



HAL
open science

Répartition des recettes et dépenses publiques entre ménages et entreprises depuis 1949 : Nouvelles données

Aïmane Abdelsalam, Anne-Laure Delatte

► **To cite this version:**

Aïmane Abdelsalam, Anne-Laure Delatte. Répartition des recettes et dépenses publiques entre ménages et entreprises depuis 1949 : Nouvelles données. 2023. hal-04020073

HAL Id: hal-04020073

<https://sciencespo.hal.science/hal-04020073v1>

Preprint submitted on 8 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LIEPP Working Paper

Mars 2023, n°142

Répartition des recettes et dépenses publiques entre ménages et entreprises depuis 1949 : Nouvelles données

Aïmane ABDELSALAM

Université de Lille, CLERSE.

aimane.abdelsalam@univ-lille.fr

Anne-Laure DELATTE

CNRS (Dauphine-Leda), CEPR.

anne-laure.delatte@dauphine.psl.eu



Distribué sous la licence Creative Commons
Partage selon les Conditions Initiales 4.0 International License

www.sciencespo.fr/liepp

Comment citer cette publication :

ABDELSALAM, Aïmane, DELATTE, Anne-Laure, **Répartition des recettes et dépenses
publiques entre ménages et entreprises depuis 1949 : Nouvelles données**, *Sciences Po
LIEPP Working Paper* n°142, 2023-03-10.

Répartition des recettes et dépenses publiques entre ménages et entreprises depuis 1949 : nouvelles données *

Aïmane Abdelsalam [†] Anne-Laure Delatte[‡]

March 8, 2023

Abstract: Nous constituons une base de données originale à partir de données de comptabilité nationale et de documents budgétaires afin d'examiner la répartition des recettes collectées auprès des entreprises et des ménages et le montant des dépenses publiques consacrées au soutien à l'économie marchande depuis 1949. Les enseignements sont les suivants: i) les ménages ont contribué en moyenne à 80% des recettes fiscales depuis 1949 et 66% des prélèvements obligatoires (cotisations sociales incluses) et l'écart de charge fiscale et sociale s'est creusé à partir des années 1980; ii) les subventions et transferts ont représenté 4.5% du revenu national entre 1949 et 2021, ils sont stables sur la période et ont bénéficié davantage aux ménages depuis 1980; iii) mais tenir compte des dépenses fiscales en plus des subventions entraîne que le montant des aides publiques s'élève à 9.7% du PIB et ajouter les exonérations sociales entraîne un montant de 11.7% du PIB en moyenne par an; iv) leur augmentation sensible a profité aux entreprises qui ont reçu chaque année depuis 2010 l'équivalent de 8,4% du PIB sans que le montant ne baisse pour les ménages.

Keywords: Impôts; prélèvements obligatoires; dépenses publiques de soutien à l'économie marchande; aides publiques; subventions; transferts; fiscalité dérogatoire; dépenses fiscales; niches fiscales; dépenses socio-fiscales; niches sociales; base de données

Code JEL: H10; H24; H25

*Nous souhaitons remercier Sylvain Billot, Clément Carbonnier, Raul Sampagnero et Michaël Zemmour pour les discussions fructueuses. Les erreurs et oublis éventuels relèvent de notre seule responsabilité.

[†]Université de Lille, CLERSE.

[‡]CNRS (Dauphine-Leda), CEPR.

1 Introduction

Les impôts n'ont cessé d'augmenter au cours des 75 dernières années et représentent 30% des revenus français en 2021 (soit 750 milliards d'euros, voir Fig. 1). En contrepartie, les administrations centrale et locales (État et collectivités) consacrent une part de leur budget au soutien à l'économie à travers des subventions et autres transferts. La figure 1 indique que l'effort public consacré à cette mission est assez stable en proportion des revenus (elles représentaient 6.1% des revenus en 1949 et 6.8% en 2021 et 4.5% du PIB en moyenne sur la période). En plus des subventions, l'État mobilise des *dépenses fiscales* définies comme des dérogations à la loi fiscale, qui autorisent à ne pas payer l'intégralité de l'impôt dû en application des lois votées. Quand il applique une dépense fiscale, l'État renonce donc à prélever la totalité de l'impôt qui lui est dû. Il n'y a certes pas de prestation financière mais les recettes effectives du budget de l'État sont moindres par rapport aux recettes potentielles, les recettes diminuent pour transmettre ce type d'aide. Il s'agit donc bien d'un transfert.¹ Pour autant, ces dépenses ne sont pas reportées dans les fichiers de comptabilité nationale par l'INSEE car elles correspondent à un manque à gagner fiscal et non à une dépense pour une prestation financière. En conséquence, l'information sur l'ensemble des dépenses publiques consacrées au soutien à l'économie n'est pas accessible de façon cohérente comme le seraient d'autres catégories (transferts sociaux ou dépenses d'éducation par exemple). Ce défaut d'information est regrettable car il crée une opacité sur une partie des dépenses publiques *lato sensu* et ne permet pas de procéder à l'évaluation des décisions politiques concernant cette catégorie de dépense.

Cet article contribue à accroître la transparence sur ces montants en présentant les impôts et leur répartition ainsi que l'ensemble des dépenses publiques consacrées au soutien à l'économie marchande sur longue période. En économie publique, on considère que tous les impôts sont payés *in fine* par les ménages, même les impôts prélevés sur les entreprises qui sont payés par les ménages propriétaires du capital, les salariés ou les consommateurs. Toutefois, en macroéconomie, les flux circulent entre les différents secteurs institutionnels d'une économie et le poids des prélèvements et des aides publiques influencent le comportement de chaque secteur (investir, retenir des profits, épargner, consommer). Cela justifie notre démarche d'examiner les données fiscales par secteur institutionnel. Nous construisons une base originale qui nous permet d'examiner le niveau et la

¹L'administration ne s'y trompe pas comme en témoigne le fait que ce que le langage populaire appelle "niches fiscales" aient la désignation de « dépenses fiscales » dans les documents budgétaires.

dynamique des différents prélèvements répartis entre ménages et entreprises depuis 1949 ainsi que des dépenses publiques de soutien à l'économie marchande depuis 1979 répartis également entre ménages et entreprises incluant toutes les dépenses fiscales et socio-fiscales depuis que celles-ci sont disponibles.

Pour constituer la base des prélèvements, nous nous sommes basés sur les tableaux économiques d'ensemble de l'INSEE depuis 1949 qui nous ont permis de retracer l'ensemble des impôts payés par les ménages (S14) et les entreprises (S12 et S11) aux administrations publiques (S13). Cela nous permet de calculer les taux de prélèvements obligatoires de chaque secteur institutionnel, définis comme le ratio des versements de chaque secteur sur le revenu national. Il arrive que certains prélèvements ne soient pas attribués à un secteur institutionnel en particulier (par exemple les impôts sur les produits), ce qui nous conduit à imposer une attribution que nous précisons dans la section méthodologique.

Pour constituer la base sur les dépenses publiques de soutien à l'économie marchande, nous nous basons sur les mêmes sources comptables qui reportent les montants de subventions et autres transferts versés aux différents secteurs institutionnels depuis 1949. Nous complétons la base avec les données sur l'ensemble des dépenses fiscales depuis 1979 collectées manuellement dans les documents budgétaires mis à notre disposition par le Service des archives économiques et financières (SAEF). Les documents budgétaires indiquent le bénéficiaire des différents dépenses fiscales (entreprises, ménages ou les deux). Nous complétons ces données avec les dépenses fiscales *déclassées* qui sont des dépenses fiscales désormais "assimilables" au barème de l'impôt, c'est-à-dire qu'elles ont rejoint la norme fiscale. Elles sont également reportées dans les documents budgétaires parce qu'elles continuent à peser sur le budget de l'État.

Nous obtenons une base de données qui combine recettes et dépenses réparties par secteur institutionnel ménages et entreprises, disponible publiquement.² Les faits stylisés mis en avant à partir de ces données mettent en évidence que le poids des impôts et des prélèvements obligatoires (cotisations sociales comprises) repose davantage sur les ménages que les entreprises depuis 1949 avec un accroissement de cet écart à partir des années 80. Si les subventions sont stables depuis 70 ans, y ajouter les dépenses fiscales et socio-fiscales fait apparaître que les aides publiques pèsent

²La base de données et le code pour générer les figures du document sont disponibles ici: <https://github.com/delatteAL/ActionPublique1949>

près de 10% du PIB depuis quarante ans et ont cru de façon significative depuis 2000. Celles-ci bénéficiaient davantage aux ménages jusqu’aux années 90 mais elles sont désormais distribuées davantage aux entreprises sans que les ménages n’en pâtissent du fait de la croissance des montants.

Revue de littérature. Ces données n’avaient pas encore été collectées et rassemblées dans une même base. Pourtant, le sujet des dépenses fiscales applicables aux entreprises a été examiné dès les années 1980 (Dutailly, 1984) puis a fait l’objet de plusieurs rapports publics depuis le début des années 2000 (IGF et al., 2007; CPO, 2010; Guillaume et al., 2011; Demaël et al., 2013; Gouardo and Lengart, 2019).

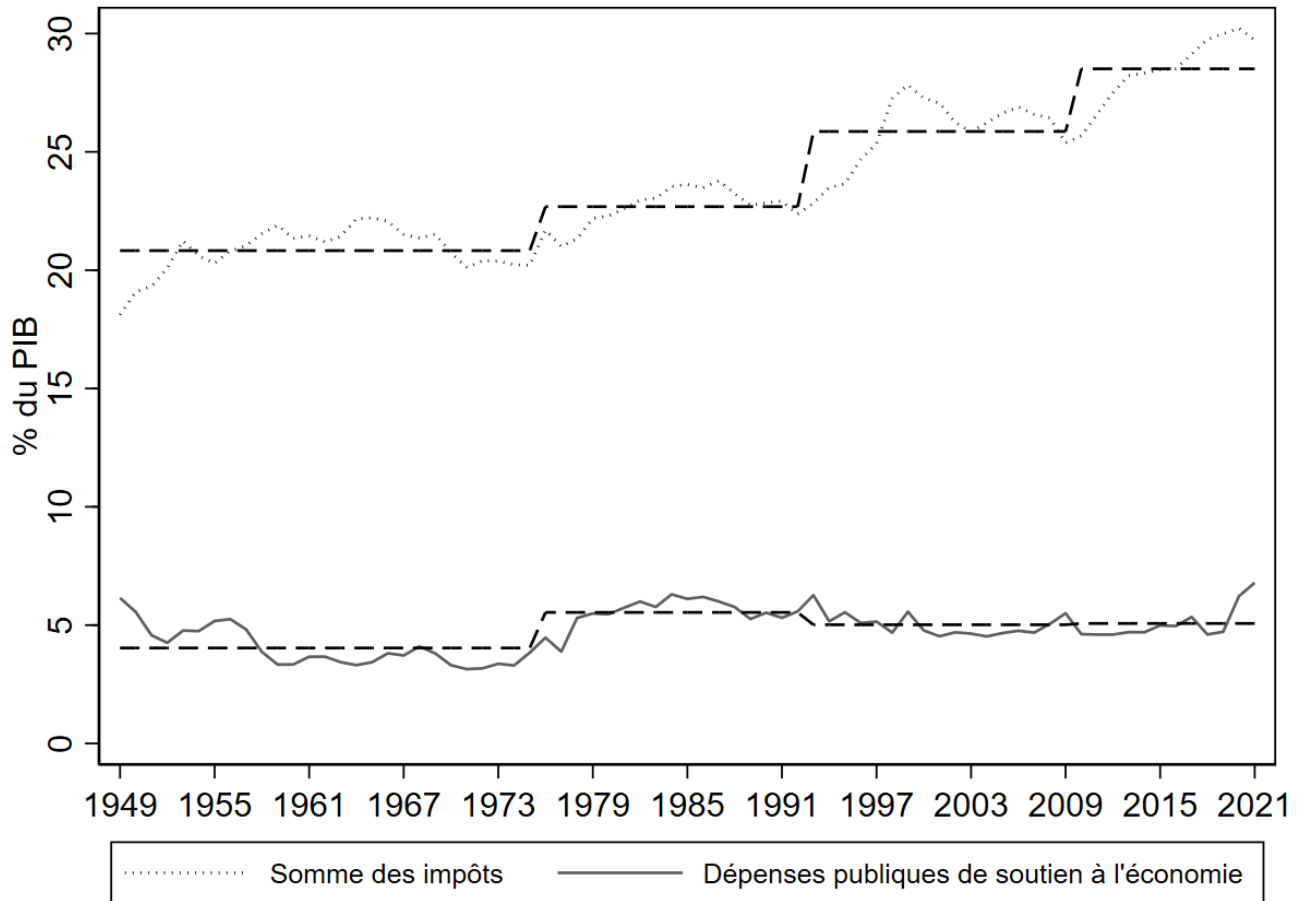
Notre travail s’inscrit dans les travaux d’histoire économique française (Margairaz and Tarkowsky, 2020) et plus particulièrement sur le système de redistribution français (Bozio et al., 2012; Heyer, 2015; Piketty, 2013; Lehman, 2021). Notre analyse éclaire une nouvelle dimension de la fiscalité sur longue période. Par rapport aux travaux sur les inégalités de patrimoine qui rapportent tous les impôts aux ménages ou au contraire les travaux sur la compétitivité qui se concentrent sur les impôts dans la sphère de production, notre analyse propose d’examiner les deux simultanément. Nos données agrégées visent à documenter la répartition entre les deux secteurs institutionnels, entreprises et ménages, afin de décrire une dimension des transformations que l’action publique française a connu sur longue période.

