

## II / Analyse macroéconomique

### 1. La place de l'État dans l'économie

*Mathieu Plane et Raul Sampognaro*

**E**n France, les dépenses des administrations publiques<sup>1</sup> (APU) s'élevaient à 56,4 % du PIB en 2017, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE avec les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède). La France ne se distingue pas des autres pays par l'importance des dépenses de l'État ou des collectivités locales, mais par celle de son système de protection sociale. Cette spécificité française explique aussi la structure de ses prélèvements, où les cotisations sociales sont élevées, en dépit des réformes successives d'allègement de coût du travail sur les bas salaires menées depuis le début des années 1990.

Les contraintes en matière de déficit public liées au pacte de stabilité et de croissance (PSC) puis au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ainsi que la concurrence fiscale en Europe ont incité les gouvernements à réduire les déficits publics, notamment par la baisse du poids des dépenses publiques. Depuis la crise des *subprimes*, le jeu des stabilisateurs automatiques et les politiques de relance mises en œuvre à la suite du déclenchement de la crise ont conduit à une forte augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB. Cette augmentation n'a pas encore été absorbée en dépit de la politique budgétaire d'austérité menée à partir de 2011.

---

<sup>1</sup> Les APU regroupent l'État, les administrations publiques locales, les administrations de Sécurité sociale et les organismes divers d'administration centrale.

Depuis 2014, l'essentiel de la consolidation est réalisé par des économies en dépenses publiques.

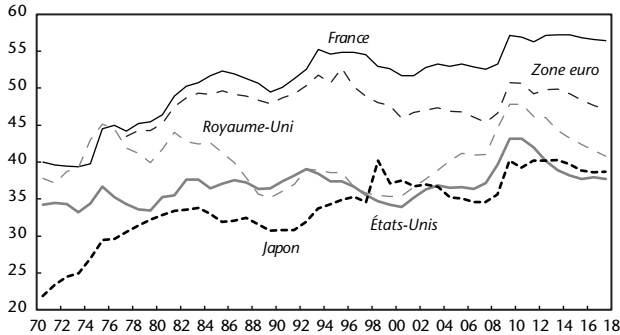
À plus long terme, la volonté de désendettement public et le vieillissement de la population font de la maîtrise des dépenses publiques, notamment de protection sociale, un des principaux enjeux pour les finances publiques.

### **Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques**

Depuis 1960, les dépenses des APU ont augmenté de plus de 20 points de PIB, sous l'effet notamment du développement du système de protection sociale et de la hausse des dépenses liées au vieillissement et à la montée du chômage de masse. Jusqu'à la fin des années 1970, la France se situait à un niveau proche de la moyenne de ses partenaires européens. Le décrochage, entamé dans les années 1980, s'est accéléré à partir de 1993, année où ces dépenses ont atteint un point haut en France (55,2 % du PIB). De 1993 à 2007, la plupart des pays de l'OCDE ont réduit drastiquement leur part des dépenses dans le PIB (graphique 1). Cette réduction a été particulièrement marquée dans la zone euro où cette part a diminué de 6,4 points de PIB sur la période, contre « seulement » 2,5 points en France. Entre 2007 et 2017, avec la crise économique, les dépenses publiques ont augmenté de 4 points de PIB en France, 1,7 dans la zone euro et 1,3 en moyenne dans l'OCDE. Et pourtant jamais les pays n'ont fait autant d'efforts de maîtrise de la dépense publique : dans le cas de la France, elle n'a crû que de 1,4 % en volume sur la période 2008-2017 (et seulement 1,0 % sur la période 2010-2017, contre 2,1 % au cours des dix années précédant la crise), malgré l'augmentation des prestations chômage et la mise en place d'un plan de relance en 2009. Ainsi, c'est le fort ralentissement de l'activité qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB depuis 2008 et non pas le relâchement de la dépense publique. Il faudra plusieurs années avant de retrouver le niveau de dépenses publiques, en points de PIB, d'avant-crise. Selon le programme de stabilité de la France transmis à Bruxelles en avril 2018, la dépense publique devrait atteindre 52,5 % du PIB en 2021, et retrouver ainsi un niveau comparable à celui de 2007.

## Graphique 1. Les dépenses publiques

En % du PIB



Sources : OCDE ; INSEE.

