Le montant des recettes publiques en 2018 réserve-t-il une surprise ?

par Raul Sampognaro

En 2017 le déficit public français s'est amélioré de 0,8 point de PIB pour atteindre 2,6 % du PIB et passer sous la barre des 3 %. La baisse du déficit s'explique en grande partie par la hausse de 0,7 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires (PO). Cette hausse s'est opérée alors même que les mesures discrétionnaires augmentaient les PO à peine de 0,1 point de PIB[1]. Ainsi, ces prélèvements ont connu un dynamisme bien supérieur à celui du PIB. Ce différentiel explique 0,6 point de PIB de la hausse totale du taux de PO. La question se pose de savoir si ce dynamisme des assiettes fiscales peut se maintenir en 2018.

La sensibilité des recettes fiscales à la croissance dépend des conditions cycliques

À court terme, les élasticités des recettes fiscales au PIB peuvent fluctuer et s'éloigner de leur niveau de long terme[2]. Trois raisons peuvent modifier le lien entre niveau d'activité et recettes publiques :

– *La composition de la croissance* : toutes les composantes du PIB ne sont pas soumises à la même taxation. Ainsi, une croissance portée par la consommation des ménages aura plus d'impact sur les recettes publiques que si elle l'est par les exportations ;

– *Le cycle du prix des actifs* : certaines recettes sont liées aux prix des actifs (immobiliers ou financiers) qui ne sont pas toujours corrélés au cycle du PIB. Ceci est notamment vrai

pour la fiscalité locale ou les impôts assis sur la valeur du patrimoine ;

– *Un effet dynamique sur l'assiette fiscale* : certains impôts sont encaissés sur la base d'une assiette correspondant à l'année antérieure. Ainsi, les recettes d'IS de l'année *t* sont dépendantes des profits déclarés pour l'année *t-1*. De même, l'IRPP dépend (avant l'instauration du prélèvement à la source) du revenu de l'année précédente. Le décalage entre la dynamique du PIB et de celle des profits ou du RDB peut casser le lien entre PIB et recettes.

Ces facteurs ont joué en 2017 et, en particulier, l'emploi est reparti à la hausse. Dans ce contexte, ce sont surtout les impôts assis sur les revenus et le patrimoine (+5,2 %) et les impôts sur les produits et la production (+4,6 %) qui ont crû plus fortement que le PIB nominal (+2,8 %).

Une estimation de la sensibilité des recettes à la croissance en fonction du cycle pour la France

Évaluer le lien entre l'évolution des recettes et celle du PIB requiert de tenir compte des changements législatifs introduits. Il est possible d'appréhender l'impact des nouvelles mesures à partir des évaluations réalisées dans chaque projet de loi de finances. Nous suivons la méthodologie de Lafféter et Pak (2015)[3] pour obtenir une série des recettes corrigées des changements législatifs sur la période 1998-2017 (notée). Le lien existant entre l'évolution spontanée des PO et le cycle de l'activité économique est évalué sur la base du modèle suivant, qui sera estimé économétriquement :

$$\Delta \ln(ES_t) = \alpha + \beta \times \Delta \ln(PIB_t) + \gamma \times \Delta \ln(PIB_t) \times X_t + \varepsilon_t$$

Où représente le PIB nominal à la date et des variables cycliques qui peuvent modifier à court terme l'élasticité des recettes fiscales au

PIB nominal.

La spécification (1), présentée dans le tableau 1, relie simplement les recettes fiscales au PIB nominal à législation constante, sans se soucier du contexte cyclique. Dans ce modèle de référence, l'élasticité estimée est bien unitaire, ce qui traduit bien l'idée que les recettes fiscales, corrigées des mesures fiscales, croient spontanément comme le PIB.

Tableau. Résultats économétriques (1999-2016)

Variable	(1)	(2)	(3)
Δ ln PIB	1,01*** *[0,10]*	0,94*** *[0,12]*	1,21*** *[0,14]*
Δ ln PIB x (OG > 0)		0,11 *[0,19]*	
Δ ln PIB x (OG > 0)			-0,41*** *[0,16]*
Élasticité prévue pour 2017	1,0	1,0	1,2
Élasticité réalisée	1,6	1,6	1,6
% expliqué	63 %	64 %	76 %
Déficit prévu pour 2018	2,4	2,4	2,1

Note : Les valeurs entre crochets sont les erreurs standards des coefficients. ***, ** et * correspondent à des p-values inférieures à 1 %, 5 % et 10 % respectivement.
L'évaluation de l'output-gap retenue dans ces estimations est celle de l'OFCE. Les résultats qualitatifs ne sont pas altérés si on utilise l'évaluation de l'output gap de l'OCDE mais la sensibilité de l'élasticité au cycle est encore plus forte.
Sources : Insee, PLF 1999-2018. Calculs OFCE.

L'ajout de variables cycliques modifie le diagnostic. En particulier, la spécification (3) couple la croissance du PIB nominal avec le niveau de *l'output-gap*. En bas de cycle, l'élasticité des recettes serait sensiblement supérieure à l'unité et serait de 1,21.

Les recettes peuvent rester dynamiques en 2018

En 2018, *l'output gap* resterait ouvert et la reprise devrait se poursuivre en France selon notre dernière prévision. Dans

ce contexte, un aléa haussier sur les recettes ne peut pas être exclu. Dans notre scénario de base – prudent – où l'élasticité des PO serait unitaire, le déficit nominal s'établirait à 2,4 %. En revanche, si l'élasticité s'établit à 1,21, un surplus de recettes fiscales de 6 milliards peut être attendu (0,3 point) et le déficit serait de 2,1 % du PIB.

Une telle surprise donnerait de l'air au gouvernement et sécuriserait sa trajectoire de finances publiques. Or, la France affiche une stabilisation de son solde structurel pour 2018. Ceci constitue une déviation de plus de 0,5 point de PIB vis-à-vis de la convergence vers son Objectif de Moyen Terme (OMT) dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité[4], ce qui pourrait aboutir au renforcement des procédures budgétaires européennes. Or, avec une surprise positive sur les recettes – que l'on peut évaluer à 0,3 point de PIB d'après l'estimation du tableau 1 – l'écart vis-à-vis des obligations en termes de convergence vers l'OMT serait plus faible et dans la marge des déviations annuelles autorisées par le Pacte de stabilité et de croissance (0,25 point de PIB). Ceci, permettrait à la France de préserver sa stratégie de finances publiques et cela sans même jouer la carte des flexibilités existantes dans la gouvernance européenne, comme celles de la clause de réformes structurelles et la clause d'investissement public.

[1] Ce chiffre inclut la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises – 0,2 point de PIB – destinée à financer la moitié du remboursement de la taxe sur les dividendes annulés par le Conseil constitutionnel. Cette contribution exceptionnelle constitue un *one-off* qui ne sera pas reconduit en 2018. Ainsi, les mesures discrétionnaires structurelles peuvent même être évaluées comme une baisse de la fiscalité de 0,1 point de PIB.

[2] Dans un premier temps on peut considérer cette élasticité

de long terme comme étant unitaire. La DG Trésor l'évalue à 1,04.

[3] Lafféter Q. et M. Pak, 2015, « Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France », *Document de travail*, INSEE, G. 2015/08.

[4] Le 23 mai 2018 la Commission européenne a publié sa recommandation au Conseil pour acter la fin de la procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France en 2009. Cette recommandation sera validée par le Conseil avant la fin du mois de juin 2018.

2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages

par Raul Sampognaro

Sous l'effet de la Grande Récession et du jeu des stabilisateurs automatiques, la France a connu un creusement important de son déficit public et de sa dette dans les premières années de la crise. Entre 2007 et 2010, le déficit public en France est passé de 2,5 à 6,8 % du PIB (avec un point haut en 2009 à 7,2 %) et la dette publique au sens de Maastricht a augmenté de 17,3 points, pour atteindre 81,7 % du PIB en 2010. Néanmoins, en 2010, sous la pression des marchés financiers et des règles budgétaires européennes, les gouvernements ont mis en place des politiques de réduction rapide des déficits structurels. Ce virage s'est traduit notamment par le renforcement des règles de la gouvernance budgétaire européenne.

Entre 2011 et 2017, le solde public structurel s'est amélioré de 0,7 point de PIB en moyenne par an. Une grande part de cet ajustement a été réalisée par la hausse des prélèvements obligatoires (PO), particulièrement entre 2011 et 2013. Ainsi, le taux de PO s'établira fin-2017, selon le PLF 2017, à 44,5 % (soit 3,3 points au-dessus de son niveau de 2010) après avoir atteint son maximum historique en 2013 (à 44,8 %). Cette augmentation des PO reflète l'ampleur des mesures nouvelles mises en œuvre pendant la période, y compris celles qui sont prévues dans le PLF/PLFSS 2017[1], pour un montant cumulé de 71,4 milliards d'euros (tableau).

Le choc fiscal a été particulièrement fort sur les ménages[2]. Les prélèvements qu'ils doivent payer s'établissent fin-2017 à un niveau supérieur de 52,5 milliards à celui de 2010 du fait des mesures nouvelles[3]. En revanche, le niveau des PO des entreprises est quasiment inchangée par rapport à 2010 (+0,5 milliard). Par ailleurs, les mesures nouvelles portant sur les prélèvements payés à la fois par les entreprises et les ménages, assises notamment sur la consommation énergétique, qui ne peuvent pas être ventilées, participent à la hausse des PO pour un montant de 15,9 milliards. Si le résultat des contentieux a eu tendance à amputer les recettes (-1,3 milliard), l'amélioration de l'efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale devrait augmenter les recettes publiques de 3,8 milliards par an.

Ces résultats doivent être pris avec prudence : la répartition des mesures discrétionnaires entre agents est faite sur une base comptable et non sur la base de l'incidence fiscale qui, elle, est difficile à mesurer. Par exemple, une entreprise peut absorber une hausse du taux de TVA pour éviter une augmentation du prix de vente final de ses produits, afin de préserver ses parts de marché. Ceci impliquerait une baisse de ses marges et finalement la TVA serait « payée » par l'entreprise et non par le ménage, comme il est ici supposé.

