

PRÉSENTATION À LA PRESSE DE LA DEUXIÈME ÉDITION DU BAROMÈTRE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Mardi 30 janvier 2024 – 9h30

Allocution de Pierre Moscovici,
Président du Conseil des prélèvements obligatoires

Mesdames et messieurs,

Bonjour et merci de votre présence. J'ai grand plaisir à vous accueillir aujourd'hui pour vous présenter la deuxième édition du baromètre des prélèvements obligatoires.

Je souhaite avant tout saluer le travail remarquable de l'ensemble des artisans de cette note.

Comme lors de sa première édition en 2021, ce baromètre a été élaboré en partenariat avec le **Centre de recherche en économie et statistique (CREST)**, une unité mixte de recherche regroupant des chercheurs en sciences sociales quantitatives du CNRS, de l'ENSAE et du département d'économie de l'École polytechnique. Je me réjouis de la poursuite de ce partenariat fructueux et je tiens à remercier plus particulièrement **Pierre Boyer**, professeur d'économie à l'École polytechnique et **Emmanuelle Taugourdeau**, directrice de recherche au CNRS et professeur associée à l'École polytechnique, tous deux à mes côtés ce matin.

Je remercie aussi notre prestataire Harris Interactive, qui a assuré le sondage en septembre 2023.

Enfin, la note qui présente les résultats et les enseignements de ce sondage a été préparée par le secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires. À mes côtés se trouvent le vice-président du CPO, **Patrick Lefas** et son secrétaire général adjoint, **Alexandre Jehan**.

Avant d'évoquer les principaux constats qui ressortent de ce baromètre, je souhaiterais rappeler rapidement le cadre de cet outil.

Ce baromètre, vous le savez, n'est pas nouveau. Sa première édition, fondée sur un sondage réalisé en 2021 et publié en 2022, avait été lancée avec le double objectif de mesurer périodiquement la perception qu'ont les Français des prélèvements fiscaux et sociaux et d'éclairer les pouvoirs publics sur l'évolution de l'opinion et sur le consensus social dans ce domaine.

Cette mesure du consentement à l'impôt est plus que jamais d'actualité. Alors que la charge de la dette devrait devenir en 2027 le premier budget de l'État – 84 milliards d'euros ! – et que les dépenses publiques demeurent encore supérieures – de l'ordre de 1,5 point de PIB – à leur niveau d'avant crise sanitaire, ce consentement à l'impôt devient d'autant plus essentiel qu'il demeure fragile.

Le premier objectif de ce baromètre est ainsi de **mesurer les évolutions de la perception qu'ont les Français des prélèvements obligatoires depuis la première édition du baromètre, en 2021.**

Son second objectif est d'**analyser les principaux déterminants de ce consentement à l'impôt, en appui aux politiques publiques.**

Cette édition se distingue de la première par l'ajout de nouvelles questions, visant notamment à mieux comprendre la vision des Français sur la fraude et l'optimisation fiscales et sociales. Elle va plus loin que la première édition sur un autre point essentiel. Nous avons en effet **mis en place avec le CREST une expérimentation inédite visant à mesurer comment une amélioration de la perception qu'ont les sondés de l'utilisation des fonds publics et du contrôle effectué sur cette dépense peut entraîner une hausse du consentement aux prélèvements fiscaux et sociaux.**

J'aurai l'occasion d'y revenir.

Avant de détailler le fond de la note elle-même, je voudrais rappeler sa méthodologie. La version 2023 du baromètre s'appuie sur un **échantillon de 2 049 personnes âgées de 18 ans et plus – soit le double de l'échantillon de 2021** – constitué selon la méthode des quotas selon le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle, la région et la taille d'agglomération.

Les questions ont été posées **entre le 1^{er} et le 19 septembre 2023**, soit durant la même période que la première édition de 2021.

Venons-en à l'analyse des principaux résultats du sondage et à leur comparaison avec ceux de 2021.

Le premier constat de ce baromètre, c'est la très grande stabilité des préférences des Français entre 2021 et 2023. 75 % des Français interrogés considèrent – comme en 2021 – que le niveau général des impôts est « trop élevé ».

Cependant, il est intéressant de relever que « seuls » 63 % d'entre eux portent le même jugement sur le niveau d'impôt qu'ils payent à titre personnel. Cette perception est à rapprocher de la redistributivité du système socio-fiscal. Selon l'Insee qui a produit des travaux à partir des comptes nationaux distribués, près de 6 Français sur 10 reçoivent davantage en transferts monétaires et prestations en nature qu'ils ne versent.

Le jugement concernant les cotisations sociales est à peu près équivalent, puisque 76 % des Français les jugent trop élevées. Si ces résultats restent à confirmer dans les prochaines éditions, ils permettent de relever que la différence de nature entre impôts et cotisations sociales influe peu sur le consentement des redevables.