La dette publique en France, au sens de Maastricht, est passée de 21 % du PIB en 1978 à 96,8 % en 2017, les dépenses toujours supérieures aux recettes sur la période ayant conduit à accumuler des déficits (en moyenne de 3,3 % du PIB sur la période 1978-2017). En revanche, sur la même période, l'investissement public est toujours resté à un niveau élevé (4,1 % du PIB en moyenne), conduisant à l'accumulation d'actifs en contrepartie de la dette. Ainsi, depuis 1978, les actifs financiers (57 % du PIB en 2016) et non financiers (88 % du PIB en 2016) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU<sup>2</sup> (136 % du PIB en 2016). La valeur nette du patrimoine des APU était de 8 % du PIB fin 2016, ce qui correspond à un actif net de 2 800 euros par habitant.

Depuis 2008, la dette publique, au sens de Maastricht, a augmenté fortement et a atteint 96,8 % du PIB en 2017, soit un niveau historiquement élevé. Le creusement spectaculaire du déficit public — conséquence de la chute des recettes fiscales avec la baisse de l'activité et la mise en place d'un plan de relance — et les diverses opérations de refinancement de l'État

2 Cette mesure comprend l'ensemble du passif financier des APU, alors que la dette brute au sens de Maastricht exclut les produits dérivés et les autres comptes à payer.

visant à soutenir le système financier et la participation au fonds européen de stabilité financière (FESF), puis le mécanisme européen de solidarité (MES) ont conduit à augmenter la dette publique au sens de Maastricht de 32 points de PIB en dix ans. La dette publique nette des actifs financiers liquides (dépôts, crédits, titres de créance) était de 87,5 % du PIB en 2017 (soit près de 10 points de moins que la dette brute) et a augmenté de 29 points depuis 2007 (contre 32 points pour la dette brute).

### **La structure des dépenses publiques**

Les dépenses publiques de la France sont, en 2016, de 8,8 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro (tableau 1). Le poids de la protection sociale (y compris la santé), à laquelle la France consacre 5,4 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro, explique en grande partie cet écart. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement sont également supérieures de 0,8 point de PIB à la moyenne de la zone euro en raison notamment d'une proportion de jeunes dans la population plus élevée que dans les autres pays et d'une dépense privée très faible. En effet, la dépense totale par élève/étudiant en France n'est pas supérieure à celle de ses voisins européens (*Regard sur l'éducation de l'OCDE 2017*) et se situe dans la moyenne de l'OCDE. Et elle est très inférieure à celle de nombreux pays européens avec un niveau de vie comparable (Royaume-Uni, Danemark, Belgique, Finlande, Suède). Le dynamisme de sa démographie explique en partie que la dépense publique en logement (hors aides à la personne) et en équipements collectifs soit supérieure en France. Enfin, l'effort français en défense et sécurité est supérieur à celui de ses voisins (0,6 point de PIB).

Ainsi, le niveau relativement élevé de la dépense publique en France s'explique principalement par la singularité de son modèle social, sa démographie dynamique et un budget consacré à la défense conséquent [Ducoudré *et al.*, 2017]. Enfin, la fonction « Affaires économiques », qui inclut les crédits d'impôts (CIR, CICE...) et autres niches fiscales et sociales, est supérieure de 1,4 point de PIB par rapport à la moyenne de la zone euro, constituant un trait caractéristique de la fiscalité française.

**Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2016**

En % du PIB

	ALL	FRA	ITA	GBR	FIN	ZE
Services généraux	5,8	6,1	7,9	4,6	8,1	6,3
Défense	1,0	1,8	1,3	2,0	1,3	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,6	1,9	1,8	1,2	1,7
Affaires économiques	3,1	5,6	4,0	3,0	4,5	4,2
Protection de l'environnement	0,6	0,9	0,9	0,7	0,2	0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,1	0,7	0,7	0,3	0,6
Loisirs, culture, cultes	1,0	1,2	0,8	0,6	1,4	1,1
Enseignement	4,2	5,4	3,9	4,7	6,1	4,6
Santé	7,2	8,1	7,0	7,6	7,2	7,1
Protection sociale (hors santé)	19,3	24,4	21,1	15,8	25,6	20,0
<b>Total</b>	<b>44,2</b>	<b>56,4</b>	<b>49,4</b>	<b>41,5</b>	<b>56,0</b>	<b>47,6</b>

Source : Eurostat.

Le rôle de l'État en tant que producteur de biens et services dans le secteur marchand s'est considérablement réduit à la suite des vagues de privatisations des années 1986-1988 et à partir de 1993. Il se limite aujourd'hui pour l'essentiel aux activités de réseau (électricité, chemins de fer), même si, dans ce domaine, l'État a entrepris depuis 2004 des privatisations (Air France, France Télécom, sociétés d'autoroutes) ou des ouvertures de capital (EDF, GDF, Aéroports de Paris). En 2018, la réforme ferroviaire, avec l'ouverture du réseau ferroviaire français à la concurrence, a entériné la fin du monopole public de la SNCF à partir de la fin 2019. En contrepartie, l'État a annoncé, fin mai, la reprise de 35 milliards d'euros de dette (sur les 54,5 milliards) de la SNCF.

