

## **Prélèvements obligatoires : efficacité économique et justice sociale**

**Jean Gadrey, Professeur émérite à l'Université de Lille 1**

Conseil économique et social

Audition le 3 février 2005 dans le cadre de la “ saisine ” sur le thème “ Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale ”. Rapporteur : Philippe Le Clézio (CFDT).

### **Introduction**

Les “ prélèvements obligatoires ” (PO par la suite) sont une appellation exclusivement française, qui me pose un problème en raison de sa connotation très négative : un prélèvement cela fait mal, et obligatoire c'est contraire à libre... Alors que, de mon point de vue, ces “ contributions fiscales et sociales d'utilité collective ”, qui sont en effet obligatoires, tout comme il est obligatoire de respecter le code de la route, ont pour objet d'augmenter la liberté, la sécurité économique et le bien-être, d'améliorer des infrastructures du développement économique et humain, etc. Une telle hypothèse n'interdit évidemment pas, bien au contraire, d'évaluer l'efficacité de l'usage de ces ressources au regard des objectifs collectifs visés. Dans la littérature internationale, notamment l'OCDE et Eurostat, les termes utilisés sont neutres et convenables. Dans les deux cas, on parle de recettes et de dépenses publiques, ou de recettes et de dépenses des administrations publiques. Parfois, en anglais, de tax receipts, soit recettes fiscales, au sens large. Pour aujourd'hui je conserverai le terme en vigueur.

Les trois questions que j'aborderai sont les suivantes. Les deux premières portent sur des dimensions de l'efficacité économique, la troisième sur l'efficacité ou la justice sociale.

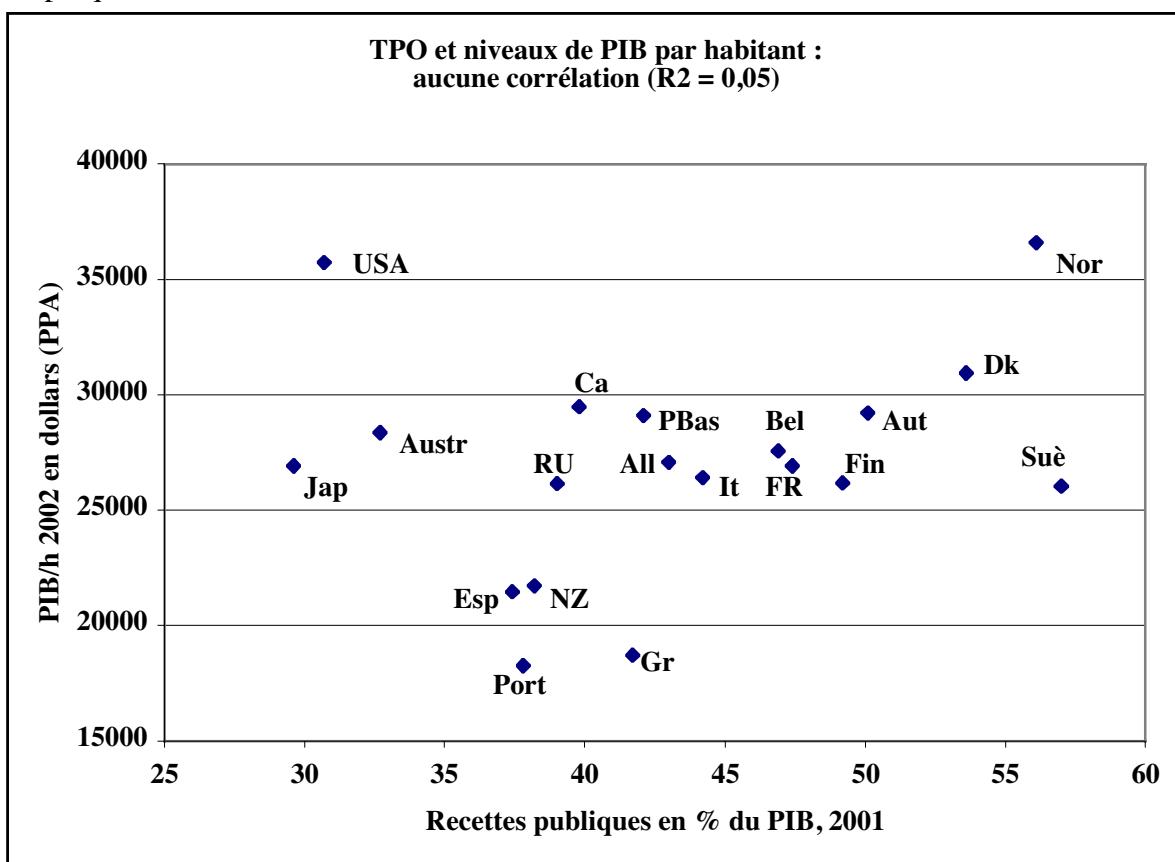
1. Est-ce que les niveaux de PO ont une incidence sur la croissance économique et le niveau de vie ? (constat statistique et analyse explicative)
2. Est-ce qu'ils ont une incidence sur l'attractivité du territoire français, notamment en termes d'implantation des entreprises étrangères en France ?
3. Est-ce qu'ils ont une incidence sur la justice sociale et peut-on la mesurer ? Je développerai plus particulièrement cette troisième question.

Je n'évoquerai pas, par manque de temps, une question complémentaire délicate : est-ce que l'efficacité ou justice sociale n'a pas des retombées positives sur l'efficacité économique ?

## 1. Est-ce que les niveaux de PO ont une incidence sur la richesse économique et sur la croissance économique ?

La réponse statistique, issue de comparaisons internationales, est “ non ” : on ne peut conclure ni à un impact positif ni à un impact négatif (sur la richesse et sur la croissance) d'un niveau plus élevé de PO, au moins pour les 20 pays les plus développés économiquement. La corrélation est pratiquement nulle dans les deux cas suivants : 1) croisement du TPO (taux de prélèvements obligatoires, ici représenté par le montant des recettes publiques en % du PIB courant) et du PIB par habitant (en parités de pouvoir d'achat), et 2) croisement du TPO et de la croissance annuelle moyenne sur une dizaine d'années récentes (1990-2001). Les graphiques suivants 1 et 2 représentent ces deux exercices de corrélation. La variable en abscisse dans la majorité des graphiques de ce document n'est pas exactement le TPO, mais le taux de recettes publiques, qui en est proche<sup>1</sup>.

