

Les Monographies

de Contribuables Associés

N°1

le 10 septembre 2004

Pression fiscale : le ratio Insee contestable

par Xavier BADIN

maître de conférences à l'Université de droit de Tours

chercheur au L.E.R.A.D.¹

Résumé

Le taux de pression fiscale a été fixé par l'Insee, en 2002, à 43,8%... Mais il y a toujours des façons plus ou moins complaisantes de présenter les comptes. En l'occurrence les chiffres officiels sous-estiment sensiblement la pression fiscale subie par les contribuables français. Au numérateur, certaines taxes et cotisations sociales ne sont pas comptabilisées dans les prélèvements obligatoires. C'est le cas, par exemple, de la redevance audiovisuelle, de la carte grise, de certains droits de timbre et de la plupart des taxes parafiscales. Au dénominateur, en revanche, le PIB intègre les amortissements qui, servant à renouveler les moyens de production, ne sont pas des richesses pouvant être prélevées par les administrations publiques. Au bout du compte, en corrigeant chacun des indicateurs que constitue le taux de pression fiscale, l'auteur propose un ratio de pression fiscale de 55,9%. Douze points supplémentaires par rapport aux chiffres officiels...

**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**

« Il n'existe pas de présentation des comptes qui soit totalement exacte. »

INTRODUCTION

Dans son prestigieux « Rapport sur les comptes de la nation », l'Insee a fixé le taux de pression fiscale pour 2002 à 43,8%, en baisse de près d'un point par rapport à l'année précédente.

De nombreux commentateurs se sont félicités de cette baisse, sans vraiment chercher à savoir ce que recouvre la notion de pression fiscale et sans non plus s'interroger sur la fiabilité d'une telle statistique eu égard à la réalité.

Le taux de pression fiscale présenté par l'Insee est le rapport de deux agrégats macroéconomiques : les prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut (PIB). Le premier de ces agrégats vise à évaluer le montant des prélèvements fiscaux et sociaux obligatoires, le second à appréhender la richesse produite par un pays au cours d'une année donnée.

Evolution de la pression fiscale

Taux en % du PIB	2000	2001	2002	2003
Prélèvements obligatoires	45,0	44,7	43,8	43,8

Source : Comptes nationaux, Insee

Il faut cependant rappeler qu'il n'existe pas de présentation des comptes qui soit totalement exacte. L'Insee propose d'ailleurs sept ratios différents de pression fiscale et l'administration - non sans intérêt pour elle - ne communique que celui qui lui semble le plus approprié...

Les modes de calcul des deux agrégats peuvent également être révisés. Ainsi, lorsque les objectifs résultant du traité de Maastricht ont conduit les pays membres de l'Union européenne à tenter d'unifier leur système de comptes, en exprimant les résultats dans un cadre commun de comptabilité nationale : le SEC 95, le PIB a augmenté, en France, de manière purement comptable, ce qui a fait chuter la pression fiscale, tout aussi artificiellement, de près d'un point.

Enfin, plus ennuyeux, le calcul de chacun des agrégats ne répond pas forcément à des normes clairement établies par la comptabilité nationale. Ainsi, tels qu'ils sont élaborés par l'Insee, ils prêtent le flanc à de nombreuses controverses méthodologiques. Les critères qui permettent

de dessiner la sphère des prélèvements obligatoires sont ambigus et litigieux : certaines taxes et prélèvements n'étant pas comptabilisés. Quant au produit intérieur brut, c'est un indicateur très imparfait de la richesse produite en France au cours d'une année. Au bout du compte, la pression fiscale apparaît comme nettement sous-estimée.

Nous proposons donc, ici, de corriger chacun des deux indicateurs qui constituent le ratio de pression fiscale en les établissant de la manière la plus objective possible.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SOUS-ÉVALUÉS

Les prélèvements obligatoires ont été fixés en France, pour 2002, à la somme de 667,6 milliards d'euros mais ce chiffre doit être corrigé. En effet, il n'existe pas, tant au niveau national qu'au niveau international, de définition normalisée des prélèvements obligatoires. En France, la comptabilité nationale n'aborde même pas la question. Les organismes statistiques chargés d'établir une estimation des prélèvements obligatoires ont refusé d'explorer la jungle que constitue la classification des ressources publiques en droit français². De ce fait, une approche des prélèvements obligatoires selon la nature juridique dont ils relèvent dans notre droit public est totalement inopérante.

