



Institut de Recherches Economiques et Fiscales

Les hausses d'impôt ne feront pas baisser le déficit de la France¹

- **Dans tous les cas de figure, le scénario annoncé par le gouvernement (atteindre un déficit de 3 % du PIB en 2013) est irréaliste**
- **Les nouvelles ressources du PLF 2013 ne prennent pas en compte l'impact de la fiscalité sur le chômage, l'investissement et les incitations au travail, qui sont pourtant quantifiables**
- **Malgré les efforts demandés aux entreprises et aux ménages, le déficit continuera à se creuser et pourrait atteindre 4.5 % du PIB en 2013**
- **Pire, les rentrées fiscales pourraient être deux fois moins élevées que les prévisions du gouvernement**
- **Pour atteindre 3 % du déficit en 2013, il faudrait un plan d'économies budgétaires deux fois plus élevé (60 Mds d'euros) que celui annoncé par le gouvernement**
- **Pour conserver sur le long terme un déficit de 3% tout en réduisant l'endettement public, il faut une croissance supérieure à 3%**

¹ Cette étude a été réalisée en collaboration avec le cabinet P & J Conseil.
Contact : Nicolas Lecaussin, Directeur du développement de l'IREF au 01.43.80.55.18 ou nlecaussin@yahoo.fr

Contexte de l'étude

Le Projet de Loi de Finances 2013 fixe l'objectif d'un retour à 3% de déficit en 2013. Pour ce faire, un plan d'augmentation des recettes et de réduction des dépenses, de près de 30 milliards d'euros va être mis en œuvre. Bien qu'un tel effort ne puisse endiguer l'endettement de la France, car un déficit de 3% n'est soutenable qu'à condition d'avoir une croissance supérieure à 3% dans le même temps, il permettrait de rassurer les marchés financiers sur la volonté de la France de maîtriser ses budgets, et en conséquence rassurerait le reste du monde. Néanmoins, une question demeure : **le plan annoncé par le gouvernement est-il réaliste ?** En d'autres termes, l'effort budgétaire, principalement orienté sur la hausse de la fiscalité, pourra-t-il ramener le déficit à 3% du PIB ?

La question est d'autant plus légitime que l'évolution de dépenses publiques fait l'objet d'une hausse structurelle que le budget doit prendre en considération pour mesurer l'impact de l'effort demandé. Dès lors, anticiper le niveau de déficit de 2013, c'est avant tout être en mesure de distinguer la part structurelle du déficit de 2012 et des années précédentes. **A la lumière d'une étude économétrique des dépenses et des recettes de l'Etat sur une période de 35 ans (1978 – 2012), nous avons donc établi un diagnostic de la nature du déficit français** de façon à mesurer les hypothèses de réalisation du budget 2013.

Nous nous fondons sur les hypothèses de croissance et d'emploi du gouvernement, tels que décrits dans la Loi de Finances 2013, pour établir *un scénario de référence* pour l'année à venir. Ce scénario central nous sert alors de base pour développer deux scénarios, plus réalistes, dans lesquels les agents économiques – entreprises et ménages – ciblés par les mesures gouvernementales, réagissent aux hausses d'impôts, par des réductions de leurs activités ou des changements de stratégies économiques. Dans le *scénario « optimiste »*, nous considérons que la réaction des entreprises est mesurée, tout comme la baisse de consommation des ménages et nous analysons alors l'impact de ces comportements sur le nouveau déficit. Dans un *scénario « pessimiste »* nous étudions l'effet d'une réaction violente des entreprises combinée à une fuite de la base fiscale par l'intermédiaire d'un tarissement des flux d'investissement étranger (IDE) vers les entreprises françaises.

1. Scénario de référence (les projections du gouvernement)

Dans le scénario de référence, nous utilisons les projections du gouvernement telles qu'elles sont décrites dans la Loi de Finances 2013 en supposant qu'elles ont tenu compte du déficit structurel annuel observé depuis plus de 35 ans. **Nous prenons comme hypothèse de croissance une augmentation de 0,3% sur l'ensemble de l'année 2012 et de 0,8% en 2013 bien que** cette hypothèse paraisse très optimiste à la lumière des prévisions de la BCE, du FMI et de l'OFCE. Nous conservons l'hypothèse du gouvernement que ce plan ne changera pas les incitations des entreprises, des consommateurs ni des contribuables les plus riches. Pour ce faire, nous considérons donc dans le modèle que l'Etat joue un rôle stable de telle sorte que les recettes fiscales croissent exactement au même rythme que le taux de croissance majorées de 10 milliards pour les sociétés et de près de 10 milliards pour les ménages les plus aisés. Ainsi, dans ce scénario, tout se passe comme si la hausse des impôts et la baisse des dépenses publiques n'avaient aucun effet négatif sur les incitations des agents économiques à travailler et à investir et entreprendre.