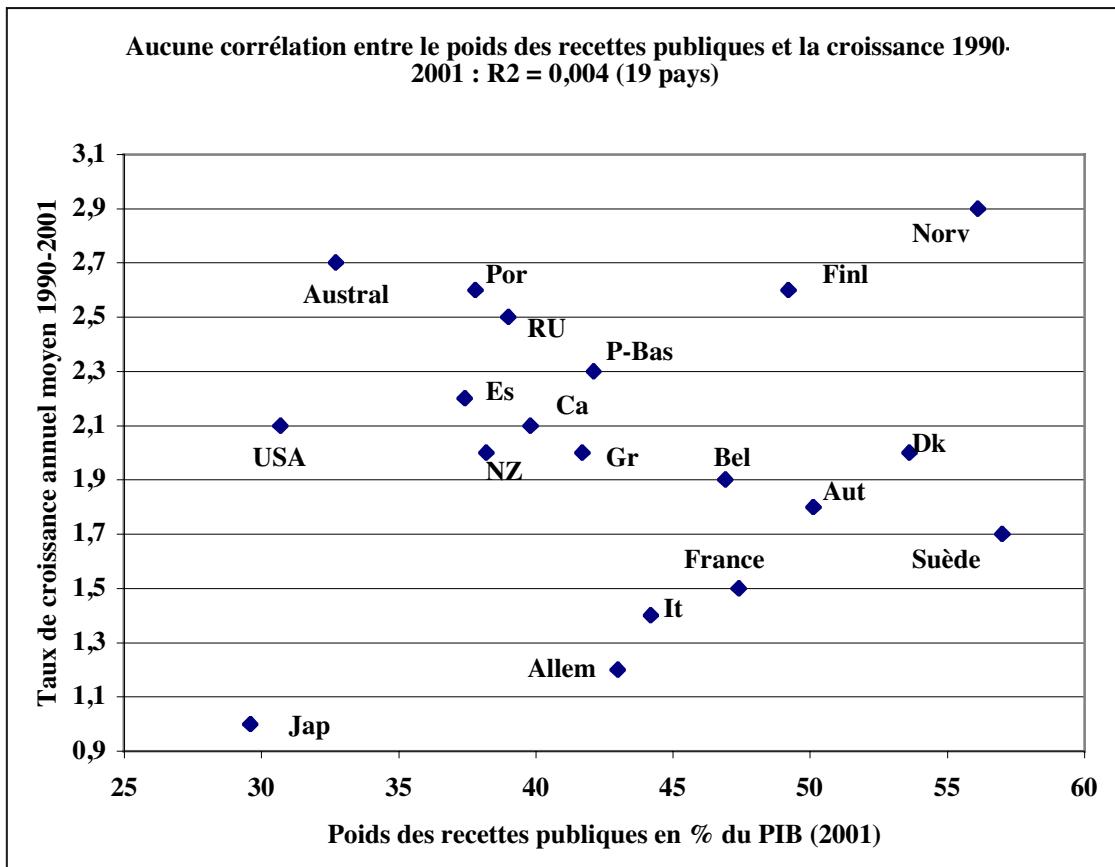
Graphique 1



Sources. Recettes publiques : Perspectives économiques de l'OCDE, 72, déc. 2002. PIB/h : Rapport du PNUD, 2004

<sup>1</sup> Les prélèvements obligatoires (ou recettes fiscales) sont la somme des ressources de la fiscalité directe et indirecte et de celles de la sécurité sociale “ obligatoire ”. Les ressources publiques, ou recettes publiques (au sens de l'OCDE entre autres) sont la somme des prélèvements obligatoires et d'autres ressources de l'État, dont les ressources tirées de l'exploitation des entreprises publiques et les revenus de la propriété publique. Ces deux montants, lorsqu'on les rapporte au PIB, sont assez voisins.

Graphique 2



Sources. Recettes publiques : Perspectives économiques de l'OCDE, déc. 2002. Taux de croissance : PNUD 2003.

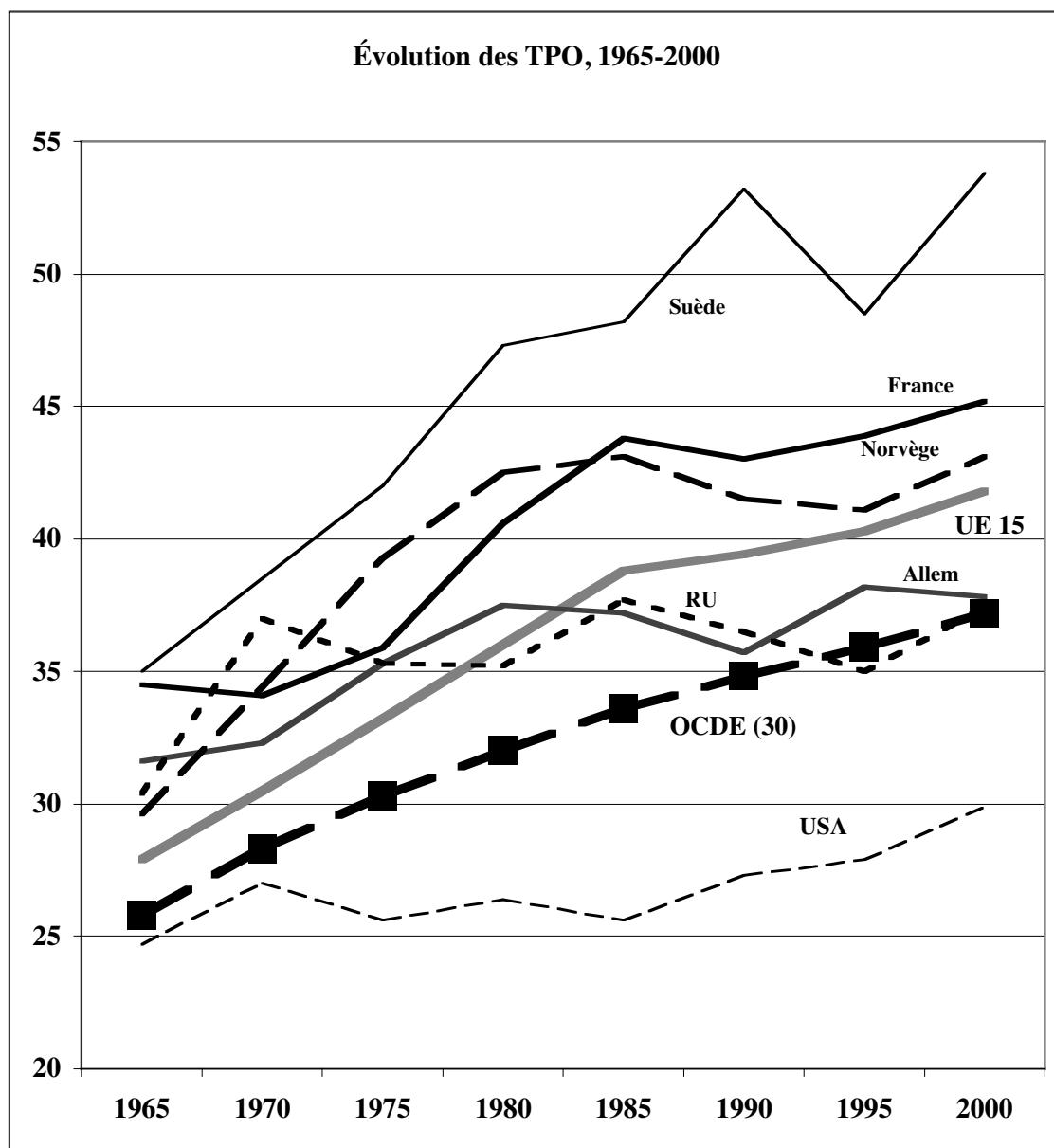
Comment expliquer ces résultats, qui peuvent surprendre ceux qui voient dans les prélèvements obligatoires des ponctions sur les richesses produites ou des coûts qui pèsent sur le pouvoir d'achat et sur la compétitivité ? À mon sens très simplement, si l'on adopte une perspective "macroéconomique" ou de "circuit" économique. Aussi bien la part de ces PO qui est immédiatement redistribuée en retraites et prestations sociales monétaires, que la part (baptisée "prélèvements nets consolidés" par l'INSEE, voir l'annexe 4) qui finance des emplois publics, des associations, ou des coûts de fonctionnement ou d'investissement publics **sont réinjectées dans l'économie** dans des conditions proches de la réinjection des revenus individuels ou d'entreprise. **La dépense des PO est un élément de la dynamique économique au même titre que la dépense des revenus privés.** Certains estiment même que l'impact des dépenses sociales (une fraction de la dépense des PO) sur la croissance serait particulièrement élevé (voir l'annexe 1). Pour une réflexion théorique hétérodoxe sur le caractère productif de la dépense publique, voir Harribey (2004)<sup>2</sup>.

Pour moi, la bonne question, pour savoir où fixer un "niveau optimum" qu'aucun modèle économique ne peut fournir (notamment en raison de l'absence de corrélation qui vient d'être constatée), consiste à se demander **où en sont les besoins collectifs** relevant de ce circuit de financement tout aussi "productif" que les autres sur le plan économique, et comment y répondre au mieux. Si les TPO ont partout progressé dans le monde développé depuis les années 60, bien qu'à des rythmes très divers (graphique 3), ce n'est pas en raison de choix

<sup>2</sup> Le travail productif dans les services non marchands : enjeux théoriques et politiques, *Économie Appliquée*, 2004, n° 4, p. 59-96.

idéologiques. C'est d'abord parce que des besoins collectifs se sont affirmés. Il y a des écarts très importants selon les pays dans les solutions adoptées, mais la tendance historique à la progression a été générale depuis 50 ans (voir les courbes OCDE et UE 15 du graphique 3), en réponse à des besoins croissants d'éducation publique, de santé publique, de protection contre des risques de pertes de revenus en cas de retraite, de chômage, etc. Il y a eu aussi (plus ou moins selon les pays) des politiques familiales et de la petite enfance, et des constructions d'infrastructures plus modernes de la vie économique et sociale associées à des droits d'accès universels, etc. Les hauts niveaux de PO actuels ne reflètent nullement des archaïsmes : ils indiquent plutôt la modernité et la complexité des sociétés développées, et l'affirmation de droits sociaux qui sont des conquêtes contemporaines. Baisser les PO peut dans certains cas s'accompagner d'une montée de l'insécurité sociale et environnementale et de l'impuissance publique à gérer des crises, voire de difficultés économiques si l'on atteint des seuils dangereux d'insuffisance de l'éducation, de la santé, de la recherche, etc.

