

PIERRE URI

Un plafond pour les prélèvements obligatoires a-t-il un sens ?

Les charges fiscales et sociales atteignent 42 % du produit national : ce plafond ne doit pas être dépassé et devrait même être réduit. L'idée a été lancée par M. Chirac pendant la campagne présidentielle. Elle avait un accent reaganien. Aux Etats-Unis aussi, où la somme des impôts et des cotisations sociales est beaucoup plus basse, on vous explique qu'il faut la réduire si l'économie doit avoir une chance de redémarrer. Il n'est pas sûr que la majorité de la population sût très bien ce qu'il y avait dans ces prélèvements, ni même ce qu'est le produit national auquel on les rapporte. Il y a des pays d'Europe du Nord où ils en dépassent la moitié et qui n'ont pas fait preuve d'une moindre vigueur dans la croissance. Il n'empêche qu'une formule aussi confuse et aussi mal analysée comporte un impact politique. Il a paru nécessaire au candidat qui était appelé à être élu de la reprendre à son compte.

Il faut à l'évidence y regarder de plus près. Que met-on sous ces charges, et à quelle notion du revenu global les compare-t-on ?

Dans le cas de la France, on devrait savoir que les impôts d'Etat ont cessé depuis des années de représenter une fraction croissante du revenu ; même le pourcentage décroît quelque peu. C'est en partie en reportant les dépenses sur les collectivités locales, dont par force, et si archaïques que soient les ressources dont elles disposent, les impôts doivent s'accroître plus vite que le revenu national. Mais le gros paquet, qui n'a cessé de croître avec l'amélioration du sort des vieux et la montée des dépenses de santé, ce sont les cotisations sociales, qu'elles soient à la charge des bénéficiaires ou de leurs employeurs.

Ici on se trouve en pleine ambiguïté. Ces cotisations, le patronat a une tendance générale à les compter deux fois. Quand on remarque que les salaires français sont plus bas que ceux de l'Allemagne, il invoque les charges indirectes qui s'y ajoutent : elles entrent alors dans le coût de la main-d'œuvre. Quand on fait observer que l'impôt sur le revenu comporte des abattements plus larges que dans la plupart des autres pays, et que l'impôt sur les sociétés est généreux en matière d'amortissements et de provisions, on vous ramène le couplet sur les charges sociales. Il y aurait une bonne manière de faire que le prélèvement obligatoire soit apparemment beaucoup plus faible : ce serait de laisser aux entreprises elles-mêmes une part plus grande des garanties assurées à la main-d'œuvre. Ainsi dans le budget de certaines entreprises entre une partie de la charge de leurs régimes spéciaux de retraite. Mais tout cela n'est qu'apparence. Pour les prix de revient comme pour les prix aux consommateurs, il est finalement indifférent que ces garanties soient assurées par l'entreprise ou qu'elles soient mutualisées. Faute de mutualisation les progrès sociaux n'auraient jamais pu être accomplis puisque chaque entreprise aurait argué de la concurrence pour refuser d'y faire face. Quelques patrons éclairés de l'entre-deux-guerres avaient compris qu'à défaut de créer des caisses d'allocations familiales les entreprises auraient été incitées à n'embaucher que des célibataires.

Toutes ces présentations financières voilent la réalité et la différence des situations. Considérer des prélèvements sans regarder ce que les citoyens obtiennent en contrepartie, c'est gommer d'un coup toute la structure spécifique d'une société. Si, en échange de ce qu'ils paient à l'État, aux collectivités locales ou à la Sécurité sociale, les citoyens obtiennent l'éducation gratuite pour leurs enfants, l'hôpital gratuit pour leurs opérations, ils ont d'autant moins de dépenses privées à couvrir : protester contre la prise en charge publique, c'est du même coup s'opposer à ce que la société contribue à instaurer ces égalités essentielles devant la maladie et devant la culture, celles qui doivent être soustraites au pouvoir de l'argent. Combien de Français savent-ils que plus de 90 % des fonctionnaires se retrouvent dans l'éducation, la poste, la gendarmerie et la police, les douanes et les impôts ? Les fonctions proprement administratives ne représentent qu'une fraction infime du total. Bien plus éclatant encore : combien de Français savent-ils que l'essentiel des dépenses publiques n'est pas absorbé en achats de biens et services par les administrations, mais ne fait que transiter par leurs comptes ? Ce sont les transferts, qui prennent la forme de subventions aux entreprises ou à l'agriculture, ou de prestations sociales de toutes sortes pour les retraités,

