tableau 22 :	Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en 2005 ....	168

Tableau 23 :	Les prélèvements obligatoires au profit de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale en 2003 .....	170
Tableau 24 :	L'effet des baisses générales de barème de 2002 à 2004 .....	176
Tableau 25 :	Classement des 40 dépenses fiscales dont le montant est évalué à plus de 350 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003 .....	181
Tableau 26 :	La liste des dépenses fiscales ne reposant pas sur une base législative en 2003.....	184
Tableau 27 :	Comparaison des taux d'effort pour la fiscalité directe et indirecte.....	189
Tableau 28 :	Taux d'effort des impôts indirects par décile de niveau de vie.....	190
Graphique 1 :	Recettes fiscales et prestations sociales dans l'Union à 15 en 2002.....	41
Graphique 2 :	Recettes fiscales dans l'Union à 15, dans l'Union à 25 et dans la zone euro (1998-2003).....	42
Graphique 3 :	Evolution du taux de prélèvements obligatoires entre 1995 et 2002 dans l'Union européenne à 15 .....	43
Graphique 4 :	La structure des prélèvements obligatoires en Europe en 2002.....	46
Graphique 5 :	Répartition des prélèvements par fonction économique.....	48
Graphique 6 :	Les taux implicites d'imposition du capital en 2002 .....	49
Graphique 7 :	Evolution du taux implicite d'imposition du capital (1995-2002) .....	50
Graphique 8 :	Evolution du taux implicite d'imposition sur la consommation .....	51
Graphique 9 :	Evolution du taux implicite de prélèvement sur le revenu .....	52
Graphique 10 :	La décomposition des prélèvements sur le travail en 2002 .....	53
Graphique 11 :	L'évolution des taux de prélèvements obligatoires dans les pays développés (1965-2002).....	63
Graphique 12 :	Une forte corrélation entre l'importance des recettes publiques et la limitation des inégalités de revenu dans les pays développés .....	75
Graphique 13 :	Une forte corrélation entre l'importance des recettes publiques et le recul de la pauvreté infantile .....	76
Graphique 14 :	Une très forte corrélation entre le niveau élevé des prélèvements obligatoires et un taux d'incarcération limité....	78
Graphique 15 :	Aucune corrélation entre le poids des recettes publiques et la croissance (1990-2001) .....	85
Graphique 16 :	Aucune corrélation entre les taux des prélèvements obligatoires et les niveaux de PIB par habitant .....	86
Graphique 17 :	La courbe de Laffer .....	94

Graphique 18 :	Evolution du taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques de 1978 à 2003 .....	106
Graphique 19 :	Les périmètres de la protection sociale .....	112
Graphique 20 :	La répartition des prestations de la protection sociale par risque en 2003 .....	121
Graphique 21 :	La répartition des prestations de protection sociale par type en 2003 .....	122
Graphique 22 :	Répartition des prestations de la protection sociale par risque et par catégorie en 2003 .....	123
Graphique 23 :	La répartition entre régimes d'assurances sociales en 2003 ..	125
Graphique 24 :	Les ressources de la protection sociale en 2003 .....	126
Graphique 25 :	L'assiette de la CSG en 2003 .....	128
Graphique 26 :	La part des prestations de protection sociale dans le PIB (1990-2003).....	132
Graphique 27 :	Evolution des dépenses et des recettes des ASSO depuis 1978.....	133
Graphique 28 :	Les prélèvements obligatoires des ASSO .....	135
Graphique 29 :	Les montants d'exonérations depuis 1991 et leur part dans les cotisations Urssaf.....	136
Graphique 30 :	Structure de l'ensemble cotisations + CSG sur les revenus d'activité et de remplacement .....	138
Graphique 31 :	Le solde du régime général depuis 1982 .....	142
Graphique 32 :	L'évolution de la part des salaires dans la valeur ajoutée en France (1960-2003).....	144
Graphique 33 :	CSG et TVA ont une assiette large mais différente.....	147
Graphique 34 :	Répartition des ressources entre collectivités en 2003 .....	153
Graphique 35 :	Le poids des prélèvements obligatoires au profit de l'Etat et des APUL (1982-2003) .....	154
Graphique 36 :	Les ressources des collectivités locales en 2003 .....	155
Graphique 37 :	Evolution du produit de la taxe d'habitation.....	158
Graphique 38 :	Evolution du produit de taxe professionnelle .....	159
Graphique 39 :	La part des prélèvements progressifs et proportionnels en France en 2003 .....	172
Graphique 40 :	Le taux réel d'imposition des revenus bénéficiant des abattements de 10 et 20 % en 2003 .....	175
Graphique 41 :	Diminution de l'impôt en euros et en pourcentage de l'impôt actuel (par part) .....	178
Encadré 1 :	Le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs.....	14
Encadré 2 :	Le cas particulier des « Co.co.cos » italiens.....	15
Encadré 3 :	Les incidences du changement de statut d'EDF et GDF en termes de prélèvements obligatoires .....	17