Seuls deux critères sont retenus pour classer une imposition dans la sphère des prélèvements obligatoires : celui de l'organisme bénéficiaire du prélèvement et celui du caractère obligatoire du prélèvement. L'organisme bénéficiaire doit être une administration publique ou une institution communautaire et le caractère obligatoire du prélèvement doit s'apprécier eu égard à l'opération économique à laquelle il est lié. Ces deux conditions sont cumulatives, c'est-à-dire que pour intégrer l'ensemble des prélèvements obligatoires, la contribution doit à la fois être considérée comme une ressource perçue par les administrations publiques françaises ou par les institutions européennes et revêtir un caractère « forcé ». Cette définition à deux critères permet d'exclure assez arbitrairement bons nombres de prélèvements du numérateur du ratio de pression fiscale.

Seuls sont comptabilisés les prélèvements de l'« Administration »

Parmi les taxes qui sont exclues du champ des prélèvements obligatoires figurent la plupart des taxes parafiscales³, parce qu'elles ne sont pas perçues par des administrations publiques au sens de l'Insee. Pourtant, les organismes en question vivent d'argent public, sont gérés par un personnel doté d'un statut similaire à celui de la fonction publique et les taxes qu'ils perçoivent ont un caractère forcé. Ainsi, parmi les quarante-deux taxes parafiscales inscrites au budget de l'Etat en 2002

« La plupart des taxes parafiscales sont exclues du champ des prélèvements obligatoires par la comptabilité nationale. »

pour la somme de 2 640 milliards d'euros, seulement treize d'entre elles, représentant 340 millions d'euros, sont comptabilisées dans les prélèvements obligatoires.

Par exemple, la taxe parafiscale acquittée par les fabricants et importateurs de conserves de jus de tomate (250 000 euros) perçue par la Société Nationale Interprofessionnelle de la Tomate (SONITO), n'entre pas dans la sphère des prélèvements obligatoires parce que l'organisme collecteur ne serait pas, selon la comptabilité nationale, une administration publique. Pour le même motif, la taxe sur la valeur de la récolte (6 100 000 euros) versée par les producteurs de vin de champagne est exclue de la famille des prélèvements obligatoires. De même, en est exclue la taxe parafiscale versée par les vendeurs en gros de fruits et légumes (12 850 000 euros) au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes, alors même que son coût est directement répercuté sur les consommateurs et que l'organisme en question a été créé à l'initiative des pouvoirs publics.

Hormis ces taxes, et toujours pour les mêmes motifs, certaines cotisations sociales obligatoires ne sont pas non plus prises en compte pour le calcul de la pression fiscale. C'est le cas, par exemple, des cotisations versées dans le cadre des régimes de protection sociale et de prévoyance organisés par EDF-GDF, la SNCF ou encore, la RATP. En effet, ces entreprises ne figurent pas à la nomenclature des administrations publiques au sens de l'Insee... L'évaluation de ces prélèvements obligatoires est délicate mais les dernières estimations dépassent 700 millions d'euros.

L'interprétation ambiguë du caractère « obligatoire » du prélèvement

L'appréciation du caractère obligatoire d'un prélèvement est également très approximative, les experts statistiques ne prenant en compte, dans leur calcul, que les versements non volontaires effectués par les contribuables. Leur interprétation soulève alors deux séries de difficultés. D'une part, certaines dépenses publiques ne donnent pas lieu à un versement direct de la part des contribuables, bien qu'elles contribuent à l'aggravation des comptes publics : c'est le cas des cotisations sociales fictives. D'autre part, certains versements qui sont juridiquement des impôts et des taxes et revêtent donc un caractère

« Certaines cotisations sociales, relevant de régimes spéciaux, ne sont plus prises en compte pour le calcul de la pression fiscale. »

« Le droit de timbre qui accompagne l'octroi d'un passeport ou d'un permis de chasse, n'est pas compris dans la sphère des prélèvements obligatoires. »

obligatoire, sont considérés pour le calcul des prélèvements obligatoires comme des versements volontaires.