Par ailleurs, nous considérons, comme le fait le PLF 2013, **qu'il y aura une hausse des recettes spontanée de 3,1% et une augmentation de 2,5 milliards d'euros** liées à la récupération des sommes faisant l'objet de contentieux fiscaux. Enfin, nous reprenons l'hypothèse du gouvernement d'un impact positif des politiques budgétaires des voisins européens sur la croissance française – **un multiplicateur budgétaire de 0,5** – prévision elle aussi très optimiste selon l'OFCE. Dans ce scénario idéal, les évolutions de chaque catégorie budgétaire sont alors stables et identiques aux années précédentes. Pour déterminer le niveau de déficit 2013, il suffit alors de recalculer la valeur de chaque catégorie de recette ou dépense selon les résultats fournis par les 11 régressions de long terme correspondantes et de les rapporter au taux de croissance prévu.

Les résultats de ces régressions montrent que **chaque catégorie possède une tendance d'évolution structurelle** plus ou moins forte, mais toujours significative. Par exemple, la hausse structurelle des recettes d'impôts directs est de 0,046%, cela signifie que ces recettes augmentent naturellement de 0,046% de plus que le niveau de croissance. De même, la masse salariale de l'Etat au sens large augmente naturellement, même en l'absence de croissance, tout comme sa consommation qui croît annuellement de 0,02%. En ce qui concerne la consommation de l'Etat, sa croissance structurelle à la hausse est encore renforcée par son lien avec la croissance : **pour 1% de croissance, la consommation publique augmente de plus de 1,7%**. Ainsi, la tendance déficitaire de la consommation s'avère très marquée. De même, les subventions ont un rythme de croissance annuelle structurelle de 0,004%, ce qui peut paraître faible mais se renforce par une tendance conjoncturelle très marquée : **chaque baisse de 1% de la croissance entraîne une augmentation des subventions de plus de 1,8%**.

Ces quelques résultats mettent en évidence un phénomène spécifique aux dépenses publiques : elles augmentent sans cesse, bien que faiblement, et ont une relation inverse, plus que proportionnelle, avec la croissance, ce qui signifie qu'en cas de ralentissement de la croissance, la part de ces dépenses augmente. De ce fait, le déficit a une tendance naturelle à se creuser mais aussi à s'accélérer en période de crise ; **les dépenses sont alors procycliques**.

En reprenant les résultats des 11 régressions il apparaît qu'il existe un déficit structurel annuel de l'ordre de 30 milliards. Aussi, pour atteindre un déficit de 3% en 2013, il ne faut pas

seulement économiser 30 milliards d'euros, mais le double. Pour autant que le gouvernement ait pris en considération ce déficit structurel, son annonce minimise donc grandement l'effort qui sera réellement entrepris. Pour dire les choses simplement, l'annonce du PLF 2013 d'un plan d'économie de 30 milliards suppose implicitement une maîtrise, en amont, des déficits structurels de 30 milliards qui accompagnent la hausse d'impôts et la baisse des dépenses. C'est donc un plan d'économie totale, conjoncturelle et structurelle, de 60 milliards d'euros qui sera mis en place.

Puisque toutes les dépenses ne peuvent pas être maîtrisées – la charge de la dette par exemple est une contrainte exogène – il semble évident que les 30 milliards d'euros d'économie destinés à briser la hausse tendancielle des dépenses porteront sur la consommation publique et la masse salariale publique.

Ce premier scénario montre donc qu'un déficit cible de 3% en 2013 nécessite un effort bien plus important, en réalité deux fois plus important, que celui présenté par le gouvernement. Cela ne signifie pas qu'en suivant les hypothèses du gouvernement les 3% ne seront pas atteints, mais bel et bien que les économies seront plus grandes qu'annoncées car il faut ajouter les économies structurelles aux économies conjoncturelles de 30 milliards d'euros.

<u>Déficit dans le « scénario de référence »</u>			
	2011	2012	2013
Prévisions PLF 2013			
PIB (net d'inflation)	1996,6	2002,98	2019
Recettes publiques	271,4	284,4	312,7
Dépenses publiques	361,5	368,2	374,6
Déficit (en volume, et en %)	90,7 (4,5%)	83,6 (4,2%)	61,6 (3%)
Résultats des régressions			
Recettes publiques		286,1	297,2
Dépenses publiques		374,2	359,3
Déficit		88,1 (4,4%)	62,1 (3%)
<i>Economies conjoncturelles</i>			30 (1,5%)
<i>Economies structurelles</i>			29,5 (1,5%)

Mais au surplus, il nous apparaît que malheureusement le scénario retenu par le gouvernement sera inatteignable parce qu'il ne tient pas compte du comportement des contribuables et plus généralement des acteurs de l'économie, producteurs et consommateurs. C'est ce que démontrent nos deux scénarios suivants.