Entre 2011 et 2017 des évolutions majeures de politique économique ont eu lieu. Entre 2011 et 2013, l'ajustement a été réparti de façon relativement équilibrée entre les entreprises (+31 milliards) et les ménages (+39 milliards), approximativement à hauteur de leur poids respectif dans les PO. En revanche, l'année 2014 marque un point d'inflexion avec la mise en place de la politique de l'offre. Cette politique a conduit à effacer pratiquement l'ensemble des hausses de PO portant sur les entreprises décidées entre 2011 et 2013, notamment grâce au CICE et au Pacte de responsabilité. Ainsi, depuis 2014 le niveau des PO des entreprises a baissé de 30,8 milliards d'euros. En revanche, afin de financer simultanément la réduction des déficits et la baisse des PO sur les entreprises, la fiscalité portant sur les ménages est restée en hausse (+13,4 milliards depuis 2014).

Tableau. Nouvelles mesures en prélèvements obligatoires*

En milliards d'euros

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017	2011-2017
Ménages	5,8	17,1	16.2	9,1	1,0	1,3	2,0	46,7	52,5
Entreprises	14,5	4,9	11,9	-9,3	-9,2	-8,3	-4,0	-14,0	0,5
Entreprises et ménages, autres	1,7	-0,1	1,6	1,3	5,6	3,3	2,5	14,2	15,9
Contentieux	0,0	0,0	-0,4	-0,4	0,1	-0,7	0,1	-1,3	-1,3
Fraude Fiscale	-0,5	0,9	0,7	2,2	0,8	-0,2	-0,1	4,3	3,8
Total	**21,5**	**22,8**	**30**	**2.9**	**-1.7**	**-4.6**	**0.5**	**49,9**	**71.4**
MN ménages votées sous F. Hollande		4	13	11	1	1	1	30	30
MN ménages votées sous N. Sarkozy	6	12	4	-1	0	0	2	17	23
MN entreprises votées sous F. Hollande		3	12	-6	-9	-8	-4	-12	-12
MN entreprises votées sous N. Sarkozy	15	2	0	-3	0	0	0	-2	13

* Ce tableau retrace l'ensemble des évolutions de prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. L'impact du basculement de la Prime pour l'emploi en Prime d'activité n'a pas été neutralisé et augmente de 2 milliards le niveau des PO, alors même que cette réforme n'a pas eu d'impact sur le revenu disponible des ménages.

Sources : Rapport PO (PLF 2013), RESF (PLF 2014, PLF 2015, PLF 2016, PLF 2017), calculs OFCE.

Si on se focalise sur les mesures affectant le pouvoir d'achat des ménages, l'essentiel du choc a été réalisé avec la hausse des PO assis sur le revenu et le patrimoine[4] (+22,8 milliards). Par ailleurs, les mesures prises sur la fiscalité indirecte[5] – incluant notamment la TVA – ont augmenté la charge fiscale des ménages de 14 milliards, chiffre comparable à celui de la hausse des cotisations sociales pour 10,5 milliards. La hausse des cotisations sociales reflète essentiellement la réforme des retraites et la suppression de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires. Enfin, la fiscalité locale a été relevée de 5,2 milliards.

L'importance du choc fiscal subi par les ménages depuis 2011 a fortement amputé le pouvoir d'achat des ménages. Néanmoins, compte tenu de l'importance des mesures nouvelles concentrées sur les impôts les plus progressifs, la charge du choc a été concentrée sur les ménages les plus aisés (voir « 2010-2015 : un choc fiscal concentré sur les ménages … les plus aisés ? »), même si le poids non négligeable de la hausse de la fiscalité indirecte devrait nuancer cette conclusion.

[1] Depuis la présentation du PLF/PLFSS 2017, l'Assemblé nationale a voté des nouvelles modifications de PO. Parmi les principales mesures votées, il y a l'exonération de CSG pour 500 000 retraités, le renforcement de la taxe sur les transactions financières et la modification des prélèvements portant sur la distribution d'actions gratuites.

[2] Sont considérés comme des PO sur les ménages, les impôts directs (CSG, CRDS, IRPP, taxe d'habitation, …), certains impôts indirects (TVA, accises, …), les impôts sur le capital (ISF, DMTG, taxe foncière, DMTO, …), les cotisations sociales salariées et non salariées. Sont considérés comme des PO sur les entreprises, les impôts divers sur la production

(cotisation sur la VA et cotisation foncière sur les entreprises (ex-TP), taxe foncière, C3S, …), les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, les impôts sur les sociétés et les cotisations sociales patronales. Certains prélèvements ne peuvent pas être distingués entre entreprises et ménages (TICPE, CSPE, …).

[3] Une mesure nouvelle mise en œuvre à la date *t* modifie de façon permanente le niveau des recettes issues du prélèvement en question.

[4] Incluant notamment l'IR, la CSG et les droits de succession, correspondant aux poste D5 et D91 de la comptabilité nationale.

[5] Plus largement, ceci correspond aux impôts sur les produits, soit le poste D2 de la comptabilité nationale.

PLF 2016 : la longue route vers les 3 %

par Raul Sampognaro

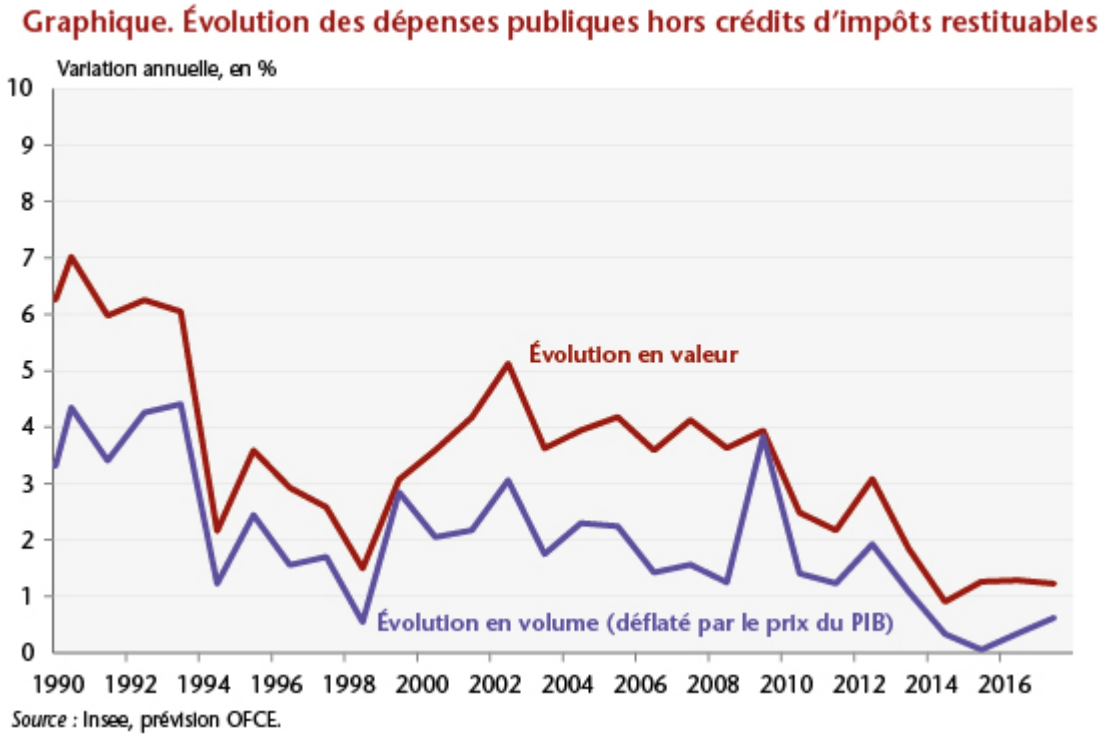
Le Projet de loi de Finances 2016 (PLF 2016) poursuit l'ajustement budgétaire entamé en 2010. Cet ajustement a permis notamment de réduire le déficit public de 3,3 points de PIB en l'espace de cinq ans, passant de 7,2 points de PIB en 2009 à 3,9 points en 2014, alors même que les conditions conjoncturelles ont pesé sur les finances publiques[1]. La baisse du déficit devrait se poursuivre au cours de la période 2015-2017. Notre dernière prévision table sur un déficit à 3,7 % en 2015 puis à 3,2 % en 2016 et 2,7 % en 2017, année où le déficit passerait en-dessous de la « barre des 3 % ». Cette

trajectoire est légèrement plus favorable à celle retenue par le gouvernement[2] dans le PLF 2016 en raison d'une reprise de l'activité que nous attendons un peu plus dynamique. Au final, il se sera écoulé dix ans entre le moment où la France a franchi le seuil des 3 % et le moment où elle serait revenue en-dessous.

Ce nouveau PLF 2016 s'inscrit dans la continuité de la stratégie budgétaire mise en œuvre depuis 2014 : l'effort structurel est réalisé essentiellement sur la dépense publique et cet effort permet la réduction des déficits et de la fiscalité des entreprises.

Depuis 2014 un effort conséquent est réalisé sur la dépense publique. Au cours l'année 2014, la dépense publique hors crédits d'impôts[3] a connu sa progression la plus faible depuis 1959[4] (graphique 1), c'est-à-dire l'année du début des comptes des administrations publiques publiés par l'Insee. Cette stratégie a été renforcée lors du vote de la Loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2015, qui prévoyait la mise en œuvre d'un plan de 50 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques au cours de la période 2015-2017. Le PLF 2016 concrétise cet effort : l'Etat et ses opérateurs réaliseront une économie de 5,1 milliards, les concours financiers de l'Etat envers les collectivités territoriales seraient réduits de 3,5 milliards d'euros et le système de protection sociale devrait contribuer à hauteur de 7,4 milliards d'euros, soit un total d'économies pour l'année 2016 qui s'élève à 16 milliards d'euros. Hors crédits d'impôts, en valeur, la dépense publique devrait augmenter de +1,3 % en 2015, en 2016 et en 2017 (entre 2000 et 2007, elle a augmenté de 4,0 % par an en moyenne). L'effort, mesuré en volume, est encore plus marqué : après la quasi stabilisation attendue pour 2015 (+0,1 %), la dépense publique devrait accélérer progressivement à partir de 2016 (+0,3 % puis +0,6 % en 2017), des rythmes de progression qui restent historiquement faibles. Cette progression de la dépense

publique, bien inférieure à la croissance potentielle française marquerait un vrai effort de baisse à long terme du ratio des dépenses publiques sur le PIB.