Graphique 3. La montée historique des TPO (ou recettes fiscales) dans le monde développé, (OCDE), en Europe et dans quelques pays depuis 1965.



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965-2003

## 2. Prélèvements obligatoires et attractivité économique du territoire français

La question est souvent formulée ainsi : le niveau relativement élevé des PO en France n'est-il pas un facteur dissuasif pour l'implantation ou une menace pour la pérennité des projets "industriels" ? Sont alors mises en cause à titre principal les "charges sociales" et la fiscalité des ménages.

Je serai bref sur ce point, qui sort de mes compétences.

Le Conseil des Impôts a publié en 2004 un rapport de qualité sur le sujet de la concurrence fiscale. Dans ce rapport, il est estimé notamment que la concurrence fiscale a, en France, une importance très réduite sur le plan macroéconomique, sur celui de l'emploi et sur les décisions de localisation ou de délocalisation. Une importance beaucoup plus faible par exemple que la qualité des infrastructures collectives, les perspectives des marchés nationaux, la qualification de la main-d'œuvre, etc.. Tout cela semble juste, mais insuffisant au regard de la question des PO et de leurs éventuelles conséquences sur l'attractivité du territoire.

Le constat majeur est le suivant : la France est et reste une exceptionnelle terre d'asile... pour les investisseurs étrangers, qui apparemment ne trouvent pas que le coût du travail y est exorbitant ni que les impôts et les contributions sociales sont à un niveau inacceptable pour eux. Je développerai deux arguments, le premier sur le coût du travail, le second sur le dynamisme des investissements étrangers en France.

### A. Coût du travail et cours de l'euro

Le coût du travail est en France, ces dernières années, en dessous de la moyenne de l'Europe occidentale et du niveau américain. Il a même diminué depuis 1990 par rapport au coût américain, bien que la progression de l'euro le fasse évoluer à la hausse. Il est équivalent au coût britannique et 30 % inférieur au coût allemand.

Voici les derniers chiffres du BLS. Ils sont exprimés aux taux de change courants, ce qui est ici la bonne référence, et ils concernent les coûts horaires dans l'industrie, ceux sur lesquels on a le plus de données fiables. La base de l'indice pour chaque année est 100 aux États-Unis.

Tableau 3. Les coûts horaires comparés dans l'industrie manufacturière, 1980-2003

	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2003
Etats-Unis	100	100	100	100	100	100	100
France	91	58	104	113	79	82	96
Allemagne							
(avec l'Est après 1995)	124	73	146	184	116	115	136
Royaume-Uni	77	48	85	80	86	85	93
Europe	99	61	115	127	94	95	109

Sources : Statistical Abstract of the US, 2004-2005, p. 870, et 2003, p. 869 ; pour 2000-2003, site du BLS, nov. 2004

Note. Certaines variations très brusques des coûts relatifs correspondent à des taux de change connaissant d'importantes évolutions à certaines périodes. C'est le cas par exemple de la forte hausse des coûts relatifs du travail en Europe, par rapport aux États-Unis, entre 2002 et 2003, ou des chiffres de 1985, année record pour la faiblesse du dollar. Un dollar faible augmente les coûts relatifs dans les autres pays, puisque par exemple les coûts horaires français, exprimés en Francs ou en euros, sont convertis en dollars courants.

Il me semble qu'une remarque complémentaire s'impose. La très forte progression du cours de l'euro par rapport au dollar depuis 2001 (54 % en trois ans) est de très loin un facteur qui l'emporte sur tous les autres (fiscalité, taux de "charges sociales", et donc TPO) aussi bien sur les décisions d'implantation (via la hausse du coût relatif du travail) que sur les perspectives ultérieures d'exportation.

Cours de l'euro (officiellement généralisé le 01/01/2002), exprimé en dollars au 31/12 de chaque année

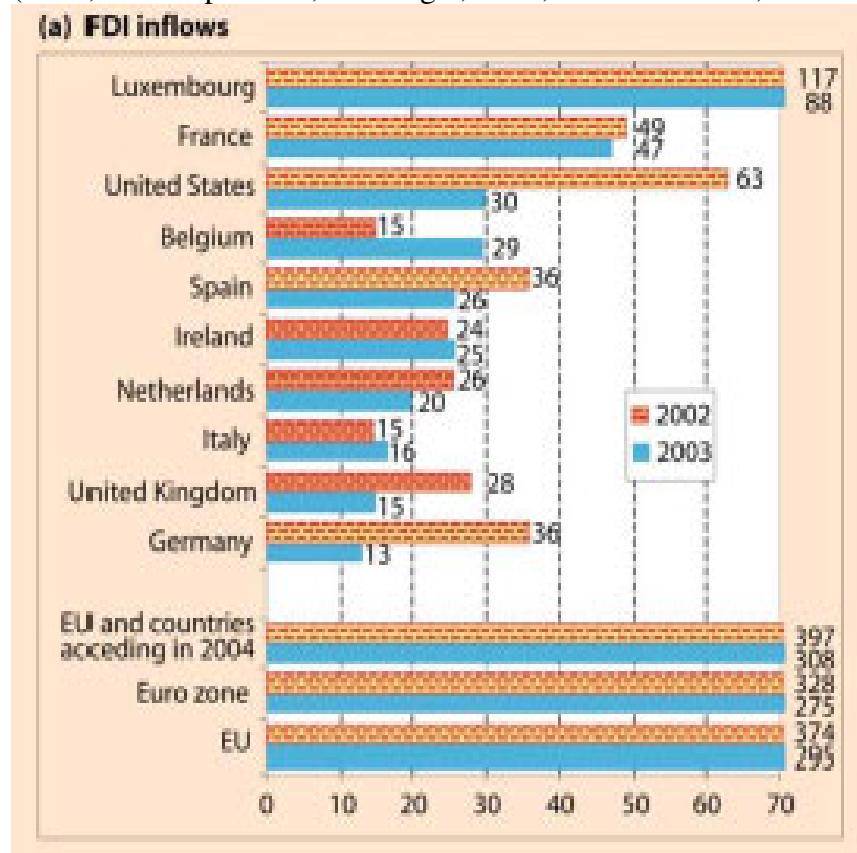
(Source : site Les Échos)

	2001	2002	2003	2004	Progression 2004/2001
	0,886	1,0483	1,2557	1,3644	+ 154 %

## B. Le dynamisme des investissements étrangers en France

On peut assez bien juger de l'attractivité économique d'un territoire par son résultat principal, qui est le montant des investissements étrangers. Or les investissements étrangers en France se portent à merveille, notamment les investissements des entreprises américaines et allemandes (site : [www.business-in-europe.com/fr/them/ofra\\_inv.htm](http://www.business-in-europe.com/fr/them/ofra_inv.htm)). Selon le récent rapport de la CNUCED sur les investissements directs dans le monde (2004, p. 81), la France est en 2003 le premier pays du monde développé, si on met le Luxembourg à part, pour les montants d'investissements accueillis en 2003, loin devant les États-Unis et l'Allemagne. Il me semble que cela relativise beaucoup les discours ambients sur notre absence de compétitivité, qui serait liée, entre autres, à nos impôts et à nos prélèvements sociaux.

Graphique 4. Les 10 premiers pays développés pour l'accueil des investissements étrangers (2002, barre supérieure, en orange ; 2003, barre inférieure, en bleu), en milliards de dollars.



