

4 / La place de l'État dans l'économie

Mathieu Plane et Raul Sampognaro

Avant le déclenchement de la pandémie de la Covid-19, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 55,4 % du PIB en 2019 en France, ce qui la plaçait au niveau le plus élevé de l'OCDE avec les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède). En 2020, l'effondrement du PIB lié aux conséquences de la crise sanitaire et la politique de soutien à l'économie se sont traduits par une forte hausse de la dépense publique en pourcentage du PIB. Ce chiffre s'établit à 61,8 %. 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. Désormais, le choc économique lié à la crise de la Covid-19 va laisser des traces profondes sur les finances publiques. En 2020, la dette publique brute a augmenté

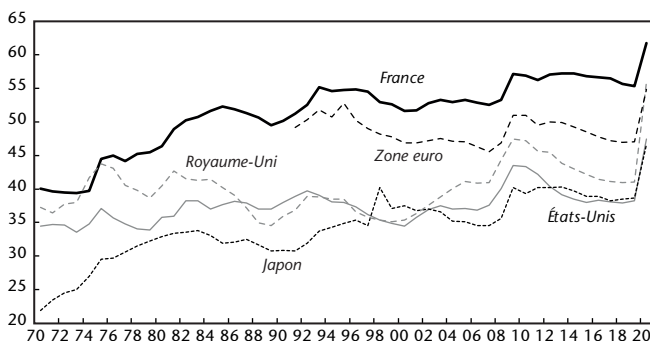
de 17,5 points de PIB. À plus long terme, s'ajoute l'épineuse question du financement des dépenses sociales, notamment des retraites et de la santé avec le vieillissement de la population.

Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques

Depuis 1960, les dépenses des APU ont augmenté de plus de 27 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 (- 6,2 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 2,8 points de PIB en France et de 1,5 point dans la zone euro. 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 est passé de 2,4 % en moyenne sur la période 1997-2007 à 1,0 % sur la période 2008- 2019) qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB et non pas le relâchement de la dépense. Après la crise des *subprimes*, la consolidation budgétaire a été particulièrement marquée et 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 ont fortement augmenté la dépense publique en 2020. Celle-ci (hors crédits d'impôts) atteindrait en 2020 un maximum historique. Selon le Programme de stabilité publié en avril

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

En % du PIB



Sources : OCDE, Insee.

2021, la dépense publique (hors crédits d'impôts) resterait supérieure à son niveau de 2019 au moins jusqu'à 2025.

Entre 1978 et 2020, les dépenses publiques sont toujours restées supérieures aux recettes (déficit moyen de 3,4 % de PIB). Au cours de cette période, la dette publique française au sens de Maastricht est passée de 21,2 % du PIB à 115,1 % en 2020. Selon le gouvernement, le maintien d'une politique de soutien fort à l'économie et le début de la mise en place d'un plan de relance porteraient la dette publique à 117,8 % de PIB fin 2021. Comme l'investissement public est resté élevé (4,1 % du PIB en moyenne pendant la période 1978-2020), les APU ont tout de même accumulé des actifs en contrepartie. Depuis 1978, les actifs financiers (59 % du PIB en 2019) et non financiers (92 % du PIB en 2019) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU¹ (138 % du PIB en 2019). La valeur nette du patrimoine des APU était de 14 % du PIB fin 2019, correspondant à un actif net de 4 880 euros par habitant.

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.

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 4,9 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 0,7 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 [2020] même si elle est inférieure à celle de nombreux pays européens avec un niveau de vie comparable (Allemagne, Pays-Bas, 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. Par ailleurs, l'effort français en défense et sécurité est supérieur à celui de ses voisins (0,5 point de PIB).