En ce qui concerne la fiscalité, les nouvelles mesures mises en œuvre devraient faire reculer les prélèvements obligatoires (PO) de 0,1 point de PIB (soit une baisse de –2,4 milliards d'euros ou de –4,4 milliards si l'effet de la suppression de la prime pour l'emploi est neutralisé[5]). La baisse globale des PO de 2016 resterait proche de celle de 2015 et serait ciblée sur les entreprises, qui bénéficieront toujours de la montée en charge du CICE, du plan investissement et du plan TPE/PME, et des nouvelles mesures du Pacte de responsabilité[6] (tableau 1). En revanche, les nouvelles mesures pesant sur les ménages feraient augmenter leurs prélèvements de 2,1 milliards d'euros[7], en dépit de la baisse de l'IRPP inscrite dans le PLF 2016 car elle serait compensée par des mesures préalablement votées. Enfin, les mesures discrétionnaires connues pour 2017, qui incluent notamment la montée en charge du CICE et les dernières mesures du Pacte de responsabilité, restent ciblées sur les entreprises.

Tableau 1. Mesures en faveur des entreprises dans le cadre du Pacte de responsabilité et du CICE

En milliards d'euros

	2014	2015	2016	2017
Allègements induits par le CICE	-10,0	-17,5	-18,5	-19,5
Mesures du Pacte en faveur des entreprises		-6,5	-13,5	-20
Allègements de cotisations sociales		-5,5	-9,0	-10
Suppression progressive de la C3S		-1,0	-2,0	-5,5
Fin de la contribution exceptionnelle puis baisse du taux d'IS			-2,5	-4,5
Plans investissement et TPE/PME		-0,5	-1,0	-1,0
Total des mesures en faveur des entreprises	-10	-24	-33	-41

Source : PLF 2016.

La stratégie budgétaire décrite ci-dessus cherchant à réduire simultanément les déficits publics structurels et la fiscalité des entreprises, financée par la maîtrise de la dépense publique et la hausse des prélèvements sur les ménages pèsera sur la croissance. L'ajustement structurel est estimé, selon nos calculs, à 0,5 point de PIB pour l'année 2015 et à 0,3 point pour les années 2016 et 2017. Cet ajustement pénalise d'autant plus la croissance que les politiques d'offre n'auront un impact positif qu'à moyen et à long terme. Leur effet sera modeste à court terme, alors que la baisse des dépenses publiques et la hausse des prélèvements sur les ménages ont un impact plus rapide sur le PIB et plutôt élevé à court terme, notamment dans un contexte où l'activité reste morose[8]. Ainsi, au total, la politique budgétaire amputerait la croissance du PIB de 0,4 point en 2016 et en 2017 (tableau 2).

Tableau 2. Politique budgétaire et fiscale pour 2016 et impact sur le PIB

	2016		
	En pts de PIB	Multipli-cateur	Impact sur le PIB
Total PO (a = a1 + a2 + a3) dont	-0,15		0,03
Mesures discrétionnaires (a1) dont	-0,13		0,02
CICE*	-0,02	1,1	0,02
Pacte de responsabilité et de solidarité dont	-0,36	0,4	0,16
Baisse des cotisations patronales comprises entre 1,6 et 3,5 SMIC	-0,21	0,5	0,10
Baisse C3S	-0,05	0,4	0,02
Baisse surtaxe IS	-0,11	0,3	0,04
Baisse IRPP sur les ménages modestes	-0,09	1,0	0,09
Plans investissement et TPE/PME	-0,02	1,1	0,02
Taxation écologique et hausse de la CSPE	0,11	1,0	-0,11
Fusion PPE et RSA*	0,09	1,0	-0,09
Autres	0,16	0,6	-0,09
Plus-values fiscales (élasticité recettes fiscales au PIB) (a2)	0,00	0,6	0,0
Impact des contentieux (a3)	-0,02	0,6	0,0
Dépenses publiques primaires hors CICE (b)	-0,5	1,0	-0,4
TOTAL Impulsion budgétaire ex post (c = -a + b)	-0,32		-0,4

Source : PLF 2016, calculs et prévisions OFCE.

Notre prévision a été finalisée fin-septembre avant les attentats du 13 novembre et du discours de F. Hollande devant le Parlement réuni en Congrès, où il a prononcé « le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité ». Sur la base de notre prévision et des annonces réalisées depuis le 13 novembre, il apparaît *a priori* que les cibles de déficit nominal seraient toujours conformes aux engagements européens de la France. En outre, les nouvelles dépenses liées à la réponse faite aux attentats de novembre seraient exclues du calcul de déficit dans le cadre de la procédure de déficit excessif. Pour rappel, les augmentations de dépenses liées à des événements extraordinaires, non contrôlés par le gouvernement, rentrent dans le cadre des flexibilités existantes dans l'application des règles du Pacte de stabilité et de croissance. Dans ce contexte, la France devrait sortir de la procédure de déficit excessif à l'horizon 2017, conformément à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

[1] La réduction du déficit structurel est en fait plus marquée, de 4,3 points de PIB.

[2] Selon le gouvernement ; le déficit public baisserait de 0,1 point de PIB en 2015 (3,8 % du PIB), de 0,5 point en 2016 (3,3 %) et de 0,6 point en 2017.

[3] Les crédits d'impôts restituables – essentiellement le CICE et le CIR – sont comptabilisés en dépenses publiques par la base 2010 des comptes nationaux. Afin, de rester plus proches des concepts économiques, les dépenses publiques seront analysées hors crédits d'impôts ; ces derniers seront analysés comme une composante de la fiscalité.

[4] Elle a augmenté de 0,9 % en valeur et de seulement 0,3 % en volume (déflaté par les prix du PIB).

[5] La fusion de la PPE et du RSA se traduit par une hausse de l'IR de 2 milliards (hausse des PO), compensée à l'identique par une hausse de la prime d'activité qui, elle, est comptabilisée en dépenses. Cette mesure est donc neutre sur le revenu des ménages.

[6] Avec notamment l'extension de la baisse des cotisations sociales employeurs, la poursuite de la baisse de la C3S et l'élimination de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.

[7] Ce chiffre neutralise l'impact de la fusion de la PPE et du RSA.

[8] Voir Creel, Heyer et Plane (2011), « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps. Les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011.

Baisse de la fiscalité sur les entreprises mais hausse de celle sur les ménages

par Mathieu Plane et Raul Sampognaro

A la suite de la remise du Rapport Gallois en novembre 2012, le gouvernement a fait le choix, au début du quinquennat de François Hollande, de donner la priorité à la réduction de la fiscalité sur les entreprises. Mais depuis 2015, le Président de la République semble avoir entamé une nouvelle phase de son quinquennat en poursuivant l'objectif d'alléger la pression fiscale sur les ménages, dont le marqueur a été la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu (IR) et l'aménagement d'un nouveau mécanisme de décote qui atténue la progressivité du bas du barème de l'IR. Mais plus globalement, que peut-on dire de l'évolution des prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages et sur les entreprises en 2015 et 2016, mais aussi sur une période plus longue ?

A partir des données fournies par l'Insee, nous avons recomposé les évolutions des PO depuis 2001 en distinguant les prélèvements supportés par les entreprises de ceux supportés par les ménages (graphique). Si cette analyse est purement comptable et ne repose pas sur l'incidence finale de l'impôt, elle permet néanmoins d'avoir une vision du découpage de la pression fiscale[1]. En particulier, cet exercice s'attache à identifier les PO par la nature du payeur direct en supposant les salaires et les prix hors taxes constants. Ce découpage comptable ne fait donc pas l'objet d'un bouclage macroéconomique et ne traite pas des effets redistributifs et intergénérationnels[2] de la fiscalité.

De 2001 à 2014, les chiffres sont connus et constatés. Ils sont donc *ex post* et intègrent à la fois les effets des mesures discrétionnaires votées mais aussi les effets des plus/moins-values fiscales qui sont sensibles au cycle conjoncturel. En revanche, pour 2015 et 2016, les évolutions des PO pour les ménages et les entreprises sont *ex ante*, c'est-à-dire qu'elles reposent uniquement sur les mesures discrétionnaires ayant un impact en 2015 et 2016 et chiffrées dans le cadre du Rapport économique social et financier du Projet de loi de finances pour 2016. Elles n'intègrent donc pas, pour ces deux années, les effets potentiels liés aux variations des élasticités fiscales pouvant modifier les taux de PO apparents. Par ailleurs, les crédits d'impôts, tels que le CICE, sont ici considérés comme des baisses de PO et non pas comme une dépense publique au sens des nouvelles normes comptables issues du SEC 2010. De plus, le CICE est comptabilisé au niveau des PO en versement effectif et non en droits constatés.

Sur la période récente, il en ressort quelques éléments majeurs. Tout d'abord, les taux de prélèvements augmentent fortement sur la période 2010-2013, représentant une hausse de 3,7 points de PIB, dont 2,4 points portent sur les ménages et 1,3 point sur les entreprises. Sur cette période, l'austérité fiscale a porté de façon relativement équilibrée sur les ménages et les entreprises, les deux connaissant une hausse de leur fiscalité plus ou moins proportionnelle à leur poids respectif dans les taux de PO[3].

En revanche, à partir de 2014 est apparu un découplage entre l'évolution des PO des ménages et celle des PO des entreprises, et qui se confirme en 2015 et 2016. En effet, en 2014, les taux de PO des entreprises, sous l'effet de la mise en place du CICE (6,4 milliards, soit 0,3 point de PIB), ont commencé à se réduire de 0,2 point de PIB alors que ceux des ménages ont continué d'augmenter de 0,4 point de PIB en raison notamment de la hausse de la TVA (5,4 milliards), de

l’augmentation de la fiscalité écologique (0,3 milliard avec la mise en place de la taxe carbone) et de la hausse de la contribution au service de l’électricité (CSPE) (1,1 milliard), ainsi que l’accroissement des cotisations sociales pesant sur les ménages (2,4 milliards), principalement avec la hausse des taux de cotisation du régime général, de ceux des régimes complémentaires ainsi que l’alignement progressif des taux des fonctionnaires sur ceux du privé.

