

FINANCES PUBLIQUES : VERS UNE NOUVELLE HAUSSE DE LA FISCALITÉ ?

Mathieu Plane¹

OFCE

Cet article apporte un éclairage sur les évolutions passées et à venir de la fiscalité en France. Après avoir analysé les caractéristiques et les grandes tendances du système français de prélèvements obligatoires, nous revenons sur les principales mesures fiscales prises au cours des dix années précédant la crise (législature du gouvernement Jospin et second mandat de Jacques Chirac) et essayons d'en évaluer l'impact sur la dynamique du déficit public. Dans une seconde partie, nous décryptons les décisions fiscales du mandat de Nicolas Sarkozy marquées dans un premier temps par la baisse de la pression fiscale, puis à la suite de la crise, par la conduite d'une politique de rigueur caractérisée par la hausse massive des prélèvements obligatoires. Enfin, après avoir comparé le rôle des prélèvements obligatoires au cours des différentes phases de réduction du déficit public, nous essayons de répondre à la question « doit-on s'attendre à une nouvelle hausse de la fiscalité ? ».

Mots clés : fiscalité, prélèvements obligatoires, finances publiques, France.

Du fait de la dégradation brutale des comptes publics et de la priorité donnée à un rétablissement rapide des finances publiques, la crise financière et ses conséquences économiques vont changer la donne en matière de fiscalité en France. La chute d'activité enregistrée depuis début 2008 a eu un impact massif sur les finances publiques. Le solde public s'est dégradé de 4,8 points de PIB entre 2007 et 2009 et la dette publique s'est alourdie de 20 points de PIB en seulement 4 ans. Sous la pression des marchés financiers et de la

1. Je tiens à remercier Gérard Cornilleau, Henri Sterdyniak et Xavier Timbeau pour leurs précieuses remarques et leurs commentaires utiles à l'élaboration de cet article.

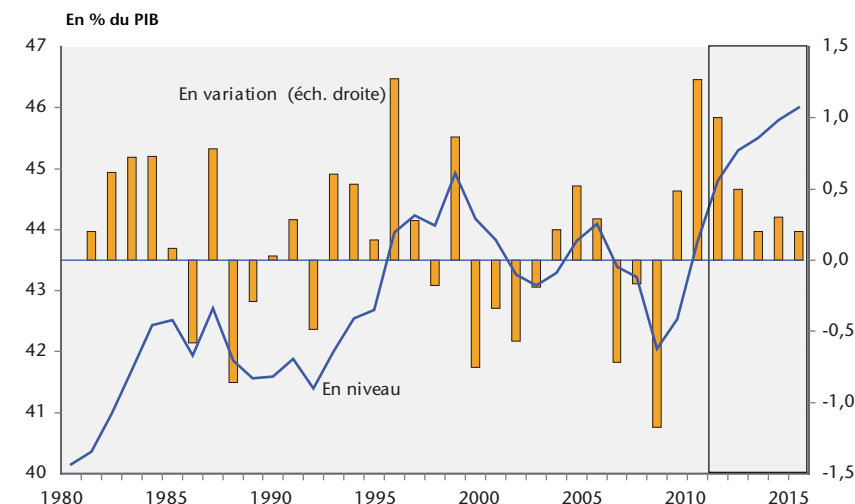
Commission européenne, la priorité a été donnée au rétablissement rapide des comptes publics dégradés par la crise, provoquant notamment l'affaîsissement des recettes fiscales. Pour respecter les engagements européens, le candidat sortant ainsi que le candidat socialiste à la présidentielle se sont fixés l'objectif de ramener le déficit public de 7,1 % du PIB en 2010 à 3 % en 2013, soit une réduction de 4,1 points en l'espace de trois ans, du jamais vu depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour ce faire, le levier fiscal a été et va continuer à être largement utilisé pour redresser les finances publiques, entraînant une hausse massive de la pression fiscale. Selon les chiffres du programme pluriannuel des finances publiques mis à jour à la suite des mesures du plan d'austérité de novembre 2011, le taux de prélèvements obligatoires (PO) augmenterait de près de trois points de PIB en trois ans, passant de 42,5% du PIB en 2010 à 44,8 % en 2012 et 45,3 % du PIB en 2013. En 2013, le taux de PO atteindrait un niveau historique, supérieur à celui de 1999 (graphique 1). La hausse de la pression fiscale entre 2010 et 2013 participerait à hauteur des deux tiers à la réduction du déficit structurel (dont plus de 90 % entre 2009 et 2012). Dans ce contexte économique de redressement rapide des comptes publics, la hausse de la fiscalité est donc au centre de la politique économique actuelle. Mais la voie empruntée jusqu'à présent a été davantage celle de l'accumulation d'une multitude de petites mesures fiscales (notamment réduction ou suppression d'un certain nombre de niches fiscales et sociales) que celle d'une grande réforme de l'ensemble du système fiscal. En tout état de cause, quelle que soit les stratégies budgétaires d'austérité retenues dans les trimestres qui viennent, elles ne seront pas sans impact sur la croissance et la dynamique du chômage à court et moyen terme.

1. Structure et évolution du système fiscal français sur longue période

Depuis le milieu des années 1970, le taux de PO a fortement augmenté en France (+7,5 points de PIB), soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (+5,6 points de PIB) qui revêt des situations diverses : une baisse aux Pays-Bas (-1,5 points de PIB), une faible hausse dans les pays anglo-saxons (+ 0,5 point de PIB aux États-Unis et +1 au Royaume-Uni) et au contraire une très forte augmentation dans les pays du Sud de l'Europe (+18 points de PIB

en Italie, +15 en Espagne et+ 13 en Grèce) et au Danemark (10 points de PIB). La fiscalité française est parmi les plus élevées de l'OCDE (tableau 1) mais reste inférieure à celle des pays scandinaves, notamment le Danemark et la Suède, et se situe à un niveau comparable à celui de la Belgique, de l'Italie et de l'Autriche. Cependant, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence. Outre la difficulté d'obtenir une mesure standardisée entre les pays, ces taux de prélèvements 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 (Timbeau, 2012).

