

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES**

Sens et limites
de la comparaison des taux
de prélèvements obligatoires
entre pays développés

mars 2008

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005).

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Philippe SÉGUIN, Premier Président de la Cour des
comptes.*

Il comprend :

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre honoraire à
la Cour des comptes,
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

En sont membres:

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,*

M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de
financement de la protection complémentaire de la couverture
universelle du risque maladie,*

*M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des
comptes, nommé le 9 novembre 2007 en remplacement de
M. Denis MORIN, conseiller maître à la Cour des comptes,*

M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,

M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,

*M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales, nommé le 2 octobre 2007 en remplacement de
M. Pierre RICORDEAU, inspecteur général des affaires
sociales,*

M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Rouen,

*M. Olivier GRUNBERG, directeur général adjoint en charge
des finances de la société Veolia eau,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

*M. Henri LACHMANN, président du conseil de surveillance de
Schneider-Electric,*

M. Daniel LALLIER, inspecteur général des finances,

M. Michel PINAULT, conseiller d'Etat,

*M. Pierre RICHARD, président du conseil d'administration de
DEXIA,*

M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Philippe TRAINAR, économiste en chef du groupe de
réassurance SCOR.*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires a été assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère référendaire à la Cour des comptes, nommée secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires à compter du 1^{er} novembre 2007 en remplacement de M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le présent rapport, présenté par le rapporteur général, M. Claude THÉLOT, Conseiller maître à la Cour des comptes, et M. Pascal ROUET, Administrateur au Conseil économique et social, rapporteur, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 12 juillet 2007.

SOMMAIRE

		Page
Introduction		1
Chapitre I - Le taux de prélèvements obligatoires : concept, mesure et évolution.....		5
I	Définition.....	6
II	Conventions de mesure.....	7
III	Du bon usage de la valeur du taux.....	14
Chapitre II - Raisonner sur les prélèvements et sur eux seuls ?.....		17
I	Limite au prélèvement global.....	17
II	L'architecture des prélèvements.....	20
III	Introduire les dépenses publiques dans le raisonnement	25
Chapitre III - Comprendre les différences de taux à partir des dépenses publiques.....		29
I	Trois cercles de dépenses publiques.....	30
II	Le caractère prépondérant des dépenses de santé et de protection sociale.....	36
Conclusion - Les quatre raisons essentielles des écarts des taux de prélèvements obligatoires entre pays.....		43
Annexe	La mesure du taux de prélèvements obligatoires.....	45
1	Eléments de définition.....	45
2	Des conventions de mesure susceptibles d'être discutées.....	50
3	Les prélèvements obligatoires s'élevaient en France à 752 milliards d'euros en 2005.....	66
4	Les conventions et imprécisions de la mesure du PIB jouent sur celles du taux de prélèvements obligatoires.....	72
5	Le niveau et l'évolution du taux des prélèvements obligatoires.....	74

Introduction

La notion de prélèvements obligatoires et le taux qui lui correspond sont d'un usage si fréquent qu'on en oublie souvent de préciser ce qu'ils signifient et de relativiser les évolutions qu'ils traduisent. Ces grandeurs sont pourtant d'un maniement délicat, qu'il s'agisse d'analyser leurs variations dans un pays donné ou - plus encore - d'effectuer des comparaisons internationales, qui peuvent alors aboutir à des conclusions hâtives ne tenant pas compte des caractéristiques propres de chacun des pays étudiés. Cela est d'autant plus dommageable que les débats qu'ils suscitent sont lourds d'enjeux économiques, sociaux et donc politiques engageant de véritables choix de société et en termes de mode de vie.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a souhaité apporter sa contribution à l'approche d'un tel sujet en éclairant les raisons pour lesquelles les taux de prélèvements obligatoires étaient si différents entre pays, à tel point qu'ils ne sont peut-être pas, en un sens qu'il convient de cerner, immédiatement comparables. C'est l'objet précis de ce rapport.

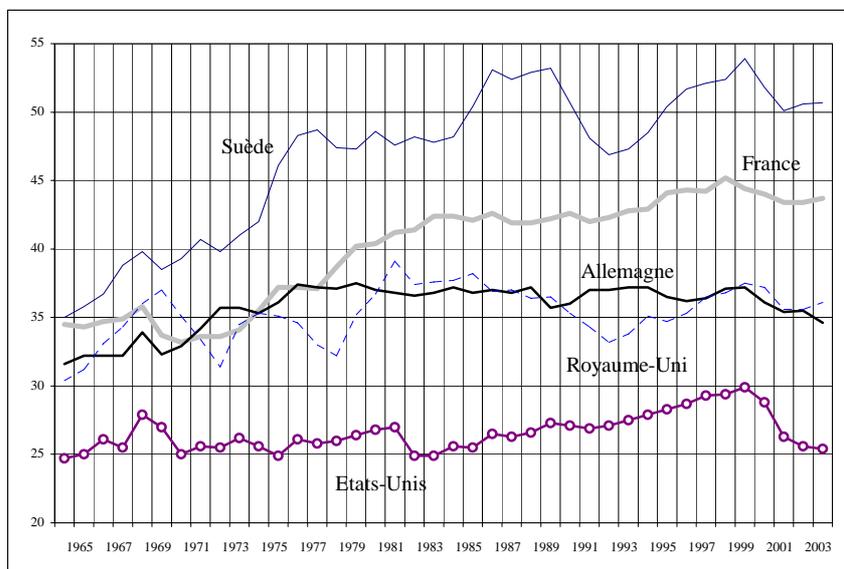
Les prélèvements obligatoires en France se sont élevés en 2005 à 752,2 Md€, montant qui, rapporté au produit intérieur brut (PIB), conduit à un « *taux de prélèvements obligatoires* » de 44,0 %¹. Dans la plupart des pays du monde, et en particulier dans tous les pays développés, on procède à un tel calcul, et son résultat, le taux de prélèvements obligatoires, est devenu un des indicateurs dont l'opinion s'est beaucoup emparée au cours des deux dernières décennies. Les analystes en commentent le niveau, en scrutent les moindres évolutions, les médias s'en font l'écho, et le mode de financement de telle ou telle politique publique est susceptible d'être décidé en fonction de l'impact que cette décision aura sur cet indicateur. On peut d'ailleurs ajouter que cette attention au taux de prélèvements obligatoires (qui est au cœur du débat politique, en particulier en France) a plutôt crû au cours des dernières décennies : d'autres indicateurs qui l'accompagnaient ne sont plus calculés ou diffusés par les instituts de statistique, laissant à celui-là un quasi-monopole dans la mesure du poids des administrations publiques dans une société.

¹ Ce rapport a été achevé pour l'essentiel en octobre 2006. Aussi, sauf exception, les données qu'il contient sont celles qui étaient connues à cette date. Pour une ou deux grandeurs capitales une actualisation a été apportée. Ainsi, une révision du taux de prélèvements obligatoires, effectuée par l'INSEE, permet de l'estimer, en mars 2007 (Source : *Informations rapides* du 30/3/2007), à 43,8% pour 2005, et à 44,4% (résultat très provisoire) pour 2006.

Les statisticiens et les comptables nationaux ont fait des efforts considérables pour définir et mesurer les prélèvements obligatoires d'une façon aussi comparable que possible au cours du temps et d'un pays à l'autre. Comme pour les quelques indicateurs de la situation économique et sociale qui, progressivement, sont devenus majeurs (le PIB, le nombre de chômeurs, la hausse des prix, etc.), des experts ont posé une définition claire, et dans chaque pays et dans les organisations internationales, ont précisé les conventions qui étaient nécessaires pour rendre cette définition effective, c'est-à-dire pour permettre de mesurer le phénomène.

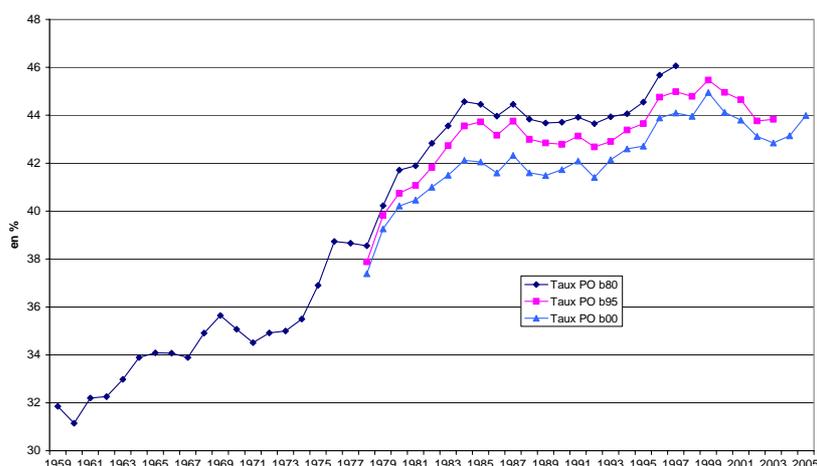
Le taux de prélèvements obligatoires est profondément différent d'un pays développé à l'autre (et la comparaison n'a vraiment de sens qu'entre pays développés), comme le montre le graphique 1. Il varie en effet du simple au double, un peu plus de 50 % en Suède, contre de l'ordre de 25 % aux Etats-Unis. Entre ces deux extrêmes, on trouve, par ordre décroissant, la France (43 %), l'Allemagne et le Royaume-Uni (de l'ordre de 35 %). Et si l'on ajoute d'autres pays développés, on obtient d'autres valeurs, toutes situées dans l'intervalle 25 %-50 % : en arrondissant, 25 % au Japon, 35 % en Nouvelle-Zélande et en Espagne, 39 % aux Pays-Bas, 43 % en Italie, 45 % en Finlande et en Belgique, 48 % au Danemark.

Graphique 1 : L'évolution des taux de prélèvements obligatoires dans les pays développés (1965-2004) (source : OCDE)



Une tendance à l'augmentation sur une très longue période du taux de prélèvements obligatoires apparaît commune à l'ensemble des pays de l'OCDE : il est ainsi passé de 25,8 % du PIB en 1965 à 36,3 % en 2003. Cette hausse a été particulièrement marquée pour les Etats membres de l'Union européenne à quinze puisque leur taux a augmenté de près de 13 points de PIB sur la période (de 27,9 % à 40,5 %)². La forte croissance à très long terme s'est, dans beaucoup de pays, produite au cours des années soixante et soixante-dix. Car dans un certain nombre d'entre eux, le taux depuis les années quatre-vingts a eu tendance à se stabiliser (Allemagne ou même France), ou à connaître d'amples fluctuations sans guère de tendance apparente (Suède). En France, l'évolution depuis vingt ans est également très faible (à travers quelques fluctuations), comparée à la très forte croissance de l'avant 1985 (graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en France de 1959 à 2005 (en %)



Source : Insee. Il y a trois courbes qui correspondent à trois « bases » de la comptabilité nationale (cf. la suite du texte pour l'exploitation de ces « bases »).

On remarque que la hiérarchie entre pays est sinon pérenne, du moins extrêmement durable : c'est depuis plus de trente ans que cette situation se manifeste. Il ne s'agit donc pas de petites différences que des évolutions conjoncturelles, ou même de moyen-long terme, sont susceptibles de faire varier. Le taux d'autres pays développés pourrait être présenté. Cela ne ferait que confirmer l'extraordinaire largeur du spectre. En réalité, le taux de prélèvements obligatoires fait partie des indicateurs économiques et sociaux les plus variables d'une société à l'autre.

² Source : OCDE : *Statistiques des recettes publiques. 1965-2004, 2005.*

C'est d'un ensemble de ces faits : très grand usage (et usage croissant) de l'indicateur ; effort marqué pour le mesurer correctement ; très grande différence d'un pays à l'autre, que la réflexion doit partir. Ce sujet n'est pas nouveau : d'une façon ou d'une autre, un certain nombre de travaux l'ont étudié au cours des dix dernières années, et le présent rapport s'appuie sur eux. Il aborde successivement quatre sujets.

D'abord, il convient de préciser ces définitions et conventions qui permettent de mesurer effectivement le taux. Ce n'est pas seulement pour saluer le travail des experts, ni même pour souligner l'extrême difficulté d'obtenir une mesure standardisée. C'est aussi pour apprécier un ordre de grandeur de l'incertitude qui provient de ces difficultés de mesure, et conclure qu'il est beaucoup plus faible que les écarts qui sont effectivement observés entre pays. Autrement dit, ces écarts ne relèvent pas d'abord d'incertitudes de mesure ; leur source doit être recherchée ailleurs.

Le taux est sans doute le plus pertinent pour caractériser le niveau des prélèvements obligatoires mais il est aussi essentiel pour apprécier le niveau de la dépense publique, même si celle-ci ne s'y réduit pas. Il n'empêche que les prélèvements obligatoires ne peuvent se comparer d'un pays à un autre sans prendre en considération les dépenses qu'ils financent, c'est-à-dire en tenant compte de la place des services publics et des transferts sociaux dans l'économie du pays. La deuxième partie évoquera aussi l'intérêt qu'il peut y avoir à compléter l'étude des seuls prélèvements par une analyse des dépenses en niveau, par nature et en termes d'efficacité.

Dès lors que le versant des dépenses est reconnu, une typologie des dépenses comme celle qui est présentée dans la troisième partie permet de caractériser la principale raison des écarts : elle réside dans les choix que retient chaque société pour financer les dépenses de protection sociale : maladie, retraite, famille, chômage, etc. Cette partie se conclut en récapitulant les quatre sources principales des écarts figurant sur le graphique 1.

Structurels, caractérisant chaque société, les choix de financement de la protection sociale ne font pas qu'expliquer largement les écarts entre valeurs des taux de prélèvements obligatoires. Ils ont aussi des répercussions profondes sur la société d'une part, les systèmes ainsi financés, d'autre part. Le présent rapport n'entend ni défendre ni critiquer l'ampleur des prélèvements obligatoires. Il vise à délimiter le périmètre de ces derniers et d'identifier les raisons principales pour lesquelles ils diffèrent d'une société à une autre.

Chapitre I

Le taux de prélèvements obligatoires : concept, mesure et évolution

Il faut d'abord s'interroger sur le concept et sa mesure. Il se pourrait en effet qu'en dépit des efforts des experts, il soit presque impossible d'aboutir à une mesure comparable, et que tout ou partie des différences du graphique soient imputables à un défaut de mesure. Auquel cas, il faudrait s'interroger sur la pertinence de cet indicateur.

Il est vrai que la mesure est difficile, conventionnelle, et conduit à des écarts proprement conceptuels ou statistiques entre pays, ou au cours du temps dans un même pays. Préciser la définition, les conventions de mesure et tenter d'en estimer l'impact quantitatif a fait l'objet de quelques analyses au cours des dernières années. Et l'on trouvera, en annexe, une analyse très détaillée, qui s'inspire assez largement du premier chapitre du récent rapport du Conseil économique et social sur le sujet³, et dont cette première partie est un extrait synthétique.

³ Conseil économique et social : *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, avis adopté le 23 novembre 2005 sur le rapport de M. Philippe Le Clézio, 2005, JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 22 du 30 novembre 2005.

I - Définition

Les prélèvements obligatoires représentent la part du revenu national ou du produit intérieur brut qui transite par un processus de perception et d'affectation collectives et obligatoires. Leur diversité, la multiplicité des agents économiques chargés de les établir et de les recouvrer rendent leur définition et leur classification particulièrement difficiles, tant sur le plan juridique que sur le plan économique. Ces difficultés sont encore accrues lorsqu'on entreprend d'établir des comparaisons entre plusieurs États dont les modes d'organisation, les systèmes fiscaux et les principes de comptabilité nationale, aussi proches soient-ils, n'en demeurent pas moins hétérogènes.

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition précise des « *prélèvements obligatoires* » (ou, dans son vocabulaire, des « *recettes fiscales* ») : il s'agit des versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des administrations publiques (au sens de la comptabilité nationale), sous réserve, d'une part, que ceux-ci résultent non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte mais d'un processus collectif de décision concernant les modalités et le montant des débours à effectuer, et, d'autre part, qu'ils ne comportent pas de contrepartie directe. Cette définition repose ainsi sur la combinaison de trois critères fondamentaux :

- La **nature des flux**, qui doivent correspondre à des versements effectifs, c'est-à-dire réellement opérés ;
- Les **destinataires de ces versements**, à savoir uniquement les administrations publiques (y compris les institutions européennes) ;
- Leur **caractère non volontaire**, qui suppose l'absence de choix des conditions et du montant des versements ainsi que l'inexistence d'une contrepartie immédiate en espèce ou en nature. Selon le guide d'interprétation de l'OCDE, « *les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ses versements* ». Par dérogation à ce principe, sont comptabilisées au titre des prélèvements obligatoires toutes les cotisations sociales obligatoires même si elles donnent droit à des prestations plus ou moins liées à ces versements (en matière de retraite et de chômage notamment).

Au sein de l'Union européenne, même si les impôts et les cotisations sociales y sont définis selon des critères précis et contraignants pour les Etats, la notion de « *prélèvements obligatoires* » elle-même ne figure pas, à proprement parler, dans le Système européen de comptabilité nationale défini en 1995. Selon l'INSEE (cf. son dictionnaire en ligne sur son site Internet), ils correspondent à la somme des « *impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques⁴ et les institutions européennes* », déduction faite des « *montants dus non recouvrables* ». L'Institut rappelle que :

- 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)* » ;
- Les cotisations sociales sont « *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* ».

II - Conventions de mesure

Cette définition, qui est claire, doit être complétée par des conventions pour être entièrement opérationnelle. Les principales d'entre elles, détaillées dans l'annexe, sont au nombre de cinq.

D'abord, on ne retient au titre de prélèvements obligatoires que les versements effectués au profit non pas du seul État mais de l'ensemble des administrations publiques (APU) : État et organismes divers d'administration centrale (ODAC), administrations publiques locales (APUL), administrations de sécurité sociale, y compris les régimes complémentaires obligatoires de retraite et assurance-chômage (ASSO). En pratique, une unité institutionnelle doit être classée dans le secteur des APU 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 est important car :

⁴ Selon la définition qu'en donne l'INSEE, on regroupe sous le vocable d'« *administrations publiques* » l'« *ensemble des unités institutionnelles dont le fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires* ».

- Il permet d'exclure des APU des unités non marchandes déterminant librement leur politique et dont les principales ressources proviennent de la gestion d'un patrimoine privé (fondations, associations) mais aussi des unités privées largement « *subventionnées* » par un financement public (agriculteurs, médecins) ;
- Il s'ajoute au critère d'obligation pour écarter des régimes d'assurance maladie complémentaires tels que les sociétés mutualistes ou les institutions de prévoyance qui n'entrent pas dans ce champ, même si un accord d'entreprise rend la cotisation obligatoire pour le salarié et si le montant de celle-ci n'est pas fonction de l'état de santé de l'assuré. 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 l'adhésion y est volontaire et ils ne sont pas organisés, contrôlés ni financés par les pouvoirs publics.

En second lieu, seuls les prélèvements publics « obligatoires » sont retenus, ce qui paraît satisfaisant. Et l'on pourrait croire que l'ensemble des prélèvements effectués au profit de l'Etat et des collectivités territoriales sont inclus dans les prélèvements obligatoires. Ce n'est toutefois pas entièrement vrai : certains d'entre eux ne sont, en effet, pas considérés comme obligatoires soit parce qu'ils correspondent à une décision « *volontaire* » de la part de celui qui les acquitte, soit parce qu'ils sont la contrepartie d'un service rendu. De sorte que les prélèvements obligatoires sont un sous-ensemble plus ou moins déterminant des recettes publiques totales selon les pays.

Le cas le plus important vient de ce que certains « *impôts* » ou « *taxes* » correspondent à la rémunération d'un service précis ou identifiable par l'administration, leur montant étant en rapport avec ce dernier. L'opération est alors traitée en achat de service marchand. Il en est ainsi 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 également considérée comme la rémunération d'un service précis et identifiable produit par l'administration, dont le montant est en rapport avec ce service (4 Md€ en 2004). Elle est donc traitée en achat de service marchand et n'apparaît pas dans les prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, un certain nombre de ressources de l'Etat et des collectivités locales - les dons, legs et fonds de concours, les produits des ventes de certains biens et services, les revenus des prêts et participations financières, etc. -, quoique figurant dans leurs budgets, ne font pas partie à juste titre des prélèvements obligatoires. C'est d'ailleurs ce qui explique en grande partie que le poids des dépenses publiques dans le PIB (53,7 % en 2005) soit supérieur au taux de prélèvements obligatoires (43,8 %) : elles peuvent, en effet, être financées d'une part par une production marchande et des ventes résiduelles, des paiements partiels des ménages, des revenus de la propriété, des cotisations sociales imputées et d'autres transferts (amendes, coopération internationale, ...) qui portent à 50,7 % du PIB le taux de recettes publiques, mais aussi d'autre part par le déficit public (3,0 %) ⁵.