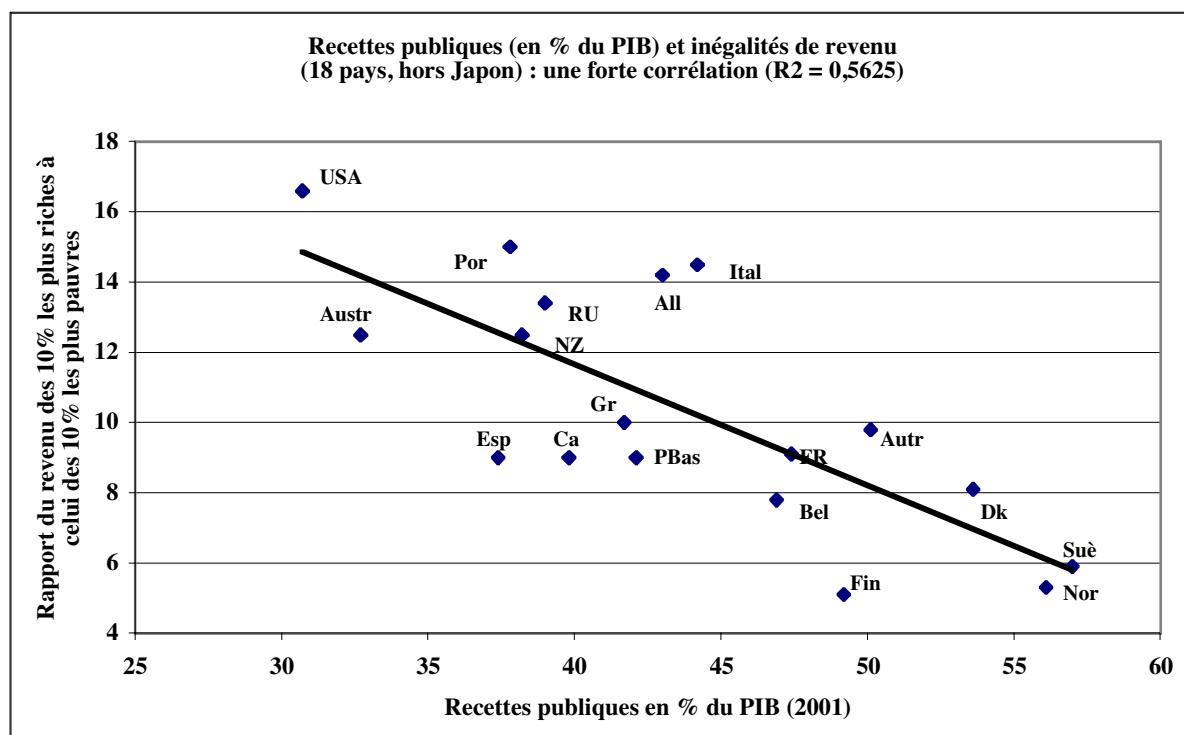
### 3. PO et justice sociale

#### 3.1. Des croisements statistiques globaux : inégalités et pauvreté, criminalité, solidarité internationale, inégalités entre hommes et femmes

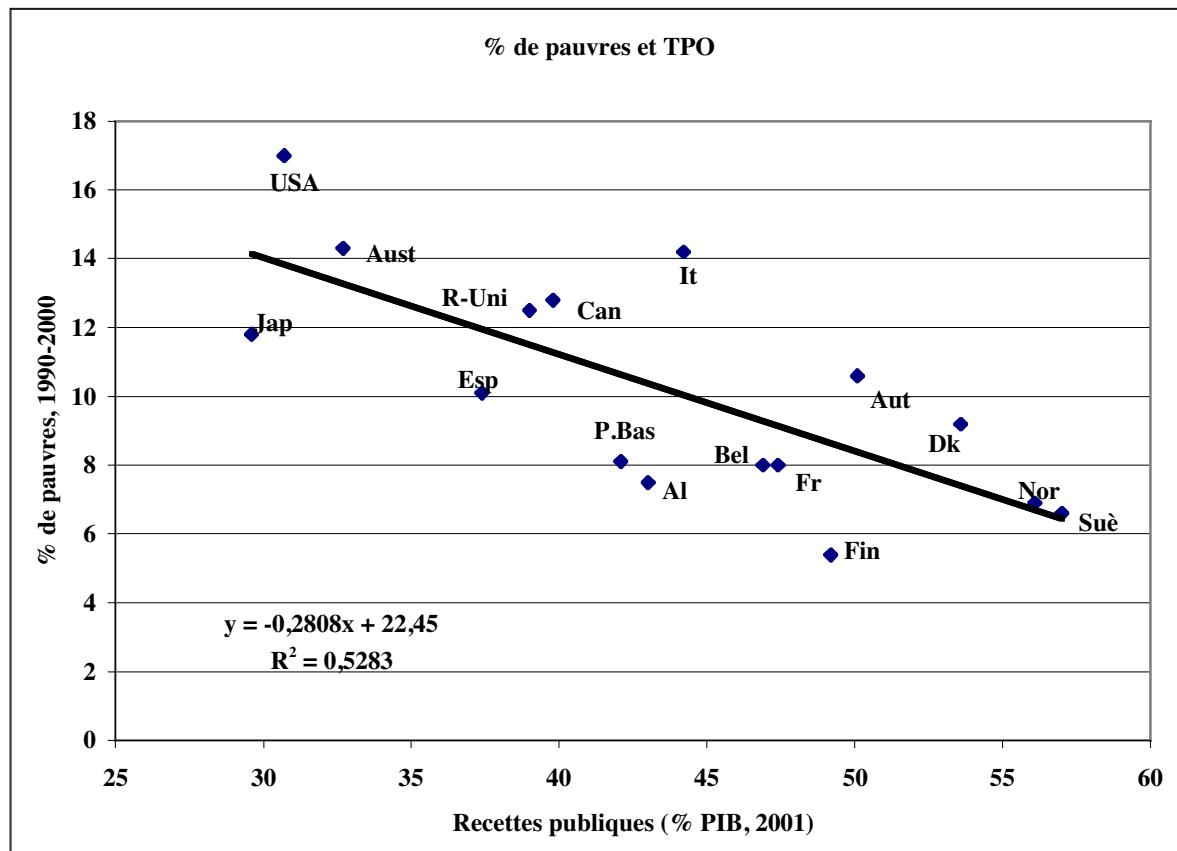
Les comparaisons statistiques internationales donnent des indications importantes, même si leur interprétation ne peut pas être mécanique. De toute évidence, un niveau plus élevé de PO s'accompagne d'inégalités de revenu très nettement réduites (graphique 5), puisque le rapport du revenu des 10 % les plus riches au revenu des 10 % les plus pauvres passe approximativement de 16 à 6, soit 10 points de moins, lorsque le TPO passe de 30 % à 56 %. La corrélation est très forte, bien que l'on sache que d'autres éléments entrent en jeu dans l'interprétation, notamment les normes d'égalité ou d'inégalité *salariale* selon les groupes professionnels et entre hommes et femmes, etc.

Il en va de même de la forte corrélation entre TPO et taux de pauvreté (graphique 6), que l'on peut interpréter ainsi : lorsque 10 points de PIB supplémentaires " passent par " les PO, cela s'accompagne en moyenne d'une réduction de la pauvreté de 2,8 % de la population totale (en France par exemple, 1,7 millions de personnes). Ce genre de constat statistique est utile, mais il est insuffisant, car on sait que la dépense des PO peut être plus ou moins orientée vers la réduction des inégalités et de la pauvreté. D'où l'intérêt des évaluations plus " ciblées " qui seront présentées au 3.2.

