

3 / 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 plaçait la France au niveau le plus élevé de l'OCDE avec les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède). La politique de soutien à l'économie visant en particulier à préserver les bilans privés au cours de la pandémie s'est traduite par une forte hausse de la dépense publique en pourcentage du PIB. Ce chiffre s'établit à 59,0 % en 2021. En dehors du contexte de crise sanitaire, 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 (PO), où les cotisations sociales sont élevées, en dépit des réformes successives menées depuis le début des années 1990.

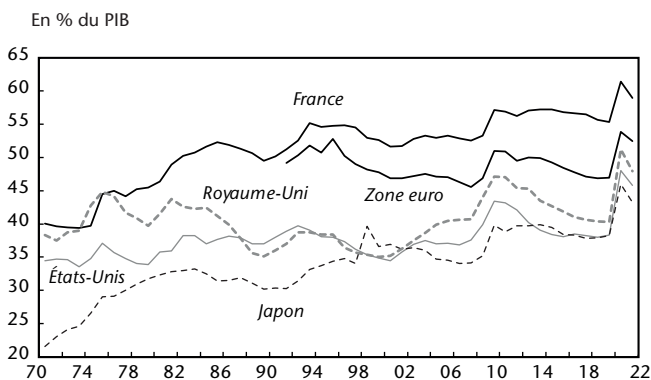
Les contraintes en matière de déficit public liées à la gouvernance budgétaire européenne ainsi que la concurrence fiscale au sein du marché unique ont incité les gouvernements, à partir du milieu des années 1990, à réduire les déficits publics, notamment par la baisse du poids des dépenses publiques 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 lié à la crise de la Covid-19 va laisser des traces profondes sur les finances publiques, comme l'atteste la

hausse de la dette publique de 15,5 points de PIB entre la fin 2019 et la fin 2021. À plus long terme s'ajoute l'épineuse question du financement des dépenses sociales, notamment des retraites et de la santé, 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 24 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 1,3 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 crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi — CICE) que de 1,4 % en volume entre 2007 et 2019 (contre 2,1 % 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 1,1 % sur la période 2007-2019) qui explique la hausse des dépenses publiques dans le PIB et non pas le relâchement de la dépense. Après la 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 a stoppé cette évolution. Le déploiement massif de l'activité partielle, les aides aux entreprises

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



Sources : OCDE ; Insee.

et aux indépendants et la hausse des dépenses dans le système sanitaire ont fortement augmenté la dépense publique en 2020. Au cours de cette année, la dépense publique a atteint plus de 61 % du PIB, un maximum historique. En 2021, malgré l'atténuation de la crise sanitaire, la dépense publique est restée à un niveau bien supérieur à celui de 2019 (59,0 % du PIB).

Entre 1978 et 2021, les dépenses publiques sont toujours restées supérieures aux recettes (déficit moyen de 3,5 % de PIB). Au cours de cette période, la dette publique française au sens de Maastricht est passée de 21,2 % du PIB à 112,5 % en 2021. Comme l'investissement public est resté élevé (4,0 % du PIB en moyenne), les APU ont tout de même accumulé des actifs en contrepartie. Depuis 1978, les actifs financiers (69 % du PIB en 2020) et non financiers (103 % du PIB en 2020) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des engagements financiers des APU¹ (164 % du PIB en 2019). La valeur nette du patrimoine des APU était de 8 % du PIB fin 2020, correspondant à un actif net de 2 800 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 de près de 8 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro (tableau 1). Le poids de la protection sociale (y compris la santé), à laquelle la France consacre 5,4 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro, explique en grande partie cet écart. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement sont également supérieures de 0,6 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 [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. 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 important consacré à la défense. Enfin, la fonction « Affaires économiques », qui inclut les crédits d'impôts et autres niches fiscales et sociales qui bénéficient principalement aux entreprises, est supérieure de 0,9 point de PIB par rapport à la moyenne de la zone euro, constituant un trait caractéristique de la fiscalité française. Avec la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales en 2019, ce poste de la dépense publique se rapproche de la moyenne européenne.