Encadré 4 :	Des recettes budgétaires de l'Etat aux prélèvements obligatoires de l'Etat en comptabilité nationale.....	20
Encadré 5 :	Pourquoi l'élasticité des prélèvements obligatoires peut-elle à court terme s'écarter de l'unité ? .....	30
Encadré 6 :	Le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).....	33
Encadré 7 :	Retour sur Bismarck et Beveridge.....	54
Encadré 8 :	Classement par ordre décroissant d'importance des critères de choix des investisseurs, selon qu'ils sont jugés très importants.....	82
Encadré 9 :	Le financement de l'Union européenne .....	107
Encadré 10 :	La protection sociale en Allemagne .....	113
Encadré 11 :	La protection sociale en Suède.....	115
Encadré 12 :	La protection sociale au Royaume-Uni .....	116
Encadré 13 :	La protection sociale en Italie .....	117
Encadré 14 :	Les taxes sur le tabac.....	131
Encadré 15 :	Divers systèmes européens.....	150
Encadré 16 :	L'impôt sur le revenu en France .....	173
Encadré 17 :	Barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur les revenus 2004 pour une part de quotient familial.....	174
Encadré 18 :	La prime pour l'emploi .....	176

LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Willem Adema et Marcel Einerhand  
*The growing role of social benefits*  
OCDE working papers, 17 avril 1998

Tony Atkinson  
*Optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy*  
Canadian journal of economics, 1977

Claude Azema  
*Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école*  
JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°16 du 14 juin 2004

Agnès Benassy-Quéré, Benoit Coeuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry  
*Politique économique*  
Editions de Boeck, 2004

Henri de Benoist  
*Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi*  
JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°2 du 27 janvier 2003

Michael J. Boskin  
*Vers une mesure plus juste du coût de la vie*  
Rapport de la commission mise en place par le Sénat des Etats-Unis, décembre 1996

Jean-Pierre Brunel  
*L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*  
JO Avis et Rapports du Conseil économique et social n°10 du 20 juin 2001

Gilles Carrez  
*L'évolution des prélèvements obligatoires pour 2003*  
Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°247, octobre 2002

Robert Delorme et Christine André  
*L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*  
Seuil, 1983

Anne Duthilleul  
*Entreprises et simplifications administratives*  
JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°8 du 25 mai 2005

Gosta Esping-Andersen  
*Les trois mondes de l'Etat providence : essai sur le capitalisme moderne*  
Presses universitaires de France, 1999

Alain Euzeby  
*Les prélèvements obligatoires*  
Que sais-je n° 2672, PUF, 1992

Denise Flouzat et Claude Pondaven  
*Economie contemporaine*  
PUF – Thémis, Tome 1, édition 2004

Olivier Fouquet  
*Commission de réforme de la taxe professionnelle : rapport au premier ministre*  
La Documentation française, 2004

Jean Gadrey  
*Les Etats-Unis malades du prix des médicaments*  
Alternatives économiques n°222, février 2004