Il convient enfin de souligner la difficulté d'apprécier dans quelle mesure des systèmes d'assurance doivent être classés dans les prélèvements obligatoires. On peut citer l'exemple de l'assurance-maladie en Suisse. Les cotisations des ménages y sont versées à des assureurs privés ; ces ménages ont par ailleurs le choix entre une pluralité d'assureurs placés en situation concurrentielle. Mais l'adhésion est obligatoire ; les assureurs ne peuvent opérer de sélection (ils ne peuvent pas procéder à un examen de santé) et ne peuvent établir leur tarif en fonction du risque (par exemple en tenant compte de l'âge). Le panier de biens assurable est fixé par l'État. Ces caractéristiques – qui éloignent les contrats de la logique assurantielle pure – justifient que l'OCDE classe les dépenses de l'espèce dans les prélèvements obligatoires.

Troisièmement, sont exclues des prélèvements obligatoires les cotisations sociales « fictives » ou « imputées ». De quoi s'agit-il ? Les prestations sociales dont bénéficient les ménages sont versées, pour leur plus grande part, par les administrations de sécurité sociale (ASSO) et sont financées par les cotisations sociales effectives. Mais une fraction des prestations, certes plus modeste mais qui peut être significative, est versée par les employeurs eux-mêmes sans qu'un organisme tiers soit impliqué. Leur financement repose sur des cotisations du personnel et sur une contribution de l'employeur qui doit assurer l'équilibre du compte. Figurent notamment dans cette catégorie, en France, les régimes des salariés de la fonction publique d'État et de certaines grandes entreprises publiques.

⁵ « Les comptes des administrations publiques en 2005 », *INSEE première* n°1078, INSEE, mai 2006.

Ces contributions sont retracées, dans les comptes de la Sécurité sociale comme dans les comptes nationaux, sous l'appellation de cotisations « *fictives* » (ou « *imputées* »). Elles représentent en France en 2004 près de 15 % des cotisations sociales effectives, soit 15 Md€: elles correspondent au coût pour l'employeur de cette couverture sociale spécifique. En additionnant cotisations effectives et cotisations imputées on peut calculer le coût global de la protection sociale d'une manière identique pour tous les pays, quelles que soient les modalités pratiques des prélèvements sociaux. Mais les cotisations imputées ont ceci de particulier qu'elles n'apparaissent pas en tant que telles dans les prélèvements obligatoires dans la mesure où ces financements ne transitent pas par une ASSO. On voit que l'ampleur des prélèvements obligatoires est susceptible de beaucoup varier, d'un pays à l'autre, selon la part occupée par les prestations directes d'employeurs dans les régimes de protection sociale, qu'il s'agisse de maladie ou de retraite. Plus leur importance est grande, plus le taux de prélèvements obligatoires s'en trouve allégé. En matière de santé, le recours aux régimes d'entreprise est précisément la norme aux États-Unis puisque plus de 65% des Américains de moins de 65 ans sont assurés par leur employeur ou par celui d'un membre de leur famille⁶.

Quatrièmement, les prélèvements obligatoires sont marqués par l'organisation institutionnelle des prestations, c'est-à-dire qu'une partie d'entre eux émanent des administrations elles-mêmes. Là encore cela mérite une petite explication. Certaines catégories de prélèvements ne sont pas opérées sur l'activité économique marchande mais proviennent des APU et sont donc financées, directement ou indirectement, par d'autres prélèvements obligatoires :

- Le financement est direct lorsqu'une APU verse des impôts ou des cotisations : par exemple, si une APU achète des produits comme consommations intermédiaires, elle supporte la TVA, et ce versement est inclus dans les prélèvements obligatoires ; c'est une dépense pour une APU au profit d'une autre qui, faute de consolidation, majore d'autant le « *poids* » des APU dans le PIB ;
- Le financement est indirect dans le cas de certains prélèvements obligatoires qui ne sont, en réalité, que la reprise, par les APU, de sommes qu'elles ont précédemment versées à d'autres agents économiques : en font ainsi partie les traitements des fonctionnaires, financés par le produit général des prélèvements

⁶ Ce système soumet à de fortes tensions les entreprises dont le ratio démographique jeunes/vieux, ou salariés/retraités est faible : elles sont de ce fait « handicapées » par rapport à leurs concurrentes, « jeunes » ou venant de se créer.

obligatoires, qui donnent eux-mêmes prise à de nouveaux flux de prélèvements obligatoires et, en particulier, aux cotisations sociales, à l'impôt sur le revenu et aux impôts sur les biens et services que payent les fonctionnaires.

Dans les deux cas, on enregistre ainsi des doubles comptabilisations qui peuvent fausser, parfois de manière considérable, les appréciations portées sur le niveau ou l'évolution des prélèvements. A titre d'exemple, on pourrait imaginer que les pouvoirs publics décident de verser aux fonctionnaires des traitements certes plus faibles mais nets d'impôts sur le revenu ou de supprimer les cotisations prélevées sur certaines prestations sociales, en diminuant d'autant le montant de ces dernières : les prélèvements obligatoires enregistreraient alors une chute mécanique spectaculaire sans que cela ait d'incidence sur le revenu disponible des agents (même si les effets psychologiques et sociaux éventuels, en particulier lors de la transition vers ce nouveau mode de rémunération, ne doivent pas être occultés). L'OCDE constate d'ailleurs que « *les niveaux les plus élevés du montant total des impôts versés sur les transferts sociaux sont observés au Danemark et en Suède, qui sont les deux pays classés en tête pour leur rapport impôts/PIB alors que les pays ayant les niveaux les plus faibles d'imposition des transferts sociaux (Mexique, Corée, Japon, Etats-Unis) sont ceux dont les rapports impôts/PIB sont les plus faibles. Cela laisse supposer que la suppression des différences entre les pays en matière de traitement fiscal des transferts sociaux réduirait probablement l'éventail des rapports impôts/PIB qui sont observés dans l'ensemble de la zone de l'OCDE* »⁷.

On notera que par ce mécanisme le taux de prélèvements obligatoires est, en France, toutes choses égales d'ailleurs, minoré du fait qu'aucune prestation familiale n'est soumise ni à l'impôt sur le revenu ni à la CSG, même lorsqu'elle est proche d'un salaire comme l'allocation parentale d'éducation (APE). De même, il est tiré vers le bas du fait, par exemple, que les majorations de retraites lorsqu'on a élevé au moins trois enfants ne sont pas imposables.

Enfin, cinquième convention, ce que l'on nomme les « dépenses fiscales » vient en déduction des prélèvements obligatoires. Les dépenses fiscales, qualifiées également d'aides ou subventions, voire plus péjorativement (mais peut-être plus clairement pour le profane...) de « niches », constituent ce que le Conseil des impôts a appelé « *la fiscalité dérogatoire* »⁸. Celle-ci regroupe un ensemble de dispositions qui vont

⁷ « *Impôts versés sur les transferts sociaux* », étude de l'OCDE, 2006.

⁸ Conseil des impôts : *La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales*, XXI^{ème} rapport au Président de la République, *Les éditions des journaux officiels*, 2003.

des exonérations aux crédits d'impôt, en passant par divers mécanismes affectant le calcul de l'impôt. Ces dépenses fiscales représentent en fait, en règle générale, une moindre recette pour l'Etat. La plupart des mesures dérogatoires ont, en effet, pour conséquence de réduire l'impôt acquitté par le contribuable jusqu'à éventuellement l'annuler. Plus rarement, d'autres mesures peuvent donner lieu, le cas échéant, à un versement effectif du Trésor public : il ne s'agit plus alors seulement, pour l'Etat, d'une moindre recette mais d'une dépense effective.

Dans son XXI^{ème} rapport (*op. cit.*), le Conseil de impôts dégageait un certain nombre de conclusions générales. Selon lui, les dépenses fiscales souffraient d'une qualification imprécise (car elles étaient définies par rapport à une norme fiscale, en partie conventionnelle et susceptible de varier dans le temps) ; elles étaient souvent sous-évaluées (et d'ailleurs seul leur effet individuel était estimé et non leur effet global) ; et elles avaient tendance à se développer et s'enchevêtrer au cours du temps. Par ailleurs, en plus des dépenses fiscales *stricto sensu*, il conviendrait de tenir compte des dispositifs dérogatoires concernant les prélèvements locaux et sociaux, qui sont de même nature (par exemple les allègements de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires relèvent exactement de la même analyse). D'une façon générale, l'existence de toutes ces dérogations fiscales et sociales pose question quant à la cohérence de l'action publique et à la lisibilité des dispositifs d'aide aux yeux mêmes de leurs bénéficiaires.

Le Conseil des impôts évaluait à plus de 50 Md€ en 2003 (54,8 en 2005, selon la Cour des comptes) le coût des dépenses fiscales faisant l'objet d'une estimation, soit 20 % des recettes fiscales nettes de l'État et plus de 3 % du PIB. D'une façon générale, le nombre et l'ampleur des dépenses fiscales recensées, variables selon les pays, expliqueraient une partie, mais assez modeste (moins de 2 points), des écarts relevés entre pays quant au poids des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale⁹.

*

* *

C'est avec toutes ces conventions que les prélèvements obligatoires sont estimés à 752,2 Md€ en France en 2005. C'est le numérateur du taux. Au dénominateur, figure la richesse produite au

⁹ Le traitement, en comptabilité nationale, de cette forme particulière de dépense fiscale qu'est le crédit d'impôt devrait être harmonisé et homogénéisé entre pays avec l'entrée en vigueur vers 2010 du nouveau système comptable (le « SCN2008 ») : le crédit d'impôt sera une dépense, et non comme aujourd'hui partiellement une dépense fiscale, ce qui augmentera les prélèvements obligatoires.

cours d'une année, richesse qui est mesurée, dans le cadre de la comptabilité nationale, par le produit intérieur brut (PIB). Là encore, définition précise et conventions explicites sont nécessaires pour mesurer ce dénominateur, et ces imprécisions inévitables dans la mesure du PIB rejaillissent sur celle du taux de prélèvements obligatoires (et d'ailleurs, ce sont ces imprécisions du dénominateur qui jouent le plus sur celle du taux). Voici les principales de ces imprécisions.

La mesure de la production, qui fait l'objet d'une harmonisation très poussée entre les pays, est néanmoins sujette à certaines variations. Elles tiennent d'abord à une marge, inévitable, d'interprétation des directives internationales ou européennes, par les instituts de statistique nationaux. Elles résultent ensuite, et ce second aspect est plus important, d'une mesure imparfaite du non marchand : le PIB ne se limite pas en effet aux activités marchandes, mais recouvre aussi le non-marchand, en valorisant les activités des APU par la somme de leurs coûts de production, soit la rémunération de leurs salariés augmentée des consommations intermédiaires, des impôts liés à la production (nets des subventions) et des amortissements. Enfin, il faut mentionner que l'évolution des architectures comptables (et des bases dans lesquelles les comptes sont évalués) entraînent des ruptures temporelles ; la « *rétropolation* » des comptes (selon le cas dans la nouvelle architecture, ou dans la nouvelle base) vise à surmonter ce défaut, mais elle est parfois difficile, et souvent limitée dans le temps.

Quelles que soient les conventions, mesurer les grandeurs économiques, telles que les retrace la comptabilité nationale, est très exigeant pour le système d'information. Cela a deux ordres de conséquences. D'abord, il est plus facile de mesurer les phénomènes par des indices d'évolution annuelle (certains étant obtenus par sondage), de sorte que les grandeurs ne sont pas évaluées en montant chaque année, mais une année seulement, l'année de base, et que pour les autres, ce sont ces indices appliqués à cette base qui fournissent l'estimation. Or cette base doit être de loin en loin réestimée, ne serait-ce que pour tenir compte des derniers développements du système d'information. D'où des « *changements de base* » ; c'est à leur occasion que certaines modifications sont faites, par exemple pour se mettre davantage en conformité avec les recommandations internationales, et, tout spécialement, les règlements européens. En second lieu, la nécessité de fournir des estimations rapides, avant même que toutes les informations (en particulier en provenance des entreprises) soient entièrement disponibles, conduit à produire d'abord des estimations provisoires, puis semi définitives, puis définitives, des comptes. L'incidence de ces deux caractéristiques statistiques fondamentales, les changements de base et la révision des comptes, n'est pas négligeable.

A titre d'exemple et sans entrer dans les détails, le dernier changement de base (c'est-à-dire le passage de la base 1995 à la base 2000), s'est traduit notamment par une petite baisse du niveau des prélèvements obligatoires (-2,4 %), et surtout par une hausse de plus d'un point de pourcentage, chaque année, du niveau du PIB. Il en résulte que le taux de prélèvements obligatoires est, dans la nouvelle base, inférieur de 0,8 point en moyenne (sur les neuf années 1995 à 2003 où il existe dans les deux bases) à ce qu'il était dans l'ancienne, et qu'une année donnée cet écart peut atteindre deux points. Mais le mouvement temporel, hausse du taux de 1995 à 1999 puis baisse, est retracé de la même façon. Tant les écarts de niveaux que la similitude des profils d'évolution se voient sur le graphique 2, qui retrace l'évolution du taux sur très long terme, à travers les trois dernières bases de la comptabilité nationale (1980, 1995, 2000).

Il faut insister, à ce propos, sur la très grande difficulté d'interpréter les évolutions conjoncturelles du taux de prélèvements obligatoires. Car son numérateur et son dénominateur ne réagissent pas de façon parallèle aux inflexions de la conjoncture, ceci résultant de dispositions institutionnelles (par exemple, l'impôt sur le revenu en France étant assis sur les revenus de l'année précédente imprime au numérateur du taux une dépendance à cette année que le dénominateur n'a pas). En outre, ces dispositions institutionnelles étant spécifiques à chaque pays, cette dépendance complexe à la conjoncture est également spécifique, ce qui introduit (sans compter que les différents pays peuvent être à des stades différents du cycle conjoncturel) un élément d'incertitude supplémentaire dans la comparabilité entre pays, et du montant et de l'évolution de court terme des taux.

III - Du bon usage de la valeur du taux

A l'issue de l'ensemble de cette construction conceptuelle et statistique, les 752,2 Md€ de prélèvements obligatoires en 2005 doivent être rapportés aux 1710,0 Md€ de PIB, ce qui permet de conclure que le taux de prélèvements obligatoires s'est établi en France en 2005 à 44,0 %. Sur une très longue période, il s'est fortement accru puisqu'il s'élevait à environ 30 % vers 1960 (graphique 2), mais depuis vingt ans, il oscille entre 41,4 % (1992) et 44,9 % (1999), soit dans une bande étroite de 3,5 points, sans tendance nette à s'accroître ou à diminuer. Les prélèvements obligatoires se décomposent en trois grandes parties selon leur destination : ceux au profit des administrations de sécurité sociale, qui sont les plus importants, presque la moitié du total (47,9 % en 2005) ; puis ceux au profit de l'État et des organismes divers d'administration centrale, un gros tiers (38,9 %) ; et, loin derrière, 12,6 %, ceux au profit

des administrations publiques locales (les prélèvements obligatoires au profit de l'Union européenne constituent une quatrième catégorie, de poids très faible : 0,6 % du total).

Les différentes conventions présentées ci-dessus ont deux effets : elles jouent un rôle sur la valeur du taux de prélèvements obligatoires d'un pays donné ; et, en second lieu, comme elles ont une incidence variable selon le pays, elles pèsent sur la comparabilité des taux entre pays. Elles constituent donc une première source d'interprétation des écarts entre eux. Quelle est son ampleur ? Il est évidemment difficile de l'estimer avec précision, et les deux aspects sont d'ailleurs à séparer : les conventions peuvent avoir un effet notable sur la valeur du taux dans tous les pays, et donc n'en avoir que peu sur les écarts entre eux. En se limitant aux effets sur les écarts, les quelques éléments partiels présentés plus haut conduisent à penser qu'ils ne devraient pas dépasser deux points.

On peut en tirer les conséquences suivantes.

- Pour effectuer et commenter utilement les comparaisons internationales entre les taux de prélèvements obligatoires il faut davantage s'attacher à l'analyse de l'évolution des écarts plutôt que d'en constater de manière trop sommaire l'existence. Les écarts peuvent pour partie, qui ne saurait excéder deux points, trouver leur origine dans les conventions appliquées pour leur calcul par les Etats. Au-delà, ces écarts ne peuvent s'expliquer que par des raisons plus structurelles.
- Pour commenter l'évolution du taux de prélèvements obligatoires qui constitue l'indicateur principal de la dépense publique d'un pays, il faut faire preuve de prudence et de précaution. Il ne serait pas raisonnable de vouloir porter un jugement pertinent et utile sur les évolutions qui se mesurent généralement en dixièmes de points sans que ce jugement ne soit fondé sur une analyse sérieuse, fine et approfondie des causes qui en sont à l'origine.

Chapitre II

Raisonner sur les prélèvements et sur eux seuls ?

Réfléchir, au-delà de la mesure, sur le fond des prélèvements obligatoires est assez fréquent, soit de la part des économistes, soit de la part des organisateurs de ces prélèvements : selon le cas, c'est plutôt un point de vue théorique, ou un point de vue institutionnel et pratique qui est privilégié. A ne considérer que les seuls prélèvements, deux grandes questions font l'objet d'investigations : existe-t-il une limite au prélèvement global ? Quelle est l'architecture des prélèvements, et comment la juger ? Ces deux questions, au-delà des constats, peuvent nourrir des projets de réforme, ou des réformes effectives. Elles peuvent aussi avoir un certain impact sur le niveau et les écarts des taux de prélèvements entre pays. D'où l'intérêt de les évoquer ici.

I - Limite au prélèvement global ?

L'existence éventuelle d'un plafond au prélèvement global est souvent abordée à partir de la « *loi de Laffer* » selon laquelle des taux de prélèvements trop lourds détruisent la base sur laquelle ils sont établis. Au point qu'ils peuvent même aboutir à des montants de prélèvements plus faibles que ceux qui pourraient être obtenus avec des taux plus modérés : c'est ce qu'expriment en raccourci l'une ou l'autre des deux formules « *trop d'impôt tue l'impôt* », ou « *les hauts taux tuent les totaux* ».

Une pression socio-fiscale excessive exercerait, en effet, une influence négative sur les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement, et l'on a là la première manifestation d'un raisonnement constant chez les économistes et sans aucun doute exact : qu'ils soient excessifs ou non, des prélèvements créent des « *distorsions* », c'est-à-dire que loin d'être limités au financement des dépenses publiques, ils modifient en même temps les comportements des agents économiques. C'est d'ailleurs ce raisonnement qui fonde la recherche d'une optimalité de l'architecture des prélèvements (cf. ci-dessous). Dans le cas présent, les « désincitations » que pourrait créer une pression socio-fiscale excessive auraient pour conséquence de réduire l'activité économique (c'est-à-dire l'assiette taxable) dans des proportions telles que son produit s'en trouverait finalement diminué.

Ces tendances pourraient être perçues notamment au travers des mouvements de résistance (fraude, évasion fiscale, réduction de l'activité productive ou « *abstention fiscale* », etc.), de protestation voire de révolte que sont susceptibles d'engendrer les hausses de prélèvements obligatoires ou simplement leur niveau dès lors que celui-ci est jugé excessif. Elles peuvent aussi se traduire par des expatriations de salariés, des désinvestissements ou des délocalisations d'entreprises : la réduction de l'assiette taxable est en effet susceptible d'être encore plus marquée dans un monde ouvert, où les contribuables peuvent émigrer¹⁰.

Il n'y a aucun consensus parmi les économistes sur l'effectivité de cette loi, ni même s'il est pertinent de poser la question en ces termes où, notamment, on risque de négliger ou de sous-estimer l'effet des contreparties de cette pression socio-fiscale forte ou excessive, c'est à dire les dépenses qu'elle permet de financer. Mais cette thèse d'une limite au prélèvement global a ses partisans et présente d'ailleurs une évidence psychologique difficilement niable. A titre d'exemple, les sondages d'opinion conduits pour le ministère chargé des affaires sociales depuis plusieurs années livrent des informations intéressantes, mais parfois difficiles à concilier. Ainsi, une fois informés que le quart du revenu national est consacré au financement de la protection sociale, 57 % des Français jugent cette proportion « *normale* », proportion qui s'est

¹⁰ Sur les conséquences d'être dans une économie ouverte sur l'optimalité de l'impôt sur le revenu, cf. Laure Simula et Alain Trannoy : « L'impact du vote avec les pieds sur le barème d'imposition optimale du revenu », *Revue économique*, vol. 57, n°3, mai 2006. Les trois effets principaux du fait d'être dans une économie ouverte dégagés par cette analyse théorique sont les suivants : « *il limite les marges de redistribution au sein de la population [car les prélèvements sont davantage bornés], il relâche la pression fiscale sur les agents les plus talentueux et la reporte en partie sur les classes moyennes insuffisamment talentueuses pour quitter le pays.* »

renforcée de manière continue depuis l'an 2000. Leur attachement à son caractère public n'empêche cependant pas qu'une faible minorité seulement des personnes interrogées soit prête à cotiser davantage pour maintenir le niveau de prestation sociale, et cette réticence s'est plutôt accrue depuis 2000 (la réticence est davantage marquée pour le financement des allocations familiales et des allocations chômage que pour les autres prestations sociales : de l'ordre de 25 % des ménages sont prêts à cotiser davantage pour les premières contre 33 % et 40 % pour les secondes)¹¹.