Notre travail s’inscrit également dans les travaux sur les aides publiques consacrées à l’économie marchande. Ainsi, nous complétons les analyses sur la répartition des dépenses publiques de Bacache-Beauvallet et al. (2017) et Gouardo and Lengart (2019) en y ajoutant les dépenses fiscales dont l’information n’avait encore jamais été rassemblée pour les entreprises et les ménages. Le travail le plus proche est celui de Abdelsalam et al. (2022); par rapport à eux nous avons collecté les dépenses fiscales et sociales consacrées aux ménages afin de comparer les dynamiques. Nous intégrons également les dépenses fiscales déclassées qui avaient fait l’objet d’un premier examen utile mais partiel en 2011 par Weidenfeld (2011). Par rapport à Zemmour (2015) qui examine les dépenses fiscales et sociales dans la perspective de la protection sociale, nous les intégrons pour identifier combien elles pèsent et comment leur coût se répartit entre secteurs institutionnels.

La prochaine section présente des éléments méthodologiques sur la collecte des données. Dans les sections suivantes, nous présentons des faits stylisés sur les recettes fiscales et sociales (Section 2), sur les dépenses publiques à l’économie marchande (Section 3) et les implications sur l’effort

fiscal de chaque secteur institutionnel (Section 4).

Figure 1: Évolution de la fiscalité et des dépenses publiques de soutien à l'économie depuis 1949



Source: Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs.

2 Collecte des données

2.1 Prélèvements obligatoires

Les données fiscales peuvent être observées depuis 1949 dans le Tableau Economique d'Ensemble (TEE) publié par l'INSEE chaque année. Ce tableau répartit les flux monétaires de l'économie nationale (S1) entre emplois et ressources des sociétés non financières (S11), sociétés financières

(S12), administrations publiques (S13), ménages (S14), institutions sans but lucratif au service des ménages (S15) et du reste du monde (S2). Les impôts sont payés par les agents (S11, S12, S14, S15) et le reste du monde (S2) aux APU (S13). Ils sont reportés sous deux grandes catégories: les impôts sur la production et les importations (D2) et les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5). Nous avons décomposé ces deux catégories en cinq impôts :(i) impôts sur la production et les importations, constitués en grande partie de la TVA (D21) et les impôts sur les salaires et la main d'oeuvre (D291); (ii) impôts sur les revenus, CRDS et CSG (D51); (iii) impôts sur les patrimoines composés d'"autres impôts courants" (D59), "taxe sur le foncier bâti payée par les ménages" (inclus dans la ligne "impôts divers sur la production" (D291)) et mutations à titres gratuits (D91p) ; (iv) impôts sur la production (D29); (v) impôts sur les bénéfices des sociétés (D51). Ces données sont collectées à partir des fichiers de comptes de chaque agent depuis 1949, des fichiers recettes et dépenses des APU depuis 1959 et dans les fichiers des TEE depuis 1949.

Cette décomposition nous permet de répartir la charge fiscale entre ménages (impôts sur les produits, sur les revenus et sur le patrimoine) et entreprises (impôts sur le revenu et sur la production). Autrement dit, nous avons fait le choix de faire des ménages les contribuables effectifs de toutes les taxes sur les produits (que nous appelons TVA pour simplifier). Pour compenser ce choix méthodologique, dans la suite, les subventions aux produits sont entièrement attribuées aux ménages (voir la prochaine sous-Section).

Dans ce travail, nous nous intéressons en premier lieu aux prélèvements gérés uniquement par les administrations centrale et locales, ce qui nous conduit à exclure les prélèvements sociaux (les administrations de sécurité sociale bénéficiant aussi de ressources fiscales affectées). Toutefois, pour vérifier que ce choix n'affecte pas la répartition totale, nous complétons ensuite l'examen avec les recettes sociales. Nous avons collecté les cotisations sociales de façon à distinguer les cotisations employeurs et les cotisations à la charge des salariés : les montants pour les entreprises correspondent aux "cotisations sociales à la charge des employeurs" (D121) et les montants pour les ménages correspondent aux "cotisations sociales effectives la charge des ménages" (D613).

2.2 Dépenses publiques d'aides à l'économie marchande

Les données de dépenses sont collectées à partir des mêmes sources de la comptabilité nationale et complétées avec les documents budgétaires.

Premièrement, la mission *Affaires Économiques* de la nomenclature COFOG (CFAP) est composée de subventions (D3) et transferts (D7 et D9) (Gouardo and Lengart, 2019).³ Comme indiqué plus haut, nous attribuons l'ensemble des subventions sur produits (D31) aux ménages. Le reste des aides aux ménages est composé des autres subventions sur la production (D39), des autres transferts courants divers (D759) et des transferts en capital à recevoir (D9r). Dans la ligne D7, nous ne retenons que D759 (côté ressources) afin d'exclure les indemnités d'assurance-dommages et transferts entre ménages résidents et non résidents. Côté entreprises, les aides sont composées des autres subventions à la production (D39), des transferts courants divers (D75) et des transferts en capital à recevoir (D9r) notamment constitués des aides à l'investissement. De façon similaire, nous ne retenons que la ligne D75 de D7 afin d'exclure les indemnités d'assurance-dommages.

Toutefois, les aides publiques à l'économie marchande ne se limitent pas aux subventions et autres transferts reportés dans les comptes nationaux. Il convient d'y ajouter les dépenses fiscales définies comme des dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » et qui entraînent des pertes de recettes budgétaires pour l'État (définition reprise des Projets de Loi de Finances). Ces dérogations à la *norme fiscale* entraînent des pertes de recettes budgétaires pour l'État, ce qui affecte le montant des recettes collectées par les APU, logiquement retracées dans les comptes nationaux. Cependant, leur constatation *ex post* ne donne pas la mesure de leur valeur, c'est-à-dire celle des recettes potentielles non collectées. Notre base de données essaie de palier ce défaut pour avoir une vision d'ensemble. Elles prennent la forme d'exonération, abattement, déduction et crédits d'impôt (ces derniers ont un traitement spécifique dans la comptabilité nationale comme nous l'expliquons ci-après). La méthodologie retenue consiste à totaliser l'ensemble des dispositifs qui figurent sur la liste du tome II du rapport sur les voies et moyens annexé au PLF.⁴ Cette annexe budgétaire affiche le bénéficiaire de la mesure selon qu'il s'agit d'une entreprise ou d'un ménage. Il y a, naturellement, autant d'annexes à analyser que de projets de loi de finances. Le travail a consisté à agréger l'ensemble des dépenses fiscales applicables aux entreprises et aux ménages depuis 1979, soit quarante-deux années.⁵ Certaines mesures n'ont

³Nous suivons Gouardo and Lengart (2019) qui précisent la correspondance entre les nomenclatures de la comptabilité nationale et COFOG (à la différence que leur mesure des affaires économiques inclut également les "Investissement hors social et régalién" (P5) qui n'est pas dans la définition standard).

⁴Depuis 1980, le gouvernement est tenu d'évaluer les dépenses fiscales dans l'annexe "Voies et Moyens" du PLF. Les documents sont disponibles publiquement en version électronique depuis 2001 inclus.

⁵Cela a été possible grâce à la collecte manuelle des données figurant dans les PLF publiés avant 2000 et lesquels ont été mis à disposition par le Service des archives économiques et financières (SAEF) situé en Île-de-France à

pas de montant attribué, soit parce qu'elles ne sont pas chiffrées (n.c.) soit parce que leur montant est inférieur à 1 million d'euros (ϵ). Les mesures non chiffrées représentaient 12% du nombre total de mesures dans le PLF 2023 (56 mesures sur 465) mais il n'est pas techniquement possible de savoir ce que cela représente en montants; les mesures inférieures à 1 million représentaient moins de 1% du montant (avec l'hypothèse d'un million pour chaque mesure).

Le coût des dépenses fiscales pour une année s'obtient en agrégeant le coût de chacun des dispositifs attaché à un impôt.⁶ Pour les taxes sur la consommation, il a été choisi de ne pas reprendre la convention posant comme bénéficiaires les entreprises ; en effet, la logique administrative sous-tend implicitement que la dépense fiscale bénéficie à l'agent qui s'acquitte de l'impôt et qui peut donc décider de sa répercussion finale (il s'agit de l'incidence fiscale). Aussi, pour être cohérent avec les intentions du législateur, nous avons réparti les dépenses fiscales liées à la TVA comme suit : les dépenses fiscales de TVA à caractère social sont attribuées aux ménages (hypothèse implicite de transmission complète de la baisse de la TVA) et celles à caractère économique sont imputés aux entreprises (hypothèse implicite de transmission incomplète s'expliquant notamment par des comportements de marge ou d'une contrainte concurrentielle variable selon les secteurs).⁷

Nous collectons également les dépenses fiscales *déclassées*, c'est-à-dire les dépenses fiscales désormais "assimilables" au barème de l'impôt mais qui continuent à peser sur le budget de l'État. Le plus souvent, le déclassement est justifié par l'idée que la mesure a rejoint la « norme fiscale

Savigny-le-Temple. Les PLF publiés après cette date sont disponibles publiquement mais doivent aussi faire l'objet d'un traitement manuel pour obtenir le coût par secteur institutionnel

⁶Précisément ces dispositifs portent sur : l'impôt sur le revenu (IR) ; l'impôt sur les sociétés (IS) ; la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; les taxes intérieures de consommation dont accises (TIC) ; les droits d'enregistrement et de timbre (ENR-TIM) ; la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ; la taxe d'habitation (TH) ; la taxe professionnelle (TP) ; la cotisation foncière des entreprises (CFE) ; et un ensemble d'autres taxes et de droits (taxe sur les salaires, imposition forfaitaire annuelle, etc.). S'agissant des taxes intérieure de consommation, celles-ci sont relatives à l'énergie et regroupent l'ensemble des taxes (dont accises) suivantes : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ; la taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité (TICFE) ; la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) ; la taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC). Un taux réduit de TVA n'est pas toujours reporté comme une dépense fiscale par l'administration en particulier quand l'écart à la norme a une vocation sociale et non incitative. Cela souligne le caractère conventionnel du périmètre des dites dépenses.

