

## II/ Analyse macroéconomique

### 1. La place de l'État dans l'économie

*Mathieu Plane*

**E**n France, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 56,6 % du PIB en 2010, soit la part dans le PIB la plus élevée de l'OCDE avec les pays scandinaves (Finlande, Danemark). La France se distingue des autres pays européens, non pas par l'importance des dépenses de l'État ou des collectivités locales, mais par celles de son système de protection sociale. Cette spécificité française explique à la fois le niveau supérieur de la dépense publique en France mais aussi la structure des prélèvements où les cotisations sociales sont particulièrement élevées, en dépit des réformes successives d'allègement de coût du travail sur les bas salaires menées depuis le début des années 1990.

Les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en matière de déficit public, le niveau élevé des prélèvements obligatoires (PO) et les risques de concurrence fiscale ont incité les gouvernements à tenter de stabiliser, voire de réduire, le poids des dépenses publiques. Avec la crise économique, la chute du PIB, conjuguée aux plans de relance, a entraîné une forte augmentation de la part de la dépense publique dans le PIB. Entre 2007 et 2010, elle a augmenté de 4 points en France, 4,7 points dans la zone euro, 5,4 aux États-Unis et 6,9 au Royaume-Uni. Il faudra plusieurs années avant de retrouver le niveau d'avant-crise. Selon le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne, les dépenses publiques baisseraient de 3,4 points de PIB entre 2010 et 2014, retrouvant ainsi un niveau proche de

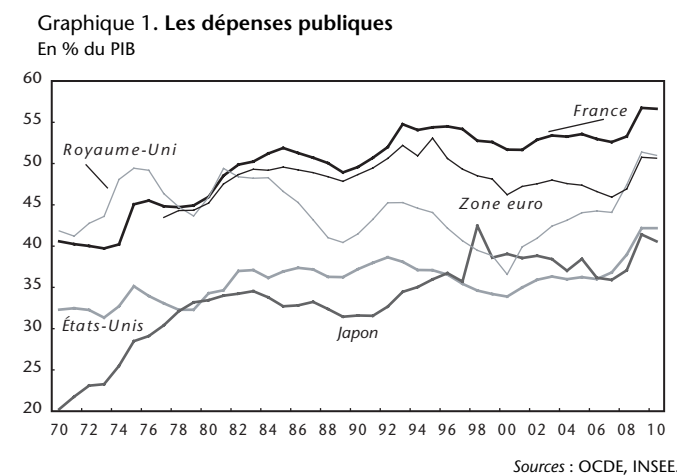
celui d'avant-crise. Un tel résultat nécessite une croissance élevée (2,25 % en moyenne annuelle sur la période) et un fort ralentissement du rythme de croissance de la dépense publique. À plus long terme, compte tenu du vieillissement attendu de la population, la maîtrise des dépenses de protection sociale, et spécifiquement celles de retraites et de santé, représente les principaux enjeux pour les finances publiques.

### **Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques**

Au cours des cinquante dernières années, les dépenses des APU ont augmenté de plus de 20 points de PIB, sous l'effet notamment du développement du système de protection sociale. Elles ont atteint un pic en 1993 (54,8 % du PIB), puis ont baissé jusqu'en 2001 (51,7 % du PIB), avant de remonter jusqu'en 2005 (53,6 %) sous l'effet du ralentissement de la croissance. Depuis, elles ont à nouveau diminué pour atteindre 52,6 % du PIB en 2007, avant de remonter de 4 points sous les effets de la crise pour atteindre 56,6 % du PIB en 2010.

Dans les années 1960 et 1970, la France se situait à un niveau proche de la moyenne de ses partenaires européens. Le décrochage de la dépense publique française par rapport à celle de ses voisins européens, entamé dans les années 1980, s'est accéléré à partir de 1993. De 1993 à 2007, la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception notable du Japon, ont réduit drastiquement leur part des dépenses dans le PIB (graphique 1). Mais cette réduction a été particulièrement marquée dans la zone euro où la part de la dépense publique a diminué de 6,3 points de PIB sur la période contre « seulement » 2,7 points en France. En revanche, cet écart a diminué avec la crise, la récession étant moins profonde et les plans de relance moins coûteux en France que dans les autres pays. En 2010, la dépense publique de la France se situait 6 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro et 12 points au-dessus de celle des pays de l'OCDE.