Fin 2016, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les administrations publiques étaient de 558 milliards d'euros (25 % du PIB), dont 108 milliards pour les seules actions cotées (4,9 % du PIB). Avec 81 entreprises relevant de son périmètre, l'Agence des participations de l'État (APE) est présente dans quatre secteurs d'activité (transports, énergie, services et finance, industrie) et la moitié de la valeur de son portefeuille est répartie sur seulement deux entreprises (EDF et Engie). Désormais, l'État joue également, dans certains secteurs stratégiques, un nouveau rôle de régulateur *via* des autorités autonomes.

## **Le rôle croissant de la protection sociale et des collectivités locales**

La hausse du poids dans le PIB des dépenses publiques observée entre 1980 et 2017 (10 points de PIB) est due pour 60 % à l'augmentation de celles des administrations de Sécurité sociale et à 40 % de celles des administrations publiques locales (APUL). La part des dépenses de l'État<sup>3</sup> (hors transferts entre administrations) n'a pas augmenté sur cette période et représente, en 2017, 36 % de la dépense publique totale, contre 45 % pour les dépenses des administrations de Sécurité sociale et 19 % pour celles des APUL.

La forte croissance des dépenses des APUL au cours des dernières décennies est en partie due à la décentralisation et aux transferts de compétences des années 1980. De plus, en 2017, plus de 50 % de l'investissement public était encore réalisé par les APUL et ce malgré la réduction de leurs dotations. L'investissement représente 17 % des dépenses des APUL contre 2 % pour l'État. Celles-ci ont la charge d'une partie du réseau routier, des bâtiments scolaires, des infrastructures locales, des logements sociaux et des services publics locaux (collecte des déchets, éclairage, eau). Si l'État investit moins, il pilote néanmoins une partie de l'investissement local *via* les subventions qu'il verse : environ 25 % des revenus des collectivités locales proviennent des dotations de l'État et des transferts de recettes fiscales. La suppression progressive de la taxe d'habitation pour un global de 19 milliards d'euros, qui sera compensée par l'État, va augmenter significativement les dotations et transferts aux collectivités locales (de l'ordre de 30 %), réduisant d'autant leur autonomie budgétaire.

Si l'on regarde la dépense publique au niveau agrégé, la quasi-totalité de la hausse de la dépense publique observée entre 1980 et 2017 est liée à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts (+ 10 points de PIB). L'autre poste principal d'augmentation étant les charges d'intérêts payées sur la dette publique. Ces dernières se sont accrues de 0,6 point de PIB entre 1980 et 2017, avec l'augmentation de 76 points de PIB de l'endettement public. Malgré la hausse de 32 points de PIB de la

---

3 Cette mesure intègre les organismes divers d'administration centrale.

dette publique observée depuis 2007, la baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a permis une diminution de 0,8 point de PIB de la charge d'intérêts. Celle-ci représente 1,9 point de PIB en 2017, soit le plus faible niveau depuis 1982, année où la dette publique était à 25 % du PIB. En juin 2018, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans est toujours à un niveau historiquement bas de 0,8 %.

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites), qui représente 23 % de la dépense publique, a vu sa part dans le PIB rester quasiment stable entre 1980 et 2017 (+ 0,1 point de PIB). Le poids de l'investissement public a diminué sur cette période de 0,7 point de PIB et se situait à 3,4 points de PIB en 2017.

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

Les pensions publiques de retraite et de survie, qui comprennent le régime général et les régimes complémentaires obligatoires, mais aussi les prestations liées à la dépendance et le minimum vieillesse, représentent 14,0 % du PIB en 2016. Les régimes complémentaires obligatoires représentent un peu plus d'un quart des pensions de retraite versées. Selon l'OCDE, la pension nette moyenne issue des régimes obligatoires représente en France 68 % du salaire net moyen (légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui est à 63 %), soit moins qu'aux Pays-Bas (96 %) ou en Autriche (92 %), mais plus qu'au Royaume-Uni (29 %), aux États-Unis (45 %), où une partie importante des pensions sont versées par des régimes privés (financés par capitalisation). Afin de contrecarrer la dynamique des dépenses publiques pour les retraites, des multiples réformes ont été mises en œuvre : en 1993, la réforme Balladur porte la durée de cotisation nécessaire pour ouvrir droit à une retraite à taux plein de 37,5 à 40 annuités. Cette réforme modifie aussi le mode des calculs des pensions et la règle de revalorisation des retraites qui ne sont plus indexées sur les salaires mais sur les prix à la consommation. L'augmentation progressive de la durée de cotisation vers 42 ans est décidée sous le gouvernement Raffarin en 2003, avec également un alignement progressif de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle du privé. Avec la crise économique, la violente dégradation du solde des régimes de