2. Scénario « optimiste » (impact minimum de la hausse de la fiscalité)

Dans ce scénario, nous considérons que **les entreprises et les ménages réagissent aux hausses d'impôts** et que la réduction des dépenses de l'Etat impacte directement la croissance par une baisse de sa propre consommation.²

Concernant la hausse des prélèvements sur les grandes sociétés – par l'intermédiaire des limitations sur les niches fiscales (7 milliards d'euros) et de la contribution exceptionnelle au redressement (1,8 milliards d'euros) – nous nous fondons sur les analyses empiriques Bua *et al.* (1991). Dans leur étude, on observe qu'**une hausse de 1% de la fiscalité sur les sociétés entraîne une baisse de 0,3% de l'emploi**. En considérant que la hausse des contributions des grandes entreprises n'aura qu'une influence minimale sur les PME et PMI française, les recettes fiscales supplémentaires de près de 10 milliards attendues des grandes entreprises françaises s'accompagneront néanmoins d'une baisse de l'emploi (les effets éventuels du Crédit d'Impôt ne joueront qu'en 2014). Toute chose égale par ailleurs, cette hausse de la fiscalité sur les bénéficiaires, même prise sur la base de la totalité des recettes issues de l'impôt sur les sociétés³ représente une augmentation de près de 5% en valeur nette soit un impact de plus de 1% sur l'emploi. Ainsi, il faut tenir compte de la hausse du chômage sur les dépenses de l'Etat mais aussi sur la croissance. Par ailleurs, les statistiques sur la confiance des entreprises et les prévisions d'investissements montrent que **les 10 milliards attendus devraient entraîner une baisse de l'investissement d'au moins 1,4%**.⁴ Dans ces conditions, les salaires devraient augmenter moins rapidement que les années précédentes, ce qui représente un frein supplémentaire pour la croissance.

La situation devrait être identique au niveau des ménages. Selon l'OFCE, la hausse des prélèvements obligatoires définie dans le PLF 2013 devrait provoquer une chute de 1 point du revenu disponible des ménages, par la combinaison de la contribution exceptionnelle sur la fortune (2,3 milliards d'euros), l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu des dividendes (2 milliards) et de la poursuite de l'impact négatif de la fiscalisation des heures supplémentaires (1 milliard d'euros). L'incitation à travailler et à se rémunérer en dividendes ou en revenus plutôt qu'en nature devrait donc diminuer. Ce mécanisme est d'ailleurs déjà à l'œuvre comme l'observe Huizinga et Laeven (2008) : **une hausse de 1% de la fiscalité sur les revenus et les dividendes entraîne un accroissement de 0,93% des recettes**, l'écart traduisant l'incitation à réduire son offre de travail ou à se rémunérer en nature.

Ainsi, dans ce scénario « optimiste », on considère uniquement les incitations directes fournies par le PLF 2013, sans tenir compte des stratégies de fuites des investissements, ni de la baisse structurelle de la consommation des ménages, liée à une perte de confiance ou à l'exil des plus fortunés. Dans ces circonstances, on corrige donc les résultats précédents en considérant une baisse de la consommation de 0,4% se répercutant sur les recettes de TVA⁵,

² Nous reprenons donc les 60 milliards d'économie globale – répartie à 30 milliards de hausse d'impôts et de baisse des dépenses publiques et 30 milliards issus du blocage de la croissance structurelle des déficits.

³ En réalité, il faudrait prendre pour base les impôts sur les bénéfices versés par les grandes entreprises pour obtenir une approximation plus précise. Mais ces données sont sujettes à caution. En conséquence, nous répartissons la charge de la fiscalité supplémentaire sur une base plus large, ce qui a pour effet de limiter l'impact sur l'emploi.

⁴ OFCE Prévisions 2012.

