

II / Analyse macroéconomique

1. La place de l'État dans l'économie

Mathieu Plane et Raul Sampognaro

En France, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 56 % du PIB en 2018, 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 explique aussi la structure de ses prélèvements obligatoires où les cotisations sociales sont élevées, en dépit des réformes successives d'allègement de coût du travail menées depuis le début des années 1990.

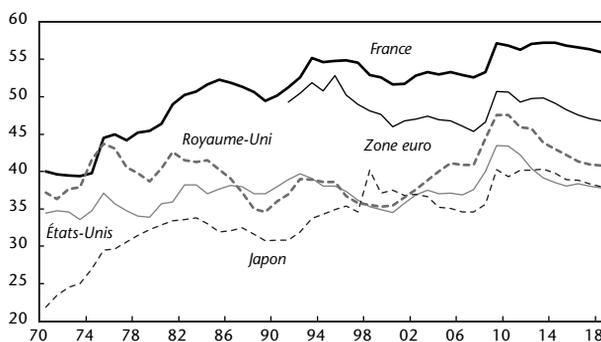
Les contraintes en matière de déficit public liées à la gouvernance budgétaire européenne ainsi que la concurrence fiscale au sein du marché unique ont incité les gouvernements, à partir du milieu des années 1990, à réduire les déficits publics, notamment par la baisse du poids des dépenses publiques dans le PIB. Ce mouvement a connu une pause à la suite de la crise des *subprimes*. Le jeu des stabilisateurs automatiques et les politiques de relance mises en œuvre ont conduit à une forte augmentation du poids de celles-ci. Cette augmentation n'a pas encore été effacée en dépit de la politique d'austérité budgétaire menée au tournant de 2010. À plus long terme, la réduction de l'endettement public et le vieillissement de la population font de la maîtrise des dépenses publiques, notamment de protection sociale, un élément majeur pour l'évolution des agrégats de 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 du développement du système de protection sociale, du vieillissement de la population et de la montée du chômage. Jusqu'à la fin des années 1970, la France se situait à un niveau proche de la moyenne européenne. Le décrochage entamé dans les années 1980 s'est accéléré à partir de 1993, les dépenses publiques atteignant cette année-là un point haut en France (55,2 % du PIB). De 1993 à 2007, la plupart des pays de l'OCDE ont réduit la part de leurs dépenses publiques dans le PIB. La réduction a été particulièrement marquée dans la zone euro (-6,4 points de PIB sur la période) contre « seulement » 2,6 points en France (graphique 1). Entre 2007 et 2018, sous l'effet de la crise, les dépenses publiques ont augmenté de 3,5 points de PIB en France et de 1,4 dans la zone euro. Et pourtant la France a réalisé d'importants efforts de maîtrise de la dépense publique : en moyenne annuelle, elle n'a crû (hors les crédits d'impôts comptabilisés en dépenses comme le CICE) que de 1,3 % en volume entre 2008-2018 (contre 2 % au cours des dix années précédant la crise), et ce malgré la hausse des prestations chômage et le vaste plan de relance de 2009. C'est le ralentissement de l'activité (le taux de croissance du PIB était passé de 2,4 % en moyenne sur la période 1997-2007 à 0,9 % sur la période 2008-2018) qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB et non pas le relâchement de la dépense. Depuis 2013, la dépense publique croît à des rythmes jamais observés par le passé, 0,7 % en volume en moyenne, soit des rythmes inférieurs à la croissance du PIB potentiel (1,3 % en moyenne sur la période 2013-18), ce qui a permis d'engendrer des économies structurelles significatives (2 points de PIB entre 2013 et 2018). Malgré les efforts budgétaires réalisés et à venir, il faudra encore plusieurs années avant de retrouver le niveau de dépenses publiques, en points de PIB, d'avant crise. Selon le programme de stabilité d'avril 2019, la dépense publique atteindrait 53 % du PIB en 2022, chiffre comparable à celui de 2007.

Entre 1978 et 2018, les dépenses publiques sont toujours restées supérieures aux recettes (déficit moyen de 3,3 % de PIB). Ainsi, la dette publique française au sens de Maastricht est passée de 21,2 % du PIB en 1978 à 98,4 % en 2018. Comme l'investissement public est resté élevé (4,1 % du PIB en moyenne),

Graphique 1. Les dépenses publiques dans les grands pays de l'OCDE
En % du PIB



Sources : OCDE ; Insee.

les APU ont tout de même accumulé des actifs en contrepartie. Depuis 1978, les actifs financiers (57 % du PIB en 2017) et non financiers (88 % du PIB en 2017) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU¹ (137 % du PIB en 2017). La valeur nette du patrimoine des APU était de 8 % du PIB fin 2017, correspondant à un actif net de 2 840 euros par habitant.