Graphique 1. Évolution du taux de prélèvements obligatoires en France



Sources : INSEE, Programme pluriannuel des finances publiques du PLF 2012 rectifié en novembre 2011, calculs OFCE.

Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, la France se caractérise par une part des impôts dans les PO faible (notamment pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques) et une part des cotisations sociales élevées, en particulier celles des employeurs qui sont en France les plus importantes des pays de l'OCDE. 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. Puis ont suivi de

nouveaux allègements de charges pour les entreprises avec la mise en place des 35 heures. En 2010, les exonérations de charges au régime général pour les entreprises ont représenté 28,3 milliards d'euros (1,5 % du PIB) dont 20,7 milliards pour les exonérations de cotisations sociales patronales sur les salaires allant de 1 à 1,6 SMIC. Avec la mise en place de la « TVA quasi-sociale » prévue pour octobre 2012, le gouvernement poursuit cette logique de baisse du coût du travail, même si elle est moins ciblée sur les bas salaires. En supprimant intégralement les cotisations patronales « Famille » restant sur les salaires, les allègements de charges supplémentaires seront maximaux entre 1,6 et 2,1 SMIC (Heyer, Plane et Timbeau, 2012).

Par ailleurs, la création de la CSG en novembre 1990, en élargissant l'assiette des prélèvements sociaux aux revenus du capital et à certains revenus sociaux, a permis de diminuer les cotisations salariales et donc d'augmenter quelque peu les salaires nets sans accroître le coût pour les entreprises : la part des cotisations dans l'ensemble des ressources de la Sécurité sociale s'est nettement réduite, passant de 85 % en 1990 à 64 % en 2010. D'autres mesures ont cherché à augmenter les incitations financières à l'emploi. La baisse de l'IRPP sur les tranches les plus basses et la création de la PPE à partir de 1999, la mise en place du RSA – qui a été généralisé en 2009 – visaient à augmenter l'écart entre revenus d'assistance ou de remplacement et les revenus du travail.

Tableau 1. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB	FRA			DEU	DNK	USA	OCDE*
	1975	1995	2008				
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,8	4,9	7,6	9,6	25,2	10,0	8,9
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,1	2,9	1,9	3,3	2,0	3,5
Cotisations sociales salariés	3,1	5,8	4,0	5,8	1,0	2,9	3,1
Cotisations sociales employeurs	10,4	11,3	11,0	6,3	0,0	3,3	5,3
Impôts sur les biens et services	11,8	11,9	10,7	10,6	15,6	4,6	10,9
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,9	3,3	0,9	2,0	3,2	1,8
Autres prélèvements	3,0	3,8	3,7	1,3	1,0	0,3	1,1
Total	35,7	42,7	43,2	36,4	48,1	26,3	34,6

* moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 1965-2010.

Les recettes d'impôts sur les revenus des ménages qui comprennent l'IRPP et la CSG sont plus faibles en France que dans les autres pays (7,6 % du PIB en 2008 contre près de 10 % en Allemagne et aux États-Unis et 25 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte environ 50 % de plus que l'IRPP, a réduit l'écart. La CSG, prélevée à la source, a une assiette large et est proportionnelle au revenu, alors que l'IRPP est fortement progressif, familialisé, et a une assiette plus 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 plus 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 compte désormais quatre tranches imposables au lieu de six et intègre l'abattement de 20 %. Le taux de la tranche marginale supérieure est passé ainsi à 40 %. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, ce taux marginal est passé à 41 %. La loi de finances rectificative pour 2012 instaure provisoirement une surtaxe de 3 % sur les revenus fiscaux par part fiscale supérieurs à 250 000 euros et de 4 % pour ceux supérieurs à 500 000 euros. Cette surtaxe serait supprimée lorsque le déficit public sera revenu à un niveau inférieur à 3 % du PIB.

Le taux marginal de l'IRPP en France (hors surtaxe provisoire) est désormais inférieur à celui en vigueur dans nombre de pays comparables. Par ailleurs, le dernier rapport du Conseil des PO (mai 2011) a pointé le fait que l'IRPP a perdu de sa progressivité depuis 1998. La diminution de sa progressivité a particulièrement bénéficié aux ménages disposant de revenus élevés. Ces évolutions résultent principalement de l'évolution du barème, mais également de la réduction de son assiette et des autres dispositions permettant de réduire le montant effectivement dû d'IRPP via le recours à des niches fiscales. Les travaux de Landais, Piketty et Saez (2011) et de Bozio *et alii* (2012) mettent également en avant ce constat d'une assiette trouée de l'IRPP entraînant une dégressivité de l'impôt sur le revenu au-delà d'un certain seuil de revenu (visible pour les 1 % en haut de l'échelle des revenus et qui est plus marquée au-delà des 0,1 %). Dans le cadre de la politique budgétaire

taire de réduction du déficit public pour 2011 et 2012, le gouvernement a diminué d'environ 18 milliards d'euros le montant des niches fiscales (sur les 74 milliards estimés en 2010).

Du côté des entreprises, les impôts sur la production ont augmenté continuellement jusqu'à la fin des années 1990. À partir de 1999, ils ont baissé avec la suppression de la part des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (TP). Une première réforme de la TP visant à favoriser l'investissement a été votée dans la cadre de la Loi de finances 2006 et Nicolas Sarkozy est allé plus loin en la supprimant en 2010. La TP a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. Cette mesure, en allégeant la fiscalité des sociétés notamment industrielles, vise à renforcer la compétitivité des entreprises. En allégeant le coût du travail, la « TVA quasi-sociale » poursuit le même objectif même si les résultats à attendre sont controversés.