⁷Cela pourrait sembler incohérent avec l'attribution du prélèvement aux ménages : en effet, nous avons choisi d'imputer toute la TVA aux ménages et choisissons ici de considérer que les réductions de TVA bénéficient aussi en partie aux entreprises lorsqu'il ne s'agit pas explicitement d'exonérations à caractère social. En fait, nos attributions sont compatibles avec l'hypothèse d'une asymétrie entre hausse et baisse de TVA : l'essentiel des hausses est répercuté sur les prix aux consommateurs mais les baisses ont un effet plus modéré sur les prix via des comportements de marge des entreprises. Cette hypothèse est documentée dans la littérature microéconomique par Carbonnier (2008); Gautier et al. (2013)

». Or, cette définition de la norme fiscale fait débat et peut même pour certains apparaître arbitraire.⁸ Les dépenses déclassées apparaissent dans la section « modalités de calcul de l'impôt » du document Voies et Moyens du PLF. Nous appliquons aux dépenses fiscales déclassées certains correctifs portant sur la constance du périmètre. En effet, pour rendre possible une comparaison dans le temps non biaisée, il est nécessaire de veiller à séparer, pour toute la durée étudiée, les dépenses fiscales classées de celles étant déclassées. Nous opérerons ainsi une rétopolation à partir du périmètre des déclassements établi dans le dernier projet de loi de finances en date. En d'autres termes, tout déclassement d'un dispositif par l'Administration entraîne son déclassement pour les années ultérieures, c'est-à-dire les années où le dispositif était considéré comme une dépense fiscale classée. Ainsi, par exemple, la dépense fiscale intitulée « Régime des sociétés mères et filiales », déclassée en 2006, apparaît dans la liste des dépenses fiscales déclassées au format du PLF 2023. Cependant, étant donné que le chiffrage débute à partir de l'année 1979 et que cette mesure était donc, avant 2006, une dépense fiscale classée (dont le coût était notamment de 2,2 milliards de francs), la question de sa catégorisation dans le temps s'est posée. Afin de pouvoir limiter les biais impactant l'interprétation de la comparaison dans le temps du coût des dépenses fiscales classées et déclassées, la solution a donc été de déclasser rétroactivement l'ensemble des dépenses fiscales classées à une année n mais qui ne l'étaient plus à l'année du PLF 2023. Concrètement, le coût de la dépense fiscale susmentionnée n'apparaît à aucun moment dans le chiffrage des dépenses fiscales classées alors que pendant vingt-six années (entre 1979 et 2005), celle-ci en faisait partie.⁹ De la même manière, une dépense fiscale considérée comme bénéficiant aux entreprises une année n puis aux ménages une année $n+1$, et réciproquement, tient compte de la dernière considération en date.

Comme les montants sont présentés sur trois années dans chaque rapport, nous collectons le montant de l'année n dans le rapport de l'année $n+2$ pour obtenir un montant réalisé et non une

⁸Ainsi, la juriste K. Weidenfeld qui a consacré un ouvrage entier à la question, cite l'exemple de la demi-part: « la demi-part supplémentaire attribuée aux anciens combattants, aux invalides ou aux parents d'enfants invalides dans le calcul de l'impôt sur le revenu est considérée comme une dépense fiscale, alors que la part supplémentaire pour le troisième enfant a été déclassée » (Weidenfeld, 2011).

⁹Le dispositif se référant au système de quotient familial n'est logiquement pas comptabilisé et pour maintenir une continuité dans l'évolution du coût des dépenses fiscales déclassées pour les années 2005 et 2006, les montants sont tirés du PLF 2006. Il convient aussi d'insister particulièrement sur la fragilité de leur chiffrage dans la mesure où l'Administration peut ne pas chiffrer certains dispositifs pendant un certain temps (par exemple le régime des sociétés mères et filiales entre 1995 et 2001) voire opérer un changement dans la méthodologie de chiffrage affectant le coût retenu (par exemple le régime d'intégration fiscale de droit commun des résultats des groupes de sociétés françaises dont le coût passe de 2,2 à 15,5 milliards d'euros entre 2005 et 2006).

prévision.

Les données de crédit d'impôt sont reportées dans la comptabilité nationale depuis 1960 donc disponibles bien avant les autres dépenses fiscales. Nous avons traité cette donnée à part pour éviter un double comptage car les crédits d'impôt *payables* sont comptés dans les subventions.¹⁰ En effet, la logique comptable veut que puisqu'ils sont payables, les crédits d'impôt à payer sont classés comme des dépenses budgétaires et enregistrés comme tels pour leur montant total. Par conséquent, pour que les crédits d'impôts n'apparaissent pas deux fois (à la fois dans les subventions et dans les dépenses fiscales), nous déduisons le coût des crédits d'impôts (en comptabilité budgétaire) du montant des subventions (en comptabilité nationale).

De nouveau, dans ce travail, nous nous intéressons en premier lieu aux prélèvements et dépenses gérés uniquement par les administrations centrale et locales. Mais nous vérifions que les faits stylisés restent cohérent quand les administrations de sécurité sociale sont intégrées (cotisations sociales uniquement). Ainsi nous complétons l'examen avec les dépenses socio-fiscales, lesquelles se définissent comme l'ensemble des dispositifs dérogatoires aux prélèvements sociaux. Elles sont le miroir des dépenses fiscales pour l'État à la différence qu'il s'agit du financement de la Sécurité sociale. Nous comptabilisons uniquement celles qui prennent la forme d'exonérations (réduction des montants dus via la modulation des taux ou l'application d'un abattement) et non les exemptions d'assiette. La méthodologie consiste à collecter l'ensemble des réductions de cotisations affichées dans l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (annexe 4 à partir du PLFSS 2023) dont le premier remonte au PLFSS 2006.¹¹

¹⁰Le traitement des crédits d'impôt dans les comptes publics ainsi que la distinction entre les crédits d'impôt payables et non payables, est examiné dans le SEC 2010 chapitre 20, paragraphes 20.167-20.168. On distingue les crédits d'impôts *payables* en ce sens que tout montant du crédit qui dépasse l'obligation fiscale sera versé au bénéficiaire. En revanche, certains crédits d'impôt ne sont pas payables et sont qualifiés de "gâchable". Ils sont limités au montant de l'impôt à payer.

¹¹Nous classons les données en 6 catégories, afin de proposer ensuite un découpage entre entreprises et ménages, dont l'ensemble forme dans une certaine mesure les cotisations sociales potentielles, c'est-à-dire les cotisations qui en principe auraient dû être prélevées par les ASSO mais qui ne le sont donc pas au motif de la mise en œuvre de politiques publiques (favoriser l'emploi notamment). Les six catégories sont les suivantes : les cotisations sociales à la charge des employeurs bénéficiant (1) aux entreprises et (2) aux ménages ; les cotisations sociales à la charge des ménages bénéficiant (3) aux ménages indépendants et (4) aux ménages salariés ; les cotisations sociales à la charge des employeurs et des ménages (sans possibilité de les distinguer) bénéficiant donc simultanément (5) aux entreprises et aux ménages ou plus explicitement (6) aux ménages. Les cotisations sociales à la charge des employeurs bénéficiant aux ménages correspondent aux dispositifs utilisés par les particuliers employeurs ou poursuivant un objectif social ou d'intérêt général, notamment l'insertion sociale de personnes éloignées du marché du travail et non insérés socialement (y figurent donc, par exemple, les contrats aidés, les structures d'aide sociale et les organismes d'intérêt général). Les cotisations sociales à la charge des ménages bénéficiant aux ménages salariés correspondent aux réductions

Toutes les les données présentées sur longue période sont rapportées au PIB sauf dans la dernière section quand nous présentons la notion d'effort fiscal.

3 Prélèvements obligatoires: le poids croissant sur les ménages

Nous commençons par l'examen de la répartition de la charge fiscale française depuis 1949. Le haut de la figure 2 présente le montant des cinq catégories d'impôts : (i) impôts sur la production et les importations, constitués en grande partie de la TVA et les impôts sur les salaires et la main d'oeuvre ; (ii) impôts sur les revenus, CRDS et CSG ; (iii) impôts sur les patrimoines ; (iv) impôts sur la production ; (v) impôts sur les bénéfices des sociétés. Le bas de la figure 2 présente l'agrégation des impôts par secteur institutionnel. Les montants sont rapportés au revenu national.

Une vue d'ensemble indique que les ménages supportent la majorité des impôts en France depuis 1949. En 2021, les impôts des ménages représentent une contribution équivalente à 23,8% du PIB tandis que les impôts payés par les entreprises en représentent 5,9%. Les lignes en pointillé indiquent la moyenne sur quatre périodes. Les impôts sont restés stables par rapport aux revenus de 1949 à 1993 (on observe une légère hausse pour les ménages en 1973) puis ils ont augmenté entre 1993 et 2009 et de nouveau entre 2010 et 2021 pour les deux catégories. L'augmentation est plus nette pour les ménages dans les années 90 (de 18,4% à 20,7%) et les années 2010 (22,8%) ce qui implique que l'écart entre les deux secteurs s'est creusé.

Dans le détail, la TVA et les impôts sur les produits comme le tabac ou les boissons sont la première ressource fiscale en France avec une moyenne de 12,4% des revenus sur l'ensemble de la période, en légère baisse depuis le début; l'impôt sur le revenu, CRDS et CSG arrivent en second avec une contribution moyenne de 5,3% sur la période mais qui n'a cessé d'augmenter au cours