Depuis 2008, la dette publique, au sens de Maastricht, a augmenté fortement et s'établit à 98,4 % du PIB en 2018, 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 opérations de refinancement de l'État 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 34 points de PIB depuis 2007. La dette publique nette des actifs financiers liquides (dépôts, crédits, titres de créance), qui sont une partie des actifs financiers, était

1 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.

de 89,5 % du PIB en 2018 (+ 31 points depuis 2007), un niveau inférieur de 9 points de PIB à celui de la dette brute.

La structure des dépenses publiques

Les dépenses publiques de la France sont 9,5 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 0,9 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 faible. En effet, la dépense totale par élève/étudiant en France se situe dans la moyenne de l'OCDE [2018] même si elle est inférieure à celle de nombreux pays européens avec un niveau de vie comparable (Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, Belgique, Finlande, Suède). Le dynamisme de la démographie explique en partie que la dépense publique en logement (hors aides à la personne) et en équipements collectifs soit élevée en France. Enfin, l'effort français en défense et sécurité est supérieur à celui de ses voisins (0,6 point de PIB).

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2017

En % du PIB

	ALL	FRA	ITA	GBR	DNK	ZE
Services généraux	5,6	6,0	8,2	4,7	6,2	6,1
Défense	1,0	1,8	1,3	1,9	1,2	1,2
Ordre et sécurité publics	1,5	1,6	1,8	1,8	0,9	1,7
Affaires économiques	3,1	5,9	3,6	3,1	3,3	4,2
Protection de l'environnement	0,6	0,9	0,9	0,7	0,4	0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,0	0,6	0,7	0,2	0,6
Santé	7,1	8,0	6,8	7,4	8,4	7,1
Loisirs, culture, cultes	1,0	1,4	0,8	0,6	1,7	1,1
Enseignement	4,1	5,4	3,8	4,6	6,5	4,5
Protection sociale (hors santé)	19,4	24,3	20,9	15,2	22,4	19,8
Total	43,9	56,5	48,8	40,8	51,2	47,0

Source : Eurostat.

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 inportant [Ducoudré *et al.*, 2017]. Enfin, la fonction « Affaires économiques », qui inclut les crédits d'impôts (CIR, CICE...) est supérieure de 1,7 point de PIB par rapport à la moyenne de la zone euro, constituant un trait caractéristique de la fiscalité française. 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, puis à partir de 1993. Il se limite pour l'essentiel aux activités de réseau (électricité, chemins de fer) même si, dans ce domaine, l'État a entrepris des privatisations (Air France, France Télécom, sociétés d'autoroutes) ou des ouvertures de capital (EDF, GDF, Aéroports de Paris). Fin 2017, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les APU étaient de 575 milliards d'euros (25 % du PIB) dont 125 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 4 secteurs d'activité (transports, énergie, services et finance, industrie) même si la moitié de la valeur de son portefeuille est répartie sur deux entreprises (EDF et Engie). Fin 2018, l'Assemblée nationale a autorisé la privatisation du Groupe ADP (ex-Aéroports de Paris) ainsi que celle de la Française des jeux. Désormais, l'État joue également, dans certains secteurs stratégiques, un 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 2018 (9,6 points de PIB) est due pour 60 % à l'augmentation de celles des administrations de sécurité sociale, à 35 % de celles des administrations publiques locales (APUL) et seulement 5 % de celles de l'État². La part dans le PIB des dépenses de l'État (hors transferts entre administrations) a très peu augmenté sur cette période (0,4 point de PIB) et représente, en 2018, 36 % de

² Cette mesure intègre les organismes divers d'administration centrale.

la dépense publique totale contre 45 % pour celles 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 entamée au cours des années 1980. En 2018, près de 60 % de l'investissement public était réalisé par les APUL, et ce malgré la réduction de leurs dotations. L'investissement représente 18 % 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 une partie de l'investissement local *via* les subventions qu'il verse : près de 25 % des revenus des collectivités locales proviennent des dotations de l'État et des transferts de recettes fiscales.