Au cours des dernières décennies, 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 à partir de 2001. En 2006, cette contribution a été définitivement supprimée. Les importantes fluctuations de recettes d'IS sont surtout la conséquence de la grande variabilité, due à la conjoncture, de l'assiette imposable. En revanche, les entreprises ne sont pas toutes égales face à l'IS. En utilisant pleinement les leviers de l'optimisation fiscale, les grandes entreprises de plus de 2 000 salariés ont un taux apparent d'IS de seulement 13 % (8 % pour les groupes du CAC 40) alors que les PME de moins de 20 salariés ont un taux de 30 % (Conseil des prélèvements obligatoires, 2009).

La TVA est l'impôt qui rapporte le plus de recettes à l'État (132 milliards d'euros en 2011 contre 51 milliards pour l'IRPP et 39 milliards pour l'IS). Les taux appliqués ont varié à plusieurs reprises. En 1992, le taux dit « normal » était de 18,6 %. En 1995, le gouvernement Juppé l'a relevé à 20,6 %. Depuis avril 2000, il est de 19,6 %. Il existe aussi des taux réduits à 5,5 % sur les biens et services dits de « première nécessité » et à 2,1 % notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Depuis le début de l'année 2012, la plupart des produits et services auparavant soumis au taux réduit de 5,5 %

sont désormais taxés à 7 % (produits alimentaires, transports, cantines scolaires, livres, abonnements d'électricité et de gaz, travaux de rénovation et d'entretien des logements). Depuis le 1^{er} juillet 2009, le taux de TVA dans la restauration est passé de 19,6 % à 5,5 % de façon à être aligné sur le taux pratiqué dans la restauration à emporter. Depuis le 1^{er} janvier 2012, il est passé à 7 %.

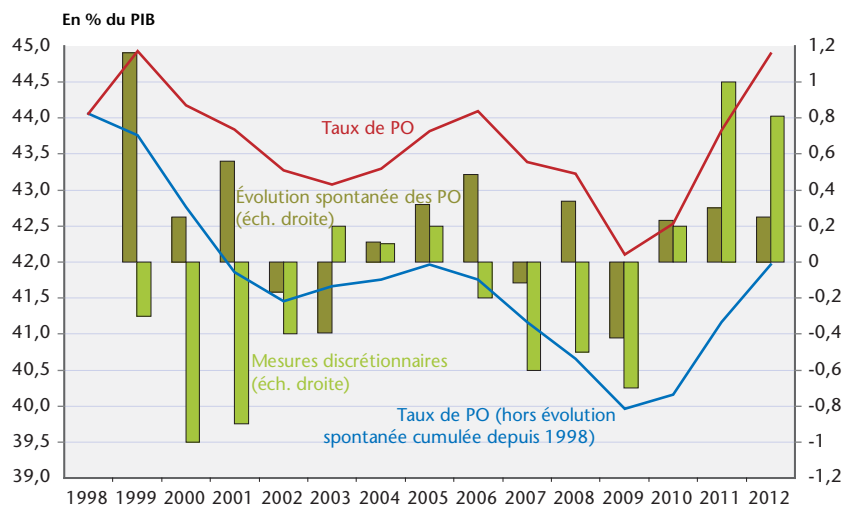
2. 1998-2007 : une décennie de baisse de la fiscalité

Au cours des dix années précédant la crise entamée en 2008, les allègements successifs de fiscalité ont entraîné une baisse tendancielle des taux de prélèvements obligatoires (PO). La pression fiscale a diminué de 0,8 point de PIB entre 1999 et 2007, sous l'effet des mesures d'allègements fiscaux décidées par les différents gouvernements. Mais, cette baisse de la pression fiscale a été en partie masquée par la forte croissance spontanée des recettes fiscales, supérieure au PIB sur la période 1999-2007 (0,3 point de PIB par an en moyenne), notamment en raison de la forte valorisation des actifs sur cette période (Allègre, Plane et Timbeau, 2012) (l'actif net des ménages est passé de 4,9 fois leur RDB annuel en 1998 à 7,8 en 2007). Si l'on neutralise cet effet et si l'on se concentre uniquement sur les mesures discrétionnaires relatives aux PO, on s'aperçoit que la baisse de la fiscalité sur la période 1999-2007 a été plus prononcée que ce que révèle l'évolution de l'indicateur de taux de PO (graphique 2). La baisse des prélèvements liée aux mesures discrétionnaires aurait été de 2,9 points de PIB sur la période 1999-2007, soit l'équivalent de 59 milliards d'euros de 2012 (tableau 2).

Sur la période 1999-2007, avec une croissance moyenne de 2,2 % en volume, (légèrement supérieure à son rythme potentiel évalué à 2% sur la même période selon l'OCDE mais dans un contexte de retour au plein-emploi qui justifiait une croissance plus rapide que le potentiel), se pose alors la question de l'opportunité de réduction des PO, notamment ceux concernant les impôts les plus progressifs comme l'IRPP. Pour évaluer l'impact de la baisse discrétionnaire des taux de PO sur le solde public, de près de 3 points de PIB de 1999 à 2007, nous avons effectué deux simulations simples, l'une avec un multiplicateur de 1 à court terme et de 0,5 à long terme (10 ans), l'autre avec un multiplicateur à 0,5 à

court terme et 0 à long terme. Selon nos simulations, dans la variante où les impôts ont le moins d'impact sur la croissance (*i.e.* avec des multiplicateurs budgétaires faibles), le solde public aurait atteint, sans baisse discrétionnaire des PO, l'équilibre en 2001 et 2007 (contre un déficit public effectif de 1,6 % du PIB en 2001 et 2,7 % en 2007). Dans la variante avec un multiplicateur budgétaire plus élevé, le déficit public aurait été, sans baisse discrétionnaire des PO, de 0,5 % du PIB en 2001 et de 0,9 % en 2007. Dans tous les cas, la France se serait située en 2007 à un niveau proche de la moyenne de la zone euro (-0,6 % du PIB), lui permettant de disposer, au prix d'un chômage un peu plus élevé, de marges de manœuvres pendant la crise, limitant les effets pro-cycliques des politiques budgétaires qui visent à réduire rapidement le déficit public structurel avec un écart de production très négatif².