Concernant les cotisations sociales fictives, il s'agit de versements à leurs agents que l'Etat ou certaines entreprises publiques sont censés effectuer en qualité d'employeur en contrepartie de prestations sociales qu'ils assument directement. Dans la réalité, ces versements ne sont pas effectifs bien que certains puissent figurer, en terme d'écriture, sur les feuilles de paie des agents. La comptabilité nationale donne une estimation de ces cotisations sociales dites « fictives ». Elles équivalent aux cotisations que paierait l'employeur s'il passait par un régime d'assurance sociale. Elles sont évaluées à partir du montant des prestations directes versées, net d'éventuelles retenues demandées aux salariés et, le cas échéant, des transferts reçus par l'Etat.

Il faut cependant distinguer deux types de cotisations sociales fictives : celles qui correspondent à un régime obligatoire et celles qui relèvent d'un régime facultatif. Seules les premières correspondent à des prélèvements obligatoires et méritent donc d'être comptabilisées. En 2002, elles ont été chiffrées à 41,7 milliards d'euros.

Enfin, s'agissant de l'interprétation du caractère volontaire, ou non, du versement, la comptabilité nationale perd ce qui lui reste de crédit dans son travail d'évaluation de la pression fiscale. En effet, seuls les prélèvements non volontaires sont comptabilisés pour le calcul des prélèvements obligatoires et cette notion est interprétée de manière beaucoup plus restrictive que celle d'obligation. Ainsi, le droit de timbre qui accompagne l'octroi d'un passeport ou d'un permis de chasse n'est pas compris dans la sphère des prélèvements obligatoires parce qu'il résulte, selon l'Insee, d'un choix opéré par le contribuable. En d'autres termes, personne ne serait obligé de se munir de tels documents ou encore, chacun aurait la faculté d'exercer, ou pas, « l'activité » qui fait l'objet du droit de timbre.

Pourtant, ces versements sont arrêtés par le code général des impôts et recouvrent donc bien un caractère obligatoire...

En plus d'une partie des droits de timbre, de nombreuses autres impositions échappent, de la sorte, à la sphère des prélèvements obligatoires : la taxe de balayage (instituée de manière facultative par les communes sur les propriétaires d'immeubles), les taxes sur les assurances automobiles, les cartes grises, les amendes non fiscales et surtout la redevance télévision, dont les recettes s'élèvent à 2 milliards d'euros...

En réalité, il semble que les comptables nationaux distinguent les versements qui résultent de démarches effectuées par les contribuables et ceux que les contribuables subissent passivement. Ainsi, un contribuable qui achète une voiture devra payer la carte grise, les taxes sur l'assurance automobile, quelques contraventions de stationnement... Et ces sommes ne seront pas comptabilisées dans les prélèvements obligatoires sous prétexte qu'elles découlent d'un choix du contribuable : l'achat d'une voiture.

Mais pourquoi les comptables nationaux incluent ils alors dans la somme des prélèvements obligatoires la TVA qui a grevé l'achat du véhicule et les taxes sur le carburant acquittées par le contribuable ?

Mieux, si l'on applique plus rigoureusement ce critère d'une « démarche volontaire » du contribuable et donc d'un choix, la TVA ne devrait pas être comprise dans les prélèvements obligatoires, surtout lorsqu'elle ne frappe pas un produit de première nécessité. En effet, un versement de TVA implique l'acquisition d'un bien ou d'un service. Or personne n'est contraint d'acquérir la plupart des biens et des services soumis à la TVA. La solution paraît logique, mais elle conduirait à exclusion des prélèvements obligatoires, l'imposition qui représente la plus grosse part des recettes de l'Etat.

Le maintien du critère qu'est la « démarche volontaire » du contribuable paraît donc tout à fait discutable. Soulignons qu'il a conduit à exclusion, en 2002, près de 25 milliards d'euros du champ des prélèvements obligatoires. Son interprétation très partielle a cassé le thermomètre qu'est le ratio de pression fiscale. D'ailleurs, le gouvernement n'a pas manqué de créer des impôts supplémentaires : taxe téléphonique, taxe sur les primes d'assurance... qui relevaient d' « un choix » du contribuable. Un moyen efficace d'augmenter les impôts sans « accroître la pression fiscale »...