Enfin, la fonction « Affaires économiques », qui inclut les crédits d'impôts (CIR, CICE, ...) et autres niches fiscales et sociales qui bénéficient aux entreprises (fonction affaires économiques

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2019

En % du PIB	ALL	FRA	ITA	GBR	DNK	ZE
Services généraux	5,7	5,5	7,5	4,3	6,0	5,8
Défense	1,1	1,7	1,3	2,0	1,1	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,6	1,8	1,8	1,0	1,7
Affaires économiques	3,3	6,0	4,0	3,5	3,1	4,3
Protection de l'environnement	0,6	1,0	0,9	0,6	0,4	0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,1	0,5	0,8	0,2	0,6
Santé	7,4	8,0	6,8	7,7	8,2	7,2
Loisirs, culture, cultes	1,0	1,4	0,8	0,6	1,6	1,1
Enseignement	4,3	5,3	3,9	4,9	6,3	4,6
Protection sociale (hors santé)	19,7	23,9	21,2	14,8	21,4	19,8
Total	45,2	55,6	48,6	41,0	49,2	47,0

Source : Eurostat.

du tableau 1), 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 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 2019, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les APU étaient de 665 milliards d'euros (27 % du PIB). Avec quatre-vingt-cinq 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 (70 milliards en mai 2021) est répartie sur deux entreprises du secteur de l'énergie (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 seconde a été suspendue en raison de la crise affectant la mobilité internationale à la suite du déclenchement de la pandémie de Covid-19.

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 59 % à l'augmentation de celle des administrations de sécurité sociale, à 40 % de celle des administrations publiques locales (APUL) et à seulement 1 % de celle de l'État. La part dans le PIB des dépenses de l'État (hors transferts entre administrations) n'a pas augmenté sur cette période. Elle représente, en 2019, 37 % de la dépense publique totale contre 45 % pour celle 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. Avec la crise de la Covid-19, ces dynamiques ont été quelque peu modifiées en 2020. Sur les 6,4 points

de PIB de hausse de la dépense publiques, la moitié correspond à la dépense des administrations centrales (hors transferts) et l'autre moitié est liée aux administrations de sécurité sociale. En 2019, près de 60 % de l'investissement public étaient réalisés par les APUL. 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, l'essentiel de la hausse entre 1980 et 2020 est lié à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts (14,8 points). L'autre poste d'augmentation étant les dépenses de fonctionnement (+ 1 point). De leur côté, les charges d'intérêts payées sur la dette publique sont identiques malgré la hausse de près de 94 points de PIB de l'endettement public au sens de Maastricht. La baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités depuis 2007 a permis une forte diminution de la charge d'intérêts, celle-ci représentant 1,3 point de PIB en 2020, le plus faible niveau depuis 1980, année où la dette publique était à 21 % du PIB. Depuis la mi-2019, les taux longs sont en territoire négatif ou proches de zéro. En juin 2021, le taux d'intérêt sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) à dix ans était à 0,2 %, soit un niveau très faible, et bien inférieur à l'inflation et à la croissance potentielle du PIB français, ce qui permet d'atténuer les pressions sur les finances publiques. Par ailleurs, pour des maturités plus courtes, les taux souverains sont négatifs (le taux à un an est négatif depuis 2015).

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites) représente 21 % de la dépense publique et sa part dans le PIB a légèrement augmenté entre 1980 et 2020 (+ 0,7 point, dont + 1 point en 2020 avec la crise de la Covid-19 concentrée sur le secteur marchand). Le poids de l'investissement public a diminué sur cette période de 0,4 point de PIB, se situant à 3,7 points de PIB en 2020.

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 328 milliards d'euros en 2019, soit 13,5 % du PIB. Selon la Drees [2021], la pension nette moyenne issue des régimes obligatoires représente en France 63 % 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 de retraite, des réformes ont été mises en œuvre depuis 1993 (hausse de l'âge de départ à la retraite et de la durée de cotisation, indexation des retraites sur l'inflation et non plus sur les salaires...). Selon un rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) [2021], le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires serait déficitaire en 2020 de 0,8 point de PIB en lien avec la chute des recettes tirées des cotisations sociales. De plus, ce solde serait amené à se dégrader à moyen terme sous l'effet du vieillissement démographique. Selon le COR, le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités passerait de 2,1 en 2000 à 1,3 en 2070. De plus, le solde du système de retraite reste sujet à des incertitudes très importantes, dépendantes des scénarios de tendance de productivité et de ceux portant sur le niveau d'engagement financier de l'État dans le financement des retraites. Selon le COR, le solde du système de retraite varierait en 2070 entre - 0,7 % du PIB (scénario avec croissance de la productivité à 1 % et convention avec moins d'engagement de l'État) et + 1,7 % (si la productivité augmente tendanciellement de + 2,1 % et l'État maintient son effort financier).