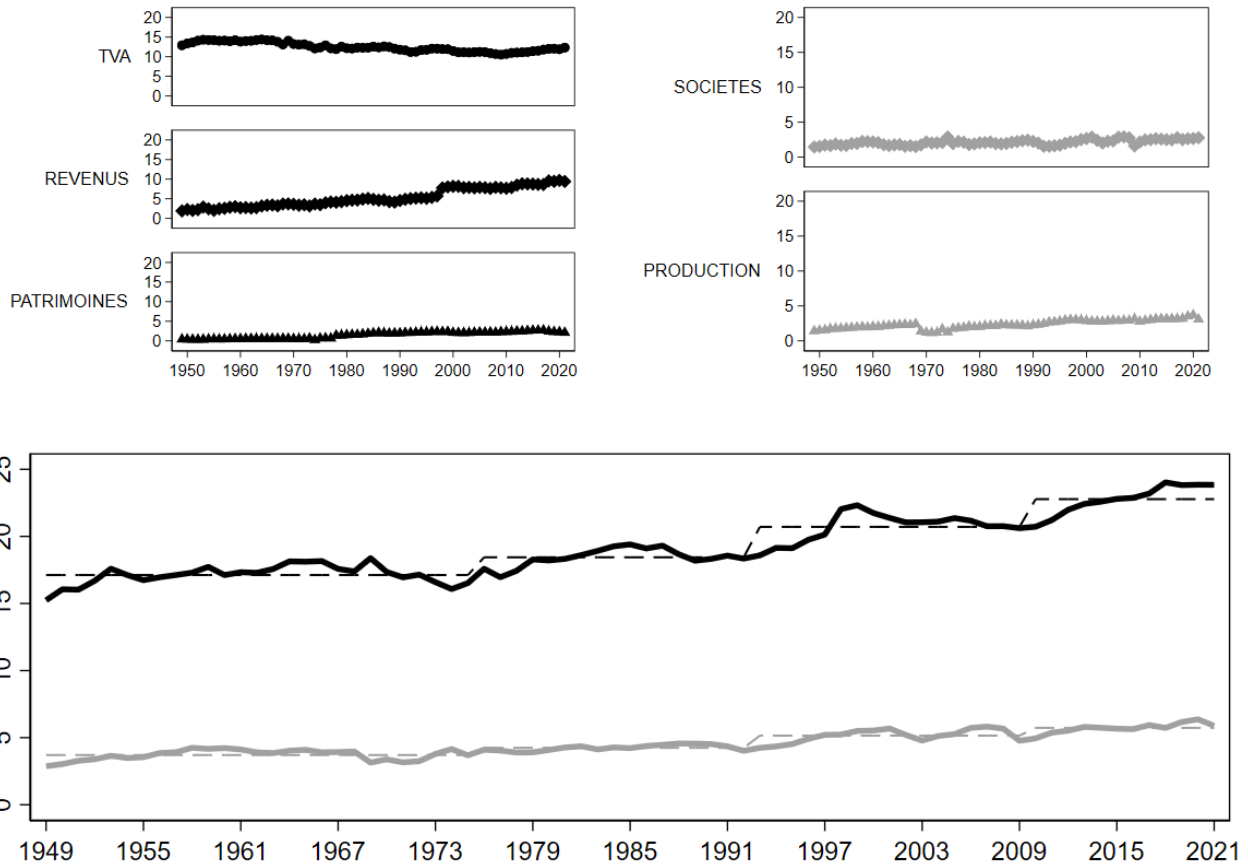
de cotisations sociales salariales visant à augmenter leur pouvoir d'achat. Les cotisations sociales à la charge des employeurs et des ménages (les PLFSS ne distinguant pas le coût de chacune des deux composantes) concernent soit davantage les ménages, soit les entreprises et les ménages de manière relativement équivalente. Il en découle de l'addition des composantes (1) ; (3) et (5) la catégorie « entreprises (dont indépendants) » d'une part, et de l'addition des éléments (2) ; (4) et (6) la catégorie « ménages (dont employeurs) » d'autre part. Les données font apparaître deux ruptures de série affectant marginalement l'évolution constatée : la première, à partir de l'année 2004, s'explique par un changement de source des données (en passant de celles établies par l'ACOSS-URSSAF à celles présentées dans les PLFSS) ; la seconde, à partir de l'année 2014, s'expliquant par un changement de comptabilité (en passant d'une comptabilité budgétaire de caisse à une comptabilité générale en droits constatés).

de 70 ans passant de 1,9% en 1949 à 9,4% en 2021 ; l'impôt sur le patrimoine est la plus faible ressource fiscale du côté des ménages mais il a augmenté sur la période passant d'un ratio quasi nul à 2,1% des revenus en 2021. Du côté des entreprises, les montants perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt de production ont fluctué légèrement au-dessus de 2% des revenus chacun sur la période.

Ces chiffres confirment l'importance d'examiner les montants effectivement versés par les contribuables plutôt que de se fier aux taux affichés : par exemple sur la période, le taux d'impôt affiché sur les bénéfices a été divisé par deux, passant de 50% des bénéfices déclarés jusqu'aux années 80 à 25% en 2022. Pourtant, les montants versés en proportion des revenus au titre de l'impôt sur les bénéfices est resté stable sur toute la période. Il en est de même avec la TVA dont le taux a beaucoup fluctué et qui pourtant permet de lever environ toujours le même montant de ressources en proportion des revenus.

Au total, les ménages contribuent davantage aux recettes fiscales que les entreprises, depuis l'après-guerre en grande partie au travers de la TVA qui est l'impôt qui pèse le plus lourd sur les revenus.

Figure 2: Répartition de la fiscalité française depuis 1949

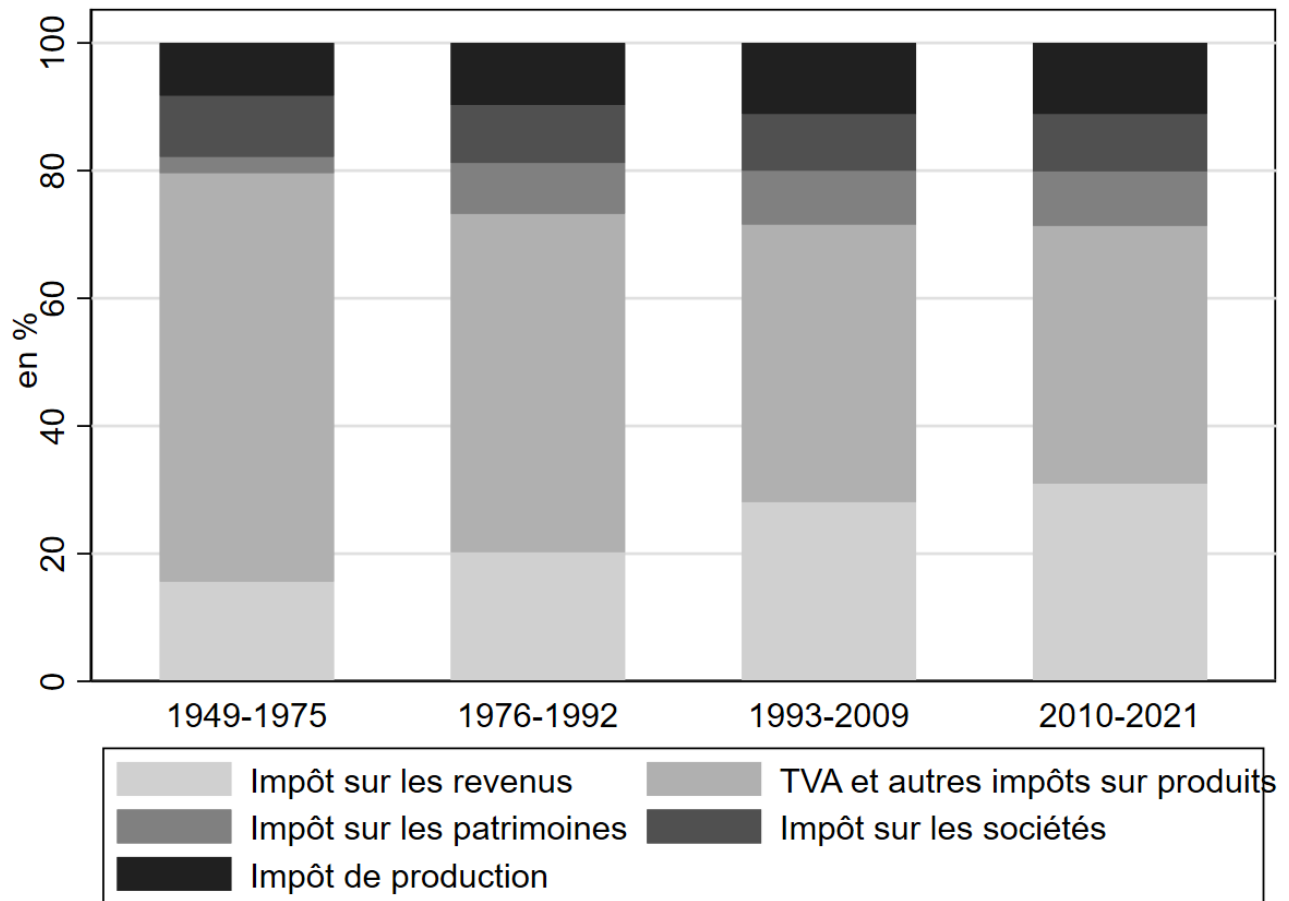


Source: Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs.

La figure 3 examine la contribution en niveau de chaque impôt au total des ressources fiscales levées en France depuis 1949 sur quatre périodes. Le fait marquant est une relative stabilité des contributions respectives depuis 70 ans. D'une part, les deux impôts versés par les entreprises contribuent à 20% des prélèvements en France depuis la guerre (impôts sur le bénéfice des sociétés et impôts de production). A l'inverse, la TVA et autres impôts sur des produits ainsi que les impôts sur les revenus ont constitué le socle des recettes fiscales depuis 1949 complété par la contribution de l'impôt sur les patrimoines. Mais l'équilibre entre les deux principaux impôts a sensiblement changé depuis le début. La part de la TVA a baissé sensiblement et cette baisse a été compensée par les recettes de l'impôt sur les revenus et par les recettes de l'impôt sur les patrimoines. Du

côté de la contribution des entreprises aux ressources fiscales, outre qu'elle a été assez stable, la répartition entre les deux impôts payés par les entreprises s'est légèrement modifiée pour donner un poids plus important aux impôts sur la production.

Figure 3: Contribution relative de chaque impôt aux ressources fiscales depuis 1949



Source: Comptes nationaux, INSEE. Calculs des auteurs.

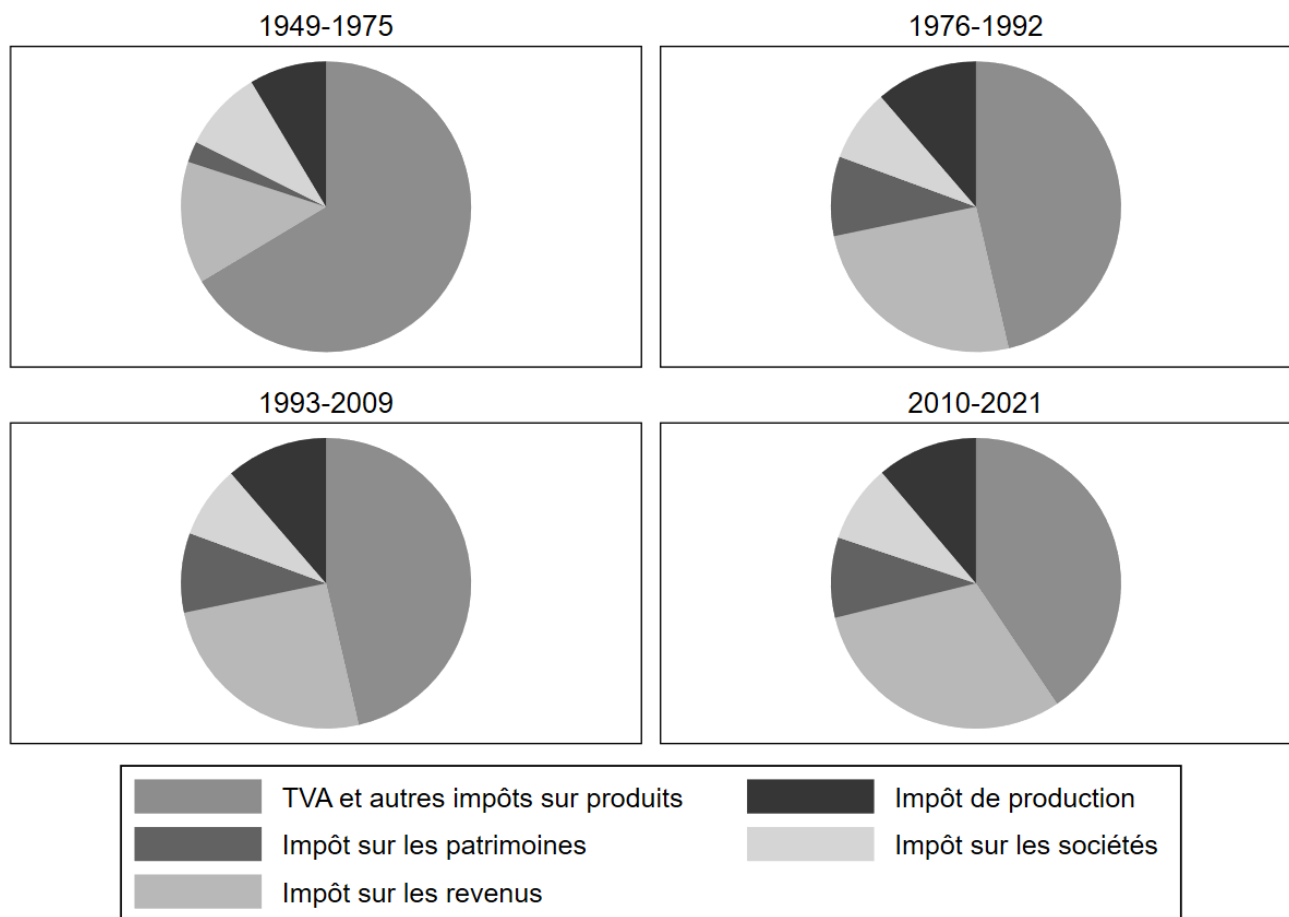
La figure 4 présente la contribution en croissance de chaque impôt au total des ressources fiscales levées en France depuis 1949 sur quatre périodes. La TVA occupe toujours la plus grande surface, quelle que soit la période, ce qui signifie que la hausse des impôts sur la période a d'abord reposé sur les recettes de TVA et autres taxes sur les produits. L'impôt sur le revenu occupe la seconde place. Souvenons-nous que la hausse des prélèvements s'accélère dans les années 1990. Les deux graphiques du bas montrent que les ménages ont supporté plus de trois quarts de la hausse des