les handicapés, les malades, les familles. La vraie mesure des charges budgétaires au sens large, ce sont les ressources réelles, c'est-à-dire les biens et les capacités de production, retirées au niveau de vie. Veut-on donner plus ou moins de moyens à la défense, à la sécurité intérieure ou à la justice ? La vraie question devrait toujours être, non quels impôts on veut réduire, mais quelles dépenses on veut supprimer. En ces termes-là le débat serait plus clair, et les oppositions d'intérêts plus tranchées. Le Gouvernement Reagan n'hésite pas à rechercher les économies du côté des dépenses sociales, celles qui bénéficient aux plus pauvres. C'est un choix politique tout différent que de les accroître pour satisfaire les besoins fondamentaux des citoyens et des familles. C'est une absence de choix que de conserver toutes les facilités qui ont été données à certaines catégories, favorisées à titre de clientèle électorale, sans même en annoncer le coût. Qui sait que la totalité du déficit budgétaire sous Raymond Barre, la moitié du déficit budgétaire d'aujourd'hui, est constituée par les contributions de la collectivité aux prestations sociales agricoles et aux régimes de retraite des commerçants et artisans ? On ne fera jamais trop d'efforts pour expliquer quel est le contenu des dépenses publiques totales, pour faire apparaître que ceux qui protestent le plus sont très généralement ceux qui en bénéficient le plus.

La comparaison des prélèvements obligatoires et de l'ensemble des ressources nationales a d'autant moins de sens, isolée des dépenses, qu'il existe plusieurs méthodes pour calculer ce ratio, qu'elles n'aboutissent pas au même classement des différents pays, et qu'elles ne sont pas neutres par rapport à la structure des impôts, c'est-à-dire la part des impôts directs, des impôts indirects, des impôts sur le capital.

Le mode de calcul standard retient la totalité des impôts et des cotisations et la rapporte au produit national brut aux prix de marché, c'est-à-dire hors subventions, mais y compris les amortissements et les impôts indirects. On peut immédiatement relever les imperfections de détail puisqu'on ignore ceux, dans les impôts indirects, qui sont acquittés par des touristes étrangers. On peut aussi se demander si des impôts comme les droits de succession, qui sont normalement acquittés par liquidation d'une partie du capital, devraient entrer dans le total qu'on impute au revenu. Le biais majeur de cette méthode est qu'elle sous-estime relativement la charge fiscale quand les impôts indirects y prédominent, puisqu'ils s'ajoutent au dénominateur dans le produit brut au prix de marché.

Une autre méthode, apparemment aussi légitime, et qui a été

longtemps utilisée en Grande-Bretagne, rapporte les impôts aux revenus des ménages et aux profits des entreprises en société. Elle présente le biais inverse de la précédente, Si l'on considère que les revenus résultent de la dépense, on s'aperçoit que les impôts indirects enfonce un coin entre ce qui est dépensé et ce qui est empoché : les revenus sont réduits d'autant à la source par rapport à la dépense nationale. C'est dire que la charge fiscale rapportée aux revenus des ménages apparaît en termes comptables d'autant plus forte que ces revenus sont d'abord plus diminués par l'impact des impôts indirects.

Une troisième méthode, qui a été longtemps celle des Etats-Unis, fait beaucoup mieux apparaître la charge réelle, distincte de l'apparence comptable. Elle prend les impôts sous déduction des transferts, qu'il s'agisse de subventions ou d'allocations, elle ne retient donc pas ce qui ne fait que transiter par la puissance publique pour être rendu dollar pour dollar à d'autres ou aux mêmes, qui en retirent des moyens de consommer ou de s'enrichir. Cette mesure de la charge fiscale est approximativement égale à celle des dépenses directes des administrations, c'est-à-dire de leurs achats de biens et services pour leur fonctionnement propre, elle ne s'en écarte que par la mesure de l'excédent ou du déficit. Une présentation de cet ordre, à côté de la plus banale, dissiperait bien des ignorances. Aux transferts on pourrait même ajouter les services gratuits qui se substituent aux dépenses qu'à défaut les ménages ou les entreprises devraient consentir pour leurs besoins ou leur fonctionnement.

