



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les enjeux sociaux, politiques et
économiques des prélèvements
obligatoires
(dissertation)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les prélèvements obligatoires au cœur d'un choix socio-politique.....	4
A - Prélèvements obligatoires et modèle politique : le choix de l'Etat-Providence.....	4
1 - La signification de la hausse des prélèvements obligatoires	4
2 - La répartition des prélèvements obligatoires : l'exemple de la protection sociale	5
B - Prélèvements obligatoires et équité : le choix de la redistribution	6
1 - Redistribution et fiscalité	6
2 - L'exemple de la France	6
II - Les prélèvements obligatoires au cœur de l'enjeu économique	7
A - Fiscalité et régulation conjoncturelle.....	7
1 - Fiscalité et coefficient multiplicateur : un effet limité	7
2 - La relance fiscale américaine dans les années 1980	7
B - Fiscalité et efficacité économique.....	9
1 - Un objectif de neutralité économique	9
2 - La fiscalité : un moyen d'action structurelle sur l'économie	9

INTRODUCTION

La crise de la dette que connaît l'Union européenne révèle l'impact, cette fois-ci négatif, que peuvent avoir les finances publiques sur l'économie. En effet, une dette importante peut être synonyme de hausse des impôts afin d'assainir les comptes publics, ou encore de dépenses publiques importantes, dépenses de nature à brimer la croissance de par les prélèvements qu'elles impliquent. Pour autant, ce contexte ne doit pas masquer le rôle positif que peuvent jouer les finances publiques, tant en matière économique qu'en matière sociale.

Il résulte de cela que l'environnement socio-économique d'un pays peut être influencé par les finances publiques de deux façons : d'abord du point de vue de la dépense, ensuite du point de vue de la recette c'est-à-dire des prélèvements obligatoires. S'agissant de ce dernier point, et c'est d'ailleurs celui qui retiendra exclusivement notre attention, l'on peut distinguer deux types de prélèvements : les cotisations sociales qui sont des prélèvements sur les salaires affectés au financement de la protection sociale et qui représentaient 69,6 % du total des prélèvements obligatoires en 2010, et les impôts qui consistent en des prélèvements assis sur des bases multiples et dont le produit n'est normalement pas affecté (30,4 % du total des prélèvements obligatoires en 2010). On le voit, c'est l'ensemble du secteur public qui est concerné, à savoir les finances de l'Etat, celles des collectivités locales et enfin celles des organismes de sécurité sociale. Ces prélèvements s'élevaient à 822,1 M € en 2010, soit 42,5 % du PIB, et 876,3 M € en 2011, soit 43,9 % du PIB.

L'interaction entre les prélèvements obligatoires opérés dans un pays et l'environnement socio-économique de celui-ci peut être appréciée de deux façons : en effet, s'imposent des impératifs socio-politiques et des impératifs économiques qui peuvent, parfois, entrer en contradiction. D'abord, du point de vue socio-politique, les finances publiques révèlent un double choix. En premier lieu, le niveau des prélèvements obligatoires permet de déterminer le rôle que la société entend donner aux interventions de la puissance publique. En effet, une société où ces prélèvements sont importants est une société qui a fait le choix d'un modèle très particulier d'Etat : celui de l'Etat-providence, c'est-à-dire d'un Etat caractérisé par de fortes interventions et un rôle très protecteur des citoyens. En second lieu, les prélèvements obligatoires peuvent avoir un objectif de redistribution : il s'agit ici d'utiliser la fiscalité pour opérer une redistribution des richesses entre les différents acteurs d'un pays. Cet objectif peut, notamment, être atteint par le choix d'impôts progressifs.

