

Prélèvements obligatoires et cycle économique

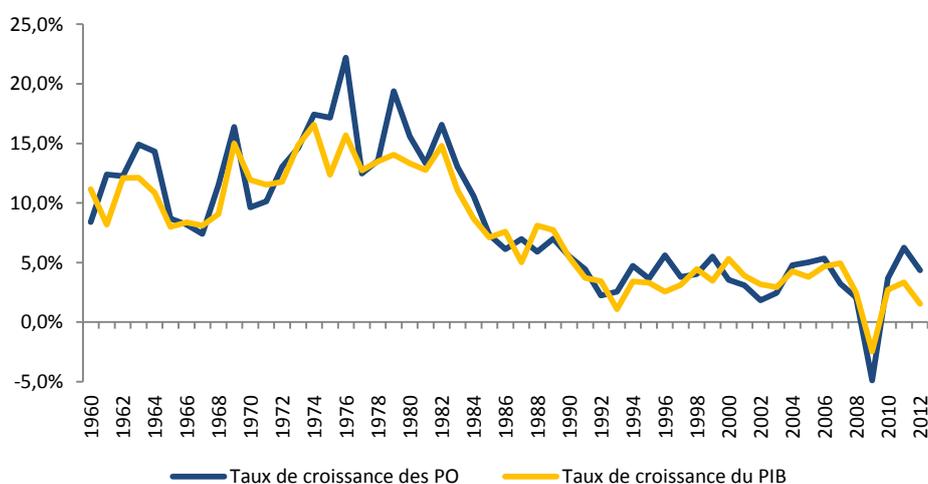
Vendredi 7 mars 2014

Dans une conjoncture économique encore atone, l'évolution récente des prélèvements obligatoires fait apparaître des écarts importants par rapport aux prévisions initiales. Le présent flash fait le point sur cette question.

1. Prélèvements obligatoires et croissance du PIB : une forte corrélation

Assis sur des revenus ayant un lien direct ou indirect avec la conjoncture économique, les prélèvements obligatoires (PO) sont étroitement corrélés au PIB. Sur la période 1960-2012, **l'élasticité moyenne des PO au PIB** (soit le ratio des taux de croissance respectifs) a été **légèrement supérieure à 1** (1,2), ce qui signifie une **croissance plus rapide des prélèvements par rapport à la richesse nationale**. De ce fait, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté, passant de 30,6 % du PIB en 1960 à 45,0 % en 2012. L'élasticité des PO au PIB peut être décomposée de la façon suivante : d'une part, l'élasticité dite « spontanée », c'est-à-dire l'évolution imputable au cycle économique toutes choses égales par ailleurs, et, d'autre part, l'effet des « mesures nouvelles » décidées par le Gouvernement (hausse ou baisse des PO). S'il est délicat d'attribuer à chacun des effets une part précise dans la croissance historique des PO, il apparaît certain que celle-ci s'explique avant tout par le **développement de l'Etat-providence et des services publics** : en effet, le taux de dépenses publiques est passé, au cours de la période examinée, de 35,5 % du PIB à 56,6 %. Au total, la hausse des PO a permis de financer en moyenne les deux tiers de l'accroissement des dépenses, le solde ayant dû être financé par l'endettement des administrations publiques¹.

Taux de croissance des PO et du PIB



Source : Afep à partir d'INSEE.

2. Vers un affaiblissement durable des assiettes ?

Au-delà de la contribution des mesures nouvelles (hausse ou baisse des PO), l'analyse de l'élasticité « spontanée » des recettes revêt une importance majeure puisqu'elle traduit leur évolution économique à législation constante. En outre, de la même façon que la croissance économique peut être plus ou moins « riche en emplois », la dynamique de l'activité est susceptible de comporter un contenu plus ou moins « riche en recettes ». De fait, **plus l'élasticité spontanée des recettes est élevée, plus l'activité économique génère *per se* des ressources pour les administrations**, et moins le recours aux hausses de prélèvements est nécessaire. Au cours des années récentes, la politique de consolidation budgétaire s'est fortement appuyée sur des hausses de PO tout en bénéficiant d'une élasticité spontanée des prélèvements à la croissance égale à 1. Sur ce dernier point, l'année 2013 pourrait avoir marqué une **rupture de tendance** : en effet, l'élasticité spontanée des PO au PIB serait passée très nettement en-dessous de l'unité

¹ Le solde public est passé d'un excédent de 1,1 % du PIB en 1960 à un déficit de 4,8 % du PIB en 2012.

(0,4), occasionnant une **perte de recettes de 8Md€** pour les comptes publics par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2013, à laquelle il faut ajouter l'impact sur les recettes de la révision à la baisse de la croissance économique (8Md€)². **Au total**, un écart de **16Md€** (soit 0,8 point de PIB) par rapport aux prévisions a été relevé par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2014, qui explique pour l'essentiel l'écart à la cible de réduction du déficit (redressement prévisionnel des comptes de 0,7 point de PIB contre 1,5 point). Dans un référé relatif aux prévisions des recettes fiscales de l'Etat en date du 16 décembre 2013, la Cour met l'accent sur l'importance des écarts entre les élasticité prévue et constatée au cours de la période récente, en indiquant qu'ils jouent dans les deux sens, avec une surestimation des recettes en période de faible croissance et une sous-estimation en période de forte croissance. Selon la Cour, l'impact de ces écarts est « *sensiblement supérieur à celui résultant en moyenne des écarts sur la prévision de la croissance du PIB* » (4,5Md€ en moyenne contre 2,5Md€ pour l'effet de la croissance).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Elasticité prévue	0,8	0,6	1,4	1,2	1,2	1,3	0,8	2,4	1,5	1,5
Elasticité constatée	0,1	1,7	1,5	2,0	1,3	1,0	4,5	1,6	1,6	-0,1
Impact budgétaire (en Md€)	-5	+11	+1	+10	+1	-2	-21*	-4	+1	-6

Source : Cour des comptes, référé n° 68282. * : recul plus fort des recettes fiscales par rapport au PIB, lui-même négatif.

3. Prélèvement par prélèvement : quelles différences ?

Le constat macroéconomique dressé ci-dessus recouvre toutefois des réalités distinctes : en effet, **tous les PO n'ont pas la même élasticité par rapport à la conjoncture économique**. Si l'on s'intéresse aux cinq principaux PO français (qui représentent environ les trois quarts du montant total des PO), on constate que l'élasticité globale au PIB sur la période 2002-2012 a été de 1 pour les cotisations sociales, de 1,1 pour la TVA, de 1,3 pour la CSG, de 1,9 pour l'impôt sur le revenu (IR) et de 4,7 pour l'impôt sur les sociétés. Deux facteurs déterminent traditionnellement l'élasticité d'un prélèvement : d'une part, la nature de son assiette et, d'autre part, son degré de progressivité. Ainsi, les profits dégagés par les entreprises ont des variations plus marquées que leur valeur ajoutée et que leur masse salariale, ce qui permet d'expliquer le **rendement très élastique de l'IS** et, symétriquement, le caractère lisse des **cotisations sociales** par rapport au cycle économique. Ceci a eu des conséquences visibles au moment de la récession de 2009 : alors que l'impôt sur les sociétés se repliait de plus de 50 %, les cotisations sociales encaissées par les administrations progressaient de 0,6 %, soutenues par la **relative résilience des salaires privés** (baisse de la masse salariale de 1,2 %, dont un repli de l'emploi de 2,3 % et une hausse du salaire par tête de 1,1 %) et l'amortisseur de la masse salariale publique. Impôt proportionnel par définition, la **TVA** possède une élasticité proche de l'unité en raison de la **structure** relativement **rigide de la consommation des ménages** (56 % du PIB). En revanche, l'IR, de nature progressive est doublement affecté par la conjoncture à travers les bases taxables et le taux moyen d'imposition, ce qui explique une élasticité supérieure à 1. Enfin, la **CSG** occupe une position intermédiaire entre les cotisations sociales et l'IR : plus élastique que les premières en raison d'une assiette différente³, elle reste moins variable que la seconde du fait de son caractère proportionnel.

Ressources indispensables au financement des services publics, les prélèvements obligatoires ont atteint un niveau record en 2013 (46 % du PIB). Alors que la consolidation budgétaire n'est pas achevée en France, il apparaît indispensable de s'interroger sur les causes des écarts constatés récemment en matière de recettes publiques compte tenu de l'importance des montants en jeu. En particulier, il conviendrait d'étudier le lien entre ce résultat et la forte hausse des prélèvements décidée chaque année entre 2011 et 2013. Ceci permet de rappeler que les prélèvements obligatoires jouent un rôle économique et influencent les décisions des acteurs. Si les efforts de réduction du déficit doivent désormais porter exclusivement sur les dépenses, un affaiblissement durable des assiettes n'est pas souhaitable car il retarderait l'ajustement budgétaire.

² La hausse du taux de PO en 2013 (+ 1,0 point de PIB) résulterait d'une contribution positive des hausses de PO à hauteur de 1,5 point de PIB et d'une contribution négative de l'évolution spontanée de 0,4 point.

³ Composée à la fois des revenus d'activité (y compris épargne salariale), des revenus de remplacement et des revenus du capital.