

L'illusoire taxation du capital, par Elie Cohen, Jean-Paul Fitoussi, Jean Pisani-Ferry

Libération, 12 juin 2003

Lier le financement de la retraite aux caprices de la conjoncture, c'est mettre en péril le contrat intergénérationnel des Français.

Elie Cohen est directeur de recherches au CNRS ;

Jean-Paul Fitoussi est président de l'OFCE ;

Jean Pisani-Ferry est professeur associé à l'université Paris-Dauphine.

La charge de prélèvement sur les entreprises aurait une bonne chance de retomber sur les salariés.

Une idée fait son chemin : pour sortir des choix amers qu'impose la dégradation annoncée des comptes des retraites, il suffirait, dit-on, de taxer le capital. Aux trois remèdes usuellement invoqués pour équilibrer à terme le système par répartition - travailler plus longtemps, augmenter les cotisations, réduire les pensions -, des voix s'élèvent pour proposer d'en ajouter un nouveau qui aurait le mérite de l'innocuité sociale. La forme varie puisque, selon les cas, on entend taxer la valeur ajoutée, le résultat des entreprises ou les dividendes, mais, quel que soit le type de prélèvement, c'est toujours le «capital» ou ses revenus qu'on souhaite faire participer au financement du système.

L'enjeu est d'importance. Telle qu'elle est posée depuis les premiers rapports sur le sujet, la question des retraites a trait à l'équité entre la génération qui entre sur le marché du travail et celle qui s'apprête à en sortir. Agir sur l'un quelconque des trois paramètres usuels, c'est déplacer la charge de l'une vers l'autre. Ne rien faire est également un choix générationnel, puisque c'est laisser s'accumuler des droits acquis en reportant leur financement sur les générations futures. Ceux qui prônent une taxation du capital cherchent précisément à échapper aux dilemmes intergénérationnels, pour revenir à l'équation bien connue des choix de répartition entre capital et travail.

Est-ce légitime ? Est-ce réaliste ?

La justice sociale suppose que l'on finance par l'impôt, progressif ou proportionnel aux capacités contributives de chacun, les biens qui font l'objet d'un égal accès des populations. C'est le cas de la santé : chacun a droit à la même protection, quelle que soit sa contribution au système. Mais, pour l'essentiel, ce n'est pas le cas des retraites.

Le système français de retraite, en effet, n'est pas égalitariste : les pensions versées aux retraités y sont fonction directe du salaire d'activité calculé sur une période donnée. La pension constitue donc un salaire différé dont le niveau est lié à l'effort de contribution réalisé par l'intéressé durant sa vie active. Il y a solidarité entre générations parce que la pension ne résulte pas d'une épargne accumulée, mais d'un prélèvement sur les cotisations des générations encore en activité. Mais il n'y a pas de solidarité à l'intérieur de chaque génération que dans une mesure limitée, par les avantages familiaux, le traitement plus favorable des bas salaires ou le financement des petites retraites.

Ce système est donc à la fois individualiste (il assure un revenu de remplacement déterminé en fonction du salaire individuel) et adossé à une garantie collective (la répartition, c'est-à-dire le fait que ce sont les générations au travail qui assurent le financement des inactifs). Il est plus sûr que la capitalisation (fondée sur l'épargne individuelle) et plus sophistiqué que le système solidariste beveridgien (qui demande le même effort à tout le monde et redistribue la même chose à chacun en prélevant des ressources via l'impôt, c'est-à-dire via la solidarité nationale).

Ce que proposent aujourd'hui les promoteurs de la taxation du capital, c'est d'introduire une dimension solidariste et, de fait, capitaliste dans un système contributif et de répartition, c'est-à-dire d'altérer sensiblement le modèle mis en place en 1945. Pour la part des retraites qui relève de la solidarité (les petites retraites notamment), la démarche est légitime. Mais les promoteurs de la mesure situent en général leurs espérances à un niveau bien supérieur, puisqu'ils veulent ainsi consolider l'ensemble du dispositif. C'est précisément ce point qui n'est pas cohérent : le prélèvement de la ressource serait égalitaire (chacun aurait un droit identique sur un prélèvement sur les revenus du capital), mais son affectation ne le serait pas (toujours proportionnelle au salaire de référence). Autrement dit, on fausserait le principe au nom duquel chacun peut voir dans la cotisation retraite un salaire différé, et non un simple impôt. En outre, on renoncerait à un avantage majeur du dispositif de 1945 : la garantie collective du financement des retraites. En effet, les recettes d'une taxation des revenus du capital seraient proportionnelles à l'évolution de ces revenus, donc intimement liées aux caprices de la conjoncture. Le financement des retraites serait en partie indexé sur les cours de la Bourse. Mais surtout, serait-il légitime de faire appel à la solidarité pour financer un système qui n'est pas... solidaire ?

Peu fondée en termes de justice sociale, la proposition de taxer le capital est de surcroît peu réaliste pour deux raisons : la première est que le remède n'est pas à la hauteur du problème ; la seconde, que l'accroissement des cotisations patronales ou la taxation des profits des entreprises, surtout dans un contexte de chômage de masse et de concurrence fiscale en Europe, se feront à terme, de facto, au détriment des salariés.