Mais, le domaine socio-politique n'est pas le seul domaine à être impacté par les prélèvements obligatoires. Ces derniers peuvent aussi être utilisés comme un vecteur d'action sur l'activité économique. Ainsi, traditionnellement, la politique fiscale était perçue comme ayant un pouvoir de régulation conjoncturelle de l'économie, comme ce fut, par exemple, le cas dans les années 1980 aux Etats-Unis. De nos jours, cet objectif semble céder la place à un impératif d'efficacité économique : il s'agit ici de renforcer la neutralité économique de la politique fiscale, mais aussi d'utiliser la fiscalité comme un moyen d'action sur les structures mêmes de l'économie.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les prélèvements obligatoires en tant qu'ils sont au cœur d'un choix socio-politique (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, les implications économiques de ces prélèvements (II).

I - LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES AU CŒUR D'UN CHOIX SOCIO- POLITIQUE

Du point de vue socio-politique, l'analyse des prélèvements obligatoires permet de déceler deux choix dans les trajectoires suivies par les Etats : d'abord, celui de l'Etat – Providence avec la montée de ces prélèvements, ensuite, celui d'un système redistributif à travers la structure de ces prélèvements.

A - Prélèvements obligatoires et modèle politique : le choix de l'Etat-Providence

L'étude des prélèvements obligatoires des pays industrialisés révèle le rôle que ces sociétés assignent aux interventions de la puissance publique. En effet, la hausse de ces prélèvements atteste du rôle de régulateur politique et social assigné aux Etats concernés (1). Pour autant, une fois cet objectif posé, les moyens d'y parvenir, en référence aux différentes catégories de prélèvements obligatoires existant, varient d'un pays à l'autre, comme l'atteste l'exemple de la protection sociale (2).

1 - La signification de la hausse des prélèvements obligatoires

La tendance sur le long terme qui préside à l'évolution des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire depuis le début du XX^e siècle, est à la hausse. En effet, les différentes guerres et crises économiques que le dernier siècle a connues ont justifié des interventions croissantes des autorités publiques, nécessitant ainsi une hausse constante des prélèvements obligatoires. Face à ces phénomènes, et alors que les théories politiques favorables à l'Etat connaissent un regain d'intérêt, le choix est fait, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, d'un modèle d'Etat interventionniste et très protecteur pour les citoyens. Ce dernier apparaît, ainsi, surtout dans les pays européens, et notamment en France, comme le garant suprême de l'intérêt général. Partant de ce cadre global, trois modèles fiscaux peuvent être distingués. Le premier concerne les pays scandinaves qui connaissent un taux de prélèvements obligatoires (TPO) proche de 50 % du PIB. A l'opposé, les Etats-Unis et le Japon affichent un TPO oscillant entre 25 et 30 %, chiffres qui confirment le choix d'un modèle d'Etat au rôle plus limité que dans les pays européens, ce constat s'expliquant par la nette prédominance des théories libérales. Entre ces deux modèles, les pays européens, comme l'Allemagne, connaissent un TPO entre 30 et 40 %, taux proche de la moyenne des pays de l'OCDE. La situation de la France est atypique : d'abord, son TPO est l'un des plus élevés d'Europe, après les pays scandinaves, et surtout ce taux n'a pas, à l'inverse des autres pays européens, diminué depuis le début des années 1980. L'ensemble de ces chiffres révèle le rôle attribué à l'Etat : ainsi, alors que des Etats comme la France ou les pays scandinaves font le choix d'un Etat très interventionniste, les Etats-Unis, comme le révèle leur TPO, optent pour un modèle où une partie importante du système de protection (santé et retraite) est pris en charge par le secteur privé.

Quoiqu'il en soit, les moyens de parvenir à la réalisation d'un Etat-Providence peuvent varier d'un pays à l'autre.

2 - La répartition des prélèvements obligatoires : l'exemple de la protection sociale

Les systèmes de protection sociale des pays ayant fait le choix de prélèvements obligatoires élevés révèlent des différences en termes de financement. En d'autres termes, les moyens de réaliser un véritable Etat-Providence, en la matière, ne sont pas uniformes. Ainsi, l'on distingue les cotisations sociales qui consistent en des prélèvements opérés sur les salaires dans le but de financer la protection sociale des impôts assis sur des bases multiples et dont le produit, du fait du principe d'universalité budgétaire, n'est pas affecté. Ces précisions étant faites, il est possible de distinguer deux modèles. Le premier est le modèle bismarckien : dans ce système, qu'ont choisis la France et l'Allemagne par exemple, le financement de la protection sociale est assuré par des cotisations sociales. A l'inverse, dans le système beveridgien, qu'ont choisis les pays scandinaves, la protection sociale est financée par des impôts d'Etat. Ainsi, s'explique le fait que, dans le premier cas, la part des cotisations sociales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires soit plus élevée que dans le second.