En 2015, le taux de PO des entreprises baisserait de 9,7 milliards (0,5 point de PIB) avec la montée en charge du CICE (6 milliards), les premières mesures du Pacte de responsabilité (5,9 milliards liés à la première tranche d’allègements de cotisations sociales patronales, d’un abattement sur l’assiette de la C3S et du suramortissement fiscal de l’investissement) alors que d’autres mesures, comme celles issues de la réforme des retraites, alourdissent la fiscalité sur les entreprises (1,7 milliard au total). A l’inverse, le taux de PO sur les ménages augmenterait en 2015 de 4,5 milliards (0,2 point de PIB) malgré la suppression de la première tranche de l’impôt sur le revenu (-2,8 milliards) et l’allègement des cotisations des indépendants (-1 milliard). La hausse de la fiscalité écologique (taxe carbone et TICPE) et de la CSPE, ainsi que la non reconduction en 2015 de la mesure exceptionnelle de baisse d’IR de 2014 représentent respectivement une hausse de la fiscalité sur les ménages de 3,7 et 1,3 milliards. D’autres mesures, comme celles sur les taux de cotisations des régimes de retraites généraux, complémentaires et des fonctionnaires (1,2 milliard), ou celles sur la fiscalité locale (1,2 milliard), avec notamment la modification du plafond des DMTO et les mesures sur les taxes de séjour et de parking, viennent alourdir la fiscalité sur les ménages.

Tableau. Mesures sur les PO des ménages et des entreprises en 2015 et 2016

En milliards d'euros

	2015	2016
Ménages		
Baisse de l'IR sur les revenus modestes	-2,8	-2,0
Taxation écologique + TICPE + CSPE	3,7	2,7
Modifications de la TVA	0,5	-0,2
Fiscalité locale	1,3	1,1
Suppression PPE		2,0
Cotisations sociales vieillesse et contribution autonomie	0,5	0,8
Autres modifications de cotisations sociales salariées	0,8	0,1
Autres mesures	1,9	0,2
Allègement de cotisations des indépendants (Pacte de responsabilité)	-1,0	
Lutte contre la fraude fiscale et contentieux	-0,4	-0,6
Total des mesures en prélèvement sur les ménages	4,5	4,1
Total hors contentieux et lutte fraude fiscale	4,9	4,7
Entreprises		
CICE	-6,0	-0,3
Abattement C3S (Pacte de responsabilité)	-1,0	-1,0
Abrogation de la surtaxe exceptionnelle de l'IS (Pacte de responsabilité)		-2,3
Allègement de cotisations sociales employeurs (Pacte de responsabilité)	-4,5	-3,5
Suramortissement de l'investissement	-0,4	-0,2
Autres mesures cotisations sociales	1,1	1,0
Autres mesures	0,9	0,9
Lutte contre la fraude fiscale et contentieux	0,2	-0,5
Total des mesures en prélèvement sur les entreprises	-9,7	-5,9
Total hors contentieux et lutte fraude fiscale	-9,9	-5,4

Sources : PLF 2016, calculs OFCE.

En 2016, le taux de PO des entreprises se réduirait de 5,9 milliards (0,3 point de PIB), principalement en lien avec la seconde phase du Pacte de responsabilité. Les allègements de cotisations sociales patronales sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC (3,1 milliards d'euros), la suppression de la surtaxe IS (2,3 milliards), le deuxième abattement sur l'assiette de la C3S (1 milliard), la montée en charge du CICE (0,3 milliard) et du dispositif de suramortissement de l'investissement (0,2 milliard) ne sont que partiellement compensés par des hausses de fiscalité sur les entreprises, avec principalement la hausse des taux de cotisation retraite (0,6 milliard). En revanche, à l'instar des années précédentes, le taux de PO sur les ménages augmenterait, en 2016, de 4,1 milliards (0,2 point de PIB) malgré une nouvelle baisse de l'IR (2 milliards). Les principales mesures qui

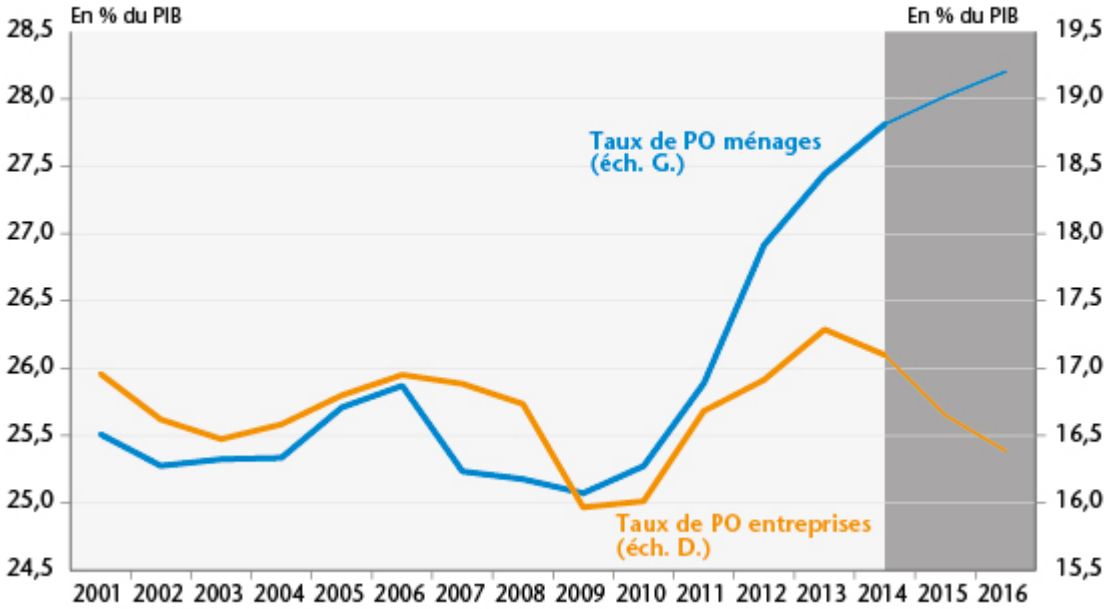
augmentent la fiscalité des ménages sont semblables à celles de 2015, que ce soit la fiscalité écologique avec la hausse de la taxe carbone (1,7 milliard) et la CSPE (1,1 milliard), les mesures sur le financement des retraites (0,8 milliard) ou la hausse attendue de la fiscalité locale (1,1 milliard). A noter que la suppression de la Prime pour l'emploi (PPE) en 2016 conduira à augmenter mécaniquement les PO sur les ménages de 2 milliards[4], mais cette hausse serait compensée par la nouvelle Prime d'activité pour un montant équivalent.

Au final, sur la période 2010-2016, les PO sur les ménages augmenteraient de 66 milliards d'euros (3,1 points de PIB) et ceux sur les entreprises de 8 milliards (0,4 point de PIB). Le taux de PO sur les ménages atteindrait un plus haut historique en 2016, à 28,2 % du PIB. A l'inverse, le taux de PO sur les entreprises reviendrait en 2016 à 16,4 % du PIB, soit un niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008. Et en 2017, la dernière phase du Pacte de responsabilité (avec la suppression totale de la C3S et la réduction du taux d'IS) et les remboursements attendus liés au CICE devraient conduire à réduire la fiscalité des entreprises d'environ 10 milliards d'euros, amenant le taux de PO des entreprises à un plus bas historique depuis le début des années 2000.

La nécessité de financer à la fois les mesures de compétitivité des entreprises et la réduction du déficit public structurel font porter pleinement l'ajustement budgétaire sur les ménages. Ainsi, la baisse de l'impôt sur le revenu en 2015 et 2016 ne permet pas de compenser la hausse des autres mesures fiscales, pour la plupart décidées dans le cadre des Lois de finances antérieures à 2015, et semble bien faible au regard du choc fiscal subi par les ménages depuis 2010. En revanche, l'effet sur la croissance de l'évolution récente de la fiscalité et son impact sur les inégalités va dépendre de l'utilisation faite par les entreprises des nouvelles ressources générées par la baisse massive des PO depuis 2014. Ces ressources peuvent induire une hausse des

salaires, de l'emploi, de l'investissement ou une baisse des prix ou bien encore une augmentation des dividendes ou une réduction de l'endettement. Selon les arbitrages réalisés par les entreprises, les effets à attendre sur le niveau de vie en France et sur les inégalités ne seront bien sûr pas les mêmes. L'évaluation de l'effet de ces évolutions des PO ne manquera pas de donner lieu à des études et débats à venir.

Graphique. Évolution des taux de PO des ménages et des entreprises



Sources : Insee, PLF 2016, calculs OFCE.

---

[1] Sont considérés comme des **PO sur les ménages**, les impôts directs (CSG, CRDS, IRPP, taxe d'habitation, …), les impôts indirects (TVA, TICPE, CSPE, accises…), les impôts sur le capital (ISF, DMTG, taxe foncière, DMTO, …), les cotisations sociales salariées et non salariées. Sont considérés comme des **PO sur les entreprises**, les impôts divers sur la production (Cotisation sur la VA et Cotisation foncière sur les entreprises (ex-TP), taxe foncière, C3S, …), les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, les impôts sur les sociétés et les cotisations sociales patronales.

[2] Par exemple, les cotisations sociales patronales pour les retraites sont analysées ici comme un PO sur les entreprises et non pas comme un salaire différé pour les ménages ou un transfert de revenu des actifs vers les retraités.

[3] En 2013, 61 % des PO concernaient les ménages et 39 % les entreprises. Or, sur la période 2010-2013, la hausse de la fiscalité portait à 64 % sur les ménages et à 36 % sur les entreprises, soit peu ou prou leur poids respectif dans la fiscalité.

[4] La PPE sera remplacée par la Prime d'activité d'un montant équivalent, englobant aussi le RSA « activité », mais qui est considérée comptablement comme une dépense publique. Or, cette nouvelle mesure ne devrait pas changer macroéconomiquement le revenu des ménages mais seulement la nature du transfert. Ainsi, hors prise en compte de la suppression de la PPE, le taux de PO sur les ménages augmenterait de 2,1 milliards en 2016.

