

II / Analyse macroéconomique

1. La place de l'État dans l'économie

Mathieu Plane et Raul Sampognaro

En France, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 56,4 % du PIB en 2016, 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 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 les déficits publics, notamment par la baisse du poids des dépenses publiques. Depuis la crise des *subprimes*, le jeu des stabilisateurs automatiques et les politiques de relance mises en œuvre suite au déclenchement de la crise ont conduit à une forte augmentation du poids de celles-ci dans le PIB. Cette augmentation n'a pas été absorbée, en dépit de la politique budgétaire d'austérité menée au tournant de 2010. À plus long terme, la volonté de désendettement public et le vieillissement de la population font de la maîtrise des dépenses publiques, notamment de protection sociale, un des principaux enjeux pour les finances publiques.

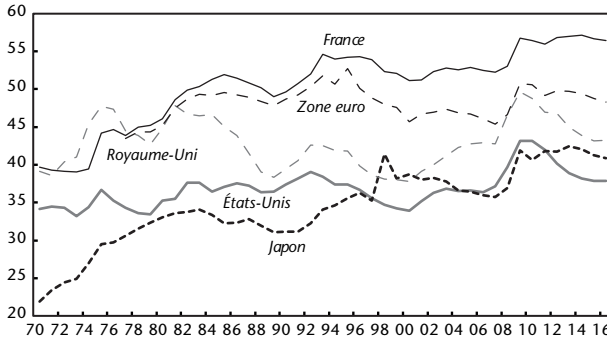
Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques

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 et 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, entamé dans les années 1980, s'est accéléré à partir de 1993, année où les dépenses ont atteint un point haut en France (54,6 % du PIB). De 1993 à 2007, la plupart des pays de l'OCDE ont réduit drastiquement leur part des dépenses dans le PIB (graphique 1). 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 2016, avec la crise économique, les dépenses publiques ont augmenté de 4,2 points de PIB en France, 2,6 dans la zone euro et 1,8 en moyenne dans l'OCDE. Et pourtant jamais les pays n'ont fait autant d'efforts de maîtrise de la dépense publique : dans le cas de la France, elle n'a crû que de 1,5 % en volume sur la période 2008-2016 (et seulement 1,1 % sur la période 2010-2016, contre 2 % 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. Ainsi, c'est le fort ralentissement de l'activité qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB depuis 2008 et non pas le relâchement de la dépense publique. 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 2017, la dépense publique devrait atteindre 53,5 % du PIB en 2020, soit encore 1,3 point de plus qu'en 2007.

La dette publique en France, au sens de Maastricht, est passée de 21 % du PIB en 1978 à 96,3 % en 2016, 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 1978-2016). 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 (58 % du PIB en 2015) et non financiers (88 % du PIB en 2015) détenus par

Graphique 1. Les dépenses publiques

En % du PIB



Sources : OCDE ; INSEE.

les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU¹ (134 % du PIB en 2015). La valeur nette du patrimoine des APU était de 12 % du PIB fin 2015, ce qui correspond à un actif net de 4 006 euros par habitant.

Depuis 2008, la dette publique, au sens de Maastricht, a augmenté fortement et a atteint 96,3 % du PIB en 2016, soit 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 32 points de PIB en huit ans. La dette publique nette des actifs financiers liquides (dépôts, crédits, titres de créance) était de 88 % du PIB en 2016 et elle a augmenté moins que la dette brute (30 points de PIB entre 2007 et 2016).

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

Les dépenses publiques de la France sont 8,1 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro (tableau 1). Le poids de la protection sociale (y compris la santé), à laquelle la France consacre 5,2 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro, explique en grande partie cet écart. 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 notamment d'une proportion de jeunes dans la population plus élevée que dans les autres pays et d'une dépense privée consacrée à l'enseignement très faible. En effet, la dépense totale par élève/étudiant en France n'est pas supérieure à celle de ses voisins européens, bien au contraire (Regard sur l'éducation de l'OCDE, 2016). Elle se situe dans la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne, et elle est inférieure à celle de nombreux pays européens (Autriche, Royaume-Uni, Suède, Belgique, Danemark, Pays-Bas...). Le plus grand dynamisme de sa démographie explique en partie que la dépense publique en logement (hors aides à la personne) et équipements collectifs soit supérieure en France à la moyenne de la zone euro. La France se caractérise aussi par un effort de défense et de sécurité supérieur à celui de ses voisins européens (0,5 point de PIB).

