

II / Analyse macroéconomique

1. La place de l'État dans l'économie

Mathieu Plane

En France, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 56 % du PIB en 2011, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE avec les pays scandinaves (Danemark, Finlande). La France se distingue des autres pays, 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 le niveau supérieur de sa dépense publique, mais aussi la structure de ses 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 la concurrence fiscale ont incité les gouvernements à réduire le poids des dépenses publiques. Avec la crise économique, la chute du PIB conjuguée aux plans de relance et aux amortisseurs sociaux a entraîné une forte augmentation de la part de la dépense publique dans le PIB. Entre 2007 et 2011, elle a augmenté de 3,9 points de PIB en France, 5,1 points dans la zone euro, 5,6 aux États-Unis et 6,5 au Royaume-Uni. Il faudra plusieurs années avant de retrouver le niveau d'avant la crise. Selon la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, les dépenses publiques baisseraient de 3 points de PIB entre 2010 et 2017, revenant ainsi au niveau qui prévalait avant la crise. Un tel résultat

nécessite une croissance dynamique (2,25 % en moyenne annuelle sur la période 2014-2017) et un fort ralentissement du rythme de croissance de la dépense publique (0,7 % en volume de 2012 à 2017). À plus long terme, compte tenu du vieillissement attendu de la population, la maîtrise des dépenses de protection sociale, et spécifiquement celles de retraite et de santé, représente le principal enjeu pour les finances publiques.

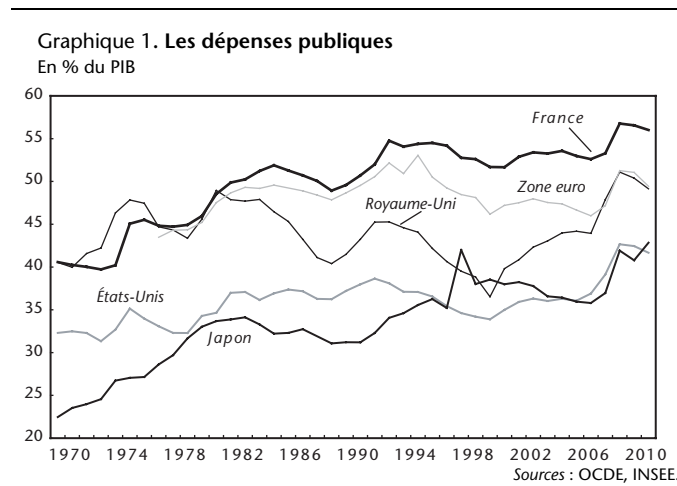
Un poids croissant des dépenses et de la dette publique

Au cours des cinquante dernières années, les dépenses des APU ont augmenté d'environ 20 points de PIB, sous l'effet notamment du développement du système de protection sociale et de la hausse des dépenses liées au vieillissement et à la montée du chômage de masse. 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, année où elles ont atteint un pic en France et dans la plupart des pays de l'OCDE (54,8 % du PIB en France). 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 » 2,2 points en France. Avec la crise économique, le poids des dépenses publiques dans le PIB a augmenté fortement dans tous les pays (voir Introduction).

En 2011, la dépense publique de la France se situait à 6,5 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro et près de 13 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 86 % en 2011, les dépenses toujours supérieures aux recettes sur la période ayant conduit à accumuler des déficits (en moyenne de 3,3 % du PIB entre 1978 et 2011). Cependant, depuis 1978, les actifs financiers et non financiers détenus par les APU sont toujours restés supérieurs aux dettes financières (la valeur nette des APU était de 27 % du PIB en 2010 malgré la crise).

Depuis 1978, la dette publique brute a connu deux périodes durant lesquelles 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. Puis, 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 s'est faite grâce à la vente d'actifs (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, la dette publique a augmenté fortement, et a atteint un niveau historiquement élevé en raison de la crise économique. Le creusement spectaculaire du déficit public — conséquence de la chute des recettes fiscales avec la baisse de l'activité et la mise en place d'un plan de relance — et les diverses opérations de refinancement de l'État visant à soutenir le système financier ont conduit à augmenter la dette publique de 22 points de PIB en trois ans.

La structure des dépenses publiques

En 2010, les administrations publiques françaises dépensaient environ 5,6 points de PIB de plus que la moyenne de la zone

euro et 8,7 points de plus que l'Allemagne (tableau 1). Cela est particulièrement visible dans le domaine de la protection sociale (y compris celui de la santé) auquel la France consacre plus de 4 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro. 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. Cependant, les dépenses publiques en France au « sens strict » (c'est-à-dire non individualisables comme la sécurité intérieure et extérieure, l'administration, des dépenses d'intervention diverses) représentent 18,2 % du PIB, ce qui la classe au 10^e rang des pays de l'OCDE [Timbeau, 2012], soit à un niveau moins élevé que celui de l'Italie, des Pays-Bas ou même des États-Unis.