La dette publique en France est passée de 21,2 % du PIB en 1978 à 82,3 % en 2010. Les dépenses étant toujours supérieures aux recettes sur la période ont conduit à accumuler des déficits (en moyenne de 3,2 % du PIB entre 1978 et 2010). Cependant, depuis 1978, les actifs financiers et non financiers détenus par les APU



sont toujours restés supérieurs aux dettes financières<sup>1</sup> (la valeur nette des APU était de 22 % du PIB en 2009 malgré la crise).

Depuis 1978, la dette publique brute a connu deux périodes durant laquelle elle a diminué : de 1998 à 2001, la forte croissance du PIB (3 % en moyenne annuelle) a permis de diviser par deux le déficit public et de réduire la dette de 2,5 points de PIB. Après avoir atteint un pic en 2005 (66,8 % du PIB), la dette publique a également baissé de 2,7 points de PIB en 2006. Cette réduction annuelle, sans précédent depuis trente ans, s'est faite grâce à la vente d'actifs considérés comme non stratégiques par l'État (notamment les autoroutes) et à la réduction des excédents de trésorerie détenus par l'État. En revanche, ces deux types d'opérations, qui ont représenté environ 40 milliards d'euros, ne modifient pas la situation patrimoniale nette des APU. Depuis 2008,

1. Pour plus de détails, se référer au chapitre II.2.

la dette publique est repartie à la hausse et a atteint un niveau historiquement élevé en 2010 (82,1 % du PIB) en raison de la crise économique. Le creusement spectaculaire du déficit public (7,1 % du PIB en 2010) — conséquence de la chute de l'activité, de la mise en place d'un plan de relance et de diverses opérations de refinancement de l'État visant à soutenir le système financier — a conduit à augmenter la dette publique de plus de 14 points de PIB en deux ans. Un scénario dans lequel cette dernière dépasse 100 % du PIB n'est pas à exclure au cours de la décennie à venir [Heyer *et al.*, 2010]. Sous la pression des marchés financiers et de la Commission européenne, des ajustements budgétaires importants sont annoncés pour éponger l'endettement passé et vont peser sur la croissance au cours des prochaines années.

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2009  
En % du PIB

	All.	Fr.	It.	R.-U.	Dan.	Zone euro
Services généraux	6,1	7,2	8,7	4,5	7,5	7,0
Défense	1,2	1,9	1,6	2,7	1,5	1,4
Ordre et sécurité publiques	1,7	1,3	2,0	2,8	1,2	1,8
Affaires économiques	3,6	3,1	4,4	4,3	3,1	4,3
Protection de l'environnement	0,7	0,9	0,9	1,1	0,5	0,8
Logement et équipements collectifs	0,7	2,0	0,8	1,5	0,6	1,1
Loisirs, culture, cultes	0,7	1,7	0,9	1,2	1,7	1,2
Enseignement	4,4	6,2	4,8	6,9	8,0	5,2
Santé	6,9	8,3	7,5	8,5	8,8	7,4
Protection sociale (hors santé)	21,6	23,5	20,4	18,0	25,4	20,6
<b>Total</b>	<b>47,5</b>	<b>56,0</b>	<b>51,9</b>	<b>51,5</b>	<b>58,4</b>	<b>50,8</b>

Source : Eurostat.

### La structure des dépenses publiques

En 2009, les administrations publiques françaises dépensaient environ 5 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro et 8,5 points de plus que l'Allemagne (tableau 1). Cela est particulièrement visible dans le domaine de la protection sociale (y compris santé) auquel la France consacre près de 4 points de PIB de plus que la moyenne européenne. En revanche, le Danemark dépense dans ce domaine 2,5 points de PIB de plus que la France.

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation en France sont également supérieures à la moyenne, en raison d'une proportion de jeunes dans la population plus élevée et d'une dépense privée consacrée à l'enseignement très faible. Une fois les dépenses publiques corrigées de celles de protection sociale et d'éducation, dont le niveau dépend à la fois de l'arbitrage entre financement public et privé mais aussi des différences de structure démographique, l'écart de la France avec la zone euro est de seulement de 0,4 point de PIB. Ce niveau corrigé est même équivalent à celui affiché au Royaume-Uni et inférieur à celui de l'Italie.

Le rôle de l'État en tant que producteur dans le secteur marchand s'est considérablement réduit suite aux vagues de privatisations des années 1986-1988 et à partir de 1993 (voir section I.2.3). Il se limite aujourd'hui pour l'essentiel aux activités de réseau (électricité, chemins de fer) même si dans ce domaine l'État a entrepris depuis 2004 des privatisations (Air France, France Télécom, sociétés d'autoroutes) ou des ouvertures de capital (EDF, GDF, Aéroports de Paris). Néanmoins, fin mai 2011, l'État possédait, malgré la crise financière, près de 90 milliards d'euros de participations (4,5 points de PIB) dans le capital des entreprises cotées, dont 45 milliards uniquement avec EDF. Désormais, l'État joue également, dans certains secteurs stratégiques, un nouveau rôle de régulateur via des autorités autonomes (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes).

