

Prélèvements obligatoires : constats et enjeux

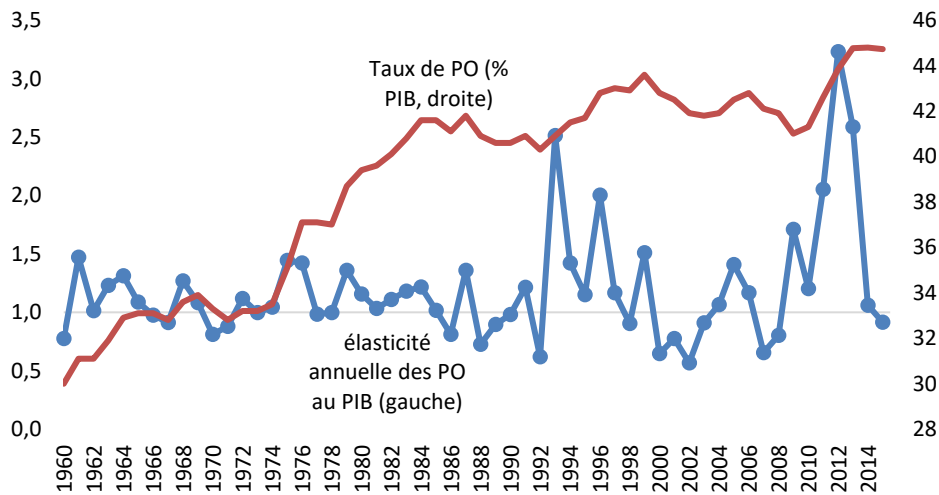
Vendredi 14 octobre 2016

A l'heure des débats sur la stratégie à adopter en matière de prélèvements obligatoires, ce flash dresse un constat général et revient sur les apports du concept d'incidence fiscale.

1. Des prélèvements plus rapides que la richesse nationale depuis un demi-siècle

A **44,8 % du PIB**, le taux de prélèvements obligatoires (PO) aurait atteint un **niveau historiquement élevé** en 2013-2014. En valeur absolue, les PO dépasseraient l'an prochain la barre symbolique des **1 000Md€**, seuil déjà franchi par le niveau des dépenses publiques (1 200Md€) et de la dette (2 100Md€). Pour caractériser l'évolution des PO d'une année sur l'autre, le ministère des Finances distingue l'évolution « **spontanée** » de la contribution des « **mesures nouvelles** » : tandis que la première vise à retracer l'impact budgétaire lié aux évolutions d'assiettes (consommation, travail, capital...) hors mesures de politique économique, la seconde a pour objet de capter la variation de recette liée à une décision de hausse ou de baisse d'un prélèvement. En utilisant les données publiques, on calcule généralement une **élasticité effective** (ou totale) qui rapporte la variation de PO à celle de l'assiette considérée. Au niveau agrégé, l'élasticité annuelle des PO au PIB était en moyenne légèrement supérieure à l'unité (i.e. les PO progressaient un peu plus vite que la richesse nationale) du début des années 60 jusqu'au début des années 90. Depuis, cette élasticité a augmenté sous l'effet des chocs récessifs (1993, 2008-2009) et des plans de redressement budgétaires (milieu des années 90, 2011-2013). En 2012, l'élasticité annuelle a ainsi atteint **le niveau record de 3,2** : pour 1€ de PIB, les recettes publiques ont augmenté d'un peu plus de 3€.

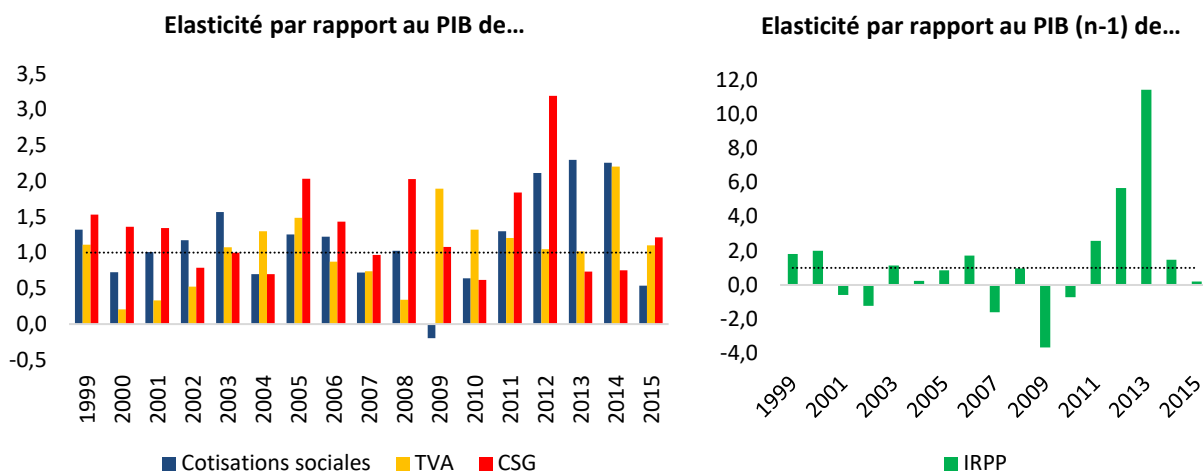
Taux de prélèvements obligatoires et élasticité annuelle des PO



Source : calculs Afep à partir d'INSEE.