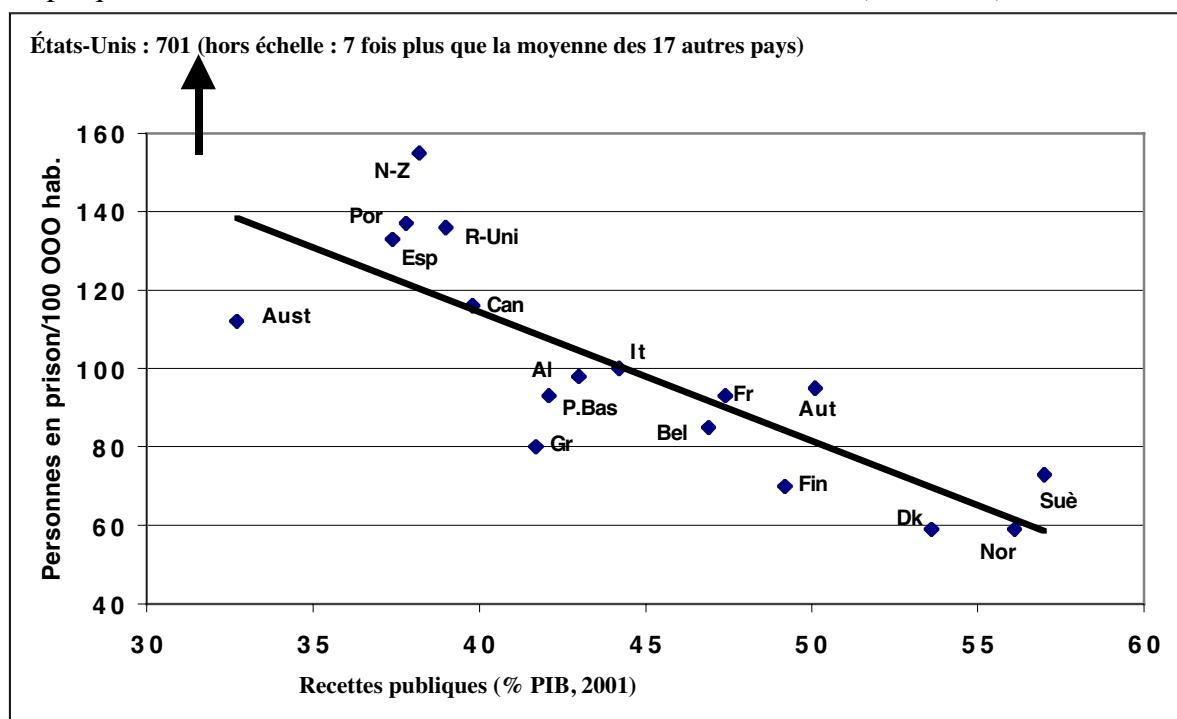
Graphique 5



Graphique 6

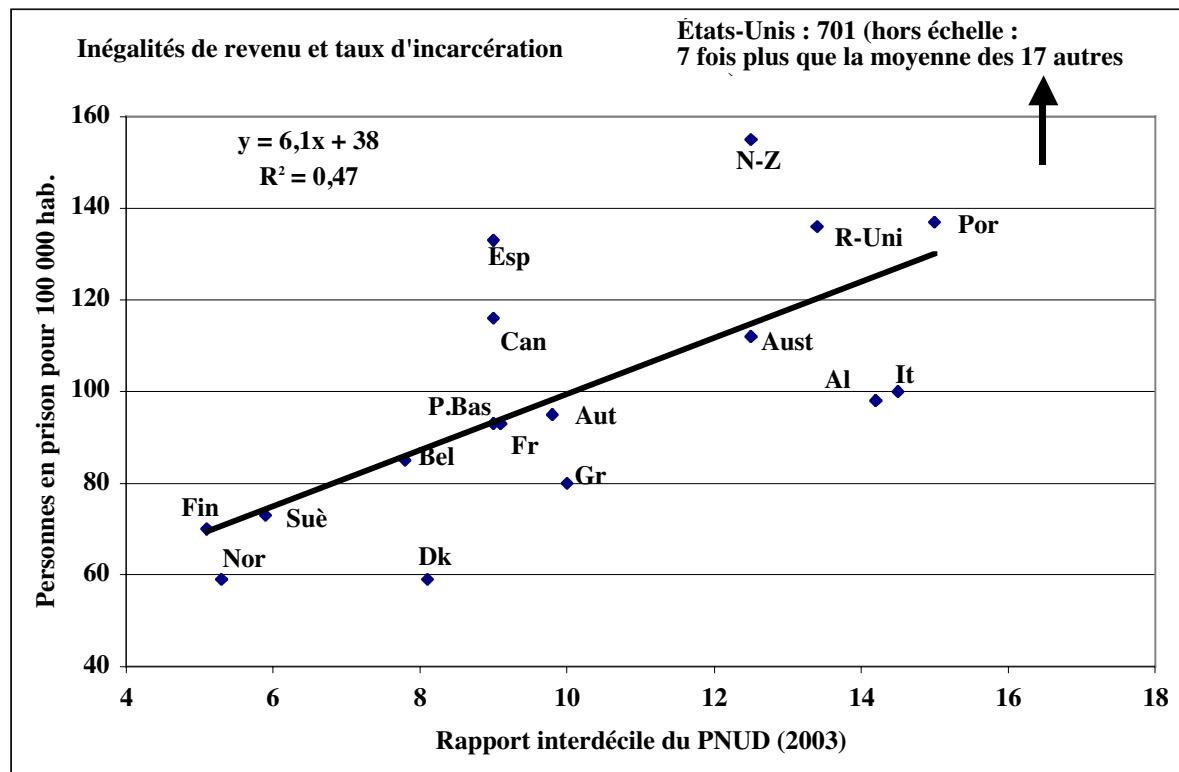


L'insécurité sociale a aussi une composante d'insécurité physique et de délits, de répression, etc. À nouveau, bien que d'autres facteurs entrent en jeu, il reste que le taux de prélèvements obligatoires est un "prédicteur" fiable d'une variable qui condense de multiples "pathologies" et "fractures" sociales : le taux de personnes emprisonnées. (graphique 7). Graphique 7. PO et taux d'incarcération. Une très forte corrélation ( $R^2 = 0,66$ )



Le résultat précédent n'est pas sans rapport avec la capacité déjà mentionnée des PO à réduire les inégalités économiques (graphique 5). En effet, il existe une forte corrélation entre ces inégalités et le taux d'incarcération (graphique 8).

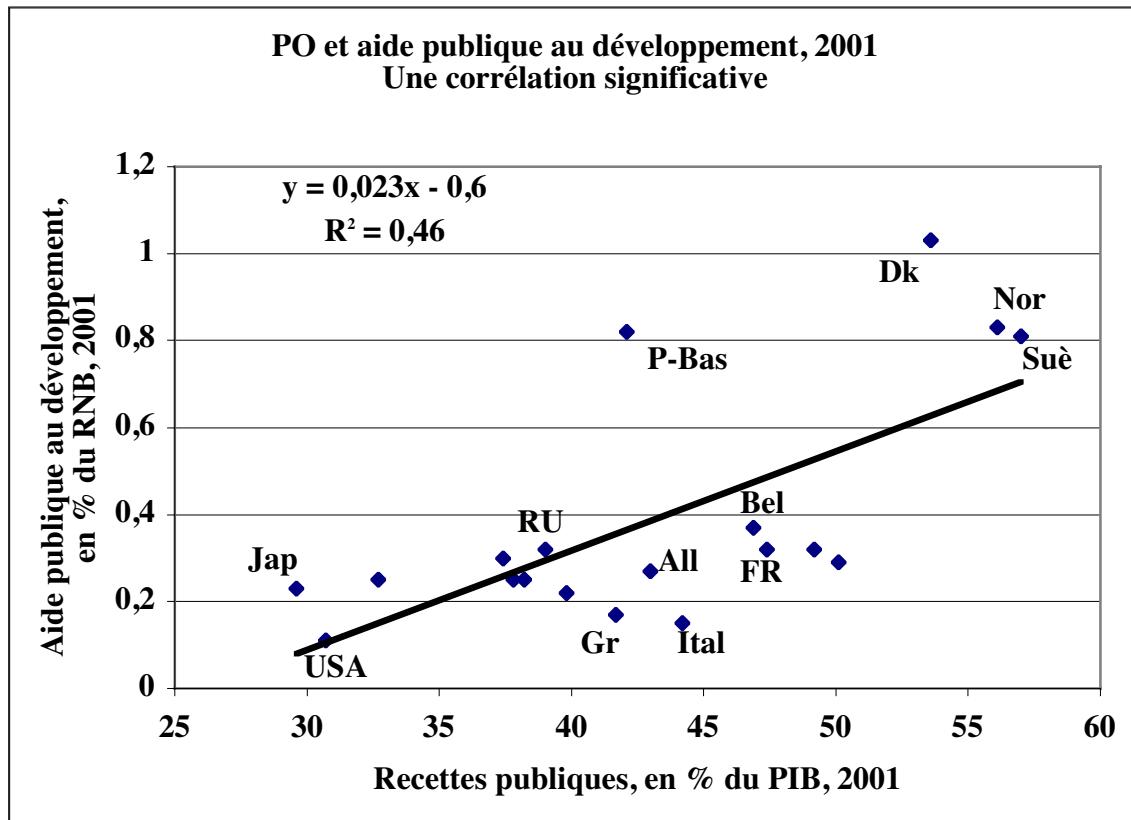
Graphique 8



Bien entendu, le taux d'incarcération n'est pas proportionnel au taux de crimes et délits graves, puisqu'il dépend aussi, comme le montre l'exemple des Etats-Unis, de la propension plus ou moins forte selon les pays à incarcérer les personnes pour des délits semblables. On peut toutefois admettre que les résultats précédents ne sont pas sans signification en matière d'insécurité physique et de rôle des PO à réduire certaines fractures sociales génératrices de délits.