Graphique 2. Décomposition du taux de PO en France



Sources : Calculs OFCE, INSEE, MINEFI.

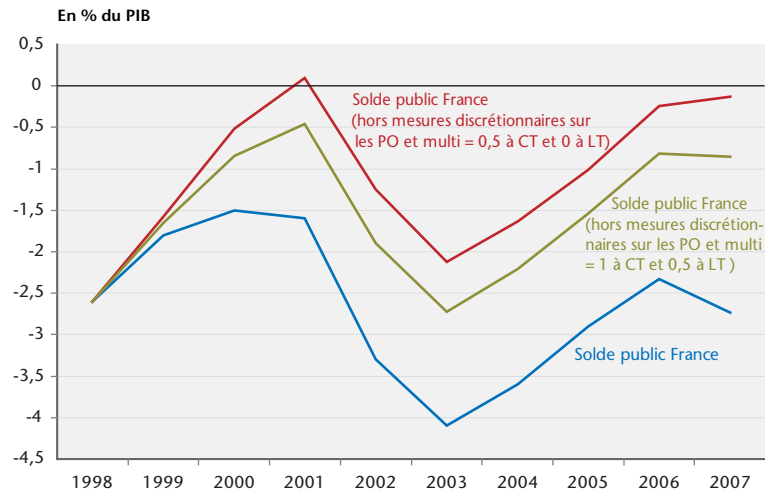
2. Selon les perspectives économiques de l'OCDE de décembre 2011, l'*output gap* de la France se situerait à -4,5 % du PIB en 2012, soit un déficit d'activité jamais enregistré depuis la Seconde Guerre mondiale.

Tableau 2. Décomposition du taux de prélèvements obligatoires en France

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1999-2007	2008-2012	1999-2012
Variation du taux de prélèvements obligatoires dont	0,9	-0,8	-0,3	-0,6	-0,2	0,2	0,5	0,3	-0,7	-0,2	-1,1	0,4	1,3	1,0	-0,7	1,4	0,8
Évolution spontanée	1,2	0,2	0,6	-0,2	-0,4	0,1	0,3	0,5	-0,1	0,3	-0,4	0,2	0,3	0,2	2,2	0,6	2,9
Mesures discrétionnaires	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,6	-0,5	-0,7	0,2	1,0	0,8	-2,9	0,8	-2,1

Sources : calculs OFCE, INSEE, MINEFI.

Graphique 3. Solde public effectif et simulations



Sources : INSEE, calculs OFCE.

2.1. La législature du gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002)

À partir de 1993, la volonté de respecter les critères de Maastricht (déficit inférieur à 3 % du PIB) a guidé, pour l'essentiel, les hausses d'impôts décidées au milieu des années 1990. De 1993 à 1997, les taux de PO ont en effet augmenté de 2,8 points de PIB. Puis, au tournant des années 1990-2000, une fois l'objectif de déficit public atteint, le dynamisme des rentrées fiscales induit par la croissance économique a permis au gouvernement Jospin de revenir sur une partie des hausses passées : après le niveau record atteint en 1999 (44,9 % du PIB), les prélèvements ont baissé de 1,1 point de PIB en l'espace de deux ans mais le dynamisme de recettes fiscales a masqué une baisse beaucoup plus marquée de la pression fiscale liée aux mesures discrétionnaires (1,9 points de PIB de 1999 à 2001).

Au cours des cinq années de gouvernement Jospin, de 1997 à 2002, les baisses discrétionnaires de prélèvements ont représenté environ 30 milliards d'euros de l'époque, soit 2,2 points de PIB (tableau 2). Ces baisses se concentrent sur la période 1999-2002. La principale mesure pour les ménages a été la réduction de l'IRPP (0,5 point de PIB) et la création de la Prime pour l'Emploi (PPE) (0,2 point de PIB) (tableau 3). L'ensemble a entraîné une baisse moyenne de 1,5 point du taux moyen d'IRPP sur le total des

revenus fiscaux, celui-ci passant de 7,3 % en 2000 à 5,7 % en 2002, soit une baisse de 20 % de l'IRPP.

Par ailleurs, durant la législature du gouvernement Jospin, les baisses de TVA ont représenté 0,7 point de PIB, un peu plus de la moitié de celles-ci étant liées à la diminution de 1 point du taux de TVA normal en 2000 (après la hausse de 2 points du taux TVA en 1995), le reste étant dû à la mise en place d'un taux de TVA réduit pour les travaux dans le logement ainsi que pour certains biens et services (abonnements EDF/GDF, appareillages d'handicapé, ...).

Pour les entreprises, les baisses de prélèvements de 1997 à 2002 proviennent principalement de la réforme de la taxe professionnelle (0,3 point de PIB), des allègements de charges patronales accordées dans le cadre de la réduction du temps de travail (0,3 point de PIB), de la quasi-suppression de la surtaxe de 10 % d'IS pour les grandes entreprises et de la baisse du taux d'IS pour les PME (0,2 point de PIB).