A législation constante, le besoin de financement du système de retraites est évalué par le Conseil d'orientation des retraites (COR) à 2 % du PIB en 2020 et à 4 % en 2040. Celles des mesures du plan Fillon qui reviennent sur certaines dispositions de la réforme de 1993 (relèvement du minimum à 85 % du Smic, départs précoces, etc.) accroissent quelque peu ce déficit. A fortiori, le retour à 37,5 années de cotisations dans le secteur privé ou l'abrogation des mesures Balladur de 1993 sur le calcul des pensions alourdiraient le besoin de financement de plusieurs points de PIB supplémentaires. Prenons donc comme ordre de grandeur 5 points de PIB, soit aujourd'hui 75 milliards d'euros.

A cette aune, combien les prélèvements sur le capital peuvent-ils rapporter ? En 2002, l'impôt sur les sociétés a représenté 37 milliards d'euros. C'est donc un triplement qu'il faudrait envisager pour dégager 75 milliards supplémentaires. Les entreprises du CAC 40 ont affiché un résultat total négatif. Et les plus-values virtuelles des stock-options de ces sociétés s'élèvent à 2,3 milliards d'euros. Il faut

certes faire la part d'une conjoncture médiocre - ce qui rappelle que ces recettes sont par essence très volatiles. Il n'empêche : le remède n'est clairement pas à la hauteur du problème.

Le second argument est d'une nature différente. En matière de fiscalité, il ne faut pas confondre celui qui paie l'impôt et celui qui le supporte. L'exemple le plus clair est celui de la TVA : elle est payée par les entreprises, mais bien souvent supportée par les consommateurs. Qu'en serait-il d'une taxation des entreprises via les cotisations employeurs, la valeur ajoutée ou l'impôt sur les sociétés ? La réponse est que la charge de ces prélèvements aurait une bonne chance de retomber sur les salariés. Le mécanisme est simple dans le cas d'une augmentation des cotisations employeurs. Au moment où elle intervient, elle est évidemment à la charge des entreprises. Mais à l'horizon de cinq ou dix ans, rien n'assure qu'il en soit toujours ainsi. Le salaire direct et/ou l'emploi peuvent simplement avoir baissé pour compenser l'accroissement du coût du travail. L'ampleur de cette baisse dépend du rapport de force entre employeur et employés, mais lorsque le premier est en position de le faire, il peut se décharger intégralement des effets de la hausse des cotisations. C'est seulement au niveau du Smic que ce mécanisme ne joue pas, et encore, à condition que le gouvernement ne compense pas l'accroissement du coût par des exonérations de cotisations.

Il en irait largement de même avec une cotisation sur la valeur ajoutée ou un prélèvement sur le bénéfice des sociétés. Elargir l'assiette des cotisations revient toujours à soumettre à cotisation le profit des entreprises. Or une augmentation du taux d'imposition des profits amènera l'entreprise à renoncer aux projets dont la rentabilité est, après le nouveau prélèvement, inférieure au seuil attendu, à comprimer ses effectifs ou à abaisser la rémunération de ses salariés. In fine - à cinq ans ou dix ans de distance -, la charge retomberait sur les salariés.

Le cas de la CSG ou d'un prélèvement sur les revenus du capital est différent, parce que c'est le détenteur final qui est frappé. Il ne faut toutefois pas nourrir d'illusions. La CSG rapporte beaucoup parce qu'elle porte sur tous les revenus des ménages, y compris les salaires et les retraites, qui en forment la grande masse. Un point de prélèvement sur les seuls revenus du capital rapporte aujourd'hui moins d'un milliard d'euros par an, la totalité de l'impôt sur la fortune, 2,5 milliards d'euros par an. Il faut encore une fois se rendre à l'évidence : c'est seulement en mettant à contribution les salaires ou les retraites que l'on peut dégager des ressources à la hauteur du problème.

Au total, nous ne jugeons pas que la répartition des revenus entre les Français soit aujourd'hui optimale. Nous n'avons aucune prévention de principe contre la redistribution par l'impôt. Nous estimons qu'en France, comme dans beaucoup d'autres pays, la fiscalité a souvent été bienveillante à l'égard des détenteurs de capitaux. Nous sommes critiques à l'égard de la tendance à une taxation toujours plus faible des bénéficiaires des sociétés en Europe. Nous ne croyons pas aux arguments qui justifient les rémunérations de certains dirigeants d'entreprises par leur contribution à l'efficacité économique. Mais toutes ces évolutions ont été favorisées par la persistance d'un taux de chômage élevé depuis deux décennies et par la modération salariale qui s'est ensuivie. Rétablir une répartition des revenus plus conforme à l'équité au sein des générations implique d'agir sur l'emploi et les

salaires. Penser régler ces questions par la réforme du financement des régimes de retraite serait non seulement illusoire, mais contre-productif. Cela détournerait le débat de son objet principal, celui de l'équité entre générations, sans pour autant résoudre la question de l'emploi et du partage du revenu au sein des générations.

C'est pour cette raison que la proposition de taxer le capital nous semble avoir tous les traits d'une tactique d'évitement. Au lieu d'aider les Français à poser collectivement les termes d'un choix intergénérationnel, et à dégager entre eux un compromis préservant les intérêts très légitimes des vieux et des jeunes, elle suggère qu'il suffirait, pour y échapper, d'aller puiser dans un trésor caché. Ce n'est pas rendre service au débat démocratique.