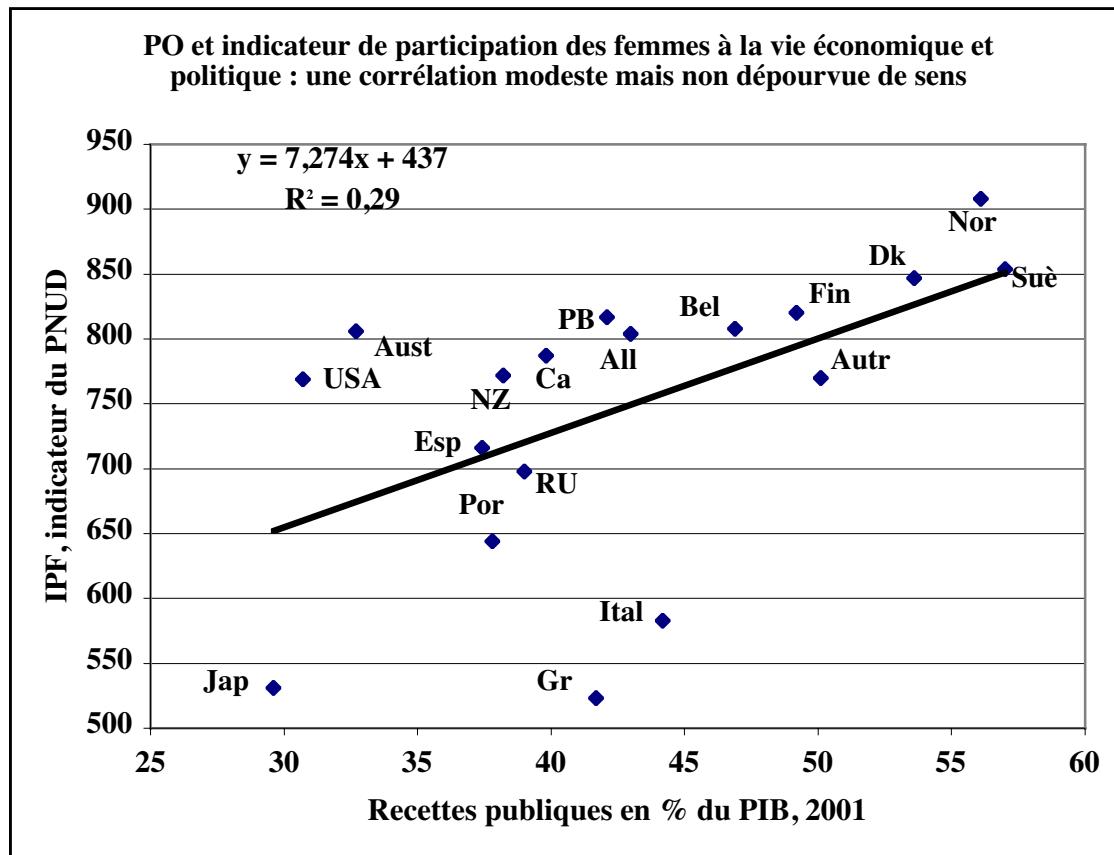
Cette accumulation de graphiques (deux autres vont suivre) ne signifie pas que les PO sont dotés du pouvoir magique de produire de la solidarité. De tels graphiques sont juste des indices, nettement convergents, de l'existence de relations hautement vraisemblables entre PO et cohésion sociale. Ils ne disent rien de l'efficacité plus ou moins grande dans l'usage de ces ressources. **On peut interpréter le niveau des PO comme un indicateur de l'existence, dans un pays, de normes ou conventions socio-politiques de solidarité nationale et d'objectifs d'égalité.** On retrouve cette idée dans les deux graphiques qui suivent. Le graphique 9 illustre une forte corrélation entre le niveau des PO (indice de la force des normes de solidarité nationale) et la solidarité internationale en direction des pays en développement, évaluée par le montant de l'aide publique en % du PIB.

Graphique 9



Enfin, le degré de participation des femmes à la vie économique et politique, comparé à celui des hommes (notamment dans un indicateur synthétique du PNUD, l'IPF, Indicateur de Participation des Femmes), est positivement corrélé au TPO (graphique 10). La corrélation est moins forte que dans les cas précédents, ce qui se comprend. D'une part, seule une fraction réduite des PO est consacrée à des politiques d'égalité professionnelle entre hommes et femmes (infrastructures de garde des jeunes enfants, services d'aide à domicile aux personnes âgées accessibles à tous, comme dans les pays scandinaves...). D'autre part, l'égalité politique n'est pas principalement une question de ressources économiques collectives, comme le prouve hélas l'exemple de la France, qui ne fournit d'ailleurs pas au PNUD les données permettant le calcul de son IPF...

Graphique 10



### 3.2. Évaluer l'impact redistributif des prestations sociales

Comment évaluer plus précisément que dans ces exercices instructifs, mais trop globaux, l'importance de l'effet redistributif des PO et des transferts sociaux qui passent par leur usage ? Une première façon de raisonner consiste à calculer la distribution des revenus avant et après transferts sociaux. Voici deux exemples (A et B).

A. France : proportion des ménages à bas revenu (pauvres) avant et après prise en compte des prestations sociales.

Tableau 1

	Avant	Après
1970	19,9	15,3
1975	17,9	12,3
1979	16	8,7
1984	15,5	7,4
1990	14,2	6,8
1997	14	6,4
2001	13,1	6,2

Source : Observatoire national de la Pauvreté, rapport 2003-2004<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ces données, fondées sur les revenus fiscaux (qui ignorent l'essentiel des revenus du patrimoine), sous-estiment les taux de pauvreté dans des proportions inconnues, mais probablement de l'ordre de 2 à 3 points ces dernières années (voir la controverse sur ce point sur le site du BIP 40).

Commentaires : 1) sans les prestations sociales, il y aurait aujourd’hui en France plus de deux fois plus de pauvres ; 2) le nombre de “ points ” de pauvreté évités du fait des transferts sociaux est passé de 4,5 en 1970 à 7,3 en 1979, niveau auquel il s’est à peu près maintenu depuis cette date.