prélèvements avec une contribution majeure de la TVA mais aussi une part non négligeable des impôts sur les revenus, CRDS et CSG surtout depuis 2013. Les deux figures du bas montrent que les ménages supportaient toujours plus des trois quarts de la hausse des prélèvements à cette période.

Un fait remarquable de la figure 4 est que la contribution des impôts sur les patrimoines est restée stable depuis 1978 alors que les patrimoines ont sensiblement augmenté : l'ensemble du patrimoine des Français représentait 5 années de revenus en 1998 et 9 années en 2018 (INSEE, 2021). Pourtant, les taux statutaires n'ont pas baissé. Il est probable que la contribution de ces impôts est restée stable malgré l'augmentation de l'assiette du fait des dépenses fiscales.¹² Les données rassemblées dans la base sur les dépenses fiscales devraient permettre de vérifier cette hypothèse.

¹²Par exemple Dherbécourt et al. (2021) indique que le taux marginal supérieur de l'impôt sur l'héritage a doublé depuis les années 1960, passant de 20 à 45 %. Pourtant, l'existence de quatre dépenses fiscales entraîne que les plus hauts patrimoines en France ne s'acquittent que d'environ 10 % de droits de succession sur l'ensemble du patrimoine qui leur est transmis au long de leur vie.

Figure 4: Contribution à l'augmentation totale des prélèvements fiscaux



Source: Comptes nationaux, INSEE. Calculs des auteurs.

Avant de conclure cette partie, nous vérifions que le périmètre n'affecte pas la répartition. En effet, en ne nous intéressant qu'aux impôts, nous excluons les cotisations sociales, portées en partie par les ménages et par les entreprises qui sont les principales contribuables effectifs de la protection sociale. Quel serait l'effet sur la répartition de la charge des prélèvements obligatoires entre ménages et entreprises d'intégrer les cotisations sociales dans le périmètre ?

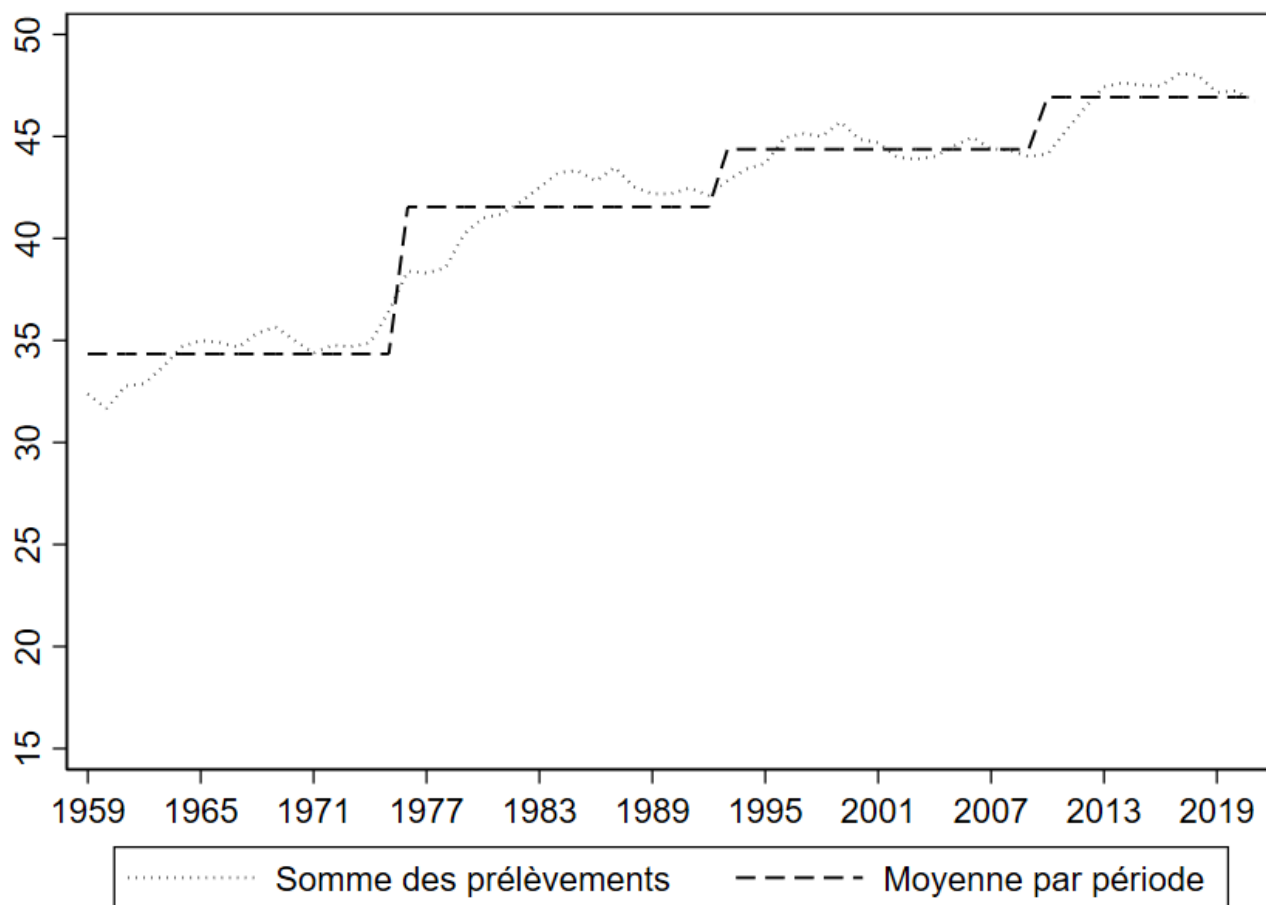
Les figures 5 et 6 reproduisent les figures 1 et 3 en étendant l'examen à l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO), c'est-à-dire en ajoutant les cotisations sociales. La figure 5 indique qu'une fois que les cotisations sociales versées par les ménages et les entreprises sont ajoutées à l'ensemble des impôts, le tout pèse 43,9% du PIB en 2021. Au cours des 70 dernières années, la dynamique

est très proche de celle que nous avons observée pour les impôts seuls : l'ensemble des prélèvements représentait 34,3 % des revenus entre 1959 et 1975 (contre 20,8 % pour les impôts seuls), 41,5 % entre 1976 et 1992 (contre 22,7 %), 44,4 % entre 1993 et 2009 (contre 25,9 %) et 46,9 % entre 2010 et 2020 (contre 28,5 %). Qu'est-ce que cela change sur la répartition entre ménages et entreprises ?

La figure 6 indique que les cotisations sociales occupent un poids substantiel dans la contribution des entreprises. A elles seules, elles pèsent plus lourd que les deux impôts versés par les entreprises. Toutefois, elles ont connu une évolution sensible au cours des 70 dernières années: ramenée au revenu national, les cotisations sociales des entreprises sont passées de 5,4% à 9,9% du PIB entre 1949 à 1984 puis ont baissé de 9,9% à 8% entre 1985 et 2021. Ce recul est, en partie, parallèle à la hausse des impôts sur la production.

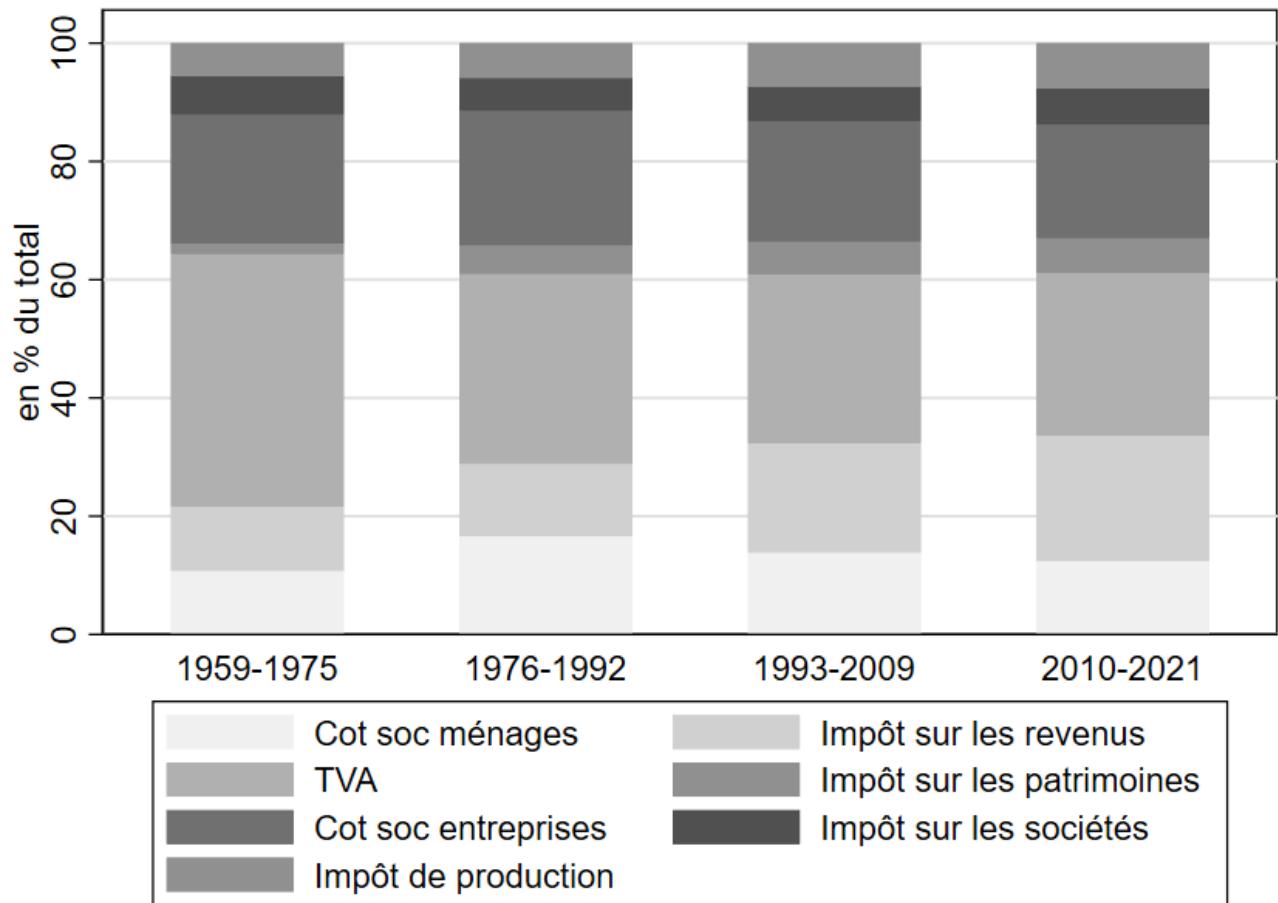
Au total, même si les cotisations augmentent substantiellement le poids des PO pour les entreprises, la répartition entre ménages et entreprises n'est toujours pas équilibrée. Les ménages portent malgré tout, la majorité des prélèvements obligatoires - autour de 66%, depuis 1949. Le poids porté par les entreprises est même en légère baisse depuis les années 1990 et passe sous la barre des 40% au cours de la dernière décennie.