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 2020, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les APU étaient de 637 milliards d'euros (28 % du PIB), dont 125 milliards pour les seules actions cotées (5 % du PIB). Avec quatre-vingt-trois entreprises relevant

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2020

En % du PIB	ALL	FRA	ITA	ESP	DNK	ZE
Services généraux	6,1	5,8	8,7	5,9	6,3	6,2
Défense	1,1	1,9	1,4	0,9	1,2	1,3
Ordre et sécurité publics	1,7	1,8	2,0	2,1	1,0	1,8
Affaires économiques	4,6	6,8	5,4	6,6	5,1	5,9
Protection de l'environnement	0,7	1,0	1,0	1,0	0,4	0,9
Logement et équipements collectifs	0,5	1,1	0,5	0,5	0,2	0,6
Santé	8,5	9,0	7,9	7,6	8,9	8,2
Loisirs, culture, cultes	1,1	1,5	0,8	1,3	1,7	1,2
Enseignement	4,7	5,5	4,3	4,6	6,4	4,9
Protection sociale (hors santé)	21,8	27,3	25,2	22,1	22,4	22,7
Total	50,8	61,6	57,1	52,4	53,4	53,7

Source : Eurostat.

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 du secteur de l'énergie (EDF et Engie). En 2019, le gouvernement voulait accélérer le 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.

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 (8,9 points de PIB) est due pour 59 % à l'augmentation de celle des administrations de sécurité sociale, pour 40 % de celle des administrations publiques locales (APUL) et seulement pour 1 % de celle de l'État. Les dépenses de l'État représentent, en 2019, 34 % de la dépense publique totale contre 46 % pour celle des administrations de sécurité sociale et 20 % pour celle des APUL.

Avec la crise de la Covid-19, ces dynamiques ont été quelque peu modifiées en 2020-2021. Sur les 3,6 points de PIB de hausse de la dépense publique, la moitié correspond aux dépenses des administrations centrales et l'autre moitié est liée aux administrations de sécurité sociale.

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 2021, près de 53 % de l'investissement public était réalisé par les APUL, et ce malgré la réduction de leurs dotations qui se sont concentrées dans les dépenses de fonctionnement. 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 2021 est liée à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts (13 points de PIB). De leur côté, les charges d'intérêts payées sur la dette publique sont quasiment stables (+ 0,2 point) malgré la hausse de près de 92 points de PIB de l'endettement public au sens de Maastricht, en raison de la très forte baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités. Celle-ci représente 1,4 point de PIB en 2021, le plus faible niveau depuis 1980, année où la dette publique était à 21 % du PIB. En juin 2022, le taux d'intérêt sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) à dix ans était à un niveau faible (2,2 %). Avec la remontée de l'inflation et la perspective d'un resserrement durable de la politique monétaire, les taux souverains à cet horizon ne sont plus en territoire négatif. Ils demeurent faibles et à un niveau inférieur à celui de l'inflation et à celui de l'évolution tendancielle du PIB en valeur, ce qui permet d'atténuer les pressions sur les finances publiques.

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites) représente 21 % de la dépense publique, et sa part dans le PIB est stable depuis 1980. Le poids de l'investissement public a diminué sur cette période de 0,5 point de PIB, se situant à 3,6 points de PIB en 2021.

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 332 milliards d'euros en 2020, soit 14,4 % du produit intérieur brut (PIB), dont 3,4 points de PIB de pensions versées aux agents publics. Selon la Drees [2022], 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 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 2021, le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires s'est fortement dégradé avec la crise de la Covid-19. En 2020, le déficit serait de 0,8 point de PIB, en lien avec la chute des recettes tirées des cotisations sociales. Le solde pourrait rester dégradé à moyen terme sous l'effet des tendances démographiques qui diminuent le ratio de dépendance. Selon le COR, le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités passerait de 1,7 en 2019 à 1,3 en 2070. Au-delà de l'effet de la démographie, le solde du système de retraites 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 retraites varierait en 2070 entre - 0,6 % du PIB (scénario avec croissance de la productivité à 1,0 % et convention avec moins d'engagement de l'État) et + 0,9 % (si la productivité augmente tendanciellement de + 1,8 % et si l'État maintient son effort financier).

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.

Bien évidemment, avec la crise sanitaire, l'Ondam de 2020 n'a pas été tenu pour un montant de 14 milliards d'euros. Ce dépassement, de près de 7 % par rapport à l'objectif initial, 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 ». 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, de 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 était de l'ordre de 1,5 milliard en 2019, avant la crise sanitaire.

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 (IR) 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 2020, selon l'Insee, les 10 % de ménages qui ont les revenus primaires (c'est-à-dire avant impôts et prestations) les plus élevés gagnaient vingt-trois fois plus que les 10 % des ménages les plus pauvres. Mais comme ces derniers paient moins d'impôts (53 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés) et reçoivent plus de prestations sociales (41 % 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, 14,6 % des personnes résidant en France, soit 9,3 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2020, c'est-à-dire disposant d'un niveau de

vie inférieur à 60 % du niveau médian (1 102 euros par mois). Il faut noter que, lorsqu'on intègre l'impact des services publics, la redistribution est deux fois plus ample [Accardo *et al.*, 2021]. La pauvreté monétaire est particulièrement élevée chez les chômeurs (39 %) et les familles monoparentales (33 %).

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 revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) « socle » en 2009, la contribution sociale généralisée (CSG, en 1990) et la couverture maladie universelle (CMU, en 2000).

Prélèvements obligatoires : le poids des cotisations employeurs

Depuis 1980, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a augmenté de 4,7 points de PIB en France, soit plus que la moyenne des pays de l'OCDE (+ 3,4 points de PIB). Au sein des pays avancés, des situations diverses émergent : une légère baisse au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et aux États-Unis, une augmentation modérée dans la plupart des autres pays anglo-saxons (plus de 2 points de PIB au Canada et en Australie) ; 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 en Grèce), dans les pays asiatiques de l'OCDE (+ 12 points en Corée du Sud et + 7 au Japon) et certains pays scandinaves (+ 5 points au Danemark et + 7 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 celui 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).

Tableau 2. Les taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB	1995 2020		2020			2019
	FRA		ALL	DNK	USA	OCDE
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	6,9	11,9	12,0	29,9	11,8	11,3
<i>dont Impôts sur le revenu et les bénéfices des sociétés</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>	<i>1,7</i>	<i>2,6</i>	<i>1,3</i>	<i>3,0</i>
Cotisations de sécurité sociale	18,1	14,9	15,2	0,1	6,3	8,9
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	1,1	1,9	0,0	0,3	0,0	0,5
Impôts sur le patrimoine	3,0	4,0	1,3	2,0	3,0	1,8
Impôts sur les biens et services	11,9	12,3	9,8	14,3	4,3	10,8
Autres	1,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,2
Total	42,5	45,4	38,3	46,5	25,5	33,4

Source : OCDE.

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 issus du traité de Maastricht. Après le niveau record atteint en 1999 (44,0 %), les PO ont été régulièrement réduits jusqu'en 2009 (41,2 %). 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* puis de celle des dettes souveraines en 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'établit à près de 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 à cette date 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 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 0,9 point de PIB (à 43,8 %) sous l'effet notamment des mesures d'urgence économiques et sociales prises en décembre 2018 à la suite de la crise des Gilets jaunes (défiscalisation des heures supplémentaires, baisse de la CSG pour les retraités modestes, gel de la taxe carbone...) et de la montée en charge d'autres mesures, comme la suppression progressive de la taxe d'habitation. Et, en 2020, les ménages ont bénéficié de la suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu. Malgré ces baisses discrétionnaires de fiscalité sur les ménages, qui représentent 25 milliards d'euros annuels entre 2017 et 2022, le taux de PO apparent sur les ménages en 2021 reste encore de 2,6 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'impôt sur le revenu et 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 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 CICE et du Pacte de responsabilité. Ces dispositifs représentent une baisse du coût du travail de 51 milliards d'euros (2,0 points de PIB) en 2021.