⁵ D'après les prévisions de l'INSEE et selon nos calculs.

une hausse des dépenses et subventions sociales de 1% en raison de l'accroissement du nombre de chômeurs et un taux de croissance revu à la baisse à 0,3%.⁶

Les résultats montrent que **l'impact de la fiscalité sur les ménages aisés et sur les entreprises entraîne une baisse des recettes attendues de 297 à 292 milliards** dans notre modèle. Par ailleurs l'influence négative du Plan sur l'emploi et les économies de subventions limite grandement **les économies de dépenses qui passent de 360 à 363 milliards** entre le scénario de référence et ce scénario. Dans de telles conditions, le déficit serait de 70,8 milliards d'euros, soit **8 milliards de plus qu'attendu par le gouvernement**. Il est important de noter que l'écart s'explique principalement par la baisse des recettes qui démontre que le PLF 2013 n'a pas tenu compte des réactions des entreprises et des ménages et de l'impact de ces réactions sur la croissance d'une part mais aussi sur l'emploi.

En considérant les effets directs – baisse de la consommation et des investissements – et indirects – chômage – du plan sur la croissance, **le déficit augmente par rapport à l'année 2012 pour atteindre plus de 3,5% du PIB**, et cela, dans un scénario optimiste qui ne tient pas compte des interrelations entre l'économie française et le reste du monde.

Déficit dans le « scénario optimiste »

	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Prévisions PLF 2013			
PIB (net d'inflation)	1996,6	2002,98	2008,9
Recettes publiques	271,4	284,4	312,7
Dépenses publiques	361,5	368,2	374,6
Déficit (en volume, et en %)	90,7 (4,5%)	83,6 (4,2%)	61,6 (3%)
Résultats des régressions			
Recettes publiques		286,1	291,89
Dépenses publiques		374,2	362,7
Déficit (en volume, et en %)		88,1 (4,4%)	70,8 (3,5%)
Economies supplémentaires nécessaires			8,5 (0,5%)

⁶ Nous prenons ici l'anticipation de S&P ou encore la prévision moyenne des 18 instituts membres de la Commission économique de la nation.

3. Scénario « pessimiste » (les ménages et les entreprises réagissent fortement à la hausse de la fiscalité)

Dans le scénario pessimiste, nous considérons que les indicateurs de confiance des ménages et des entreprises poursuivent leur baisse. Dans ce climat de défiance, **les ménages conservent un taux d'épargne élevé (16,2%)** et anticipent une hausse durable des impôts. En d'autres termes, ils considèrent que le PLF 2013 n'est pas suffisant pour résoudre la question de l'endettement de la France. Par ailleurs, **les entrepreneurs, anticipant eux aussi une hausse future des impôts** et une stagnation de la demande, limitent leurs investissements. Dans cette situation, il n'y a donc plus de hausse spontanée des recettes fiscales de 3,1% comme on en fait l'hypothèse dans le PLF 2013. Enfin, **nous appliquons un coût administratif de collecte et de traitement de l'impôt de 1,6% de la recette nouvelle**, comme observé par Carmona *et al.* (2006).

Au niveau international, deux phénomènes viennent endiguer les bénéfices de l'effort budgétaire : *i)* le multiplicateur budgétaire européen d'une part et *ii)* les stratégies de transferts et d'investissements à l'étranger d'autre part.

- i)* Le multiplicateur budgétaire représente **l'influence des politiques économiques des autres pays européens sur la croissance française**. Si tous les pays européens se mettaient à adopter des plans similaires de réduction des déficits – ce qui semble être le cas – la pression sur la croissance nationale ne pourrait être relâchée par la croissance extérieure. Ceci est d'autant plus vrai en Zone Euro que le marché ressemble davantage à une grande économie nationale peu ouverte qu'à une union de petites économies très ouvertes, les transferts et échanges étant principalement intra-zone. Dès lors, une défaillance d'un pays membre se répercuterait sur la France, par effet de contagion. **L'OCFE, ayant mené une étude des multiplicateurs budgétaires prévoit une récession de 1% à 4%** en cas de défaut d'un pays membre et de poursuite de restrictions dans toute la zone. Sans prévoir de récession dans notre scénario, nous notons néanmoins que la pression européenne a un impact négatif sur le taux de croissance de 2013.

Cette pression, combinée à la stagnation de la demande et à l'absence d'investissements des entreprises permet légitimement d'anticiper **un taux de croissance de 0% pour 2013**. Dans ce cas, le chômage augmenterait de plus de 1%, entraînant à nouveau une croissance des dépenses sociales, comme dans le scénario précédent. Les recettes seraient quant à elles, identiques aux recettes de 2012 – rapportée au taux d'inflation.