Fiscalité des ménages et des entreprises : à la recherche d'un consensus

par Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

De 2010 à 2013, les prélèvements obligatoires en France ont augmenté de 60 milliards d'euros (soit de 3 % du PIB). La France se place au deuxième rang mondial pour le taux de prélèvements obligatoires. Un consensus semble exister pour

estimer que la fiscalité française est non seulement lourde mais aussi injuste, compliquée et opaque. À la suite des mouvements de protestation liés à la mise en place de l'écotaxe, et plus généralement, de la hausse d'un sentiment de ras-le-bol fiscal, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a annoncé, le 19 novembre 2013 qu'il mettait en chantier une grande réforme fiscale. En 2014, le gouvernement a organisé des Assises de la fiscalité des entreprises et a mis en place un groupe de travail sur la fiscalité des ménages. Des mesures de baisses d'impôts ou de cotisations sociales ont été annoncées, sans pour autant prendre la forme d'une grande réforme fiscale, leur contrepartie étant des baisses de dépenses publiques non précisées.

Quels devraient être les contours d'une grande réforme de la fiscalité française ? Peut-on dégager des consensus entre économistes ? Peut-on faire la part de choix politiques qui appartiennent aux citoyens (comme le degré de progressivité de l'impôt, son caractère familial ou individuel), de choix de stratégie macroéconomique (la politique de l'offre *versus* celle de la demande), de débats plus techniques (Existe-t-il un double dividende ecologie/emploi ? Faut-il privilégier l'impôt unique ou maintenir de nombreux impôts incitatifs ?) ?

L'ensemble de ces questions fait débat au sein de la société mais aussi entre économistes. Aussi, dans le cadre de sa mission d'animation du débat public en économie, l'OFCE a-t-il organisé le 20 mai 2014 une conférence de consensus pour faire dialoguer économistes et fiscalistes et chercher à dégager des points d'accords et expliciter les désaccords. La *Note de l'OFCE* (n°45 du 26 septembre 2014) publie le compte-rendu des débats de cette journée. Le premier a porté sur la fiscalité des entreprises, qu'il faut sans doute rendre moins lourde et moins compliquée. Le deuxième sur la fiscalité écologique, qui doit impérativement monter en puissance. Le troisième sur la fiscalité des ménages dont la complexité actuelle masque l'importante redistributivité, de sorte qu'une réforme

simplificatrice serait utile, même si elle ne peut se traduire par des changements importants dans le degré de progressivité de l'impôt. Enfin, le dernier débat a exploré les enjeux de la fiscalité des revenus du capital dont le rôle redistributif limite fortement les possibilités d'ajustement.

Evolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012 : Quelques éléments d'analyse

par Céline Antonin, Félix de Liège et Vincent Touzé

L'Europe fiscale se caractérise par une très grande diversité reflétant les choix d'Etats souverains aux destins différenciés. Depuis le traité de Rome, les Etats-membres ont toujours refusé le transfert de compétences nationales en matière fiscale, à l'exception d'une coordination *a minima* sur la TVA. Le risque est donc grand en Europe que se développent des stratégies fiscales non coopératives, chacun cherchant à améliorer sa performance économique aux dépens des autres. Deux logiques concourent à de telles stratégies agressives : une logique de compétitivité (ou de dévaluation fiscale) visant à réduire la pression fiscale sur les entreprises pour améliorer leur compétitivité-prix d'une part ; une logique d'attractivité fiscale, visant à attirer sur le territoire national les facteurs de production les plus rares d'autre part. Sur un plan macroéconomique, mettre en évidence séparément ces deux logiques est un exercice difficile. Toutefois, une manière de comprendre comment les Etats européens ont amélioré leur position peut consister à observer

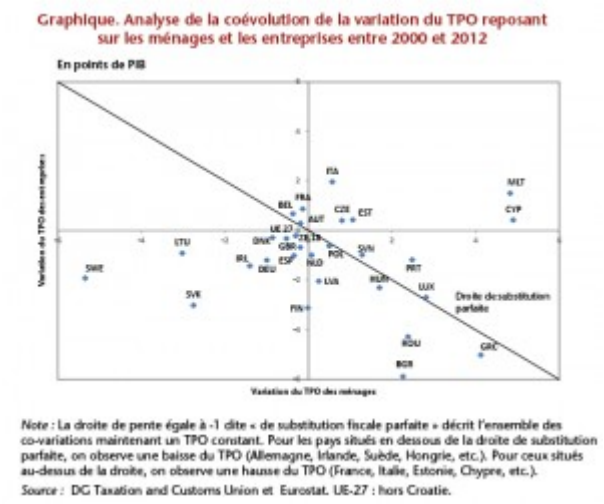
la façon dont la pression fiscale sur les entreprises a évolué, par rapport à celle portant sur les ménages.

La note de l'OFCE n°44 dresse un portrait de l'évolution des taux de prélèvements obligatoires (TPO) en Europe. Elle s'appuie sur les statistiques *Tendances de la fiscalité*, publiées conjointement par Eurostat et la direction *Fiscalité et union douanière* de la Commission européenne. Ces statistiques ont l'avantage d'offrir des données harmonisées sur les taux de prélèvement, avec une ventilation selon l'assiette fiscale (capital, travail, consommation) et selon le type d'agent payeur (ménage, entreprise, entrepreneur individuel). Nous étudions la période 2000-2012 : il est certes toujours difficile de séparer l'évolution tendancielle de la fiscalité des ajustements conjoncturels, en particulier lorsque la contrainte budgétaire est plus serrée. Néanmoins, on peut supposer que la période 2000-2012 est suffisamment longue pour dégager des changements de nature structurelle.

A partir de ces données, nous mettons d'abord en évidence une évolution contrastée de la pression fiscale au sein de l'Union européenne, qui peut se décomposer en quatre phases : deux phases haussières (entre 2004 et 2006 et depuis 2010), et deux phases baissières (avant 2004 et de 2006 à 2010), notamment en lien avec les facteurs conjoncturels. Au-delà de cette tendance commune, nous observons au sein des pays d'Europe des stratégies d'ajustement non-convergentes entre la fiscalité des ménages et celle frappant les entreprises (voir graphique). Nous nous intéressons ensuite aux éventuelles substitutions fiscales entre charges patronales et consommation, et entre charges patronales et charges salariales.

Sur la période 2000-2012, il paraît difficile de parler de concurrence fiscale à un niveau global même si on observe une légère baisse du TPO moyen au sein de l'Union européenne et des évolutions très singulières dans ce sens pour certains pays. S'il est sûr que des pays ont réduit le poids de la

fiscalité sur les entreprises (Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Irlande, Suède, etc.), d'autres l'ont sans conteste alourdi (Autriche Belgique, France, Italie, etc.). Toutefois, à long terme, il paraît peu vraisemblable qu'une telle diversité fiscale soit tenable. A l'heure où l'intégration européenne se renforce, une plus grande harmonisation fiscale semble plus que jamais nécessaire.



Quelle réforme des retraites en 2013 ?

Dans son intervention du 28 mars, François Hollande a mis en avant le déficit prévu de 20 milliards d'euros en 2020 pour annoncer un nouvel allongement de la durée de cotisation tout en refusant la désindexation des petites retraites et des retraites du régime général. En outre, François Hollande et le gouvernement français se sont engagés à ramener les finances publiques à l'équilibre en 2017. Comme ils ne souhaitent plus augmenter les prélèvements obligatoires, dans une période de

croissance médiocre, voire nulle, ceci suppose une baisse d'au moins 70 milliards des dépenses publiques, soit de l'ordre de 7 %. Les retraites représentant le quart des dépenses publiques, elles ne peuvent être épargnées par l'austérité. Aussi, le risque est-il grand que l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques se traduise par une baisse du niveau des retraites. Lors de la négociation des régimes complémentaires de mars 2013, le Medef avait réussi à imposer une revalorisation des retraites inférieure de 1 point à l'inflation pendant 3 ans, soit une perte de 3 % de pouvoir d'achat. Henri Sterdyniak, dans une note parue récemment, (*Notes de l'OFCE*, n°26 du 24 avril 2013) explique que d'autres voies de réforme sont possibles.

Et si l'austérité budgétaire avait mieux réussi en France qu'ailleurs ? [1]

par Mathieu Plane

Face à la dégradation rapide et explosive des comptes publics, les pays industrialisés, notamment européens, ont mis en place, pour certains dès 2010, des politiques de rigueur de grande ampleur de façon à réduire rapidement leurs déficits publics. Dans un tel contexte, plusieurs questions concernant la politique budgétaire de la France méritent d'être creusées :

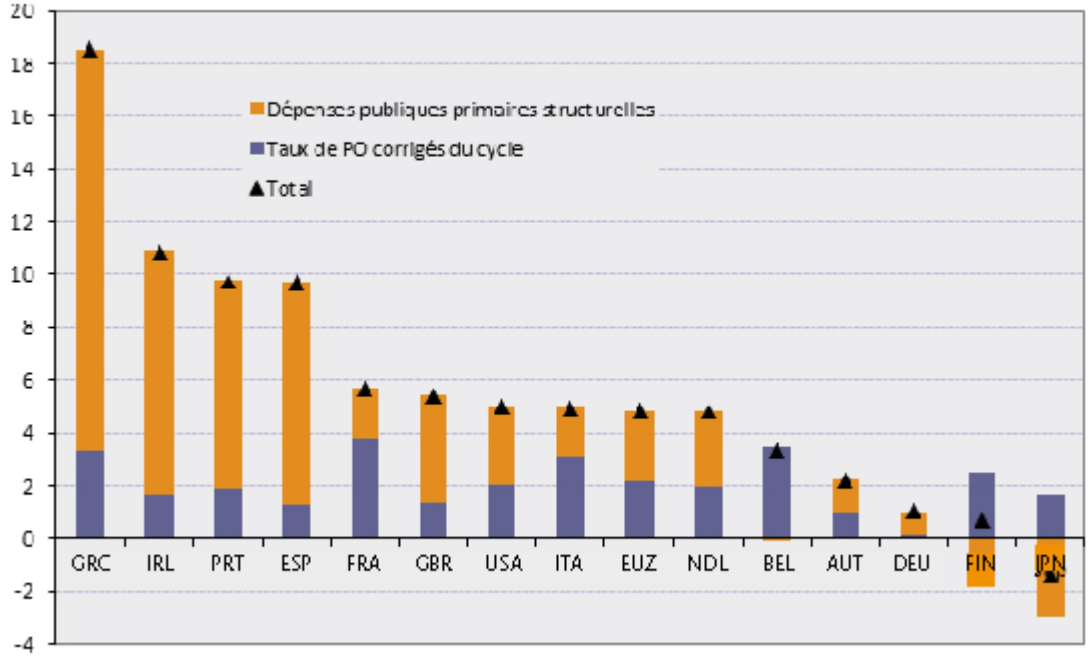
– Premièrement, est-ce que la France a fait plus ou moins d'efforts budgétaires que les autres pays de l'OCDE pour redresser ses comptes publics ?