Par ailleurs, d'autres mesures ont cherché à augmenter les incitations financières à travailler. La baisse de l'IR 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) vont aussi dans ce sens. En 2016, la PPE a été transformée en prime d'activité. La forte revalorisation de cette dernière, décidée pour 2019, 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'IR 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 62 % de plus que l'IR, 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'IR 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'IR a été amenuisé par des réformes successives. Depuis le début des années 1990, les taux d'imposition du barème de l'IR 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'IR ont été relevés et la première tranche a été supprimée en 2020, faisant que de moins en moins de foyers fiscaux sont imposables à l'impôt sur le revenu (44 % en 2020). Avec la montée de la CSG et la décreue du poids de l'IR, le système d'imposition français est devenu moins progressif.

Durant les décennies 1990 et 2000, les impôts sur les entreprises ont augmenté, mais cette hausse a été compensée par la baisse des cotisations employeurs. Depuis 2013, avec la mise

en place de l'offre visant à accroître la compétitivité des entreprises, de nombreuses mesures ont été prises pour réduire la fiscalité des entreprises (CICE et Pacte de responsabilité visant à alléger le coût du travail, baisse de l'IS et des impôts sur la production). En 2021, le taux de PO des entreprises était ainsi à un plus bas depuis 1995, 1 point de PIB en dessous de sa moyenne de 1995-2010 et 1,6 point en dessous de son niveau de 2013.

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. Depuis 2017, ce taux d'IS a été progressivement réduit pour atteindre 25 %.

Les impôts indirects sont constitués de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des accises (droits de consommation sur les tabacs, les alcools, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques — TICPE, ex-TIPP). La TVA est l'impôt qui rapporte le plus de recettes aux APU (185 milliards d'euros en 2021). 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 à 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. Les mesures d'urgence et

de relance représenteraient un coût pour les finances publiques d'environ 210 milliards d'euros sur la période 2020-2022, dont 27 milliards sont financés dans le cadre du plan de relance européen. Cette stratégie a permis de préserver relativement bien les revenus des ménages, sauf pour certaines catégories particulières (jeunes adultes, intérimaires, salariés en contrat court), et de limiter les pertes pour les entreprises, d'autant plus qu'elles ont eu accès à des prêts garantis par l'État pour 140 milliards afin de faire face à leurs problèmes de liquidité. Ainsi, en 2021, le déficit était encore de 6,4 % du PIB, portant la dette publique à 112,5 % du PIB, en hausse de 15,1 points sur deux ans. 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 sont cependant à nuancer. Même si, avec la recrudescence des tensions inflationnistes, une remontée rapide des taux n'est pas exclue dans les pays avancés, les taux d'intérêt réels restent encore en territoire négatif. L'écart entre la croissance nominale et les taux d'intérêt de long terme est encore positif en France, facilitant mécaniquement le désendettement et rendant d'autant plus soutenable la dette publique.

Repères bibliographiques

- ACCARDO A. *et al.* [2021], « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », *Insee Références 2021*, Insee, Paris.
- BOZIO A. *et al.* [2012], « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 », *Rapport de l'Institut des politiques publiques*, École d'économie de Paris, mars.
- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR) [2020], « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel*, novembre.
- DREES [2022], *Les Retraités et les retraites*, Panorama de la Drees, Paris.
- LANDAIS C., PIKETTY T. et SAEZ E. [2011], *Pour une révolution fiscale*, Seuil, « La République des idées », Paris.
- MADEC P. *et al.* [2018], « 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 2018*, Insee, Paris.
- MADEC P., PLANE M. et SAMPOGNARO R. [2020], « Budget 2020 : du pouvoir d'achat au travail », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 64, 5 février.
- OCDE [2020], *Regards sur l'éducation 2020 : les indicateurs de l'OCDE*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- RAGOT X. [2021], « Plus ou moins de dette publique en France ? », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 84, 27 janvier.
- SAMPOGNARO R. [2016], « 2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages », *Blog de l'OFCE*, 14 novembre.