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2015

En % du PIB

	ALL	FRA	ITA	GBR	FIN	ZE
Services généraux	5,9	6,3	8,4	4,5	8,5	6,6
Défense	1,0	1,7	1,2	2,1	1,3	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,6	1,9	2,0	1,2	1,7
Affaires économiques	3,1	5,7	4,1	3,1	4,8	4,5
Protection de l'environnement	0,6	1,0	1,0	0,8	0,4	0,6
Logement et équipements collectifs	0,4	1,1	0,6	0,5	0,4	0,6
Loisirs, culture, cultes	1,0	1,3	0,7	0,7	1,5	1,1
Enseignement	4,2	5,4	4,0	5,1	6,2	4,7
Santé	7,2	8,1	7,1	7,6	7,2	7,2
Protection sociale (hors santé)	19,0	24,4	21,5	16,4	25,6	20,1
Total	44,0	56,6	50,4	42,8	57,0	48,5

Sources : Eurostat ; Insee.

Ainsi le niveau relativement élevé de la dépense publique en France s'explique principalement par la singularité de son modèle social, sa démographie vigoureuse et un budget consacré à la défense conséquent [Ducoudré *et al.*, 2017]. Enfin, la fonction « Affaires économiques », qui inclut les crédits d'impôts (CIR, CICE, ...) et autres niches fiscales et sociales, est supérieure de 1,2 point de PIB à la moyenne de la zone euro, ce qui constitue un trait caractéristique de la fiscalité française.

Le rôle de l'État en tant que producteur de biens et services 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 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 2015, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les administrations publiques étaient de 540 milliards d'euros (24,6 % du PIB), dont 116 milliards pour les seules actions cotées (5,3 % du PIB). Avec 81 entreprises relevant de son périmètre, l'Agence des participations de l'État est présente dans 4 secteurs d'activité (transports, énergie, services et finance, industrie) et la moitié de la valeur de son portefeuille est répartie sur seulement deux entreprises (EDF et Engie). Désormais, l'État joue également, dans certains secteurs stratégiques, un rôle de régulateur *via* des autorités autonomes.

Le rôle croissant de la protection sociale et des collectivités locales

La hausse du poids dans le PIB des dépenses publiques observée entre 1980 et 2016 (10 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). En 2016, la part des dépenses de l'État² (hors transferts entre administrations), stable, représente, en 2016, 35 % de la dépense publique totale contre 46 % pour celle des administrations de sécurité sociale et 19 % pour celles des APUL.

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

La forte croissance des dépenses des APUL est en partie due à la décentralisation et aux transferts de compétences des années 1980. De plus, en 2016, encore 50 % de l'investissement public était réalisé par les APUL et ce malgré la réduction de leurs dotations. 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 investit moins, il pilote néanmoins une partie de l'investissement local *via* les subventions qu'il verse : environ 30 % des revenus des collectivités locales proviennent des dotations de l'État et des transferts de recettes fiscales.

Au niveau agrégé, la quasi-totalité de la hausse de la dépense publique observée entre 1980 et 2016 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 0,7 point de PIB entre 1980 et 2016, avec l'augmentation de 76 points de PIB de l'endettement public. Malgré la hausse de 32 points de PIB de la dette publique observé depuis 2007, la baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a permis une diminution de 0,7 point de PIB de la charge d'intérêts. Celle-ci représente 1,9 point de PIB en 2016, soit le plus faible niveau depuis 1982, année où la dette publique était à 25 % du PIB. En juin 2017, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans est à un niveau historiquement bas de 0,5 %.

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites) a vu sa part dans le PIB augmenter peu entre 1980 et 2016 (0,2 point de PIB). Le poids de l'investissement public a diminué sur cette période de 0,7 point de PIB et se situait à 3,4 points de PIB en 2016.

La hausse considérable des dépenses sociales s'explique par la montée en puissance des régimes de retraite introduits après la Seconde Guerre mondiale, la forte demande de soins de santé — que le système parvient difficilement à réguler — et, dans une moindre mesure, la hausse du chômage.