En lien avec la déformation de la pyramide des âges 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 n'a quasiment jamais été respecté de 1996 (moment de sa création) à 2009, depuis 2010 l'Objectif national de l'assurance maladie (Ondam) a été systématiquement atteint ou même sous-exécuté. Les efforts importants du côté des dépenses ont permis la réduction du déficit de l'assurance maladie au cours des dernières années, celui-ci était de l'ordre de 1,5 milliard en 2019. Pour rappel, afin de 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.

Bien évidemment, avec la crise sanitaire, l'Ondam de 2020 a été dépassé de 14 milliards d'euros. Ce dépassement tient compte des dépenses spécifiques liées à la gestion de l'épidémie (soins hospitaliers, tests...) mais aussi aux revalorisations salariales décidées pour le personnel soignant, notamment dans le cadre du « Ségur de la santé ».

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 2019, 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-quatre 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 (43 % 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, 14,8 % 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 (1 063 euros par mois). La pauvreté monétaire est particulièrement élevée chez les chômeurs (38 %) et les familles monoparentales (35 %).

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 beveridgien 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).

Fiscalité : le poids des cotisations employeurs

Depuis 1980, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a augmenté de 4,9 points de PIB en France, soit plus que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (+ 3,8 points de PIB entre 1980 et 2019). Au sein des pays avancés, des situations diverses émergent : une légère baisse au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et aux États-Unis et, au contraire, une très forte augmentation dans les pays du sud de l'Europe (plus de 13 points en Espagne, en Italie et au Portugal, + 18 points en Grèce), dans les pays asiatiques de l'OCDE (+ 11 points en Corée du Sud et + 7,6 points au Japon) et certains pays scandinaves (+ 5 points au Danemark et + 7 points en Finlande).

En 2019, 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.

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB	1995 2019		2019			2018
	FRA		ALL	DNK	USA	OCDE
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	6,9	11,8	12,7	30,0	11,1	11,5
<i>dont Impôts sur le revenu et les bénéfices des sociétés</i>	2,1	2,2	2,0	3,0	1,0	3,1
Cotisations de sécurité sociale	18,1	14,9	14,7	0,0	6,1	9,0
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	1,1	1,8	0,0	0,3	0,0	0,4
Impôts sur le patrimoine	3,0	4,0	1,1	1,9	3,0	1,9
Impôts sur les biens et services	11,9	12,3	10,4	14,1	4,3	10,9
Autres	1,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,2
Total	42,5	45,4	38,8	46,3	24,5	33,9

Source : OCDE.

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 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 publiques du traité de Maastricht. Après le pic atteint en 1999 (44,0 %), les PO ont été réduits jusqu'en 2009 (41,2 %), notamment en raison des baisses successives de l'IRPP et de la loi TEPA de 2007 qui contenait notamment la défiscalisation des heures supplémentaires. 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 globale.

À la suite des crises des *subprimes* et de la zone euro, les PO ont été fortement augmentés afin de restaurer les comptes publics. Les 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, en 2018, le taux de PO sur les ménages a atteint un plus haut historique alors que celui sur les entreprises est revenu à un niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008, phénomène accentué en 2019 avec la transformation du CICE en baisse permanente des cotisations sociales employeurs.

Depuis 2019, la politique fiscale a changé d'orientation et vise désormais à réduire la fiscalité reposant sur les ménages. En 2019, le taux de PO a baissé de 0,7 point de PIB (à 44,1 %)

sous l'effet de la montée en charge de la suppression de la taxe d'habitation et des mesures d'urgence économique et sociale prises à la suite de la crise des Gilets jaunes (défiscalisation des heures supplémentaires, baisse de l'impôt sur le revenu). 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 2020.