« En 2002, près de 25 milliards d'euros ont été exclus du champ des prélèvements obligatoires. »

LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT : UN INDICATEUR IMPARFAIT DE LA RICHESSE CRÉÉE

Le taux de pression fiscale traduit une dimension particulière des administrations publiques, exprimée par le quotient de l'ensemble des prélèvements obligatoires sur un indicateur du produit global. L'indicateur communément utilisé depuis le début des années soixante-dix pour exprimer ce produit global est le produit intérieur brut total. Cette notion récente, date de la fin de la seconde guerre mondiale et a directement été inspirée de la pensée de Keynes. Elle a pour but de mesurer l'activité économique d'un pays au cours d'une année donnée.

Cependant, même si l'agrégat PIB conditionne aujourd'hui les politiques économiques, budgétaires et monétaires, ses modalités de construction en font un dénominateur du taux de pression fiscale incohérent qu'il convient de remanier. L'utilisation d'un ratio implique en effet une certaine cohérence entre le numérateur et le dénominateur, le premier étant généralement la composante du second. Or, si les prélèvements obligatoires représentent la partie de l'économie prélevée par la collectivité, le PIB, lui, ne correspond pas à un produit pouvant être prélevé.

Lorsque l'on rapporte les prélèvements obligatoires au PIB, on suggère qu'une partie de la richesse produite par le pays est appréhendée par l'Etat. En dépit de son apparente simplicité, cette affirmation est trompeuse. En pratique, les 1 520,8 milliards d'euros du produit intérieur brut ne se rapportent pas tous à une activité susceptible de contribuer aux dépenses des administrations publiques : c'est le cas, en particulier, des amortissements qui constituent, par excellence, une fausse richesse.

Pour produire, il faut utiliser du capital. Or ce capital se détériore, s'use et se consume : cette usure est nommée l'amortissement. Les administrations publiques ne peuvent pas puiser dans ce réservoir, sinon elles diminueraient les capacités de production du pays. Les amortissements ne peuvent pas être prélevés, ce sont donc de fausses richesses. Ils permettent seulement la création de richesses à venir en assurant le renouvellement des moyens de production. En conséquence, il faut les ôter du produit intérieur brut. On obtient ainsi le produit intérieur net.

En langage de comptabilité nationale, les amortissements sont désignés comme la consommation de capital fixe. Ce poste a été évalué à 202,9 milliards d'euros en 2002.

**« Si les
prélèvements
obligatoires
représentent
la partie de
l'économie
prélevée par la
collectivité, le
produit intérieur
brut, lui, ne
correspond pas
à un produit
prélevable. »**

UNE PRESSION FISCALE DE 55,9%

L'instrument classique de mesure de la pression fiscale peut donc être reconstruit à partir des différentes observations évoquées ci-dessus.

737,3 milliards d'euros de prélèvements obligatoires

Il convient d'ajouter au chiffre des prélèvements obligatoires de l'Insee les sommes qui paraissent indûment exclues.

Prélèvements obligatoires de l'Insee	667,6 milliards d'euros
Taxes parafiscales	+ 2,3 milliards d'euros
Régimes sociaux employeurs	+ 0,7 milliards d'euros
Cotisations sociales fictives	+ 41,7 milliards d'euros
Impôts et taxes non comptabilisées	+ 25,0 milliards d'euros

Prélèvements obligatoires élargis = 737,3 milliards d'euros

Un produit intérieur net de 1 317,9 milliards d'euros

De la même façon, le dénominateur du ratio de pression fiscale peut être corrigé en soustrayant les amortissements du produit intérieur brut.

On obtient alors :

PIB	1 520,8 milliards d'euros
Amortissements	- 202,9 milliards d'euros

Produit intérieur net = 1 317,9 milliards d'euros

Le taux de pression fiscale corrigé pour la France en 2002 peut être présenté de la façon suivante :

$$\frac{\text{Prélèvements obligatoires élargis (737,3 milliards d'€)}}{\text{Produit intérieur net (1 317,9 milliards d'€)}} - 100 = 55,9\%$$

CONCLUSION

Les corrections apportées par la présente étude conduisent à un taux de pression fiscale de 55,9%. Les conventions comptables actuellement retenues permettent donc de minorer le taux de pression fiscale d'au moins douze points, ce qui souligne toute la relativité des mesures statistiques.