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 (3,9 points de PIB) des pensions de retraite versées. Selon l'OCDE [2016], la pension nette moyenne issue des régimes obligatoires représente en France 68 % du salaire net moyen (légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui est à 63 %), soit moins qu'aux Pays-Bas (96 %) ou en Autriche (92 %), mais plus qu'au Royaume-Uni (29 %), aux États-Unis (45 %) où une partie importante des pensions est versée par des régimes privés. Afin de contrecarrer la dynamique des dépenses publiques pour les retraites, des multiples réformes ont été mises en œuvre (en 1993, 2003, 2010 et 2014). Toutefois selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2017, le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires reste déficitaire (de - 0,3 point de PIB en 2016). Aucun scénario économique du COR ne prévoit un retour à l'équilibre financier avant 2040.

Les dépenses publiques de santé se répartissent entre les prestations maladie (7,9 points de PIB en 2014), les prestations d'invalidité (1 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 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 2016, les dépenses de santé ont été maîtrisées. En particulier, depuis 2010, l'objectif national de l'assurance maladie (ONDAM) a été systématiquement respecté ou sous-exécuté. 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. Toutefois, malgré les efforts conséquents réalisés, le déficit de l'assurance maladie (- 4 milliards en 2016) a tout juste retrouvé son niveau d'avant crise en raison de la faible dynamique des recettes sociales engendrée par la crise. Dans le cadre de la campagne présidentielle, E. Macron a annoncé qu'il réaliserait 15 milliards d'économie sur la santé au cours du quinquennat.

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 socio-fiscal 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 (53 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés, et 46 % 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 socio-fiscal est donc importante, mais affecte peu les 60 % de ménages situés dans le milieu de l'échelle des revenus. Malgré un système fortement redistributif, 14 % des personnes résidant en France (8,8 millions de personnes) étaient considérées comme pauvres en 2014, c'est-à-dire disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (soit moins de 1 008 euros par mois). 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 (34 %).

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, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a 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 aux États-Unis) ; au contraire, une très forte augmentation dans les pays du sud de l'Europe (19 points en Italie, 18 en Grèce et environ 16 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 (10 points au Danemark et 8 en Finlande).

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB

	1975 1995 2015			2015			
	France			ALL	DNK	USA	OCDE*
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,7	4,8	8,6	9,9	25,4	10,7	8,6
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,0	2,1	1,7	2,6	2,2	2,9
Cotisations sociales salariés	3,0	5,7	4,3	6,2	0,0	2,8	3,3
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	11,3	6,6	0,0	3,1	5,5
Impôts sur les biens et services	11,6	11,6	10,8	9,7	13,8	3,8	10,4
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,8	4,1	1,1	2,0	2,7	1,9
Autres prélèvements	2,8	3,5	4,3	1,7	2,8	1,1	0,1
Total	35,1	41,7	45,5	36,9	46,6	26,4	32,7

* 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 celui de la Belgique et 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 le taux de PO est élevé, certaines prestations, notamment de protection sociale, se substituent aux dépenses privées des pays où le taux de PO est 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 2009 (41,9 %), notamment en raison des baisses successives de l'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 3,6 points de PIB sous la mise en place de plans de rigueur visant à réduire 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. Enfin, le taux de PO diminue légèrement depuis 2014 et s'établit à 44,4 % en 2016. En effet, depuis 2015, les mesures mises en place allègent la fiscalité après le choc fiscal de 2010-2014 décidé afin de diminuer les déficits et de respecter les engagements européens de la France. Au cours de la période 2011-2016, les nouvelles mesures en PO s'établissent à 70 milliards d'euros. Les mesures qui portent sur les ménages auraient augmenté de 50 milliards d'euros (2,2 points de PIB) et celles sur les entreprises de 3,5 milliard (0,2 point de PIB). Enfin, 13 milliards correspondent à des taxes payées à la fois par les

ménages et les entreprises, notamment liées à leur consommation énergétique [Sampognaro, 2016]. Ainsi, le taux de PO sur les ménages atteindrait un plus haut niveau 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 1 400 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 faible (notamment pour l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés) et une part des cotisations élevée, en particulier celles payées par les 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 salariales. La part des cotisations dans l'ensemble des ressources des administrations de la Sécurité sociale s'est nettement réduite, passant de 86 % en 1990 à 63 % en 2016.

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 particuliers). Et suite à la remise du rapport Gallois fin 2012, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) a été créé et représentera à partir de 2017 7 % 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 33 milliards d'euros (1,5 point de PIB) en 2017, soit l'équivalent du montant total des cotisations sociales patronales familiales. Dans le cadre de la campagne présidentielle, E. Macron a annoncé la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales et 0 % charges au niveau du SMIC, ce qui correspond à une baisse de 10 points des cotisations au niveau du SMIC.

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 les revenus d'assistance et ceux du travail. La mise en place du RSA, 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, la PPE et le RSA « activité » ont été fusionnés pour laisser place à la « prime d'activité ». La « prime d'activité » bénéficierait à 5,6 millions de personnes pour un montant d'environ 4 milliards d'euros. E. Macron a annoncé dans son programme présidentiel la revalorisation de 50 % de la prime d'activité.

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 (8,6 % du PIB contre environ 10 % en Allemagne et aux États-Unis et 25 % au Danemark). L'introduction de la CSG 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. E. Macron a annoncé l'augmentation de la CSG de 1,7 point sur l'ensemble des revenus (à l'exception des petites retraites et de ceux issus de l'assurance chômage) pour financer la baisse des cotisations salariales (santé et chômage) pour 3,15 points de salaire brut. 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 simplifié : 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, en 2015, la première tranche de l'IRPP (qui était à 6 %) a été supprimée, mais le seuil d'entrée de l'ex-deuxième tranche (à 14 %) a été abaissé de 11 900 à 9 700 euros. En 2016, une nouvelle baisse d'IRPP a été décidée, 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. 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 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 près de 73 milliards en 2016, soit une progression de 55 % en six 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. Par ailleurs, la C3S, qui est une taxe sur le chiffre d'affaires et qui rapportait près de 6 milliards d'euros en 2014, a été progressivement allégée, dans le cadre du pacte de responsabilité.

Les taux d'imposition des bénéficiaires 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 et définitivement supprimée en 2006. Le taux d'IS est actuellement de 33,3 %. Les TPE et certaines PME sont soumises à un taux de 15 % sur la tranche inférieure de leurs bénéficiaires fiscaux, et cette tranche a été étendue dans la loi de finances 2017 (jusqu'à 38 120 euros de résultat fiscal). Elle entérine également le passage progressif à un taux d'IS pour toutes les entreprises à 28 % en 2020. Enfin E. Macron a prévu d'abaisser le taux d'IS à 25 %.

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 %). 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 (154 milliards d'euros en 2016). Les taux appliqués ont varié à plusieurs reprises. En 1992, le taux dit normal était de 18,6 %, relevé à 20,6 %. En avril 2000, il est passé à 19,6 %. Il existe aussi des taux réduits de 5,5 %, sur certains produits (biens alimentaires, transports, cantines scolaires, livres, abonnements d'électricité et de gaz, certains travaux de rénovation des logements), et de 2,1 %, notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Afin de financer une partie du CICE, au 1^{er} janvier 2014, le taux normal de la TVA est passé de 19,6 % à 20 % et le taux intermédiaire de 7 % à 10 %.

Heurs et malheurs des finances publiques

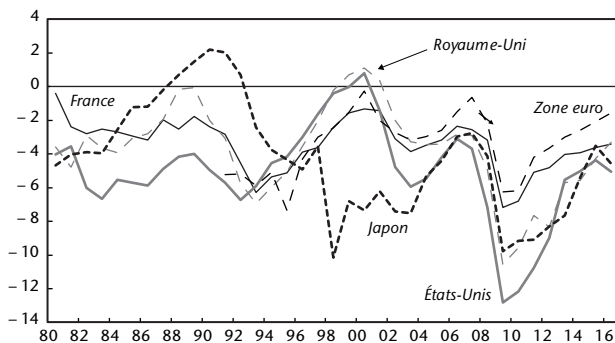
La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux, mais le TSCG oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques. Le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme et la dette publique 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 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 2,5 % du PIB en 2007. 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 (- 0,7 % 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 7,0 au Japon, de 7,7 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 3,7 points de PIB en France et de 4,7 points dans la zone euro de 2009 à 2016. Malgré des politiques budgétaires moins restrictives, les États-Unis et le Royaume-Uni ont réduit leurs déficits publics encore plus fortement que dans la

Graphique 2. Les soldes publics

En % du PIB



Source : OCDE.

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 1,6 % du PIB en 2016, soit un niveau bien inférieur à celui des États-Unis (5,0 %) et du Royaume-Uni (3,3 %) ou du Japon (4,6 %).

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 2017.

DUCOUDRÉ B., PLANE M. et SAMPOGNARO R., « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat ? », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 17, mai 2017.

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 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, 2016.

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

SAMPOGNARO R., « 2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages », *Blog de l'OFCE*, novembre 2016.