- ii)* Selon De Mooij (2005), l'augmentation d'un point de pourcent de la fiscalité sur les sociétés réduit de 4% la probabilité de localiser une filiale dans le pays concerné. Ainsi, la fiscalité nationale a un impact sur les stratégies de localisation des entreprises. S'il est difficile de chiffrer cet effet, nous pouvons en revanche anticiper les réponses des entreprises internationales déjà installées en France. De Mooij et Ederveen (2003, 2006) montrent que la semi-élasticité des IDE aux impôts sur les bénéfices et sur les sociétés en général est de -2,9. Ainsi, **en France où les capitaux étrangers dans les entreprises sont responsables de 17% de la richesse créée⁷**, la

⁷ Insee et AFII.

base fiscale serait réduite de 43% selon De Mooij et Ederveen, ce qui signifie que 1 euro de recette attendue n'apporte en réalité que 57 cents. En conséquence, sur les 8,8 milliards attendus de la hausse d'impôts sur les grandes entreprises, **il ne faut en considérer que 4,56.**

De plus, les grandes entreprises peuvent optimiser les transferts de bénéfices et de dettes entre leurs filiales afin de bénéficier de la fiscalité nationale la plus avantageuse. Selon De Mooij (2005), ces stratégies pourraient encore réduire les recettes attendues sur les sociétés de 17,2%, soit 1,3 milliards. Au total, **la recette nette attendue des hausses de prélèvements sur les sociétés devrait être d'environ 5,5 milliards d'euros** et non de 10 milliards.

En reprenant le modèle de référence, nous ajustons donc le taux de croissance (0%), réduisons les recettes de TVA et d'impôts sur les sociétés et corrigeons les dépenses par la hausse du chômage.

Déficit dans le « scénario pessimiste »

	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Prévisions PLF 2013			
PIB (net d'inflation)	1996,6	2002,98	2002,98
Recettes publiques	271,4	284,4	312,7
Dépenses publiques	361,5	368,2	374,6
Déficit (en volume, et en %)	90,7 (4,5%)	83,6 (4,2%)	61,6 (3%)
Résultats des régressions			
Recettes publiques		286,1	284,4
Dépenses publiques		374,2	371,8
Déficit (en volume, et en %)		88,1 (4,4%)	87,4 (4,4%)
Economies supplémentaires nécessaires			27 (1,3%)

Les résultats montrent que **la dépense publique, en raison de la croissance structurelle non maîtrisable de certaines catégories** serait condamnée à stagner, en dépit des efforts budgétaires, aux alentours de **285 milliards** d'euros alors que les recettes baisseraient en volume de près de 2 milliards. Ainsi, on observe que les recettes demeurent relativement stables même en cas de stagnation. **Mais le problème repose sur la hausse tendancielle des dépenses non maîtrisable⁸**, dont le caractère pro cyclique accélère le déficit en cas de faible croissance. Notons que ces résultats tiennent toujours compte des efforts annoncés - aussi bien structurel que conjoncturel - dans le PLF 2013. Aussi, en plus des 60 milliards d'économie, il serait alors nécessaire de **réduire les dépenses de plus de 27**

⁸ Et cela, même dans l'hypothèse d'un blocage total de la hausse structurelle des dépenses représentant 30 milliards d'euros qui s'ajoutent aux 30 milliards annoncés par le PLF 2013.

milliards pour atteindre l'objectif de 3%. Cette somme est encore sous-estimée car nous n'avons pas considéré que le financement du déficit proviendra d'un endettement supplémentaire de l'Etat sur les marchés financiers ni que le coût du financement aura augmenté, ce qui sera vraisemblablement le cas si le déficit augmente de la sorte, particulièrement en cas de dégradation de la note de la France.

Conclusion

Au terme de l'étude, il apparaît **que le PLF 2013 ne permettra pas d'atteindre l'objectif de déficit fixé par Maastricht, et ce même en acceptant les hypothèses fortes du gouvernement concernant le taux de croissance ou l'absence de réaction des agents économiques.** Dans le scénario de référence, la seule solution pour atteindre 3% de déficit en 2013 consiste à bloquer la masse salariale de l'ensemble de la fonction publique au sens large, et pas uniquement celle de certains ministères, tout en réduisant encore les consommations publiques d'au moins 10 milliards par rapport à l'année 2012. Si l'on ne doute pas de la bonne foi des résultats prévus par le PLF 2013, il est néanmoins surprenant de constater que le plan n'explique pas de façon explicite l'ampleur des économies à mettre en œuvre. En effet, aux 30 milliards annoncés, il faut ajouter 30 milliards d'euros d'économie sous la forme d'un blocage de la hausse structurelle des dépenses. Cela signifie donc que les économies à venir porteront sur 60 milliards d'euros d'économie et non 30 milliards. Ce premier point, mis en évidence dans le scénario de référence démontre que l'objectif de 3% nécessitera la mise en œuvre d'un sacrifice bien plus grand que celui annoncé par le PLF 2013. Si l'on ne doute pas que ces hausses structurelles aient été prises en compte, on ne peut cependant qu'être étonné de l'absence de transparence du plan, présentant un objectif moitié moins grand que celui qu'il cible réellement, ce qui pourrait aussi faire douter de la prise en compte de ce déficit structurel dans les hypothèses du gouvernement. Dans ce dernier cas, il manquerait 30 milliards de plus pour atteindre l'objectif.

