

SENS ET LIMITES DE LA COMPARAISON DES TAUX...

Synthèse

Mars 2008

■ Avertissement

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 présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Sommaire

Présentation	5
I - Un concept à manier avec précaution	7
II - Une nécessaire prise en compte des dépenses	9
III - Quatre facteurs explicatifs	11

Présentation

La notion de prélèvements obligatoires et le taux qui lui correspond (rapport des prélèvements obligatoires au produit intérieur brut - PIB -) 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 particulièrement 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. Les débats qu'ils suscitent sont, en effet, lourds d'enjeux économiques, sociaux et politiques engageant de véritables choix de société et de mode de vie.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a souhaité apporter sa contribution à l'approche de ce sujet en éclairant les raisons pour lesquelles les taux de prélèvements obligatoires étaient si différents entre pays, 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. ■

Sens et limites de la comparaison des taux...

1 Un concept à manier avec précaution

L'OCDE propose une définition opératoire 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 relativement claire doit être complétée par des conventions pour être entièrement opérationnelle.

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). On ne prend pas en compte les unités non marchandes déterminant librement leur politique et dont les principales ressources proviennent de la

gestion d'un patrimoine privé (fondations, associations) ni les unités privées largement “subventionnées” par un financement public (agriculteurs, médecins). On écarte aussi les régimes d'assurance maladie complémentaires (sociétés mutualistes ou 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.

Seuls les prélèvements publics “obligatoires” sont retenus, ce qui exclut les versements correspondant à une décision “volontaire” de la part de celui qui les acquitte ou qui sont la contrepartie d'un service rendu.

Sont exclues des prélèvements obligatoires les cotisations sociales “fictives” ou “imputées” correspondant aux prestations versées 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. 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

Un concept à manier avec précaution

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 famille.

Une partie des prélèvements recensés émane des administrations elles-mêmes à travers les impôts et cotisations sociales qu'elles supportent et les rémunérations qu'elles versent, elles-mêmes soumises à prélèvements fiscaux et sociaux.

Enfin, ce que l'on nomme les “dépenses fiscales” (parmi lesquelles les crédits d'impôt) vient en déduction des prélèvements obligatoires, avec une incidence inégale selon le recours des différents pays à cette pratique : la décision publique prend ainsi souvent la forme d'une moindre recette fiscale qui pèse sur les équilibres budgétaires et l'endettement sans pour autant être prise en compte dans les prélèvements obligatoires.

De fait, 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). Il varie en effet du simple au double, un peu plus de 50 % en Suède, contre de l'ordre de 25 % aux États-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 des valeurs situées dans l'intervalle 25 %-50 % : 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.

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 États 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 %). On remarque que la hiérarchie entre pays est sinon pérenne, du moins extrêmement durable : elle se manifeste depuis plus de trente ans. Il ne s'agit donc pas, entre pays, de petites différences que des évolutions conjoncturelles, ou même de moyen-long terme, sont susceptibles de faire varier.

2 Une nécessaire prise en compte des dépenses

Dans ce contexte, la réflexion concernant les prélèvements obligatoires ne saurait se limiter à eux-mêmes et particulièrement à l'appréciation de leur taux. Ce ratio est sans doute l'indicateur le plus pertinent pour caractériser le niveau des prélèvements obligatoires et apprécier le niveau de la dépense publique, même si celle-ci ne s'y réduit pas. 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.

Il serait, dès lors, très utile d'accompagner la publication du taux brut de celle d'indicateurs complémentaires parmi lesquels le taux net tenant compte du montant des dépenses auxquelles les prélèvements donnent

lieu : cela permettrait 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.

Dès lors que le versant des dépenses est reconnu, une typologie des dépenses comme celle qui est présentée dans le rapport 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. Structurels, caractérisant chaque société, les choix de financement de la protection sociale ne font pas qu'expliquer largement les écarts entre les taux de prélèvements obligatoires. Ils ont aussi des répercussions profondes sur la société d'une part, les systèmes ainsi financés, d'autre part.

3 Quatre facteurs explicatifs

Le présent rapport n'entend ni défendre ni critiquer l'ampleur des prélèvements obligatoires. Il vise simplement à éclairer le débat public sur cette question essentielle en rappelant la délimitation de leur périmètre et en explicitant les raisons principales pour lesquelles ils diffèrent considérablement d'une société à une autre. Quatre facteurs principaux, dont l'importance est très inégale, se dégagent.

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 portant aussi bien sur les prélèvements obligatoires que sur le PIB expliquent des écarts entre taux de prélèvements obligatoires des différents pays, qui peuvent aller jusqu'à deux points.

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 simplement constater l'existence.

Pour commenter l'évolution du taux de prélèvements obligatoires en tant qu'indicateur principal de la dépense publique, l'analyse doit finement

examiner les causes de ses évolutions, qui se mesurent généralement au dixième de point.

Cela étant, l'effort d'homogénéisation statistique et comptable est notable, et ces effets des conventions et imprécisions de mesure, quoique bien réels, ne doivent donc pas être surestimés : les écarts notables observés entre les taux de prélèvements des différents pays ont un sens, qui doit être interprété grâce aux facteurs suivants.

Le deuxième facteur tient à l'efficacité de la dépense publique, qui n'est pas partout la même : selon les pays, le même service ou la même fonction, est assuré avec une qualité équivalente mais par des montants de dépenses différents. Ces écarts d'efficacité ne vont pas 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. Une partie des écarts de taux de prélèvements obligatoires entre pays tient à ces efficacités différentielles du service public.

Quatre facteurs explicatifs

Un troisième facteur tient aux choix retenus pour financer ce que l'on peut appeler les fonctions existentielles ou de développement :

Les premières (organisation des pouvoirs publics, défense, sécurité, affaires étrangères, organisation territoriale, fonctions économiques et financières fondamentales, etc.) 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 (équipement, éducation, recherche, développement durable, etc.) 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 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" sont partout financés de façon publique.

Au total, l'impact des choix de financement de ces fonctions sur les différences de taux de prélèvements obligatoires existe certes, mais est assez faible.

Le quatrième facteur est, 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 environ trois quarts de l'écart). A vrai dire et sans négliger les autres facteurs, ces deux éléments expliquent la très grande majorité de l'écart entre les taux de deux pays donnés.

Se jouent ainsi, autour de ces deux fonctions centrales, des modes de vie et de conception propres à chaque société, que la valeur du taux de prélèvement obligatoire de chaque pays reflète pour une très grande part.