– Deuxièmement, y-a-t-il une singularité dans l'austérité budgétaire menée en France et a-t-elle eu plus ou moins de répercussion sur la croissance et le niveau du chômage ?

A l'exception notable du Japon, tous les grands pays de l'OCDE ont mis en place des politiques visant à réduire leur déficit structurel primaire[2] entre 2010 et 2013. Selon les derniers chiffres de l'OCDE, ces politiques représentent un effort budgétaire d'environ 5 points de PIB sur trois ans en moyenne dans la zone euro, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. En revanche, au sein de la zone euro, les différences sont très fortes : elles vont de seulement 0,7 point en Finlande à plus de 18 points en Grèce. Parmi les grands pays industrialisés de l'OCDE, la France est, après l'Espagne, le pays qui a fait le plus d'effort budgétaire d'un point de vue structurel depuis 2010 (5,7 points de PIB sur trois ans). Depuis la Seconde Guerre mondiale, jamais la France n'avait connu un ajustement aussi brutal et soutenu de ses comptes publics. Pour mémoire, la période précédente de forte consolidation budgétaire, qui a eu lieu de 1994 à 1997, a représenté un effort budgétaire pratiquement deux fois moins important (impulsion budgétaire négative cumulée de 3,3 points de PIB). Entre 2010 et 2013, le taux de prélèvements obligatoires (PO) corrigé du cycle augmenterait en France de 3,8 points de PIB et l'effort structurel sur la dépense publique représenterait un gain de 1,9 point de PIB sur quatre ans (graphique 1). Parmi les pays de l'OCDE, c'est en France que la hausse des taux de PO, corrigée du cycle, a été la plus forte sur la période 2010-2013. Au final, de 2010 à 2013, l'effort structurel de réduction du déficit public porte pour deux tiers sur la hausse des prélèvements obligatoires et un tiers sur la dépense publique. Cette répartition est différente de celle que l'on observe en moyenne dans la zone euro où l'effort budgétaire porte, sur la période, 2010-13, à près de 60 % sur la réduction de la dépense publique, atteignant même plus de 80 % en Espagne, Portugal, Grèce et

Irlande. A l'inverse, pour la Belgique, l'intégralité de l'effort budgétaire porte sur la hausse des taux de prélèvements. Et dans le cas de la Finlande, la dépense publique primaire structurelle, en points de PIB potentiel, a augmenté sur la période 2010-2013, celle-ci étant plus que compensée par l'augmentation des taux de PO.

Graphique 1. Contribution de chacune des composantes à la variation du solde structurel primaire entre 2010 et 2013 selon les pays

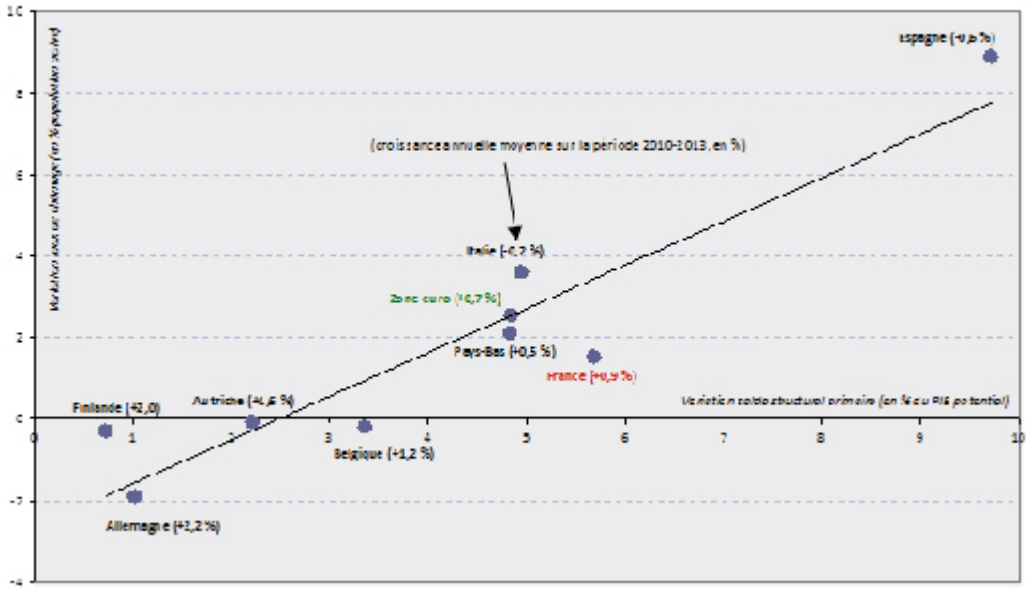


Sources : OCDE, calculs OFCE.

Si indéniablement, les efforts budgétaires conséquents de la France ont eu des effets négatifs sur l'activité et l'emploi, il n'en reste pas moins que les choix budgétaires opérés par les différents gouvernements depuis 2010 semblent avoir relativement moins affecté la croissance et le marché du travail que la plupart des autres pays de la zone euro. Au sein de la zone euro à 11, de 2010 à 2013 seuls quatre pays ont connu une croissance moyenne supérieure à 1 % par an et n'ont pas vu leur taux de chômage augmenter, parfois même diminuer : c'est le cas de l'Allemagne, de la Finlande, de l'Autriche et de la Belgique. Or, ces quatre pays sont aussi ceux qui ont le moins réduit leur déficit public structurel sur la période 2010-2013. A l'inverse, la France fait partie des pays qui ont réalisé le plus d'effort structurel depuis

2010 et elle a dans le même temps réussi à contenir relativement l'augmentation du chômage. En effet, par rapport aux Pays-Bas, l'Italie ou la moyenne de la zone euro, la politique budgétaire a été plus restrictive de près de 1 point de PIB de 2010 à 2013 et pourtant le taux de chômage a augmenté de 40 % de moins qu'aux Pays-Bas, 60 % de moins que dans la moyenne de la zone euro et plus de deux fois moins qu'en Italie. De même la croissance en France a été supérieure en moyenne sur cette période : 0,9 % par an contre 0,5 % aux Pays-Bas, 0,7 % dans la zone euro et -0,2 % en Italie.

Graphique 2. Variation entre 2010 et 2013 du solde public structurel primaire et du taux de chômage (et de la croissance en moyenne sur la période)



Sources : OCDE perspectives économiques novembre 2012, calculs OFCE.

Pourquoi la contraction budgétaire française a-t-elle eu moins d'impact sur la croissance et l'emploi que dans la plupart des autres pays ? Au-delà des fondamentaux de l'économie, certains éléments laissent à penser que les choix budgétaires opérés par les gouvernements successifs depuis 2010 auraient permis d'obtenir des multiplicateurs budgétaires plus faibles que les autres pays. Après la Finlande et la Belgique, la France est le pays dont la contribution de la dépense publique à la réduction du déficit structurel est la plus faible. Comme l'illustrent de récents travaux, notamment ceux du FMI ou l'article signé par des économistes issus de banques centrales européennes et américaines, de la Commission européenne, de

l'OCDE et du FMI, en ciblant un ajustement budgétaire par la hausse des prélèvements plutôt que par la baisse de la dépense publique, la France aurait un multiplicateur budgétaire à court terme plus faible que ce qu'on observe dans d'autres pays ayant fait le choix inverse (Grèce, Portugal, Irlande et Espagne). Et, dans le cas de la France, près de 50 % de l'ajustement budgétaire a été réalisé par une augmentation de la fiscalité directe sur le revenu des ménages et des sociétés (tableau 1). Or, il semblerait, à l'instar des Etats-Unis, de la Belgique et de l'Autriche qui ont réalisé, entre 50 % et 75 % de leur ajustement budgétaire par la hausse de la fiscalité directe, que ce sont aussi les pays qui ont le mieux préservé leur croissance face à la restriction budgétaire. A l'inverse, les pays qui ont le moins utilisé ce levier pour leur ajustement budgétaire sont les pays d'Europe du Sud et les Pays-Bas.

Tableau. Contribution de chacune des composantes à la variation du solde structurel primaire entre 2010 et 2013 selon les pays

En % du PIB potentiel

	GRC	IRL	PRT	ESP	FRA	GBR	USA	ITA	EUZ	NLD	BEL	AUT	DEU	FIN	JPN
Solde structurel primaire (SSP) (= a + b)	**18,5**	**10,9**	**9,8**	**9,7**	**5,7**	**5,4**	**5,0**	**4,9**	**4,8**	**4,8**	**3,4**	**2,2**	**1,0**	**0,7**	**-1,3**
Taux de PO corrigé du cycle (a)	3,3	1,6	1,9	1,3	3,8	1,3	2,0	3,1	2,1	2,0	3,4	0,9	0,1	2,5	1,7
dont hausse des impôts directs sur le revenu des ménages et des entreprises	1,5	3,2	1,9	1,2	2,7	0,0	2,4	1,2		0,8	1,7	1,7	0,1	0,6	0,9
Dépenses publiques primaire (b)	15,2	9,2	7,9	8,4	1,9	4,1	3,0	1,8	2,7	2,9	-0,1	1,3	0,9	-1,8	-3,0
Contribution des dépenses publiques primaires à la variation du SSP (%)	82	85	81	87	34	76	59	36	56	60	-2	59	89	-242	225

Sources : OCDE perspectives économiques novembre 2012, calculs OFCE.