2.2. Le second mandat de Jacques Chirac (2002-2007)

Le second mandat de Jacques Chirac est marqué également par une baisse des PO (-0,5 point de PIB), dont 0,8 point de PIB est lié à des mesures discrétionnaires. Les principales mesures sont intervenues à la fin de son mandat en 2007 (-0,6 point de PIB). Ce mandat a été marqué par l'objectif que s'était fixé le gouvernement de l'époque de réduire l'IRPP d'un tiers sur cinq ans. L'IRPP (y compris la PPE) a été réduit de 0,6 point de PIB de 2002 à 2007, en particulier dans le cadre de la réforme fiscale du gouvernement Villepin de 2007 avec la simplification du barème ainsi que sa refonte (Hagneré, Plane et Sterdyniak, 2005). Au total sur l'ensemble du mandat, la baisse de l'IRPP (y compris PPE) a représenté 20 % de son montant. Ce mandat a également été marqué par la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle (0,2 point de PIB) ainsi que la baisse de l'IS avec la suppression de la contribution additionnelle, de l'imposition des plus-values à long terme et de l'extension du crédit impôt-recherche (0,14 point de PIB). En revanche, la hausse des prélèvements sociaux (hausse des cotisations Unedic en 2003, de la CSG et de la C3S dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie en 2005, des régimes complémentaires de retraite des fonctionnaires en 2005, des cotisations retraites à la CNAV en

2006, ...) a conduit à une hausse des PO de 0,36 point de PIB pour les ménages.

Tableau 3. Principales mesures fiscales décidées entre 1997 et 2007

En % du PIB			
	Législature Gouvernement Jospin (1997-2002)	Second mandat Jacques Chirac (2002-2007)	Total (1997-2007)
Total	-2,16	-0,76	-2,92
IRPP	-0,52	-0,47	-0,99
PPE	-0,17	-0,12	-0,30
TVA	-0,67	0,0	-0,67
IS	-0,19	-0,14	-0,33
Cotisations sociales salariés (y compris CSG)	0,00	0,36	0,36
Cotisations sociales patronales	-0,30	-0,02	-0,33
Taxe professionnelle	-0,28	-0,19	-0,47
DMTO	-0,10	0,0	-0,10
DMTG		-0,06	-0,06
Autres (TIPP, bouclier fiscal, vignette auto, taxe sur le tabac...)	0,01	-0,11	-0,10

Sources : Minefi, Rapports sur les prélèvements obligatoires 2001, 2002...2008, PLF 2001, 2002...2008, calculs OFCE.

3. Bilan fiscal du mandat de Nicolas Sarkozy

Jamais un mandat n'a été aussi riche en mesures fiscales. Si Nicolas Sarkozy a été élu avec notamment l'objectif déclaré de réduire la fiscalité, la crise économique et financière a changé largement la donne en matière fiscale. Au final, le mandat de Nicolas Sarkozy se caractérise d'une part par des baisses de prélèvements en début de mandat (loi TEPA, réforme de la taxe professionnelle, TVA allégée sur la restauration, ...) et de l'autre côté une multitude de hausses de PO visant à combler le déficit public (réduction des niches fiscales, hausse des prélèvements sur les revenus du capital, ...). Sur l'ensemble du mandat (2007-2012), l'augmentation des prélèvements a été supérieure aux baisses. Entre 2007 et 2012, le taux de PO augmenterait de 1,4 point de PIB, dont 0,8

point (l'équivalent de 16 milliards d'euros) serait directement lié aux mesures prises par le gouvernement (tableau 2). Le mandat de Nicolas Sarkozy peut se décomposer en trois grandes étapes.

La première a été celle de la loi Travail, Emploi, Pouvoir d'Achat (TEPA) votée en juillet 2007 (défiscalisation des heures supplémentaires, allègement des droits de succession et donation, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier, bouclier fiscal) avec l'objectif affiché de réduire la pression fiscale. Cette loi a connu une montée en charge en 2008 et 2009 pour un coût estimé en 2011 à environ 10 milliards d'euros (tableau 4).

La deuxième partie a été celle de la crise de 2009 au cours de laquelle le gouvernement a mis en place un plan de relance de l'économie comprenant un volet important sur les prélèvements (pour un montant d'environ 13 milliards d'euros) avec des mesures provisoires de trésorerie pour les entreprises (remboursements anticipés d'IS, de TVA, ...) et des mesures temporaires de baisse d'impôt et de cotisations sociales (IRPP, allègements de charges pour les nouvelles embauches dans les très petites entreprises, ...). Par ailleurs, la montée en charge de la loi TEPA a continué à diminuer les PO en 2009 (1,8 milliard). En revanche, dans le même temps, le gouvernement a pris des mesures visant à augmenter la pression fiscale, que ce soit pour financer le RSA (1,5 milliard), l'audiovisuel public (0,5 milliard) ou en augmentant les prélèvements sur les organismes complémentaires de santé (1,1 milliard). Au total, la baisse des PO a été de 13,2 milliards d'euros en 2009 en quasi totalité en raison de la mise en place du plan de relance (seulement 0,5 milliard hors plan de relance).

En 2010, la hausse des PO est due à la non reconduction de la plupart des mesures prises pendant la crise, contribuant ainsi automatiquement à augmenter les prélèvements de 11 milliards d'euros. En revanche, l'année 2010 est marquée par une seconde grande réforme du quinquennat, celle de la taxe professionnelle, qui a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE). Avec la suppression immédiate de l'assiette « équipements et biens mobiliers », l'effet temporaire favorable pour la trésorerie des entreprises s'élèverait en 2010 à 7,8 milliards d'euros du fait des décalages dans le remboursement des dégrèvements au titre du plafonnement de la TP sur la valeur ajoutée perçue pour l'année

2009. Cet effet temporaire s'est résorbé en grande partie en 2011, augmentant mécaniquement la pression fiscale des entreprises d'environ 3 milliards d'euros en 2011. En régime de croisière, selon la [note du Sénat](#) de mars 2012, le coût budgétaire de cette réforme est évalué à 4,5 milliards d'euros. Enfin, le gouvernement a baissé le taux de TVA dans la restauration de 19,6 % à 5,5 % pour un coût budgétaire de 1,5 milliard en 2010 (3 milliards en année pleine).