En acceptant une réalité économique évidente qui est que les personnes ciblées par les hausses de fiscalité réagiront en adoptant des stratégies destinées à protéger leur patrimoine ou à revoir leurs incitations à travailler et à consommer à la baisse, les efforts nécessaires sont bien plus importants que prévus par le gouvernement (27 milliards de plus dans le scénario pessimiste). Sans réduire réellement les dépenses en limitant leurs effets contra cycliques, il apparaît que le déficit ne pourra pas être réduit et se rapprochera inévitablement des 4,5%. Ces observations, notamment dans le second scénario, démontrent que le PLF 2013 ne tient pas compte des réactions rationnelles des ménages et entrepreneurs. Les premiers anticiperont des hausses futures d'impôts et s'inquièteront de la faiblesse de la croissance, décidant ainsi de réduire leur consommation, alors que les seconds seront fortement incités à adopter des stratégies d'évasion fiscale et de « transferts de bénéfices » vers l'étranger. Ces deux comportements, inévitables et rationnels, provoqueront une hausse du chômage et dans son sillage une incapacité à maîtriser la hausse des prestations sociales, ce qui aura pour effet d'accroître les déficits et de limiter encore la croissance. Ainsi, en dépit des efforts budgétaires, c'est la structure même des dépenses et des recettes publiques qu'il faut modifier pour faire face à la situation actuelle. Quel que soit le scénario, les dépenses augmentent plus rapidement que les recettes, en raison d'une dynamique interne qui nécessite un effort de réforme et non une coupe temporaire dans les budgets.

Chiffres Clés

Situation 2013 pour chaque scénario

Scénarii	Principaux Eléments	PIB	Déficit
Scénario de Référence	PLF 2013	0,8%	3%
Scénario Optimiste	Incitation à l'embauche Incitation à investir Incitation à travailler	0,3%	3,5%
Scénario Pessimiste	Baisse de confiance des ménages Stratégie de transferts des multinationales Baisse des IDE Hausse du chômage Coût administratif de la fiscalité	0,0%	4,5%

Sources

- AFII. (2011). *Investissements étrangers créateurs d'emploi en France : Rapport annuel 2011*. AFII.
- Bua, M., Girard, P. L., & Redondo, P. (1991). Financement, fiscalité et croissance des entreprises industrielles. *Economie et Prévision*, 98, 45-60.
- Carmona, J., Gouiffès, P.-F., & Lépine, J.-L. (1999). *Mission d'Analyse Comparative des Administrations Fiscales*. Inspection Générale des Finances. Paris: Inspection Générale des Finances.
- Cour des Comptes. (2012). *La situation et les perspectives des finances publiques*. Cour des Comptes.
- Heyer, E., Cochard, M., Ducoudré, B., Péléraux, H., & Plane, M. (2012). France : La guerre de 3% aura-t-elle lieu? *Revue de l'OFCE - Prévisions*, 125.
- Huizinga, H., & Laeven, L. (2008). International profit shifting within multinationals : A multi-country perspective. *Journal of Public Economics*, 92 (5-6), 1164-1182.
- Mooij, de R., & Ederveen, S. (2003). Taxation and Foreign Direct Investment : A Synthesis of Empirical Research. *International Tax and Public Finance*, 10, 673-693.
- Mooij, de R., & Ederveen, S. (2006). What a Difference Does it Make? Understanding the Empirical Literature on Taxation and International Capital Flows. *Economic Paper - European Commission*.
- Nicodème, G. (2008). *Impôt des sociétés et distorsion*. Commission Européenne, Service Public Fédéral - Finances.
- OCDE. (2007). Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi. *OCDE*.
- OCDE. (1994). *Taxation and small businesses*. Paris: OCDE.
- Simula, L., & Trannoy, A. (2010). L'incidence de l'impôt sur les sociétés. *revue Française d'Economie*, XXIV, 3-38.
- Simula, L., & Trannoy, A. (2009). Taxe professionnelle, imposition des entreprises et coût d'usage du capital. *Revue d'économie politique*, 119 (5), 677-690.

Méthodologie de l'étude

Au sens de Maastricht, le déficit public doit s'établir à 3% du PIB, c'est-à-dire que l'écart entre les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année donnée doit être rapporté au PIB de cette année. Or ces recettes et dépenses dépendent elles-mêmes de la croissance du pays. Aussi, pour prévoir l'impact d'une hausse des impôts et/ou d'une baisse des dépenses publiques sur le déficit, il est nécessaire de savoir dans quelle mesure celles-ci sont impactées par la croissance. Ce qu'on recherche alors, c'est l'existence d'un déficit structurel, peu influencé par l'évolution économique. **En présence d'une croissance structurelle des dépenses, l'effort budgétaire aura moins d'influence** car la réduction des dépenses sera atténuée par son taux de croissance naturel. Ainsi, une prévision précise de l'effet de la Loi de Finances nécessite d'évaluer en premier lieu l'ampleur de cette croissance structurelle des dépenses. Pour ce faire, **nous mesurons la sensibilité des recettes et des dépenses à la croissance. Cette sensibilité reflète la partie conjoncturelle des déficits.** Pour chaque catégorie de recette et dépense de l'Etat, nous estimons une fonction de transfert qui permet de mesurer la façon dont chaque élément – recettes ou dépenses – fluctue en fonction du PIB et dans quelle mesure chaque élément possède une dynamique propre – structurelle.

3.1. Fonction de transfert

La méthode de la fonction de transfert est une forme simplifiée de modèle structurel qui observe l'intensité et la dynamique de la relation entre une catégorie budgétaire et la croissance nationale. Dans cette étude, nous relierons chaque catégorie budgétaire étudiée à la conjoncture actuelle et antérieure et aux valeurs passées de la catégorie elle-même. **La fonction de transfert permet donc de mesurer l'intensité de la réaction de la catégorie budgétaire observée à l'évolution de la croissance, d'évaluer sa procyclicité, sa vitesse de réaction et son caractère structurel** – i.e. sa dynamique propre.

Chaque catégorie est analysée de la façon suivante : nous considérons sa valeur x à l'année t et observons son taux de croissance par rapport à l'année précédente, en fonction du taux de croissance du PIB à l'année t , noté y_t . L'équation générale est donc la suivante :

$$\Delta \ln x_t = \alpha_0 + \sum_{k=0}^q \beta_k \Delta \ln y_{t-k} + \sum_{k=1}^p \Delta \ln x_{t-k}$$

où $\Delta \ln$ représente le taux de croissance de la variable, avec Δ la différence première et \ln la croissance de la variable. Comme l'impact de la croissance ou de la variable elle-même n'a qu'une très faible probabilité de se poursuivre au delà d'un délai de 2 ans, nous limitons les décalages aux deux dernières années. Les décalages en fonction de la croissance montrent l'influence de la croissance passée sur la catégorie budgétaire observée – par exemple, la récession continue d'avoir une influence sur les allocations de chômage même une fois que la croissance a repris, en raison d'un ajustement lent entre l'offre et la demande de travail. Les décalages entre la catégorie et ses valeurs dans le passé reflètent sa dynamique structurelle.

Enfin, nous procédons à des analyses de ruptures de tendance – test de Chow – pour isoler les effets des changements de politiques économiques ou des crises subies au cours de la période étudiée. Pour représenter ces changements de tendance, nous incorporons des variables fictives de rupture qui permettent de conserver des valeurs stables dans le modèle. Ces variables sont donc des années pour lesquelles la catégorie observée a subi un choc suffisamment important pour qu’il soit distingué de la relation de long terme de la variable avec la croissance. Le modèle peut donc s’écrire de la façon suivante :

$$\Delta \ln x_t = \alpha_0 + \alpha_1 d_t^n + \alpha_2 d_t^m + \beta_0 \Delta \ln y_t + \beta_2 \ln \Delta y_{t-1} + \beta_3 \ln y_{t-2} \\ \gamma_1 \Delta \ln x_{t-1} + \gamma_2 \Delta \ln x_{t-2}$$

où d représente la variable fictive de l’année m et/ou n en cas de rupture de tendance, β l’interaction entre la catégorie budgétaire et la croissance et γ la dynamique structurelle de la catégorie. Pour chaque catégorie, nous ne retenons que les décalages significatifs, de manière à conserver le modèle le plus précis sans qu’il ne soit altéré par des variables non significatives. **Le résultat observé est alors, pour chaque catégorie, une élasticité au revenu provoquée par une augmentation du coefficient observé de 1%.** Ainsi, une fois ces coefficients déterminés, il nous suffit de considérer que y à l’année 2013 est égale au taux de croissance de 2013 pour calculer le montant de la rubrique en 2013.

L’addition de toutes les catégories nous donne alors le déficit pour 2013, en fonction du taux de croissance prévu mais aussi des variations structurelles de chaque catégorie.