Il est probable que la limite à la pression fiscale et sociale est très variable selon le contexte économique, social ou politique, et même technique : l'utilisation de modalités telles que l'imposition indirecte ou la retenue à la source rend moins perceptibles donc plus supportables des prélèvements supplémentaires.

Au total, il est certainement difficile de définir et d'estimer un niveau maximal de pression socio-fiscale : si cette limite existe sans doute, il n'est guère aisé de dire où elle se situe ni surtout si elle est d'ores et déjà atteinte dans un pays donné. Cette question renvoie à des considérations d'ordre à la fois économique, psychologique et politique. Plus précisément, le sentiment de limite doit, c'est une hypothèse que l'on peut formuler *in fine*, être lié à trois éléments, qui tous trois mettent en jeu le volet des contreparties des prélèvements :

- il doit dépendre de l'individualisation du « *retour* », c'est-à-dire du service financé par le prélèvement : il serait plus marqué, alors, pour les prélèvements non contributifs ;
- il doit se nourrir du doute quant à la « *justice* » des dépenses et services financés, notamment leur efficacité en termes de redistribution (redistribution opérée par les dépenses, et pas seulement par les prélèvements), mais aussi de l'existence et de la connaissance d'abus ;
- il doit enfin être lié à la gestion des organismes publics qui fournissent le service financé : qualité du service rendu, efficience des différentes administrations publiques.

¹¹ Source : BVA-opinion : « *Suivi barométrique de l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale, de la précarité, de la famille et de la solidarité* », enquête réalisée à la demande de la DREES auprès de 4 000 personnes de 18 ans et plus du 6 mars au 28 avril 2006. Cf. Pierre Boisselot : « L'évolution des opinions des Français en matière de santé, de handicap, de famille, de retraite, de pauvreté et de protection sociale entre 2000 et 2005 », *Dossiers solidarité et santé*, n°2, DREES, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, avril-juin 2006.

II - L'architecture des prélèvements

La deuxième grande question que se sont posée les économistes et les responsables des prélèvements a trait à leur multiplicité, leur importance respective, leur architecture d'ensemble. Les prélèvements sont en effet très nombreux et la liste exhaustive qui figure en annexe (tableau A1) ne peut manquer d'impressionner et de susciter des envies de réforme, de suppression, de simplification. En les regroupant en une dizaine de postes, on peut en avoir l'image synthétique fournie par le tableau 1.

Tableau 1 : Evolution de l'importance de différents prélèvements sur dix ans

	En proportion du PIB (%)		En proportion du total des prélèvements obligatoires (%)		Montant en 2005 (Md€)
	1995	2005	1995	2005	
Taxe sur la valeur ajoutée	7,4	7,4	17,3	16,7	125,8
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	1,8	1,4	4,3	3,2	24,3
Impôt sur le revenu	3,6	2,9	8,4	6,6	49,4
Impôt sur les sociétés	1,9	2,5	4,4	5,6	42,4
Taxe professionnelle	1,4	1,2	3,4	2,8	20,7
Taxes foncières	1,0	1,2	2,4	2,6	19,9
Taxe d'habitation	0,7	0,7	1,6	1,5	11,3
Contribution sociale généralisée	1,2	4,2	2,8	9,6	72,0
Cotisations sociales effectives	18,2	16,0	42,7	36,4	273,9
Autres	5,4	6,6	12,7	15,0	112,5
Total	42,7	44,0	100	100	752,2

Source : INSEE

Chaque prélèvement peut être rapporté au PIB, ou à l'ensemble des prélèvements obligatoires : ce sont deux façons distinctes, mais qui livrent des conclusions voisines, d'apprécier leur importance. Ce sont les cotisations sociales effectives qui constituent le prélèvement le plus notable, un gros tiers du total. Comme on le sait leur importance a beaucoup décliné depuis le début des années quatre-vingt-dix, conséquence notamment de la montée en puissance de la CSG, qui représente maintenant 10 % des prélèvements. Si l'on additionne cotisations effectives et CSG, on approche du financement de la protection sociale, qui représente donc une petite moitié (46 %) de l'ensemble des prélèvements, ou un cinquième (20,2 %) de la richesse nationale. Toute

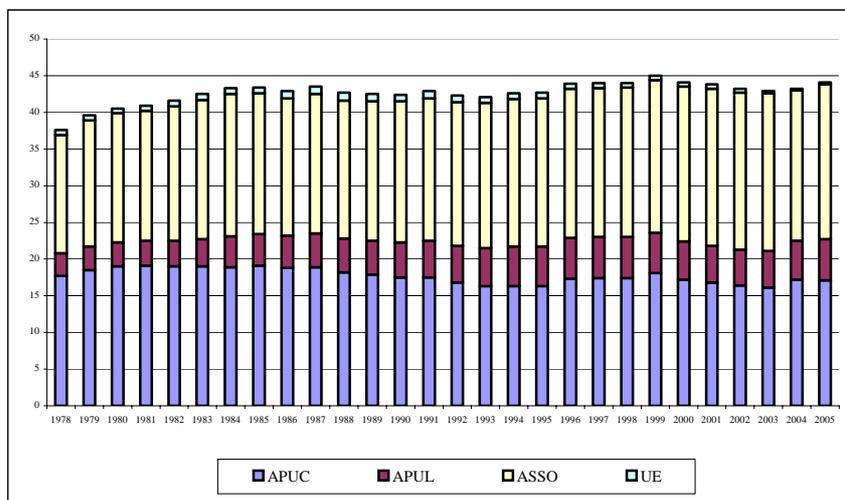
réflexion sur les prélèvements, leur évolution dans le temps comme leur comparaison entre pays, doit donc identifier ce qui relève du financement de la protection sociale.

Parmi les impôts, c'est l'impôt indirect, et singulièrement la TVA, qui en occupe la place la plus importante, assez stable depuis dix ans. L'impôt direct est beaucoup plus modeste, et celui sur le revenu a nettement diminué depuis dix ans, conséquence de la politique volontaire menée sur ce point, tandis que celui sur les sociétés s'est au contraire accru. Enfin, pris ensemble, les trois impôts locaux « classiques », taxes professionnelle, foncière et d'habitation, pèsent autant aujourd'hui qu'en 1995 (environ 3 % du PIB).

Détailler les prélèvements non plus par prélèvement mais par sous-secteur des APU destinataire confirme l'importance croissante du financement de la protection sociale (graphique 3).

Graphique 3 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires des APU de 1978 à 2005

(en % du PIB)



Source : INSEE.

Le taux de prélèvements obligatoires à destination des ASSO est en effet passé de 15,9 % du PIB en 1978 à 21,1 % en 2005, et cette augmentation est à peu près régulière. De même les prélèvements obligatoires au profit des APUL ont-ils crû assez régulièrement, de 3,2 % du PIB à la veille des années quatre-vingt, à 5,6 % aujourd'hui. Ces deux

hausse ont été compensées, en quelque sorte, par une diminution du taux des prélèvements obligatoires au profit de l'État et des ODAC : de 17,7 % du PIB en 1978 ou 18,9 % en 1980, il est passé à 16,1 % en 2003 ou 17,1 % en 2005. Sur les six dernières années (2000-2005), choisies parce que c'est en 2000 que le taux global de prélèvements obligatoires s'est retourné et pour s'abstraire des variations conjoncturelles, la moyenne des taux est la suivante : prélèvements obligatoires globaux, 43,6 % du PIB, soit 21,2 % pour les ASSO, 16,8 % pour l'État et les ODAC, 5,2 % pour les APUL et 0,4 % pour les institutions de l'Union européenne¹²

Des analyses de ce genre peuvent être conduites non plus dans le temps, mais dans l'espace, c'est-à-dire entre pays. En 1965 comme en 2003, le taux de prélèvement global en France est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE et même, mais à un degré beaucoup moindre, à celle des onze pays de la zone euro, tous pays qui partagent la même monnaie, les mêmes taux d'intérêt et taux de change, une politique commerciale voisine vis-à-vis du reste du monde et dont les périmètres d'intervention des administrations publiques sont comparables (tableau 2) : on retrouve là, sous un autre angle, la constatation du graphique 1. Mais si on se limite aux prélèvements hors cotisations sociales, cette fois-ci, le taux français est très proche (1965) ou quasi identique (2003) aux deux moyennes. C'est donc l'ampleur des cotisations sociales, très différente selon les pays, qui explique l'essentiel des écarts. Comme les interventions et les prestations sociales peuvent être financées, et de façon variable selon les pays, par des impôts à côté des cotisations sociales, ce premier indice ne suffit pas à interpréter de façon sûre les différences de taux de prélèvements comme le reflet de l'ampleur de ces interventions et prestations sociales et des variations dans leur mode de financement : il faudra y revenir à partir du versant des dépenses. Mais cela constitue évidemment d'une forte présomption. Au sein des prélèvements hors cotisations sociales, le poids des impôts sur les biens et services est assez proche en France de ce qu'il est en moyenne dans les pays de l'OCDE et dans ceux de la zone euro (du moins en 2003), mais celui des impôts sur les revenus et les bénéfices est plutôt plus faible.

¹² Le tableau A2 de l'annexe permet de croiser les deux aspects, le type de prélèvement et le destinataire. Il permet ainsi d'affiner l'analyse.

Tableau 2 : Evolution du poids des prélèvements obligatoires totaux et des prélèvements hors cotisations sociales, en France, dans la zone euro, et dans l'OCDE

	En proportion du PIB (%)					
	1965			2003		
	France	Zone Euro (hors France)	OCDE	France	Zone Euro (hors France)	OCDE
Prélèvements globaux	34,5	26,2	25,8	43,4	39,0	36,3
Dont :						
- cotisations sociales	11,8	6,5	4,7	16,4	12,3	9,5
- Prélèvements hors cotisations sociales	22,7	19,7	21,0	27,0	26,8	26,8
Dont :						
- Impôts sur les revenus et bénéfices	5,5	7,5	9,0	10,1	11,4	12,6
- Impôts sur les biens et services	13,2	10,0	9,6	11,1	11,9	11,5

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2004, 2005*. Pour les pays de la zone euro (hors France), il s'agit de la moyenne arithmétique.

L'ampleur respective et les modalités précises de chacun des prélèvements, les voies de réforme possibles ou souhaitables font l'objet de multiples réflexions, en particulier des commissions des finances du Parlement et du Conseil des impôts dans ses différents rapports¹³. Celle des économistes est intéressante, car elle porte souvent sur l'efficacité des prélèvements. Si l'on fait abstraction des dépenses qu'ils permettent de financer, l'efficacité des prélèvements s'apprécie à l'aune de la faiblesse des distorsions qu'ils entraînent dans l'activité et les comportements économiques. Ceci est parfaitement exprimé par F. Bourguignon et D. Bureau dans le rapport du Conseil d'analyse économique qu'ils ont consacré à « *L'architecture des prélèvements en France* » : « *La notion d'efficacité des prélèvements se définit à volume donné des dépenses publiques et des fonctions assurées, et porte sur les distorsions plus ou moins grandes qu'une certaine structure des prélèvements [il s'agit bien*

¹³ S'agissant des prélèvements obligatoires, ce sont les rapports de 1979, 1984 et 1990 qui en traitent plus précisément. C'est dans celui de 1984 que le Conseil écrit cette conclusion qui rejoint tout à fait celles qui sont tirées ici : « *Les données de la comptabilité nationale n'ayant pas été définies dans le but d'estimer le montant des prélèvements obligatoires, il en résulte certaines difficultés de classement ou de qualification, qui conduisent à des estimations légèrement différentes selon la solution adoptée* ».

de la structure et non du montant global, donné] impose à l'ensemble de l'économie. En effet, il n'existe pas d'instrument fiscal dont l'impact pourrait être supposé limité au seul financement des interventions publiques, sans affecter simultanément les comportements des agents économiques. Si le système de prélèvements en place implique que certains facteurs de production sont inutilisés ou mal employés, ou s'il conduit à la délocalisation de certaines activités ou de certains agents du territoire, la question se pose de savoir s'il peut être restructuré de façon à éviter de tels effets ou tout au moins en diminuer l'ampleur. A montant global constant de prélèvements, une telle restructuration aurait pour conséquence d'augmenter le volume d'activité économique ou le bien-être de tout ou partie de l'ensemble des agents économiques¹⁴ ». D'où des réflexions, en grande partie normatives, issues de l'examen de la situation actuelle dans l'éclairage de la théorie de la fiscalité optimale.

L'analyse est donc essentielle dans la perspective d'une réflexion d'ensemble sur les prélèvements obligatoires. Il n'est pas question de présenter ici les diverses facettes de ces travaux. Mais on peut noter qu'ils dégagent certains consensus susceptibles de nourrir des réformes (par exemple, une des sous-optimalités unanimement dénoncées consiste en l'association, dans l'impôt sur le revenu, d'une assiette étroite et de taux d'imposition élevés, ou encore l'association de taux marginaux élevés d'imposition et d'exonérations et de dépenses fiscales¹⁵). Ils portent en particulier sur l'équilibre entre impôts directs et indirects, sur l'ampleur de la redistribution qu'opèrent les prélèvements, puisque c'est bien un des trois objectifs, avec le financement des biens et services publics et une fonction d'assurance de risques (santé, chômage, retraite) qui leur est assignée¹⁶. Les impôts locaux paraissent moins étudiés que l'impôt sur le revenu ou celui sur les sociétés, peut-être parce qu'ils sont très divers géographiquement et difficiles à synthétiser.

¹⁴ François Bourguignon et Dominique Bureau (et commentateurs) : « *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme* », rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), La Documentation française, 1999.

¹⁵ A noter à ce propos que les contribuables paraissent plus sensibles aux taux marginaux qu'aux taux moyens d'imposition.

¹⁶ La bibliographie est évidemment immense. L'accent est souvent mis sur la redistribution, par exemple par François Bourguignon (et commentateurs) : « *Fiscalité et redistribution* », rapport du CAE, La Documentation française, 1998. Ou encore par Philippe Trainar : « Comment rendre redistributifs les prélèvements obligatoires ? », in *Finances publiques et redistribution sociale* (sous la direction de Rémi Pellet), Économica, 2006. La réflexion tient aussi compte de l'extérieur : Cf. Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux (et commentateurs) : « *Croissance équitable et concurrence fiscale* », rapport du CAE, La Documentation française, 2005.

La principale raison pour laquelle il n'est pas nécessaire ici d'entrer dans l'analyse de l'architecture des prélèvements est la même que celle qui a dissuadé aussi d'étudier précisément la limite à la pression socio-fiscale globale : quelle que soit leur importance pour l'analyse des prélèvements, ces deux thèmes ne sont guère liés au sujet précis de ce rapport, c'est-à-dire que les résultats obtenus dans ces deux champs d'analyse ne sont guère susceptibles d'expliquer une part importante des différences de taux de prélèvements obligatoires entre pays.

III - Introduire les dépenses publiques dans le raisonnement

Cependant, ces thèmes permettent d'insister, l'un comme l'autre, sur une question de méthode importante. Ni l'analyse de la limite à la pression globale socio-fiscale, ni celle de l'architecture des prélèvements ne peuvent se conduire sans faire intervenir les dépenses publiques. Ceci est particulièrement net dans le cas d'une des fonctions importantes des prélèvements, favoriser une certaine redistribution. L'ampleur de la fonction redistributrice des prélèvements obligatoires, et en particulier de l'impôt sur le revenu, doit s'analyser au moins en intégrant les aides non contributives qui sont versées notamment aux ménages situés en bas de la hiérarchie des revenus (prime pour l'emploi, aides logement, RMI, etc.), mais aussi, ce qui est moins fait parce que c'est difficile, certaines des fonctions elles-mêmes que les prélèvements financent. En particulier les dépenses d'éducation, mais aussi celles d'assurance-maladie ne peuvent être ignorées puisqu'à un certain degré elles sont, elles aussi, redistributives. Cette orientation est à plus forte raison nécessaire si l'on veut réellement éclairer et expliquer les différences de taux de prélèvements obligatoires entre pays. Il est indispensable d'introduire dans la réflexion leurs emplois, ou leurs contreparties, c'est-à-dire les dépenses publiques qu'ils permettent de financer. Prélèvements et dépenses publiques, sont les deux faces de la même médaille qu'il paraît difficile, et en tout cas artificiel, de séparer. Et peut-être même dangereux car susceptible de conduire à des réflexions fausses : c'est en effet en ignorant, délibérément ou non, les contreparties des prélèvements, que se développent nombre de commentaires partiels et partiels sur leur poids, ou sur leur poids plus important en France qu'ailleurs, ce qui est abusif. Et c'est pourquoi, d'ailleurs, la relation entre prélèvements obligatoires et pouvoir d'achat est plus complexe qu'on ne dit parfois.

Cette introduction des dépenses publiques dans le raisonnement a trois ordres de conséquence.

Sur le fond, d'abord. Cette introduction permet de rappeler que si l'on considère 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, les théories modernes de la « *croissance endogène* » reconnaissent un rôle positif et essentiel aux infrastructures, à l'éducation et à la recherche en particulier, domaines très largement financés par l'impôt¹⁷. Dans ces conditions, 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. Il mesure le coût de production des biens et services collectifs qui sont nécessaires à l'activité économique et auxquels la population est généralement très attachée (ce qui justifie d'ailleurs de toujours rechercher la meilleure efficacité de la dépense).

L'introduction de la dépense permet ensuite de réfléchir à la véritable dynamique des décennies à venir, qui est celle, non pas des prélèvements mais des dépenses publiques : le vieillissement de notre société, le poids de la dette, les choix collectifs sont parmi les causes premières de cette dynamique. Les prélèvements « *suivent* », avec une ampleur moindre, les dépenses, et non le contraire. Cela conduit naturellement à évoquer la question de la « *soutenabilité* » de la dépense publique. Il y a des tenants des deux thèses opposées : nos dépenses publiques sont telles que nous devons au moins les maîtriser, et sans doute les réduire, ce qui contraint à mieux définir collectivement ce qui relève du « *public* » et ce qui relève du « *privé* », au moins du financement public et du financement privé ; seconde thèse, il convient (et il est possible) de faire croître les prélèvements jusqu'à la hauteur nécessaire pour financer les dépenses publiques actuelles ou prévisibles, lesquelles sont indispensables à notre équilibre ou à notre modèle social. Quelle que soit la perspective, on retrouve la question de l'efficacité des prélèvements, ou, symétriquement, de celle des allègements de ces prélèvements (exemples : dépenses fiscales, allègements de TVA, allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires). Un bon exemple est fourni par les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires. Généraux, ciblés - c'est-à-dire attachés à des mesures précises en faveur des chômeurs ou des emplois -, et

¹⁷ Cf. Dominique Guellec et Pierre Ralle, « *Les nouvelles théories de la croissance* », La Découverte, collection *Repères*, 2001. Cf. aussi l'étude d'Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Gobalraja et Alain Trannoy : « Concurrence fiscale et facteur public », in *Croissance équitable et concurrence fiscale*, *op. cit.*, article où sont étudiées justement les conséquences de l'existence d'un bien public qui, en plus de bénéficier aux ménages, augmente la productivité des autres facteurs de production, et est, pour cette raison, nommé « *facteur public* » par les auteurs.

territoriaux - sur certaines parties du territoire : zones franches urbaines, zones sensibles, DOM -, ils représentent environ 20 Md€ Somme considérable dont il faudrait être sûr de l'efficacité en termes d'emploi car, sinon, il faudrait envisager de la diminuer en réduisant l'ampleur de ces allègements.

Du point de vue institutionnel, ensuite. Soutenir que l'étude des prélèvements doit aller de pair avec celle des dépenses publiques, c'est plaider pour une nécessaire et forte coordination des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires et de ceux de la Cour des comptes (plus généralement ceux de l'ensemble des juridictions financières).

Du point de vue pédagogique, enfin. Au-delà des observations précédentes, l'introduction des dépenses conduit à souhaiter qu'on accompagne la diffusion et l'analyse du taux de prélèvements de celles d'autres indicateurs, qui permettent justement de le relativiser, de le relier aux dépenses publiques, de mieux comprendre, enfin, les différences entre pays, et plus généralement d'études consacrées aux dépenses et ressources publiques.