Conscient cependant des biais de questionnement qu'induit une interrogation directe sur le niveau des impôts, le CPO a introduit dans cette édition 2023 une nouvelle série de questions visant à évaluer l'acceptabilité pour les Français d'une baisse d'impôts en échange d'une baisse de dépenses sur un secteur spécifique.

De manière assez paradoxale, alors qu'ils jugent majoritairement le niveau des prélèvements obligatoires comme étant trop élevé, les Français sont cependant une minorité à déclarer accepter une baisse des dépenses publiques en échange d'une baisse des prélèvements.

Ainsi, seuls 29 % des Français accepteraient de diminuer les dépenses de retraite en échange d'une baisse d'impôts ou de cotisations sociales, 30 % pour la santé, 32 % pour la justice et la sécurité, 35 % pour l'éducation, 42 % pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et 44 % pour la défense.

Dans un contexte de prélèvements obligatoires jugés très élevés, les Français souhaitent donc principalement obtenir une amélioration de la qualité de la dépense publique. Ainsi, 41 % des personnes interrogées pensent qu'il est possible d'améliorer le niveau des services publics en baissant le niveau des impôts ou des cotisations sociales et 46 % que cela est possible à niveau de prélèvement inchangé.

Les Français souhaitent aussi mieux répartir la dépense publique. 83% des sondés déclarent penser que l'État devrait dépenser plus pour certaines missions et moins pour d'autres.

Cette position claire conforte l'utilité des revues des dépenses publiques prévues dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et la nécessité d'axer celles-ci sur la qualité de la dépense, comme l'a déjà préconisé la Cour des comptes à de multiples reprises, notamment lors de son rapport 2023 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Cette situation conduit ainsi le CPO à recommander de réinterroger de manière régulière l'utilisation des prélèvements obligatoires par le recours à des revues de dépenses, en cohérence avec la position de la Cour des comptes.

Un autre constat important de cette étude est que **l'appréciation négative du niveau des impôts et cotisations sociales s'accompagne d'un jugement critique sur le système fiscal et social lui-même, considéré comme inéquitable**, ce qui peut fragiliser le consentement à long terme.

Ainsi, **une majorité des Français interrogés jugent que les classes moyennes et modestes sont trop imposées.** De même, près de 80 % des Français considèrent que la redistribution ne se fait pas au bon niveau, avec cependant des positions assez partagées : 47 % des sondés

considèrent que le système fiscal redistribue les revenus de manière insuffisante, mais 32 % jugent à l'inverse cette redistribution trop importante. **Il est cependant possible de relever une évolution nette des préférences depuis 2021** : la part des Français considérant que le système n'est pas assez redistributif connaît en effet un recul de 8 points (ils étaient alors 55 % à le penser), tandis que la part de ceux considérant le système comme trop redistributif est en hausse de 5 points par rapport à cette même date.

Cette édition a en outre conduit à interroger les Français sur leur perception de l'imposition du patrimoine, révélant des positions contrastées. 40 % des sondés considèrent que les impôts sur la transmission du patrimoine ne sont pas assez importants, 41 % les considèrent à l'inverse comme trop élevés.

Dans un contexte récent marqué par le lancement d'un nouveau plan de lutte contre la fraude, cette deuxième édition du baromètre du CPO s'est intéressée à la perception de l'évitement fiscal et social par les Français, un sujet qui n'avait pas été exploré par l'édition de 2021. **Il en ressort qu'une partie de la population soutient ces pratiques d'évitement.**

Il a été demandé aux Français interrogés de noter, sur une échelle de 1 à 10, s'il était justifié ou non de recourir à certaines méthodes de fraude ou d'exil fiscal ou social, la note 1 signifiant que cela n'est « jamais justifié » pour le répondant et la note 10 que cela est « toujours justifié ».

Il en ressort que **44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié » de « tricher sur ces impôts et cotisations sociales si on en a la possibilité »**. Sur une échelle de 1 à 10, la note moyenne donnée par les sondés sur cet indice de « justification de la fraude » atteint 3,3 sur 10.

Lorsque l'on les interroge spécifiquement sur la perception de la fraude sociale en fonction de la position économique des fraudeurs (employeur et employé), **les sondés sont beaucoup plus sévères à l'égard du travail non déclaré par un employeur** – 40 % des sondés ne le trouvent « jamais justifié » – **qu'à l'égard du travail non déclaré par un travailleur** – 30% des sondés ne le considèrent « jamais justifié ». **La note moyenne de la justification du travail non déclaré est cependant relativement proche**, quelle que soit la personne concernée : 3,6 sur 10 pour le travail non déclaré par un employeur, contre 3,8 sur 10 pour celui non déclaré un salarié.