---

[1] Ce post reprend certaines parties de l'article publié dans Alternatives Economiques, M. Plane « L'austérité peut-elle réussir en France ? », Hors-Série n°96, 2ème trimestre 2013.

[2] Le déficit structurel primaire permet de mesurer les efforts budgétaires structurels réalisés par les administrations publiques (APU). Il correspond au solde public, hors charges d'intérêts, que dégageraient les APU si

le PIB de l'économie se situait à son niveau potentiel. Cette mesure permet donc de corriger le solde public des effets de la conjoncture.

2013 : quel impact des mesures budgétaires (nationales) sur la croissance ?

par Mathieu Plane

Ce texte complète les prévisions pour l'économie française d'octobre 2012 de l'OFCE

Après avoir détaillé les effets multiplicateurs attendus pour les différents instruments de la politique budgétaire, le multiplicateur budgétaire interne moyen associé à la politique d'austérité menée en France en 2013 serait de 0,9. Cette politique amputerait le PIB de 1,7 % pour cette seule année. Après un effort budgétaire cumulé de 66 milliards d'euros en 2011 et 2012, les économies structurelles attendues pour 2013 représentent environ 36 milliards d'euros (1,8 point de PIB) si l'on intègre à la fois les mesures prises dans le cadre du Projet de loi de finances pour 2013 et les différentes mesures décidées précédemment (tableau). Le choc budgétaire résultant du PLF pour 2013 serait de 28 milliards d'euros, dont 20 uniquement sur les taux de prélèvements obligatoires (PO). Parmi les 8 milliards d'euros restant, près de 5 milliards de hausse de PO sont issus de la seconde Loi de finances rectificative de l'été 2012, le reste étant principalement dû à la première Loi de finances rectificative pour 2012 et à la

hausse des cotisations qui résulte de la révision de la réforme des retraites de l'été 2012.

Au total, l'effort budgétaire pour 2013 se décompose entre une hausse de prélèvements obligatoires pour environ 28 milliards d'euros (1,4 point de PIB) et une économie structurelle sur la dépense publique primaire de 8 milliards (0,4 point de PIB). La hausse de la pression fiscale et sociale représenterait près de 16 milliards pour les ménages et plus de 12 milliards pour les entreprises. Cette répartition ne tient pas compte des mesures de compétitivité annoncées le 6 novembre par le premier ministre. Les crédits d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) n'auraient pas d'effet budgétaire en 2013 à l'exception près de la possible mise en place dès 2013 d'une avance, pour certaines entreprises en mal de trésorerie, sur leur futur crédit d'impôt.

A partir des variantes de multiplicateur budgétaire, réalisées avec *e-mod.fr* selon la position de l'économie dans le cycle, pour les principaux prélèvements fiscaux et sociaux ainsi que les principales composantes de la dépense publique[1] et des différentes évaluations que nous avons pu mener, notamment dans le cadre de l'évaluation du programme économique du quinquennat, nous avons appliqué un multiplicateur budgétaire spécifique à chaque mesure pour 2013 (tableau). Les multiplicateurs à court terme ne prennent en compte que les effets directs des mesures sur l'activité domestique, indépendamment des politiques budgétaires de nos partenaires commerciaux qui amplifient l'impact de la politique nationale. On suppose par ailleurs que la politique monétaire n'est pas modifiée. Les valeurs à long terme des multiplicateurs sont différentes de celles de court terme et moins élevées sauf à conserver durablement un écart de production négatif.

Sur les 16 milliards d'augmentation de PO sur les ménages en 2013, la hausse discrétionnaire de l'IRPP serait de 6,4 milliards dont 3,2 issus de la Loi de finances pour 2013 (contre 4 dans le PLF car la proposition d'imposition au

barème des plus-values mobilières sera largement amendée et le rendement de la mesure pourrait baisser d'environ 0,8 milliard, le manque à gagner pouvant être compensé par le prolongement de la contribution exceptionnelle de 5 % d'IS pour les très grandes entreprises), le reste provenant de la Loi de finances rectificative pour 2012 (dont 1,7 milliard uniquement avec la désindexation du barème de l'IRPP). Si la hausse de l'IRPP liée au PLF 2013 est ciblée sur les hauts revenus, sa contribution (3,2 milliards) représente seulement 11 % de la hausse des PO (20 % si l'on se limite aux seuls ménages) en 2013 et moins de 9 % de l'effort budgétaire total. Selon nos calculs, le multiplicateur budgétaire moyen lié aux différentes mesures de hausse de l'IRPP serait de 0,7 en 2013.

L'augmentation des PO des ménages proviendrait principalement de la hausse des prélèvements sociaux et des cotisations sociales (8,7 milliards d'euros) prévue dans le Projet loi de finances de la Sécurité sociale pour 2013 (2,9 milliards) et les mesures de la Loi de finances rectificative pour 2013 (5,3 milliards qui incluent la remise en cause de la défiscalisation des heures supplémentaires, la limitation des niches sociales, de l'épargne salariale, la hausse de la CSG sur les revenus du capital, …) et la réforme des retraites avec une hausse du taux de cotisation (0,5 milliard). Le multiplicateur budgétaire moyen lié à ces différentes mesures serait de 0,9. Enfin la réforme des droits de succession augmenterait les PO de 1,1 milliard. En revanche, les recettes de l'ISF, en 2013, seraient inférieures de 1,3 milliard par rapport à celles de 2012. En effet, la contribution exceptionnelle sur la fortune qui avait été mise en place dans le cadre de la Loi de finances rectificative pour 2012 a un rendement supérieur à celui issu de la nouvelle réforme pour 2013. Le multiplicateur budgétaire pour ces deux mesures est de 0,3.

Au total, selon nos calculs, la hausse des prélèvements sur

les ménages en 2013 aurait en moyenne un effet multiplicateur de 0,8 et amputerait la croissance de 0,6 point de PIB.

Pour les entreprises, les mesures prises passent principalement par la hausse de l'impôt sur les sociétés prévue dans le PLF 2013 (8 milliards d'euros dont 4 milliards liés à la réforme de la déductibilité des charges financières). Le multiplicateur moyen de la hausse de l'IS est estimé à 0,7 en 2013. 2,3 milliards d'euros proviennent d'une hausse des cotisations sociales et des prélèvements sociaux avec un multiplicateur budgétaire unitaire. Enfin d'autres mesures, comme les mesures sectorielles sur la fiscalité des assurances ou la contribution exceptionnelle du secteur pétrolier, viendront augmenter la pression fiscale des entreprises de 1,9 milliard en 2013 et le multiplicateur budgétaire moyen est évalué à 0,5.

Selon notre évaluation, la hausse des PO sur les entreprises aurait en moyenne un effet multiplicateur de 0,8 et réduirait le PIB de 0,5 point de PIB en 2013.

Par ailleurs, le multiplicateur budgétaire à court terme associé à la dépense publique, dans une phase de bas de cycle, est, selon notre modèle, de 1,3 ; il est donc supérieur à celui qui est associé aux prélèvements. Ce résultat est conforme aux résultats de la littérature empirique la plus récente (pour plus de détails, voir encadré « Multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! ». La perte d'activité estimée résultant de la restriction sur la dépense publique serait de 0,5 point de PIB en 2013.

Au total, le multiplicateur budgétaire interne moyen associé à la politique d'austérité menée en France en 2013 serait de 0,9 et cette politique amputerait le PIB de 1,7 %. Ce résultat est dans la fourchette basse des derniers travaux du FMI qui estime, à partir des données récentes sur 28 pays, que les multiplicateurs réels pourraient s'échelonner de 0,9 à 1,7 depuis le début de la Grande Récession.

Principales mesures ayant un effet sur le déficit public structurel en 2013

	Mesures (en Mds)	*Multiplicateur budgétaire estimé à court terme*	Impact sur le PIB (en %)
Ménages	**15,7**	***0,8***	**-0,6**
Impôt sur le revenu	**6,4**	***0,7***	**-0,2**
PLF 2013 (imposition au barème IRPP revenus du capital, nouvelles tranches…)*	3,2	*0,6*	-0,1
LFRII 2012 (Remise en cause défiscalisation des heures supplémentaires)	0,5	*0,4*	0,0
LFRI 2012 (desindexation barême IRPP, rabot niches fiscales, suppresssion dispositif Scellier…)	2,7	*0,8*	-0,1
ISF	**-1,3**	***0,3***	**0,0**
PLF 2013 (Réforme de l'ISF)	1,0	*0,3*	0,0
LFRII 2012 (Contrecoup de la contribution exceptionnelle 2012)	-2,3	*0,3*	0,0
Droits de succession	**1,1**	***0,3***	**0,0**
LFRII 2012 (retour sur les allègements de droits de succession)	1,1	*0,3*	0,0
Cotisations sociales et prélèvements sociaux	**8,7**	***0,9***	**-0,4**
PLFSS 2013 (Réforme prélèvements sociaux indépendants, hausse des droits sur la bière et le tabac…)	2,9	*1,0*	-0,1
LFRII 2012 (Remise en cause de la défiscalisation des heures supplémentaires, limitation niches sociales épargne salariale, hausse CSG revenus du capital...)	5,3	*0,8*	-0,2
Réforme des retraites (hausse des cotisations)	0,5	*1,0*	0,0
Autres	**0,8**	***0,6***	**0,0**
PLF 2013 (renforcement taxe logements vacants, durcissement malus automobile…)	0,9	*0,6*	0,0
LFRII 2012 (baisse taux TVA livre)	-0,1	*1,0*	0,0
Entreprises**	**12,2**	***0,8***	**-0,5**
Impôt sur les bénéfices des sociétés	**8**	***0,7***	**-0,3**
PLF 2013 (limitation déductibilité charges financières, réforme du cinquième acompte…)	8	*0,7*	-0,3
Cotisations sociales et prélèvements sociaux	**2,3**	***1,0***	**-0,1**
PLFSS 2013 (Relèvement du taux de cotisation CNRACL, réforme taxe sur les salaires...)	1,8	*1,0*	-0,1
Réforme des retraites	0,5	*1,0*	0,0
Autres	**1,9**	***0,5***	**-0,1**
PLF 2013 (mesures sectorielles fiscalité entreprises d'assurance)	1,3	*0,8*	-0,1
LFRII 2012 (contribution exceptionnelle du secteur pétrolier, taxation des opérations financières…)	0,6	*0,2*	0,0
Total Prélèvements Ménages et Entreprises	**27,9**	***0,8***	**-1,1**
Économie structurelle sur la dépense publique primaire	**8,0**	***1,3***	**-0,5**
Total impulsion budgétaire	**35,9**	***0,9***	**-1,7**

* Ce montant intègre la révision à la baisse du rendement initialement prévu dans le PLF 2013 de la mesure de soumission au barème de l'IRPP des plus values mobilières qui devrait être compensée par le prolongement de la contribution exceptionnelle de 5 % d'IS pour les très grandes entreprises.
** Cette répartition ne mesure pas l'incidence fiscale finale qui peut être supportée par les ménages si les hausses de fiscalité sur les entreprises sont répercutées sur les prix.
Sources : PLF 2013, PLFSS 2013, LFR I et II 2012, calculs OFCE.