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2010
En % du PIB

	All.	Fr.	It.	R.-U.	Dan.	Zone euro
Services généraux	6,1	6,9	8,3	5,3	7,5	6,8
Défense	1,1	2,1	1,4	2,7	1,4	1,4
Ordre et sécurité publiques	1,6	1,7	1,9	2,6	1,1	1,8
Affaires économiques	4,8	3,4	3,8	3,1	3,4	4,9
Protection de l'environnement	0,7	1,0	0,8	1,0	0,5	0,9
Logement et équipements collectifs	0,7	1,9	0,7	1,3	0,4	1,0
Loisirs, culture, cultes	0,8	1,5	0,8	1,1	1,6	1,2
Enseignement	4,3	6,0	4,5	7,0	8,1	5,1
Santé	7,2	8,0	7,6	8,2	8,5	7,5
Protection sociale (hors santé)	20,6	24,2	20,4	17,9	25,4	20,5
Total	47,9	56,6	50,4	50,3	57,8	51,0

Source : Eurostat.

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. 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). En septembre 2012, l'État possédait, malgré la crise

financière, 61 milliards d'euros de participation¹ (3 points de PIB) dans le capital des grandes entreprises cotées, dont 26 milliards uniquement avec EDF. Désormais, l'État joue également, dans certains secteurs stratégiques, un nouveau rôle de régulateur *via* des autorités autonomes.

Le rôle croissant des APUL et ASS

La forte hausse des dépenses publiques entre 1978 et 2011 (11,3 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) (4,3 points). En revanche, les dépenses de l'État (hors transferts entre administrations mais y compris les organismes divers d'administration centrale) n'ont pas augmenté sur la même période.

La forte croissance des dépenses des APUL, qui représentent 11,3 points de PIB en 2011, 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 près de 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 : 35 % 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

¹ Selon les comptes de la nation, les APU possédaient plus de 400 milliards d'euros d'actions fin 2010 (dernière valeur connue), dont 70 % de la valeur sont des actions de sociétés non cotées.

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 2011 constitue près de 80 % de l'accroissement 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 1,6 point de PIB entre 1978 et 2011 avec l'augmentation de plus de 60 points de PIB de l'endettement public sur la période. Entre 2008 et 2011, malgré la hausse de 18 points de PIB de la dette publique, la baisse des taux d'intérêts publics à toutes les maturités a permis une diminution de 0,3 point de PIB de la charge d'intérêts, ramenant ainsi son poids dans le PIB au même niveau que celui qui prévalait en 1990 (2,6 % du PIB), période où la dette publique brute était de 35 % du PIB. À la mi-septembre, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans était historiquement bas (2,2 %), proche de 0 % une fois l'inflation retranchée.

La rémunération des fonctionnaires (hors cotisations sociales imputées), qui représente 20 % de la dépense publique, a augmenté de 0,4 point de PIB, contribuant marginalement à la hausse de la dépense publique au cours des trente dernières années, et l'investissement public est, en 2011, à un niveau très proche de celui de 1978 (3,2 points de PIB en 2010).

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.

Tableau 2. Prestations sociales en France en 2010
En % du PIB

	Assurances sociales	Intervention sociale PP	Autres	Total
Santé	8,4	0,6	1,9	11,0
Vieillesse - Survie	13,5	0,5	0,3	14,4
Maternité - Famille	2,0	0,4	0,5	2,9
Emploi	1,6	0,2	0,4	2,2
Logement	0,2	0,6	0,0	0,8
Pauvreté - Exclusion sociale	0,0	0,4	0,1	0,6
Total	25,8	3,0	3,3	32,0

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 de santé se répartissent entre les prestations maladie (8,8 points de PIB en 2010) et les prestations d'invalidité et les accidents du travail (2,2 points de PIB). Les dépenses de maladie sont financées à 85 % par les régimes obligatoires de la Sécurité sociale, 14 % par les régimes complémentaires privés et 1 % par l'intervention sociale des pouvoirs publics. Les pensions publiques de retraite et de survie, qui comprennent le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, représentent 13,5 % du PIB en 2010 auxquels il faut ajouter 0,5 % 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 associée au coût supplémentaire de chaque enfant. Le gouvernement Ayrault a baissé le plafond du quotient familial d'environ 300 euros par demi-part de façon à financer la hausse de 25 % de l'allocation rentrée scolaire, qui est sous condition de ressources, opérant principalement un transfert de revenu des ménages situés dans le dernier décile vers ceux qui sont entre les 1^{er} et 4^e déciles.