### **Le rôle croissant des APUL et ASS**

La forte hausse des dépenses publiques entre 1978 et 2010 (près de 12 points de PIB) est principalement attribuable aux dépenses des administrations de sécurité sociale (ASS) (7 points) ainsi qu'à celles des administrations publiques locales (APUL) (4 points). En revanche, les dépenses de l'État (hors transferts entre administrations mais y compris les organismes divers d'administration centrale) ont augmenté de moins de 1 point de PIB sur la même période.

La forte croissance des dépenses des APUL (11,3 % du PIB en 2010) est en partie due à la décentralisation et aux transferts de compétences des années 1980. De plus, 73 % de l'investissement public est réalisé par les APUL, ce qui représente 20 % de leurs dépenses. Celles-ci ont la charge d'une partie du réseau routier,

des bâtiments scolaires, des infrastructures locales, des logements sociaux et des services publics locaux (collecte des déchets, éclairage, eau). Si l'État, au-delà des équipements de ses ministères civils, investit moins, il pilote néanmoins une partie de l'investissement local via les subventions qu'il verse : près de 40 % des dépenses des collectivités locales sont en effet financées par des dotations de l'État et des transferts de recettes fiscales.

Le gouvernement Raffarin a mis en place une réforme importante visant à décentraliser davantage et à préciser les rôles des différentes collectivités. La loi de décentralisation adoptée en août 2004 transfère aux départements et aux régions un certain nombre de compétences (gestion du RSA et de l'aide personnalisée d'autonomie, aides au logement, formation des travailleurs sociaux...). En contrepartie, l'État leur a transféré une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Reste que les transferts ne couvrent pas toujours le montant croissant des dépenses et que des risques d'inégalités entre les collectivités riches et pauvres apparaissent. En février 2009, Nicolas Sarkozy a annoncé la suppression de la taxe professionnelle pour l'année 2010. Celle-ci est partiellement compensée par la création de la contribution économique territoriale (CET) dont l'assiette pèse plus sur le foncier qu'auparavant. Le manque à gagner *in fine* pour les finances publiques est estimé à 4,7 milliards d'euros. Le manque à gagner pour les collectivités locales est compensé par l'État ou par un transfert d'impôts et un complément de dotations budgétaires, ce qui pose la question à long terme de sa revalorisation.

La hausse des prestations sociales et autres transferts entre 1978 et 2008 constitue près de 80 % de l'augmentation de l'ensemble des dépenses publiques, l'autre principal poste d'augmentation étant les charges d'intérêts payées sur la dette publique. Ces dernières se sont accrues de 1,4 point de PIB entre 1978 et 2010 (2,4 points de PIB en 2010) avec l'augmentation de plus de 60 points de PIB de l'endettement public sur la période. Cependant, malgré la hausse de 14 points de PIB de la dette publique entre 2008 et 2010, la baisse de taux publics quelles que soient les maturités a permis une diminution spectaculaire de la charge d'intérêts, ramenant ainsi son poids dans le PIB au même niveau que celui qui prévalait au milieu des années 1980 (2,4 % du PIB), période où la dette publique brute était proche de 30 % du PIB.

La rémunération des fonctionnaires (hors cotisations sociales imputées), qui représente 20 % de la dépense publique,

a augmenté de 0,6 point de PIB, ne contribuant qu'à 5 % de la hausse de la dépense publique au cours des trente dernières années et l'investissement public est, en 2010, au même niveau qu'en 1978 (3,2 points de PIB en 2010).

Tableau 2. Prestations sociales en France en 2009

En % du PIB

	Assurances sociales	Intervention sociale PP	Autres	Total
Santé	8,5	0,8	1,7	11,1
Vieillesse - Survie	13,4	0,7	0,3	14,4
Maternité - Famille	2,0	0,7	0,2	2,8
Emploi	1,4	0,2	0,3	1,9
Logement	0,2	0,6	0,0	0,8
Pauvreté - Exclusion sociale	0,0	0,4	0,1	0,6
<b>Total</b>	<b>25,5</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>31,6</b>

Note : PP : pouvoirs publics ; Autres : régimes d'employeurs, mutuelles, institutions de prévoyance, associations caritatives... Les dépenses publiques correspondent au total des assurances sociales et des interventions sociales des pouvoirs publics.

Sources : Comptes de la protection sociale, DREES.