Si l'on regarde la dépense publique au niveau agrégé, plus que la totalité de sa hausse entre 1980 et 2018 est liée à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts (10,2 points). L'autre poste principal d'augmentation étant les charges d'intérêts payées sur la dette publique. Ces dernières se sont accrues de 0,5 point de PIB entre 1980 et 2018 avec l'augmentation de près de 78 points de PIB de l'endettement public (au sens de Maastricht). Malgré la hausse de 34 points de PIB de la dette publique observé depuis 2007, la baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a permis une diminution de 1 point de PIB de la charge d'intérêts. Celle-ci représente 1,7 point de PIB en 2018, le plus faible niveau depuis 1982, année où la dette publique était à 25 % du PIB. En juin 2019, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans était à un niveau historiquement bas de 0,1 %.

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites) représente 22 % de la dépense publique et sa part dans le PIB n'a pas augmenté entre 1980 et 2018. 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 2018.

La hausse 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.

En 2018, les dépenses brutes du système de retraite s'élevaient à 13,8 % du PIB. Parmi ces dépenses, 11,9 % du PIB étaient consacrés aux pensions de droit direct de retraite de

base et de retraite complémentaire, le reste (1,5 % du PIB) étant des pensions de droit dérivé (pensions de réversion) et des dépenses de gestion et d'action sociale (0,4 % du PIB). Les régimes complémentaires obligatoires représentent un peu plus d'un quart des pensions de retraite versées. Selon la Drees [2018], la pension nette moyenne issue des régimes obligatoires représente en France 66 % du salaire net moyen (légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui est à 63 %), soit moins qu'aux Pays-Bas (100 %) ou en Autriche (92 %), mais plus qu'au Royaume-Uni (29 %) où une partie importante des pensions est versée par des régimes privés. Afin de contrecarrer la dynamique des dépenses publiques pour les retraites, de multiples réformes ont été mises en œuvre notamment pour relever l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation et pour diminuer le taux de remplacement en lien avec la modification du mode de calcul des pensions et de la règle de revalorisation des retraites. Selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2018, le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires a retrouvé l'équilibre en 2017. Toutefois, ce solde se dégraderait à moyen terme sous l'effet des tendances démographiques qui diminuent le ratio de dépendance. Selon le dernier rapport du COR de juin 2019, Le rapport démographique des 20-64 ans sur les 65 ans passerait de 2,9 en 2018 à 1,7 en 2070. En fonction des scénarios de tendance de productivité, le retour à l'équilibre financier est attendu à horizon 2042 (croissance à + 1,8 %) ou à 2056 (scénario à + 1,5 %). Dans les autres scénarios, le COR ne prévoit pas de retour à l'équilibre à long terme.

La dépense courante en santé s'établissait à 11,5 % du PIB en 2017. 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. En lien avec le vieillissement de la population et le progrès technique dans le secteur, les dépenses en santé augmentent de façon tendancielle. Cela a poussé les gouvernements successifs à mettre en œuvre des politiques de maîtrise de la dépense. S'il a été quasiment systématiquement dépassé depuis sa création (1996) jusqu'en 2009, depuis 2010 l'objectif national de l'assurance maladie (Ondam) a été systématiquement tenu. Pour limiter la progression de la dépense, la stratégie nationale de

santé s'articule autour du renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière, la diffusion de la chirurgie ambulatoire, des efforts sur les prix des médicaments et l'amélioration du recours au système de soins. Les efforts importants du côté des dépenses ont permis la réduction du déficit de l'assurance maladie au cours des dernières années, celui-ci n'étant plus que de 0,9 milliard en 2018. Dans ce contexte, l'Ondam resterait toujours fixé à un bas niveau de 2,3 % – 2,5 % jusqu'à 2022 alors que son tendanciel s'établit à 4,5 %.

La politique familiale vise à compenser la baisse du niveau de vie associée au coût de chaque enfant supplémentaire : les allocations familiales sont versées 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 (IRPP) joue également un rôle important par le biais du quotient familial.

La réduction des inégalités s'effectue par le biais de l'aide sociale, des aides au logement, des allocations familiales et *via* la fiscalité. Si l'on prend en compte les prestations sociales et les prélèvements obligatoires directs (cotisations et impôts directs), le système socio-fiscal divise par quatre les inégalités entre les ménages les plus pauvres et les plus riches. En moyenne, en 2017 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-deux fois plus que les 10 % des ménages les plus pauvres. Mais comme ces derniers paient moins d'impôts (48 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés) et reçoivent plus de prestations sociales (43 % des prestations sociales sont reçues par les 10 % les plus pauvres), le revenu disponible des 10 % les plus aisés se réduit à six fois celui des 10 % les plus pauvres. Malgré un système fortement redistributif, 14 % des personnes résidant en France, soit 8,8 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2016, c'est-à-dire disposant d'un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau médian (1 026 euros par mois). La pauvreté monétaire est particulièrement élevée chez les chômeurs (38 %) et les familles monoparentales (35 %).

