

Fiche n°1

Les prélèvements obligatoires : une notion floue

Comme presque chaque année, le niveau prévisionnel des prélèvements obligatoires donne matière à polémique. Les prélèvements obligatoires s'élèveraient à 44,2% du PIB selon l'économiste Gaël Dupont de l'Observatoire français de conjoncture économique (OFCE), à 43,7% seulement selon Bercy.

En fait, cette notion de prélèvements obligatoires est à manier avec circonspection.

Bien qu'étant l'un des outils de comparaison internationale les plus courants mis en valeur par l'OCDE, elle n'est pas, d'un point de vue théorique, satisfaisante. Elle repose en outre sur un ensemble de conventions qui conduisent pour le moins à relativiser un écart de 0,5 %, comme celui qui fait l'objet du débat entre Bercy et l'OFCE.

Une notion théorique contestable

La notion de prélèvements obligatoires recouvre globalement 2 catégories bien distinctes de prélèvements : les impôts, d'un côté, les cotisations sociales dans les régimes obligatoires, de l'autre. Or, d'un point de vue économiques, ces 2 catégories relèvent de notions bien distinctes.

Selon les termes, gravés dans le marbre, de l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés* ». L'impôt doit donc contribuer au financement des dépenses de fonctionnement des services publics (notamment les salaires), mais financer également les investissements nécessaires. Elles peuvent également financer des subventions aux activités les plus diverses.

Les cotisations sociales sont d'une nature profondément différentes : elles constituent à la fois un salaire socialisé (comme en atteste la comptabilité d'entreprise qui en fait un élément de la masse salariale) destiné à financer des revenus de remplacement (retraites, indemnités journalières en cas de maladie), et constituent en même temps une assurance (dépenses en nature d'assurance maladie notamment).

Le fait que l'un et l'autre soient obligatoires parfois en vertu non de décisions étatiques mais aussi d'accords collectifs entre partenaires sociaux, ne doit pas occulter leur nature profondément différente. Dans les faits, 2/3 des ressources publiques et sociales sont immédiatement redistribués et ne correspondent pas véritablement à des charges.

Des conventions comptables sujettes à caution

De plus, les frontières de ces prélèvements obligatoires avec d'autres dépenses (intéressant notamment la protection sociale) sont particulièrement floues et mouvantes. Nous en prendrons quelques exemples, inspirés des récentes réformes des retraites et de l'assurance maladie.

Premier exemple : le régime additionnel de retraite des fonctionnaires

La réforme des retraites a créé un *régime additionnel* obligatoire pour les fonctionnaires. Ces derniers vont désormais cotiser sur leurs primes (dans certaines limites) et ainsi améliorer leurs retraites. Cela va augmenter les prélèvements obligatoires. Ces mêmes fonctionnaires pouvaient auparavant cotiser librement à la PREFON pour augmenter leur retraite (avec des effets absolument identiques), mais ça ne comptait pas dans les prélèvements obligatoires.

Second exemple, encore plus caractéristique : les retraites à EDF-GDF

Jusqu'à présent, il n'y avait pas de cotisation patronale à EDF-GDF, mais seulement une contribution d'équilibre qui compensait la différence entre les retraites servies et la cotisation salarié (7,85% du

salaire de base), financée sur la valeur ajoutée de l'entreprise. Ce n'était pas compté comme prélèvement obligatoire.

Avec la réforme des retraites à EDF, il y aura une cotisation patronale. Celle-ci sera comptée dans les prélèvements obligatoires, ce qui va nécessairement conduire (du fait de la taille d'EDF) à augmenter ces prélèvements obligatoires dans des proportions significatives. Pour les agents d'EDF en revanche, il n'y a strictement rien de changé.

3^{ème} exemple (en sens inverse) : les cotisations à une mutuelle ou une institution de prévoyance

L'adhésion à des dispositifs de prévoyance n'est pas obligatoire, mais (grâce à la CMU seulement 9% des salariés ne bénéficient d'aucune protection sociale complémentaire, ce qui est encore insuffisant). La majorité des salariés bénéficient donc d'une mutuelle ou d'une institution de prévoyance.

Comme l'adhésion n'est pas obligatoire, les cotisations ne sont pas comptées dans les prélèvements obligatoires.

La conséquence est que, quand par exemple l'assurance maladie rembourse des médicaments, ou décide d'augmenter le forfait hospitalier, et que la mutuelle prend en charge la hausse de dépense (et augmente pour ce faire les cotisations), ce n'est pas compté comme prélèvement obligatoire. Ce transfert vers les mutuelles s'analyse donc comme une diminution des prélèvements obligatoires.

Ce flou théorique et pratique doit amener à relativiser les comparaisons, qu'elles soient chronologiques ou internationales. Mais il est clair aussi que le débat fiscal ne peut pas s'appuyer sur une notion aussi biaisée.