3.2. Choix des catégories budgétaires

Pour définir les catégories budgétaires, nous reprenons la définition des recettes et dépenses de l’Etat utilisée dans les critères de Maastricht. Les données sont fournies par Eurostat⁹. Pour les recettes publiques, nous distinguons 4 catégories et 7 catégories pour les dépenses publiques. Ainsi, nous menons conjointement 11 régressions selon le modèle expliqués précédemment. La somme des 4 catégories de recettes soustraites à la somme des 7 catégories de dépenses nous donne alors le déficit annuel par année.

i) Recettes publiques

Intitulé	Définition	Classement Eurostat
Impôts directs	Impôts sur le revenu et la fortune, et impôts sociétés	D5 + D91
Impôts indirects	Impôts liés à la TVA, aux importations et à la consommation sur les produits énergétiques	D2
Cotisations sociales	Cotisation de sécurité sociale en vigueur	D611 + D612
Autres recettes	Revenu foncier, subventions perçues et recettes non fiscales	D995

⁹ Les données Eurostat pour ces catégories budgétaires ne sont disponibles qu’à partir de l’année 1978, ce qui a limité nos régressions en séries temporelles à 35 ans.

ii) Dépenses publiques

Intitulé	Définition	Classement Eurostat
Masse salariale de la fonction publique	Rémunération du personnel	D1PAY
Achats nets de biens et de services	Consommation intermédiaire moins les ventes de biens et services et production pour compte propre	P2
Charges d'intérêts	Revenu foncier, revenu des entreprises et primes nettes des assurances accidents	D41PAY + D5PAY
Subventions	Subventions	D3
Prestations sociales	Transferts non partagés	D62PAY + (D6311 – D6312...D63131PAY)
Investissements publics	Dépenses finales en capital	D4 + D7
Transferts nets de capitaux	Transferts nets de capitaux – Impôts perçus sur le capital	D9PAY

Rubriques budgétaires	Variables explicatives (valeurs t)											Statistiques de régression		
	Constante	Var. de convergence UEM (d)			Autre var. de changement d (1)		Taux de croissance du vol. du PIB			Dépendance temporelle de la variable		R ²	Durbin Watson	
		1995	1996	1997			Année t	$t-1$	$t-2$	Année $t-1$	$t-2$			
	α_0	α_1	α_2	α_3	α_4	α_5	β_0	β_1	β_2	γ_1	γ_2			
Recettes courantes														
Impôts directs (2)	0.046 (5.63)				0.190 (4.14)	-0.225 (-4.90)	1.						0.70	1.88
Impôts indirects (3)	0.034 (5.83)				-0.061 (-1.80)		1.						0.21	1.81
Cotisations sociales	0.015 (2.38)			-0.059 (-2.90)	-0.066 (-3.01)		0.462 (2.09)			0.529 (6.68)			0.77	1.99
Autres recettes	0.037 (2.10)	-0.063 (-1.27)					1.243 (2.38)	-2.28 (-2.75)					0.57	1.52
Dépenses courantes														
Masse salariale	9.6E-4 (0.23)						0.417 (2.33)			0.773 (7.91)			0.67	1.99
Achats nets de biens et services	0.02 (2.62)			-0.152 (-3.18)			1.762 (3.24)						0.39	1.96
Charges d'intérêts	-0.002 (-1.19)						0.999 (2.70)			0.589 (4.64)			0.47	2.19
Subventions (4)	0.004 (-2.29)				0.090 (4.28)	-0.182 (-3.47)	-1.817 (3.23)						0.59	1.92
Prestations sociales	0.018 (1.96)						-0.230 (1.01)			0.563 (3.27)	-0.031 (-1.61)		0.38	2.12
Investissements publics	0.060 (3.38)	-0.048 (-1.96)	-0.048 (-1.96)	-0.048 (-1.96)						1.17 (2.55)			0.31	2.28
Transferts nets de capitaux (5)	0.088 (3.14)		-0.428 (-2.72)		-0.324 (-2.03)					-0.408 (-2.95)			0.41	1.99

(1) : Les variables structurelles représentent les années pour lesquelles un changement de tendance s'est opéré. Elles diffèrent selon la catégorie observée. (2) (3) : Le coef. de PIB β est fixé à 1 pour considérer que la politique fiscale est stable avant 2012, ce qui permet de prévoir l'instabilité spécifique à 2012 et 2013. Dans (2) : 1998 et 2009 sont des changements structurels, dans (3) : 2001. (4) : 1981 est un choc positif sur les subventions, et 1988 est un choc négatif. (5) : 1998 est l'année de rupture de tendance. Entre parenthèses, t student.