

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 57,3 % du PIB en 2014, 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 celle 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 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 en matière de déficit public liées au Pacte de stabilité et de croissance (PSC) puis au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ainsi que la concurrence fiscale en Europe ont incité les gouvernements à réduire le poids des dépenses publiques. Mais, depuis la crise des *subprime*, la perte d'activité en France et dans la zone euro a conduit à une forte augmentation des dépenses publiques dans le PIB malgré les politiques budgétaires d'austérité menées au tournant de 2010. À plus long terme, compte tenu des effets négatifs de la crise sur les comptes publics et du vieillissement attendu de la population, la maîtrise des dépenses publiques, notamment de protection sociale, représente le principal enjeu pour les finances publiques.

Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques

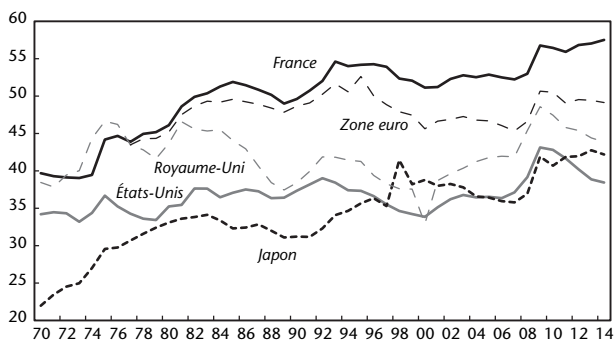
Depuis 1960, les dépenses des APU ont augmenté de plus de 20 points de PIB, sous l'effet notamment du développement du système de protection sociale, de la hausse des dépenses liées au vieillissement et à la montée du chômage de masse. Jusqu'à la fin des années 1970, la France se situait à un niveau proche de la moyenne de ses partenaires européens. Le décrochage des dépenses publiques françaises par rapport à celles de ses voisins européens, entamé dans les années 1980, s'est accéléré à partir de 1993, année où elles ont atteint un point haut en France et dans la plupart des pays de l'OCDE (54,6 % 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 cette part a diminué de 6,3 points de PIB sur la période contre « seulement » 2,4 points en France. Entre 2007 et 2014, avec la crise économique, les dépenses publiques ont augmenté de 5 points de PIB en France, 3,8 dans la zone euro, 2 au Royaume-Uni et 1,3 aux États-Unis. Et pourtant jamais les pays n'ont fait autant d'efforts de maîtrise de la dépense publique : dans le cas de la France, la dépense publique n'a crû que de 1,5 % en volume sur la période 2008-2014 (et seulement 1,0 % sur la période 2010-2014, contre 2,1 % au cours des dix années précédant la crise) malgré l'augmentation des prestations chômage et la mise en place d'un plan de relance en 2009. En revanche, le PIB n'a crû annuellement que de 0,3 % sur la période 2008-2014 contre 2,4 % en moyenne sur les dix années précédant la crise. C'est principalement le fort ralentissement de l'activité qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB depuis 2008, et non pas un relâchement sur la gestion des finances publiques.

Il faudra plusieurs années avant de retrouver le niveau de dépenses publiques, en points de PIB, d'avant crise. Selon le programme de stabilité de la France transmis à Bruxelles en avril 2015, qui intègre le plan d'économie de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, la dépense publique atteindrait 55,5 % du PIB en 2017, soit encore 3,3 points de plus qu'en 2007.

La dette publique en France, au sens de Maastricht, est passée de 21 % du PIB en 1978 à 95 % en 2014, les dépenses toujours supérieures aux recettes sur la période ayant conduit à accumu-

Graphique 1. Les dépenses publiques

En % du PIB



Sources : OCDE, INSEE.

ler des déficits (en moyenne de 3,2 % du PIB sur la période 1978-2014). En revanche, sur la même période, l'investissement public est toujours resté à un niveau élevé (4,1 % du PIB en moyenne) conduisant à l'accumulation d'actifs en contrepartie de la dette. Ainsi, depuis 1978, les actifs financiers (53 % du PIB en 2013) et non financiers (93 % du PIB en 2013) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU¹ (120 % du PIB en 2013). La valeur nette des APU était de 26 % du PIB fin 2013, ce qui correspond à un actif net de 8 600 euros par habitant.

Depuis 2008, la dette publique a augmenté fortement, et a atteint un niveau historiquement élevé. 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 et la participation au Fonds européen de stabilité financière (FESF), puis le Mécanisme européen de solidarité (MES) ont conduit à augmenter la dette publique de 30,6 points de PIB en sept ans.