Le système bismarckien présente l'inconvénient de faire peser sur le travail des couts importants, ce qui est de nature à défavoriser les Etats concernés en termes de compétitivité. Ce constat est probablement la cause du double mouvement amorcé en France, à partir des années 1990, consistant à diminuer les cotisations sociales sur les bas salaires et à financer une partie de la protection sociale par le recours à des impôts d'Etat, tels que la CSG et la CRDS.

Parallèlement à ce choix, les finances publiques ont été perçues comme un moyen d'assurer une certaine redistribution.

B - Prélèvements obligatoires et équité : le choix de la redistribution

Cet objectif peut être atteint par des choix clairs en matière d'orientation de la dépense publique. Mais, la structure même des prélèvements obligatoires peut être de nature à se rapprocher de ce dessein. Ainsi, la nature des prélèvements, celle des impôts notamment, peut avoir une vertu redistributrice (1). L'exemple de la France permettra d'apprécier les effets réels de ces effets (2).

1 - Redistribution et fiscalité

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que la contribution commune « doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ». Cette disposition permet, en conséquence, de traiter les citoyens différemment selon leur capacité contributive. Sur cette base, les impôts peuvent être affectés de trois types de taux. D'abord, l'impôt peut être proportionnel : dans cette hypothèse, le taux est constant quelle que soit la base d'imposition. A l'opposé, dans le cas d'un impôt progressif, le taux croît plus que proportionnellement à la base d'imposition. Et, inversement dans le cas d'un impôt à taux dégressif. A l'origine, les impôts étaient proportionnels car l'on estimait qu'il s'agissait d'une manière juste de déterminer le montant de la dette fiscale ; l'on faisait donc primer le principe de l'égalité devant la loi fiscale. Puis, la progressivité de l'imposition s'est affirmée en prenant appui sur l'idée qu'il paraissait juste de moins imposer la partie des revenus servant à satisfaire les besoins vitaux par rapport à la partie la plus haute en quelque sorte, de manière à rechercher une plus grande équité entre les contribuables. Avec cette méthode, qui conduit à taxer plus lourdement les plus fortunés, s'imposait, ainsi, l'idée d'un impôt servant d'outils à une politique de redistribution. Qu'en est-il en France ?

2 - L'exemple de la France

Si l'exemple des prélèvements dégressifs fait figure d'exception en France, en revanche, les impôts proportionnels et progressifs sont les plus répandus. Ainsi, s'agissant des impôts progressifs, l'on trouve principalement l'impôt sur le revenu. Mais, la redistributivité opérée grâce à ce prélèvement est limitée du fait du faible rendement de cet impôt : 15 % des recettes fiscales en France contre 25 à 30 % dans les autres Etats européens. En revanche, il est, en France, un impôt qui constitue la principale ressource de l'Etat et qui est loin d'être un facteur de redistribution : il s'agit de la TVA. En effet, cet impôt indirect présente un taux constant quel que soit le revenu des ménages. Or, dans la mesure où les ménages les plus modestes, à l'inverse des plus aisés, consacrent la plus grande partie de leurs revenus à la consommation, la TVA payée par les premiers est, en proportion, plus importante que celle payée par les seconds. Ainsi, s'explique que nombre de citoyens dénoncent le caractère inéquitable de cet impôt. Pour autant, tous les impôts proportionnels ne sont pas néfastes en termes de redistribution : ainsi, en va-t-il de la CSG qui combine une assiette large et un taux constant.

On le voit, les prélèvements obligatoires recèlent de multiples implications sociaux-politiques. Mais, ces dernières entrent parfois en contradiction avec des impératifs d'ordre économique.

II - LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES AU CŒUR DE L'ENJEU ECONOMIQUE

Traditionnellement, les prélèvements obligatoires, ou plus précisément les prélèvements fiscaux, jouent un rôle de régulation conjoncturelle. Mais, cet aspect des choses laisse place, dorénavant, à un objectif d'efficacité économique.

A - Fiscalité et régulation conjoncturelle

Pour opérer une régulation conjoncturelle de l'économie, l'Etat dispose de deux leviers budgétaires : la dépense publique et la politique fiscale. En effet, le coefficient multiplicateur keynésien joue aussi en matière de politique fiscale. Même si la plupart des économistes estiment que ce coefficient a des effets plus limités en matière de prélèvements que de dépense (1), il faut noter la réussite de la relance fiscale menée aux Etats-Unis dans les années 1980 (2).

1 - Fiscalité et coefficient multiplicateur : un effet limité

Le coefficient multiplicateur keynésien peut jouer tant en ce qui concerne la dépense publique que la politique fiscale. Dans le premier cas, l'intérêt d'une politique budgétaire expansionniste réside dans sa capacité à stimuler l'activité économique : le résultat de cette stimulation est égal au montant des dépenses publiques associées à un coefficient multiplicateur. En effet, la dépense stimule la production, ce qui entraîne une hausse des revenus des ménages et donc une hausse de la consommation, ce qui stimule à nouveau la production. Mais, en ce qui concerne la politique fiscale, les différentes théories élaborées démontrent que la relance fiscale est moins efficace que la relance par la dépense. En effet, dans cette hypothèse, la plupart des économistes estiment que le coefficient multiplicateur est plus faible. Il faut aussi noter que certaines théories contestent l'efficacité de la relance par la politique fiscale. La plus importante est la théorie de l'équivalence néo-ricardienne. Selon cette théorie, une baisse des impôts à un moment donné a pour conséquence un alourdissement de la dette. Face à cette situation, les agents économiques anticipent une hausse future des impôts et augmentent leur épargne, ce qui annule les effets positifs de la relance fiscale sur l'économie. Par la suite, lorsque les mesures de rigueur sont mises en œuvre, les agents anticipent, au contraire, un assainissement budgétaire à terme, et donc une baisse future des impôts. En conséquence, ils réduisent leur épargne, ce qui contribue au soutien de l'activité économique. Si cette théorie tente de démontrer l'absence d'effets d'une relance fiscale, certaines politiques menées aux Etats-Unis dans les années 1980 ont, en revanche, révélé une certaine efficacité.

2 - La relance fiscale américaine dans les années 1980

C'est le président américain Ronald Reagan qui a été à l'origine de cette politique. Cette dernière se caractérise par une forte baisse des prélèvements obligatoires, mais aussi par le maintien d'un haut niveau de dépenses publiques. Cette politique a d'abord eu un effet conjoncturel : en effet, la baisse des impôts et le haut niveau de dépenses publiques ont permis de combiner les coefficients multiplicateurs liés tant à la relance fiscale qu'à la relance par la dépense. De plus, l'effet multiplicateur a d'autant été plus important que la propension à consommer est plus élevée aux Etats-Unis que dans les Etats européens. Structurellement, la baisse des impôts a eu un effet certain sur la situation financière des entreprises. En effet, cette baisse a allégé les charges pesant sur ces dernières, ce qui a permis la hausse des profits et, par voie de conséquence, la reprise de l'investissement facteur de croissance. Cette politique, dénommée « reaganomics », a permis aux Etats-Unis de connaître à partir du milieu des années 1980 une période de croissance relativement élevée.

Si le rôle de régulation conjoncturelle des prélèvements obligatoires occupe encore une place importante dans les politiques budgétaires, ces dernières tendent, de nos jours, à privilégier un objectif d'efficacité économique.