La troisième partie du mandat de Nicolas Sarkozy est celle du tournant de la rigueur, en 2011 et 2012. La violente chute de l'activité et les plans de relance ont conduit à une hausse de 4,2 points de PIB du déficit public entre 2008 et 2009, celui-ci atteignant 7,5 % du PIB en 2009. En 2010, malgré la fin d'une grande partie des mesures de relance, le déficit public était encore à 7,1 % du PIB. Sous la pression des marchés financiers et de la Commission européenne, le gouvernement s'est fixé comme objectif de ramener le déficit public à 3% du PIB en 2013.

Tableau 4. Impact des principales mesures fiscales de 2008 à 2012

En milliards d'euros					
	2008	2009	2010	2011	2012
Total (y compris mesures de relance)	-9,7	-13,2	3,9	20,0	16,5
Total (hors mesures de relance)	-9,7	-0,5	-7,1	16,4	16,5
Loi TEPA	-7,6	-1,8	-0,5	-0,4	2,3
Heures supplémentaires	-4,2				
dont : IRPP	-0,2	-0,7			
Cotisations sociales salariés	-3,3				
Cotisations sociales employeurs	-0,7				0,7
DMTG	-2	-0,1	-0,1		0,9
Crédit Impôt Intérêts Emprunt	-0,2	-1	-0,4	-0,4	
ISF + bouclier fiscal	-1,2				0,7
Autres mesures durant le mandat	-4,3	2,3	-6,8	7,2	4,6
Contribution Hauts revenus				0,4	0,2
Cotisation patronale à l'AGS			0,7		
Crédit Impôt Recherche	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5	
Désindexation barème IRPP, ISF et DMTG					1,7
Écotaxes et dispositifs écologiques		0,6	0,2	0,7	0,7
Financement Audiovisuel public		0,5			
Taxation revenu du capital (financement RSA)		1,5			

Tableau 4 (suite). Impact des principales mesures fiscales de 2008 à 2012

En milliards d'euros					
	2008	2009	2010	2011	2012
Hausse contribution organismes complémentaires de santé		1,1	0,3		0,8
Hausse cotisations AT-MP et retraite fonctionnaires				0,7	0,3
Hausse taux impôts locaux			1	1,1	
IS (limitation du report, suppression du BMC...)				0,7	1,1
Majoration exceptionnelle IS grandes entreprises					1,1
Réforme barème ISF					-1,9
Suppression IFA		-0,3	-0,6	0,2	
Taux réduit IS plus values à long terme	-1			0,2	
Taxe professionnelle	-2,9	-0,5	-7,8	3,1	-0,4
Taxe systémique banques				0,5	0,1
Taxes sur le tabac, alcool et boissons sucrées				0,1	0,9
Niches fiscales et sociales	1	-1,1	-0,5	9,2	9,1
Annualisation et réduction allègements charges patronales				2,6	
Taxation stocks options, AT-MT, départ retraite, retraites chapeaux, Indemnités Journalières	1			0,2	0,2
Hausse des prélèvements sociaux et du PFL (épargne salariale, revenus du capital...)		0,4	0,4	0,8	2,1
Réforme taxation plus-values immobilières				0	2
Révision modalités déclaration IRPP + Rabot général niches			0,3		0,9
Suppression crédit d'impôt dividendes				0,6	0,2
Suppression taux TVA réduit <i>triple play</i>				1,1	
Taxation Contrats d'Assurance			0,3	3,5	1,1
CSG				0,1	0,8
TVA Restauration		-1,5	-1,5		
Création taux TVA intermédiaire à 7 %					1,8
Autres niches fiscales et sociales				0,3	0,1
Autres	1,1	0,7	0,4	0,5	0,1

Sources : MINEFI, Rapports sur les prélèvements obligatoires 2001, 2002...2008, PLF 2001, 2002...2008, calculs OFCE.

Afin d'atteindre cette cible « coûte que coûte », en-dehors de toute considération conjoncturelle, le gouvernement a relevé massivement la pression fiscale, privilégiant la suppression ou la réduction de nombreuses niches fiscales et sociales et la hausse d'impôts divers plutôt que d'engager une vaste réforme fiscale. Au

total, les mesures fiscales, hors plan de relance, devraient conduire à une augmentation des PO de 33 milliards d'euros sur deux ans (30 milliards si l'on enlève l'effet du contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle), réparties équitablement entre 2011 et 2012. Les seules mesures de réduction des niches fiscales et sociales contribueraient à la baisse du déficit public à hauteur de plus de 18 milliards d'euros (sur les deux ans). En 2011, elles représentent plus de 9 milliards d'euros : 3,5 milliards avec la taxation des sociétés et contrats d'assurance, 2,6 milliards pour l'annualisation et la réduction des allègements de charges patronales, 1,1 milliard avec la suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites *triple play*, 0,8 milliard de hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et l'épargne salariale ainsi qu'une hausse du taux de prélèvement forfaitaire libérateur, 0,6 milliard avec la suppression du crédit impôt dividendes,... En 2012, la réduction des niches représenterait également environ 9 milliards d'euros : réforme de la taxation de la résidence secondaire (2 milliards), augmentation du taux de TVA réduit (1,8 milliard), révision des modalités de déclaration de l'IRPP et rachat général (0,9 milliard), suppression ou réduction des dérogations en matière de CSG (0,8 milliard).