¹ Cette mesure comprend l'ensemble du passif financier des APU alors que la dette brute au sens de Maastricht exclut les produits dérivés et les autres comptes à payer.

La dette publique nette des actifs financiers liquides (dépôts, crédits, titres de créance) était de 86,3 % du PIB en 2014 et elle a augmenté moins que la dette brute (25,9 points de PIB de 2008 à 2014).

La structure des dépenses publiques

En 2013, les APU françaises dépensaient 7,5 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro et 12,7 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 5 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement sont également supérieures de 0,7 point de PIB à la moyenne de la zone euro en raison d'une proportion de jeunes dans la population plus élevée que les autres pays et d'une dépense privée consacrée à l'enseignement très faible. Cependant, les dépenses publiques au « sens strict » (c'est-à-dire non individualisables comme la sécurité intérieure et extérieure, l'administration, les interventions diverses) représentaient 17,7 % du PIB en 2010, ce qui classait la France au 10^e rang des pays de l'OCDE [Timbeau, 2012], soit à un niveau moins élevé que l'Italie, les Pays-Bas ou même les États-Unis.

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2012

En % du PIB

	ALL	FRA	ITA	GBR	DNK	ZE
Services généraux	6,4	6,8	8,9	5,7	7,8	7,1
Défense	1,1	1,8	1,2	2,3	1,3	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,6	2,0	2,2	1,0	1,7
Affaires économiques	3,3	4,9	4,2	3,1	3,6	4,5
Protection de l'environnement	0,6	1,0	0,9	0,8	0,4	0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,4	0,7	0,7	0,3	0,7
Loisirs, culture, cultes	0,8	1,5	0,7	0,8	1,8	1,1
Enseignement	4,3	5,5	4,1	5,5	7,0	4,8
Santé	7,0	8,1	7,2	7,6	8,7	7,3
Protection sociale (hors santé)	18,9	24,5	21,0	16,9	25,1	20,3
Total	44,3	57,0	50,8	45,5	57,1	49,5

Source : Eurostat.

Le rôle de l'État en tant que producteur dans le secteur marchand s'est considérablement réduit à la suite des 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). Fin 2013, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par l'État étaient de 473 milliards d'euros (22,4 % du PIB) dont 119 milliards pour les seules actions cotées (5,6 % du PIB). À la fin avril 2015, les participations de l'État au sein d'EDF et GDF Suez représentaient plus de 60 % du portefeuille de participations cotées. Désormais, l'État joue également, dans certains secteurs stratégiques, un nouveau rôle de régulateur *via* des autorités autonomes.

Le rôle croissant de la protection sociale et des collectivités locales

La hausse des dépenses publiques entre 1980 et 2014 (11,4 points de PIB) est due pour 60 % à l'augmentation de celle des administrations de sécurité sociale et à 40 % de celle des administrations publiques locales (APUL). Les dépenses de l'État (hors transferts entre administrations) n'ont pas augmenté sur cette période et représentent, en 2014, 35 % de la dépense publique totale contre 45 % pour celle des administrations de sécurité sociale et 20 % pour celles des APUL. La forte croissance des dépenses des APUL au cours des dernières décennies est en partie due à la décentralisation et aux transferts de compétences des années 1980. De plus, près de 60 % de l'investissement public est réalisé par les APUL, représentant environ 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 : 27 % des revenus des collectivités locales proviennent des dotations de l'État et des transferts de recettes fiscales.

Et, si l'on regarde la dépense publique au niveau agrégé et non par type d'administration, sur la période 1980-2014, 90 % de la

hausse de la dépense publique consolidée est liée à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts, l'autre poste principal d'augmentation étant les charges d'intérêts payées sur la dette publique. Ces dernières se sont accrues de 1 point de PIB entre 1980 et 2014 avec l'augmentation de près de 75 points de PIB de l'endettement public. Entre 2007 et 2014, malgré la hausse de 31 points de PIB de la dette publique, la baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a permis une diminution de 0,4 point de PIB de la charge d'intérêts, celle-ci représentant 2,2 points de PIB en 2014, soit le même niveau qu'il y a trente ans, période où la dette publique était inférieure à 30 % du PIB. À la mi-avril 2015, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans a d'ailleurs atteint un niveau historiquement bas (0,33 %).

La rémunération des fonctionnaires (hors cotisations sociales imputées) représente 19 % de la dépense publique et elle a très peu augmenté entre 1980 et 2014 (0,2 point de PIB). Et l'investissement public a légèrement diminué sur cette période (- 0,4 point de PIB) et représentait 3,7 points de PIB en 2014.

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.

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 progressive de la durée de cotisation vers quarante-deux ans, avec également un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle du privé qui a été allongée de trente-sept ans et demi à quarante ans à l'horizon 2008. Dans le cadre de cette loi, le rendez-vous de 2008 a entériné l'allongement de la durée de cotisation de quarante ans à quarante et un ans en 2012. Mais, avec la crise économique, la violente dégradation du solde des régimes des retraite a 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 atteindra 62 ans en 2017, contre 60 ans auparavant. La durée de cotisation augmentera de près d'un trimestre chaque année et atteindra quarante et un ans et demi à partir de 2017. Au-delà de cette date, la loi sur les retraites de janvier 2014 aug-

mente la durée de cotisation d'un trimestre tous les trois ans pour atteindre quarante-trois ans en 2035. Selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites [2015], le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires passerait de -0,4 point de PIB en 2014 à -0,3 point de PIB en 2020 et serait compris entre +0,7 % et -1,5 % du PIB en 2040 selon les scénarios économiques². Les pensions publiques de retraite et de survie (hors minimum vieillesse et prestations liées à la dépendance), qui comprennent le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, représentent 13,7 % du PIB en 2012, auxquels il faut ajouter 0,5 % du PIB d'intervention sociale des pouvoirs publics (qui comprend les prestations liées à la dépendance et le minimum vieillesse). Les régimes complémentaires obligatoires représentent un peu plus d'un quart (3,2 points de PIB) des pensions de retraite versées. Selon l'OCDE [2013], la pension nette moyenne issue des régimes obligatoires représente en France 72 % du salaire net moyen (proche de la moyenne de l'OCDE qui est à 69 %), soit moins qu'aux Pays-Bas (104 %) ou en Autriche (90 %), mais plus qu'au Royaume-Uni (48 %) et aux États-Unis (50 %) où une partie importante des pensions est versée par des régimes privés (financés par capitalisation).

Les dépenses de santé se répartissent entre les prestations maladie (8,5 points de PIB en 2012), les prestations d'invalidité (1,7 points de PIB) et les accidents du travail (0,7 point de PIB). Les mutuelles et instituts de prévoyance représentent 13 % des remboursements des soins de santé. La réforme de l'assurance maladie adoptée en août 2004 avait pour objectif un retour à l'équilibre des comptes fin 2008. Cet objectif n'a pas été atteint même si les déficits ont été réduits sur la période 2004-2008. La réforme avait introduit de 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. Entre 2008 et 2014, malgré une progression modérée des dépenses de santé (sur la période 2010-2014, l'objectif national de l'assurance maladie (ONDAM) a été respecté ou sous-exécuté chaque année) liée à de nouvelles écono-

² Ces projections n'intègrent pas le nouvel accord de 2015 sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco.

mies (franchise sur les médicaments, les transports sanitaires...) et la recherche de nouvelles recettes (réduction de niches sociales...), le déficit de l'assurance maladie (- 7,4 milliards en 2014) n'a pas diminué en raison de la chute des recettes sociales engendrée par la crise. Sur la période 2015-2017, 10 des 50 milliards d'économies prévues proviendraient des dépenses de santé. La stratégie nationale de santé s'articule autour du renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière, de l'accélération de la diffusion de la chirurgie ambulatoire, des efforts sur les prix des médicaments et de l'amélioration du recours au système de soins.

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 ayant au moins trois enfants, et la plupart des minima sociaux tiennent compte de la structure familiale. Le calcul de l'impôt sur le revenu (IRPP) joue également un rôle important dans la politique familiale par le biais du quotient familial. Ces avantages viennent compenser en partie la baisse du niveau de vie associée au coût supplémentaire de chaque enfant. Le plafond du quotient familial qui était en 2012 de 2 336 euros par demi-part a été raboté à 2 000 euros en 2013 et à 1 500 euros en 2014.

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 prélèvements directs (cotisations et impôts directs), le système fiscal-social français divise par trois les inégalités entre les ménages les plus pauvres et les plus riches. En moyenne, en 2013, les 10 % de ménages qui ont les revenus primaires (c'est-à-dire avant impôts et prestations) les plus élevés gagnaient vingt fois plus que les 10 % des ménages les plus pauvres. Mais comme ces derniers paient moins d'impôts et reçoivent plus de prestations sociales (46 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés et 43 % 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 six 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. Malgré un système fortement redistributif, près de 14 % des personnes résidant en France, soit plus de 8,5 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2012, c'est-à-dire disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Et, depuis le début de la crise de 2008, le nombre de pauvres a augmenté d'environ 700 000.

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.

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 10 points de PIB), soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (5,5 points de PIB) qui revêt des situations diverses : une légère baisse aux Pays-Bas (- 2 points), une quasi-stabilisation dans la plupart des pays anglo-saxons (- 0,7 au Royaume-Uni, + 0,4 en Irlande et + 0,8 aux États-Unis) ; au contraire, une très forte augmentation dans les pays du sud de l'Europe (8 points en Italie et environ 15 en Espagne, au Portugal et en Grèce), dans les pays asiatiques de l'OCDE (10 points en Corée du Sud et 9 au Japon) et certains pays scandinaves (11 points au Danemark et 8 en Finlande). La fiscalité française est la deuxième plus élevée de l'OCDE derrière le Danemark (tableau 2) et se situe à un niveau très proche de la Belgique et de la Finlande. 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.

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB

	1975 1995 2012			2012			
	France			ALL	DNK	UE	OCDE*
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,7	4,8	7,9	9,3	23,9	9,2	8,6
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,0	2,5	1,8	3,0	2,5	2,9
Cotisations sociales salariés	3,0	5,7	2,9	6,2	0,8	2,0	3,3
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	11,2	6,5	0,0	3,1	5,1
Impôts sur les biens et services	11,6	11,6	10,8	10,9	14,8	4,4	10,8
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,8	3,8	0,9	1,8	2,9	1,8
Autres prélèvements	2,8	3,5	4,8	0,9	2,9	0,3	0,8
Total	35,1	41,7	43,9	36,5	47,2	24,4	33,7

* Moyenne non pondérée.

Source : OCDE.

L'évolution générale des prélèvements en France depuis quarante ans peut se décomposer en plusieurs étapes : de 1975 à 1987, le taux de PO a augmenté fortement, passant de 35,1 % à 41,8 % du PIB, avant de légèrement baisser de 1988 à 1992 (40,3 % en 1992). Les sept années suivantes sont marquées par une hausse sensible de la pression fiscale (+ 3,3 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). Après le niveau record atteint en 1999 (43,6 %), les PO ont été tendanciellement réduits jusqu'en 2008 (41,9 %), notamment en raison des baisses successives de l'impôt sur le revenu (IRPP) et de la loi TEPA qui contenait la défiscalisation des heures supplémentaires, la hausse de l'abattement pour les donations et les successions, l'abaissement du bouclier fiscal et la réforme de l'ISF. Entre 2008 et 2009, les taux de PO ont diminué de 0,9 point de PIB et atteint 41 % du PIB, en raison principalement de la baisse des recettes fiscales (notamment celles d'IS) liée à la perte d'activité induite par la crise et à certaines mesures temporaires de relance. Entre 2009 et 2014, ils se sont redressés de 3,9 points de PIB sous la mise en place de plans de rigueur visant à réduire rapidement le déficit public, avec notamment la réduction de niches fiscales et sociales, la hausse de la fiscalité sur les revenus du capital ou la révision

profonde des mesures de la loi TEPA. Entre 2011 et 2013, les mesures discrétionnaires de hausse de PO ont représenté environ 70 milliards d'euros, ce qui s'est traduit par une augmentation des prélèvements fiscaux et sociaux de 930 euros en moyenne par ménage [Plane, 2014]. En 2014, c'est principalement la hausse de la TVA et de la fiscalité écologique qui explique l'augmentation des taux de PO qui ont atteint 44,9 points de PIB, soit un niveau supérieur au pic de 1999.

Par rapport à la moyenne de l'OCDE, la structure de la fiscalité en 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 supérieures à la moyenne de l'OCDE. À la suite à la remise du rapport Gallois fin 2012, le gouvernement a pris des mesures visant à réduire le coût du travail : tout d'abord avec le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui n'est pas une baisse de cotisations sociales patronales, mais un crédit d'impôt représentant 6 % des salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC. Ensuite avec la mise en place du Pacte de responsabilité, les cotisations sociales patronales sont réduites pour les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC en 2015 et pour ceux supérieurs à 1,6 SMIC et dans la limite de 3,5 SMIC à partir de 2016. Au total, le CICE et le Pacte de responsabilité représenteront un allègement du coût du travail de 30 milliards d'euros (1,5 point de PIB) à l'horizon 2017, soit l'équivalent du montant total des cotisations sociales patronales familiales. Désormais, au niveau du SMIC, les entreprises sont exonérées de cotisations sociales patronales de sécurité sociale. La question de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales ainsi que la poursuite de l'élargissement du financement de la protection sociale continuent à faire débat.

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. Ces allègements généraux sur les bas salaires représentaient 19,7 milliards d'euros en 2013, auxquels s'ajoutaient encore 6 milliards d'exonérations liées à des mesures ciblées (publics, secteurs ou zones géographiques particulières).

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 86 % en 1990 à 63 % en 2014.

D'autres mesures ont cherché à augmenter les incitations financières à travailler. La baisse de l'IRPP sur les tranches les plus basses, les réformes de la décote pour le calcul des retraites, ainsi que la création de la prime pour l'emploi (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. En revanche, le RSA « socle » a remplacé le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et une grande partie de la PPE. Au 1^{er} janvier 2016, le gouvernement a annoncé la mise en place de la « prime d'activité » remplaçant la PPE et le RSA « activité ». Outre le fait que les 18-25 ans pourront en bénéficier contrairement au RSA « activité », elle sera calculée en fonction des ressources du foyer à la différence de la PPE dont le calcul est individualisé. La « prime d'activité » bénéficierait à 5,6 millions de personnes pour un montant de 4 milliards d'euros (soit l'équivalent de la PPE et du RSA « activité » actuels).

Les recettes d'impôts sur les revenus des ménages, qui comprennent l'IRPP et la CSG, sont plus faibles en France que dans la plupart des autres pays (7,9 % du PIB contre plus de 9 % en Allemagne et aux États-Unis, et 23,9 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte environ un tiers de plus que l'IRPP, a réduit l'écart. La CSG, prélevée à la source, a une assiette large et est proportionnelle au revenu, bien qu'avec des taux différents selon l'origine des revenus, alors que l'IRPP est 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 a modifié le barème de l'IRPP et l'a simplifiée : il comptait quatre tranches imposables au lieu de six et intégrait l'abattement de 20 %.

Le taux de la tranche marginale supérieure est passé ainsi à 40 %. Avec la réforme des retraites de 2010, ce taux marginal est passé à 41 % et la loi de finances pour 2013 a instauré une tranche supplémentaire à 45 % pour les revenus supérieurs à 152 000 euros par unité fiscale. Enfin, dans le cadre du Pacte de responsabilité, le gouvernement a supprimé en 2015 la première tranche de l'IRPP (qui était à 6 %), mais a abaissé le seuil d'entrée de l'ex-deuxième tranche (à 14 %) de 11 900 à 9 700 euros.

Par ailleurs, un 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 al.* [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 de 2011 à 2013, les différents gouvernements ont réduit significativement les niches fiscales (sur les 74 milliards estimés en 2010) et augmenté la fiscalité sur les revenus du capital. Au final, l'IRPP, dont le rendement était de 47 milliards d'euros en 2010 a atteint 70 milliards en 2014, soit une progression de près de 50 % en quatre ans.

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. Au final, le taux de PO sur les entreprises a été relativement stable depuis vingt ans et tourne autour de 14 % du PIB [Heyer, 2015]. 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 et la TP a été définitivement supprimée pour toutes les entreprises en 2010. Elle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. 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. Le taux d'IS est actuellement de 33,3 % à l'exception des grandes entreprises (plus de 250 millions de chiffres d'affaires) qui doivent s'acquitter d'une surtaxe IS de 3,5 points (qui sera supprimée en 2016) et des TPE et certaines PME qui sont soumises à un taux de 15 %. Dans le cadre du Pacte de responsabilité, le gouvernement s'est engagé à réduire le taux d'IS à 32 % en 2017 puis à 28 % en 2020. En revanche, les entreprises ne sont pas toutes égales face à l'IS. Selon un rapport de la Cour des comptes d'octobre 2009, les grandes entreprises de plus de 2 000 salariés, en utilisant pleinement les leviers de l'optimisation fiscale, avaient un taux implicite d'IS de seulement 13 % (8 % pour les groupes du CAC 40) alors que les PME de moins de vingt salariés avaient un taux de 30 %. Les mesures fiscales prises dans le cadre des dernières lois de finances (réduction de la déductibilité des charges financières, limitation du report en avant des déficits, surtaxe d'IS pour les grandes entreprises, réduction de la niche « Copé »...) ont réduit cet écart. Selon les chiffres de Bercy, l'écart entre le taux d'IS des PME et celui des grands groupes ne serait désormais plus que de 6 points (32 contre 26 points). Par ailleurs, la mise en place du CICE, qui représentera un montant de 20 milliards d'euros en 2017 réduit d'autant les recettes nettes d'IS sans modifier le taux facial. Enfin les importantes fluctuations de recettes d'IS sont surtout la conséquence de la grande variabilité, due à la conjoncture, de l'assiette imposable.

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 (148 milliards d'euros en 2014, contre 70 milliards pour l'IRPP et 36 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 %. En avril 2000, il est passé à 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, certains travaux de rénovation des logements) et à 2,1 % notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Afin de financer une partie du CICE, le gouverne-

ment a augmenté la TVA au 1^{er} janvier 2014 : le taux normal est passé de 19,6 % à 20 % et le taux intermédiaire de 7 % à 10 %.

Heurs et malheurs des finances publiques

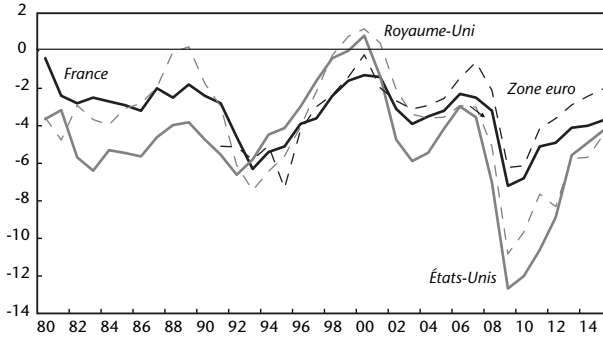
La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux, mais le TSCG oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques à moyen terme. Le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme et la dette publique supérieure à 60 % du PIB doit être réduite de 1/20^e par an.

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 ainsi passé de - 6,3 % du PIB en 1993 à - 1,3 % en 2000 (de - 5,8 % en 1993 à - 0,2 % en 2000 dans la zone euro).

Pendant la même période, les États-Unis et le Royaume-Uni ont connu une croissance économique très forte (respectivement 4 % et 3,9 % 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 en 1999 et 2000, et leur a donné des marges de manœuvre pour stimuler fortement leurs économies de 2001 à 2003, déprimées par l'éclatement de la bulle Internet. Contrainte par la règle budgétaire des 3 %, la zone euro a mené, au contraire, une politique budgétaire timide au cours de cette phase de ralentissement économique. De 2003 à 2007, la France a réduit son déficit public de 1,6 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 (- 0,6 point de PIB) alors que la France affichait un déficit de 2,5 points de PIB. 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 du déficit public, de 2007 à 2009, de 4,7 points de PIB en France, de 5,6 dans la zone euro, de 7,8 au Royaume-Uni et de 9,1 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'austé-

Graphique 2. Les soldes publics

En % du PIB



Source : OCDE.

rité de grande ampleur, au prix d'une forte hausse du chômage, conduisant à réduire le déficit public de 3,2 points de PIB en France et de 3,8 points dans la zone euro de 2010 à 2014.

Malgré des situations nationales relativement disparates dans la zone euro, le déficit public au niveau agrégé était de 2,4 % du PIB en 2014 (5,8 % en Espagne, 4 % en France, 3 % en Italie, 2,3 % aux Pays-Bas, excédent de 0,7 % en Allemagne), soit un niveau largement inférieur à celui des États-Unis (4,9 %), du Royaume-Uni (5,7 %) ou du Japon (8,3 %).

Repères bibliographiques

BOZIO A. *et al.*, « Fiscalité et redistribution en France 1997-2012 », *Rapport de l'IPP*, École d'économie de Paris, mars 2012.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR), « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel*, juin 2015.

HEYER É. « Fiscalité des entreprises en France », *Revue de l'OFCE*, n° 139, 2015.

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

OCDE, *Panorama des pensions*, 2013.

PLANE M., « Austérité et pouvoir d'achat en France », *Blog de l'OFCE*, décembre 2014.

TIMBEAU X., « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Blog de l'OFCE*, mars 2012.