Par ailleurs, il convient de souligner que ce calcul ne tient pas compte du déficit public. Or, lorsque les budgets sont déficitaires, l'Etat n'a d'autre choix que de recourir à l'emprunt. Si l'on s'en tenait au principe classique selon lequel l'impôt est ce qui devrait permettre aux collectivités publiques de financer leurs charges, il faudrait rapprocher le montant des prélèvements obligatoires des charges qu'ils sont censés couvrir. Ainsi, le chiffre des prélèvements obligatoires devrait s'apparenter au montant des ressources nécessaires pour assurer un équilibre financier durable du secteur « administrations publiques ». En d'autres termes, les déficits budgétaires, lorsqu'ils sont financés par un endettement sur les marchés financiers, équivalent à un impôt différé qui, tôt ou tard, conduira à augmenter les prélèvements obligatoires.

La Comptabilité nationale a estimé le besoin de financement des administrations publiques françaises en 2002 à 47,6 milliards d'euros. Si l'on intègre ce déficit au numérateur, le taux de pression fiscale pour 2002 s'élève, cette fois, à 59,5%.

« Les conventions comptables actuellement retenues, permettent de minorer le taux de pression fiscale d'au moins douze points. »

LE DÉBAT DES ÉCONOMISTES

La prise en compte du produit intérieur brut comme agrégat du ratio de pression fiscale a toujours été contestée par une partie des économistes. Le produit intérieur brut intègre en effet une partie « non marchande », généralement définie comme la somme des services fournis par l'Administration à titre gratuit ou quasi-gratuit. Comme, par volonté politique, ces services ne sont pas vendus sur un marché, ils ne sont pas évalués selon des prix de vente fictifs mais à leurs coûts de production (consommations intermédiaires, plus traitements des fonctionnaires, plus impôts divers...).

Cette partie non marchande du produit intérieur brut représentait pour la France, en 2002, 252,8 milliards d'euros. Il s'agit de la contribution du secteur public « à la création de richesses » nationales. Cependant, cette contribution ne peut se financer elle-même ; bien sûr les agents de l'Etat paient des impôts et des cotisations sociales mais cela n'est pas suffisant pour constituer un circuit fermé. Par conséquent, les prélèvements qui financent le secteur non marchand s'effectuent en grande partie sur le secteur marchand. Il faut donc rapporter les prélèvements obligatoires non plus au produit intérieur brut total mais, plutôt, au produit intérieur brut marchand.

Cet agrégat, aujourd'hui assez commun, est néanmoins hétérogène puisqu'il rapporte au produit intérieur brut marchand des prélèvements qui n'en sont pas issus. Si on le retient pour base de calcul de la pression fiscale, il faut donc soustraire du total des prélèvements obligatoires une partie d'entre eux (les prélèvements « consolidables ») qui s'exerce sur les revenus d'origine administrative. Il s'agit des prélèvements que les administrations se servent à elles-mêmes. Ils ne constituent en fait qu'une récupération par les administrations d'une fraction des dépenses qu'elles ont faites. Il faut, par exemple, soustraire les taxes que l'Etat se verse à lui-même ou, encore, les cotisations sociales que les administrations publiques s'octroient en tant qu'employeurs.

Sur cette base, pour l'année 2002, le taux de pression fiscale s'élève à 64,5% et même 69% en intégrant les emprunts.

NOTES

- 1. Laboratoire d'Etudes des Réformes Administratives et de la Décentralisation*
- 2. E. DOUAT, X. BADIN, « Classification des ressources publiques », JCP Administratif, fascicule n°114.*
- 3. Les taxes parafiscales ont été intégrées au budget de l'Etat en 2004*

Les monographies de Contribuables Associés sont des publications qui visent à lancer le débat sur des points clé de finances publiques. Cependant, les opinions exprimées dans ces monographies sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'association.

Pour commander des exemplaires supplémentaires des monographies de Contribuables Associés, écrivez à Contribuables Associés : 42 rue des jeunes - 75077 Paris Cedex 02 ou téléphonez au 01 42 21 16 24. Les monographies sont également consultables sur le site: www.contribuables.org