

L'illusoire taxation du capital

Elie COHEN, Jean-Paul FITOUSSI et Jean PISANI-FERRY

Libération jeudi 12 juin 2003

Elie Cohen est directeur de recherches au CNRS ;
Jean-Paul Fitoussi est président de l'OFCE ;
Jean Pisani-Ferry est professeur associé à l'université Paris-Dauphine.

ne idée fait son chemin : pour sortir des choix amers qu'impose la dégradation annoncée des comptes des retraites, il suffirait, dit-on, de taxer le capital. Aux trois remèdes usuellement invoqués pour équilibrer à terme le système par répartition - travailler plus longtemps, augmenter les cotisations, réduire les pensions - , des voix s'élèvent pour proposer d'en ajouter un nouveau qui aurait le mérite de l'innocuité sociale. La forme varie puisque, selon les cas, on entend taxer la valeur ajoutée, le résultat des entreprises ou les dividendes, mais, quel que soit le type de prélèvement, c'est toujours le «capital» ou ses revenus qu'on souhaite faire participer au financement du système.

L'enjeu est d'importance. Telle qu'elle est posée depuis les premiers rapports sur le sujet, la question des retraites a trait à l'équité entre la génération qui entre sur le marché du travail et celle qui s'apprête à en sortir. Agir sur l'un quelconque des trois paramètres usuels, c'est déplacer la charge de l'une vers l'autre. Ne rien faire est également un choix générationnel, puisque c'est laisser s'accumuler des droits acquis en reportant leur financement sur les générations futures. Ceux qui prônent une taxation du capital cherchent précisément à échapper aux dilemmes intergénérationnels, pour revenir à l'équation bien connue des choix de répartition entre capital et travail.

Est-ce légitime ? Est-ce réaliste ?

La justice sociale suppose que l'on finance par l'impôt, progressif ou proportionnel aux capacités contributives de chacun, les biens qui font l'objet d'un égal accès des populations. C'est le cas de la santé : chacun a droit à la même protection, quelle que soit sa contribution au système. Mais, pour l'essentiel, ce n'est pas le cas des retraites.

Le système français de retraite, en effet, n'est pas égalitariste : les pensions versées aux retraités y sont fonction directe du salaire d'activité calculé sur une période donnée. La pension constitue donc un salaire différé dont le niveau est lié à l'effort de contribution réalisé par l'intéressé durant sa vie active. Il y a une solidarité entre générations parce que la pension ne résulte pas d'une épargne accumulée, mais d'un prélèvement sur les cotisations des générations encore en activité. Mais il n'y a pas de solidarité à l'intérieur de chaque génération que dans une mesure limitée, par les avantages familiaux, le traitement plus favorable des bas salaires ou le financement des petites retraites.

Ce système est donc à la fois individualiste (il assure un revenu de remplacement déterminé en fonction du salaire individuel) et adossé à une garantie collective (la répartition, c'est-à-dire le fait que ce sont les générations au travail qui assurent le financement des inactifs). Il est plus sûr que la capitalisation (fondée sur l'épargne individuelle) et plus sophistiqué que le système solidariste Beveridge (qui demande le même effort à tout le monde et redistribue la même chose à chacun en prélevant des ressources via l'impôt, c'est-à-dire via la solidarité nationale).

Ce que proposent aujourd'hui les promoteurs de la taxation du capital, c'est d'introduire une dimension solidariste et, de fait, capitaliste dans un système contributif et de répartition, c'est-à-dire d'altérer sensiblement le modèle mis en place en 1945. Pour la part des retraites qui relève de la solidarité (les petites retraites notamment), la démarche est légitime. Mais les promoteurs de la mesure situent en général leurs espérances à un niveau bien supérieur, puisqu'ils veulent ainsi consolider l'ensemble du dispositif. C'est précisément ce point qui n'est pas cohérent : le prélèvement de la ressource serait égalitaire (chacun aurait un droit identique sur un prélèvement sur les revenus du capital), mais son affectation ne le serait pas (toujours proportionnelle au salaire de référence). Autrement dit, on fausserait le principe au nom duquel chacun peut voir dans la cotisation retraite un salaire différé, et non un simple impôt. En outre, on renoncerait à un avantage majeur du dispositif de 1945 : la garantie collective du financement des retraites. En effet, les recettes d'une taxation des revenus du capital seraient proportionnelles à l'évolution de ces revenus, donc intimement liées aux caprices de la conjoncture. Le financement des retraites serait en partie indexé sur les cours de la Bourse. Mais surtout, serait-il légitime de faire appel à la solidarité pour financer un système qui n'est pas... solidaire ?