Les dépenses sociales sont élevées en France car de nombreux risques sont couverts collectivement dans une logique d'assurance sociale. Les dépenses visant spécifiquement à réduire les inégalités de revenu sont minoritaires. Pour l'essentiel, le système de protection sociale assure des pensions de retraite quasi proportionnelles aux salaires perçus durant la carrière, fournit une assurance maladie à l'ensemble des résidents, et verse des prestations familiales dont la moitié ne sont pas sous conditions de ressources.

Les dépenses de santé se répartissent entre les prestations maladie (9 points de PIB en 2009) et les prestations d'invalidité et les accidents du travail (2,1 points de PIB). Les dépenses de maladie sont financées à 77 % par les régimes de la sécurité sociale, 15 % par les régimes complémentaires privés et 8 % par l'intervention sociale des pouvoirs publics (qui comprend la CMU notamment). Les pensions publiques de retraite et de survie, qui comprennent le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, représentent 13,4 % du PIB en 2007 auquel il faut ajouter 0,7 % du PIB d'intervention sociale des pouvoirs publics (qui comprend le minimum retraite notamment) (tableau 2).

La pension nette moyenne en France issue des régimes publics représente deux tiers du salaire net moyen (proche de la moyenne de l'OCDE) contre environ 41 % au Royaume-Uni et 45 % aux États-Unis, où une partie importante des pensions est versée par des régimes privés (financés par capitalisation).

La politique familiale soutient les familles nombreuses : les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant, le complément familial n'est versé qu'aux familles à bas revenu qui ont au moins trois enfants, et la plupart des minima sociaux prennent en compte la structure familiale. Le calcul des prélèvements comme l'impôt sur le revenu (IRPP) joue également un rôle important dans la politique familiale par le biais du quotient familial, la France étant le seul pays d'Europe à le pratiquer. Ces avantages viennent compenser en partie la baisse du niveau de vie associé au coût supplémentaire de chaque enfant.

La réduction des inégalités s'effectue non seulement par le biais de l'aide sociale, des aides au logement et des allocations familiales, mais aussi via la fiscalité. Si l'on prend en compte les prestations sociales et les impôts directs, le système fiscal-social français réduit de près de moitié les inégalités entre les ménages les plus pauvres et les plus riches. En moyenne, en 2008, les 20 % de ménages qui ont les revenus primaires (c'est-à-dire avant impôts et prestations) les plus élevés gagnent 7,5 fois plus que les 20 % des ménages les plus pauvres. Mais comme ces derniers paient moins d'impôts et reçoivent plus de prestations sociales (55 % des prélèvements directs sont acquittés par les 20 % de ménages les plus aisés et 53 % des prestations familiales et aides sociales sont reçues par les 20 % les plus pauvres), le revenu disponible des 20 % les plus aisés se réduit à 4,1 fois celui des 20 % des plus pauvres. La redistribution verticale opérée par le système fiscal-social est donc importante mais affecte peu les 60 % de ménages situés dans le milieu de l'échelle des revenus qui correspondent aux classes moyennes.

Au cours des vingt dernières années, la nature du système français de protection sociale s'est modifiée. Initialement « bismarckienne », fondée sur la relation professionnelle, la protection sociale française a évolué vers un système plus « universaliste » avec la création du RMI en 1988, remplacé par le RSA « socle » en 2009, de la contribution sociale généralisée (CSG en 1990) et de la couverture maladie universelle (CMU en 2000). Cette dernière donne une assurance de base aux plus démunis



comme les bénéficiaires du RSA « socle » mais aussi une assurance complémentaire pour les personnes les plus pauvres.

Les dépenses sociales ont considérablement augmenté dans le passé, en raison de la montée en puissance des régimes de retraite introduits après la Seconde Guerre mondiale, de la forte demande de soins de santé que le système parvient difficilement à réguler, et, dans une moindre mesure, de la hausse du chômage. Compte tenu du vieillissement attendu de la population, les dépenses sociales, et en particulier celles de retraites et de santé, représentent des enjeux importants. En 2003, le gouvernement Raffarin a fait voter une réforme des régimes de retraite qui consiste, pour l'essentiel, en la programmation d'une augmentation de la durée de cotisation. Dans le cadre de cette loi, le rendez-vous de 2008 a entériné l'allongement de la durée de cotisation de 40 ans à 41 ans en 2012. Mais avec la crise économique, la violente dégradation du solde des régimes des retraites semble avoir accéléré les réformes pour le rendez-vous de 2010. Fin octobre 2010, le parlement a en effet adopté une réforme des retraites dont la mesure phare est le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits, qui auparavant était de 60 ans. Entrant en vigueur en juillet 2011, l'âge légal de départ augmentera de 4 mois par an et atteindra 62 ans pour la génération née en 1956, soit en 2018. Par ailleurs, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein atteindra 41 ans et 1<sup>er</sup> trimestre en 2014 et 41,5 ans en 2020.

