

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

*Mathieu Plane et Raul Sampognaro*

**E**n France, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 55,6 % du PIB en 2019, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE avec les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède). La France se distingue des autres pays non pas 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 menées depuis le début des années 1990.

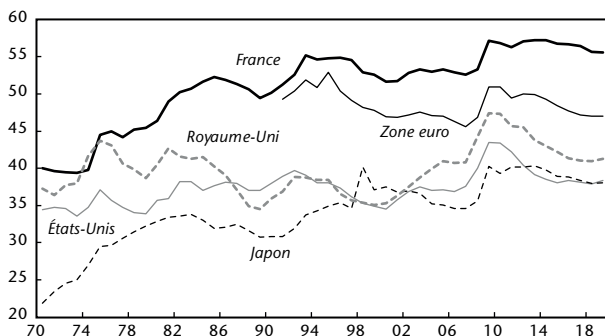
Les contraintes en matière de déficit public liées à la gouvernance budgétaire européenne ainsi que la concurrence fiscale au sein du marché unique ont incité les gouvernements, à partir du milieu des années 1990, à réduire les déficits publics, notamment par la baisse du poids des dépenses publiques 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 à partir de 2010, réalisée essentiellement à travers la hausse de la fiscalité. Le choc économique liée à la crise de la Covid-19 va laisser des traces profondes sur les finances publiques. Pour la seule année 2020, d'après le troisième Projet de loi de finances rectificative de l'année (PLFR 3 2020), la dette publique augmenterait de près de 20 points de PIB. À plus long terme, s'ajoute l'épineuse question du financement des dépenses sociales, notamment des retraites liée au vieillissement de la population.

## 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 (- 6,3 points de PIB sur la période) contre « seulement » 2,6 points en France (graphique 1). Entre 2007 et 2019, sous l'effet de la crise, les dépenses publiques ont augmenté de 3,0 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 2007-2019 (contre 2,0 % au cours des dix années précédant la crise) et ce malgré la hausse des prestations chômage et le 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 2008-2019) qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB et non pas le relâchement de la dépense. Après crise, la consolidation budgétaire a été particulièrement marquée à partir de 2010. Dans un premier temps, l'essentiel de l'effort budgétaire a été fait à travers la hausse des prélèvements (+ 3,6 points de taux de PO entre 2009 et 2013). Depuis 2013, les efforts budgétaires du côté de la dépense publique se sont accentués, ce qui a permis d'engendrer des économies structurelles significatives (2 points de PIB sur la période 2013-2019). La réponse économique à la crise de la Covid-19 va stopper cette évolution. Le déploiement massif de l'activité partielle, les aides aux entreprises et aux indépendants décidées et la hausse des dépenses dans le système sanitaire vont fortement augmenter la dépense publique en 2020. Selon le PLFR 3 2020, la dépense publique (hors crédits d'impôts) atteindrait 63,6 % du PIB en 2020, un maximum historique. Le retour au niveau de dépenses qui prévalait en 2007 sera vraisemblablement reporté de plusieurs années.

Graphique 1. Les dépenses publiques dans les grands pays de l'OCDE

En % du PIB



Sources : OCDE, Insee.

Entre 1978 et 2019, 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 98,1 % en 2019. Selon le gouvernement, la réponse à la crise de la Covid-19 porterait la dette publique au-delà de 121 % de PIB fin 2020. Comme l'investissement public est resté élevé (4,1 % du PIB en moyenne), les APU ont tout de même accumulé des actifs en contrepartie. Depuis 1978, les actifs financiers (58 % du PIB en 2018) et non financiers (90 % du PIB en 2018) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU<sup>1</sup> (135 % du PIB en 2018). La valeur nette du patrimoine des APU était de 13 % du PIB fin 2018, correspondant à un actif net de 4 500 euros par habitant.

Au cours de la dernière décennie, la dette publique, au sens de Maastricht, a fortement augmenté et s'est établie à 98,1 % du PIB en 2019, un niveau historiquement élevé. Le creusement spectaculaire du déficit public — conséquence de la chute des

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.