2. Cotisations sociales, TVA, CSG, IRPP : une analyse par prélèvement

Ce diagnostic mérite d'être affiné par **type de prélèvement**. En retenant les quatre principaux (cotisations sociales, TVA, CSG, IRPP), soit environ 70 % du total des PO, on constate une élasticité au PIB supérieure ou égale à 1 au cours de la période 1999-2015 : **1,3** pour la **CSG** et **l'IRPP** (on tient compte, pour ce dernier, du décalage d'un an entre la variation de l'assiette et celle du rendement de l'impôt), **1,2** pour les **cotisations sociales** et **1,0** pour la **TVA**. Toutefois, ces résultats sont fortement biaisés par le **choc fiscal-social de 2011-2014**, au cours duquel chaque prélèvement a connu au moins une augmentation discrétionnaire (annualisation du mode de calcul des allègements généraux, suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et hausses de taux, gel du barème de l'IRPP et imposition au barème des revenus du capital, rabet sur le taux d'abattement applicable à la CSG, hausse du taux normal et du taux intermédiaire de la TVA). **En excluant ces quatre années** de l'analyse, on obtient des **élasticité inférieures** (1,2 pour la CSG, 0,9 pour la TVA et les cotisations sociales et 0,1 pour l'IRPP).



Source : calculs Afep à partir d'INSEE. Voir également en annexe pour plus de détails.

S'il est utile, le PIB n'est cependant pas l'indicateur le plus fin pour représenter les évolutions d'assiettes : c'est la raison pour laquelle l'annexe au présent flash fournit un complément graphique sur l'élasticité de chaque prélèvement par rapport à son assiette « naturelle » (consommation des ménages et investissement des entreprises pour la TVA, masse salariale privée pour les autres).

3. « Entreprises vs ménages » : et si l'on reparlait d'incidence fiscale ?

En matière de prélèvements, le débat public est souvent marqué par une **opposition** entre les **prélèvements pesant sur les ménages** et ceux pesant sur les **entreprises**. La distinction est utilisée tant d'un point de vue **comptable** que d'un point de vue **politique** : selon cette logique, le décideur public signifierait son orientation globale de politique économique (« soutien aux ménages » vs « soutien aux entreprises »). Cette présentation se heurte toutefois à une première **difficulté d'identification**. Selon le rapport sur la fiscalité des ménages¹, en 2012, les PO auraient été payés à 36 % par les ménages, à 31 % par les entreprises, à 7 % par les administrations, le quart restant étant constitué des impôts indirects, non affectés en comptabilité nationale. Ceci renvoie à une seconde difficulté, plus fondamentale, sur la nature du raisonnement : en effet, selon le principe dit de **l'incidence fiscale**, le contribuable assujéti n'est pas nécessairement celui qui le supporte effectivement. Dans un modèle théorique « pur », tous les prélèvements pèsent *in fine* sur les ménages, qu'ils soient clients, salariés ou apporteurs de capitaux (ex : actionnaires). En « bout de chaîne », les ménages sont ainsi généralement dans l'impossibilité de transférer la charge à un autre acteur. Toutefois, la **réalité économique** est plus complexe² : par exemple, **la TVA**, souvent considérée comme l'impôt pesant par définition sur le consommateur final, **peut être en partie supportée par les entreprises en cas de forte intensité concurrentielle, via une diminution des marges**. Ce fut, par exemple, le cas en 2014 lors de la hausse de la TVA destinée à financer l'instauration du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Dans une étude de 2013³, la Banque de France arrive à la conclusion qu'environ 80 % des variations de TVA se transmettent aux prix à la consommation un trimestre après modification du taux. Le « *pass-through* » n'est donc ni immédiat ni intégral.