La réforme de l'assurance maladie adoptée en août 2004 avait pour objectif un retour à l'équilibre des comptes de l'assurance maladie fin 2008. Cet objectif n'est pas atteint même si les déficits ont été réduits sur la période 2004-2008. Ils sont en effet passés de 11,6 milliards d'euros en 2004 à 4,4 milliards en 2008. Afin d'atteindre l'objectif d'équilibre, la réforme avait introduit des nouvelles recettes pour la Sécurité sociale et tablait sur une maîtrise de l'évolution des dépenses de santé par l'introduction d'un médecin traitant et d'un dossier médical personnel. Afin d'éviter une nouvelle dérive du déficit, le gouvernement a instauré en 2008 une franchise annuelle sur les médicaments, les transports sanitaires et les actes paramédicaux. En 2009 et en 2010, le gouvernement a entamé la réduction des niches sociales, mais la chute des recettes avec la perte d'activité a conduit à une dégradation sans précédent de l'assurance maladie (- 11,6 milliards en 2010). Pour contenir la dérive du déficit de la branche, le gouvernement a prévu des mesures d'économies pour 2011, notamment la baisse

des prix des médicaments et des tarifs de certaines professions de santé ainsi que des réductions ciblées des taux de remboursement de certaines dépenses de santé.

### **Fiscalité : le poids des cotisations employeurs**

Depuis le milieu des années 1970, les taux de PO ont fortement augmenté en France (7,5 points de PIB) soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (5,6 points de PIB), qui revêt des situations diverses : une baisse aux Pays-Bas (- 1,5 point de PIB), une faible hausse dans les pays anglo-saxons (0,5 point de PIB aux États-Unis et 1 au Royaume-Uni), mais une très forte augmentation dans les pays du Sud de l'Europe (18 points de PIB en Italie, 15 en Espagne et 13 en Grèce) et au Danemark (10 points de PIB). La fiscalité française est parmi les plus élevées de l'OCDE (tableau 3), mais reste inférieure à celle des pays scandinaves, notamment le Danemark et la Suède, à la Belgique, et se situe au même niveau que l'Italie et l'Autriche. Cependant, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence. Outre la difficulté d'obtenir une mesure standardisée entre les pays, ces taux sont indissociables des dépenses qu'ils financent. Dans les pays où les taux de PO sont élevés, certaines prestations, notamment de protection sociale, se substituent aux dépenses privées des pays où les taux de PO sont bas. Au final, à prestations identiques, la somme des prélèvements publics et privés est assez peu différente entre les pays.

Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, la France se caractérise par une part des impôts dans les PO faible (notamment pour l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés) et une part des cotisations élevée, en particulier celles employeurs. Les cotisations employeurs en France sont très supérieures à la moyenne de l'OCDE. La question de la poursuite de l'élargissement du financement de la protection sociale continue à faire débat. Les cotisations employeurs, famille et maladie, accroissent le coût du travail alors qu'elles financent des prestations universelles qui devraient logiquement être financées par l'impôt.

L'évolution générale des prélèvements en France depuis quarante ans peut se décomposer en quatre étapes : de 1974 à 1987, le taux de PO a augmenté fortement, passant de 34,2 à 42,7 %. De 1988 à 1992, le niveau des PO a légèrement