---

[1] Pour plus de détails, voir Creel, Heyer, Plane, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011.

Les projets fiscaux de François Hollande

par Henri Sterdyniak

La réforme fiscale est un des thèmes importants du programme de François Hollande. L'objectif affiché est d'aller vers une fiscalité plus juste, pesant plus sur les grandes entreprises, le système financier et les ménages aisés, moins sur les PME et les classes moyennes, en revenant sur les réductions d'impôt que le Président Sarkozy (et même le Président Chirac) ont effectuées depuis 10 ans, en particulier sur la loi TEPA. En même temps, il s'agit d'augmenter le taux de prélèvements obligatoires (TPO) pour réduire le déficit public, en limitant la pression sur les dépenses publiques (puisque François Hollande reprend les objectifs du précédent gouvernement en matière de réduction du déficit). Augmenter les impôts sur les plus riches, les banques, les grandes entreprises devrait permettre de limiter l'impact de cette réduction du déficit public sur la demande.

Cependant, si le gouvernement Fillon a effectivement réduit les prélèvements obligatoires de 2007 à 2010, il les a fortement augmentés en 2011 et 2012 (tableau 1), en particulier sur les revenus du capital (tableau 2). Il va être difficile d'aller au-delà. D'ailleurs, le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2012 ne prévoit qu'une hausse de 44,8 % à 46,5 % durant le quinquennat (soit 1,7 point de PIB, environ 35 milliards

d’euros), sachant que la Loi de finances rectificative (LFR) de juillet 2012 comporte déjà des hausses à hauteur de 19 milliards d’euros (en année pleine). Le gouvernement doit marcher sur une crête étroite entre les préoccupations de justice sociale et celles de préservation de la demande des ménages, celles de compétitivité des entreprises et de santé financière des banques et le risque d’évasion à l’étranger des plus riches.

Tableau 1. Évolution du taux de prélèvements obligatoires

1999	44,9
2000	44,2
2001	43,8
2002	43,3
2003	43,1
2004	43,3
2005	43,8
2006	44,1
2007	43,4
2008	43,2
2009	42,0
2010	42,5
2011	43,9
2012*	45,0
2013*	46,2
2014*	46,3
2015*	46,4
2016-17*	46,5

* Projection du rapport préparatoire au débat d’orientation des finances publiques de juillet 2012.

Tableau 2. Imposition des revenus du capital (en %)

	2006		2012	
	CSG-CRDS-PS	IR	CSG-CRDS-PS	IR
Intérêts	11	barème ou 16	15,5	barème ou 24
Revenus fonciers	11	barème	15,5	barème
Plus-values immobilières	11	16	15,5	19
Dividendes	11	Barème*	15,5	Barème* ou 21
Plus-values mobilières	11	16	15,5	19

*Après abattement de 40 %.

Les mesures de hausses d'impôt déjà prises ou annoncées par le nouveau gouvernement représentent 20 milliards d'euros en année pleine (voir tableau 3). Elles ont permis de rendre notre système fiscal plus juste, en augmentant la taxation des revenus du capital, en supprimant des niches fiscales ou sociales injustifiées, en luttant contre l'optimisation fiscale, en augmentant la taxation des successions. Seule la suppression des exonérations des heures supplémentaires touche les classes populaires et moyennes et risque d'avoir un effet important sur la consommation, mais ces exonérations constituaient une niche fiscale et sociale économiquement contestable et brisaient l'universalité de la CSG.

Toutefois, le rétablissement du barème antérieur de l'ISF, mais sans bouclier fiscal, aboutit à des prélèvements importants sur certains ménages que le Conseil constitutionnel n'a accepté qu'à titre temporaire : l'ISF devra être repensé. Du point de vue de l'équité fiscale, il serait souhaitable qu'il frappe ceux qui échappent à l'IR : les propriétaires de l'appartement qu'ils habitent et les bénéficiaires de plus-values non-réalisées.

Le taux de l'IR à 45 % est élevé ; s'appliquant à des revenus salariaux qui ont déjà été soumis à la CSG et aux cotisations maladie et famille, la taxation globale s'élève à 60 %, niveau qui n'existe qu'en Belgique et en Suède. Le taux de 75% est lui exorbitant par rapport aux taux étrangers. Il marque une volonté politique de lutter contre l'étirement de la hiérarchie salariale et contre des salaires jugés exorbitants

comme ceux de certains chefs d'entreprise et de *traders*. Une réforme alternative serait de sanctionner, par une taxe spécifique, les entreprises qui distribuent des revenus supérieurs à un certain niveau (20 fois le salaire minimum dans leur entreprise) et de demander que ces revenus soient explicitement autorisés par l'assemblée des actionnaires. Ceci serait cohérent avec la décision déjà prise par le gouvernement de plafonner à ce niveau (environ 450 000 euros par an) le salaire des dirigeants des entreprises publiques. L'objectif n'est pas tant de rapporter de l'argent aux finances publiques que de décourager fortement les entreprises de verser des rémunérations excessives.

Reste une quinzaine de milliards d'euros à trouver pour satisfaire aux objectifs fiscaux du quinquennat, parmi un ensemble de mesures envisageables qui pourrait rapporter jusqu'à 40 milliards d'euros, frappant surtout les ménages.

Ces mesures poseront toutes des questions d'acceptabilité par les personnes concernées, que ce soit les retraités, les fonctionnaires, les non-salariés. Leur impact sur la consommation risque d'être important. Imposer à la CSG-CRDS les loyers fictifs des propriétaires-occupants pourrait rapporter plus de 10 milliards d'euros mais serait très impopulaire. Remettre en cause certaines avantages fiscaux des revenus du capital (exonération des PEA et de l'assurance-vie, l'abattement forfaitaire sur les dividendes) pourrait rapporter 2 milliards d'euros. La remise en cause de la TVA à taux réduit des hôtels, cafés, restaurants rapporterait à elle seule 5 milliards d'euros. Faut-il procéder par petites touches, au risque d'accumuler les mécontentements ? Faut-il une grande réforme abolissant toutes les niches fiscales afin de revoir à la baisse les taux du barème ?

En ce qui concerne les entreprises, le gouvernement a renoncé à remettre en cause le crédit impôt-recherche ou les exonérations de cotisations sociales employeurs. La hausse de la taxation des plus-values à long terme sur les titres de

participation, une remise en cause de la déductibilité des charges d’intérêt à l’IS et la lutte contre l’optimisation fiscale pourraient rapporter 5 milliards d’euros, prélevés surtout sur les grandes entreprises.

Faut-il ajouter à l’objectif de réduire le déficit public celui de donner un choc de compétitivité aux entreprises, soit 40 milliards d’euros de réduction de cotisations employeurs, qu’il faudrait là aussi prélever sur les ménages par une hausse de 3,5 points de la CSG, au risque de peser lourdement sur la consommation ? La stratégie la plus prudente serait sans doute de retarder l’objectif de réduction du déficit et de consacrer certains des gains obtenus par l’alourdissement de la fiscalité sur les ménages aisés à la réduction des cotisations employeurs.

Tableau 3. Un bilan des mesures fiscales décidées ou envisageables (en année pleine)

	Ménages	Ménages aisés	Entreprises/ Banques	Impôts indirects	Total
Mesures prises					
Hausse de 2 % des prélèvements sociaux		+2,6			
Heures supplémentaires	+4		+0,5		
Niches sociales	+1,3		+1,3		
Taxation des banques			+0,55		
Taxation des transactions financières		+0,25	+0,25		
TVA sur le livre				-0,1	
Hausse des cotisations retraites	+1,5		+1,2		
Taxe systémique sur les banques			+0,5		
Provision pour intéressement			+0,1		
Rétablissement des taux de l'ISF		+2,3			
Hausse des droits de succession		+1,4			
Lutte contre l'optimisation fiscale			+1,0		
Total	**+6,8**	**+6,6**	**+5,4**	**-0,1**	**+18,8**
Mesures annoncées					
Taux à 45 et 75 %		+0,6			
Plafonnement du QF		+0,4			
Plafonnement des niches fiscales de l'IR		+0,3			
Non-indexation du barème de l'IR/ISF		+1,3			
Hausse des accises				+1	
Total		**+2,6**		**+1**	**+3,6**
Mesures envisageables					
Suppression avantages personnes âgées	+2,5				
Suppression avantages immobiliers/investissements		+1,2			
Réduction avantages emplois à domicile		+1,0			
Suppression avantages PEA, assurances, dividendes		+2,0			
Suppression avantages participation, intéressement	+1,4				
Suppression avantages impatriés/expatriés		+0,2			
Hausse TVA hôtels/cafés/Restaurants				+5	
Cotisations sur primes fonctionnaires	+2,6				
Forfait social prévoyances, CE	+1,75		+1,75		
CSG retraités/chômeurs	+1,3				
Alignement des cotisations sociales des indépendants	+3,8				
CSG loyers implicites et plus-values immobilières		+10,7			
Imposition à l'IS de 20 % des charges d'intérêt			+4		
Imposition des plus-values de participation			+1		
Total	**+13,3**	**+15,1**	**+6,7**	**+5**	**+40,1**

Source : Estimation de l'auteur.