Enfin, la « tolérance » – si on peut parler ainsi – des Français est plus forte pour les pratiques d'optimisation fiscale, c'est-à-dire les comportements qui, sans être illicites, visent à maximiser son avantage fiscal par l'usage de niches fiscales ou de différences de calcul de l'impôt entre les pays. Ainsi, seuls 28 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié » de s'installer à l'étranger pour payer moins de prélèvements fiscaux et sociaux, alors qu'ils sont 8 % à le considérer comme étant « toujours justifié ». Sur une échelle de 1 à 10, la note moyenne de « justification de l'exil fiscal » atteint 4,5 sur 10.

Les questions sur l'évitement fiscal et social ayant été nouvellement introduites dans cette deuxième édition du baromètre, **la fiabilité de ces résultats reste cependant encore à confirmer dans la durée.** Le CPO reconduira ainsi cette thématique dans les prochaines éditions.

En dépit de ces appréciations défavorables sur le niveau et la répartition des prélèvements et le soutien d'une partie de la population à des pratiques d'évitement, le sondage fait apparaître un niveau élevé de « civisme fiscal ».

D'une part, comme en 2021, **79 % des Français interrogés considèrent que payer ses impôts et cotisations sociales constitue un « acte citoyen ».**

D'autre part, **55 % des personnes interrogées souhaitent que l'État mobilise davantage de fonds publics pour lutter contre la fraude fiscale et sociale**, contre 23 % qui souhaitent les garder au même niveau et 10 % qui souhaitent les diminuer.

Le CPO s'est également interrogé dans cette deuxième édition du baromètre sur les effets des variations du niveau des prélèvements obligatoires sur les comportements économiques, un sujet de questionnement nouveau par rapport à l'édition de 2021.

Il ressort de ce questionnaire que **les Français déclarent ajuster davantage leur consommation et leur épargne que leur travail en réponse à une modification de leurs impôts et cotisations sociales. Ils sont aussi plus enclins à adapter leur comportement en cas de hausse des prélèvements qu'en cas de baisse.**

Dans l'hypothèse d'une baisse des impôts et cotisations, 55 % des sondés augmenteraient leur épargne et 48 % leur consommation mais ils ne seraient que 21% à travailler davantage. Dans l'hypothèse de leur hausse, 63 % d'entre eux baisseraient leur consommation et 53 % leur épargne, mais ils ne seraient que 22 % à travailler moins.

Cette évaluation des effets d'une variation des prélèvements obligatoires sur les comportements économiques ayant été nouvellement introduite, ces résultats restent à confirmer dans les prochaines éditions du baromètre. Ils pourraient cependant traduire le fait que les Français ont davantage l'impression d'avoir la maîtrise de leurs choix de consommation et d'épargne qu'ils ne peuvent l'avoir sur leur comportement sur le marché du travail, régi par un contrat lorsqu'il s'agit d'un salarié ou par un statut pour les fonctionnaires.

Au-delà du niveau de consentement déclaré par les Français, cette deuxième édition du baromètre s'intéresse – comme l'édition 2021 – aux principaux déterminants du consentement.

La principale conclusion à retirer de cette deuxième édition est une très grande stabilité des déterminants mesurés par rapport à 2021.

Comme en 2021, six déterminants du consentement sont étudiés : le degré de satisfaction quant à l'utilisation de l'argent public, le sentiment d'équité fiscale, la confiance accordée dans les institutions publiques, la connaissance du système socio-fiscal, la qualité des relations avec l'administration fiscale et les données socio-démographiques (âge, niveau d'études, niveau de revenus, etc.).

Parmi ces six facteurs, comme lors de l'édition de 2021, quatre facteurs jouent un rôle déterminant.

La satisfaction vis-à-vis de l'utilisation de l'argent public est un des ressorts les plus importants de l'acceptation de l'impôt, quelle que soit la mesure de l'acceptation utilisée. Ainsi, alors que seuls 3 % des Français sondés considèrent que le niveau des impôts n'est pas assez élevé, ce chiffre monte à 18 % – soit 15 points de plus – pour les sondés se déclarant satisfaits de l'usage de l'argent public.

L'impression que le système fiscal est équitable est également corrélée à une plus grande acceptation des prélèvements. Ainsi, parmi les sondés acquis à l'idée que le système fiscal et social redistribue les revenus de manière juste, 44% pensent que les impôts en France ne sont ni trop, ni pas assez élevés, toutes choses égales par ailleurs. Ce chiffre tombe à 17 % pour les personnes qui estiment que le système n'est pas assez redistributif et à 11 % parmi celles qui considèrent qu'il l'est trop.