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 structure des dépenses publiques

Les dépenses publiques de la France sont 9 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 5,3 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 0,6 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 [2019] même si elle est inférieure à celle de nombreux pays européens avec un niveau de vie comparable (Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, Finlande,

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2018

En % du PIB	ALL	FRA	ITA	GBR	DNK	ZE
Services généraux	5,7	6,2	7,9	4,7	6,6	6,1
Défense	1,1	1,8	1,3	1,9	1,2	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,7	1,8	1,8	0,9	1,7
Affaires économiques	3,4	5,8	3,8	3,2	3,3	4,3
Protection de l'environnement	0,6	1,0	0,8	0,7	0,4	0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,1	0,5	0,8	0,2	0,6
Santé	7,2	8,1	6,8	7,5	8,3	7,1
Loisirs, culture, cultes	1,1	1,4	0,8	0,6	1,6	1,1
Enseignement	4,2	5,1	4,0	4,8	6,4	4,5
Protection sociale (hors santé)	19,4	23,9	20,8	14,9	21,9	19,6
<b>Total</b>	<b>44,6</b>	<b>56,0</b>	<b>48,4</b>	<b>40,9</b>	<b>50,9</b>	<b>47,0</b>

Source : Eurostat.

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).

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 qui bénéficient aux entreprises, est supérieure de 1,5 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 et 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 2018, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les APU étaient de 625 milliards d'euros (26 % du PIB) dont 122 milliards pour les seules actions cotées (5 % du PIB). Avec 88 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) même si la moitié de la valeur de son portefeuille est répartie sur deux entreprises (EDF et Engie). En 2019, le gouvernement voulait accélérer cette politique de désengagement de l'État en tant que producteur direct de biens et services avec la privatisation de la Française des jeux et d'Aéroports de Paris. Si la première opération a été réalisée, la deuxième a été suspendue en raison de la crise affectant la mobilité internationale à la suite du déclenchement de la pandémie de la Covid-19. Plus largement, la crise de la Covid-19 pourrait renverser cette tendance au désengagement de l'État comme producteur. La mobilisation massive de moyens publics avec les plans de soutien sectoriels, notamment dans l'automobile et l'aéronautique, pourront donner à l'État de nouveaux leviers d'action en termes de politique industrielle.

## 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 2019 (9,2 points de PIB) est due pour 64 % à l'augmentation de celle des administrations de sécurité sociale, à 35 % de celle des administrations publiques locales (APUL) et seulement 1 % de celle de l'État. La part dans le PIB des dépenses de l'État (hors transferts entre administrations) a très peu augmenté sur cette période (0,2 point de PIB) et représente, en 2019, 36 % de la dépense publique totale contre 44 % pour celle des administrations de sécurité sociale et 20 % 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 2019, près de 60 % de l'investissement public était réalisé par les APUL et ce malgré la réduction de leurs dotations. 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 20 % 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 2019 est liée à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts (9,9 points). L'autre poste d'augmentation étant les charges d'intérêts payées sur la dette publique. Ces dernières se sont accrues de 0,2 point de PIB entre 1980 et 2019 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 observée depuis 2007, la baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a permis une diminution de 1,2 point de PIB de la charge d'intérêts. Celle-ci représente 1,5 point de PIB en 2019, le plus faible niveau depuis 1980, année où la dette publique était à 21 % du PIB. En juin 2020, le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans était nul, soit un niveau très faible, et bien inférieur à la croissance nominale du PIB français, ce qui permet d'atténuer les pressions sur les finances publiques.

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 2019. Le poids de l'investissement public a diminué sur cette période de 0,5 point de PIB et se situait à 3,7 points de PIB en 2019.

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.

Premier poste de dépenses de la protection sociale, les pensions de vieillesse et de survie, tous régimes confondus, s'élèvent à 322 milliards d'euros en 2018, soit 13,7 % du produit intérieur brut (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, soit moins qu'aux Pays-Bas ou en Autriche mais plus qu'au Royaume-Uni où une partie importante des pensions est versée par des régimes privés. Afin de contrecarrer la dynamique des dépenses publiques pour les retraites, des 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 un rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) [2019], le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires a retrouvé l'équilibre en 2018. Ce solde se dégraderait à moyen terme sous l'effet des tendances démographiques qui diminuent le ratio de dépendance. 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 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. Depuis la réalisation de ces simulations, le COR a dégradé ses perspectives financières à la suite de nouvelles simulations pointant les effets d'un

désengagement de l'État dans le financement des pensions. Ce nouveau rapport s'est inscrit dans le contexte des débats sur la réforme des retraites de l'hiver 2019-2020. La baisse de la masse salariale qui fait suite à la crise de la Covid-19 devrait aggraver le déficit du système de retraites en 2020. Selon le point de situation publié en juin 2020 par le COR, l'effet sur le solde global du système serait de 25 milliards d'euros, soit 1,2 % du PIB.