D'autres mesures, hors niches fiscales et hors contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle, ont contribué à augmenter la pression fiscale pour un montant de près de 9 milliards en 2011 et 2012. Les plus emblématiques sont celles liées à la révision de certaines mesures contenues dans la loi TEPA pour un montant de 2,3 milliards d'euros (suppression des exonérations de cotisations patronales pour les heures supplémentaires, hausse des droits de succession et donation, suppression du bouclier fiscal). Certaines mesures relèvent du plan du 7 novembre 2011 (Plane, 2011) : 1,8 milliard sont liés à la désindexation du barème de l'IRPP, l'ISF et des droits de succession et donation et 1,1 milliard en raison d'une majoration exceptionnelle d'IS pour les grandes entreprises. Enfin, dans le cadre du PLF 2011 et 2012, d'autres mesures représentant 3,5 milliards d'euros ont été décidées (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, réforme de l'IS, taxe systémique sur les banques, hausse des taxes sur l'alcool, tabac et boissons sucrées, ...). Enfin, la principale mesure de baisse des PO en 2011 et 2012 est liée à la réforme de l'ISF pour un coût budgétaire de 1,9 milliard d'euros.

4. Doit-on s'attendre à une nouvelle hausse de la fiscalité ?

Entre 2009 et 2012, la baisse prévue du déficit public de 3 points de PIB est due principalement à la hausse des PO. En effet, en augmentant de 2,8 points de PIB sur la même période, ceux-ci contribueraient à plus de 90 % à la réduction du déficit au cours des trois dernières années (tableau 5). Cette amélioration du solde public est pour 50 % due à la fin des mesures fiscales du plan de relance et au dynamisme spontané des recettes fiscales au PIB. 43 % de la baisse du déficit entre 2009 et 2012 sont liés aux mesures discrétionnaires prises par le gouvernement, dont 30 % pour les seules mesures concernant les niches fiscales et sociales.

Tableau 5. Variation du solde public et des taux de PO par composante sur la période 2009-2012

En points de PIB	
Variation solde public	3,0
Variation taux de PO (contribution en % à la baisse du déficit)	2,8 (93 %)
<i>Mesures discrétionnaires</i>	1,3 (43 %)
<i>Fin mesures du plan de relance</i>	0,7 (23 %)
<i>Élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB</i>	0,8 (27 %)

Sources : INSEE, MINEFI, calculs OFCE.

Cette forte augmentation des taux de PO sur une courte période est-elle exceptionnelle ou un élément récurrent des phases d'ajustement budgétaire ? Rappelons tout d'abord que depuis 1959, date des premiers chiffres publiés par l'INSEE, jamais la France n'a connu une réduction des déficits publics aussi importante et aussi rapide. Au cours du dernier demi-siècle, la France a connu quatre épisodes de réduction du déficit public (de 1975 à 1979, de 1986 à 1989, de 1993 à 2000, de 2003 à 2006). Ces périodes présentent des caractéristiques communes. Premièrement, le rythme annuel moyen de réduction du déficit public est proche : compris entre 0,5 point de PIB et 0,7 point de PIB par an (tableau 6). Deuxièmement, la réduction du déficit public s'est toujours produite pendant des périodes de forte croissance, la conjoncture favorable permettant de réduire le déficit public conjoncturel en moyenne entre 0,1 et 0,9 point de PIB par an. Troisièmement, les périodes d'amélioration du solde public ont, à l'exception de la fin de la décennie 1980, été permises également par une réduction modérée

du déficit structurel : celle-ci a été comprise en moyenne entre 0,1 et 0,4 point de PIB par an. Au cours de ces différentes phases, la réduction s'est faite principalement grâce à la hausse des taux de prélèvements obligatoires (PO). Au cours des deux dernières phases d'ajustement budgétaire (1993-2000 et 2003-2006), la hausse de la pression fiscale a contribué à hauteur de 75 % à la réduction du déficit structurel.

Tableau 6. Contribution des différentes composantes à la réduction du déficit public français

En points de PIB, en moyenne annuelle

	1975-1979	1986-1989	1993-2000	2003-2006	2009-2013*
Variation solde public (1+2+3+4)	0,6	0,5	0,7	0,6	1,1
Effet structurel (1) dont	0,1	-0,2	0,4	0,4	1,4
Taux de PO	0,9	-0,1	0,3	0,3	0,9
Dépenses primaires	-0,8	-0,1	0,2	0,0	0,5
Effet conjoncturel (2)	0,9	0,8	0,3	0,1	-0,1
Charge d'intérêts (3)	-0,1	0,0	0,1	0,1	-0,2
Recettes non fiscales (4)	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,0
Croissance effective (a)	3,9	3,7	2,6	2,2	1,4
Croissance spontanée** (a) + (2)	4,0	3,6	3,1	2,6	2,8
Croissance potentielle	2,5	2,1	2,3	1,8	1,5

* Programme pluriannuel des finances publiques du PLF 2012 rectifié en novembre 2011.

** Le multiplicateur budgétaire à court terme est supposé égal à 1.

Sources : Calculs OFCE, INSEE, MINEFI.

L'objectif de retour à 3 % du PIB du déficit public entre 2009 et 2013 nécessite une amélioration du solde public sans précédent (1,1 point de PIB par an sur quatre ans et 1,4 point en moyenne entre 2010 et 2013), rythme deux fois plus élevé que lors des périodes précédentes de réduction. Cette réduction serait intégralement d'origine structurelle (amélioration du solde public structurel de 1,4 point de PIB par an en moyenne), soit un effort budgétaire 3,5 fois plus important que ceux des deux périodes précédentes (période 1993-2000 et 2003-06). Cette impulsion budgétaire serait pour les deux tiers liée à la hausse des PO, le tiers restant étant dû à un rythme de croissance des dépenses publiques inférieur à celui de la croissance potentielle de l'économie, soit une répartition assez proche de ce que l'on a pu observer sur la période 1993-2000 et 2003-2006. En revanche, ce rythme de hausse des PO (0,9 point par

an) est trois fois supérieur à celui observé lors des deux phases d'ajustement budgétaire précédentes (1993-2000 et 2003-2006). Cette augmentation est équivalente à celle enregistrée sur la période 1975-79. Mais au milieu des années 1970, outre un niveau initial de taux de PO beaucoup plus bas (35,7 % du PIB en 1975 contre 42,1 % en 2009), cette hausse a été largement compensée par une accélération des dépenses publiques primaires, atténuant très largement les effets de l'austérité liée à la forte augmentation de la pression fiscale.

5. Pour conclure...

La politique d'austérité, largement appuyée par la hausse de la pression fiscale, pose deux grandes questions. Premièrement, comme l'indique le tableau 5, le rebond spontané des assiettes fiscales et la fin des mesures de relance expliquent la moitié de la hausse des PO entre 2009 et 2012. Au-delà de cette date, les gains à attendre de la hausse spontanée du ratio des recettes fiscales au PIB seront désormais très faibles. La hausse des PO que pourrait mettre en œuvre le futur gouvernement ne pourrait résulter que de mesures discrétionnaires supplémentaires. Dans un contexte de hausse du chômage, sera-t-il possible de générer un nouveau choc fiscal d'ampleur sans faire plonger la France dans une nouvelle crise ? La volonté de réduire les déficits publics uniquement par des ajustements structurels pèse sur la dynamique de croissance et de chômage. De plus, les hausses de PO les moins douloureuses pour l'activité, notamment par le biais de la réduction des niches fiscales, se font désormais rares. Si l'objectif de ramener le déficit public à 3 % du PIB dès 2013 est tenu « coûte que coûte », il sera donc difficile d'éviter une chute d'activité en France (OFCE, DAP 2012). En effet, dans un contexte où *l'output gap* est très largement négatif (Creel, Heyer et Plane (2010)), les marges de manœuvre de la politique monétaire sont faibles et les mesures d'austérité sont généralisées à nos principaux partenaires commerciaux, les multiplicateurs budgétaires sont élevés et les politiques de forte restriction budgétaire peuvent ainsi faire basculer la France dans la récession.

Deuxièmement, si cet engagement sous contrainte est respecté quel que soit le contexte économique, il faut faire en sorte d'utiliser

les outils de politique économique ayant les multiplicateurs budgétaires les plus faibles. Or, selon un article récent signé par des économistes issus de banques centrales européennes et américaines, de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI (Coenen G., Erceg C. J., Freedman C. *et al.*, 2012), le multiplicateur à court terme est plus élevé (supérieur à l'unité dans le cas d'une politique monétaire accommodante) si l'instrument budgétaire porte sur les dépenses publiques (investissement public, consommation publique, transferts ciblés) plutôt que sur la fiscalité (TVA, taxes sur les revenus du travail, taxes sur les revenus des entreprises) (0,6 en moyenne avec un effet plus faible pour les taxes sur les revenus des entreprises). Une hausse de la fiscalité, notamment par le bais d'une augmentation des impôts les plus progressifs comme l'IRPP largement raboté au cours de la dernière décennie ainsi que d'un élargissement de l'assiette de l'IS pour les grandes entreprises, ne serait donc pas sans effet sur la croissance mais serait moins coûteuse en termes d'activité et d'emploi qu'une politique de réduction brutale et aveugle de la dépense publique. Une hausse ciblée de la fiscalité sur les hauts revenus pèserait donc peu sur la croissance mais les recettes générées en points de PIB ne seraient pas à la hauteur de l'enjeu budgétaire. Etendre la hausse de la fiscalité à une base fiscale plus large rapporterait davantage de recettes fiscales mais cette politique serait également plus risquée en termes d'impact sur le PIB et d'emploi. Il n'y a donc pas de solution miracle dans l'arbitrage déficit public/chômage. Seule une croissance dynamique, comblant les retards de production accumulés au cours de la crise, permettrait de réduire à la fois le déficit public et le déficit d'emploi. Une planification à moyen terme des ajustements budgétaires au sein des pays de la zone euro, en tenant compte du cycle conjoncturel (notamment en distinguant les déficits structurels et conjoncturels), permettrait d'apporter une solution à ce dilemme. La fiscalité ne devrait être qu'un outil pour accompagner au mieux cette stratégie macroéconomique.

Références bibliographiques

- Allègre G., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Réformer la fiscalité du patrimoine ? ». *Débats et Politiques, Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Bozio A. *et alii*, 2012, « Fiscalité et redistribution en France 1997-2012 », *Rapport de l'Institut des Politiques Publiques*, Ecole d'Economie de Paris, mars.
- Coenen G., C. J. Erceg, C. Freedman *et al.*, 2012, « Effects of fiscal stimulus in structural models », *American Economic Journal : Macroeconomics*, vol. 4, n° 1, janvier.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, « Progressivité et effets redistributifs », *Rapport sur les prélèvements obligatoires des ménages*, mai.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2009, « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », *Rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises*, octobre.
- Creel J., Heyer É. et M. Plane, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », *Revue de l'OFCE*, n° 116 janvier.
- Hagneré C., M. Plane et H. Sterdyniak, 2005, « Réforme fiscale 2007 : un pas de côté... », *Lettre de l'OFCE*, n° 267, octobre.
- Heyer É., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la quasi-TVA sociale », *Débats et Politiques, Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, « Pour une révolution fiscale », *République des idées*, Le seuil, janvier.
- OFCE Département analyse et prévision, 2012, « Qui sème la restriction récolte la récession », *Revue de l'OFCE – Prévisions*, n° 123, (à paraître).
- Plane M., 2011, « Analyse détaillée du plan du 7 novembre 2011 », *Blog de l'OFCE*, décembre.
- Sénat, 2012, « Mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la Contribution Economique Territoriale », mars.
- Timbeau X., 2012, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Blog de l'OFCE*, mars.