Figure 5: Évolution des prélèvements fiscaux et sociaux en France depuis 1949



Source: Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs.

Figure 6: Répartition des prélèvements fiscaux et sociaux depuis 1949



Source: Comptes nationaux, INSEE. Calculs des auteurs.

4 Aides publiques à l'économie marchande: bénéfice croissant pour les entreprises

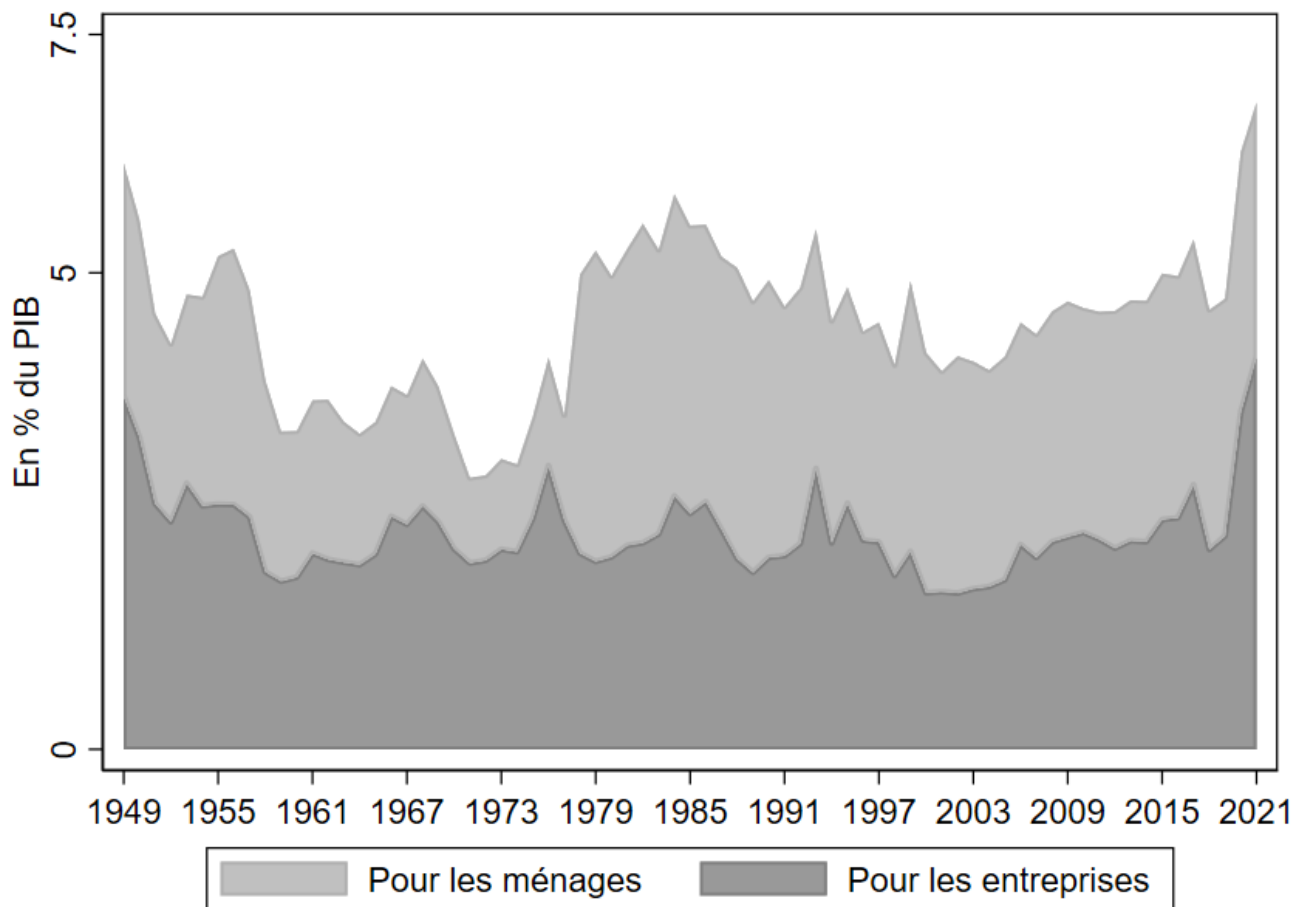
Après la dimension des recettes, nous examinons à présent les aides publiques consacrées à l'économie marchande.

Sur la figure 1, nous avons représenté les subventions et autres transferts qui constituent la première composante des aides publiques. Elles s'élèvent à 170 milliards d'euros en 2021, c'est-à-dire 6.8% du PIB, et en moyenne, elles ont représenté 4.5% des revenus entre 1949 et 2021 (voir la

figure 1). Leur évolution n'est pas linéaire : elles connaissent trois pics au-dessus de 5% des revenus, le premier dans l'immédiat après-guerre pendant la période de reconstruction, le second au milieu des années 1980 et récemment en 2021. Pendant la dernière période de la planification de 1958 à 1976, au contraire elles passent sous la barre des 3.5% du PIB.

La figure 7 ventile les montants par bénéficiaire. Les subventions versées aux ménages et aux entreprises représentent 2.3% et 2.2% du PIB entre 1949 et 2021 respectivement. Les dépenses de subvention consacrées aux entreprises étaient supérieures à celles consacrées aux ménages jusqu'à la fin des années 1970 puis cela s'est inversé : les ménages ont reçu l'équivalent de 2.6% du PIB depuis 1976, tandis que les entreprises recevaient des subventions à hauteur de 2.3% des revenus et c'est seulement à partir des années 2000 que les subventions aux entreprises ont entamé un lent rattrapage vers le montant des subventions aux ménages.

Figure 7: Subventions et autres transferts

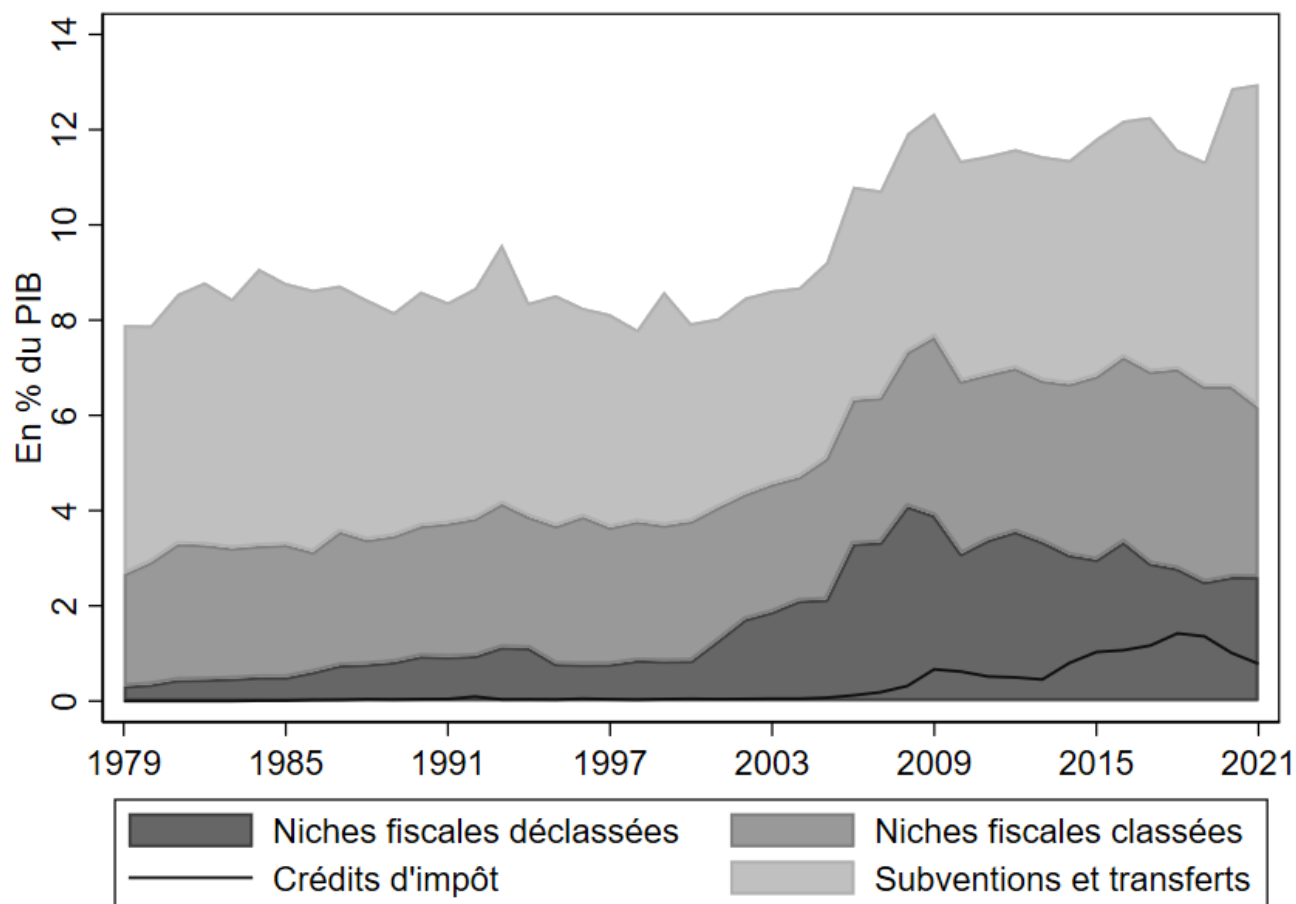


Source: Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs.

Il convient d'y ajouter les dépenses fiscales pour obtenir le montant total des aides publiques à l'économie marchande. La figure 8 trace l'ensemble des montants incluant les subventions, autres transferts et l'ensemble des dépenses fiscales (classées et déclassées). Premièrement, en moyenne les aides publiques à l'économie représentent 9.7% du PIB depuis 1979 dont un peu plus de la moitié pour les seules dépenses fiscales. Deuxièmement, les dépenses fiscales classées et déclassées ont connu une première phase de croissance jusqu'aux années 2000 (leur somme représentait alors en moyenne 3,5% du PIB) puis ont subi une accélération nette entre 2000 et 2010 pour atteindre un plateau au-dessus de 6% des revenus depuis. Troisièmement, à l'intérieur de ces dépenses fiscales, les crédits d'impôts sont nuls jusqu'à 1985, ils augmentent de façon progressive jusque 2010 puis

accélèrent sensiblement après. Notons que la chute des crédits d'impôts à partir de 2020 est liée à la transformation du CICE en exonérations de cotisations sociales employeurs (voir plus bas).

Figure 8: Dépenses publiques pour l'économie marchande



Source: Projets de Lois de Finances (1981-2023) ; Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs.

Figure 9: Dépenses publiques pour l'économie marchande



Source: Projets de Lois de Finances (1981-2023) ; Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs.