C'est évidemment dans la cadre de la comptabilité nationale qu'il est le plus approprié d'apporter ces compléments. Ils peuvent prendre la forme soit d'élaboration d'autres taux, soit de la mise en avant et de l'analyse d'autres grandeurs, comme l'ensemble des ressources ou des dépenses publiques, ou la dette¹⁸.

A titre d'exemple, plusieurs variantes de taux ont été imaginées au cours des dernières décennies, et l'on peut regretter qu'elles aient disparu ces dernières années. Ainsi, jusqu'en 1997, dans son rapport annuel sur les comptes de la Nation, l'INSEE évaluait sept indicateurs. En particulier un taux de prélèvements nets de transferts : une partie des prélèvements est directement redistribuée aux agents économiques, essentiellement sous forme de prestations sociales pour les ménages et de subventions pour les entreprises. Et comme cette partie est diverse d'un pays à l'autre, on supprime ainsi une des raisons de l'« *incomparabilité* » du taux brut. Une étude publiée par l'OCDE en 1998 a montré que ce taux net est moins élevé en France que dans la moyenne des pays développés et qu'il est resté remarquablement stable depuis 1959, à environ 17 % du PIB¹⁹.

¹⁸ On notera d'ailleurs que certains organismes attribuent de l'importance à d'autres éléments que le taux de prélèvements obligatoires : les grandes agences de notation, par exemple, tiennent compte de la dette et du déficit publics, de la part des dépenses publiques dans le PIB, etc.

¹⁹ Willem Adema et Marcel Einerhand, « The growing role of social benefits », *OCDE working papers*, 17 avril 1998.

D'une façon plus générale, on peut évidemment concevoir diverses combinaisons des critères de définition du numérateur et du dénominateur (prélèvements consolidés ou non, bruts ou nets, élargis ou non, PIB total ou seulement marchand), ainsi que des degrés variables de consolidation, d'élargissement ou de prise en considération des flux qui reviennent *in fine* aux agents économiques privés. Les sept taux que publiait l'INSEE présentaient une forte dispersion et s'échelonnaient pour la France, en 1997, de 13,2 % à 48,9 % du PIB.

Dans un esprit voisin, le Conseil des impôts a présenté, dans son rapport de 1984, des « variantes » au taux de prélèvements standard, qu'il serait précieux de calculer et de diffuser régulièrement. De même, Eurostat (c'est-à-dire l'Office de statistiques européen) a décidé, 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 des prélèvements obligatoires. 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 mesures possibles (l'écart de deux à trois points selon les définitions se retrouve ici) de la pression socio-fiscale.

Le Conseil considère que le taux des prélèvements obligatoires tel qu'il est aujourd'hui déterminé, est le principal indicateur du montant et de l'évolution des prélèvements obligatoires qui reflète aussi, du moins pour une large mesure le niveau de la dépense publique. Le Conseil considère aussi qu'il pourrait être utile d'accompagner la publication du taux brut de celle d'indicateurs complémentaires si ceux-ci s'avéraient nécessaires à l'observation d'autres évolutions. En particulier le recours au taux net tenant compte du montant des dépenses auxquelles les prélèvements donnent lieu, pourrait permettre de mieux apprécier l'importance et le niveau des politiques de redistribution au sein de chaque pays et de mieux comprendre les résultats des comparaisons internationales.

Chapitre III

Comprendre les différences de taux à partir des dépenses publiques

C'est en réintroduisant le volet des dépenses publiques qu'on pourra le plus aisément interpréter les différences entre les taux de prélèvements obligatoires entre pays. Ce faisant, il va être possible de préciser ce que laissait entendre l'examen des types de prélèvements, selon lequel (cf. ci-dessus) les pays différaient beaucoup de par l'importance des cotisations sociales.

Introduire les dépenses, pour naturel et fécond que cela soit, présente deux difficultés.

D'abord, les prélèvements ne sont pas tous affectés à une dépense, de sorte que le lien entre prélèvements et dépenses publiques n'a lieu, à strictement parler, que globalement. Il est vrai que les cotisations sociales, elles, sont affectées aux ASSO, donc à des dépenses, mais les impôts ne le sont pas. La CSG et la CRDS, bien qu'étant qualifiées par le Conseil constitutionnel d' « *impositions de toutes natures* », donc d'impôts, sont, comme les cotisations sociales, affectées. Puisque tous les prélèvements ne sont pas affectés, quand on parle de « *correspondance* » entre prélèvements et dépenses, ou fonctions, c'est en un sens intuitif et souple, et non strict et ferme. C'est en ce sens, par exemple, que des économistes s'efforcent de caractériser notre système de prélèvements : « *Les trois grandes fonctions du système fiscal sont assurées par trois ensembles distincts d'instruments. La redistribution entre les diverses classes de revenu et, éventuellement, entre différents types de ménages est assurée avant tout par l'impôt sur le revenu et l'ensemble des transferts sans*

contrepartie [l'on voit donc que pour apprécier cette fonction, il n'est pas possible, même à ce niveau élémentaire, de se limiter aux prélèvements], *ce que nous avons suggéré de dénommer l'IR généralisé, ou IRG. Le reste du système fiscal proprement dit, et en particulier la fiscalité indirecte qui en représente la plus grande part, finance les dépenses publiques. Quant aux charges sociales, elles peuvent être considérées dans une certaine mesure comme des primes d'assurance s'équilibrant à terme avec les prestations servies au titre de la retraite, du chômage et de la maladie*²⁰. » Assurément, cette caractérisation de notre système de prélèvement est assez grossière et susceptible d'être critiquée. En particulier, elle néglige le fait qu'à travers certaines fonctions aussi, et pas seulement à travers le « couple IR et transferts sans contrepartie », s'effectue une redistribution²¹. Elle représente cependant une tentative très intéressante de mettre en « correspondance » dépenses publiques et prélèvements.

La seconde difficulté tient à ce que, comme on l'a déjà dit, les dépenses publiques excèdent de beaucoup les prélèvements obligatoires, car elles sont financées par d'autres ressources des administrations publiques. L'ensemble des recettes publiques (prélèvements obligatoires compris) se montent à 50,9 % du PB ; si l'on y ajoute le déficit public (2,9 % du PIB), on obtient le poids des dépenses publiques en 2005 : 53,8 % du PIB. C'est précisément cet agrégat, les dépenses publiques, qu'il est particulièrement instructif d'analyser par fonction, d'une part, en étudiant l'évolution du poids de ces dernières au cours du temps, d'autre part, en montrant leur importance diverses dans les différents pays de l'Union.

I - Trois cercles de dépenses publiques

Avec quel détail repérer ces fonctions ? Plus il sera grand, plus les risques de non comparabilité dans le temps et, surtout, entre pays sera grand : car les observations analogues à celles faites dans la première partie sur les conventions et incertitudes portant sur le taux de prélèvements obligatoires valent ici, et d'autant plus que les fonctions

²⁰ François Bourguignon et Dominique Bureau : « *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme* », *op. cit.*

²¹ C'est particulièrement net pour l'assurance-maladie, où se conjuguent des cotisations à peu près proportionnelles au revenu et des remboursements beaucoup plus égaux entre personnes et ménages. La redistribution qui en résulte est de grande ampleur. Cf. l'article suivant où ceci est démontré de façon très convaincante : Laurent Caussat, Sylvie Le Minez, Denis Raynaud : « L'assurance-maladie contribut-elle à redistribuer les revenus ? », *Dossiers solidarité et santé*, n°1, janvier-mars 2005, DREES, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

sont précises. D'autre part, on ne cherche pas dans le présent rapport à étudier ces dépenses en tant que telles mais elles sont mobilisées pour éclairer les différences entre pays sur les prélèvements, et la nomenclature des fonctions peut être grossière, dès lors qu'elle favorise cet éclairage.

On propose ici de distinguer les dépenses publiques selon trois grandes fonctions, ou trois cercles.

Premier cercle, celui des « *dépenses publiques existentielles* », c'est-à-dire celles qui assurent les fonctions nécessaires à l'existence même des sociétés. Pourront leur correspondre, dans le sens lâche évoqué plus haut, des « *prélèvements existentiels* ». La définition de ces dépenses existentielles est bien entendu un sujet en soi. Mais ici, ce premier cercle sera constitué des fonctions de l'organisation des pouvoirs, de la défense, de la sécurité, de la justice, des affaires étrangères, de l'organisation territoriale, des fonctions économiques et financières fondamentales (fiscalité, service de la dette, statistiques, etc.). Cela correspond à une définition classique des droits. D'autres choix pourraient être faits. Dans une perspective juridique par exemple, la séparation n'est pas faite au sein des divers droits. Comme le dit très justement Rémi Pellet, « *certaines des droits sociaux ont été énumérés dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et surtout dans le Préambule de la Constitution de 1946, textes que le Conseil constitutionnel intègre au bloc de constitutionnalité depuis sa décision 44DC²²* ». Aurait alors pu être considérée comme « *existantiel* » et non « *de développement* » (cf. ci-dessous) une partie des dépenses d'éducation (au moins celles correspondant à la scolarité obligatoire) ; ou tout ou partie des dépenses de solidarité. Mais ici, la limite du cercle existentiel se fonde plutôt sur deux idées, plus directement liées à la perspective des prélèvements. D'abord, le caractère exclusif du public : même si l'on peut déceler ici ou là l'intervention d'opérateurs et de financements privés (pour l'entretien de certains équipements, la fourniture de certains services), la quasi-totalité des fonctions de ce cercle ainsi défini est, qualitativement et quantitativement, à financer par des ressources publiques, dont des prélèvements obligatoires. D'autre part, sur ces fonctions, les différences entre pays ne tiennent pas tant à des « *choix libres* » que, d'une part, à des situations historiques ou géographiques particulières et assez contraignantes, d'autre part, et comme partout ailleurs, à l'efficacité des organisations (le même service pouvant être rendu avec des dépenses, donc des prélèvements, existentiels différents selon la qualité de la gestion publique).

²² On pourra se reporter à toute son analyse : Rémi Pellet : « Notes introductives », à l'ouvrage publié sous sa direction, *Finances publiques et redistribution sociale*, *op. cit.*.

Ceci peut être illustré dans le cas de la Défense. C'est bien à leur situation géographique, isolés de toute menace extérieure, qu'il faut attribuer, selon Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*), la faiblesse de dépenses de défense des États-Unis dans la première moitié du 19^{ème} siècle. Vu la situation actuelle, où au contraire les États-Unis dépensent beaucoup plus que d'autres pays pour leur défense (3,4 % du PIB en 2004, contre, par exemple, 2,3 % au Royaume-Uni ou 1,2 % en Espagne), dire que ces choix relèvent de contraintes géographiques ou historiques ne veut pas dire qu'ils sont immuables dans le temps. Ils sont d'ailleurs liés en effet, s'agissant de la Défense, à la situation extérieure (ainsi les dépenses sont depuis plusieurs décennies faibles en Europe grâce à la protection des États-Unis, précisément, et elles ont diminué depuis la chute du mur de Berlin, c'est-à-dire depuis l'affaiblissement de la menace soviétique) et à des décisions propres à chaque pays, notamment d'indépendance comme le montre le cas de la France. Mais tous ces « choix » ou « contraintes » sont, pour ces dépenses existentielles, souvent quasi-obligés, très structurants, n'évoluant, quand ils évoluent, qu'à très long terme²³.

Deuxième cercle, celui des fonctions destinées à assurer l'évolution des sociétés, leur développement au cours du temps. Il s'agit des « dépenses publiques de développement », elles aussi financées par des ressources publiques, dont des « prélèvements de développement ». Ces dépenses ont trait à l'infrastructure intellectuelle et matérielle du pays. Là encore différentes frontières précises sont concevables. On conviendra qu'il s'agit notamment de l'équipement, de l'éducation, de l'emploi, de la recherche, mais aussi, même si elles sont plus faibles, des conditions assurant la durabilité de notre développement (environnement, etc.). Un des aspects essentiels qui sépare ce cercle du précédent vient de ce que ces fonctions peuvent être financées de façon publique et privée. Les dépenses publiques de développement ne sont donc pas les seules à assurer les fonctions du développement. En fait, dans le financement de ces fonctions, le mélange de privé et de public est la règle, le mélange étant variable au cours du temps et entre pays. Ce financement mixte repose sur de bonnes raisons économiques, qui sont fortes et très éclairantes dans le cas de l'enseignement supérieur.

²³ Pour une analyse économique des dépenses de défense en Europe, cf. Martial Foucault : « Europe de la Défense. Quel processus d'allocation ? », *Revue économique*, Volume 57, n°3, mai 2006.

En accord avec Jean-Claude Eicher, « *les arguments économiques en faveur d'un financement public sont pour la plupart des arguments qui visent à montrer que le marché ne permettrait pas d'atteindre l'optimum*²⁴. » Ils sont de trois ordres : l'information des demandeurs, c'est-à-dire des étudiants, est imparfaite, notamment sur la qualité des études, ou encore sur l'avenir qu'elles offriront, et ces imperfections et incertitudes peuvent alors conduire à un sous-investissement ; deuxième argument, il y a des effets externes positifs, la formation d'une personne servant aussi à d'autres, et cela est également susceptible de conduire à une demande globale d'éducation insuffisante (même si chaque personne décide de façon optimale pour elle-même) ; enfin, l'État ne peut se désintéresser de l'affaire, et peut donc intervenir, puisqu'il y « gagne » dès lors que les surplus fiscaux ultérieurs nés des études faites excèdent, pour lui, le coût de ces dernières. En face, les arguments en faveur d'un financement privé sont également très forts. Le plus important repose sur l'idée de capital humain : les études l'accroissent, ce qui se traduit par des salaires ultérieurs plus élevés qu'en leur absence, et il est donc normal que l'étudiant participe au financement de ces futurs bénéfiques ; doivent s'ajouter aussi des arguments tirés des comportements de l'étudiant qui aura financé partiellement ses études : il sera moins « *gaspilleur* » (argument de type ticket modérateur), il sera plus exigeant sur la qualité des études qui lui sont proposées ; enfin, du point de vue cette fois-ci des établissements d'enseignement supérieur, un financement privé, venant de l'étudiant, mais aussi des entreprises, ou même de mécènes, constitue évidemment une ressource capitale, surtout en ces temps de contrainte sur les finances publiques. On comprend donc qu'on observe partout des financements mixtes de l'éducation. On comprend même que le mélange public/privé doit différer à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie des degrés (du primaire au supérieur le financement privé doit s'accroître en proportion), mais les arguments précédents n'aident pas à trancher sur l'ampleur optimale ou souhaitable respective de ces deux sources de financement. D'où la situation empirique observée : le financement mixte est la règle dans tous les pays, mais les parts respectives des financements public et privé sont très différentes d'un pays à l'autre.

Beaucoup de ces arguments peuvent être énoncés pour les autres fonctions de ce cercle de développement. Dans ce deuxième cercle, les différences entre pays ou entre différents moments de l'histoire dans un même pays peuvent donc être importantes, tenant à des choix assez libres et en tout cas propres à chaque société. Mais on pourrait soutenir (cette

²⁴ Jean-Claude Eicher : « Le financement de l'enseignement supérieur en Europe », in *Éducation et formation. L'apport de la recherche aux politiques éducatives* (sous la direction de Jean Bourdon et Claude Thélot), CNRS-Éditions, 1999.

hypothèse devrait être éprouvée) qu'elles se déploient principalement sur un plan qualitatif, et non quantitativement. C'est-à-dire que les choix des sociétés en ces matières sont très réels (et emportent des conséquences majeures) mais qu'ils n'auraient souvent que des effets assez modérés sur le montant, et donc le taux, des prélèvements obligatoires. L'exemple de l'éducation est à nouveau frappant. En effet, l'éventail du choix de financement du supérieur est considérable (à titre d'exemple, la part du financement public est presque deux fois plus grande en France qu'aux États-Unis : 81% contre 43%). Mais ces différences considérables ne font en fait qu'assez peu varier les « *prélèvements éducatifs* » entre pays : là encore à titre d'illustration, les dépenses publiques pour le supérieur représentent 1,2% du PIB en France et 1,5% aux États-Unis et, pour tous les niveaux d'études initiales confondus, elle représentent 5,9% du PIB en France et 5,7% aux États-Unis, très légères différences (mais elles seraient bien entendu plus élevées si l'on retenait les dépenses totales, publiques et privées). Si les différences entre « *prélèvements éducatifs* » sont assez faibles, c'est qu'ils dépendent pour l'essentiel du primaire et du secondaire, lesquels sont financés partout presque entièrement, et à juste titre, sur fonds publics, prélevés de façon obligatoire²⁵.

Le **troisième cercle** des dépenses est constitué des « *dépenses de santé et de protection sociale* » (maladie, retraite, famille, chômage, solidarité, etc.), et des prélèvements associés. Ce cercle est bien caractérisé dans un récent rapport du Plan néerlandais²⁶ par l'expression « *trois R* » : **r**isque et assurance, **r**edistribution entre personnes et groupes, « **r**éallocation » de revenu au sein de la vie individuelle. Les deux premiers cercles regroupaient des prélèvements finançant des dépenses principalement destinées à fournir des biens ou des services, le troisième porte pour l'essentiel sur les prélèvements finançant des dépenses de transfert. C'est ici que la liberté de choix des sociétés est certainement la plus grande, et qu'elle a des conséquences quantitatives marquées et, à vrai dire, considérables : financements obligatoires ou facultatifs, publics ou privés, reposant sur une combinaison ou un mélange d'assurance et d'assistance, tout est variable d'un pays à l'autre. Sans compter l'ampleur même de ces fonctions que décide chaque société : la couverture, et en particulier la couverture publique et obligatoire, des trois R est susceptible d'être d'ampleur très variable.

²⁵ Ces diverses données sur le financement de l'éducation, qui portent sur 2003, proviennent de la récente publication de l'OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006.

²⁶ Ruud de Mooig et alii, *Reinventing the welfare state*, Centraal Planbureau, La Haye, mars 2006.

Le très grand éventail des choix des sociétés se voit dans tous les domaines de la protection sociale. Ainsi des retraites, où une seule comparaison suffit peut-être à l'illustrer : l'OCDE montre que les dépenses de retraite financées par les prélèvements obligatoires sont très supérieures en France à ce qu'elles sont aux États-Unis, puisque le ratio de remplacement des revenus y est chez nous de 1,3 à 1,6 supérieur selon le niveau de ces derniers avant le départ en retraite ; mais si l'on introduit les régimes à participation volontaire, les ratios de remplacement deviennent du même ordre (et seraient même supérieurs aux États-Unis à partir d'un certain seuil de revenus), du moins, bien entendu, quand ils existent, c'est-à-dire, selon l'OCDE, pour moins de la moitié des salariés américains. D'autre part le faible degré de mutualisation expose ces régimes d'entreprises à des risques élevés de faillite (sur ce point cf. ci-dessous, les remarques finales).

La santé constitue un second exemple extrêmement significatif. La part publique des dépenses totales de la santé (c'est celle qui est financée par des impôts ou des cotisations obligatoires) varie en 2003, dans les pays de l'OCDE, de 44 % (États-Unis) à 90 % (République tchèque et Luxembourg), pour une moyenne de 72 %, et 76 % pour la France : immense spectre²⁷. C'est ainsi que le poids des dépenses **totales** de santé peut être considérable, alors que celui des seules dépenses **publiques** de santé sera faible : c'est le cas des États-Unis où il s'agit respectivement de 15 % et de 6,6 % du PIB. Énorme écart, qui explique que se limiter, dans l'analyse des phénomènes, au public, et donc à ce qui est, pour une large part, financé par les prélèvements obligatoires, conduise à des conclusions faussées. De plus, les différences entre pays ne portent pas que sur la pondération respective du public et du privé dans les dépenses de santé : elles portent aussi sur les formes du financement privé, comme l'OCDE le précise : « *Les sources de financement privées se répartissent, pour l'essentiel, entre les assurances privées et les montants déboursés par les ménages. Toutefois, l'importance et la composition du financement privé diffèrent considérablement d'un pays à l'autre.* » Et, en effet, la part de l'assurance privée dans les dépenses totales de santé, qui est très faible (6 %) en moyenne dans les pays de l'OCDE, atteint 37 % aux États-Unis, 17 % aux Pays-bas, 13 % au Canada et en France, et est nulle ou quasi-nulle dans beaucoup de pays.

²⁷ OCDE : *Panorama de la santé. Les indicateurs de l'OCDE*, 2005.