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 2010, les 10 % de ménages qui ont les revenus primaires (c'est-à-dire avant impôts et prestations) les plus élevés gagnent 16 fois plus que les 10 % des ménages les plus pauvres. Mais comme ces derniers paient moins d'impôts et reçoivent plus de prestations sociales (65 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés et 36 % des prestations familiales et aides sociales sont reçues par les 10 % les plus pauvres), le revenu disponible des 10 % les plus aisés se réduit à 5,5 fois celui des 10 % 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. Cependant, sous les effets de la crise et de la hausse du chômage, le système redistributif français n'a pas empêché la forte augmentation de la pauvreté entre 2008 et 2010 (800 000 pauvres supplémentaires) ni l'accroissement des inégalités mesuré par l'indice de Gini.

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 1955, soit en 2017. Par ailleurs, la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein atteindra 41 ans et 1 trimestre en 2014 et 41,5 ans en 2020. En revanche, le gouvernement Ayrault a assoupli les conditions de départ anticipé pour carrière longue en permettant le départ à 60 ans à ceux qui avaient une carrière cotisée égale à la durée requise pour obtenir le taux plein du régime général.

La réforme de l'assurance maladie adoptée en août 2004 avait pour objectif un retour à l'équilibre fin 2008 des comptes de l'assurance maladie. 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 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). En 2011, ce déficit s'est réduit (- 8,6 milliards) grâce à de nouvelles recettes (hausse du taux du forfait social, du taux de prélèvement social sur les revenus du capital...) et à une progression modérée de la dépense pour la première fois conforme à l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour la deuxième année consécutive.

Fiscalité : le poids des cotisations employeurs

Depuis le milieu des années 1970, les taux de prélèvements obligatoires (PO) ont fortement augmenté en France (près de 7 points de PIB), soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (environ 5 points de PIB) qui revêt des situations diverses : une légère baisse aux Pays-Bas (- 2 points de PIB), une quasi-stabilisation dans les pays anglo-saxons (- 0,8 point aux États-Unis, - 0,7 en Irlande et 0,1 au Royaume-Uni) ; au contraire une très forte augmentation dans les pays du sud de l'Europe (près de 18 points de PIB en Italie, 12 en Espagne, au Portugal et 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, de la Belgique et se situe à un niveau comparable à celui de l'Italie et de l'Autriche.

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	7,6	9,6	25,2	10,0	8,9
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,1	2,9	1,9	3,3	2,0	3,5
Cotisations sociales salariés	3,0	5,7	4,0	5,8	1,0	2,9	3,1
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	11,0	6,3	0,0	3,3	5,3
Impôts sur les biens et services	11,8	11,9	10,7	10,6	15,6	4,6	10,9
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,9	3,5	0,9	2,0	3,2	1,8
Autres prélèvements	3,2	3,9	3,5	1,3	1,0	0,3	1,1
Total	35,7	42,7	43,2	36,4	48,1	26,3	34,6

* Nous avons retenu l'année 2008 car les chiffres de 2009 ne sont pas représentatifs de la structure de la fiscalité des pays en raison des plans de relance et de la récession généralisée modifiant brutalement les assiettes fiscales et le rendement de certains prélèvements.

** Moyenne non pondérée.

Source : OCDE.

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 l'être par l'impôt. Alors que la mise en place de la TVA sociale a été annulée par la nouvelle majorité, un transfert de cotisations sociales vers la CSG et/ou des taxes environnementales pourrait voir le jour mais fait encore débat.

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 public 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 prime pour l'emploi (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, réforme de l'ISF). Entre 2008 et 2009, les taux de PO ont baissé de 1,1 point de PIB et ont atteint 42,1 % du PIB, en raison principalement de la baisse des recettes fiscales (notamment celles d'IS) liées à la perte d'activité induite par la crise et à certaines mesures de relance. Entre 2009 et 2011, ils se sont redressés de 1,8 point de PIB sous l'effet du rebond de certaines assiettes fiscales et de la mise en place de plans de rigueur, avec notamment la chasse aux niches fiscales et sociales. Le redressement rapide des comptes publics en 2012 et 2013 passe par une forte augmentation des PO comprenant une multitude de mesures (hausse de la fiscalité sur les revenus du capital, suppression ou révision profonde des mesures de la loi TEPA...). Les taux de PO atteindraient plus de 46 points de PIB en 2013, soit un niveau supérieur au pic de 1999.

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 2011, les exonérations de charges au régime général pour les entreprises ont représenté 28 milliards d'euros (1,4 % du PIB) dont 19,4 milliards pour les seuls bas salaires et 3,2 milliards pour les heures supplémentaires. 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 des administrations de Sécurité sociale s'est nettement réduite, passant de 85 % en 1990 à 64 % en 2011.

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 PPE 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. Au 1^{er} janvier 2012, 2 millions de personnes bénéficiaient du RSA, dont 1,35 million uniquement du RSA « socle ». Ce dispositif représentait

une dépense globale de 7,5 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2010 (0,4 % de PIB), dont 1,3 milliard pour le RSA « activité ».