baissé (41,4 % en 1992). Les sept années suivantes sont marquées par une hausse sensible de la pression fiscale (3,5 points de PIB). Les hausses d'impôts décidées au milieu des années 1990 ont, pour l'essentiel, été guidées par la volonté de respecter les critères de Maastricht (déficit inférieur à 3 % du PIB) malgré le ralentissement économique. Puis, au tournant des années 1990-2000, le dynamisme des rentrées fiscales induit par la croissance économique a permis au gouvernement Jospin de revenir sur une partie des hausses passées : après le niveau record atteint en 1999 (44,9 % du PIB), les prélèvements ont été réduits jusqu'en 2003, où ils ont atteint 43,1 % du PIB, notamment en raison des baisses de l'impôt sur le revenu. Entre 2004 et 2006, les PO se sont redressés, atteignant 44,1 % du PIB en 2006. Entre 2006 et 2008, ceux-ci ont diminué de près d'un point de PIB, en raison principalement de la réforme fiscale du gouvernement Villepin pour 2007 (baisse de l'impôt sur le revenu, renforcement de la PPE et mise en place d'un bouclier fiscal qui limite la pression fiscale des ménages à 60 % de leur revenu) et des nouvelles mesures fiscales votées en juillet 2007 dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (défiscalisation des heures supplémentaires, crédit d'impôt d'une partie des intérêts sur les emprunts hypothécaires, hausse de l'abattement pour les donations et les successions, abaissement du bouclier fiscal à 50 % des revenus, réforme de l'ISF). Entre 2008 et 2010, les taux de PO ont baissé de 0,7 point de PIB et ont atteint 42,5 % du PIB, soit un niveau identique à celui du milieu des années 1990. Cela s'explique principalement par la baisse des recettes fiscales (notamment celles de l'impôt sur les sociétés) liées à la perte d'activité induite par la crise. Dans les années 1970 et la première moitié des années 1980, les taux de cotisations sociales ont considérablement augmenté. À partir de 1993, les cotisations employeurs sur les bas salaires ont été réduites afin de stimuler l'emploi des salariés peu qualifiés. En 2010, les exonérations de charges au régime général pour les entreprises ont représenté 30 milliards d'euros (1,5 % du PIB) dont 21 milliards pour les seuls bas salaires. Par ailleurs, la création de la CSG en novembre 1990, en élargissant l'assiette des prélèvements aux revenus du capital et à certains revenus sociaux, a permis de diminuer les cotisations salariés et donc d'augmenter les salaires nets sans accroître le coût pour les entreprises : la part des cotisations dans l'ensemble des ressources de la Sécurité sociale s'est nettement réduite, passant de 85 % en 1990 à 66 % en 2009.

D'autres mesures ont cherché à augmenter les incitations financières à travailler. La baisse de l'IRPP sur les tranches les plus basses à partir de 1999, les réformes de la décote pour le calcul des retraites, ainsi que la création de la prime pour l'emploi visaient à augmenter l'écart entre revenus d'assistance et revenus du travail. La mise en place du RSA, qui a été généralisé en 2009, poursuit également cet objectif. La partie RSA « activité » vise à assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend un travail. Désormais, le RSA remplace le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et une grande partie de la PPE. À la différence de la PPE dont le calcul est individualisé, le RSA « activité » est familialisé. Fin 2010, 1,8 million de personnes bénéficiaient du RSA, dont 1,15 uniquement du RSA « socle ». Ce dispositif représente une dépense globale de 7,5 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2010 (0,4 % du PIB), dont 1,3 milliard pour le seul RSA « activité ».

Tableau 3. Les taux de prélèvements obligatoires  
En % du PIB

	1975 1995 2008			2008			
	France			All.	Dan.	E.-U.	OCDE *
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,7	4,9	7,5	9,6	25,2	9,9	9,0
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,1	2,9	1,9	3,4	1,8	3,5
Cotisations sociales salariés	3,0	5,7	4,0	6,1	1,0	2,9	3,3
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	10,9	6,5	0,0	3,3	5,2
Impôts sur les biens et services	11,8	11,9	10,6	10,5	15,6	4,6	10,8
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,9	3,4	0,9	2,0	3,2	1,8
Autres prélèvements	3,2	3,9	3,9	1,5	1,0	0,4	1,2
<b>Total</b>	<b>35,7</b>	<b>42,7</b>	<b>43,2</b>	<b>37,0</b>	<b>48,2</b>	<b>26,1</b>	<b>34,8</b>

\* moyenne non pondérée.

Source : OCDE.

Les recettes d'impôts sur les revenus des ménages, qui comprennent l'IRPP et la CSG, sont plus faibles en France que dans les autres pays (7,5 % du PIB en 2008 contre près de 10 % en Allemagne et aux États-Unis et 25 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte environ 50 % de plus que l'IRPP, a réduit l'écart. La CSG, prélevée à la source, a une assiette large et est proportionnelle au revenu, alors que l'IRPP est fortement