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 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). En juin 2019 a été lancée la concertation sur le revenu universel d'activité (RUA) qui doit être une aide unique remplaçant le RSA, la prime d'activité et les APL, voire le minimum vieillesse et l'allocation adulte handicapé.

Fiscalité : le poids des cotisations employeurs

Depuis 1980, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a augmenté de 5,4 points de PIB en France, soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (+ 4 points de PIB). Au sein des pays avancés, des situations diverses émergent : une légère baisse aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, une faible augmentation dans la plupart des pays anglo-saxons (un peu plus de 1 point de PIB 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 + 12 en Espagne et au Portugal), dans les pays asiatiques de l'OCDE (+ 10 points en Corée du Sud et + 6 au Japon) et certains pays scandinaves (+ 5 points au Danemark et + 8 en Finlande).

En 2017, la fiscalité française est la plus élevée de l'OCDE avec le Danemark (tableau 2) et se situe à un niveau proche de la Belgique et de la Finlande. Cependant, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence. En particulier, le champ de la protection sociale financée par des PO peut varier grandement en fonction du choix entre un système public ou privé. 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.

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires
En % du PIB

	1975 1995 2017			2017			2016
	France			ALL	DNK	É.-U.	OCDE
Impôts sur le revenu des personnes physiques (y compris CSG)	3,7	4,8	8,6	10,2	24,6	10,5	8,2
Impôts sur le revenu et les bénéfices des sociétés	1,8	2,1	2,3	2,0	3,0	1,9	2,9
Cotisations de sécurité sociale	14,2	18,1	16,8	14,2	0,0	6,3	9,2
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	0,7	1,1	1,6	0,0	0,3	0,0	0,4
Impôts sur le patrimoine	1,8	3,0	4,4	1,0	1,8	4,2	1,9
<i>Dont impôts sur le patrimoine de personnes physiques</i>	1,2	2,0	3,0	0,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0,7
Impôts sur les biens et services	11,7	11,7	11,3	9,9	14,6	4,3	11,0
<i>Dont TVA et impôts sur les ventes</i>	8,1	7,3	7,1	6,9	9,5	2,0	6,9
Autres	1,1	1,6	1,2	0,2	1,6	0,0	0,5
Total	35,0	42,3	46,2	37,5	46,0	27,1	34,0

Source : OCDE.

L'évolution générale des PO 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). Les hausses d'impôts décidées au milieu des années 1990 ont été guidées par la volonté de respecter les critères de déficit et de dette issues du traité de Maastricht. Après le niveau record atteint en 1999 (44 %), les PO ont été régulièrement réduits jusqu'en 2009 (41,2 %), notamment en raison des baisses successives de l'IRPP et de la loi TEPA de 2007. Entre 2009 et 2014, ils se sont redressés de 3,5 points de PIB avec la mise en place de plans de rigueur visant à réduire rapidement le déficit public dans le contexte de la crise des dettes souveraines en zone euro. Depuis 2015, les mesures discrétionnaires mises en place allègent légèrement la fiscalité.

Malgré l'évolution récente, le cumul des nouvelles mesures en PO mises en œuvre entre 2011 et 2017 s'établissent à 67 milliards d'euros. Les mesures qui portent sur les ménages

auraient augmenté de 50 milliards d'euros (2,2 points de PIB) et celles sur les entreprises de 3,5 milliard (0,2 point de PIB). Enfin, 13 milliards 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 a atteint en 2018 un plus haut historique alors que celui sur les entreprises est revenu en 2018 à un niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008.

Les choix fiscaux du budget 2018 ont été marqués par la réduction de la fiscalité du capital (réforme de l'ISF et mise en place du prélèvement forfaitaire unique) et par la poursuite de la baisse de la fiscalité pour les entreprises (baisse de l'impôt sur les sociétés [IS]) et hausse des versements liés à la hausse du taux de CICE). *A contrario*, les autres prélèvements nets sur les ménages ont été accrus, 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...) n'ont pas suffi à compenser l'effet négatif de la hausse de la fiscalité indirecte (tabac et écologie) et de la CSG. En 2018, le taux de PO s'établit à 45 % du PIB, proche de son niveau le plus élevé depuis 1959. En 2019, le taux de PO baisserait de 0,3 point de PIB sous l'effet notamment des mesures d'urgence économiques et sociales prises en décembre 2018 à la suite de la crise des « gilets jaunes ». Les PO sur les ménages baisseraient ainsi de près de 13 milliards en 2019 (0,5 point de PIB).

Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, la structure de la fiscalité en France se caractérise par une part des impôts faible (notamment pour l'IRPP et l'IS) et une part des cotisations élevée, en particulier celles payées par les employeurs. 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 salariales. Ainsi, la part des cotisations dans l'ensemble des ressources des administrations de Sécurité sociale s'est réduite, passant de 86 % en 1990 à 60 % en 2018.

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 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). La politique de baisse du coût du travail s'est accélérée avec l'instauration du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du pacte de responsabilité. Ces dispositifs représentent une baisse du coût du travail de 33 milliards d'euros (1,5 point de PIB) en 2018. En 2019, le CICE est transformé en baisse de cotisations sociales patronales et « 0 % charges » au niveau du Smic, correspondant à une baisse de 10 points des cotisations au niveau du Smic.

Par ailleurs, d'autres 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. En 2016, la PPE a été transformée en prime d'activité. La forte revalorisation de cette dernière décidée pour 2019 lors du vote des mesures d'urgence économiques et sociales, s'inscrit dans la continuité de cette politique. Ainsi, 5,1 millions de foyers seraient éligibles à la prime d'activité (3,9 millions actuellement) et, avec la hausse de son montant, les dépenses de prime d'activité devraient augmenter de 2,6 milliards d'euros en 2019.

Les recettes des impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital, qui comprennent l'IRPP et la CSG, sont plus faibles en France que dans la plupart des autres pays (10,9 % du PIB contre plus de 12 % en Allemagne et aux États-Unis et 29 % au Danemark). L'introduction de la CSG, qui rapporte désormais 70 % 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 des revenus issus de l'assurance chômage) pour financer une baisse des cotisations salariés (santé et chômage) pour 3,15 points de salaire brut. La CSG a augmenté de 26 milliards en 2018 et a rapporté 125 milliards (5,3 points de PIB). Cela tend à faire converger la structure de la fiscalité française vers celle des pays similaires. En revanche, le poids de l'IRPP a été amenuisé par des réformes successives. 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 : il comptait quatre tranches imposables au lieu de six et intégraient 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. En avril 2019, le président de la République a annoncé une réforme de l'IRPP visant à réduire son montant de 5 milliards d'euros pour 95 % des contribuables assujettis, ces derniers représentant 43 % des foyers fiscaux.

Un rapport du Conseil des PO (mai 2011) a pointé le fait que l'IRPP a perdu de sa progressivité depuis 1998. Ceci 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] mettent également en avant ce constat d'une assiette de l'IRPP trouée entraînant une dégressivité de l'impôt sur le revenu au-delà d'un certain seuil de revenu (visible pour les 1 % en haut de l'échelle des revenus et qui est plus marquée au-delà des 0,1 %). Dans le cadre de la politique budgétaire de réduction du déficit public de 2011 à 2013, les différents gouvernements ont réduit les niches fiscales et augmenté la fiscalité sur les revenus du capital [Madec *et al.*, 2018], même si la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) en 2018 renverse cette tendance. Au final, l'IRPP, dont le rendement était de 47 milliards d'euros en 2010, a atteint près de 74 milliards en 2018, une progression de plus de 57 %.

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 16,5 % du PIB [Madec *et al.*, 2019]. 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, 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 volet fiscal du pacte de responsabilité.

Les taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés (IS) ont beaucoup varié. Le taux normal d'IS, qui était de 50 % entre 1965 et 1985, a été progressivement réduit pour atteindre 33,3 % en 1993. En 2019, le taux normal d'IS est de 28 % dans la limite de 500 000 euros de bénéficiaires et 31 % au-delà. Certaines PME sont soumises à un taux de 15 % sur la tranche inférieure de leurs bénéficiaires fiscaux (jusqu'à 38 120 euros de résultat fiscal). En 2022, le taux d'IS devrait atteindre 25 %, poursuivant la 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 dernièrement (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 aux APU (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, en 2014, le taux normal de TVA est passé de 19,6 % à 20 % et le taux intermédiaire de 7 % à 10 %.