En poussant plus loin l'analyse, il n'est pas interdit de mettre à part les recettes fiscales qui sont directement secrétées par les dépenses publiques et qui en constituent une sorte d'autofinancement : les fonctionnaires paient l'impôt sur le revenu, les prestations sociales sont partiellement dépensées en impôts indirects. Si l'idée abusivement simplificatrice du pourcentage de prélèvements obligatoires dans le revenu national devenait un cheval de bataille majeur, il serait aisé de le réduire en apparence en payant des traitements nets d'impôt, en substituant à une partie des prestations en monnaie des fournitures en nature où les impôts indirects n'apparaîtraient pas. En sens inverse, on voit bien que les bénéfices des entreprises publiques constituent le même prélèvement que les impôts indirects, avec lesquels ils se confondent dans un régime à la soviétique, et qu'en contrepoint à cette idée on ne gagne rien dans une politique de l'indice à les mettre en perte si ce déficit doit être couvert par des impôts indirects qui pèsent de la même manière sur les prix.

C'est dire à quel point l'idée d'un plafond aux prélèvements obligatoires est confuse puisque les frontières en sont étonnamment

floues. Ce qui garde un sens, c'est de réfléchir plus avant sur l'effet des dépenses publiques et de leur financement dans le fonctionnement et la croissance de l'économie.

A des niveaux de développement très différents, le prélèvement ne peut être le même, ou une même proportion n'a pas le même sens : car on ne devrait rien prendre à ceux qui ne dépassent pas le niveau de subsistance. La difficulté à laquelle se heurtent nos économies développées est qu'elles stagnent depuis plusieurs années cependant que les exigences de la solidarité accroissent les prélèvements publics. Le chômage par lui seul requiert des dépenses et réduit les bases des impôts directs et des cotisations. La voie royale vers une diminution du pourcentage des prélèvements obligatoires serait une accentuation de la croissance : elle restreindrait le numérateur et élargirait le dénominateur. Mais l'expérience prouve que ce n'est pas une tâche facile dans une économie ouverte et dans un environnement international en récession.

Supposer globalement qu'une réduction des impôts et des dépenses publiques entraînerait un redémarrage de l'investissement, comme le proclame la politique américaine d'aujourd'hui, ce n'est pas seulement une affirmation sans preuve, car l'investissement dépend au premier chef des perspectives du marché, et la dépense publique peut les soutenir. C'est tout simplement un parti pris idéologique, où toute dépense privée est considérée comme mieux ajustée aux besoins que toute dépense publique. Les intérêts y trouvent leur compte, mais autant dire que le yacht ou la troisième résidence secondaire ont une priorité sur l'assistance aux enfants handicapés, la propreté et l'embellissement des villes, la généralisation de la culture.

Une autre interrogation intéresse centralement la politique économique. L'impôt, qu'il soit direct ou indirect, les cotisations, qu'elles portent sur le revenu des employés ou entrent dans les prix de revient des employeurs, sont théoriquement un moyen de lutte contre l'inflation en réduisant le pouvoir d'achat des uns pour faire place aux besoins des pouvoirs ou à la consommation des bénéficiaires des transferts. D'où peut venir que le prélèvement ait au contraire des répercussions inflationnistes ? Telle est fréquemment la conséquence d'une majoration des impôts indirects, si les salaires s'adaptent aux prix accrus, et même d'un alourdissement de l'impôt direct, si les revendications aboutissent qui tentent de retrouver le même revenu net. On est ici au cœur de l'inflation, et seules l'explication par les pouvoirs publics et la compréhension par l'opinion peuvent mettre un terme à ce qui ne peut être qu'une course illusoire. Quand davantage de ressources réelles sont requises pour le fonctionnement

des services publics ou pour les besoins rendus solvables des attributaires de prestations sociales, les prélèvements qui répondent aux uns et aux autres ne peuvent être récupérés. Donner et retenir ne vaut. Les mêmes biens ne peuvent être distribués deux fois. Et tout l'effet qu'on obtient est de réduire par la hausse des prix l'efficacité des services publics, la valeur des prestations sociales qu'on avait résolu de privilégier. La politique de la répartition doit dissiper ces illusions en raisonnant en termes réels sur les ressources dont l'économie peut disposer, sur les besoins prioritaires auxquels elles doivent être d'abord affectées, sur les reprises éventuellement nécessaires aux dépens de ceux qui ont trop en faveur de ceux qui n'ont pas assez.