Une meilleure confiance dans les institutions est de même corrélée, toutes choses égales par ailleurs, à un consentement plus élevé aux prélèvements fiscaux et sociaux, le lien étant cependant moins fort que celui observé pour le niveau de confiance qu'ils ont dans l'usage de l'argent public et pour le sentiment d'équité fiscale. Ce sentiment de confiance tend – sans surprise – à s'accroître à mesure que le niveau de gouvernance se rapproche du citoyen : si 68 % des Français déclarent faire confiance aux communes pour utiliser l'argent public de manière efficace, cela n'est le cas que de 58 % d'entre eux pour les départements et les régions, de 52 % pour les administrations de sécurité sociale, de 37 % pour l'Union européenne et de seulement 32 % d'entre eux pour l'État.

Enfin, même si le lien est plus fragile et moins robuste que pour les autres facteurs, **une mauvaise connaissance du système socio-fiscal est associée à une plus faible acceptation des prélèvements, toutes choses égales par ailleurs.** Ce résultat – bien que fragile – demeure intéressant à prendre en compte dès lors que cette deuxième édition du baromètre démontre que les Français connaissent en moyenne assez mal leur système fiscal. Par exemple, seuls 15 % des Français situent le niveau des prélèvements obligatoires par rapport au PIB dans la bonne fourchette de taux, soit entre 40% et 49 % en France. Comme vous le savez, ce taux était de 45,4 % en 2022 selon l'Insee et de 48 % selon Eurostat.

Nous arrivons désormais à l'un des points les plus marquants de ce baromètre. **De manière inédite, le CPO – en lien avec le CREST – a cherché à savoir si une sensibilisation des contribuables au bon usage des fonds publics pouvait permettre d'améliorer le consentement à l'impôt.**

Sur un plan méthodologique, l'échantillon a été divisé en un groupe de référence – qui a répondu au sondage sans information préalable- et un groupe de taille analogue qui a regardé une courte vidéo présentant le rôle de la Cour des comptes et le contrôle qu'elle exerce sur l'usage des deniers publics.

Les résultats de cette sensibilisation – qui seront cependant à confirmer lors de la prochaine édition du baromètre – **mettent en évidence la possibilité pour les décideurs publics**

d'améliorer le consentement des Français aux impôts et cotisations sociales en améliorant l'information sur l'utilisation de l'argent public.

Par exemple, les répondants « informés » sont en moyenne plus satisfaits de l'utilisation de l'argent public que le groupe qui n'a pas regardé la vidéo : ils sont 37 % à être satisfaits contre 32 % dans le groupe de référence. De même, les Français « informés » ont manifesté une acceptation des prélèvements plus importante que le groupe de contrôle pour les trois indicateurs. Ces différences sont statistiquement significatives.

Partant de ce constat, le CPO recommande ainsi d'améliorer l'information des contribuables sur la façon dont est utilisé l'argent public et de les sensibiliser davantage au contrôle de cette dépense.

Enfin, le dernier constat opéré par cette étude est – comme en 2021 – que **certains facteurs ont un rôle plus faible ou non conclusif sur le consentement à l'impôt.**

C'est tout d'abord le cas de la **qualité des relations entre le contribuable et l'administration fiscale**. Ces relations sont généralement de bonne qualité : 73 % des personnes sondées ayant eu un échange avec l'administration fiscale dans les 12 mois précédant l'enquête ont ainsi déclaré estimer que cet échange était satisfaisant. Mais elles n'ont pas d'influence marquante sur le consentement.

C'est aussi le cas des données socio-démographiques, avec des effets parfois très ambigus et qui demeurent encore à davantage explorer. Par exemple, 91 % des personnes déclarant avoir de hauts revenus considèrent que payer ses impôts et cotisations sociales est un acte citoyen contre 72 % de celle avec des revenus modestes. Mais elles considèrent également davantage que celles avec des revenus modestes que la fraude fiscale est toujours ou presque toujours justifiée.

Voilà, Mesdames et Messieurs, les différents messages que je souhaitais porter à votre attention.

Vous l'avez compris, le CPO continuera à mesurer périodiquement la perception qu'ont les Français des prélèvements fiscaux et sociaux. Cette connaissance du consentement à l'impôt est bien entendu fondamentale pour apprécier la soutenabilité à long terme de nos finances publiques, mais c'est surtout une exigence démocratique fondamentale. Il est courant dans ces murs de citer l'article 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 selon lequel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Mais, une fois n'est pas coutume, je conclurais mon propos par une citation du début de son article 14 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement [et] d'en suivre l'emploi* ».

Merci de votre attention et de votre intérêt. Je suis à votre disposition, ainsi que l'équipe qui a préparé cette note, que je remercie à nouveau pour son travail, pour répondre à vos questions.