retraite a accéléré les réformes pour le rendez-vous de 2010 qui a débouché sur le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits, qui atteindra 62 ans en 2017, contre 60 ans auparavant. La durée de cotisation augmentera de près d'un trimestre chaque année et atteindra 41,5 ans à partir de 2017. Au-delà de cette date, la loi sur les retraites de janvier 2014 augmente la durée de cotisation d'un trimestre tous les trois ans pour atteindre 43 ans en 2035. Selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de novembre 2017, le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires est de - 0,2 point de PIB en 2016. Ce solde devrait s'aggraver à moyen terme sous l'effet des tendances démographiques qui diminuent le ratio de dépendance. En fonction des scénarios de tendance de productivité, le retour à l'équilibre financier serait attendu à horizon 2037 (croissance à + 1,8 %) ou à la moitié des années 2040 (scénario à + 1,5 %). Dans les autres scénarios, le COR n'anticipe pas d'absorption du déficit à long terme. La réforme attendue sur les retraites, dans le cadre d'une présentation de loi début 2019, n'a pas vocation à modifier les trajectoires financières mais poursuit l'objectif d'unification des régimes de retraite<sup>4</sup>, faisant qu'« un euro cotisé donne le même montant de droit ».

La dépense courante en santé s'établissait à 12 % du PIB en 2016. Les prestations maladie jouent un rôle très important. Par ailleurs, les mutuelles et instituts de prévoyance des sociétés privées représentent 13 % des remboursements des soins de santé. Les dépenses en santé augmentent de façon tendancielle avec le vieillissement de la population et le progrès technique dans le secteur. Ceci a poussé les gouvernements successifs à mettre en œuvre des politiques de maîtrise de la dépense. Depuis 2010, l'objectif national de l'assurance maladie (ONDAM) a été systématiquement respecté ou sous-exécuté chaque année, ce qui aurait engendré des économies budgétaires pour un montant de plus de 15 milliards d'euros. La stratégie nationale de santé s'articule autour du renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière, de l'accélération de la diffusion de la chirurgie ambulatoire, des efforts sur les prix des médicaments et de l'amélioration du recours au système de soins. Malgré les efforts conséquents du côté des dépenses, le déficit de l'assurance

---

4 Pour plus de détails, voir seconde partie, chapitre II.



maladie (- 4,9 milliards en 2017) a tout juste retrouvé son niveau d'avant-crise en raison de la faible dynamique des recettes sociales engendrée par la crise. En 2018, sous l'effet de la reprise économique et d'un ONDAM fixé à 2,3 % (alors que sa tendance naturelle est à 4,5 %), l'assurance maladie devrait être proche de l'équilibre, selon les prévisions de la Sécurité sociale.

La politique familiale soutient les familles nombreuses : les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant, le complément familial n'est versé qu'aux familles à bas revenu ayant au moins trois enfants, et la plupart des minima sociaux tiennent compte de la structure familiale. Le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) joue également un rôle important par le biais du quotient familial. Ces avantages viennent compenser en partie la baisse du niveau de vie associée au coût supplémentaire de chaque enfant.

La réduction des inégalités s'effectue non seulement par le biais des prestations sociales mais aussi *via* la fiscalité. Le système sociofiscal français divise par quatre les inégalités entre les ménages les plus pauvres et les plus riches. En moyenne, en 2016, selon l'Insee, les 10 % de ménages qui ont les revenus primaires (c'est-à-dire avant impôts et prestations) les plus élevés gagnaient vingt-trois fois plus que les 10 % des ménages les plus pauvres. Mais, comme ces derniers paient moins d'impôts et reçoivent plus de prestations sociales (58 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés et 43 % des prestations familiales et aides sociales sont reçues par les 10 % les plus pauvres), le niveau de vie des 10 % les plus aisés se réduit à six fois celui des 10 % des plus pauvres. La redistribution verticale opérée par le système sociofiscal est donc importante, mais affecte peu les 60 % de ménages situés dans le milieu de l'échelle des revenus. Malgré un système fortement redistributif, 14,2 % des personnes résidant en France, soit plus de 8,9 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2015, c'est-à-dire disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (soit moins de 1 015 euros par mois). Et, depuis le début de la crise de 2008, le nombre de pauvres a augmenté d'environ 1 000 000. Le taux de pauvreté est particulièrement élevé chez les chômeurs (38 %) et les familles monoparentales (33 %).