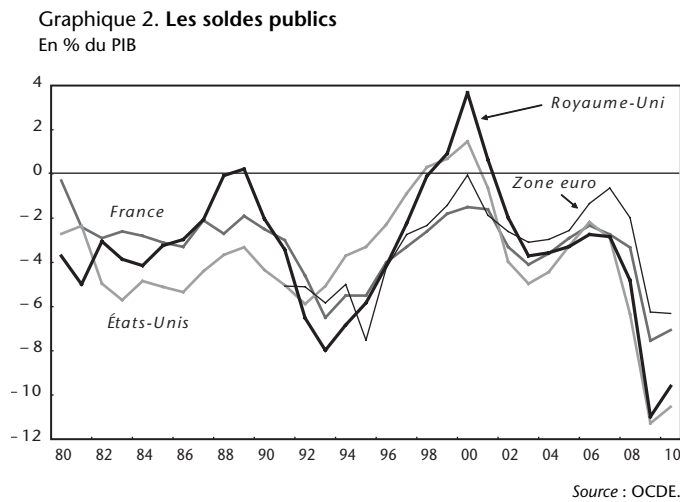
progressif, familialisé, et a une assiette étroite. L'IRPP est perçu avec un décalage d'un an, ce qui ne permet pas d'en faire un instrument de pilotage conjoncturel immédiat. De par sa progressivité, son rendement est très sensible à l'évolution des revenus et à leur distribution. Depuis le début des années 1990, les taux d'imposition du barème de l'IRPP ont été réduits à de nombreuses reprises. Le taux marginal supérieur est passé de 56,8 % en 1990 à 48,09 % en 2004. La réforme fiscale votée pour 2007 modifie le barème de l'IRPP et vise à le simplifier : il compte désormais quatre tranches imposables au lieu de six et intègre l'abattement de 20 %. Le taux moyen de la tranche marginale supérieure est passé ainsi à 40 %. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, ce taux marginal est passé à 41 %. Il est inférieur à celui en vigueur dans nombre de pays comparables où il a récemment augmenté, comme au Royaume-Uni, par exemple, où il atteint 50 %. Le dernier rapport du Conseil des PO (mai 2011) a pointé le fait que l'IRPP a perdu de sa progressivité depuis 1998. La diminution de sa progressivité a d'autant plus bénéficié aux ménages qu'ils se trouvaient disposer de revenus élevés. Ces évolutions résultent principalement de l'évolution du barème, mais également de la réduction de son assiette, et des autres dispositions permettant de réduire le montant effectivement dû d'IRPP (niches fiscales). Dans le cadre de la politique de réduction du déficit public pour 2011, le gouvernement a réduit un certain nombre de niches fiscales. Cela devrait diminuer d'environ 10 milliards d'euros le montant global des niches fiscales qui était de 74 milliards en 2010.

Au cours des vingt dernières années, les impôts sur les entreprises ont augmenté, mais cette hausse a été compensée par la baisse des cotisations employeurs. Les impôts sur la production avaient augmenté continûment jusqu'à la fin des années 1990. À partir de 1999, ils ont baissé avec la suppression de la part des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (TP). Une réforme de la TP visant à favoriser l'investissement a été votée dans le cadre de la loi de finances 2006, mais Nicolas Sarkozy est allé plus loin en proposant sa suppression définitive pour toutes les entreprises en 2010. La TP a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. Cette mesure, en allégeant la fiscalité des sociétés, notamment celles industrielles, vise à renforcer la compétitivité des entreprises françaises. Les taux d'imposition des

bénéfices des sociétés (IS) ont beaucoup varié. Le taux normal d'IS, qui était de 50 % entre 1965 et 1985, a été progressivement réduit pour atteindre 33,3 % en 1993. En 1995, le gouvernement Juppé a ins-tauré une surtaxe de 10 %, qui a été progressivement réduite à partir de 2001. En 2006, cette contribution a été définitivement supprimée. Les importantes fluctuations de recettes d'IS sont surtout la conséquence de la grande variabilité, due à la conjoncture, de l'assiette imposable. En revanche, les entreprises ne sont pas toutes égales face à l'IS. En utilisant pleinement les leviers de l'optimisation fiscale, les grandes entreprises de plus de 2 000 salariés ont un taux implicite d'IS de seulement 13 % (8 % pour les groupes du CAC 40) alors que les PME de moins de 20 salariés ont un taux de 30 % [Conseil des prélèvements obligatoires, 2009].

Les impôts indirects sont constitués de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des accises (droits de consommation sur les tabacs, les alcools, TIPP). La TVA est l'impôt qui rapporte le plus de recettes à l'État (127 milliards d'euros en 2010, contre 47 milliards pour l'IRPP et 33 milliards pour l'IS). Les taux appliqués ont varié à plusieurs reprises. En 1992, le taux dit normal était de 18,6 %. En 1995, le gouvernement Juppé a relevé ce taux à 20,6 %. Depuis avril 2000, il est de 19,6 %. Il existe aussi des taux réduits de 5,5 % sur certains biens et services (produits alimentaires, transports, cantines scolaires, livres, abonnements d'électricité et de gaz, travaux de rénovation et d'entretien des logements) et à 2,1 % notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, le taux de TVA dans la restauration est passé de 19,6 % à 5,5 % de façon à être aligné sur le taux pratiqué dans la restauration à emporter.