Pour le surplus, ce n'est pas au niveau de l'économie dans son ensemble, c'est au niveau de chaque agent qu'il faut considérer les effets de l'impôt. On peut valablement discuter si l'accroissement du salaire indirect par rapport au salaire direct ne limite pas l'incitation au travail et à la productivité : mais encore une fois la vraie question est de savoir si le prélèvement ne s'accroît sur la feuille de paie que par une espèce de volonté maligne, ou quels sont les besoins qu'on entend honorer, les économies qu'on se fait fort de réaliser. Il est paradoxal qu'en comptabilité nationale les cotisations des employeurs soient considérées comme un revenu des salariés alors qu'une fraction en va à la couverture des frais généraux de la Sécurité sociale. Pour réduits qu'ils soient en comparaison des compagnies d'assurances, ils ont été accrus par les complications du ticket modérateur en matière de maladie, par les allocations accordées sous conditions de ressources et qui font faire aux organismes sociaux le travail du fisc. A travers d'autres dispositions, comme une franchise annuelle qui serait un faible pourcentage du revenu, une extension mais une fiscalisation des allocations, on pourrait gagner des milliards.

Reste que les effets de dissuasion à l'effort et à l'entreprise qui peuvent résulter d'impôts directs trop lourds ou trop fortement progressifs ne tiennent pas à leur part globale dans le revenu national, mais à leur incidence sur ce qui reste à celui qui peine ou qui risque. Ce n'est pas du pourcentage des charges dans l'économie, c'est des taux des impôts que les effets peuvent être analysés avec rigueur. Tout ne va pas d'ailleurs dans le même sens. Des majorations peuvent aussi bien jouer comme un stimulant pour conserver le même revenu net que produire un effet de découragement si le gain accru ne compense pas le surcroît de peine. Une reprise sur les éléments de fortune qui ne doivent rien à l'effort, tels que les plus-values réelles et nettes, c'est-à-dire sous déduction de l'inflation et des moins-values, et les gros héritages, surtout quand ils vont à des bénéfi-

ciaires déjà fortunés, serait une compensation économiquement justifiée et socialement équitable à une certaine détente des barèmes. Mais l'essentiel n'est pas là. Entre les taux théoriques et les recettes effectives, il y a tout l'écart des privilèges légaux et de la fraude. La méthode authentique pour réduire les effets dissuasifs de l'impôt, c'est de faire payer ce qu'ils doivent à ceux qui y échappent. Car, pour tout dire d'un mot, ils volent les autres. Et ils s'attribuent à eux-mêmes la subvention la plus aveugle, qui leur donne dans la concurrence l'avantage le plus contraire à l'intérêt commun. Invoquer l'excès de la charge fiscale globale, c'est détourner l'attention de ce qui est une affaire centrale pour la France : une réforme fiscale qui, à force de recoupements entre les impôts qu'elle combine, mettra un terme à ce qui n'a pas cessé d'être le cancer du pays.

Pierre URI. — Does a Ceiling on Compulsory Contributions Make Sense ?

The idea of a ceiling on compulsory contributions is technically unclear and politically questionable. It does not take into account the real contents of public expenses and it corresponds to an ideological prejudice favorizing private expenses, instead of raising questions about the essential issues of the tax rate and of fraud.

RÉSUMÉ. — *L'idée d'un plafond de prélèvements obligatoires est techniquement confuse et politiquement contestable. Elle ne prend pas en compte le contenu réel des dépenses publiques et correspond à un parti pris idéologique de valorisation de la dépense privée, au lieu de s'interroger sur les problèmes essentiels des taux d'imposition et de la fraude.*