La dépense courante en santé s'établissait à 11,7 % du PIB en 2018. Les prestations d'assurance maladie couvrent la majeure partie des dépenses de santé, les mutuelles et instituts de prévoyance des sociétés privées représentant 13 % des remboursements de soins. 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 en 1996, depuis 2010 l'Objectif national de l'assurance maladie (Ondam) a été systématiquement respecté ou sous-exécuté. 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 et des efforts sur les prix des médicaments. Les efforts importants du côté des dépenses ont permis la réduction du déficit de l'assurance maladie au cours des dernières années, celui-ci serait de l'ordre de 3 milliards en 2019. Dans ce contexte, l'Ondam aurait dû rester à un bas niveau de 2,3 % – 2,5 % jusqu'à 2022 alors que son tendanciel s'établit à 4,5 %. Le déclenchement de l'épidémie de Covid-19 et la tenue du « Ségur de la santé » pourraient modifier cet objectif.

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 (IRPP) joue également un rôle important par le biais du quotient familial. Ces mesures visent à compenser la baisse du niveau de vie associée au coût de chaque enfant supplémentaire (égalité horizontale).

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 2018 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 (49 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés) et reçoivent plus de prestations sociales (45 % des prestations familiales et aides 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 % des plus pauvres. Malgré un système fortement redistributif, 14,7 % des personnes résidant en France, soit 9,3 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2018, c'est-à-dire disposant d'un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau médian (1 065 euros par mois). La pauvreté monétaire est particulièrement élevée chez les chômeurs (38 %) et les familles monoparentales (34 %).

Au cours des trente 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, la contribution sociale généralisée (CSG, en 1990) et 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, les APL et le minimum vieillesse.

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

Depuis 1980, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a augmenté de 4,5 points de PIB en France, soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (+ 4,2 points de PIB). Au sein des pays avancés, des situations diverses émergent : une légère baisse aux Pays-Bas et aux États-Unis (- 1,2 point dans ce dernier pays), une faible augmentation dans la plupart des pays anglo-saxons (un peu plus de 2 points de PIB au Canada et en Australie et 0,2 point au Royaume-Uni) ; au contraire, une très forte augmentation dans les pays du sud de l'Europe (+ 13 points en Italie et au Portugal, + 18 en Grèce et + 12 en Espagne), dans

les pays asiatiques de l'OCDE (+ 11 points en Corée du Sud et + 7 points au Japon) et certains pays scandinaves (+ 4 points au Danemark et + 7 en Finlande).

En 2018, 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. 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 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, pour l'essentiel, 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 (44,0 %), les PO ont été régulièrement réduits

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB	1995 2018		2018			2018
	FRA	ALL	DNK	USA	OCDE	
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	6,9	11,6	12,5	27,9	11,0	11,5
<i>dont Impôts sur le revenu et les bénéfices des sociétés</i>	2,1	2,1	2,1	2,9	0,9	2,9
Cotisations de sécurité sociale	18,1	16,1	14,4	0,0	6,1	9,4
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	1,1	1,5	0,0	0,3	0,0	0,5
Impôts sur le patrimoine	3,0	4,1	1,0	1,8	3,0	1,9
Impôts sur les biens et services	11,7	11,5	10,0	14,7	4,3	11,1
Autres	1,6	1,2	0,1	0,0	0,0	0,2
<b>Total</b>	<b>42,3</b>	<b>46,1</b>	<b>38,2</b>	<b>44,9</b>	<b>24,3</b>	<b>34,3</b>

Source : OCDE.

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.

À la suite de la crise des *subprimes* et de la crise de la zone euro, les PO ont été fortement augmentés afin de restaurer les comptes publics. 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 milliards (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, phénomène qui s'est accentué en 2019 avec la transformation du CICE en baisse permanente des cotisations sociales employeurs.

Depuis 2018, la politique fiscale a changé d'orientation et vise désormais à réduire la fiscalité reposant sur les ménages. 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). *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 2019, le taux de PO a baissé de 0,7 point de PIB (à 44,1 %) sous l'effet notamment des mesures d'urgence économique et sociale prises en décembre 2018 à la suite de la crise des Gilets jaunes. Les PO sur les ménages baisserait ainsi de près de 9 milliards en 2019. Malgré les baisses discrétionnaires de la fiscalité sur les ménages depuis deux ans, le taux de PO apparent sur les ménages en 2019 reste encore plus de 2 points de PIB au-dessus de sa moyenne 1995-2010.

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 de l'impôt sur les sociétés) et une part des cotisations élevée, en particulier celles payées par les employeurs. 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 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 56 % en 2019.

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 particulières). 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 ultérieurement en prime d'activité. La forte revalorisation de cette dernière, décidée pour 2019 lors du vote des mesures d'urgence économique et sociale, s'inscrit dans la continuité de cette politique. Ainsi, 5,1 millions de foyers seraient éligibles à la prime d'activité contre 3,9 millions auparavant.