À présent, nous examinons la répartition des aides publiques *lato sensu* entre entreprises et ménages. La figure 9 présente la ventilation de celles-ci par bénéficiaire découpées en trois périodes depuis 1979. Premièrement, on retrouve bien l'augmentation des aides publiques à l'économie observée précédemment qui sont passées de 9% à 11.8% du PIB entre la première et la dernière période. Deuxièmement, cette augmentation s'est faite clairement en faveur des entreprises : les aides publiques versées aux entreprises sont passées de 3,5% à 6,7% du PIB entre 1979 et 2021 tandis que les montants versés aux ménages sont restés stables autour de 5% du PIB. Autrement dit, la répartition s'est inversée au profit des entreprises sans que les ménages n'en pâtissent.

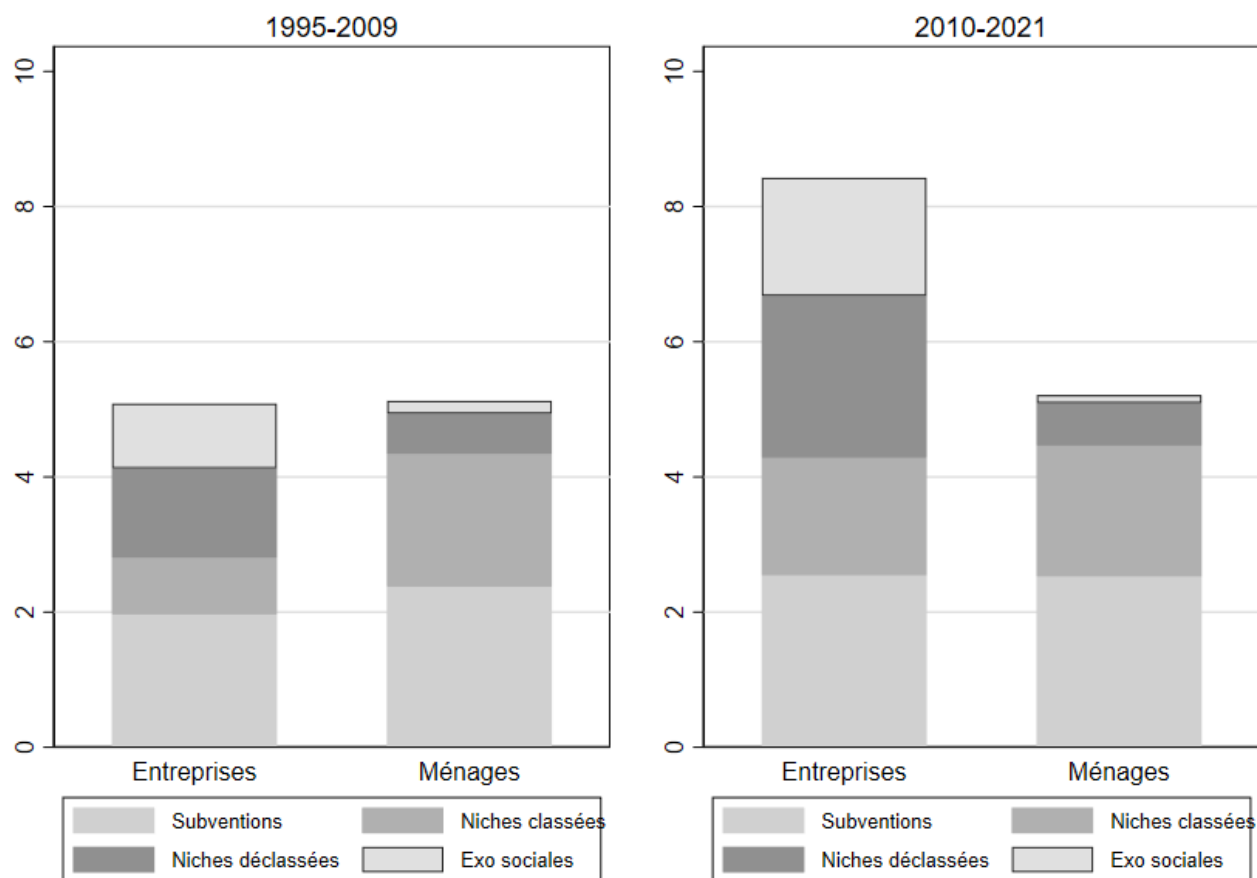
La différence entre les entreprises et les ménages sur la dernière période tient quasi uniquement

aux dépenses déclassées. Premièrement, nous avons souligné que c'est la partie du chiffrage la plus fragile donc les montants sont à considérer avec précaution. Deuxièmement, notre correctif implique que l'augmentation des dépenses déclassées n'est pas liée à un déclassé de plus de dépenses fiscales mais parce que celles qui ont été déclassées à un moment entre 1979 et 2021 ont une valeur de plus en plus importante. Autrement dit, le fait qu'elles augmentent dans le temps indique que les montants associés à ces anciennes dépenses fiscales rentrées dans la norme ont augmenté dans le temps. Pour information, aujourd'hui, les deux dépenses déclassées les plus élevées sont le régime des sociétés mères et filiales et le régime d'intégration fiscale qui bénéficient aux entreprises multinationales. Elles représentent, en valeur courante, 36,5 milliards d'euros en 2021 contre 10 milliards de francs en 1989 (soit 1,52 milliard en euros courants). En 1979, le régime d'intégration fiscale de droit commun n'apparaît pas encore dans le projet de loi de finances qui ne recense alors que le régime des sociétés mères et filiales, lequel constituait un coût de 2,2 milliards de francs courants (soit 0,34 milliard en euros courants). Ces deux dépenses fiscales ont été déclassées en 2006.¹³

Considérant le critère de justice, on pourra noter que les dépenses fiscales aux ménages ne sont pas réparties de façon équitable entre les différents déciles de revenu. Par exemple, la dépense fiscale la plus coûteuse qui correspond au crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (4,7 milliards d'euros en 2021) bénéficie trois fois plus au dernier décile de revenus qu'au premier décile (1,03 vs 0,29 milliard d'euros, source: ORISON, fichier des revenus 2017-2021). Dans la même logique, il est probable que les dépenses fiscales bénéficient davantage aux grandes entreprises car celles-ci dégagent un chiffre d'affaires plus important et aux entreprises les plus rentables car elles déclarent un bénéfice aussi plus élevé. L'accès à une information désagrégée devrait permettre de mieux évaluer le critère de justice de ces politiques publiques.

¹³Le régime des sociétés mères et filiales permet à la société mère de bénéficier sur option, de l'exonération des dividendes reçus de ses filiales; l'intégration fiscale est un régime qui permet à plusieurs sociétés (2 minimum) de déclarer un résultat commun correspondant à l'addition de leurs résultats individuels.

Figure 10: Ventilation des aides publiques *lato sensu* (moyenne annuelle entre 2007 et 2020)



Source: Projets de Lois de Finances et de Financement de la Sécurité sociale (1981-2023) ; données Acoiss-Urssaf (1995-2003) ; Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs

Enfin, pour faire échos à la section précédente, la figure 11 inclut les exonérations de cotisations sociales (celle-ci commence en 1995 en raison de la disponibilité des données). En moyenne sur la période, les aides publiques fiscales et sociales ont représenté 11.7% du PIB et concernant la répartition, la tendance observée sur les aides fiscales seules est renforcée. De 1995 à 2009, les ménages et les entreprises ont bénéficié de l'équivalent de 5.1% du PIB respectivement chacun au titre des aides publiques pour l'activité marchande. Puis à partir de 2010, la répartition bénéficie davantage aux entreprises sans que les ménages n'en pâtissent: le montant des aides publiques aux ménages et aux entreprises s'élève à 5.2% et 8.4% du PIB respectivement.

Au total, l'ensemble de ces données consolidées (budgétaires, fiscales, et sociales) indique que

l'action publique s'est tournée vers les entreprises au cours de la dernière décennie.

5 Effort fiscal

Nous concluons l'analyse en mesurant l'effort en matière de prélèvements obligatoires de chaque secteur institutionnel. Au lieu de rapporter la valeur des impôts et des cotisations au produit intérieur brut, nous construisons un revenu pour chaque secteur institutionnel.

Plus précisément, la logique est la même dans les deux cas et consiste à reconstituer un revenu brut (avant impôts et cotisations) majoré de l'ensemble des aides budgétaires. Ainsi, ce revenu s'assimile à l'assiette globale sur laquelle les APU prélèvent la part leur revenant.¹⁴ Cela nous permet de mesurer le poids de la fiscalité par rapport à la totalité du revenu des ménages et des entreprises respectivement. Dès lors, un effort fiscal en hausse signifie que la part prélevée par les APU augmente plus fortement que le revenu diminué des prélèvements (lequel inclut les aides octroyées) - i.e. ni le dynamisme de l'activité économique (aussi affecté par l'ensemble de la politique économique menée) ni les aides versées ne compensent la hausse des prélèvements. Réciproquement, un effort fiscal en baisse (un dés-effort) signifie que la part prélevée par les APU croît moins fortement que le revenu diminué des prélèvements - i.e. la contrainte fiscale exercée sur les agents se détend en raison d'un dynamisme économique et/ou d'aides plus importants.

Pour les ménages ce revenu se compose des revenus d'activité (salaires et traitements bruts, excédent brut d'exploitation et revenu mixte), des revenus de propriété (intérêts et dividendes), des prestations sociales et de l'ensemble des aides budgétaires.¹⁵ Pour les entreprises, nous excluons les sociétés financières pour éviter les biais liés au calcul de leur valeur ajoutée.¹⁶ Nous partons de

¹⁴En effet, tant du côté des ménages que des entreprises, les aides sont imposables (puisque celles-ci majorent un revenu) : pour les ménages, les prestations sociales sont effectivement soumises à divers impôts ; pour les entreprises, les subventions d'exploitation constituent un produit compris dans le résultat imposable de l'entreprise. Ainsi, par exemple, un crédit d'impôt tel que le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) améliore l'EBE (solde incluant donc la valeur de l'aide), lequel est soumis à l'impôt sur les sociétés.

¹⁵Plus précisément, le revenu des ménages est composé de: Subventions sur les produits (D31) + Salaires et traitements bruts (D11) + Revenus de la propriété nets (D4 nets) + Excédent brut d'exploitation (B2g) + Revenu mixte brut (B3g) + Cotisations sociales à la charge des employeurs (D12) + Impôts sur la production (D29) + Prestations de sécurité sociale en espèce (D621) + Autres transferts courants divers (D759) + Transferts en capital à recevoir (D9r). La valeur de certains impôts et cotisations réside déjà dans les revenus des agents qui ne les ont pas encore payés. Par exemple, la valeur des cotisations sociales effectives à la charge des ménages (D613) est déjà contenue dans les salaires et traitements bruts (D11).