B. Proportion d’enfants pauvres évaluée avant et après impôts et transferts sociaux (UNICEF, Bilan Innocenti 2000)

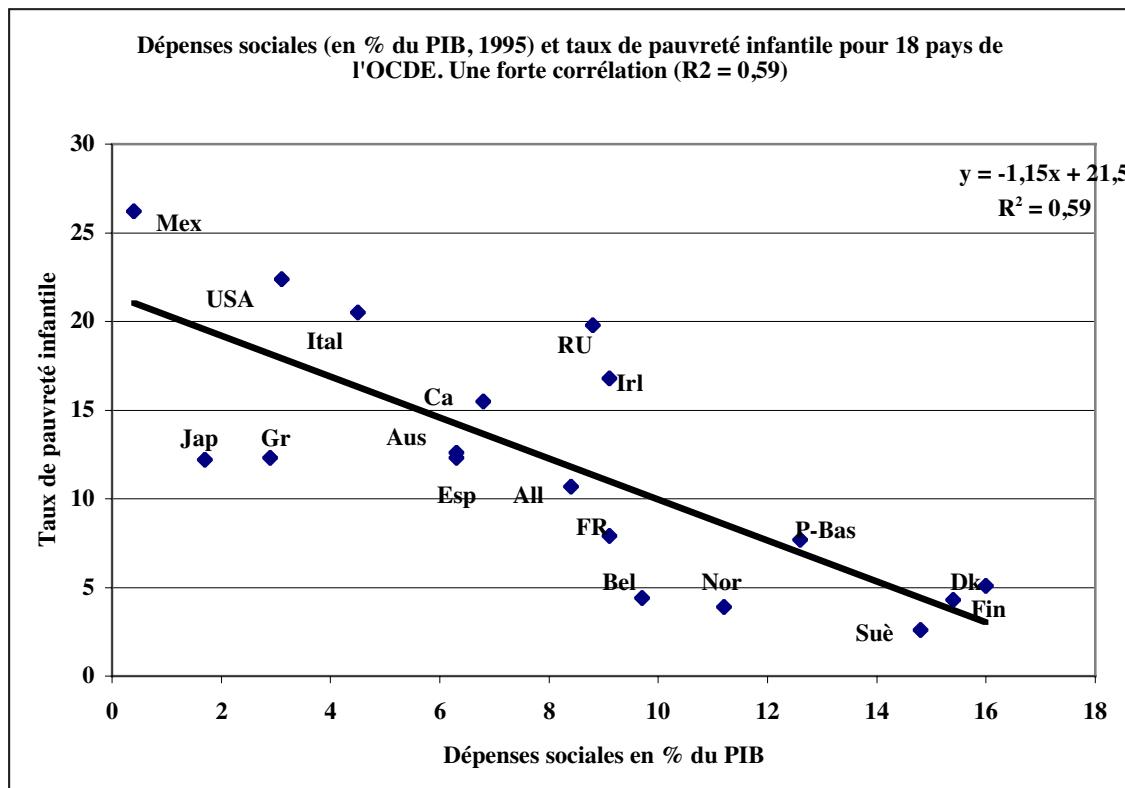
Tableau 2

	USA	Ca	Aust	R-Uni	Suè	Dk	Norv	Finl	P-Bas	Fr	All	Belg	Italie	Esp
Avant	26,7	24,6	28,1	36,1	23,4	17,4	15,9	16,4	16	28,7	16,8	17,4	24,6	21,4
Après	22,4	15,5	12,6	19,8	2,6	5,1	3,9	4,3	7,7	7,9	10,7	4,4	20,5	12,3

Commentaires : dans tous les pays, les transferts sociaux réduisent la pauvreté (ici, la pauvreté infantile). Mais l’importance de cette réduction est très variable : elle est très forte dans les pays les plus “ généreux ” et/ou dans ceux où la fiscalité est la plus progressive (Suède notamment, France dans une moindre mesure, Finlande, Norvège, Danemark et Belgique), et faible aux États-Unis et en Italie. Au Royaume-Uni et en Australie, la réduction est également forte, mais le niveau très élevé de la pauvreté “ avant ” conduit à un taux final qui reste très important. La France part, elle aussi, d’un niveau très élevé de pauvreté avant transferts (28,7 %).

C. On peut aussi essayer de croiser, d’une part, des indicateurs de pauvreté et d’inégalité, et, d’autre part, non plus l’ensemble des PO (comme dans les graphiques du 3.1), mais la fraction de ces derniers utilisée pour financer les prestations sociales les plus évidemment “ redistributives ”. Voici un exemple dont les résultats sont très probants.

Graphique 11. Pauvreté infantile (ordonnées, en %) et dépenses sociales (en % du PIB).



D'après les données de : UNICEF, Bilan Innocenti 2000, tableau10.

Lecture. Dans ce graphique, les "dépenses sociales" incluent les contributions au chômage, aux allocations et services familiaux, les allocations d'invalidité et de maladie, les allocations d'aide au logement et autres aides sociales, hors dépenses publiques d'éducation, de santé et de retraites.

Voici une interprétation un peu mécanique ce graphique : lorsque les dépenses sociales passent de 1 % à 16 % du PIB, soit 15 points de PIB, le taux de pauvreté infantile tend à diminuer (voir la droite de corrélation) de 21 % à 3 %, soit environ 18 points. En résumé, un point de PIB de plus de dépenses sociales "produit" en moyenne près de 1,2 points de moins de pauvreté infantile.

Ce genre de travaux statistiques plus "pointus", mettant mieux en relation les résultats d'une politique sociale et les moyens qui lui sont alloués devrait être encouragé. Il en existe d'ailleurs déjà dans différents domaines (voir par exemple les publications de la DREES sur les transferts sociaux<sup>4</sup>). Toutefois, ils n'invalident pas les évaluations plus globales par lesquelles j'ai commencé (section 3.1), pour la raison suivante. La réduction de la pauvreté, pour prendre cet exemple, et même en se limitant à la pauvreté monétaire, ne se limite pas à l'impact des transferts monétaires directs (la redistribution), si efficaces soient-ils. Bien d'autres éléments des politiques économiques et sociales peuvent y contribuer, donc bien d'autres volets de la dépense des PO. C'est le cas des logements sociaux et d'autres infrastructures et services publics dont l'accessibilité aux plus pauvres a un coût public, hors prestations sociales. C'est aussi le cas des politiques d'accès aux soins et à l'éducation, aux crèches, aux services à domicile pour les personnes âgées, etc. Une partie de ces politiques sociales relève d'autres financements que les prestations sociales monétaires aux ménages.

<sup>4</sup> Études et résultats, n° 104 (février 2001) et n° 174 (mai 2002) entre autres.

## Conclusion

Pourquoi les P0 ont-ils généralement mauvaise presse ? D'où vient cette croyance qu'il faudrait tout faire pour les réduire en France ? Tous les constats précédents la démentent. Il s'agit bien d'une croyance économique, largement partagée par une majorité de la classe politique, par nombre d'économistes et par le milieu des entreprises, mais qui ne repose sur rien de sérieux.

Ne faudrait-il pas envisager le recours à de nouveaux indicateurs de richesse pour compléter nos jugements de progrès et choisir de bons " compromis " entre efficacité économique, justice sociale et durabilité du développement ? Et d'ailleurs cette idée de " compromis ", qui presuppose plus ou moins que l'on doit troquer des performances économiques contre de la cohésion sociale, semble elle aussi inexacte, en tout cas à long terme : les pays scandinaves réalisent, en Europe, la meilleure " combinaison " de performances économiques, technologiques, et sociales. Un organisme d'études financé par le patronat, Rexecode, vient de l'admettre dans un ouvrage récent<sup>5</sup>. Ces pays ont pourtant les taux de prélèvements obligatoires les plus élevés du monde.... Mais ne serait-ce pas la raison principale de l'excellence de leurs "performances globales" ?

Il faudrait sans doute débattre de ces questions en relation avec l'idée, encore vague, d'un "modèle social européen" qui ne serait pas une pâle copie du modèle américain. Il me semble qu'un tel modèle européen, au vu des constats précédents, ne peut pas reposer sur la croyance en l'absolue nécessité d'une baisse des PO pour stimuler l'économie.

---

<sup>5</sup> Des idées pour la croissance, Economica, 2003, introduction de Michel Didier.

## Annexe 1

Les services publics sociaux et d'éducation et les dépenses publiques correspondantes font probablement partie des principaux "moteurs de la croissance" dans un régime dominé par les services. C'est un paradoxe au regard de la pensée libérale qui considère ces dépenses comme improductives. Mais il existe des indices troublants, obtenus par l'OFCE dans son rapport 2004 sur l'état de l'Union européenne : les postes de dépenses publiques qui, dans l'ensemble de l'Union, ont l'impact statistique le plus fort sur la croissance, sont précisément ceux-là. Ce sont les plus "productifs" ! Les auteurs de ce rapport (Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux) en fournissent une intéressante interprétation, notamment en termes de "caractère productif différé" des dépenses sociales (la cohésion sociale a des impacts positifs sur la diffusion des innovations et sur la consommation).