À partir de 1993, les cotisations employeurs sur les bas salaires ont été réduites afin de stimuler l'emploi des salariés peu diplômés. Ces allègements généraux représentaient en 2019 environ 53 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient encore 8 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 à partir de 2013 avec l'instauration du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité en 2015. 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 [Ducoudré et Heyer, 2018].

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 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 30 % au Danemark). L'introduction de la CSG en 1991, qui rapporte désormais 67 % 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 différents 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. 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 45 % en 2021. En parallèle, les seuils d'entrée à l'IRPP ont été relevés, faisant que de moins en moins de foyers fiscaux soient imposables à cet impôt (44 % en 2019). Avec la montée de la CSG et la décrue du poids de l'IRPP, le système d'imposition français est devenu moins progressif. 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 % 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. Il faut signaler que les recettes de l'IS ne dépendent pas exclusivement du taux appliqué mais aussi de son assiette. Or, en France, celle-ci est plus faible qu'ailleurs, ce qui aboutit à des recettes en points de PIB plus faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE (tableau 2).

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 (161 milliards d'euros en 2020). Les taux appliqués ont varié à plusieurs reprises. En 1992, le taux dit normal était de 18,6 % et il s'établit actuellement à 20 %. 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 de 2,1 % notamment sur les médicaments remboursés et la presse. Un taux de TVA intermédiaire à 10 % 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.

Heurs et malheurs des finances publiques

La pandémie de Covid-19 a déclenché une crise économique et sociale d'une ampleur inédite. Face à la crise, les pouvoirs publics n'ont pas lésiné dans la réponse budgétaire. Les mesures d'urgence et de relance auront un coût pour les finances publiques en 2020 et 2021 de près de 160 milliards d'euros (7,5 points de PIB). Cette stratégie a permis de préserver les revenus des ménages sauf pour certaines catégories (jeunes adultes, intérimaires, CCD courts, saisonniers, certains indépendants). En contrepartie, l'État s'est endetté massivement. En 2020, le déficit s'est éta-

bli à 9,2 % du PIB portant la dette publique à 115,1 % du PIB, en hausse de 17,5 points sur un an. Ce niveau d'endettement, jamais observé en France sauf en sortie de guerre, peut susciter des craintes : toutes choses égales par ailleurs, une dette plus élevée augmente la charge d'intérêts, aggravant le déficit. Les craintes sur un tel emballement semblent infondées. Jamais l'État ne s'est endetté à des taux d'intérêt aussi faibles. Cette faiblesse tient pour partie à certaines dynamiques à l'œuvre depuis plusieurs années, pendant lesquelles le rythme de la croissance et l'inflation ont durablement reculé dans les pays avancés.

Selon X. Ragot [2021], la faiblesse des taux souverains octroie à la France un espace budgétaire de 100 milliards d'euros, soit 5 points de PIB, qui pourraient s'ajouter au plan de relance de 100 milliards déjà annoncé. Dans un contexte de crise climatique, l'utilisation de cet espace budgétaire doit dépendre de la pertinence des investissements qu'il permet. Comme la pandémie nous l'a rappelé, les conditions de soutenabilité de la dette publique ne sont pas uniquement budgétaires mais viendront aussi de la prise en compte des enjeux économiques, environnementaux et sociaux, mais cela nécessite une refonte des règles budgétaires européennes.

Repères bibliographiques

- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR), « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel*, juin 2021.
- DREES, « Les retraités et les retraites », *Panorama de la Drees*, 2021.
- DUCOUDRÉ B. et HEYER E., « Transformation du CICE : des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 40, octobre 2018.
- 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, 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 2020 : les indicateurs de l'OCDE*, Éditions de l'OCDE, Paris, 2020.
- RAGOT X., « Plus ou moins de dette publique en France ? », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 84, janvier 2021.
- SAMPOGNARO R., « 2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages », Blog de l'OFCE, 14 novembre 2016.