Peu fondée en termes de justice sociale, la proposition de taxer le capital est de surcroît peu réaliste pour deux raisons : la première est que le remède n'est pas à la hauteur du problème ; la seconde, que l'accroissement des cotisations patronales ou la taxation des profits des entreprises, surtout dans un contexte de chômage de masse et de concurrence fiscale en Europe, se feront à terme, de facto, au détriment des salariés.

A législation constante, le besoin de financement du système de retraites est évalué par le Conseil d'orientation des retraites (COR) à 2 % du PIB en 2020 et à 4 % en 2040. Celles des mesures du plan Fillon qui reviennent sur certaines dispositions de la réforme de 1993 (relèvement du minimum à 85 % du Smic, départs précoces, etc.) accroissent quelque peu ce déficit. A fortiori, le retour à 37,5 années de cotisations dans le secteur privé ou l'abrogation des mesures Balladur de 1993 sur le calcul des pensions alourdiraient le besoin de financement de plusieurs points de PIB supplémentaires. Prenons donc comme ordre de grandeur 5 points de PIB, soit aujourd'hui 75 milliards d'euros.

A cette aune, combien les prélèvements sur le capital peuvent-ils rapporter ? En 2002, l'impôt sur les sociétés a représenté 37 milliards d'euros. C'est donc un triplement qu'il faudrait envisager pour dégager 75 milliards supplémentaires. Les entreprises du CAC 40 ont affiché un résultat total négatif. Et les plus-values virtuelles des stock-options de ces sociétés s'élèvent à 2,3 milliards d'euros. Il faut certes faire la part d'une conjoncture médiocre - ce qui rappelle que ces recettes sont par essence très volatiles. Il n'empêche : le remède n'est clairement pas à la hauteur du problème.

Le second argument est d'une nature différente. En matière de fiscalité, il ne faut pas confondre celui qui paie l'impôt et celui qui le supporte. L'exemple le plus clair est celui de la TVA : elle est payée par les entreprises, mais bien souvent supportée par les consommateurs. Qu'en serait-il d'une taxation des entreprises via les cotisations employeurs, la valeur ajoutée ou l'impôt sur les sociétés ? La réponse est que la charge de ces prélèvements aurait une bonne chance de retomber sur les salariés. Le mécanisme est simple dans le cas d'une augmentation des cotisations employeurs. Au moment où elle intervient, elle est évidemment à la charge des entreprises. Mais à l'horizon de cinq ou dix ans, rien n'assure qu'il en soit toujours ainsi. Le salaire direct et/ou l'emploi peuvent simplement avoir baissé pour compenser l'accroissement du coût du travail. L'ampleur de cette baisse dépend du rapport de force entre employeur et employés, mais lorsque le premier est en position de le faire, il peut se décharger intégralement des effets de la hausse des cotisations. C'est seulement au niveau du Smic que ce mécanisme ne joue pas, et encore, à condition que le gouvernement ne compense pas l'accroissement du coût par des exonérations de cotisations.

Il en irait largement de même avec une cotisation sur la valeur ajoutée ou un prélèvement sur le bénéfice des sociétés. Elargir l'assiette des cotisations revient toujours à soumettre à cotisation le profit des entreprises. Or une augmentation du taux d'imposition des profits amènera l'entreprise à renoncer aux projets dont la rentabilité est, après le nouveau prélèvement, inférieure au seuil attendu, à comprimer ses effectifs ou à abaisser la rémunération de ses salariés. *In fine* - à cinq ans ou dix ans de distance -, la charge retomberait sur les salariés.

Le cas de la CSG ou d'un prélèvement sur les revenus du capital est différent, parce que c'est le détenteur final qui est frappé. Il ne faut toutefois pas nourrir d'illusions. La CSG rapporte beaucoup parce qu'elle porte sur tous les revenus des ménages, y compris les salaires et les retraites, qui en forment la grande masse. Un point de prélèvement sur les seuls revenus du capital rapporte aujourd'hui moins d'un milliard d'euros par an, la totalité de l'impôt sur la fortune, 2,5 milliards d'euros par an. Il faut encore une fois se rendre à l'évidence : c'est seulement en mettant à contribution les salaires ou les retraites que l'on peut dégager des ressources à la hauteur du problème.

Au total, nous ne jugeons pas que la répartition des revenus entre les Français soit aujourd'hui optimale. Nous n'avons aucune prévention de principe contre la redistribution par l'impôt. Nous estimons qu'en France, comme dans beaucoup d'autres pays, la fiscalité a souvent été bienveillante à l'égard des détenteurs de capitaux. Nous sommes critiques à l'égard de la tendance à une taxation toujours plus faible des bénéfices des sociétés en Europe. Nous ne croyons pas aux arguments qui justifient les rémunérations de certains dirigeants d'entreprises par leur contribution à l'efficacité économique. Mais toutes ces évolutions ont été favorisées par la persistance d'un taux de chômage élevé depuis deux décennies et par la modération salariale qui s'est ensuivie. Rétablir une répartition des revenus plus conforme à l'équité au sein des générations implique d'agir sur l'emploi et les salaires. Penser régler ces questions par la réforme

du financement des régimes de retraite serait non seulement illusoire, mais contre-productif. Cela détournerait le débat de son objet principal, celui de l'équité entre générations, sans pour autant résoudre la question de l'emploi et du partage du revenu au sein des générations.

C'est pour cette raison que la proposition de taxer le capital nous semble avoir tous les traits d'une tactique d'évitement. Au lieu d'aider les Français à poser collectivement les termes d'un choix intergénérationnel, et à dégager entre eux un compromis préservant les intérêts très légitimes des vieux et des jeunes, elle suggère qu'il suffirait, pour y échapper, d'aller puiser dans un trésor caché. Ce n'est pas rendre service au débat démocratique.

Les riches peuvent-ils payer les retraites ?

par **Thomas Piketty**

Le Monde 11 juin 2003

Avant tout, le conflit sur les retraites est un conflit sur la répartition des richesses, et il se nourrit des incertitudes qui y sont liées.

Pour les opposants les plus déterminés à la réforme Fillon, la question ne fait guère de doute : il est inacceptable de demander des efforts aux salariés moyens, puisqu'il suffirait pour résoudre le problème du financement de ponctionner les nantis, les spéculateurs, les revenus financiers, les stock-options, etc. D'où la question : les riches sont-ils effectivement assez riches pour payer les retraites ? La réponse à cette question est malheureusement négative. Les riches sont (trop) riches, mais la masse des retraites à financer, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, est encore plus gigantesque. Les ordres de grandeur ne sont tout simplement pas les mêmes.

Actuellement, le taux le plus élevé de l'impôt sur le revenu est de 50 %. Il s'applique à la fraction des revenus (avant toute déduction) supérieure à 130 000 euros par an pour un couple et 65 000 euros pour une personne seule, soit environ 250 000 foyers.

Supposons que l'on porte ce taux à 100 %, ce qui reviendrait à instituer un revenu légal maximal de 65 000 euros par personne, et que les personnes concernées continuent de déclarer les mêmes revenus (hypothèse optimiste s'il en est). Sur la base des revenus déclarés en 2002, une telle mesure rapporterait à peine 7 milliards d'euros, soit guère plus de 0,4 point de PIB (produit intérieur brut, c'est-à-dire le total des richesses produites en France chaque année).

Si l'on se contentait de relever le taux supérieur à 75 %, mesure déjà audacieuse dans le contexte fiscal-européen actuel, les recettes seraient de 0,2 point de PIB. Il s'agit là de sommes non négligeables (le budget de l'enseignement supérieur représente par exemple moins de 0,6 point de PIB), mais très insuffisantes pour payer les retraites.

D'après le Conseil d'orientation des retraites, dont personne ne semble contester les simulations, le déficit de notre système de pensions atteindra 4 points de PIB par an en 2040 si l'on ne prend aucune mesure et plus de 6 points de PIB si l'on annule les mesures Balladur et que l'on revienne à 37,5 années pour tous. Autrement dit, en instituant un revenu maximal légal à 65 000 euros par an et par personne, on ne couvrirait qu'à peine 10 % des besoins de financement (légèrement plus si l'on prenait en compte les revenus exonérés). Les riches sont riches, mais il ne sont pas assez nombreux.