Au total, c'est certainement, beaucoup plus que dans les deux autres cercles, dans ce domaine de la santé et de la protection sociale que la réflexion sur ce qui « doit » être financé de façon publique et obligatoire, ou privée et/ou facultative (intégrant le fait de rester à charge des ménages) devrait être approfondie pour rendre plus compatibles qu'aujourd'hui les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires²⁸.

A ces trois cercles, il faut ajouter pour couvrir l'ensemble des dépenses publiques, un poste particulier, celui des intérêts qui ont été versés par le pays au titre de la dette publique. Il est souhaitable d'identifier ce poste de dépenses pour éviter de le regrouper avec l'un des trois cercles, et c'est ce qui peut aisément être fait pour la France. Mais comme c'est plus difficile dans beaucoup de pays étrangers, on sera amené, lors des comparaisons internationales, à regrouper ces intérêts avec le cercle des dépenses existentielles, ce qui, dès lors qu'il faut regrouper, est le moins mauvais choix.

II - Le caractère prépondérant des dépenses de santé et de protection sociale

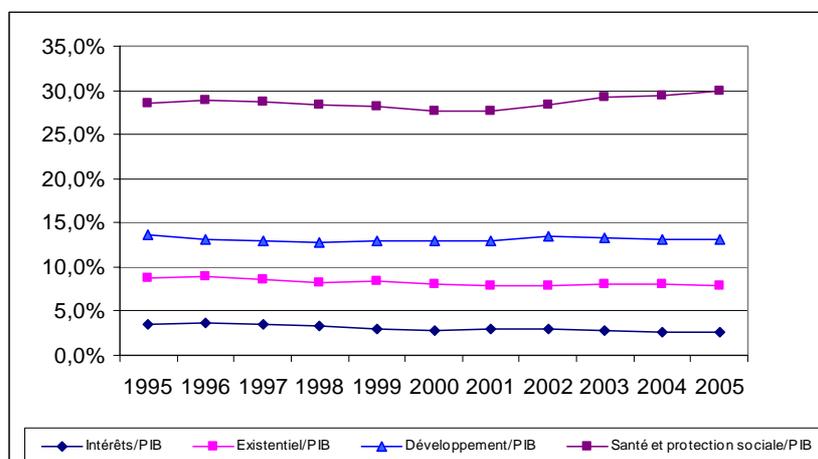
Les fonctions « *Services publics généraux* » (hors versements des intérêts de la dette), « *Défense* », « *Ordre et sécurité publique* » des comptes nationaux constitueront les dépenses existentielles ; les fonctions « *Affaires économiques* », « *Protection de l'environnement* », « *Logement et équipements collectifs* », « *Loisirs, culture et culte* », « *Enseignement* », les dépenses de développement ; les fonctions « *Santé* » et « *Protection sociale* » les dépenses de santé et de protection sociale. Avec ces définitions, les dépenses existentielles représentent, en France, 8 % du PIB, les dépenses de développement 13,1 %, celles de santé et de protection sociale 30 %, le versement des intérêts de la dette publique 2,7 %. Et cette structure a assez peu évolué depuis dix ans (graphique 4) : légère croissance des dépenses de santé et de protection sociale (de 28,5 % du PIB en 1995 à 30 % en 2005), légère décroissance des dépenses existentielles et du montant des intérêts (toujours rapportés au PIB).

Ces données, neuves et intéressantes, présentent un petit défaut dans la perspective retenue ici : les dépenses publiques de recherche ne peuvent être identifiées et sont incluses dans le cercle existentiel, alors

²⁸ Sur l'état des finances publiques de la France, on pourra se reporter au récent rapport de la Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2006.

qu'elles devraient bien entendu appartenir au cercle de développement. La frontière entre les deux cercles devrait donc être un peu modifiée. La dépense intérieure de recherche représentait, en 2004, 2,1 % du PIB et les dépenses publiques (c'est-à-dire la recherche financée par la sphère publique) représentaient 46 % de ce total, soit 1 % du PIB. C'est donc de cet ordre de grandeur qu'il faudrait modifier la frontière entre les deux cercles. Dans toute la présente analyse, les dépenses publiques de recherche resteront incluses dans le cercle existentiel, y compris lors des comparaisons internationales. L'effort de recherche total est, dans les pays développés, compris entre 2 % et 4 % du PIB. La part du public y est difficile à apprécier, mais elle s'élève elle aussi sans doute à environ 1 % du PIB. En effet, les crédits publics de la recherche, rapportés au PIB, se montent, en 2004, à 0,8 % du PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE et dans l'Europe à 25, allant de 0,6 % au Canada à 1,1 % aux Etats-Unis. Mais il est vrai que la comparabilité de ces crédits budgétaires n'est pas assurée. Au total, partout le cercle des dépenses existentielles devrait être diminué de l'ordre de 1 point de PIB, et celui des dépenses de développement accru d'autant. Ceci n'est pas de nature à fausser gravement l'analyse²⁹.

Graphique 4 : Poids des dépenses publiques en France par rapport au PIB de 1995 à 2005 (en %)



Source: INSEE

²⁹ Source des données sur la recherche : « Dépenses de recherche et développement en France en 2004 », *Note Recherche n°06.03*, DEPP, ministère de l'éducation nationale, Juillet 2006.

Ces éléments proviennent de l'INSEE³⁰. C'est dans une perspective internationale qu'ils vont prendre toute leur valeur.

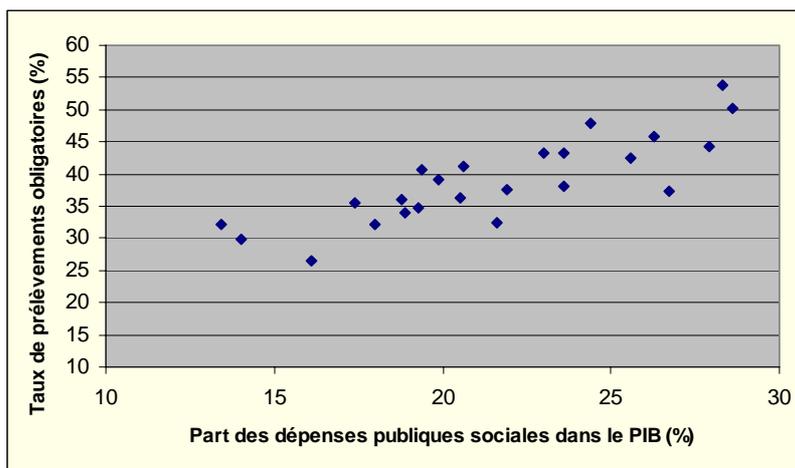
Le résultat fondamental est le suivant. **Entre les pays développés, c'est le poids des dépenses publiques de santé et de protection sociale qui varie le plus** : ainsi, dans l'Europe à 25, il s'étage de 13,4 % (Lituanie) à 31,9 % du PIB (Suède) ; si on se limite à l'Europe des 15, l'empan est encore considérable : de 16,1 % (Irlande) à, toujours, 31,9 % (Suède). Ce sont ainsi 15 à 20 points de PIB qui séparent les extrêmes. Par contraste, le poids des deux autres cercles est moins divers : celui des dépenses de développement varie même assez peu (par exemple de 10,4 % à 14,9 % dans l'Europe des 15), celui de l'ensemble (existential et intérêts de la dette) – seul cet ensemble est facilement mesurable au niveau international, chacune des composantes ne l'étant pas - varie davantage, mais, lui aussi, beaucoup moins que le poids des dépenses publiques de santé et de protection sociale (de 5,4 % à 12,5 % dans l'Europe des 15). Introduire les pays développés hors d'Europe confirme ce résultat, car la part dans le PIB des dépenses publiques de santé et protection sociale aux Etats-Unis, au Japon, en Suisse, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, au Canada est comprise entre les deux bornes précédentes.

En plus d'être très différentes d'un pays à l'autre, et c'est le second point capital, les dépenses de santé et de protection sociale sont très liées aux prélèvements obligatoires : la corrélation est très élevée sur le graphique 5, qu'on retienne tous les pays de l'OCDE ou ceux de l'Union (à 25) et on peut l'interpréter en termes de causalité : plus les dépenses publiques de santé et de protection sociale pèsent lourd dans un pays, plus le taux de prélèvements obligatoires y est élevé. Il est vrai que cela ne suffit pas à démontrer que ce sont ces dépenses qui influent **le plus** sur le taux des prélèvements. Mais la présomption est très forte.

³⁰ Ces données proviennent des séries que viennent d'élaborer les comptes nationaux et qui viennent d'être publiées de façon synthétique : Olivier Vazeille, Catherine Sonnette : « Dépenses sociales, premières dépenses publiques », *INSEE- Première*, n°1102, INSEE, septembre 2006.

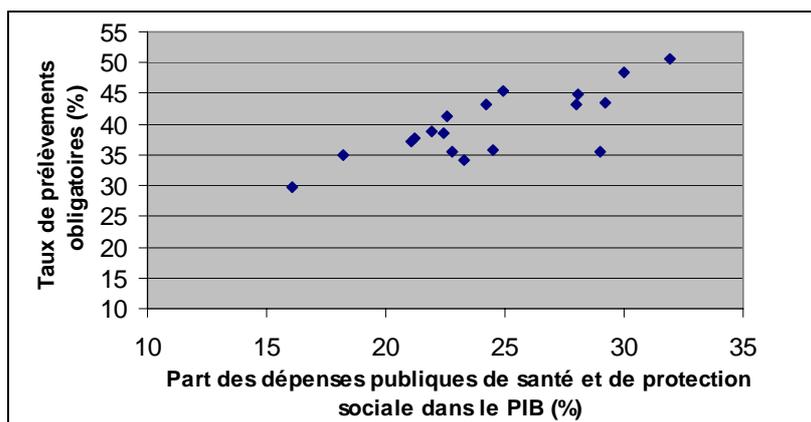
Graphique 5 : Croisement du poids des dépenses publiques sociales et du taux de prélèvements obligatoires

A. 24 pays de l'OCDE. Données de 2000



Source : OCDE. Chaque point du graphique représente un pays développé. Pour la France l'abscisse est de 27,9% et l'ordonnée de 44,4%, de sorte que notre pays est figuré par le 3^{ème} point en partant de la droite.

B. 18 pays de l'Europe. Données de 2003



Source : Eurostat. Chaque point représente un pays de l'Union. Pour la France l'abscisse est de 29,2% et l'ordonnée de 43,4%, de sorte que notre pays est figuré par le 3^{ème} point en partant de la droite.

Ces deux observations, simples mais essentielles, donnent la clef principale des différences de prélèvements entre pays. Car l'on peut achever la démonstration : chaque société « décide » de consacrer x % de ses ressources à la santé et à la protection sociale – première source d'écart ; ensuite, second élément d'hétérogénéité, elle « décide » de financer les services correspondants de façon plus ou moins marquée de façon publique et obligatoire. C'est dans cette double « décision » que réside la principale source des différences entre taux de prélèvements obligatoires.

Ces constatations et conclusions sont sans doute robustes, c'est-à-dire ne sont probablement pas trop dépendantes des conventions de mesure ou fragilisées par elles. Sans procéder à une étude approfondie de sensibilité, il est possible de faire quelques remarques sur ce point.

D'abord on aurait pu, au lieu de se fonder sur trois cercles, retenir, comme l'INSEE le fait, une ventilation des dépenses publiques en dix fonctions. Raisonner de cette façon plus détaillée serait sans doute nécessaire, et en tout cas intéressant si l'on réfléchissait aux dépenses ; encore une fois ce n'est pas le cas ici, où l'introduction des dépenses n'est destinée qu'à éclairer les prélèvements obligatoires. D'autre part il n'est pas assuré que les frontières entre ces dix postes soient les mêmes entre pays : l'INSEE indique par exemple que « *le partage, délicat, entre santé et protection sociale peut nuire à la comparabilité des résultats internationaux.* ». Il est donc peut-être plus prudent, au moins dans un premier temps, de regrouper ces deux postes en un seul cercle, celui de la santé et de la protection sociale.

Le contenu de chaque poste, ensuite, peut donner lieu à discussion. Pour l'initier et à titre d'illustration, la Cour des comptes s'est livrée à une estimation de deux postes des dépenses existentielles.

Selon cette estimation, les « dépenses de Défense » (mission « Défense », mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation », et, ce qui est plus discutable mais est quantitativement faible, mission « Recherche duale (civile et militaire) ») représentent en 2005 soit 39,1 Md€ soit 31,9 Md€, c'est-à-dire soit 2,3 % du PIB, soit 1,9 %, selon qu'on y introduit ou non les pensions militaires. L'on voit d'une part que ce choix a une grande importance (et il y a des arguments pour et contre le fait d'introduire comme dépense d'une fonction les retraites des personnes ayant exercé dans cette fonction), d'autre part que, hors pensions militaires, on retrouve bien l'estimation des comptes nationaux. Dans cette estimation, ne sont pas comprises les dépenses de gendarmerie (car elles relèvent fonctionnellement non pas de la défense, mais de la sécurité), mais ce genre de distinction n'est pas toujours possible dans les comparaisons internationales. Cette décision (ou, à

l'inverse, s'il est impossible de faire la distinction) a un très grand impact sur le résultat : car les dépenses de gendarmerie s'élèvent en 2005 à 4,7 Md€ (ou 6,9 Md€ si l'on ajoute les pensions de ce secteur). Un exemple montre l'importance des conventions. Il s'agit de la comparaison entre la France et le Royaume-Uni. En comparant les budgets de ces deux pays, définis dans la structure OTAN, l'effort de défense est plus important en France (2,6 % du PIB) qu'au Royaume-Uni (2,3 %) ; en ôtant l'essentiel de la gendarmerie et les pensions déclarées, c'est le contraire : 1,7 % contre 2,3 %. Sans se prononcer sur ce qu'il vaut mieux faire, ce retournement spectaculaire montre l'importance des conventions : non seulement leur comparabilité d'un pays à l'autre, mais aussi, plus profondément, leur choix. Et la prudence conduit à ne retenir comme conclusion solide que ce qui ne dépend pas (ou pas trop) de ces conventions. Ici, par exemple, que quelle que soit la mesure, l'effort de défense est, en France, plus élevé qu'aux États-Unis et moins élevé qu'en Allemagne, qu'en Italie et qu'en Espagne.

Parmi les dépenses du MINEFI, celles correspondant aux missions « *Engagements financiers de l'État* » (à l'exception du versement à la CNAF), « *Gestion et contrôle des finances publiques* » et « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* » peuvent être considérées comme existentielles : elles représentent, en 2005, 53,3 Md€ (soit plus de 85 % des dépenses totales du MINEFI), c'est-à-dire 3,1 % du PIB. Ce sont les engagements de l'État qui en représentent la plus grande part. Là encore, les pensions représentent un certain montant, de sorte que les inclure ou non conduit à des estimations légèrement différentes (mais l'impact de cette convention est quatre fois moindre que dans le cas de la défense) : hors pensions, les dépenses existentielles du MINEFI s'élèvent, en 2005, à 51,7 Md€, soit 3,0 % du PIB.

Conclusion

Les quatre raisons essentielles des écarts de taux de prélèvements obligatoires entre pays

Au total, et sous bénéfice d'inventaires ultérieurs, l'ensemble des éléments figurant dans ce texte permet de tirer la conclusion générale suivante qui invite à la plus extrême prudence quant à l'interprétation des données relatives aux prélèvements obligatoires. Ces derniers varient d'un pays à l'autre sous l'effet de quatre facteurs, dont l'importance est très inégale.

Il y a d'abord, comme pour tout aspect de la réalité économique et sociale que l'on cherche à apprécier quantitativement, des questions de mesure : les conventions et imprécisions de mesure expliquent des écarts entre taux de prélèvements obligatoires des différents pays, qui peuvent aller jusqu'à deux points. Cela étant, l'effort d'homogénéisation statistique et comptable est notable, et les effets des conventions et imprécisions de mesure, réels, ne doivent donc pas être surestimés : les écarts notables observés entre les taux de prélèvements des différents pays ne sauraient être d'abord imputés à une question de mesure, ce qui signifie qu'ils ont un sens, qui doit être interprété grâce aux trois facteurs suivants.

Le deuxième facteur tient à l'efficacité de la dépense publique, qui n'est sûrement pas partout la même. C'est-à-dire que selon les pays, le même service, ou la même fonction, est assuré avec une qualité équivalente mais par des montants de dépenses différents. Il n'y a d'ailleurs aucune raison que ces écarts d'efficacité aillent systématiquement dans le même sens, un pays donné étant susceptible d'être plus efficace qu'un autre dans tel domaine, et moins efficace dans un autre. Le bilan peut donc être difficile à établir, et l'ampleur du phénomène difficile à quantifier précisément. Cette question n'a pas du tout été abordée ici, mais il est sûr qu'une partie des écarts entre taux de prélèvements obligatoires entre pays tient à des efficacités différentielles du service public.

Un troisième facteur tient aux choix retenus pour financer ce qu'on a appelé les fonctions existentielles ou de développement. Les premières sont presque exclusivement financées sur fonds publics, de sorte qu'il n'y a guère à en tenir compte dans la présente perspective. Les secondes qui permettent d'accroître l'infrastructure matérielle et intellectuelle du pays sont financées, selon une combinaison propre à chaque pays, de façon privée et de façon publique. Ces choix propres à chaque pays ont une très grande importance qualitative, mais, c'est en tout cas l'hypothèse qui a été faite ici, ils n'ont qu'assez peu de conséquences quantitatives sur les différences de taux de prélèvements, car au sein de ces fonctions de développement, les « *grands postes* », ceux qui coûtent beaucoup, sont partout financés de façon publique, les choix, encore une fois qualitativement importants, portant surtout sur de « *petits postes* » quantitatifs. L'éducation fournit l'archétype de ce raisonnement. Dans ce cas, l'impact sur les différences de taux de prélèvements obligatoires des choix de financement des fonctions existentielles et de développement existe certes, mais est assez faible.

C'est le quatrième facteur qui est certainement de loin le plus important : l'ampleur des fonctions de santé et de protection sociale, et celle de leur financement public, extrêmement différentes toutes deux d'un pays à l'autre, jouent le rôle principal. Ces deux éléments, le second surtout, sont susceptibles d'expliquer non pas quelques points de différence entre taux de prélèvements obligatoires, mais beaucoup plus (jusqu'à quinze-vingt points entre le taux le moins élevé et le taux le plus élevé, soit environ les trois quarts de l'écart). A vrai dire et sans négliger les trois autres facteurs, ils expliquent la très grande majorité de l'écart entre les taux de deux pays donnés. Se jouent véritablement, autour de ces deux fonctions centrales, des modes de vie et des conceptions propres à chaque société, que la valeur du taux de prélèvement obligatoire de chaque pays reflète pour une très grande part.

Annexe

La mesure du taux de prélèvements obligatoires

Cette annexe vise à développer tous les éléments présentés de façon synthétique dans la première partie de ce texte. On commence par présenter la définition (§1), puis la construction, c'est-à-dire les conventions qui permettent de concrétiser cette définition (§2), des prélèvements obligatoires. Avec ces conventions, ils se montent en 2005 à 752 Md€ (§3). Le taux de prélèvements obligatoires rapporte ce montant au produit intérieur brut (PIB), ce qui introduit des conventions et imprécisions supplémentaires dans sa mesure – celles du PIB précisément (§4). Il s'élevait en 2005 à 44,0 %, et l'on peut analyser ses évolutions à court et, surtout, moyen et long terme (§ 5)³¹.

1 – Éléments de définition

La notion de « prélèvements obligatoires », pourtant mesurée à l'aide de concepts et de données issus des comptes nationaux³², ne figure précisément pas dans les manuels correspondants, qu'il s'agisse du SCN 93³³ ou du SEC 95³⁴. Le « Manuel de statistiques de finances publiques » publié par le Fonds monétaire international (FMI) en 2001 est lui-même significatif de la part singulière de flou qui l'entoure :

³¹ Cette annexe doit beaucoup à des travaux récents du Conseil économique et social et, en particulier, à l'avis adopté par cette assemblée le 23 novembre 2005 sous le titre « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* », sur le rapport de M. Philippe Le Clézio, *op. cit.*

³² Cf. notamment Christian Descamps, « *Comptabilité nationale* », Bréal éditions, collection *amphi économie*, août 2002.

³³ Système de comptes nationaux élaboré en 1993 par l'Organisation des Nations-Unies (ONU), le FMI, l'OCDE, la Banque mondiale et la Commission européenne pour succéder au SCN 68, qui a pris acte de certaines mutations : moindre emprise (dans de nombreux pays) de l'Etat, développement considérable des activités de services et essor des institutions et activités de marché. S'adressant aussi bien aux comptes nationaux des pays développés qu'à ceux des pays en développement ou en transition, il est destiné à faciliter les comparaisons entre eux, son adoption étant, par ailleurs, impérative pour obtenir tout crédit international.