## Annexe 2 : sur deux objections

Première objection : trop de protection sociale réduirait la motivation au travail. C'est inexact, en tout cas sur le plan international. Une vaste enquête européenne coordonnée par le sociologue britannique Duncan Gallie a montré que les pays où les chômeurs manifestent le plus de désir de retrouver un emploi sont ceux où la protection sociale est la plus généreuse<sup>6</sup>. Il s'agit principalement des pays nordiques.

Seconde objection : la solidarité "étatisée" nuirait à la solidarité de proximité qui s'exprime à la base, dans le travail des associations, dans les initiatives locales, et dans le cadre familial. L'été meurtrier de 2003 a été l'occasion de réactiver ces idées à propos des personnes âgées. Un constat simple conduit à les relativiser : dans les pays scandinaves, il n'y a pas moins d'associations, moins de bénévoles, moins d'initiatives locales privées, il y en a plus ! Comme si l'acceptation d'un haut niveau de solidarité nationale (indiqué par le taux de prélèvements obligatoires) relevait de la même "convention de solidarité" que celle qui concerne l'engagement individuel bénévole dans l'économie solidaire ou la solidarité internationale.

## Annexe 3 (extraits d'un article d'Alternatives économiques)

### La privatisation des prélèvements obligatoires

Si l'on ne veut pas remplacer un dogme (la baisse) par un autre (la hausse), il faut débattre des besoins auxquels répondent ces prélèvements, et du "rapport qualité-prix" des dépenses. Les Français sont eux aussi capables de voir plus loin que leur feuille d'impôts.

Parmi les questions à débattre, la plus importante concerne la transformation de dépenses collectives attachées à des droits (éducation, santé, retraite...) en dépenses de consommation et d'assurance privées. En effet, la principale voie de réduction des prélèvements obligatoires ne réside pas dans des "économies" (obtenir la même qualité à moindre coût), à moins de baptiser économies des réductions de prestations et de services d'une grande utilité sociale : par exemple la suppression des aides en fin de droits pour les chômeurs, la fin de la gratuité des soins pour les sans-papiers, le gel des crédits de modernisation des maisons de retraite décidé en mars 2003, etc. La cure pluriannuelle de rigueur qu'ont connue les organismes et les services publics conduit la plupart d'entre eux à ne plus pouvoir réaliser d'économies sans laisser se dégrader la qualité des services et l'accomplissement de leurs missions d'intérêt général. L'économiste Paul Krugman,

<sup>6</sup> Sur ce thème voir "La protection sociale" Hors-série n°55 d'Alternatives Economiques

professeur à Princeton, vient de faire le même constat pour les Etats-Unis : “ Les économies résultant de l'élimination du gaspillage et de la fraude ne peuvent être que dérisoires ”<sup>7</sup>.

En réalité, comme le revendent les libéraux conséquents, la seule méthode efficace pour réduire les prélevements obligatoires consiste à les privatiser en supprimant une partie de ce qui est obligatoire pour le transformer en “ libre choix ” de dépenses individuelles auprès de prestataires privés. Dans un rapport du Conseil d'Analyse Économique de 1998 (“ Fiscalité et redistribution ”), François Bourguignon a montré que si le taux de prélevements obligatoires est de 30 % aux États-Unis contre 45 % en France (chiffres de 1994), cela s'explique en quasi-totalité par les deux faits suivants : les cotisations sociales obligatoires françaises sont remplacées pour partie par les “ libres ” contributions des entreprises américaines à des fonds de retraite privés (7 % du PIB), et par les “ libres ” contributions des salariés et des employeurs aux systèmes privés d'assurance maladie, des contributions qui semblent bien indispensables, mais qui ne sont pas “ obligatoires ”. Dans les deux cas, cette privatisation des prélevements s'accompagne de fortes inégalités, selon les entreprises et les revenus des ménages. Si l'on ajoutait à ces deux postes les dépenses des ménages en matière d'éducation privée, il est certain que les “ prélevements ” seraient plus importants aux États-Unis qu'en France : le coût d'une année d'étude dans une grande université privée américaine est de 20 000 à 30 000 dollars, et il atteint 3000 dollars à la charge des familles dans une université publique.

Un tel transfert de ressources du collectif vers les individus est-il favorable à une meilleure maîtrise de la surconsommation médicale, et à l'espérance de vie ? C'est exactement l'inverse. Avec leurs 13,1 % de PIB consacrés aux dépenses de santé en 2000, les États-Unis détiennent, et de loin, le record du monde en la matière (9,5 % en France). L'espérance de vie des Américains est pourtant inférieure de près de deux ans à celle des Français. C'est le plus mauvais rapport qualité/prix de la dépense de santé au monde, pour le pays qui est allé le plus loin dans la privatisation des dépenses ! Et cela s'explique en partie par les inégalités d'accès aux soins.

Car cette privatisation des prélevements est très défavorable à un accès de tous à des soins de qualité, dans une optique de santé publique et de développement humain. Selon Amartya Sen, prix Nobel d'économie, un Noir de Harlem a moins de chances d'atteindre l'âge de 40 ans qu'un habitant du Bangladesh, et aux Etats-Unis, le taux de mortalité d'un Afro-Américain de 33 à 55 ans est 2,3 fois plus élevé que celui d'un Blanc.

Mais, pour les libéraux, l'appauvrissement de l'Etat n'est pas le problème, c'est la solution. Leur stratégie actuelle consiste, toujours selon Paul Krugman, à “ affamer la bête ” (l'État social, les services publics) en privant l'État de ressources, de sorte que même ceux qui auraient le plus intérêt à son intervention le critiquent pour les dysfonctionnements ainsi provoqués, et pour ses prétendus gaspillages.

Il faut développer le débat public sur ce que nous payons pour notre protection sociale et pour la production de services collectifs, et sur la qualité de ce que nous obtenons en échange, à la fois à titre individuel et comme membres d'une société dont les solidarités sont en crise. Sur de telles questions, il faut s'affranchir des dogmes économiques car il s'agit, comme l'écrit Paul Krugman, de savoir dans quel pays nous voulons vivre.

#### Annexe 4. Prélèvements obligatoires et étatisation de l'économie

Nous connaissons tous l'argument : l'étatisation de l'économie progresse, et le meilleur indicateur en est la forte progression des taux de prélevements obligatoires depuis 40 ans : de 32 % en 1959 à 45 % en 2000. Cette idée repose sur la méconnaissance du fait que,

<sup>7</sup> Cité dans *Courrier International*, n° 673, 25 septembre 2003

dans les prélèvements obligatoires, seule une partie finance l'État et les collectivités locales, leurs coûts administratifs, leur fonctionnement (justice, police, armée...), leurs investissements (les infrastructures publiques en particulier), l'éducation et la santé publiques, et la recherche publique. Cette partie – à laquelle on pourrait réservier le terme de prélèvements – indique peu ou prou le degré “ d'étatisation ”. Elle est comptabilisée par l'INSEE comme “ Prélèvements obligatoires nets de transferts ”, ou, mieux encore, comme “ prélèvements obligatoires nets consolidés ” (pour tenir compte des sommes que les administrations se versent entre elles, par exemple la TVA payée par certains établissements publics). Le reste, ce sont justement des “ transferts ” (de la redistribution : contributions et rétributions) qui ne vont pas à la “ machine ” étatique mais qui sont directement et presque immédiatement réinjectés, en fonction des “ risques ” majeurs que nous encourons tous, sous la forme de retraites, de remboursements de frais de santé, d'allocations familiales ou de chômage, mais aussi d'aides sociales et de certaines aides aux entreprises. C'est exclusivement cette seconde partie qui a (fortement) progressé. Le taux de prélèvements obligatoires nets consolidés, quant à lui, est moins élevé en France que dans la moyenne des pays développés, comme l'avait montré une étude de l'OCDE publiée en 1999, et il est resté remarquablement stable depuis 1959 (environ 17 %) ! Pourquoi ne parle-t-on jamais de cet indicateur ?

Ce qui a (fortement) progressé depuis les années 70, ce n'est pas l'étatisation de l'économie, c'est la solidarité garantie par l'État, dans un contexte de crise de l'emploi et des solidarités antérieures, de vieillissement de la population, de progression de l'offre et de la demande de soins et de formation, etc.