Et le fait d'avoir recours à d'autres prélèvements que l'impôt sur le revenu, comme une taxe sur les revenus boursiers, les profits, la valeur ajoutée, les transactions financières, etc., ne changerait rien à l'affaire.

Par définition, quels que soient l'intitulé et le mode de perception utilisés, tout prélèvement finit toujours par être payé intégralement par les ménages. En particulier, il n'existe pas de prélèvement payé par les entreprises, ces dernières se contentant de répercuter leurs charges sur les ménages salariés qui travaillent pour elles, les ménages actionnaires qui les possèdent ou les ménages consommateurs qui achètent leurs produits. Et quel que soit le prélèvement utilisé, le fait est que les ménages disposant de revenus supérieurs à 65 000 euros par an et par personne ne paieront jamais plus de 0,4 point de PIB.

On pourrait bien sûr lever des sommes plus substantielles en abaissant le seuil de 65 000 euros. Mais il faudrait l'abaisser très fortement, et les forces politiques et sociales susceptibles de soutenir une telle

politique de redistribution risquent fort d'être maigrichonnes. Par exemple, il n'est pas certain que les enseignants, dont beaucoup terminent leur carrière aux alentours de 30 000-40 000 euros (voire davantage), en fassent partie.

Le fait que les riches ne soient pas assez nombreux pour tout financer n'implique certes pas qu'il faille les dispenser de tout effort, bien au contraire. Comment justifier des sacrifices demandés aux ménages moins favorisés si l'on ne commence pas par exiger des mieux lotis qu'ils montrent l'exemple ? Par ailleurs, l'histoire a montré qu'une fiscalité fortement progressive sur les hauts revenus, bien qu'insuffisante pour dégager des marges de manœuvre substantielles d'un point de vue macroéconomique, était un instrument indispensable pour éviter que ne se reconstitue une société de rentiers.

En accordant des largesses aux contribuables aisés à son arrivée au pouvoir (baisse de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune), le gouvernement Raffarin n'a guère contribué à crédibiliser les sacrifices qu'il demande aujourd'hui à la masse de la population.

L'honnêteté oblige néanmoins à reconnaître que l'essentiel de l'effort concernant la réforme des retraites devra dans tous les cas de figure reposer sur des couches de la population nettement plus larges que les seuls "riches". Il n'existe pas de prélèvement miracle ou de trésor caché.

Ce préalable établi, on peut passer à la seule question importante. Compte tenu du fait que l'effort devra être largement réparti dans la population, quelle partie de l'effort doit prendre la forme d'une hausse de prélèvements, et quelle partie doit correspondre à un allongement de la durée de cotisation ? Tout le monde sait que les prélèvements augmenteront : personne ne veut de l'allongement de neuf ans de la durée de cotisation qui serait nécessaire pour financer l'intégralité du déficit de 4 points de PIB prévu à l'horizon 2040.

La question est : les hausses de prélèvements doivent-elles couvrir 100 % du déficit, ou bien doit-on jouer également sur la durée ? Dans la réforme proposée (passage du public de 37,5 à 40 ans d'ici à 2008, puis passage du public et du privé à 41 ans en 2012 et 42 ans en 2020), l'allongement de la durée de cotisation couvre à peine 35 % du déficit à l'horizon 2020, ce qui signifie qu'au moins 65 % de l'effort sera nécessairement pris en charge par une hausse de prélèvements, que ce soit au moyen de cotisations nouvelles ou de transferts du budget général au fonds de réserve.

On peut reprocher au gouvernement d'être insuffisamment précis et imaginatif sur les prélèvements qui augmenteront, et faire des propositions détaillées en ce sens.

On peut également défendre l'idée selon laquelle cet équilibre 35 %-65 % devrait être ramené à 30 %-70 %, ou même 25 %-75 %, en indiquant précisément les catégories de métiers particulièrement pénibles pour lesquelles la durée devrait être réduite. Mais il est malhonnête de laisser croire que la réforme proposée fait tout peser sur l'allongement de la durée de cotisation et qu'un gouvernement de gauche parviendrait à un équilibre radicalement différent.

Thomas Piketty est directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS).