

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 % du PIB en 2015, 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 *subprimes*, les pertes d'activité en France et dans la zone euro ont conduit à une forte augmentation du poids de celles-ci 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.

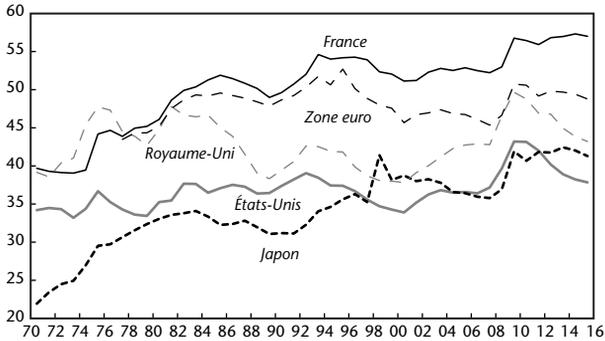
Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques

Depuis 1960, les dépenses des APU ont augmenté de plus de 20 points de PIB, sous l'effet du développement du système de protection sociale, la hausse des dépenses liées au vieillissement et la montée du chômage de masse. Jusqu'à la fin des années 1970, la France se situait à un niveau proche de la moyenne européenne. Le décrochage, entamé dans les années 1980, s'est accéléré à partir de 1993, année où elles ont atteint un point haut en France (54,6 % du PIB). De 1993 à 2007, la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception du Japon, ont réduit 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 6,4 points de PIB sur la période contre « seulement » 2,4 points en France. Entre 2007 et 2015, avec la crise économique, les dépenses publiques ont augmenté de 4,8 points de PIB en France et 3,4 dans la zone euro. Et, pourtant, jamais les pays de la zone n'ont fait autant d'efforts de maîtrise de la dépense publique : dans le cas de la France, elle n'a crû que de 1,4 % en volume sur la période 2008-2015 (et seulement 1 % sur la période 2010-2015, contre 2 % au cours des dix années précédant la crise) malgré l'augmentation des prestations chômage. En revanche, le PIB n'a crû annuellement que de 0,5 % sur la période 2008-2015 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. Selon le programme de stabilité de la France transmis à Bruxelles en avril 2016, qui intègre le plan d'économie de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, la dépense publique atteindrait 55,3 % du PIB en 2017, soit encore 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 96 % en 2015, les dépenses toujours supérieures aux recettes sur la période ayant conduit à accumuler des déficits (en moyenne de 3,3 % du PIB sur la période 1978-2015). 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 (57 % du PIB

Graphique 1. Les dépenses publiques

En % du PIB



Sources : OCDE, INSEE.

en 2014) et non financiers (90 % du PIB en 2014) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU¹ (131 % du PIB en 2014). La valeur nette des APU était de 17 % du PIB fin 2014, ce qui correspond à un actif net de 8 300 euros par habitant.

Depuis 2008, la dette publique a augmenté fortement. 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 32 points de PIB en sept ans. La dette publique nette des actifs financiers liquides (dépôts, crédits, titres de créance) était de 87 % du PIB en 2015 et elle a augmenté moins que la dette brute (29 points de PIB entre 2007 et 2015).

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 structure des dépenses publiques

En 2014, les APU françaises dépensaient 8 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro et 13 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 5,3 points de PIB de plus que la zone euro. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement sont supérieures de 0,7 point de PIB à 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. La dynamique démographique explique également une part de l'écart de la dépense publique en logements et équipements collectifs de la France par rapport à la zone euro. Enfin, la France se caractérise par un effort de défense supérieur à celui de nos voisins européens (0,5 point de PIB), qui contribue à assurer la sécurité extérieure de l'Europe. La dépense publique en France est ainsi plus élevée que dans la zone euro, principalement en raison de la différence du modèle de protection sociale mais aussi d'une démographie plus vigoureuse et d'un budget de la défense plus important.

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2014

En % du PIB

	ALL	FRA	ITA	GBR	FIN	ZE
Services généraux	6,3	6,7	8,9	5,4	8,3	7,0
Défense	1,0	1,7	1,2	2,2	1,4	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,6	1,9	2,0	1,3	1,7
Affaires économiques	3,3	5,1	4,1	3,0	4,8	4,4
Protection de l'environnement	0,6	1,0	1,0	0,8	0,3	0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,4	0,7	0,6	0,4	0,7
Loisirs, culture, cultes	0,8	1,5	0,7	0,7	1,4	1,1
Enseignement	4,3	5,5	4,1	5,2	6,4	4,8
Santé	7,2	8,2	7,2	7,6	8,3	7,3
Protection sociale (hors santé)	18,8	24,8	21,4	16,5	25,4	20,4
Total	44,3	57,3	51,2	43,9	58,1	49,4

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 pri-

vatisations 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 2014, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par l'État étaient de 504 milliards d'euros (23,6 % du PIB) dont 122 milliards pour les seules actions cotées (5,7 % du PIB). Avec 77 entreprises relevant de son périmètre, l'Agence des participations de l'État (APE) est présente dans quatre secteurs d'activité (transports, énergie, services et finance, industrie) et la moitié de la valeur de son portefeuille est répartie sur deux entreprises (EDF et Engie).

Le rôle croissant de la protection sociale et des collectivités locales

La hausse des dépenses publiques entre 1980 et 2015 (11 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'État² (hors transferts entre administrations) n'ont pas augmenté sur cette période et représentent, en 2015, 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 grande partie due à la décentralisation et aux transferts de compétences. En 2015, encore 55 % de l'investissement public était réalisé par les APUL et ce malgré la réduction de leurs dotations. L'investissement représente 18 % des dépenses des APUL contre 2 % pour l'État. 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 subven-

2 Cette mesure intègre les organismes divers d'administration centrale.

tions qu'il verse : 30 % des revenus des APUL 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 1980-2015, 95 % de la hausse de la dépense publique 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 0,8 point de PIB entre 1980 et 2015 avec l'augmentation de 75 points de PIB de l'endettement public. Entre 2007 et 2015, malgré la hausse de 32 points de PIB de la dette publique, la baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a permis une diminution de la charge d'intérêts, celle-ci représentant 2 points de PIB en 2015, soit le niveau de 1982, année où la dette publique était à 25 % du PIB. En juin 2016, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans était à un niveau historiquement bas, inférieur à 0,5 %.

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites) représente 23 % de la dépense publique et a peu augmenté entre 1980 et 2015 (0,4 point de PIB). Et, sur cette période, l'investissement public a diminué de 0,7 point et se situait à 3,5 points de PIB en 2015.

Les dépenses sociales ont 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 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 42 ans, avec également un alignement de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle du privé. Dans le cadre de cette loi, le rendez-vous de 2008 a entériné l'allongement de la durée de cotisation de 40 à 41 ans en 2012. Mais, avec la crise économique, la violente dégradation du solde des régimes de retraite a accéléré les réformes pour le rendez-vous de 2010. En octobre 2010, le Parlement a adopté une réforme des retraites dont la mesure phare est le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à 62 ans en 2017, contre 60 ans auparavant. La durée de cotisation augmente pour atteindre 41 ans et demi à partir de 2017. Au-delà de cette date, la loi sur les retraites de janvier 2014 augmente la durée de cotisation d'un trimestre

tous les trois ans pour atteindre 43 ans en 2035. Selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites de juin 2016, le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires passerait de -0,3 point de PIB en 2015 à un niveau proche de l'équilibre en 2025 et serait compris entre -1,3 % et +1,1 % du PIB en 2040 selon les différents scénarios économiques. Les pensions publiques de retraite et de survie qui comprennent le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, mais aussi les prestations liées à la dépendance et le minimum vieillesse, représentent 14,3 % du PIB en 2014. Les régimes complémentaires obligatoires représentent un peu plus d'un quart (3,4 points de PIB) des pensions de retraite versées. Selon l'OCDE [2013], la pension nette issue des régimes obligatoires représente en France 72 % du salaire net médian (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 (9,2 points de PIB en 2014), les prestations d'invalidité (1,8 point de PIB) et les accidents du travail (0,3 point). Les mutuelles et instituts de prévoyance des sociétés privées représentent 13 % des remboursements des soins de santé. La réforme de l'assurance maladie adoptée en août 2004 (nouvelles recettes pour la Sécurité sociale, introduction d'un médecin traitant...), 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. Entre 2008 et 2015, malgré une progression modérée des dépenses de santé (sur la période 2010-2015, l'objectif national de l'assurance maladie [ONDAM] a été respecté ou sous-exécuté chaque année) liée à de nouvelles économies (franchise sur les médicaments, les transports sanitaires...) et la recherche de nouvelles recettes (réduction de niches sociales...), le déficit de l'assurance maladie (-5,8 milliards en 2015) n'a pas diminué en raison de la chute des recettes 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 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 2014, 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 (45 % 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, 14 % des personnes résidant en France, soit plus de 8,6 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2013, c'est-à-dire disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (moins de 1000 euros par mois pour une personne seule). Et, depuis le début de la crise de 2008, le nombre de pauvres a augmenté d'environ 800 000. Le taux de pauvreté est particulièrement élevé chez les chômeurs (37 %) et les familles monoparentales (33 %).

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.

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 (6 points de PIB) qui revêt des situations diverses : une légère baisse aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et au Canada (entre - 1 et - 2 points de PIB), une faible augmentation dans la plupart des autres pays anglo-saxons (environ + 2 points en Irlande, Australie et États-Unis) ; au contraire, une très forte augmentation dans les pays du Sud de l'Europe (19 points en Italie, 17 en Grèce et environ 15 en Espagne et au Portugal), dans les pays asiatiques de l'OCDE (environ 10 points en Corée du Sud et au Japon) et certains pays scandinaves (14 points au Danemark et 8 en Finlande).

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB

	1975 1995 2013			2013			
	France			ALL	DNK	USA	OCDE*
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,7	4,8	8,4	9,5	26,1	9,8	8,8
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,0	2,5	1,8	2,7	2,2	2,9
Cotisations sociales salariés	3,0	5,7	4,1	6,2	0,0	2,7	3,3
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	11,3	6,5	0,0	3,1	5,2
Impôts sur les biens et services	11,6	11,6	10,8	10,2	15,4	4,4	11,0
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,8	3,8	0,9	1,8	2,9	1,9
Autres prélèvements	2,8	3,5	3,9	1,4	1,6	0,3	1,1
Total	35,1	41,7	44,8	36,5	47,6	25,4	34,2

* Moyenne non pondérée.

Source : OCDE.

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 se substituent aux dépenses privées des pays où les taux de PO sont bas.

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'IRPP et de la loi TEPA (défiscalisation des heures supplémentaires, hausse de l'abattement pour les donations et les successions, abaissement du bouclier fiscal et réforme de l'ISF). Entre 2008 et 2009, les taux de PO ont diminué de 0,9 point et atteint 41 % du PIB, en raison principalement de la baisse des recettes fiscales (notamment celles d'IS) liée à la récession et à certaines mesures temporaires de relance. Entre 2009 et 2015, ils se sont redressés de 3,7 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, la révision profonde des mesures de la loi TEPA, la hausse de la fiscalité locale et l'augmentation de la fiscalité écologique. Au final, sur la période 2010-2016, les mesures discrétionnaires de hausse de PO représenteraient 74 milliards d'euros. Les mesures sur les ménages augmenteraient de 66 milliards d'euros (3,1 points de PIB) et celles sur les entreprises de 8 milliards (0,4 point de PIB). Ainsi, le taux de PO sur les ménages atteindrait un plus haut historique alors que celui sur les entreprises reviendrait en 2016 à un niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008 [Plane et Sampognaro, 2015]. La très forte augmentation de la fiscalité sur les ménages depuis 2011 aurait

conduit à une augmentation des prélèvements directs (fiscaux et sociaux) de 1400 euros en moyenne par ménage depuis 2011.