Selon le dernier ouvrage de Landais *et al.* [2011], si l'on prend en compte l'ensemble des PO, le système fiscal français est légèrement progressif jusqu'au niveau des « classes moyennes aisés » allant de 41 % du revenu brut pour les 10 % les plus pauvres à 50 % pour le haut de la classe moyenne. En revanche, il devient regressif pour les 5 % de ménages les plus aisés, et cette regressivité s'accélère au sein des 1 % les plus aisés, atteignant un taux d'imposition effectif de 35 % pour les 0,1 % en haut de l'échelle de revenu. Cela s'explique, d'une part, par le fait que les cotisations sociales et les impôts sur la consommation sont regressifs et, d'autre part, par le fait que les revenus du capital (dont la part augmente avec le revenu) échappent presque totalement au barème progressif de l'impôt sur le revenu.



### Heurs et malheurs du contrôle mutuel des dépenses publiques

La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux, mais le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques à moyen terme. La France a subi les critiques de la Commission qui a lancé des avertissements à plusieurs reprises du fait du dépassement de 2002 à 2004 de ce seuil. En mars 2005, le PSC a été assoupli : l'objectif de moyen terme des finances publiques a été redéfini pour tenir compte du niveau d'endettement des pays, et les facteurs permettant aux États membres de justifier le dépassement de 3 % ont été élargis.

En France, à l'instar des autres pays de la zone euro, le déficit public s'est nettement réduit entre 1993 et 2000 (graphique 2) grâce aux politiques d'ajustement structurel et à la forte croissance au cours des dernières années de la décennie 1990. Le solde public de la France est passé en effet de - 6,5 % du PIB en 1993 à - 1,5 % en 2000 (de - 5,8 % en 1993 à - 0,1 % en 2000 dans la zone euro).

Pendant la même période, les États-Unis et le Royaume-Uni ont eu une croissance très forte (respectivement 4 % et 3,5 % en moyenne contre 2,7 % pour la zone euro), supérieure à celle de l'Europe, ce qui leur ont permis de réaliser des ajustements budgétaires de grande ampleur, leur permettant de dégager des excédents budgétaires entre 1998 et 2000. Cela leur a donné des marges de manœuvre pour stimuler fortement leur économie de 2001 à 2003, déprimée par l'éclatement de la bulle Internet. La zone euro a mené, au contraire, une politique budgétaire timide au cours de cette phase de ralentissement économique. Dans un contexte d'élections présidentielle et législative, 2002 a été la seule année où la politique budgétaire de la France fut nettement plus expansionniste que dans le reste de la zone euro. De 2003 à 2006, la France a réduit son déficit public de 1,8 point de PIB, le ramenant à 2,3 % du PIB en 2006, mais la baisse des PO en 2007 a conduit à une nouvelle hausse du déficit public. De 2003 à 2007, la zone euro a réduit son déficit public de 2,5 points de PIB, se rapprochant de l'équilibre budgétaire en 2007. Avec la crise, la nécessité de plans de relance pour stimuler les économies dans les pays industrialisés et la chute drastique des recettes fiscales ont conduit à une détérioration vertigineuse des déficits publics. Ces derniers ont augmenté, de 2007 à 2010, de 4,3 points de PIB en France, de 5,7 points dans la zone euro, de 6,8 points au Royaume-Uni et de 7,6 points aux États-Unis. Malgré la pression de la Commission européenne et des marchés financiers pour réduire rapidement les déficits publics dans la zone euro, cette dernière présentait en 2010 des déficits publics au niveau agrégé bien moins dégradés qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni. En revanche, la disparité des situations budgétaires au sein de la zone est très marquée en 2010, allant d'un déficit public de 3,3 % du PIB en Allemagne à plus de 10 % en Grèce et environ 9 % en Espagne et au Portugal.

#### Repères bibliographiques

BASLÉ M., *Le Budget de l'État*, La Découverte, « Repères », Paris, 2004.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, « Les prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », mai 2011.

LANDAIS C., PIKETTY T. et SAEZ E., *Pour une révolution fiscale*, Seuil, « La République des idées », Paris, 2011.

MARICAL F., « Les mécanismes de réduction des inégalités de revenus en 2008 », *France, Portrait social*, INSEE, 2009.

HEYER É., PLANE M. et TIMBEAU X., « Quelle dette publique à l'horizon 2030 en France ? », *Revue de l'OFCE*, n° 112, janvier 2010.