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 (7,6 % du PIB contre 9,6 % en Allemagne, 10 % aux États-Unis et 25 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte environ 60 % 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 %. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, une tranche supplémentaire à 45 % serait instaurée pour les revenus supérieurs à 150 000 euros par unité fiscale et une tranche à 75 % (incluant les prélèvements sociaux) au-delà d'un million d'euros (uniquement pour les revenus du travail).

Par ailleurs, 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 particulièrement bénéficié aux ménages disposant 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 *via* le recours à des niches fiscales. Les travaux de Landais, Piketty et Saez [2011] et de Bozio *et alii* [2012] mettent également en avant ce constat d'une assiette trouée de l'IRPP entraînant une dégressivité de l'impôt sur le revenu au-delà d'un certain seuil de revenu (visible pour les 1 % en haut de l'échelle des revenus et qui est plus marquée au-delà des 0,1 %). Dans le cadre de la politique budgétaire de réduction du déficit public pour 2011 et 2012, le gouvernement a diminué d'environ 18 milliards d'euros le montant des niches fiscales (sur les 74 milliards estimés 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 continuellement 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 instauré 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 %.

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 (132 milliards d'euros en 2011, contre 51 milliards pour l'IRPP et 39 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 début 2012, la plupart des produits et services auparavant soumis au taux réduit de 5,5 % (y compris le taux de TVA dans la restauration) ont passé de 19,6 %

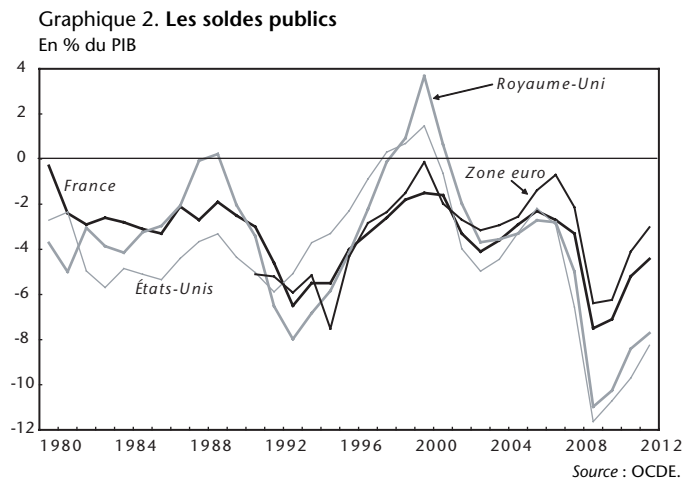
à 5,5 % en juillet 2009 de façon à être aligné sur le taux pratiqué dans la restauration à emporter) sont désormais taxés à 7 %.

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. Début 2012, les pays européens, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, se sont mis d'accord sur un « Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance » qui oblige les États de la zone euro à adopter une règle d'or budgétaire dans laquelle le déficit structurel ne devra pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme. Au-delà de ce seuil, des mécanismes de correction seront automatiquement déclenchés. Au-delà du problème de la définition et de la mesure du PIB potentiel, cela diminuera les marges de manœuvre budgétaires des gouvernements nationaux.

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 a permis de dégager des excédents budgétaires entre 1998 et 2000, ce qui leur a donné des marges de manœuvre pour stimuler fortement leurs économies de 2001 à 2003, déprimées 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. 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 chute drastique des recettes fiscales et la nécessité de plans de relance pour stimuler les économies dans les pays industrialisés ont conduit à une augmentation, de 2007 à 2009,



de 4,8 points de PIB en France, de 5,7 dans la zone euro, de 8,2 au Royaume-Uni et 8,7 points aux États-Unis. Sous la pression de la Commission européenne et des marchés financiers, les pays de la zone euro ont adopté des plans d'austérité de grande ampleur, au prix d'une forte hausse du chômage, conduisant à réduire le déficit public de 3,4 points de PIB en France et dans la zone euro entre 2009 et 2012. Malgré des situations nationales disparates, le déficit public dans la zone euro devrait être proche de 3 % du PIB en 2012 (4,5 % en France) mais serait encore compris entre 8 % et 10 % du PIB aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon.

Repères bibliographiques

- ALLÈGRE A. et PLANE M. (dir.), « Réforme fiscale », Débats et politiques, *Revue de l'OFCE*, n° 122, 2012.
- BOZIO A. et alii, « Fiscalité et redistribution en France 1997-2012 », *Rapport de l'IPP*, École d'économie de Paris, mars 2012.
- CAZENAVE et alii, « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », *France portrait social*, INSEE, 2011.
- 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.
- TIMBEAU X, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Blog de l'OFCE*, mars 2012.