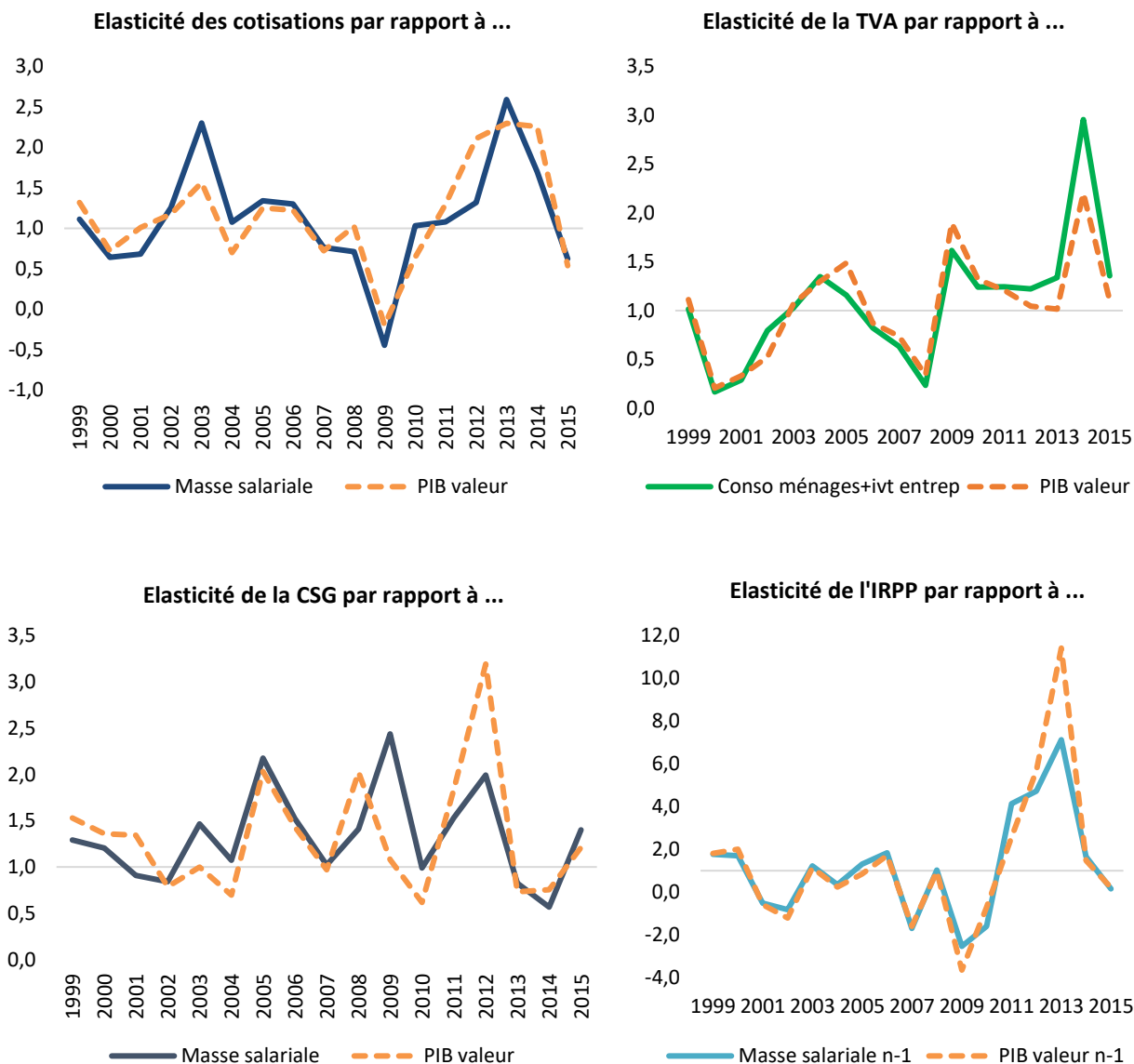
Passé de 30 % à près de 45 % du PIB en un peu plus d'un demi-siècle, le taux de prélèvements obligatoires traduit à la fois la montée en puissance de l'Etat-providence et de l'endettement public, le levier des recettes ayant souvent été mobilisé pour le redressement des comptes. Ces derniers ont bénéficié à plein d'élasticité particulièrement élevées au cours de la période récente, permettant au déficit de se réduire tout en restant à un niveau élevé avec, en contrepartie, un effet négatif sur l'activité économique. Si elle peut présenter un certain intérêt, la grille de lecture dichotomique « entreprises vs ménages » (qui n'est utilisée par aucune organisation internationale) doit être employée avec une très grande prudence. Il est en effet fondamental que le débat ne porte pas exclusivement sur des questions horizontales (la répartition entre acteurs) mais aborde également les problématiques verticales (le niveau global de prélèvements).

¹ « Rapport sur la fiscalité des ménages », groupe de travail sur la fiscalité des ménages, F. Auvigne et D. Lefebvre, avril 2014.

² En outre, les politiques économiques nationales sont en interaction les unes avec les autres dans un monde ouvert.

³ « Quels sont les effets sur l'inflation des changements de TVA en France ? », E. Gautier et A. Lalliard, Bulletin BdF, 4^e trim. 2013.

Annexe : élasticité effective des principaux prélèvements obligatoires



Source : calculs Afep à partir d'INSEE.

Note de lecture : pour chaque graphique, on présente l'élasticité du prélèvement considéré par rapport à son assiette « naturelle » (masse salariale privée, consommation des ménages et investissement des entreprises) et par rapport au PIB en valeur. Le cas de l'IRPP est particulier dans la mesure où il existe un décalage d'un an entre l'évolution de l'assiette et le rendement de l'impôt. Les assiettes devraient être affinées pour mieux tenir compte de la diversité des revenus taxables : ainsi, l'assiette de la CSG est composée à 70 % de revenus du travail (déterminés en grande partie par l'évolution de la masse salariale), à 20 % de revenus de remplacement (pensions, allocations) et à 10 % de revenus du capital. De la même façon, les revenus de remplacement et les revenus du capital entrent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Enfin, la masse salariale publique joue naturellement un rôle important dans la détermination des revenus perçus par les fonctionnaires et les employés de la fonction publique.