B - Fiscalité et efficacité économique

A l'heure actuelle, les politiques en matière de prélèvements fiscaux se doivent de respecter un objectif d'efficacité économique, ce qui passe par une neutralité économique de ces prélèvements (1). Mais, à l'inverse, la fiscalité peut aussi être utilisée comme un moyen d'orienter structurellement l'économie (2).

1 - Un objectif de neutralité économique

La fiscalité n'est pas neutre d'un point de vue économique. En effet, tous les impôts ont une incidence sur le comportement des agents : on parle de distorsions fiscales, distorsions qui ont pour conséquence des pertes de bien-être. En effet, celles-ci se traduisent par des modifications des prix des biens et des facteurs de production. Les distorsions fiscales sont moins importantes lorsque l'élasticité aux prix de l'offre et de la demande est faible : en pareille hypothèse, la consommation n'est pas affectée par une hausse des prix (par exemple, biens de première nécessité, tabacs). Il faut donc taxer en priorité ces produits. Mais, une telle politique entre, alors, en conflit avec l'objectif de redistribution. En revanche, lorsque l'élasticité aux prix de l'offre et de la demande est forte, les impacts sur l'activité économique peuvent être négatifs : ainsi, le facteur lourdement taxé peut être remplacé par un facteur moins taxé. C'est ce qui explique la tendance qui consiste à remplacer le facteur travail par le facteur capital, ou à recourir aux délocalisations. De nos jours, la plupart des débats concernent principalement l'impôt sur le revenu dont les distorsions fiscales sont relativement importantes. En effet, cet impôt peut être de nature à réduire l'incitation à travailler, ou favoriser l'optimisation fiscale, la fraude ou encore le travail au noir. L'idée est donc de trouver des prélèvements entraînant des distorsions fiscales faibles : en la matière, la plupart des économistes s'accordent pour dire que ce résultat est atteint par un impôt dont l'assiette est large et le taux faible. Ainsi, en France, la CSG apparaît comme moins distordante que l'impôt sur le revenu.

2 - La fiscalité : un moyen d'action structurelle sur l'économie

Il était question, il a quelques lignes, des distorsions fiscales, c'est-à-dire des modifications des comportements des agents du fait des prélèvements obligatoires. Si ces distorsions peuvent ne pas être choisies, elles peuvent être aussi volontaires. En effet, cette fois-ci, le pouvoir politique utilise le levier fiscal avec la volonté affirmée d'influer sur l'activité économique. En d'autres termes, ici, le but des prélèvements est précisément de modifier le comportement des agents économiques dans le sens souhaité par l'Etat. Il peut s'agir, par exemple, de favoriser l'épargne, l'investissement ou encore la consommation. La fiscalité peut aussi corriger des externalités négatives : ces dernières se traduisent par une influence négative sur l'ensemble de la société. La fiscalité apparaît, alors, comme le moyen de faire peser sur l'auteur de la « nuisance » les conséquences de son comportement. Par exemple, la taxe pollueur-payeur a pour conséquence de mettre à la charge du propriétaire d'une usine polluante les conséquences de la pollution. Cet impôt se différencie des autres car il vise plus à provoquer un changement de comportement qu'à créer des ressources pour l'Etat, objectif traditionnel des impôts.

Enfin, il faut noter que la fiscalité peut avoir pour objet de rendre des territoires attractifs : en effet, la baisse des impôts dans un pays donné est de nature à attirer les investissements dans ce pays au détriment des autres Etats. L'inconvénient de cette politique est qu'elle aboutit à une concurrence fiscale dommageable entre Etats. Il s'ensuit un mouvement généralisé de baisse des impôts et donc des recettes fiscales, dans le but de rétablir une certaine égalité fiscale entre les Etats. La mise en place du marché unique et de l'Union économique et monétaire en Europe a, cependant, mis en avant la nécessité d'une harmonisation fiscale afin d'éviter ces écueils. Cependant, les progrès sont loin d'être assurés, l'unanimité étant toujours requise pour légiférer en matière fiscale au niveau communautaire.