Heurs et malheurs des finances publiques

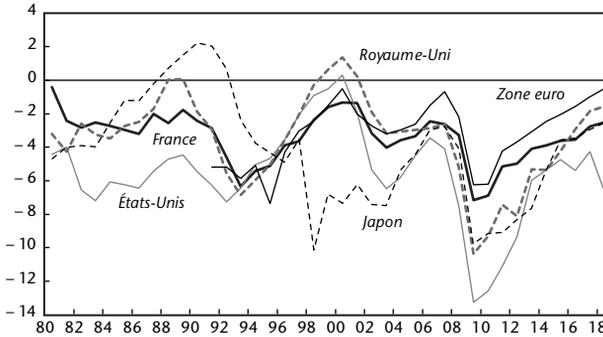
La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux même si la gouvernance budgétaire européenne oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques à moyen terme. En outre, le déficit structurel ne doit pas dépasser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

Le déficit public s'est nettement réduit entre 1993 et 2000 (graphique 2) grâce aux politiques d'ajustement structurel et à la forte croissance au cours des dernières années de la décennie 1990. Le solde public de la France est ainsi passé de - 6,4 % du PIB en 1993 à - 1,3 % en 2000 (de - 5,9 % en 1993 à - 0,5 % en 2000 dans la zone euro).

Pendant la même période, les États-Unis et le Royaume-Uni ont connu une croissance économique très forte (respectivement 3,9 % et 3,2 % en moyenne), supérieure à celle de la zone euro (2,3 %), ce qui leur a permis de dégager des excédents budgétaires en 1999 et 2000, et leur a donné des marges de manœuvre pour stimuler leurs économies de 2001 à 2003, déprimées par l'éclatement de la bulle Internet. Contrainte par la règle budgétaire des 3 %, la zone euro a mené, au contraire, une politique budgétaire timide au cours de cette phase de ralentissement économique. De 2003 à 2007, la France a réduit son déficit public de 1,4 point de PIB, le ramenant à 2,4 % du PIB en 2006, mais la baisse des PO de 2007 a conduit à une nouvelle hausse du déficit public (2,6 % de PIB). De 2003 à 2007, la zone euro a réduit son déficit public de 2,5 points de PIB, se rapprochant de l'équilibre budgétaire en 2007 (- 0,7 % du PIB). 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, de 2007 à 2009, de 4,6 points de PIB en France, de 5,6 dans la zone euro, de 7 au Japon, de 7,7 au Royaume-Uni et

Graphique 2. Les soldes publics

En % du PIB



Source : OCDE.

de 9,2 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 4,7 points de PIB en France et de 5,7 points dans la zone euro de 2009 à 2018. 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. Cependant, bien que les situations nationales soient relativement disparates dans la zone euro, le déficit public y était au niveau agrégé de 0,5 % du PIB en 2018, soit un niveau bien inférieur à celui des États-Unis (6,6 %), en forte hausse avec la mise en œuvre du programme économique du président D. Trump, mais aussi aux déficits observés au Royaume-Uni (1,6 %) ou au Japon (2,5 %).

En dépit de la hausse de la dette publique, il est indéniable que les finances publiques ont été maîtrisées en zone euro. La comparaison avec les évolutions observées dans des économies comparables va clairement dans ce sens. Les règles budgétaires européennes ont été efficaces pour discipliner la politique budgétaire des États membres. Ceci n'a pas été sans coût, la zone euro – et surtout certains pays du Sud – peine à effacer les stig-

mates de la crise en termes d'emploi et de niveau de vie. Les pressions déflationnistes liées à la hausse du chômage rendent plus difficile le désendettement public. S'il est nécessaire d'assurer la soutenabilité des comptes publics, il n'est pas possible de faire l'économie d'une analyse macroéconomique pour évaluer quelle est la politique budgétaire la plus adaptée au regard de tous les objectifs qui lui sont attribués.

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 2019.

DREES, *Les Retraités et les retraites*, Panorama de la DREES, Paris, 2018.

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

INSEE, *France, portrait social. Édition 2018*, fiche « Redistribution monétaire », Paris, 2018.

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

MADEC P., MALLIET P., PLANE M., SAMPOGNARO R. et TIMBEAU X., « Entre 2008 et 2016, les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif », in INSEE, *France, portrait social. Édition 2018*, Paris, 2018.

MADEC P., PLANE M. et SAMPOGNARO R., « Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 46, janvier 2019.

OCDE, « Regards sur l'éducation 2018 : les indicateurs de l'OCDE », Éditions OCDE, Paris, 11 septembre 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.