³⁴ Système européen de comptes 1995, version européenne du SCN 93, ayant valeur de règlement européen et s'imposant à tous les Etats membres de l'Union. L'implication des experts français dans sa rédaction a évidemment facilité l'adaptation à ce système de la comptabilité nationale alors en vigueur dans notre pays. On notera que les experts chargés d'élaborer le SCN 2008 ont pris la décision de ne pas définir les prélèvements obligatoires et donc de ne pas retenir explicitement cet agrégat parmi les éléments constitutifs du nouveau système de comptes.

- 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 « équivaut **approximativement** à la somme des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale » (souligné par nous) ;
- 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 » (idem) ;
- 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 » (ibidem).

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 depuis les années 1960 mais aussi de 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 un indicateur probant en se référant aux concepts de la comptabilité nationale. Technique de synthèse statistique, celle-ci fournit, il est vrai, une représentation quantifiée et synthétique de l'économie dans un cadre comptable. C'est donc un outil de premier ordre tant pour l'analyse conjoncturelle que pour des études de plus long terme. Mais cet outil doit être utilisé avec suffisamment de prudence et de recul afin notamment de ne pas perdre de vue les choix méthodologiques plus ou moins discutables qui lui procurent sa cohérence interne.

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition précise des « *prélèvements obligatoires* » (ou « *recettes fiscales* »)³⁵ : il s'agit des versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des administrations publiques (au sens de la comptabilité nationale)³⁶, sous réserve, d'une part, que ceux-ci résultent non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte mais d'un processus collectif de décision concernant les modalités et le montant des débours à effectuer, et, d'autre part, qu'ils ne comportent pas de contrepartie directe. Cette définition repose ainsi sur trois critères fondamentaux :

- La *nature des flux*, qui doivent correspondre à des versements effectifs, c'est-à-dire réellement opérés ;
- Les *destinataires de ces versements*, à savoir uniquement les administrations publiques (y compris les institutions européennes) ;

³⁵ 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 aux seuls impôts mais sont très proches de la notion française de « *prélèvements obligatoires* » : si l'on se réfère aux statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « le terme « *impôts* » désigne uniquement les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques » ; ainsi, par rapport au SCN 93, les recettes fiscales « incluent pratiquement toutes les contributions de sécurité sociale dans les impôts », « adoptent un point de vue différent dans les cas limites de droits et redevances », « incluent (...) les impôts sur les mutations par décès, successions et donations, ainsi que les impôts non périodiques sur le patrimoine » et « excluent les impôts imputés ou les subventions résultant d'opérations de taux de change officiels multiples » (« *Guide d'interprétation de l'OCDE* » annexé aux « *Statistiques des recettes publiques 1965-2004* », 2005, § 1 et 81).

³⁶ « Les administrations publiques comprennent l'administration centrale et les organismes dont les opérations sont sous son contrôle effectif, les administrations régionales et locales et leurs services, les organismes de sécurité sociale et les entités publiques autonomes, à l'exception des entreprises publiques » (« *Guide d'interprétation de l'OCDE* », *op. cit.*, § 3).

- Leur *caractère non volontaire*, qui suppose l'absence de choix des conditions et du montant des versements ainsi que l'inexistence d'une contrepartie immédiate en espèce ou en nature³⁷.

Cette clarté de la formulation (qui exclut donc en particulier les recettes non fiscales des administrations publiques) n'empêche pas, bien entendu, des difficultés d'application, puisque les États doivent interpréter ces principes à l'aide de conventions spécifiques³⁸ qui conduisent, comme on le verra plus loin, à de sérieuses divergences entre eux du fait notamment des différents modes de financement de leurs systèmes de protection sociale. Le « *Guide d'interprétation de l'OCDE* » (*op. cit.*, § 4) précise ainsi que « *comme les données se réfèrent aux montants encaissés par les administrations publiques, les contributions versées à des organismes privés, aux organismes sociaux ou régimes de sécurité sociale extérieurs aux administrations publiques, aux syndicats ou aux associations professionnelles sont exclues même si elles sont obligatoires. Sont toutefois inclus les versements obligatoires aux administrations publiques dont le montant est affecté à ces organismes, à condition que l'administration ne fasse pas simplement office d'agent collecteur* » (« *Guide d'interprétation de l'OCDE* », *op. cit.*).

³⁷ « *Les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ses versements* » (« *Guide d'interprétation de l'OCDE* », *op. cit.*, § 1). Par dérogation à ce principe, sont comptabilisées au titre des prélèvements obligatoires toutes les cotisations sociales obligatoires même si elles donnent droit à des prestations plus ou moins liées à ces versements (en matière de retraite et de chômage notamment). Si les cotisations de sécurité sociale obligatoires versées aux administrations publiques « *sont évidemment assimilables à des impôts* », celles « *qui sont volontaires ou qui ne sont pas versées à des administrations publiques (...) ne sont pas considérées comme des impôts, bien que dans certains pays (...) il soit difficile d'éliminer les cotisations volontaires et certains versements obligatoires au secteur privé* » (« *Guide d'interprétation de l'OCDE* », *op. cit.*, § 7 et 8).

³⁸ « *Si l'on excepte les droits perçus sur les permis de circulation des véhicules à moteur, qui sont universellement considérés comme des impôts, il n'est pas facile de distinguer les droits et taxes qui doivent être traités comme des impôts de celles qui ne doivent pas l'être (...). Lorsque le bénéficiaire d'une prestation acquitte un droit dont le montant est clairement lié au coût de la prestation fournie, on peut considérer que le prélèvement comporte une contrepartie, et (...) il ne sera pas traité comme un impôt.* ». Dans les cas limites, l'OCDE s'en tient (contrairement au SCN 93) à « *la pratique prépondérante des administrations fiscales* » et classe en « *recettes non fiscales* » (lorsque la distinction est possible) les frais de justice, les droits de délivrance de permis de conduire, les droits portuaires, les redevances de passeport et les redevances de radio et de télévision lorsque le service est assuré par les pouvoirs publics (« *Guide d'interprétation de l'OCDE* », *op. cit.*, § 9).

Au sein de l'Union européenne, même si les impôts et les cotisations sociales y sont définis selon des critères précis et contraignants pour les Etats, la notion de « *prélèvements obligatoires* » elle-même ne figure pas, à proprement parler, dans le SEC 95. Selon l'INSEE (cf. son dictionnaire en ligne sur son site Internet), ils correspondent à la somme des « *impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques³⁹ et les institutions européennes* », déduction faite des « *montants dus non recouvrables* ». Son manuel de méthode de la base 95 consacré aux administrations publiques rappelle que :

- 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)⁴⁰ » ;

³⁹ Selon la définition qu'en donne l'INSEE, on regroupe sous le vocable d'« *administrations publiques* » l'« *ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires* ».

⁴⁰ § III.1. Les impôts sont définis par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Direction générale des impôts, Direction de la législation fiscale, « *La fiscalité en France* », 1^{er} avril 2005) comme « *des prestations pécuniaires mises à la charge des personnes physiques et morales en fonction de leurs capacités contributives et sans contrepartie déterminée en vue de la couverture des dépenses publiques et de la réalisation d'objectifs économiques et sociaux fixés par la puissance publique* ». Quant aux droits de douane, ils se distinguent des impôts en raison de leur caractère strictement économique, leur objet étant de protéger le marché intérieur. Cela étant, certains prélèvements obligatoires opérés par l'administration des douanes constituent des impôts : il s'agit de la TVA perçue sur les biens provenant des Etats non membres de l'Union européenne, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers - qui s'applique quelle que soit l'origine des produits - et des accises.

- Les cotisations sociales sont « 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 »⁴¹.

Là encore, cette définition, qui est claire, doit être complétée par des conventions pour être entièrement opérationnelle : en particulier, si l'on retient, en pratique, tous les impôts au sens de la comptabilité nationale, il n'en est pas de même des cotisations sociales, comme on le verra ci-dessous.

2 – Des conventions de mesure susceptibles d'être discutées

Les conventions qui sont nécessaires pour que la définition des prélèvements obligatoires soit opérationnelle, c'est-à-dire se prête à une mesure empirique, sont multiples. On les évoquera à partir de cinq aspects : on ne retient dans les prélèvements obligatoires que ceux versés au profit d'une administration publique ; on ne retient aussi que ceux qui sont obligatoires ; en sont exclus les cotisations sociales fictives ; les flux considérés sont marqués par l'organisation institutionnelle des prestations, c'est-à-dire que certains prélèvements sont autofinancés ; enfin ils sont allégés des « dépenses fiscales ».

⁴¹ § III.2. Rappelons que la contribution sociale généralisée (CSG, créée à titre permanent par une loi du 28 décembre 1990) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS, créée à titre temporaire par l'Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996) ne sont pas enregistrées en tant que cotisations sociales mais au titre des impôts sur le revenu, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n°90 - 285 du 28 décembre 1990. Bien qu'elles soient destinées au financement de la protection sociale, *via* le régime général pour la CSG et la caisse d'amortissement de la dette sociale (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. Elles ont pour finalité la mise en œuvre du principe de « *solidarité générale* » et ne sont donc pas fondées, à la différence des cotisations sociales, sur l'idée de contrepartie. A ce titre, elles relèvent des « *impositions de toutes natures* » au sens de l'article 34 de la Constitution (« *La loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »). Cf. le XIV^{ème} rapport du Conseil des impôts au Président de la République consacré à « *La contribution sociale généralisée* » (1995).

a) La seule prise en compte des versements au profit des administrations publiques

Il résulte d'abord des critères qui viennent d'être rappelés que seuls sont retenus au titre de « *prélèvements obligatoires* » les versements effectués au profit des unités institutionnelles⁴² relevant du secteur des administrations publiques (APU)⁴³, tel qu'il est défini par la comptabilité nationale. Celles-ci ont pour fonction économique de produire des services non marchands destinés à la consommation individuelle et collective et d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale à travers des transferts. En pratique, une unité institutionnelle doit être classée dans le secteur des APU 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 champ des APU ne coïncide donc pas intégralement avec celui de la comptabilité publique telle qu'elle est mise en œuvre par l'administration elle-même.

⁴² « Une unité résidente est dite institutionnelle dès lors qu'elle dispose d'une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale et qu'elle dispose d'une comptabilité complète ou au moins qu'elle serait en mesure d'en établir une pertinente du point de vue économique ou juridique » (dictionnaire en ligne sur le site internet de l'INSEE, *op. cit.*).

⁴³ « On distingue cinq secteurs institutionnels résidents : les sociétés non financières (SNF - S11), les sociétés financières (SF - S12), les administrations publiques (APU - S13), les ménages (S14), les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM - S15). L'ensemble des unités non résidentes, dans la mesure où elles entretiennent des relations économiques avec des unités résidentes, sont regroupées dans le reste du monde. » (*idem*).

Encadré 1 : Le secteur des APU et ses sous-secteurs

Le secteur des APU est, en France, subdivisé en trois sous-secteurs selon leur domaine de compétence territorial (national ou local) 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, S 1311)

Etat (S 13111) : regroupe les fonctions des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ;

Organismes divers d'administration centrale (ODAC, S 13112) : au nombre de 800 environ, ils regroupent des structures aux 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. Cinq ODAC réalisaient un montant de dépenses ou de recettes supérieur à 4 milliards d'euros en 2005 : le Fonds national de l'habitat (FNH), le Fonds national d'aide au logement (FNAL), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Agence pour le financement des infrastructures de transports de France (AFITF) ;

Administrations publiques locales (APUL, S 1313)

Collectivités locales (S 13131) : 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, S 13132) : 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, S 1314)

Régimes d'assurance sociale (S 13141) : 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, S 13142) : hôpitaux de l'assistance publique et privés financés par la dotation globale hospitalière et œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale ainsi que l'établissement français du sang.

L'UNEDIC, les régimes de retraite complémentaire et d'autres organismes de protection sociale sont certes des institutions dotées d'un statut privé, gérées par les partenaires sociaux et libres, dans certaines limites, de fixer le montant de leurs ressources et de leurs prestations. Ils sont pourtant considérés comme des APU dans les comptes nationaux dans la mesure où ils n'ont pas d'activité marchande⁴⁴, sont contrôlés par les pouvoirs publics et où leurs ressources, en l'occurrence des cotisations, ont un caractère obligatoire pour l'ensemble des entreprises et des salariés. Le critère du contrôle est important car :

- Il permet d'exclure des APU des unités non marchandes déterminant librement leur politique et dont les principales ressources proviennent de la gestion d'un patrimoine privé (fondations, associations) mais aussi des unités privées largement subventionnées par un financement public (agriculteurs, médecins) ;
- Il écarte, de même et souvent avec le critère d'obligation, des régimes d'assurance maladie complémentaires tels que les sociétés mutualistes⁴⁵ ou les institutions de prévoyance qui n'entrent pas dans ce champ même si un accord d'entreprise rend la cotisation obligatoire pour le salarié et si le montant de celle-ci 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 »⁴⁶). Ces régimes ont

⁴⁴ On considère qu'une unité rend des services non marchands lorsqu'elle les fournit gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs, c'est-à-dire inférieurs à 50 % du coût de production : services indivisibles (dont la consommation ne peut être contrôlée et suivie pour chaque individu) pour lesquels il existe une obligation d'usage (biens collectifs purs comme la défense nationale, la justice, la police, etc.) et faisant l'objet d'une consommation individualisée (comme l'enseignement et les services rendus par les ISBLSM) et que l'on pourrait donc faire payer par les usagers mais qui, pour des raisons de politique économique et sociale, sont vendus à un prix non économiquement significatif. A noter que les APU mettent aussi en œuvre, à titre secondaire, une production marchande et une production pour emploi final propre (le plus souvent au titre de la formation brute de capital fixe - FBCF -).

⁴⁵ « Une mutuelle est un régime d'assurance sociale intervenant librement dans le domaine de la couverture sociale collective complémentaire. C'est un groupement volontaire de ménages ayant pour objet principal d'assurer une gestion collective de risques sociaux limitativement énumérés » (INSEE, « Les opérations de répartition en base 95 », § 6.290).

⁴⁶ « Un fonds de pension est un organisme paritaire créé librement à l'instigation des entreprises ou des syndicats de travailleurs en vue de servir des retraites constituées par capitalisation » (*idem*).

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 l'adhésion y est volontaire et ils ne sont pas organisés, contrôlés ni financés par les pouvoirs publics.

Car 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. 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. La prise en compte de cette « nuance » est évidemment de la plus haute importance quand on se livre à des comparaisons internationales sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

b) Certains prélèvements publics ne sont pas « obligatoires »

Dans une première approche, il apparaît évident que l'ensemble des prélèvements effectués au profit de l'Etat et des collectivités territoriales sont inclus dans les prélèvements obligatoires. Ce n'est toutefois pas entièrement vrai : certains d'entre eux ne sont, en effet, pas considérés comme obligatoires soit parce qu'ils correspondent à une décision « volontaire » de la part de celui qui les acquitte soit parce qu'ils sont la contrepartie d'un service rendu. De sorte que les prélèvements obligatoires sont un sous-ensemble plus ou moins déterminant des recettes publiques totales selon les pays.

→ **Les taxes parafiscales**

Bien qu'obligatoires et sans contrepartie, ces taxes - établies par décret en Conseil d'Etat - étaient (dans un passé encore récent) perçues uniquement dans un intérêt économique, professionnel ou social et au profit de personnes morales de droit privé ou public 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 versés qu'au profit d'une APU pour financer n'importe quelle dépense d'intérêt général et ne peuvent être instituées que par une loi. Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, 80 % d'entre elles n'étaient pas prises en compte dans les prélèvements obligatoires (dont elles représentaient donc une part très faible).

L'article 63 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a retenu le principe de la suppression de ces taxes parafiscales. Elles ont depuis été remplacées par des taxes fiscales affectées, des contributions volontaires ou des dotations budgétaires, et seules les taxes fiscales affectées sont intégrées aux prélèvements obligatoires.

→ **Les contreparties à un service rendu et les prélèvements consentis**

Certains « *impôts* » ou « *taxes* » correspondent à la rémunération d'un service précis ou identifiable par l'administration, leur montant étant en rapport avec ce dernier. L'opération est alors traitée en achat de service marchand. Cette distinction repose sur le critère suivant, s'agissant, par exemple, du droit d'exercer une activité professionnelle ou commerciale :

- Si l'autorisation est accordée automatiquement sur paiement du montant dû, il s'agit d'un impôt ;
- Si l'administration exerce, ce faisant, une fonction régulatrice déterminée (vérification de la compétence de l'acquéreur, contrôle de la qualité, etc.), il s'agit alors d'un achat de service à l'administration, sauf si le montant versé est, à l'évidence, hors de proportion avec le coût du service rendu (cas des licences IV des débits de boissons).

Il en est de même, 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 la 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. Ainsi encore, la taxe de balayage perçue par les communes est-elle calculée pour couvrir les dépenses occasionnées par le nettoyage des voies proportionnellement à la longueur des façades des propriétaires riverains (et non à la valeur des propriétés). Elle correspond à la production par les communes d'un service marchand de « *voirie et assainissement* »⁴⁷.

⁴⁷ On peut citer aussi la taxe sur les pylônes. 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 prélèvements obligatoires, les recettes tirées par l'Etat (au titre de la garantie qu'il accorde) des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (2,5 milliards d'euros en 2001) étant désormais reclassées en dividendes.

Par ailleurs, un certain nombre de ressources de l'Etat et des collectivités locales - les dons, legs et fonds de concours, les produits des ventes de certains biens et services, les revenus des prêts et participations financières, etc. -, quoique figurant dans leurs budgets, ne font pas partie à juste titre des prélèvements obligatoires. C'est d'ailleurs ce qui explique en partie que le poids des dépenses publiques dans le PIB (53,8 % en 2005) soit supérieur au taux de prélèvements obligatoires (44,0 %) : elles peuvent, en effet, être financées par une production marchande et des ventes résiduelles, des paiements partiels des ménages, des revenus de la propriété, des cotisations sociales imputées et d'autres transferts (amendes, coopération internationale, ...) qui portent à 50,9 % du PIB le taux de recettes publiques, mais aussi par le déficit public (2,9 %)⁴⁸.

c) L'exclusion des cotisations « fictives » (ou « imputées »)

Les prestations sociales dont bénéficient les ménages sont versées, pour leur plus grande part, par les ASSO (financées par les cotisations sociales effectives) et, pour une fraction certes plus modeste mais qui peut néanmoins être significative, par les employeurs eux-mêmes sans qu'un organisme tiers ne soit impliqué. Au sein des régimes d'assurance sociale, certains délivrent, en effet, directement leurs prestations, en dehors de tout circuit de cotisations, aux salariés, anciens salariés d'une entreprise ou à leurs ayants droit⁴⁹. Leur financement repose sur des cotisations du personnel et sur une contribution de l'employeur qui doit assurer l'équilibre du compte. C'est en particulier le cas de la protection sociale des fonctionnaires d'Etat et des salariés de certaines grandes entreprises publiques.

⁴⁸ « *Les comptes des administrations publiques en 2005* », INSEE première n°1078, mai 2006. Hors « *soulte* » au titre des retraites des agents des industries électriques et gazières (IEG, cf. *infra*) et modification du calendrier de versement de l'impôt sur les sociétés, le déficit se serait établi à 3,5 % du PIB.

⁴⁹ 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 ASSO mais dans le secteur employeur correspondant (Etat, sociétés, etc.) en tant que prestations directes d'employeur et cotisations sociales imputées.

Ces contributions sont retracées dans les comptes de la Sécurité sociale comme dans les comptes nationaux sous l'appellation de cotisations « *fictives* » (ou « *imputées* »)⁵⁰ qui représentent en 2004 près de 15 % des cotisations sociales effectives : elles correspondent au coût pour l'employeur de cette couverture sociale spécifique. En additionnant cotisations effectives et cotisations imputées⁵¹ on peut calculer le coût global de la protection sociale d'une manière identique pour tous les pays, quelles que soient les modalités pratiques des prélèvements sociaux. Mais les cotisations imputées ont ceci de particulier qu'elles n'apparaissent pas en tant que telles dans les prélèvements obligatoires dans la mesure où ces financements ne transitent pas par une ASSO.

C'est par suite de cette particularité que le changement de statut d'EDF-GDF a entraîné une hausse des prélèvements obligatoires, 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 les cotisations des salariés (7,85 % du salaire de base), financée sur leur valeur ajoutée. 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 une unité des APU, elle n'était pas comptabilisée dans les prélèvements obligatoires. Tel n'est plus le cas désormais.

⁵⁰ Les cotisations imputées (D 612) représentent la contrepartie des prestations d'assurance sociale fournies directement par les employeurs à leurs salariés, anciens salariés et ayants droit, sans qu'il y ait à cet effet recours à une société d'assurance ou à un fonds de pension autonome ou constitution d'un fonds spécifique ou d'une réserve distincte. 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.

⁵¹ Les cotisations sociales imputées sont un emploi du compte d'exploitation de l'employeur (une composante du poste « *rémunération des salariés* »), une ressource du compte d'affectation des revenus primaires des ménages et un emploi de leur compte de distribution secondaire du revenu (à l'égal des cotisations sociales effectives). Elles forment enfin une ressource de distribution secondaire du revenu des employeurs (qui tiennent ici le rôle d'organisme assureur). Les prestations d'assurance sociale directes d'employeurs sont un emploi du compte de distribution secondaire de ces derniers et une ressource figurant dans le même compte pour les ménages.

Encadré 2 : 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, CNAV et 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). Les cotisations des employeurs sont désormais des prélèvements obligatoires.

Le traitement en comptabilité nationale 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 APU 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 APU 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'établissait, selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de 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'ajoutent 1,3 milliard d'euros pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse – FSV - pour la partie correspondant aux majorations familiales. 40 % de cette somme (3,1 milliards d'euros) ont été réglés dès 2005 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. S'y ajoutent un droit d'entrée dans les régimes de retraite complémentaire (0,8 milliard d'euros). Au total, 8,4 milliards d'euros seront donc venus réduire le déficit des ASSO en 2005.

Cet exemple précis, s'il n'a pas une conséquence quantitative considérable (environ 8 Md€ sur 752), est intéressant, au-delà de la question de principe, parce qu'il montre que l'ampleur des prélèvements obligatoires est susceptible de beaucoup varier, d'un pays à l'autre, selon la part occupée par les prestations directes d'employeurs dans les régimes de protection sociale, qu'il s'agisse de maladie ou de retraite. Plus leur importance est grande, plus le taux de prélèvements obligatoires s'en trouve allégé.

d) Certains prélèvements émanent des administrations publiques elles-mêmes

Certaines catégories de prélèvements ne sont pas opérées sur l'activité économique marchande mais émanent des APU et sont donc financées, directement ou indirectement, par d'autres prélèvements obligatoires :

- Le financement est direct lorsqu'une APU verse des impôts ou des cotisations : par exemple, une APU qui achète des produits comme consommations intermédiaires supporte la TVA, et ce versement est inclus dans les prélèvements obligatoires ; ces versements sont une dépense pour une APU et une recette pour une autre et, faute de consolidation, ils sont comptés deux fois, majorant d'autant le « poids » des APU dans le PIB ;
- Le financement est indirect dans le cas de certains prélèvements obligatoires qui ne sont, en réalité, que la reprise, par les APU, de sommes qu'elles ont précédemment versées à d'autres agents économiques : en font ainsi partie les traitements des fonctionnaires, financés par le produit général des prélèvements obligatoires, qui donnent eux-mêmes prise à de nouveaux flux de prélèvements obligatoires et, en particulier, aux cotisations sociales, à l'impôt sur le revenu et aux impôts sur les biens et services que payent les fonctionnaires.

Dans les deux cas, on enregistre ainsi des doubles comptabilisations qui peuvent fausser, parfois de manière considérable, les appréciations portées sur le niveau ou l'évolution de cet agrégat. La notion de « *versement effectif* » occulte, par conséquent, le phénomène des « *flux fermés* », autrement dit le fait que les mêmes ménages reçoivent des prestations publiques financées par l'impôt et supportent simultanément des prélèvements. Son ampleur peut être mesurée d'après le montant dont on pourrait réduire les impôts ou les transferts pour l'individu moyen de chaque décile de population en déduisant les impôts (lorsqu'ils sont inférieurs aux transferts) ou les transferts (lorsqu'ils sont inférieurs aux impôts) : l'OCDE estime ainsi leur importance 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 leur importance et celle des dépenses publiques est très forte, ce qui suggère qu'ils pourraient représenter entre 15 et 20 % du revenu disponible des ménages en France⁵².

⁵² Cf. Gilles Carrez, « *L'évolution des prélèvements obligatoires pour 2003* », rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 247, octobre 2002.

Ainsi pourrait-on imaginer que les pouvoirs publics décident de verser aux fonctionnaires des traitements certes plus faibles mais nets d'impôts sur le revenu ou de supprimer les cotisations prélevées sur certaines prestations sociales, en diminuant d'autant le montant de ces dernières : les prélèvements obligatoires enregistreraient alors une chute mécanique spectaculaire sans que cela ait d'incidence sur le revenu disponible des agents (même si les effets psychologiques et sociaux éventuels, en particulier lors de la transition vers ce nouveau mode de rémunération, ne doivent pas être occultés). L'OCDE constate d'ailleurs que « *les niveaux les plus élevés du montant total des impôts versés sur les transferts sociaux sont observés au Danemark et en Suède, qui sont les deux pays classés en tête pour leur rapport impôts/PIB alors que les pays ayant les niveaux les plus faibles d'imposition des transferts sociaux (Mexique, Corée, Japon, États-Unis) sont ceux dont les rapports impôts/PIB sont les plus faibles. Cela laisse supposer que la suppression des différences entre les pays en matière de traitement fiscal des transferts sociaux réduirait probablement l'éventail des rapports impôts/PIB qui sont observés dans l'ensemble de la zone de l'OCDE* »⁵³.

Tout ceci illustre une contrainte de la mesure des phénomènes économiques et sociaux, qui borne la comparabilité internationale : les fondements de la mesure (nomenclatures, cadres d'enregistrement, architecture statistique et comptable, etc.) reposent très largement sur l'organisation institutionnelle de chaque pays. Option non seulement légitime, mais indispensable dès lors qu'on veut assurer la qualité de cette mesure : à la limite, qualité et comparabilité internationale sont antinomiques.

*e) Les prélèvements obligatoires sont allégés
par les dépenses fiscales*

Les dépenses fiscales⁵⁴, qualifiées également d'aides ou subventions, voire plus péjorativement (mais peut-être plus clairement pour le profane...) de « niches », constituent ce qu'il est convenu d'appeler « *la fiscalité dérogatoire* »⁵⁵. Celle-ci regroupe un ensemble de dispositions qui vont des exonérations aux crédits d'impôt, en passant par

⁵³ « *Impôts versés sur les transferts sociaux* », étude de l'OCDE, 2006.

⁵⁴ Le fascicule « *Evaluation des voies et moyens* », tome II, annexé au projet de loi de finances, qui publie chaque année une liste de dépenses fiscales, les définit comme des « *dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français* ».

⁵⁵ « *La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales* », XXI^{ème} rapport au Président de la République, *Les éditions des journaux officiels*, 2003.

divers mécanismes affectant le calcul de l'impôt dont le coût pour la collectivité est certes moins visible et moins connu que celui des dépenses publiques au sens strict mais non moins significatif. Ce manque à gagner pèse, en effet, sur le solde budgétaire et peut même conduire, en cas de déficit, à une augmentation de l'endettement.

Le traitement de ces opérations en comptabilité nationale a évidemment des conséquences sur le taux de prélèvements obligatoires.

Ce que l'on qualifie de dépense fiscale représente en fait, en règle générale, une moindre recette pour l'Etat, le périmètre actuel des dispositifs dérogatoires excluant la fiscalité locale et sociale (mais les allègements de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires relèvent en réalité exactement de la même analyse). 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 donner lieu, le cas échéant, à un versement effectif du Trésor public : il ne s'agit plus alors seulement, pour l'Etat, d'une moindre recette mais d'une dépense effective.

→ L'exemple de la PPE

On peut illustrer cette problématique à l'aide de l'exemple de la prime pour l'emploi (PPE). Cette prime, instaurée par une loi du 30 mai 2001, vise simultanément deux objectifs : inciter à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle et redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus. Elle 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 prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu⁵⁶, soit une dépense

⁵⁶ Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, cette prime devait prendre la forme d'une réduction de CSG et de CRDS pour les personnes disposant de revenus d'activité, salariée ou non salariée, d'un montant inférieur à un plafond correspondant à 1,4 SMIC. Le Conseil constitutionnel ayant censuré ce mécanisme de « ristourne dégressive » au motif qu'il n'était pas conforme au principe d'égalité des contribuables devant l'impôt, il a été converti en droit à récupération fiscale sur l'impôt sur le revenu.

fiscale estimée à 2,7 milliards d'euros en 2005⁵⁷ qui se matérialise dans certains cas par des versements nets des services fiscaux. Elle fonctionne, en pratique, 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 ;
- Cependant, les montants de PPE à verser aux contribuables peuvent excéder les dépenses supportées 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 sociale (cf. ci-dessous)⁵⁸.

En comptabilité nationale et dans la nouvelle comptabilité générale de l'Etat en vigueur à partir de l'exercice 2006⁵⁹, du fait de sa nature prioritaire de crédit d'impôt, la PPE est ainsi essentiellement considérée comme une moindre recette pour les APU ; elle n'est donc pas traitée comme une dépense publique et vient minorer les prélèvements obligatoires⁶⁰. Tel n'en sera plus de même à partir de l'entrée en vigueur du SCN 2008, dont l'élaboration a notamment conduit à décider, à l'issue de débats nourris entre experts, de considérer comme des dépenses les

⁵⁷ En 2004, selon le rapport public de la Cour des comptes au Président de la République pour 2005, 8,8 millions de foyers fiscaux, soit un sur quatre, ont bénéficié de la PPE. Les dépenses correspondantes ont atteint 2,45 milliards d'euros, soit une prime d'un montant moyen de 280 euros par foyer bénéficiaire. L'efficacité du dispositif apparaît limitée au regard de chacun de ses deux objectifs affichés : elle semble n'avoir qu'un faible impact sur l'offre de travail et l'emploi ; elle n'améliore que marginalement le revenu disponible des bénéficiaires. Sa récente évolution marque un effort significatif de revalorisation des montants distribués qui renforce la nécessité de sécuriser sa gestion en ciblant davantage le dispositif et en déterminant ses paramètres en fonction des règles d'évolution des bas salaires et d'indexation du SMIC (cf. également Ludvine Barnaud et Gaël Bescond, « *Analyse de l'évolution des bénéficiaires de la PPE* », *Diagnostics, prévisions et analyses économiques* n° 109, mai 2006).

⁵⁸ 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 faible (environ 8 millions d'euros) mais cette répartition peut évidemment varier d'une année sur l'autre.

⁵⁹ Conformément à l'article 51 de la LOLF, les dépenses fiscales sont désormais incluses dans les missions et programmes budgétaires et assorties d'indications sur les méthodes de chiffrage, qui demeurent toutefois quelquefois sommaires.

⁶⁰ Le taux de prélèvements obligatoires a baissé en conséquence de 0,2 point en 2001 (« *La prime pour l'emploi : bilan 2001* », Les Notes bleues de Bercy n° 232).

crédits d'impôt récupérables. L'OCDE a évalué l'impact de ces différents modes de traitement : en 2003, les « *recettes fiscales totales* » atteignaient ainsi au Royaume-Uni 35,6 % du PIB selon la recommandation actuelle, 34,8 % si l'on réduisait les recettes fiscales déclarées de la valeur totale des crédits d'impôt récupérables et 35,9 % en traitant ces derniers comme des dépenses ; les taux équivalents étaient pour l'Allemagne de 35,5 %, 34,8 % et 37 %⁶¹. Ce qui signifie que l'application de cette disposition du SCN 2008 augmentera jusqu'à 1,5 point (pour le cas de l'Allemagne) le taux de prélèvements obligatoires tel que mesuré par cette institution internationale.

→ **Crédits d'impôt et prélèvements obligatoires**

L'existence, dans notre système fiscal, de crédits d'impôt⁶², soulève la question de leur traitement en comptabilité nationale et de leur prise en compte dans la mesure des prélèvements obligatoires. Plusieurs approches sont en effet possibles :

- Une première solution consiste à comptabiliser ces crédits d'impôts en dépenses, ce qui conduit à ne pas diminuer d'autant les prélèvements obligatoires, alors que ces crédits ont pourtant pour effet de diminuer le montant réellement supporté par les agents économiques ;
- Une seconde option, opposée, consiste à compter les crédits d'impôt en atténuation de prélèvements obligatoires. Elle présente cependant l'inconvénient majeur de ne pas tenir compte du fait que certains d'entre eux se traduisent par des remboursements effectifs au profit des contribuables lorsque l'avantage procuré par le crédit d'impôt excède la somme initialement due au titre de l'impôt considéré.

⁶¹ Ce pays traite déjà, dans ses comptes nationaux, les crédits d'impôts récupérables en tant que dépenses, ce qui conduit l'OCDE à retraiter les données qu'il transmet à ce titre pour un montant de 32 797 millions d'euros en 2003. Cette divergence constitue, avec l'importance des « *cotisations de sécurité sociale volontaires* » et des cotisations imputées, la source majeure des écarts entre la source OCDE et les statistiques officielles allemandes.

⁶² On désigne par « *crédit d'impôt* » une « *créance fiscale imputable sur un impôt* » (lexique annexé à la brochure éditée par la Direction générale des impôts et la Direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *La fiscalité française* », *op. cit.*), c'est-à-dire un avantage fiscal concernant une sous-population de contribuables remplissant des conditions particulières et se traduisant par une réduction du montant d'impôt à payer compte tenu des règles fiscales en vigueur. Soit ce crédit d'impôt est inférieur, pour le contribuable, à l'impôt qu'il doit, et il vient en déduction de ce dernier. Soit ce crédit d'impôt est supérieur à l'impôt dû : il est alors appelé « *crédit d'impôt récupérable* » et la partie qui excède l'impôt dû donne lieu à un versement au contribuable.

Pour surmonter cet obstacle, les organisations internationales (aussi bien l'OCDE qu'Eurostat ou le FMI) soulignaient jusqu'à présent la nécessité de retenir une solution intermédiaire : contribuable par contribuable, la part du crédit d'impôt qui vient en déduction de l'impôt devrait se traduire par un allègement des prélèvements obligatoires, tandis que la part éventuelle donnant lieu à versement effectif (et qui excède donc l'impôt dû) devrait être comptabilisée en dépense. Cependant, la mise en application de cette disposition est difficile s'agissant des crédits d'impôt déjà accordés du fait de règles de priorité non spécifiées entre différentes déductions fiscales ou faute d'avoir conservé l'information. C'est pourquoi, pour une période transitoire, les pays pouvaient ne fournir rétrospectivement qu'une estimation approximative du montant dépassant l'impôt à payer en attendant de prendre les mesures nécessaires à une mesure réelle.

L'OCDE constate que « *l'application de ces dispositions du Guide d'interprétation a donné lieu à des difficultés pratiques importantes résultant de l'absence d'uniformité des modes de déclaration. En outre, la distinction entre les dispositions concernant les impôts et les dépenses est conceptuellement difficile et il existe des arguments valables en faveur d'autres traitements* ». Elle relève toutefois que « *le choix de la méthode de déclaration des crédits d'impôt récupérables n'a qu'une faible incidence sur le rapport entre les recettes fiscales totales et le PIB. En ce qui concerne les pays pour lesquels des données sont disponibles, les différences entre les ratios sur une base nette et les ratios sur une base brute représentent plus d'un point en Allemagne et au Royaume-Uni et ne dépassent pas un demi-point en Australie, au Canada et en France* »⁶³. Dans le SCN 2008, il est prévu que cette convention change : il conviendra de considérer un crédit d'impôt comme une dépense, ce qui augmentera nécessairement le montant des prélèvements obligatoires.

→ **L'ampleur des dépenses fiscales**

Le Conseil des impôts avait recensé en 2003 418 mesures dérogatoires, c'est-à-dire des dépenses fiscales, au titre des seuls prélèvements fiscaux dont le produit est affecté à l'Etat, en hausse d'une centaine par rapport au début des années 1980. Au nombre de 432 en

⁶³ OCDE, « *Statistiques des recettes publiques, 1965-2004* », *op. cit.*

2006 selon la Cour des comptes⁶⁴, celles-ci pouvaient être regroupées en deux catégories :

- D'une part, les allègements structurels de portée générale institués en vue de répondre à un objectif de nature fiscale : mesures considérées comme consubstantielles à l'impôt, poursuivant un objectif de répartition de la charge fiscale, visant à assurer une neutralité fiscale ou à simplifier l'application de l'impôt ;
- D'autre part, les instruments d'une politique publique non exclusivement fiscale, spécifiques à une catégorie de bénéficiaires (en fonction de l'activité, de l'âge, du territoire, etc.) et soutenant un objectif particulier : favoriser l'emploi, les économies d'énergie, orienter l'épargne, etc.

On rappelle que le quotient familial qui s'applique à l'impôt sur le revenu n'est pas considéré comme une mesure fiscale dérogatoire mais comme une partie intégrante de la norme fiscale.

Dans son XXI^{ème} rapport consacré spécifiquement à la « *fiscalité dérogatoire* », le Conseil des impôts évaluait à plus de 50 Md€ en 2003 (54,8 en 2005)⁶⁵ le coût des mesures faisant l'objet d'une estimation⁶⁶, soit 20 % des recettes fiscales nettes de l'État et plus de 3 % du PIB

Le nombre et l'ampleur des dépenses fiscales, variables selon les pays, expliquent une petite partie (moins de 2 points) des écarts relevés entre pays quant au poids des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale. L'OCDE notait, en 2003, que « *ces allègements peuvent aboutir à des ratios impôt/PIB différents pour des pays qui mènent pour l'essentiel des politiques sociales et fiscales similaires, simplement parce que certains appliquent des allègements fiscaux alors que d'autres n'en appliquent pas ou en appliquent à un degré moindre* ».

⁶⁴ Selon le mode de traitement actuellement retenu, certaines mesures sont considérées comme étant des dépenses fiscales au moment de leur création puis, à la seule discrétion du gouvernement, requalifiées en simples « *modalités particulières de calcul de l'impôt* » et perdent, de ce fait, leur qualification de dépense fiscale (cf. Cour des comptes, « *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation budgétaire* », juin 2006).

⁶⁵ Le gouvernement anticipe une charge estimée de 61 milliards d'euros en 2006 (cf. Cour des comptes, « *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation budgétaire* », *op. cit.*).

⁶⁶ Seul un quart des dépenses fiscales étaient estimées de façon précise, la moitié n'étant tout simplement pas chiffrée. De plus, les effets des mesures ne faisaient quasiment pas l'objet d'une évaluation.

3 - Les prélèvements obligatoires s'élevaient en France à 752 milliards d'euros en 2005

Les limites et conventions exposées précédemment ne doivent pas dissuader d'examiner le montant des prélèvements obligatoires. Elles sont d'ailleurs, on l'aura compris, nécessaires à l'estimation de ce montant. Simplement, elles doivent rester présentes à l'esprit ; elles interdisent en particulier de commenter des détails, pour s'attacher au contraire aux grandes masses et évolutions.

Selon les dernières données disponibles, les prélèvements obligatoires se sont élevés à 752 milliards d'euros en 2005, dont 47,8 % à destination des ASSO, 38,9 % de l'Etat (36,9 %) et des ODAC (2,0 %), 12,7 % des APUL et 0,6 % des institutions de l'Union européenne. C'est donc bien d'abord au profit de la protection sociale que le système de prélèvements est organisé dans notre pays.

On trouvera ci-après, dans le tableau A1, la liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en 2005, tels qu'ils sont recensés par les comptes nationaux. Cette énumération est en elle-même significative de la complexité du système français de prélèvements fiscaux et sociaux. Celle-ci, fruit de la sédimentation des décisions successives des pouvoirs publics en la matière, est aussi à l'image de la complexité croissante de l'économie et de la société françaises. Ce constat ne saurait, pour autant, conduire à renoncer à la recherche d'une simplification, gage d'une meilleure lisibilité et donc d'une meilleure compréhension par le citoyen.

Tableau A1 : Liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en France en 2005

BUDGET GÉNÉRAL ETAT	Valeur en €
<i>PRODUITS DES IMPÔTS DIRECTS ET ASSIMILÉS</i>	
1. Impôt sur le revenu	
Impôts sur le revenu (IR)	49 375,0
Impôt sur le revenu (contribution sur les revenus locatifs CRL)	482,4
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	
Impôt sur les sociétés : contrôle fiscal	1025,3
TF et TP La Poste et France Telecom	22,9
Pénalités et amendes	21,7
Droits divers	171,5
Majoration 10 % et frais de poursuite	715,7
3. Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	
Impôt sur les sociétés (recouvrement DGI)	38 833,4
CRL perçue avec l'impôt sur les sociétés	231,1
Imposition forfaitaire annuelle (IFA)	1 817,0
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	772,6
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	
Retenue à la source sur certains BNC et de l'impôt sur le revenu	459,6
Retenues à la source et prélèvements sur les RCM et BA	2 317,2
Prélèvements sur les bénéfices tirés de la construction immobilière	0,9
Précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués	44,0
Prélèvement exceptionnel de 25 % sur les distributions de bénéfices	1 532,3
Impôt de solidarité sur la fortune	3 023,1
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	159,0
Prélèvements sur les entreprises d'assurance	44,0
Taxe sur les salaires	9 311,0
Cotisation minimale de taxe professionnelle	1 869,3
Taxe d'apprentissage	3,2
Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	4,9
Taxe forfaitaire sur métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	33,9
Contribution des institutions financières	46,8
Prélèvement sur les entreprises de production pétrolière	0,0
Recettes diverses	6,4
<i>PRODUIT DES IMPÔTS INDIRECTS</i>	
5 Taxe intérieure sur les produits pétroliers	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	18 456,2
6 Taxe sur la valeur ajoutée	
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	127 035,8
7 Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	
Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices	360,7
Mutations à titre onéreux de fonds de commerce	138,0
Mutations à titre onéreux de meubles corporels	0,5
Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers	3,9
Mutations à titre gratuit entre vifs (donations)	1 668,9
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	7 220,6
Mutations de jouissance (baux)	1,0
Conventions actes civils	2,0

BUDGET GÉNÉRAL ETAT	Valeur en €
Partages	106,0
Droits fixes	189,0
Pénalités	2,3
Taxe de publicité foncière	112,9
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	4 339,3
Taxe sur les primes d'assurance automobile	994,6
Taxe additionnelle au droit de bail	1,0
Recettes diverses et pénalités	99,0
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	860,8
Impôts sur les opérations traitées dans les bourses de valeur	215,3
Recettes diverses et pénalités	454,0
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	534,5
Droits d'importation	1 583,2
Prélèvements et taxes compensatoires institués sur divers produits	0,3
Autres taxes intérieures (TIGCN)	186,6
Autres droits et recettes accessoires (Dt de navigation)	33,9
Amendes et confiscations	67,3
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	354,6
Taxe et droits de consommation sur les tabacs	1 442,9
Taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	0,0
Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	499,1
Taxe sur les achats de viande	2,9
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	117,0
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	72,6
Droit de consommation sur les alcools	1 841,9
Droit sur les bières et les boissons alcoolisées	364,0
Garantie des matières d'or et d'argent	2,2
Autres droits et recettes à différents titres	2,6
Taxe spéciale sur la publicité télévisée	11,4
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	201,4
Cotisation à la production sur les sucres	260,1
Taxe sur les stations et liaisons radioélectriques privées	0,0
Autres taxes : amendes, confiscations et droits sur acquits non rentrés	0,4
<i>RECETTES NON FISCALES</i>	
Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'IS	370,0
Produits des jeux exploités par la Française des jeux	1 669,0
Redevances, taxes ou recettes assimilées de protection sanitaire et d'organisation des marchés de viandes	58,0
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes	312,0
Prélèvements sur les produits des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907	964,0
Prélèvement sur le pari mutuel	396,0
Recettes perçues au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement)	13,0
Reversement au budget général de diverses ressources affectées	851,0
Pénalité pour défaut d'emploi obligatoire des travailleurs handicapés et des mutilés de guerre	1,0
Reversement à l'Etat de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)	627,0
Produit de la taxe sur les consommations d'eau	78,0
Part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget de l'État (LFI 2005)	112,0

BUDGET GÉNÉRAL ETAT	Valeur en €
Taxes et redevances diverses	8,0
Contribution des offices et établissements publics de l'Etat dotés de l'autonomie financière et des compagnies de navigation subventionnées, sociétés d'économie mixte, entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat	0,0
Ressources à provenir de l'application des règles relatives au cumul des rémunérations d'activité	3,0
Recettes diverses des services extérieurs du Trésor	0,0
<i>FONDS DE CONCOURS</i>	
Contributions des entreprises industrielles au fonds national pour l'emploi (FNE)	76,0
<i>BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE</i>	
Taxe de sécurité et de sûreté au profit du BA AVIATION CIVILE	230,0
<i>COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</i>	
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	0,0
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	468,0
Fonds national pour le développement du sport	250,0
Fonds national des courses et de l'élevage	107,0
Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne...	53,0
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0,0
<i>TRANSFERTS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET A L'EUROPE</i>	
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	- 8 931,0
Prélèvement au profit des Collectivités Locales	- 3 946,0
Prélèvement au profit des Communautés européennes	- 4 516,1
ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au profit de la CADES (Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale)	5 229,0
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGAO (Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages ; ex-FGA)	20,0
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGTI (Fonds de Garantie des Victimes des Actes de Terrorisme et d'autres infractions ; ex-FGCAT)	242,0
Taxe parafiscale sur les spectacles au profit de l'ASTP (Association pour le soutien du théâtre privé)	8,1
Cotisation des entreprises cinématographiques au profit du CNC (Centre national de la cinématographie française)	0,0
Taxes sur les mutuelles et sur les alcools au profit du fonds CMU (Fonds de financement de la Couverture maladie universelle)	689,0
Cotisation patronale à l'AGS (Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés)	1 498,0
Taxe d'abatage au profit du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitants agricoles)	119,0
Contributions / chômage au profit du FS (Fonds de solidarité)	1 215,0
Prélèvement social de 2 % - FRR (Fonds de Réserve des retraites)	1 271,0
Cotisations des employeurs au FNAL (Fonds National de l'allocation logement)	1 778,0
Taxe sur les logements vacants au profit de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) Frais de dégrèvement divers	30,0

Contribution annuelle des distributeurs d'énergie au FACE (Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale)	326,0
Taxe au profit du CNBA (Chambre nationale de la batellerie artisanale) et des VNF (Voies navigables de France)	154,0
Taxe sur le CA des exploitations agricoles au profit de l'ADAR (Agence du développement agricole et rural)	98,8
Redevances perçues sur formalités au profit de l'INPI (Institut national de la propriété industrielle)	124,5
Contributions des employeurs de main d'œuvre étrangère au profit de l'ANAEM (ex-OMI Office des migrations internationales)	50,9
Contribution additionnelle aux primes d'assurances au profit du FNGCA (Fonds national de garantie contre les calamités agricoles)	91,6
Taxe au profit de l'OFIMER (Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture)	5,0
Taxe au profit de l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales)	20,1
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FCRAC (Fonds de compensation des risques de l'assurance construction)	5,0
Contribution au service public de l'électricité au profit du CSPE	1 732,0
Frais de dégrèvement divers	- 5,0
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES	
<i>FISCALITE DIRECTE LOCALE</i>	
Redevances communale et départementale des mines	28,0
Taxe professionnelle + cotisation de péréquation + Taxe pour frais chambres de commerces et d'industries + Taxe pour frais de chambres de métiers	21 794,0
Taxe d'habitation	11 327,0
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18 876,0
Taxe foncière sur les propriétés non bâties + taxe pour frais de chambres d'agriculture + CAAA	1 260,0
<i>FISCALITE INDIRECTE LOCALE</i>	
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	8 603,0
Taxe sur les jeux et spectacles	315,9
Redevances et taxes funéraires	11,2
Versement pour dépassement du PLD	32,9
Part dépassement du COS	0,0
Part pour non réalisation de stationnement	15,4
Taxe locale d'équipement (TLE)	417,9
Taxe additionnelle à la TLE au profit de la région IdF	0,0
Taxe spéciale d'équipement (Villes nouvelles, Basse Seine)	5,0
Impôt sur les spectacles	39,1
Taxe de séjour	155,3
Taxe sur les tabacs (Corse)	36,0
Taxe sur l'énergie hydraulique	1,0
Octroi de mer	809,5
Taxe de ski de fond	5,1
Surtaxe sur les eaux minérales	20,6
TIPP transférée aux départements	5 391,0
TIPP transférée aux régions	445,0
TCA transférée aux départements	1 037,0
Droits de consommation sur les alcools (Corse)	0,0
Taxe d'assainissement	1 769,0
Taxe sur les remontées mécaniques	41,8
Taxes sur les emplacements publicitaires	26,5
Taxe sur les rhums	4,0
Taxe sur les carburants (DOM)	485,1

Taxes sur l'électricité	1 475,6
Redevance pour la création de bureaux en région IdF	162,0
Surtaxes locales temporaires	1,0
Autres taxes indirectes	241,4
FNDMA (Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage)	454,0
Produit du versement de transport	5 046,0
Autres impôts directs	0,0
Taxe sur les certificats d'immatriculation (ex cartes grises)	1 536,0
Versement taxes parafiscales et diverses par des organismes collecteurs	14,3
Redevance pour droit de construire (EPAD)	38,0
Taxe spéciale d'équipement (EPLM)	9,6
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	159,0
Taxe sur les affiches, réclames et enseignes	25,5
Taxe destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	51,3
Taxe sur les véhicules (« vignette »)	145,0
<i>TRANSFERTS DE L'ETAT</i>	
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	8 931,0
Prélèvement au profit des Collectivités locales	3 946,0
ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE	
Taxe alcools CNAM (cotisation spéciale CNAM)	0,0
Cotisations au FCATAG (Fonds commun des accidents du travail agricole)	21,5
Droits de plaidoirie	13,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) / ORGANIC	4 244,3
Contribution entreprises médicaments	313,2
Contribution des PAM conventionnés	6,0
Contributions préretraites des employeurs au FSV	4,0
Taxe grossiste répartiteurs	29,5
Redevance hydrocarbures (mines)	6,0
Contribution des laboratoires	754,8
Droits de consommation sur les tabacs - CNAMTS	3 185,4
Droits de consommation sur les tabacs - FCAATA (Fonds de cessation anticipé d'activité des travailleurs de l'amiante)	100,4
Droits de consommation sur les tabacs - FIPSA (Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles)	5 131,8
Taxe sur les farines	63,2
Taxe sur les corps gras alimentaires	108,7
CSG FFAPA (Fonds de financement de l'aide personnalisée autonomie)	960,9
CSG FSV	10 049,1
CSG CNAF	10 525,1
CSG assurance maladie	50 492,5
Prélèvement social de 2 % CNAV	294,4
Prélèvement social de 2 % FSV	392,6
Prélèvement social de 2 % CNSA	2 001,3
Frais de dégrèvement sur cotisations sociales	- 313,0

UNION EUROPEENNE	
Cotisations à la production de sucre et d'isoglucose	260,1
Droits de douanes et autres droits	1 583,5
Ressource TVA	2 655,5
Prélèvement pour dépassement du quota laitier	17,0
TOTAL DES IMPÔTS, hors cotisations sociales et nets des impôts non recouvrables (en milliards d'euros)	474,7
TOTAL DES COTISATIONS SOCIALES EFFECTIVES, nettes des cotisations non recouvrables (en milliards d'euros)	277,5
TOTAL DES PO (en milliards d'euros)	752,2

Source : « Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution » annexé au projet de loi de finances pour 2007.

4 - Les conventions et imprécisions de la mesure du PIB jouent sur celle du taux de prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires pour une année donnée rapporte (en %) leur montant au produit intérieur brut (PIB), ce dernier étant la mesure, dans le cadre de la comptabilité nationale, de la richesse produite au cours de l'année par une économie. Naturellement, cette mesure oblige, elle aussi, à faire des conventions, et par ailleurs souffre d'imprécisions. Ceci pèse sur la mesure du taux des prélèvements : le dénominateur de ce taux joue en effet un rôle symétrique du numérateur sur sa précision. Il convient donc de rappeler de façon synthétique les conventions et imprécisions de mesure du PIB, avant d'étudier la valeur et l'évolution du taux de prélèvements obligatoires.

La mesure de la production, qui fait l'objet d'une harmonisation très poussée entre les pays, est néanmoins sujette à certaines variations. Elles tiennent d'abord à une marge, inévitable, d'interprétation des directives internationales ou européennes, par les instituts de statistique nationaux. Elles résultent ensuite, et ce second aspect est plus important, d'une mesure imparfaite du non marchand : le PIB ne se limite pas en effet aux activités marchandes, mais recouvre aussi le non-marchand, en valorisant les activités des APU par la somme de leurs coûts de production, soit la rémunération de leurs salariés augmentée des consommations intermédiaires, des impôts liés à la production (nets des subventions) et des amortissements. Enfin, il faut mentionner que l'évolution des architectures comptables (et des bases dans lesquelles les comptes sont évalués) entraînent des ruptures temporelles ; la « rétropolation » des comptes (selon le cas dans la nouvelle architecture, ou dans la nouvelle base) vise à surmonter ce défaut, mais elle est parfois

difficile, et souvent limitée dans le temps. Ainsi, à titre d'exemple, le détail des comptes (donc celui des prélèvements obligatoires) dans la nouvelle base (celle de 2000) n'a été rétroposé que jusqu'à 1978. Aussi la série de très long terme du taux de prélèvements obligatoires présentée dans le paragraphe suivant est-elle, avant 1978, une reconstitution approximative.

Quelles que soient les conventions, mesurer les agrégats économiques, tels que les retrace la comptabilité nationale, est très exigeant pour le système d'information. Ceci a deux ordres de conséquences. D'abord, il est plus facile de mesurer les phénomènes par des indices d'évolution annuelle (certains étant obtenus par sondage), de sorte que les grandeurs ne sont pas évaluées en montant chaque année, mais une année seulement, l'année de base, et que pour les autres, ce sont ces indices appliqués à cette base qui fournissent l'estimation. Or cette base doit être de loin en loin réestimée, ne serait-ce que pour tenir compte des derniers développements du système d'information. D'où des « *changements de base* » ; c'est à leur occasion que certaines modifications sont faites, par exemple pour se mettre davantage en conformité avec les recommandations internationales, et, tout spécialement, les règlements européens. En second lieu, la nécessité de fournir des estimations rapides, avant même que toutes les informations (en particulier en provenance des entreprises) soient entièrement disponibles, conduit à produire d'abord des estimations provisoires, puis semi-définitives, puis définitives, des comptes. L'incidence de ces deux caractéristiques statistiques fondamentales, les changements de base et la révision des comptes, n'est pas négligeable.

A titre d'exemple et sans entrer dans les détails mais à ne considérer que le résultat final dans la perspective de ce rapport, le dernier changement de base (c'est-à-dire le passage de la base 1995 à la base 2000), s'est traduit par quelques reclassements entre sous-secteurs des APU, par une évaluation un peu différente du niveau des prélèvements obligatoires⁶⁷, et par un écart de plus de 1 point de pourcentage, chaque année, entre les niveaux du PIB calculés dans les deux bases. Il en résulte que le taux de prélèvements obligatoires est, dans la nouvelle base, inférieur de 0,8 point en moyenne (sur les neuf années 1995 à 2003 où il existe dans les deux bases) à ce qu'il était dans l'ancienne. Mais le mouvement temporel, hausse du taux de 1995 à 1999 puis baisse, est retracé de la même façon.

⁶⁷ Le total des impôts et cotisations sociales pour l'année 2000 atteint ainsi 655,6 Md€ en base 95 et 653,2 en base 2000 (- 2,4 %).

5 - Le niveau et l'évolution du taux de prélèvements obligatoires

Les incertitudes qui entourent la mesure du numérateur et du dénominateur rendent délicat le maniement du taux de prélèvements obligatoires, mais ne doivent pas l'empêcher dès lors qu'on privilégie dans l'analyse les ordres de grandeur et les évolutions sur les niveaux dans leur détail. Dans le texte du rapport figurent ainsi des éléments sur l'évolution du taux global (graphiques 1 et 2), sur celle des principaux prélèvements (tableaux 1 et 2), sur celle des destinataires (graphique 3). On peut croiser type de prélèvements et destinataires, ce qui aboutit au tableau A2.

Tableau A2 : Les prélèvements obligatoires des APU et des institutions européennes

(milliards d'euros et %)

Intitulés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En euros							
Prélèvements obligatoires perçus par							
l'Etat (S13111)	238,3	238,2	241,7	239,6	241,8	270,2	277,8
- Impôts ⁽¹⁾	232,9	232,9	236,2	234,0	236,2	264,5	272,0
- Cotisations sociales	5,4	5,4	5,6	5,6	5,7	5,7	5,8
les ODAC (S13112)	8,9	10,2	10,3	13,3	13,7	14,5	14,7
les APUL (S1313)	75,5	74,6	74,4	76,5	79,9	87,7	95,2
les ASSO (S1314)	283,6	304,2	320,3	331,3	342,7	339,6	360,1
- Impôts	68,3	80,0	86,9	88,6	90,5	79,4	88,4
- Cotisations sociales ⁽²⁾	215,3	224,2	233,4	242,7	252,2	260,1	271,7
les institutions de l'UE (S2)	8,0	8,7	8,9	7,1	5,1	3,8	4,5
Ensemble	614,2	636,0	655,7	667,8	683,3	715,8	752,2
En % du PIB							
Prélèvements obligatoires perçus par							
l'Etat (S13111)	17,4	16,5	16,1	15,5	15,2	16,3	16,2
- Impôts ⁽¹⁾	17,0	16,2	15,8	15,1	14,8	15,9	15,9
- Cotisations sociales	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
les ODAC (S13112)	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
les APUL (S1313)	5,5	5,2	5,0	4,9	5,0	5,3	5,6
les ASSO (S1314)	2,8	21,1	21,4	21,4	21,5	20,5	21,1
- Impôts	5,0	5,6	5,8	5,7	5,7	4,8	5,2
- Cotisations sociales ⁽²⁾	15,8	15,6	15,6	15,7	15,8	15,7	15,9
les institutions de l'UE (S2)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,2	0,3
Ensemble	44,9	44,1	43,8	43,1	42,8	43,1	44,0

⁽¹⁾ Les impôts sont comptabilisés après transferts de recettes fiscales et nets des impôts dus non recouvrables, non compris la quatrième ressource inscrite en dépense de l'état.

⁽²⁾ Nettes des cotisations dues non recouvrables.

Source : Comptes nationaux, Base 2000, INSEE

Lors de l'analyse de l'évolution temporelle, une précaution importante doit être prise. Car, ce n'est pas seulement pour des raisons d'imprécisions des mesures que l'analyse de l'évolution à court terme du taux de prélèvements obligatoires doit être prudente. C'est aussi parce que les évolutions annuelles des prélèvements, d'une part, et du PIB d'autre part sont liées d'une façon très complexe, de sorte que celle du taux ne reflète que très partiellement la politique conduite. En effet, les variations du taux de prélèvements obligatoires recouvrent deux composantes.

La première est bien l'incidence des mesures fiscales et sociales nouvelles, au sein desquelles on peut distinguer :

- D'une part, les aménagements de droits, qui retracent l'impact sur les prélèvements obligatoires des mesures législatives figurant notamment dans le projet de loi de finances et ayant éventuellement une contrepartie dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que l'incidence des mesures réglementaires de l'année en cours ;
- D'autre part, les autres facteurs de variation, qui traduisent les effets d'extension en année pleine et les effets supplémentaires des mesures adoptées antérieurement au 1er janvier de l'année considérée.

Mais la seconde est l'évolution dite « *spontanée* », ou tendancielle, 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 : par exemple, 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 hausse des recettes 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 : ainsi en est-il de l'impôt sur les sociétés, qui est recouvré par acomptes et solde ;
- Certains éléments d'assiette peuvent n'avoir aucun lien direct avec l'évolution du cycle économique : par exemple, les prélèvements assis sur des éléments de patrimoine des ménages (impôt de solidarité sur la fortune).

L'« *élasticité spontanée des prélèvements obligatoires à l'activité économique* » permet d'identifier cette seconde composante. Elle s'obtient, pour une année donnée, en rapportant la croissance des prélèvements à législation constante 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 du fait qu'une partie des prélèvements 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 sur laquelle repose notamment la TVA ou une contraction de la masse salariale sur laquelle reposent les cotisations sociales ; à l'inverse, dans la partie ascendante du cycle, l'augmentation spontanée du taux est en retard sur celle de l'activité.

Les évolutions annuelles par sous-secteur des APU sont également parfois difficiles à interpréter, marquées qu'elles sont par des transferts opérés chaque année entre eux.

Les transferts courants s'effectuent en général - mais pas toujours - de l'Etat vers les APUL (en l'occurrence, les collectivités locales) et les ASSO⁶⁸ 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.

⁶⁸ Ils sont passés de 59,1 milliards d'euros en 1995 à 97,6 milliards d'euros en 2005. La Cour des comptes constate que le budget de l'Etat est ainsi « *devenu principalement un budget de transferts* » (« *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* », *op. cit.*).

Le premier cas concerne les transferts de compétence aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. 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 dégrèvements d'impôts ou encore de la compensation d'abattements à la base aux collectivités locales. Le plus conséquent concerne la compensation par l'Etat, à destination des organismes de sécurité sociale, des allègements de cotisations sociales.

Au total, les fluctuations du taux de prélèvements obligatoires traduisent aussi bien l'influence de la conjoncture économique que celle de décisions formelles des pouvoirs publics.