Au cours des vingt dernières années, la nature du système français de protection sociale s'est modifiée. Initialement « bismarckienne », fondée sur la relation professionnelle, la protection sociale française a évolué vers un système plus « universaliste », avec la création du RMI en 1988, remplacé par le RSA « socle » en 2009, de la contribution sociale généralisée (CSG en 1990) et de la couverture maladie universelle (CMU en 2000). Cette dernière donne une assurance de base aux plus démunis, comme les bénéficiaires du RSA « socle », mais aussi une assurance complémentaire pour les personnes les plus pauvres.

### **Fiscalité : le poids des cotisations employeurs**

Depuis 1980, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a fortement augmenté en France (5,7 points de PIB), soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (4,2 points de PIB) qui revêt des situations diverses : une légère baisse en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (entre - 0,2 et - 7 points de PIB), une faible augmentation dans la plupart des autres pays anglo-saxons (entre 0,5 point et 1 point au Canada, en Australie et aux États-Unis) ; au contraire, une très forte augmentation dans les pays du sud de l'Europe (14 points en Italie, 18 en Grèce et environ 12 en Espagne et au Portugal), dans les pays asiatiques de l'OCDE (+ 9 points en Corée du Sud et + 6 points au Japon) et certains pays scandinaves (+ 5 points au Danemark et + 8 en Finlande).

En 2016, la fiscalité française est la deuxième plus élevée de l'OCDE derrière le Danemark (tableau 2) et se situe à un niveau très proche de ceux de la Belgique, de la Finlande et de la Suède. Cependant, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence. Outre la difficulté d'obtenir une mesure standardisée entre les pays, ces taux sont indissociables des dépenses qu'ils financent. Dans les pays où le taux de PO est élevé, certaines prestations, notamment de protection sociale, se substituent aux dépenses privées des pays où le taux de PO est bas.

L'évolution générale des prélèvements en France depuis quarante ans peut se décomposer en plusieurs étapes : de 1975 à 1987, le taux de PO a augmenté fortement, passant de 35,1 % à 42,1 % du PIB, avant de légèrement baisser de 1988 à 1992 (40,7 % en 1992). Les sept années suivantes sont marquées par une hausse sensible de la pression fiscale (+ 3,4 points de PIB).

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB

	1975 1995 2016			2016			
	France			ALL	DNK	É.-U.	OCDE*
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,7	4,8	8,6	10,0	24,4	10,5	8,4
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1,8	2,0	2,0	2,0	2,7	2,2	2,8
Cotisations sociales	14,2	18,0	16,7	14,1	0,1	6,2	9,0
Impôts sur les biens et services	11,6	11,6	11,1	10,2	14,9	4,4	10,9
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,8	4,1	1,1	1,9	2,7	1,9
Autres prélèvements	2,0	2,7	2,8	0,2	1,9	0,0	1,3
<b>Total</b>	<b>35,1</b>	<b>41,9</b>	<b>45,3</b>	<b>37,6</b>	<b>45,9</b>	<b>26,0</b>	<b>34,3</b>

\* Moyenne non pondérée, pour l'année 2015.

Source : OCDE.

Les hausses d'impôts décidées au milieu des années 1990 ont, pour l'essentiel, été guidées par la volonté de respecter les critères de Maastricht (déficit public inférieur à 3 % du PIB). Après le pic atteint en 1999 (44,0 %), les PO ont été tendanciellement réduits jusqu'en 2009 (41,2 %), notamment en raison des baisses successives de l'IRPP et de la loi TEPA. Entre 2009 et 2014, ils se sont redressés de 3,6 points de PIB sous la mise en place de plans de rigueur visant à réduire rapidement le déficit public dans le contexte de la crise des dettes souveraines de la zone euro, qui a remis en question la pérennité même de l'Union monétaire.

Depuis 2015, les mesures discrétionnaires mises en place allègent légèrement la fiscalité après le choc fiscal de 2011-2014, décidé afin de diminuer les déficits structurels et de respecter les engagements européens de la France. Au cours de la période 2011-2017, les nouvelles mesures en PO s'établissent à 71 milliards d'euros. Les mesures qui portent sur les ménages auraient augmenté de 53 milliards d'euros (2,3 points de PIB) et celles sur les entreprises de 0,5 milliard. Enfin, 18 milliards (0,8 point) correspondent à des taxes payées à la fois par les ménages et les entreprises, notamment liées à leur consommation énergétique [Sampognaro, 2016]. Ainsi, le taux de PO sur les ménages atteindrait un plus haut historique, alors que celui sur les entreprises reviendrait en 2016 à un niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008 [Plane et Sampognaro, 2015]. La très forte augmentation

de la fiscalité sur les ménages depuis 2011 aurait conduit à une augmentation des prélèvements directs (fiscaux et sociaux) de près de 1700 euros en moyenne par ménage depuis 2011.