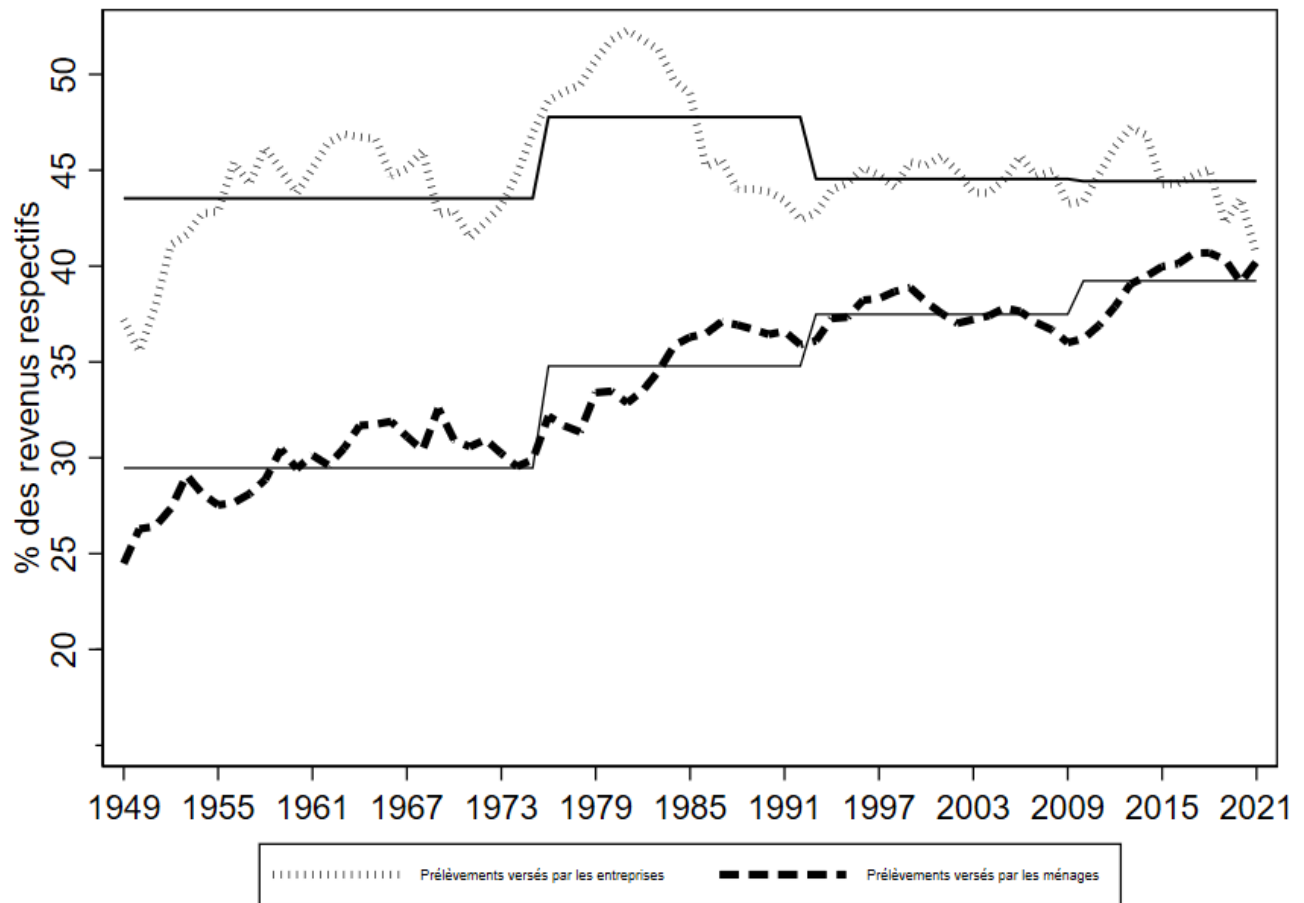
¹⁶voir INSEE. Les inclure augmente légèrement le niveau de l'effort fiscal (il est de 45,3% avec et 44,4% sans en 2021) mais ne change pas la dynamique

l'Excédent Brut d'Exploitation, et y ajoutons la totalité des prélèvements et des aides budgétaires net de ce qui est déjà inclus dans l'EBE.¹⁷

L'effort fiscal des ménages a augmenté depuis l'après-guerre passant de 24,5% à 40% du revenu, de manière moins forte après 1981 (+0,54% par an) qu'avant (+0,92%). A l'inverse l'effort fiscal des entreprises a connu une rupture marquée au début des années 80 : il a augmenté de 37,2% à 52,3% du revenu de l'après-guerre au début des années 80 puis il redescend à 40,5% du revenu en 2021. Plus précisément, entre 1949 et 1981, l'effort fiscal des entreprises augmente en moyenne de 1,07% puis il diminue de 0,56% par an entre 1982 et 2021. Autrement dit, les entreprises et les ménages ont contribué à l'augmentation des recettes à un rythme similaire après guerre puis les ménages ont continué à voir leur effort augmenter tandis que l'effort des entreprises a baissé. La diminution de l'effort fiscal des entreprises s'explique alors notamment par une dynamique moins forte des cotisations sociales à la charge des employeurs (le taux de croissance annuelle de la période 1981-2019 est inférieur de 2,45pp à celui de la période 1949-1981) et des impôts sur le revenu (dont le taux de croissance est inférieur de 0,06pp) et que la dynamique des impôts sur la production ne neutralise pas (dont le taux de croissance n'est supérieur que de 0,16pp). Cette dynamique moins forte des prélèvements se conjugue avec une dynamique plus forte des subventions et transferts (le taux de croissance annuel des subventions est de 0,24 pp). Enfin, la diminution de l'effort fiscal s'explique aussi par le fait que le profit des entreprises après le paiement de l'ensemble des impôts et cotisations (non majoré des subventions et transferts) a également été plus dynamique (le TCAM est supérieur de 0,86pp). Autrement dit, le résultat de l'activité économique net des prélèvements (et sans réception des aides) croit suffisamment pour faire diminuer l'effort fiscal sans mesures directes des APU.

¹⁷Excédent brut d'exploitation (B2g) + Cotisations sociales à la charge des employeurs (D12) + Impôts sur la production (D29) + Transferts courants divers (D75) + Transferts en capital à recevoir (D9r). La valeur de l'impôt sur les sociétés réside déjà dans l'EBE, car il n'a pas encore été soumis aux opérations de redistribution; de plus, la valeur des subventions sur la production est aussi déjà contenue dans celle de l'EBE ; enfin, le sens économique d'ajouter la valeur des aides en capital correspond à l'idée que les APU n'affectent pas uniquement les marges des entreprises mais également leur politique d'accumulation.

Figure 11: Effort fiscal des sociétés non financières et des ménages depuis 1949



Source: Comptes nationaux, INSEE. Les montants bruts sont normalisés sur le PIB. Calculs des auteurs

6 Conclusion

Cet article présente une nouvelle base de données inédite sur les montants des prélèvements, subventions, dépenses fiscales et socio-fiscales en France depuis la seconde guerre mondiale. Les données sont agrégées afin de retracer la répartition des montants entre entreprises et ménages. Premièrement, sur toute la période, les ménages portent une plus grande partie des prélèvements obligatoires que les entreprises, que l'on considère seulement les impôts (80% pour les ménages, 20% pour les entreprises) ou qu'on élargisse aux cotisations sociales (66%/34%). Deuxièmement, la définition conventionnelle des aides publiques passe à côté de plus de la moitié des montants réellement mobilisés

faute de données, reportées dans des documents budgétaires annuels mais pas dans la comptabilité nationale. La non-comptabilisation de ces données masque donc une grande partie de l'action publique consistant en une dérogation au système fiscal de référence. Une fois rassemblée, la lumière peut être faite sur l'évolution marquée de cette dépense publique qui n'a cessé d'augmenter depuis 1980. L'État a consacré l'équivalent de 9.7% du revenu national aux aides publiques à l'économie entre 1995 et 2021 (et 9.7% entre 1979 et 2021 en excluant les exonérations sociales) avec une accélération sensible depuis la fin des années 1990. Troisièmement, la répartition entre entreprises et ménages s'est inversée au cours de la période. Alors que celles-ci bénéficiaient davantage aux ménages jusqu'à 2010, les aides publiques sont versées aujourd'hui en majorité aux entreprises non pas via une baisse pour les ménages mais une augmentation des montants pour les entreprises.

Ce travail appelle quelques extensions. La première pourrait consister à désagréger l'analyse en appariant nos données avec les revenus et patrimoines par déciles pour les ménages et avec des données de taille (chiffre d'affaire et actifs) également par décile pour les entreprises. En effet, les dépenses fiscales bénéficient par construction davantage aux ménages et aux entreprises les plus aisés/profitables tandis que cette dimension est indéterminée pour les subventions. Cela permettrait ainsi de préciser la répartition de l'action publique en tenant compte de l'hétérogénéité des agents et ainsi de compléter par une analyse le caractère distributif (ou non) des aides publiques. La seconde extension pourrait consister à estimer la demande publique adressée aux entreprises privées. Cela compléterait une dimension de l'action publique encore peu étudiée.

References

- Abdelsalam, A., Botte, F., Cordonnier, L., Dallery, T., Duwicquet, V., Melmiès, J., Nadel, S., Van de Velde, F., and Tange, L. (2022). Un capitalisme sous perfusion. Document de travail, Clerse, Université de Lille.
- Bacache-Beauvallet, M., Bureau, D., Giavazzi, F., and Ragot, X. (2017). Quelle stratégie pour les dépenses publiques? Notes du conseil d'analyse économique, (7):1–12.
- Bozio, A., Dauvergne, R., Fabre, B., Goupille, J., and Meslin, O. (2012). Fiscalité et redistribution en France: 1997-2012. Mars, Institut des politiques publiques, Paris: WWW. ipp. eu.

- Carbonnier, C. (2008). Différence des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la tva: un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000. Economie et statistique, 413(1):3–20.
- CPO (2010). Entreprises et "niches" fiscales et sociales.
- Demaël, J.-P., Jurgensen, P., and Queyranne, J.-J. (2013). Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité. Rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).
- Dherbécourt, C., Fack, G., Landais, C., and Stantcheva, S. (2021). Repenser l'héritage. Notes du Conseil d'analyse économique, (69).
- Dutailly, J.-C. (1984). Aides aux entreprises: 134 milliards de francs en 1982. Economie et statistique, 169(1):3–12.
- Gautier, E., Lalliard, A., et al. (2013). How do vat changes affect inflation in france? Quarterly selection of articles-Bulletin de la Banque de France, (32):5–27.
- Gouardo, C. and Lengart, F. (2019). Où réduire le poids de la dépense publique? La note d'analyse, 74(1):1–16.
- Guillaume, H., Ohler, M., Schlosser, F., and Angrand, N. (2011). Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.
- Heyer, E. (2015). Fiscalité des entreprises en france. Revue de l'OFCE, 139(3):89–127.
- IGF, IGAS, and IGA (2007). Rapport sur les aides publiques aux entreprises. La Documentation française.
- INSEE (2021). Revenus et patrimoine des ménages. Insee references, Insee.
- Lehman, E. (2021). Quel avenir pour l'impôt sur les sociétés ? réflexions à partir des théories économiques de la fiscalité optimale. Fiscalité internationale, (1).
- Margairaz, M. and Tartakowsky, D. (2020). L'État détricoté: de la Résistance à la République en marche. Éditions du Détour.

Piketty, T. (2013). Le capital au XXIe siècle. Le Seuil.

Weidenfeld, K. (2011). À l'ombre des niches fiscales. Economica.

Zemmour, M. (2015). Exonérations, exemptions et dépenses fiscales: quels coûts pour la protection sociale? La Revue de l'IRES, (4):3-34.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02) et de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

www.sciencespo.fr/liepp

A propos de la publication

Procédure de soumission :

Rédigé par un ou plusieurs chercheurs sur un projet en cours, le *Working paper* vise à susciter la discussion scientifique et à faire progresser la connaissance sur le sujet étudié. Il est destiné à être publié dans des revues à comité de lecture (peer review) et à ce titre répond aux exigences académiques. Les textes proposés peuvent être en français ou en anglais. En début de texte doivent figurer : les auteurs et leur affiliation institutionnelle, un résumé et des mots clefs.

Le manuscrit sera adressé à : liepp@sciencespo.fr

Les opinions exprimées dans les articles ou reproduites dans les analyses n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de publication :

Anne Revillard

Comité de rédaction :

Ariane Lacaze, Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr

