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

Mathieu Plane et Raul Sampognaro

Avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19, les dépenses des administrations publiques (APU) s'élevaient à 55,3 % du produit intérieur brut (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 la situation financière des ménages et des entreprises au cours de la pandémie et de la crise énergétique s'est traduite par une forte hausse de la dépense publique en pourcentage du PIB. Ce chiffre s'établit à 57 % en 2023. En dehors de ce contexte de crise, la France se distingue des autres pays par l'importance 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* et la hausse de la part des dépenses publiques dans le PIB n'a pas encore été effacée en dépit de la politique d'austérité budgétaire menée à partir de 2011, réalisée essentiellement à travers la hausse de la fiscalité. Le choc économique lié à la crise de la Covid-19 et à la crise énergétique va laisser des traces profondes sur les finances publiques, comme l'attestent la hausse de la dette publique de 12,7 points de PIB entre 2019 et 2023 et le déficit à 5,5 % du PIB en 2023 (contre 2,4 % en 2019). Le retour du déficit en dessous

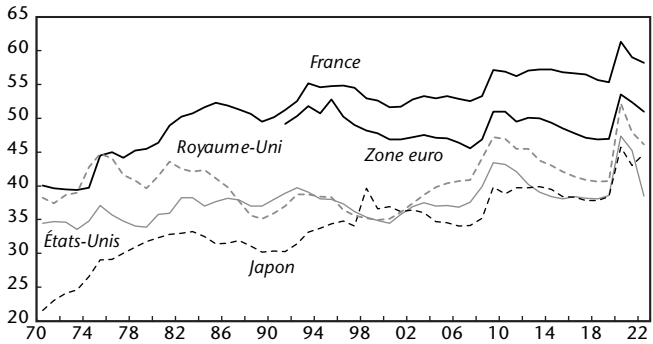
des 3 % du PIB d'ici à 2027 va nécessiter un programme d'ajustement budgétaire de grande ampleur, le gouvernement ayant déjà annoncé des économies de 20 milliards d'euros pour 2024, auxquelles devraient s'ajouter 20 à 25 milliards supplémentaires pour 2025. À plus long terme s'ajoute l'épineuse question du financement de la transition énergétique et des dépenses sociales, liée au vieillissement de la population. La réforme des retraites de 2023 l'illustre bien.

Un poids croissant des dépenses et de la dette publiques

Depuis 1960, les dépenses des APU ont augmenté de 21,2 points de PIB, sous l'effet du développement du système de protection sociale, du vieillissement de la population, de la montée du chômage ainsi que des mesures d'urgence et de relance pour faire face aux différentes crises depuis 2008. 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 (56,5 % 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 points de PIB sur la période contre – 2,6 points en France) (graphique 1). Entre 2007 et 2019, sous l'effet de la crise financière, les dépenses publiques ont augmenté de 1,7 point de PIB en France et de 1,1 point 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 que de 1,2 % en volume entre 2007 et 2019 (contre 2,1 % au cours des dix années précédant la crise). C'est le ralentissement de l'activité (le taux de croissance du PIB est passé de 2,5 % en moyenne entre 1997 et 2007 à 1 % entre 2007 et 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. Dans un premier temps, l'essentiel de l'effort budgétaire a été fourni 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 (– 3,2 points de PIB sur la période 2013-2019). La réponse de politique économique à la crise de la Covid-19 et à la crise énergétique a stoppé cette évolution. Le déploiement massif

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

En % du PIB



Sources : OCDE, Insee.

de l'activité partielle, les aides aux entreprises 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 61,7 % du PIB, un maximum historique. En 2023, la dépense publique reste à un niveau supérieur à celui de 2019 (57 % du PIB) avec le soutien apporté aux acteurs privés pour faire face au retour d'un contexte inflationniste. Les mesures pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie (bouclier tarifaire, aides ciblées aux entreprises…) représenteraient un coût budgétaire net pour l'État de 48 milliards d'euros entre la fin 2021 et la fin 2023.

Entre 1978 et 2023, les dépenses publiques sont toujours restées supérieures aux recettes (déficit moyen de 3,6 % de PIB). Au cours de cette période, la dette publique française au sens de Maastricht est passée de 21,6 % du PIB à 109,9 % en 2023. Comme l'investissement public est resté élevé (4,5 % du PIB en moyenne annuelle), les APU ont tout de même accumulé des actifs en contrepartie. Depuis 1978, les actifs financiers (64 % du PIB en 2022) et non financiers (103 % du PIB en 2022) détenus par les APU sont toujours restés supérieurs à l'ensemble des enga-

gements financiers des APU[1] (134 % du PIB en 2022). La valeur nette du patrimoine des APU était de 33 % du PIB fin 2022, correspondant à un actif net de 12 700 euros par habitant.

La structure des dépenses publiques

En 2022, les dépenses publiques de la France se situaient à 7,8 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro (tableau 1). Le poids de la protection sociale (y compris santé), à laquelle la France consacre 4,9 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro, explique en grande part 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 [2023] même si elle est inférieure à celle de nombreux pays européens avec un niveau de vie comparable (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Suède). 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 certaines 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.

Le rôle de l'État en tant que producteur de biens et services dans le secteur marchand s'est considérablement réduit à la suite des vagues de privatisations des années 1986-1988 puis à partir de 1993. Il se limite pour l'essentiel aux activités de réseau (électricité, chemins de fer) même si, dans ce domaine, l'État a entrepris des privatisations (Air France, France Télécom, sociétés d'autoroutes) ou des ouvertures de capital (EDF, GDF). Fin 2022, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les APU étaient de 661 milliards d'euros (25 % du PIB). Avec quatre-vingt-

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.

Tableau 1. **Les dépenses publiques par fonction en 2022**

En % du PIB

	ALL	FRA	ITA	GBR	DNK	ZE
Services généraux	6,2	6,2	8,6	5,8	5,8	6,1
Défense	1,0	1,8	1,3	1,1	1,2	1,2
Ordre et sécurité publics	1,7	1,7	1,8	1,9	0,9	1,7
Affaires économiques	5,2	6,7	6,2	5,7	2,9	5,8
Protection de l'environnement	0,6	1,1	1,0	1,0	0,4	0,9
Logement et équipements collectifs	0,5	1,2	3,3	0,5	0,2	1,0
Santé	8,5	9,1	7,1	6,9	8,0	7,9
Loisirs, culture, cultes	1,0	1,4	0,8	1,2	1,4	1,1
Enseignement	4,5	5,2	4,1	4,4	5,3	4,6
Protection sociale (hors santé)	20,4	23,8	21,9	18,8	18,9	20,1
Total	**49,5**	**58,3**	**56,1**	**47,4**	**45,0**	**50,5**

Source : Eurostat.

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 est répartie sur deux entreprises du secteur de l'énergie (EDF et Engie). À la suite de la crise énergétique et du déclenchement de la guerre en Ukraine, l'État français a décidé, pour des raisons stratégiques, de renationaliser totalement EDF pour un coût estimé à 10 milliards d'euros.

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 (7,3 points de PIB) est due pour 78 % à l'augmentation de celles des administrations de sécurité sociale et pour 37 % de celles des administrations publiques locales (APUL). Ainsi, le poids des dépenses des administrations publiques centrales (incluant notamment celles de l'État) dans le PIB est en recul. Les dépenses de l'État (hors transferts aux autres administrations) représentaient, en 2019, 29 % de la dépense publique totale contre 46 % pour celles des administrations de sécurité sociale et 20 % pour celles des APUL. Avec la pandémie et la crise énergétique, ces dynamiques ont été quelque peu modifiées.

Sur le 1,7 point de PIB de hausse de la dépense publique entre 2019 et 2023, près de trois quarts correspondent aux dépenses de l'État et le reste est lié 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 2023, plus de la moitié de l'investissement public était réalisé par les APUL et ce malgré les contraintes pesant sur leurs dotations qui se sont concentrées dans les dépenses de fonctionnement. Si l'État investit moins, il pilote une partie de l'investissement local *via* les subventions qu'il verse : plus 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 2023 est lié à l'augmentation des prestations sociales et autres transferts (9,8 points de PIB). De leur côté, les charges d'intérêts payées sur la dette publique ont peu augmenté (0,6 point) malgré la hausse de 89 points de PIB de la dette publique au sens de Maastricht, en raison de la très forte baisse des taux d'intérêt publics. En mai 2024, le taux d'intérêt sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) à dix ans était à 3,0 %. 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 négatifs et s'établissent désormais un point au-dessus de l'inflation. La montée des taux ne se diffusera que progressivement à la charge d'intérêts du fait du stock passé de dette contractée à des taux nuls, voire négatifs au cours des dernières années. La durée moyenne de la dette négociable de la France était en avril 2024 de 8,5 années.

La part dans le PIB de la rémunération des fonctionnaires (y compris leurs retraites) a reculé de 0,6 point depuis 1980. Le poids de l'investissement public a diminué sur cette période de 0,4 point de PIB, se situant à 4,3 points de PIB en 2023.

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 qui s'accélère sous l'effet du vieillissement et, dans une moindre mesure, la hausse du chômage.

Premier poste de dépenses de la protection sociale, les pensions de vieillesse et de survie (retraite et pensions de réversion), tous régimes confondus, s'élèvent à 380 milliards d'euros en 2023, soit 13,4 % du PIB. Selon la Drees [Marino et Meinzel, 2023],

au niveau macroéconomique, la pension nette moyenne issue des régimes obligatoires représente en France 61 % 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 retraites, de multiples réformes ont été mises en œuvre depuis 1993 : hausse de l'âge légal de départ à la retraite et de la durée de cotisation, diminution du taux de remplacement en lien avec la modification du mode de calcul des pensions, alignement progressif du régime public sur celui du privé. Selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) [2024], le solde de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires était positif en 2023 (0,1 % du PIB) mais serait négatif dès 2024 (– 0,2 point de PIB) pour s'établir à – 0,4 % du PIB en 2030 malgré la montée en charge de la réforme de 2023[2]. Au-delà de l'effet de la démographie[3] , le solde du système de retraite reste sujet à des incertitudes très importantes, dépendant 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 – 2,1 % et – 0,2 % du PIB si la productivité tendancielle augmentait respectivement de 0,4 % ou de 1,3 %.

En lien avec le vieillissement de la population et les progrès de la médecine, les dépenses de santé augmentent de façon tendancielle. Cela a poussé les gouvernements successifs à mettre en œuvre des politiques de maîtrise de la dépense, avec la création de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) en 1996. Si, avant la crise sanitaire, les comptes de la branche maladie étaient proches de l'équilibre, ils se sont fortement dégradés avec la crise Covid et les dépenses exceptionnelles (tests et dépistages Covid, campagne de vaccination, achats de matériels médicaux, indemnités arrêt de travail, heures supplémentaires des personnels hospitaliers…) atteignant un déficit supérieur à 30 milliards en 2020. De plus, le Ségur de la Santé (revalorisation des salaires des personnels des hôpitaux et EHPAD, investissement dans les éta-

2 Décalage de deux ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite d'ici à 2030 avec une accélération du calendrier de hausse de durée de cotisation qui atteindra 43 ans en 2027 pour avoir une retraite à taux plein.

3 Selon le COR, le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités passerait de 1,7 en 2019 à 1,4 en 2070.

blissements de santé) a conduit à accroître les dépenses de 13 milliards en 2023. Malgré la nette réduction du déficit avec la sortie de la crise sanitaire, le déficit de la branche maladie était encore de 11 milliards en 2023 et ne devrait pas se réduire en 2024 selon les prévisions issues des comptes de la Sécurité sociale.

La politique familiale soutient les familles nombreuses : les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant, le complément familial n'est versé qu'aux familles à bas revenu ayant au moins trois enfants et la plupart des minima sociaux tiennent compte de la structure familiale. Le calcul de l'impôt sur le revenu (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 monétaires 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 2022, selon l'Insee, les 10 % de ménages qui ont les revenus primaires (c'est-à-dire avant impôts et prestations) les plus élevés gagnaient en moyenne dix-huit fois plus que les 10 % des ménages les plus pauvres. Mais comme ces derniers paient moins d'impôts (46 % des prélèvements directs sont acquittés par les 10 % de ménages les plus aisés) et reçoivent plus de prestations sociales (42 % des prestations sociales sont reçues par les 10 % les plus pauvres), le revenu disponible des 10 % les plus aisés se réduit à six fois celui des 10 % les plus pauvres. Et si l'on intègre les transferts non monétaires (éducation, santé…) au revenu, ce ratio tombe à 3. Malgré un système fortement redistributif, 14,5 % des personnes résidant en France, soit plus de 9 millions de personnes, étaient considérées comme pauvres en 2021, c'est-à-dire disposant d'un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau médian (1 158 euros par mois pour une personne seule). 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 (35 %) et les familles monoparentales (31 %).

Tableau 2. **Les taux de prélèvements obligatoires**

En % du PIB

	1995	2022	2022				
	FRA		ALL	ESP	ITA	DNK	ZE
Impôts sur la production et les importations	15,9	16,9	10,8	11,9	14,2	14,3	12,9
dont TVA	*7,4*	*7,5*	*7,4*	*7,0*	*7,1*	*9,3*	*7,3*
Impôts sur le revenu (ménages et entreprises)	8,0	13,4	13,6	12,0	14,8	27,0	13,5
Cotisations de sécurité sociale	20,0	16,7	17,2	13,4	13,4	0,7	14,8
dont cotisations patronales	*11,2*	*10,2*	*6,9*	*9,5*	*8,8*	*0,0*	*7,7*
Impôts en capital et sur le patrimoine courant des ménages	0,5	0,8	0,2	0,6	0,3	0,8	0,4
Crédits d'impôts et cotisations sociales imputées	– 1,7	– 2,6	– 1,1	– 0,4	– 0,2	– 0,5	– 1,0
Total	**42,6**	**45,1**	**40,7**	**37,5**	**42,5**	**42,3**	**40,6**

Source : OCDE.

Prélèvements obligatoires : le poids des cotisations employeurs

Entre 1995 et 2022, selon Eurostat, le taux de PO a augmenté de 2,5 points de PIB en France. Au sein des pays avancés, des situations diverses émergent : une légère baisse dans les pays scandinaves, une relative stabilité en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni ; au contraire, une forte hausse dans les pays du sud de l'Europe et dans les pays asiatiques de l'OCDE.

En 2022, la fiscalité française est la plus élevée de l'OCDE. 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 sociales se substituent aux dépenses privées. 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 35,6 % à 42,3 % du PIB, avant de légèrement baisser de 1988 à 1992 (41,0 % en 1992). Les sept années suivantes sont marquées par une hausse sensible de la pression fiscale (+ 3,3 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 (44,3 %), les PO ont été régulièrement réduits jusqu'en 2009 (41,2 %). Entre 2009 et 2014, ils se sont redressés de 3,4 points de PIB avec la mise en place de plans de consolidation fiscale, affectant en premier lieu les ménages [Sampognaro, 2016] et visant à réduire rapidement le déficit public dans le contexte de la crise des dettes souveraines en zone euro. Depuis 2018, la politique fiscale a changé d'orientation et vise désormais à réduire la fiscalité, y compris celle des ménages. Sur la période 2018-2023, ce sont plus de 70 milliards d'euros de mesures discrétionnaires de baisse de fiscalité, dont 37 milliards pour les ménages.

Malgré ces baisses discrétionnaires de fiscalité sur les ménages depuis 2018, le taux de PO apparents sur les ménages en 2022 reste encore 2 points de PIB au-dessus de sa moyenne 1995-2010.

Par rapport à la moyenne des pays de la zone euro, la structure de la fiscalité en France se caractérise par une part des impôts relativement modérée (notamment pour l'impôt sur le revenu — IR — et l'impôt sur les sociétés — IS), un niveau plus élevé des impôts sur la production ainsi qu'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 contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, 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 54 % en 2023.

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 environ 64 milliards d'euros en 2023, auxquels s'ajoutaient encore 6 milliards d'exonérations liées à des mesures ciblées (publics, secteurs ou zones géographiques spécifiques). 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.

Les recettes des impôts sur le revenu sur les ménages et les entreprises (qui comprennent notamment l'IR et la CSG mais aussi la taxe d'habitation et l'IS) sont relativement plus faibles en France que dans la plupart des autres pays (13,4 % du PIB contre plus de 13,6 % en Allemagne, 14,6 % en Italie et 27 % au Danemark). L'introduction de la CSG en 1991 a réduit cet écart. La CSG a une assiette large et est proportionnelle au revenu, bien qu'avec des taux différents selon l'origine des revenus, alors que l'IR est progressif, familialisé et a une assiette étroite.

Ces évolutions tendent 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 décrue du poids de l'IR, le système d'imposition français est devenu moins progressif. Enfin, la taxe d'habitation qui rapportait près de 20 milliards d'euros en 2017 a été progressivement supprimée pour les résidences principales et n'engendre plus que 3 milliards d'euros en portant désormais uniquement sur les résidences secondaires.