En 2017, le taux de PO a fortement rebondi pour atteindre 45,3 %, son niveau le plus élevé depuis 1959. Ceci s'explique essentiellement par le dynamisme des recettes qui a été bien supérieur à celui de la croissance du PIB. Ce phénomène est courant en phase de reprise et masque la poursuite de la politique de baisse discrétionnaire des prélèvements obligatoires.

La tendance à la baisse de la fiscalité devrait se prolonger en 2018 et 2019. Les choix fiscaux du budget 2018 sont marqués par la réduction de la fiscalité du capital (réforme de l'ISF et mise en place du prélèvement forfaitaire unique – PFU) et par la poursuite de la baisse de la fiscalité pour les entreprises (baisse de l'IS et hausse du taux de CICE). Hors fiscalité du capital, les autres prélèvements sur les ménages seront accrus en 2018, car les mesures fiscales visant à redonner du pouvoir d'achat aux ménages (baisse de la taxe d'habitation et des cotisations sociales, crédit d'impôt sur les services à la personne...) ne suffisent pas à compenser l'effet négatif de la hausse de la fiscalité indirecte (tabac et écologie) et de la CSG [Madec *et al.*, 2018]. En 2019, un rééquilibrage en faveur des ménages devrait s'opérer malgré la nouvelle hausse de la fiscalité indirecte. Du côté des entreprises, l'année 2019 se caractérisera par la poursuite de la baisse de l'IS (avec un objectif de taux de 25 % en 2022, mais surtout par la transformation du CICE en allègement de 6 points de cotisations sociales patronales et par la baisse à 0 % des cotisations au niveau du SMIC.

Par rapport à la moyenne de l'OCDE, la structure de la fiscalité en France se caractérise par une part des impôts faible (notamment pour l'IRPP et des sociétés) et une part des cotisations élevée. Dans les années 1970 et la première moitié des années 1980, les taux de cotisations sociales ont considérablement augmenté. La création de la CSG en novembre 1990, en élargissant l'assiette des prélèvements aux revenus du capital et à certains revenus sociaux, a permis de diminuer les cotisations salariés : la part des cotisations dans l'ensemble des ressources des administrations de Sécurité sociale s'est nettement réduite, passant de 86 % en 1990 à 63 % en 2017.

À partir de 1993, les cotisations employeurs sur les bas salaires ont été réduites afin de stimuler l'emploi des salariés peu qualifiés. Ces allègements généraux sur les bas salaires représentent environ 20 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient encore 6 milliards d'exonérations liées à des mesures ciblées (publics, secteurs ou zones géographiques particuliers). Et à la suite de la remise du rapport Gallois fin 2012, le gouvernement a pris des mesures visant à réduire le coût du travail : tout d'abord en instaurant le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Ensuite, avec la mise en place du pacte de responsabilité, les cotisations sociales patronales sont réduites pour les salaires compris entre 1 et 3,5 SMIC. Au total, le CICE et le pacte de responsabilité représentent un allègement du coût du travail de 33 milliards d'euros (1,5 point de PIB) en 2017. En 2019, le CICE sera transformé en baisse de cotisations sociales patronales et 0 % de charges au niveau du SMIC, ce qui correspond à une baisse de 10 points des cotisations au niveau du SMIC.

Par ailleurs, des mesures ont cherché à augmenter les incitations financières à travailler. La baisse de l'IRPP sur les tranches les plus basses, les réformes de la décote pour le calcul des retraites, ainsi que la création de la prime pour l'emploi (PPE) visaient à augmenter l'écart entre revenus d'assistance et revenus du travail. La mise en place du RSA, qui a été généralisé en 2009, poursuit également cet objectif. La partie RSA « activité » vise à assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend un travail. En revanche, le RSA « socle » a remplacé le RMI et l'allocation de parent isolé (API). Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le gouvernement a mis en place la « prime d'activité » remplaçant la PPE et le RSA « activité ». Outre le fait que les 18-25 ans pourront en bénéficier, contrairement au RSA « activité », elle est calculée en fonction des ressources du foyer, à la différence de la PPE. La « prime d'activité » bénéficierait à 2,7 millions de foyers pour un montant d'environ 5,1 milliards d'euros.