Jean Gadrey  
*Prélèvements obligatoires : un choix de société*  
Alternatives économiques n°222, février 2004

Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice  
*Les indicateurs de richesse et de développement. Un bilan international en vue d'une initiative française*  
Rapport pour la DARES, 2003

Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice  
*Les nouveaux indicateurs de richesse*  
Éditions La Découverte, collection Repères, 2005

Duncan Gallie  
*Resisting marginalization unemployment experience and social policy in the European Union*  
Oxford University press, 2004

Raphael Godefroy  
*Les taxes sur les cigarettes sont-elles régressives ?*  
Economie publique n°13, 2003

Francis Grignon  
*La délocalisation des industries de main-d'oeuvre*  
Rapport du Sénat n°374, 2004

Dominique Guellec et Pierre Ralle  
*Les nouvelles théories de la croissance*  
Editions La Découverte, collection Repères, 2001

Martin Hirsch  
*Au possible nous sommes tenus*  
Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, La Documentation française, 2005

Réjane Hugouenq, Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak et autres  
*Les réformes fiscales en Europe 1992-2001*  
OFCE, Rapport pour le Sénat, 2001

Mickaël Lagadec  
*La prime pour l'emploi : bilan 2001*  
Les notes bleues de Bercy n°232

Valérie Létard  
*Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*  
Rapport d'information du Sénat n°334, 2005

Michel Louis Levy  
*Politiques familiales en Europe*  
Population et sociétés n°340 (publication de l'INED), novembre 1998

Georges de la Loyère  
*Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne*  
JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°18 du 1<sup>er</sup> octobre 2003

Georges de la Loyère  
*Les perspectives financières de l'Union européenne*  
JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°7 du 18 mai 2005

Angus Maddison  
*L'économie mondiale, 1820-1992*  
OCDE, 1995

Philippe Marini  
*Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive*  
Rapport du Sénat n°52, 2004

Laurent Ménard  
*Ecart de croissance et productivité Etats-Unis/Zone euro : un usage prudent de ces écarts s'impose*  
Direction de la Prévision et de l'analyse économique du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, Analyses Economiques n°37, avril 2004

Evelyne Pichenot  
*La situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*  
Communication, JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°3 du 9 mars 2005

Catherine Sauviat  
*La crise chronique du système de santé américain*  
La Revue de l'IRES n°46, 3<sup>ème</sup> trimestre 2004

Pierre Uri et Bruno Théret  
*La pression fiscale : une limite à l'intervention publique ?*  
Critiques de l'économie politique n°21, octobre-décembre 1982

Pierre Uri et Bruno Théret  
*Six indicateurs théoriques de pression fiscale confrontés aux taux usuels des prélèvements obligatoires*  
Revue française de finances publiques n°33, 1991

Alain Vasselle  
*Prélèvements sociaux : quelles voies pour la stabilité ?*  
Rapport du Sénat n°50, 2004

Pierre Volovitch  
*L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999)*  
Revue de l'IRES n°37, 2001

Rexecode  
*Des idées pour la croissance*  
Economica, 2003

*Baromètre de l'attractivité européenne 2004*  
Ernst & Young, 2004

*La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales*  
XXI<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts, Les éditions des journaux officiels, 2003

*Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2004, prévisions 2005*  
Juin 2005

*Statistiques des recettes publiques 1965-2003*  
OCDE, 2004

*Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*  
Annexe au Projet de loi de Finances pour 2005

Au-delà de sa visée pédagogique, cet avis entend contribuer à une approche dépassionnée de la question des prélèvements obligatoires afin de rendre notre système fiscal et social plus lisible et conforme aux principes qui le régissent.

C'est la condition pour que les citoyens se réapproprient les termes des véritables enjeux en la matière : l'efficacité de la dépense publique mais aussi son contenu qui se doit d'être l'expression de choix politiques fondamentaux favorisant la cohésion et la justice sociales comme le dynamisme économique, assumés en toute transparence par la société.