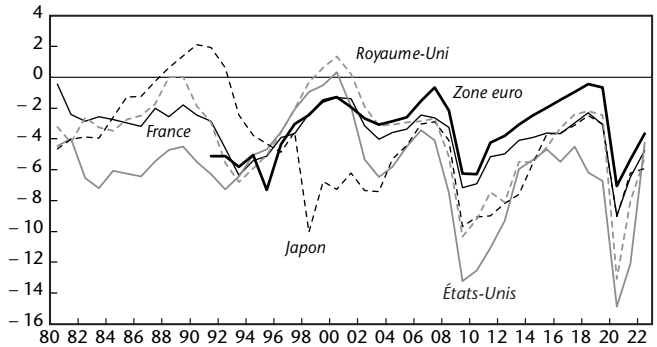
Durant les décennies 1990 et 2000, les impôts sur les entreprises ont augmenté, mais cette hausse a été compensée par la baisse des cotisations employeurs. Depuis 2013, avec la mise en place de la politique de l'offre visant à accroître la compétitivité des entreprises, de nombreuses mesures ont été prises pour réduire leur fiscalité (baisse du coût du travail, réduction de l'IS et des impôts sur la production). En 2023, le taux de PO des entreprises était ainsi 1,5 point de PIB en dessous de son niveau de 2013.

Le taux d'imposition des bénéfices des sociétés (IS) a beaucoup varié au cours des dernières décennies. Le taux normal d'IS, qui était de 50 % entre 1965 et 1985, a été progressivement réduit pour atteindre 33,3 % en 1993. La baisse s'est poursuivie depuis 2017, jusqu'à 25 % en 2022.

Enfin, les impôts indirects sont constitués de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des accises (droits de consommation sur les tabacs et les alcools, taxe intérieure de consommation sur les pro-

Graphique 2. **Les soldes publics**

En % du PIB



Source : OCDE.

duits énergétiques — TICPE, ex-TIPP). La TVA est l'impôt qui rapporte le plus de recettes aux APU (205 milliards d'euros en 2023).

Heurs et malheurs des finances publiques

La pandémie de Covid-19 a déclenché une crise économique et sociale d'une ampleur inédite. Alors que la situation sanitaire était en train de se normaliser, la crise énergétique a obligé les gouvernements à maintenir un important dispositif de soutien. Face aux crises, les pouvoirs publics n'ont pas lésiné sur la réponse. Les mesures d'urgence et de relance liées à la crise Covid, ainsi que celles visant à limiter le choc énergétique, représentent un coût pour les finances publiques de plus de 260 milliards d'euros sur la période 2020-2023 (10,4 points de PIB), dont 31 milliards sont financés dans le cadre du plan de relance européen. Cette stratégie a permis de relativement bien préserver le pouvoir d'achat des ménages et de limiter les pertes des entreprises, d'autant plus qu'elles ont eu accès à des prêts garantis par l'État (PGE) pour plus de 150 milliards afin de faire face à leurs problèmes de liquidité. En 2023, le déficit était encore de 5,5 % du PIB, portant la dette publique à 109,9 % du PIB, en hausse de près de 12

points sur quatre ans. Ce niveau d'endettement, jamais observé en France sauf en sortie de guerre, peut susciter des craintes, surtout avec la remontée des taux. Jusqu'en 2023, l'écart entre la croissance nominale et les taux d'intérêt à long terme a toujours été positif en France, facilitant mécaniquement le désendettement et rendant d'autant plus soutenable la dette publique. Mais la question de la soutenabilité de la dette se posera si la situation venait à se modifier durablement.

Repères bibliographiques

Accardo A. *et al.* [2021], « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », *Insee Références*, 27 mai.

André M. *et al.* [2023], « La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie des 57 % des personnes », *Insee Analyses*, n° 88.

Conseil d'orientation des retraites (COR) [2024], « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapport annuel*, septembre.

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 », *France, portrait social 2018*, Insee.

Marino A. et Meinzel P. (dir.) [2023], « Les retraités et les retraites. Édition 2023 », *Panoramas de la Drees*, 16 juin.

OCDE [2023], *Regards sur l'éducation 2023 : les indicateurs de l'OCDE*, Éditions de l'OCDE, Paris.

Ragot X. [2021], « Plus ou moins de dette publique en France ? », *OFCE Policy Brief*, n° 84.

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