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. Dans les années 1970 et la première moitié des années 1980, les taux de cotisations sociales ont considérablement augmenté. 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 2015.

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 représentent environ 20 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient encore 6 milliards d'exonérations liées à des mesures ciblées (publics, secteurs ou zones géographiques particulières). Et, à la suite de la remise du rapport Gallois fin 2012, le gouvernement a pris des mesures visant à réduire le coût du travail : tout d'abord en instaurant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui représente 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 3,5 SMIC. 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.

Par ailleurs, des 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 et l'allocation de parent isolé (API). Au 1^{er} janvier 2016, le gouvernement a mis en place 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 d'environ 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 (8,4 % du PIB contre plus de 9 % en Allemagne, près de 10 % aux États-Unis et 26 % 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.

En 2016, le gouvernement a mis en place une nouvelle baisse d'IRPP, par le bais de l'augmentation de la décote, pour un montant total de 2 milliards d'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 *et al.* [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 depuis 2011, 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. 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. Par ailleurs, la C3S, qui est une taxe sur le chiffre d'affaires rapportant à l'État près de 6 milliards d'euros, serait, dans le cadre du volet fiscal du Pacte de responsabilité, totalement supprimée à l'horizon 2017.

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 %. Les grandes entreprises (plus de 250 millions de chiffres d'affaires) devaient s'acquitter d'une surtaxe IS de 3,5 points, mais elle a été supprimée en 2016. En revanche, les TPE et certaines PME 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 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 %). 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 (151 milliards d'euros en 2015). 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 gouvernement 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

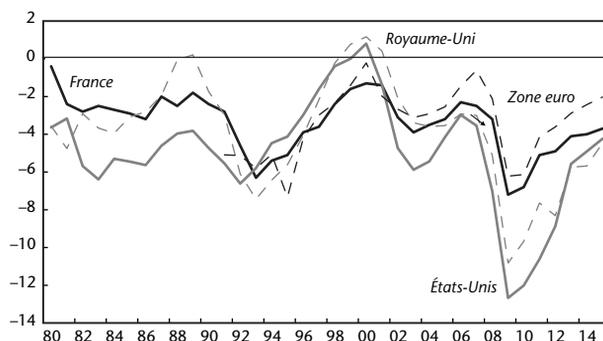
La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux, mais le TSCG oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques à moyen terme. Le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme et la dette 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 - 5,9 % en 1993 à - 0,3 % 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), supérieure à celle de l'Europe (2,7 %), 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 (2,5 % de PIB). De 2003 à 2007, la zone euro a réduit son déficit public de 2,6 points de PIB, se rapprochant de l'équilibre budgétaire en 2007 (- 0,6 % du 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 4,6 points de PIB en France, de 5,6 dans la zone euro, de 6,8 au Japon, de 7,8 au Royaume-Uni et de 9,1 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 3,6 points de PIB en France et de 4,2 points dans la zone euro de 2010 à 2015. Malgré des politiques budgétaires moins restrictives, les États-

Graphique 2. Les soldes publics

En % du PIB



Source : OCDE.

Unis et le Royaume-Uni ont réduit depuis 2010 leurs déficits publics plus fortement que les pays de la zone euro grâce à une croissance plus dynamique. Cependant, bien que les situations nationales soient relativement disparates dans la zone euro, le déficit public dans la zone était au niveau agrégé de 2,1 % du PIB en 2015, soit un niveau bien inférieur à celui des États-Unis et du Royaume-Uni (4,4 %) ou du Japon (5,4 %).

Repères bibliographiques

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

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

OCDE, *Panorama des pensions 2013*, décembre 2013.

PLANE M. et SAMPOGNARO R., « Baisse de la fiscalité sur les entreprises mais hausse de celle sur les ménages », *Blog de l'OFCE*, 22 octobre 2015.