Les recettes d'impôts sur les revenus des ménages, qui comprennent l'IRPP et la CSG, sont plus faibles en France que dans la plupart des autres pays (8,6 % du PIB contre environ 10 % en Allemagne et aux États-Unis et 25 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte environ un tiers de plus que l'IRPP, a réduit l'écart. La CSG a une assiette large et est proportionnelle

au revenu, bien qu'avec des taux différents selon l'origine des revenus, alors que l'IRPP est progressif, familialisé, et a une assiette étroite. En 2018, la CSG a été relevée de 1,7 point sur l'ensemble des revenus (à l'exception des petites retraites et de ceux issus de l'assurance chômage) pour financer une baisse des cotisations salariés (santé et chômage) pour 3,15 points de salaire brut. L'IRPP est perçu avec un décalage d'un an, ce qui ne permet pas d'en faire un instrument de pilotage conjoncturel immédiat, même si à partir de 2019 sera instauré le prélèvement à la source. Depuis le début des années 1990, les taux d'imposition du barème de l'IRPP ont été réduits à de nombreuses reprises. Le taux marginal supérieur est passé de 56,8 % en 1990 à 48,09 % en 2004. La réforme fiscale votée pour 2007 a modifié le barème de l'IRPP et l'a simplifié : il comptait quatre tranches imposables au lieu de six et intégrait l'abattement de 20 %. Le taux de la tranche marginale supérieure est passé ainsi à 40 %. Avec la réforme des retraites de 2010, ce taux marginal est passé à 41 % et la loi de finances pour 2013 a instauré une tranche supplémentaire à 45 % pour les revenus supérieurs à 152 000 euros par unité fiscale. Enfin, dans le cadre du pacte de responsabilité, le gouvernement a supprimé en 2015 la première tranche de l'IRPP (qui était à 6 %), mais a abaissé le seuil d'entrée de l'ex-deuxième tranche (à 14 %) de 11 900 à 9 700 euros. En 2016, le gouvernement a mis en place une nouvelle baisse d'IRPP, par le biais de l'augmentation de la décote.

Un rapport du Conseil des PO (mai 2011) a pointé le fait que l'IRPP avait perdu de sa progressivité depuis 1998. La diminution de sa progressivité a particulièrement bénéficié aux ménages disposant de revenus élevés. Ces évolutions résultent principalement de l'évolution du barème, mais également de la réduction de son assiette et des autres dispositions permettant de réduire le montant effectivement dû d'IRPP *via* le recours à des niches fiscales. Les travaux de Landais *et al.* [2011] et de Bozio *et al.* [2012] ont mis également en avant ce constat d'une assiette trouée de l'IRPP entraînant une dégressivité de l'impôt sur le revenu au-delà d'un certain seuil de revenu (visible pour les 1 % en haut de l'échelle des revenus et qui est plus marquée au-delà des 0,1 %). Dans le cadre de la politique de restriction budgétaire de 2011 à 2013, les différents gouvernements ont réduit significativement les niches fiscales et augmenté la fiscalité sur les revenus du

capital, même si la mise en place du prélèvement forfaitaire unique en 2018 renverse cette tendance. Au final, l'IRPP, dont le rendement était de 47 milliards d'euros en 2010, a atteint près de 73 milliards en 2017, soit une progression de 55 % en six ans.

Au cours des vingt dernières années, les impôts sur les entreprises ont augmenté, mais cette hausse a été compensée par la baisse des cotisations employeurs. Au final, le taux de PO sur les entreprises a été relativement stable depuis vingt ans et tourne autour de 14 % du PIB [Heyer, 2015]. Les impôts sur la production avaient augmenté continûment jusqu'à la fin des années 1990. À partir de 1999, ils ont baissé avec la suppression de la part des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (TP), taxe qui a été définitivement supprimée en 2010. Elle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée. Par ailleurs, la C3S (contribution sociale de solidarité des sociétés), qui est une taxe sur le chiffre d'affaires et qui rapportait à l'État près de 6 milliards d'euros en 2014, a été progressivement allégée, dans le cadre du pacte de responsabilité.

Les taux d'imposition des bénéfices des sociétés (IS) ont beaucoup varié. Le taux normal d'IS, qui était de 50 % entre 1965 et 1985, a été progressivement réduit pour atteindre 33,3 % en 1993. En 2018, le taux normal d'IS est de 28 % jusqu'à 500 000 euros de bénéfices et, au-delà, de 33,3 %. Les PME, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,6 millions d'euros, sont soumises à un taux de 15 % sur la tranche inférieure de leurs bénéfices fiscaux (jusqu'à 38 120 euros de résultat fiscal) et un taux de 28 % sur leurs bénéfices supérieurs à 38 120 euros et inférieurs à 500 000 euros. À horizon 2022, le taux d'IS devrait atteindre 25 % pour toutes les entreprises, poursuivant la politique de baisse des impôts reposant sur les entreprises.

Les entreprises ne sont pas toutes égales face à l'IS. Selon un rapport de la Cour des comptes d'octobre 2009, les entreprises de plus de 2 000 salariés, en utilisant pleinement les leviers de l'optimisation fiscale, avaient un taux implicite d'IS de seulement 13 % (8 % pour les groupes du CAC 40), alors que les PME de moins de vingt salariés avaient un taux de 30 %. Les mesures fiscales prises dans le cadre des dernières lois de finances (réduction de la déductibilité des charges financières, limitation du report en avant des déficits, surtaxe d'IS pour les grandes entreprises, réduction de la niche

« Copé »...) ont réduit cet écart. Selon les chiffres du ministère des Finances, l'écart entre le taux d'IS des PME et celui des grands groupes ne serait désormais plus que de 6 points (32 % contre 26 %).

Les impôts indirects sont constitués de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des accises (droits de consommation sur les tabacs, les alcools, TIPP). La TVA est l'impôt qui rapporte le plus de recettes à l'État (162 milliards d'euros en 2017). Les taux appliqués ont varié à plusieurs reprises. En 1992, le taux dit normal était de 18,6 %. En 1995, le gouvernement Juppé a relevé ce taux à 20,6 %. En avril 2000, il est passé à 19,6 %. Il existe aussi des taux réduits de 5,5 % sur certains biens et services (produits alimentaires, transports, cantines scolaires, livres, abonnements d'électricité et de gaz, certains travaux de rénovation des logements) et à 2,1 %, notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Afin de financer une partie du CICE, le gouvernement a augmenté la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014 : le taux normal est passé de 19,6 % à 20 % et le taux intermédiaire de 7 % à 10 %.

### **Heurs et malheurs des finances publiques**

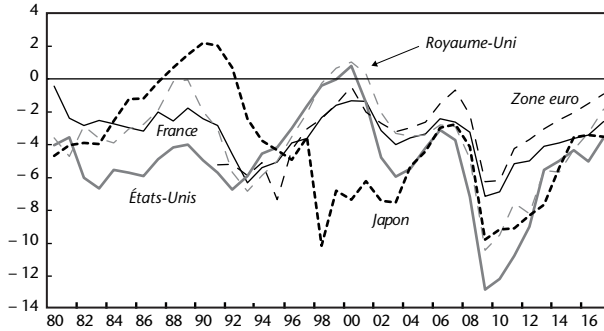
La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux, mais le TSCG oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques à moyen terme. Le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme et la dette publique supérieure à 60 % du PIB doit être réduite de 1/20<sup>e</sup> par an.

Avec la crise, la chute drastique des recettes fiscales et la nécessité de plans de relance pour stimuler les économies dans les pays industrialisés ont conduit à une augmentation du déficit public (graphique 2), de 2007 à 2009, de 4,5 points de PIB en France, de 5,6 dans la zone euro, de 7,0 au Japon, de 7,5 au Royaume-Uni et de 9,1 aux États-Unis. Sous la pression de la Commission européenne et des marchés financiers, les pays de la zone euro ont adopté des plans d'austérité de grande ampleur, au prix d'une forte hausse du chômage, conduisant à réduire le déficit public de 4,6 points de PIB en France et de 5,4 points dans la zone euro de 2009 à 2017. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont réduit leurs déficits publics encore plus fortement que dans la zone euro grâce à une croissance plus dynamique et ce malgré une moindre consolidation budgétaire outre-Atlantique.



## Graphique 2. Les soldes publics

En % du PIB



Source : OCDE.

Cependant, bien que les situations nationales soient relativement disparates dans la zone euro, le déficit public dans la zone était au niveau agrégé de 0,9 % du PIB en 2017, soit un niveau bien inférieur à celui des États-Unis (3,6 %) et du Japon (3,5 %) ou même du Royaume-Uni (1,8 %). En 2017, le déficit s'établit à 2,6 % du PIB. Ce niveau devrait permettre d'engager la baisse du poids de la dette publique au cours des prochaines années.

### Repères bibliographiques

BOZIO A. et al., « Fiscalité et redistribution en France 1997-2012 », *Rapport de l'IPP*, École d'économie de Paris, mars 2012.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR), « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel*, juin 2017.

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

HEYER É., « Fiscalité des entreprises en France », *Revue de l'OFCE*, n° 139, 2015.

LANDAIS C., PIKETTY T. et SAEZ E., *Pour une révolution fiscale*, Seuil, « La République des idées », Paris, 2011.

MADEC P., PLANE M. et SAMPOGNARO R., « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 30, janvier 2018.

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

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