Les recettes des impôts sur le revenu, les bénéfiques et les gains en capital, qui comprennent l'IRPP et la CSG, sont plus faibles en France que dans la plupart des autres pays (11,6 % du PIB contre plus de 12 % en Allemagne et 29 % au Danemark). L'introduction de la CSG en 1991, qui rapporte désormais 70 % de plus que l'IRPP, a réduit l'écart. La CSG, prélevée à la source, a une assiette large et est proportionnelle au revenu, bien qu'avec des taux dif-

férents selon l'origine des revenus, alors que l'IRPP est progressif, familiarisé et a une assiette étroite. En 2018, le taux de CSG a été relevé 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. La CSG a augmenté de 26 milliards en 2018 et a rapporté 127 milliards en 2019 (5,2 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 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 de l'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, 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 75 milliards en 2019, une progression de 60 %. Depuis janvier 2019, l'IRPP est prélevé à la source, ce qui veut dire que l'impôt est prélevé chaque mois sur le revenu (bulletin de paie, retraite...) alors qu'auparavant il était directement payé par le ménage à l'administration fiscale avec un décalage d'un an.

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 16,7 % du PIB [Madec *et al.*, 2020]. 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 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 2020, le taux normal d'IS est de 28 % et certaines PME sont soumises à un taux de 15 % sur la tranche inférieure de leurs bénéfices 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 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 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 (174 milliards d'euros en 2019). 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. Un taux de TVA intermédiaire à 7 % a été mis en place en 2011 notamment pour l'entretien et la réparation des habitations, les services à la personne et de transport, la restauration. 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

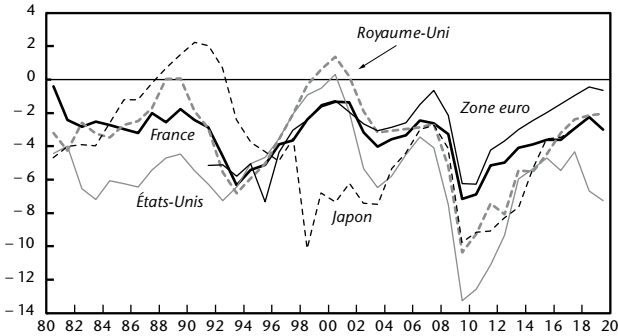
La politique budgétaire reste la prérogative des gouvernements nationaux même si la gouvernance budgétaire européenne oblige les pays de la zone euro à avoir un déficit public inférieur à 3 % du PIB et à équilibrer leurs finances publiques à moyen terme. En outre, le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme et la dette publique supérieure à 60 % du PIB doit être réduite de 1/20<sup>e</sup> 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 - 5,8 % en 1993 à - 1,3 % 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 fortement leurs économies de 2001 à 2003, déprimées par l'écla-

Graphique 2. Les soldes publics

En % du PIB



Source : OCDE.

tement 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 2,4 points de PIB, se rapprochant de l'équilibre budgétaire en 2007 (-0,6 % 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 7,0 au Japon, de 7,7 au Royaume-Uni et 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 4,2 points de PIB en France et de 5,6 points dans la zone euro de 2009 à 2019. Cependant, bien que les situations nationales soient relativement disparates dans la zone euro, le déficit public dans la zone était au niveau agrégé de 0,7 % du PIB en 2019, soit un niveau bien inférieur à celui des États-Unis



(7,3 % selon l'OCDE), en forte hausse avec la mise en œuvre du programme économique du président D. Trump, mais aussi par rapport aux déficits observés au Royaume-Uni (2,1 %) ou au Japon (2,6 %).

En dépit de la hausse de la dette publique, il est indéniable que, jusqu'à présent, les finances publiques ont été maîtrisées en zone euro. La comparaison avec les évolutions observées dans les autres économies va clairement dans ce sens. Les règles budgétaires européennes ont été effectives 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 stigmates de la crise de 2008 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 [Ducoudré *et al.*, 2018].

### 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. *et al.*, « Refonte des règles budgétaires européennes », *Revue de l'OFCE*, n° 158, 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.

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 », *Portrait social, édition 2018*, Insee, Paris, 2018.

MADEC P., PLANE M. et SAMPOGNARO R., « Budget 2020 : du pouvoir d'achat au travail », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 64, février 2020.

OCDE, *Regards sur l'éducation 2019 : les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris, 10 septembre 2019.

SAMPOGNARO R., « 2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages », *Blog de l'OFCE*, 14 novembre 2016.