

Document de travail n° 85

**Comment répondre à plus
de besoins collectifs
avec moins d'argent public**

De l'Etat dépensier à l'Etat garant

Ce document de travail a été réalisé
par Michel DIDIER et Gilles KOLEDA

Rexecode

COMITÉ DE DIRECTION

Denis FERRAND, directeur général

Michel DIDIER, conseiller spécial

Olivier REDOULÈS, directeur des études

Charles-Henri COLOMBIER, directeur de la conjoncture

Raphaël TROTIGNON, responsable du pôle énergie-climat

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Pierre GADONNEIX : Président ; Jacques-Henri DAVID : Président d'Honneur

Vice-président : Michel CICUREL ; Trésorier : Antoine GENDRY

Administrateurs :

Christophe BEAUX, Olivier COSTA de BEAUREGARD, Pierre-André de CHALENDAR, Christian DARGNAT, Michel DIDIER, Xavier FONTANET, Olivier KLEIN, Philippe LAMOUREUX, Fabienne LECORVAISIER, Patrick MARTIN, Hubert MONGON, Henri MOREL, Michel de ROSEN, Olivier SALLERON, Natacha VALLA, Pierre VERGRIETE, Amaury de WARENGHIEN

Centre de Recherche pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises

Rexecode : association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 - Siret : 784 361 164 00030 - APE 9412Z
Siège social : 29 avenue Hoche - 75008 PARIS - Tél. (33) 01 53 89 20 89 - www.rexecode.fr - [www.twitter.com/Rexecode](https://twitter.com/Rexecode)

Comment répondre à plus de besoins collectifs avec moins d'argent public

Résumé et principales conclusions	5
Introduction et présentation	7
Partie 1	
Les enseignements du premier quinquennat	9
1. Le taux de prélèvement obligatoire a légèrement baissé	9
2. La quasi-stabilité globale masque une redistribution importante des prélèvements	12
3. Un bilan macroéconomique mitigé	16
4. Des signaux positifs qui restent à consolider.	22
Partie 2	
De l'Etat dépensier à l'Etat garant	29
1. Consolider l'économie française	30
2. Prendre pleinement conscience de la contrainte sur la dépense publique	33
3. Faire descendre l'épargne des seniors vers le pouvoir d'achat des jeunes	37
4. Créer des fonds d'investissement à capital garanti	43
 <i>Complément 1</i>	
<i>L'évolution détaillée des prélèvements obligatoires au cours de la période 2018-2022 ...</i>	<i>47</i>
 <i>Complément 2</i>	
<i>L'évolution des finances publiques de 2022 à 2027 selon le programme de stabilité et dans le cas d'un scénario plus prudent</i>	<i>57</i>
 <i>Complément 3</i>	
<i>Evaluation des effets de mesures d'incitation aux donations en cours de vie</i>	<i>63</i>

Comment répondre à plus de besoins collectifs avec moins d'argent public

Comment répondre à plus de besoins collectifs avec moins d'argent public

Résumé et principales conclusions

De nombreux besoins collectifs se manifestent actuellement : accompagner le vieillissement de la population, assurer sa santé et sa sécurité, prendre en compte l'impératif de décarbonation, soutenir une croissance économique affaiblie par des années de désindustrialisation. Comment y répondre tout en respectant les contraintes financières de soutenabilité budgétaire ? Ce document de travail s'interroge sur les orientations possibles de la politique budgétaire et fiscale du second quinquennat d'Emmanuel Macron en tirant les enseignements du premier quinquennat. L'idée avancée est que cela implique une vision nouvelle du rôle de l'Etat et des modalités de l'intervention publique.

Au cours du premier quinquennat, le taux de prélèvements obligatoires a légèrement baissé. Une redistribution significative a été opérée entre les différents prélèvements, pour partie inspirée par les annonces initiales du candidat Macron lors de la campagne de 2017 : « sélectionner les baisses de prélèvements qui créeront de l'activité économique et de l'emploi ».

Les résultats en termes macroéconomiques sont mitigés. La croissance par français a été légèrement plus faible que la croissance moyenne de la zone euro. Les indicateurs de compétitivité ont encore reculé sur les marchés d'exportation comme sur le marché intérieur. Si le taux de chômage a nettement diminué en France, son évolution s'avère très proche de l'évolution de la moyenne de la zone euro, sans que l'on discerne une amélioration relative de la position de la France.

Plusieurs signaux sont peut-être les prémices d'un redressement potentiel de notre industrie. Le nombre d'entreprises industrielles ne recule plus. Le mouvement d'expatriations fiscales a cessé. Le tissu entrepreneurial amorce peut-être une certaine reconstitution. L'investissement productif a résisté. Ces changements de tendance sont cohérents avec la politique conduite en matière de prélèvements obligatoires.

Notre première conclusion est que cette politique devrait être poursuivie, en maintenant durablement stable le taux de prélèvement global et en renforçant les mesures favorables à la croissance potentielle et à la réindustrialisation. Mais cela ne suffira pas. La stabilité des prélèvements des dernières années s'est en effet accompagnée d'un accroissement du déficit et de la dette publics. Les marges de manœuvre budgétaire ont été largement épuisées.

Face à cette situation, certains préconisent d'augmenter les impôts. Nous y sommes défavorables car cela pèserait sur l'activité et la création de ressources économiques qui sont par ailleurs indispensables. D'autres considèrent que l'Etat peut s'endetter sans compter. Nous estimons, compte tenu de la dérive déjà réalisée, que le risque de déstabilisation financière de la zone euro ne doit pas être tenté. La troisième piste est de diminuer la dépense publique. Des marges existent mais l'expérience passée montre que ces efforts ne sont jamais durables. D'autant que de réels besoins collectifs existent.

Nous suggérons donc d'explorer une voie nouvelle qui vise à mobiliser des moyens financiers existants en orientant les intérêts individuels dans le sens de l'intérêt général. L'idée est que l'Etat soit moins dépensier et plus garant des risques économiques.

Le principe « inciter et dé-risquer plutôt que dépenser » pourrait être décliné dans plusieurs domaines d'intervention. C'est particulièrement le cas pour le financement de l'investissement.

L'épargne financière de précaution des ménages est de l'ordre de 3 000 milliards d'euros. Elle répond aux besoins de retraite, de faire face à d'éventuels coups durs, et de transmission. Son orientation va vers des placements sûrs et liquides car les décisions sont bridées par la crainte légitime du risque.

L'Etat « garant » permettrait d'activer une masse importante d'épargne et de faire face, pour un faible coût public, aux besoins d'investissements collectifs. La mutualisation collective du risque de l'investissement individuel serait un levier puissant qui pourrait être décliné dans plusieurs domaines. Nous proposons ici plusieurs pistes concernant la mobilisation de l'épargne :

- Réinjecter dans le circuit de la dépense un stock d'épargne des seniors alors que les besoins de consommation et d'investissement sont plutôt chez les jeunes, en stimulant fortement les donations. Différentes modalités permettent de différencier le montant des droits selon qu'il s'agit d'une donation ou d'une succession. Une réduction de recettes fiscales, largement étalée dans le temps, pourrait susciter une augmentation de pouvoir d'achat des générations plus jeunes cinq à six fois plus élevée.
- Encourager les placements à long terme transmissibles, proches de l'espérance de vie au moment du placement, voire la dépassant largement, en les exonérant de droits de succession, à condition que les bénéficiaires s'engagent à conserver le placement jusqu'à son terme. Ces placements longs assortis d'une garantie pourraient constituer la couche de retraite par capitalisation qui devient nécessaire.
- Créer des fonds d'investissement à capital garanti destinés à l'épargne moyenne, en mutualisant les risques, afin de l'orienter vers des participations au capital d'entreprises non cotées et d'en stimuler le développement. Les fonds à capital garanti devraient être rachetables à tout moment, sans perte en capital, en abandonnant en contrepartie tout espoir de plus-value. La clé est la double garantie de capital et de liquidité.

Introduction et présentation

De nombreux besoins collectifs se manifestent : accompagner le vieillissement de la population, assurer sa santé et sa sécurité, prendre en compte l'impératif de décarbonation, soutenir une croissance économique affaiblie par des années de désindustrialisation. Comment y répondre tout en respectant les contraintes financières de soutenabilité budgétaire ? Ce document de travail s'interroge sur les orientations possibles de la politique budgétaire et fiscale du second quinquennat d'Emmanuel Macron en tirant les enseignements du premier quinquennat.

Au cours du premier quinquennat, le taux de prélèvements obligatoires a légèrement baissé et une redistribution significative a été opérée entre les différents prélèvements, pour partie inspirée par les annonces initiales du candidat Macron lors de la campagne de 2017 : « sélectionner les baisses de prélèvements qui créeront de l'activité économique et de l'emploi »¹.

Les résultats en termes macroéconomiques sont mitigés. La croissance par français a été légèrement plus faible que la croissance moyenne de la zone euro. Les indicateurs de compétitivité ont encore reculé sur les marchés d'exportation comme sur le marché intérieur. Et si le taux de chômage a nettement diminué en France, son évolution s'avère très proche de l'évolution de la moyenne européenne, sans que l'on discerne une amélioration relative de la position de la France.

Quelques signaux sont cependant annonciateurs d'une d'amélioration potentielle. Le nombre d'entreprises industrielles ne recule plus. Le mouvement d'expatriations fiscales a cessé. Le tissu entrepreneurial amorce peut-être une certaine reconstitution. L'investissement productif a résisté dans un contexte pourtant défavorable. Ces changements de tendance sont cohérents avec la politique conduite en matière de prélèvements obligatoires. Notre conclusion est que cette politique devrait être poursuivie, en maintenant stable durablement le taux de prélèvement global et en renforçant les mesures favorables à la croissance potentielle et à la réindustrialisation.

Mais cela ne suffira pas. La stabilité des prélèvements des dernières années s'est en effet accompagnée d'une augmentation de la dépense publique et d'un accroissement du déficit. Les marges de manœuvre budgétaires ont été largement épuisées, et le second quinquennat a démarré dans une situation

¹ Le programme d'Emmanuel Macron à l'élection présidentielle de 2017 indiquait : « Nous savons tous que l'État est lourdement endetté. Il n'y a pas de politique qui vaille sans responsabilité budgétaire. C'est pour cela qu'il faut RÉDUIRE NOS DÉFICITS. La France s'y est engagée mais c'est surtout un devoir à l'égard des générations futures. La première exigence, c'est de respecter cet engagement envers les Français. Nous effectuerons donc 60 milliards d'économies, en responsabilisant les ministres sur leurs objectifs de réduction des dépenses. La deuxième exigence, c'est de FAIRE DES CHOIX: cibler un petit nombre de dépenses prioritaires (l'éducation, la défense, la sécurité et la justice) et sélectionner les baisses de dépenses qui créeront de l'activité économique et de l'emploi. Nos baisses d'impôts seront réparties de manière juste entre les ménages et les entreprises, et seront financées par nos économies. Nous mettrons fin à l'instabilité fiscale. Une loi d'orientation votée en 2017 fixera pour 5 ans l'évolution de la fiscalité sur le quinquennat. Nous ne réformerons pas plusieurs fois un même impôt dans le quinquennat » (<https://www.aefinfo.fr>).

financière extrêmement dégradée. Or les besoins collectifs supplémentaires semblent se multiplier : santé, école, justice, défense, sécurité, décarbonation. Il faut donc explorer les réponses possibles aux besoins d'investissements dans un contexte d'argent public plus rare. Nous proposons pour cela une approche nouvelle de l'intervention publique.

La première partie du document tire les enseignements du premier quinquennat budgétaire et fiscal d'Emmanuel Macron et évalue les résultats économiques des mesures mises en œuvre. La seconde partie présente des idées d'orientations budgétaires et fiscales souhaitables pour le deuxième quinquennat. Deux impératifs s'imposent à nos yeux : écarter durablement toute augmentation du taux de prélèvement obligatoire, et réduire le déficit public primaire (déficit hors charges d'intérêt). Ce sont au demeurant deux engagements explicites du programme de stabilité 2023-2027 du gouvernement. Le problème est que les calculs affichés dans ce programme reposent sur des hypothèses économiques hasardeuses, en laissant le soin à la croissance espérée de générer les ressources nécessaires pour alimenter la dépense publique. Rien n'est dit sur ce que serait la stratégie budgétaire dans un scénario économique moins favorable, et à vrai dire probablement plus réaliste. Or dans ce scénario, le respect des impératifs de prélèvement stable et de réduction du déficit, même progressive dans le temps, impliquerait de réduire nettement le volume de la dépense publique. Comment dès lors faire face aux besoins ?

L'idée est de **privilégier l'incitation plutôt que la taxation ou la dépense**, et de guider au moindre coût les comportements privés dans le sens de l'intérêt général. Des incitations diverses existent actuellement sous forme de subventions, d'aides ou de « niches fiscales ». L'objectif de ces incitations est de peser sur les décisions des agents privés, entreprises ou particuliers, en augmentant pour cela le rendement économique individuel de leurs décisions. Or les décisions individuelles sont autant sensibles, sinon plus, au risque qu'au rendement espéré. Nous suggérons donc aussi que dans leur conception les mesures d'incitations prennent mieux en compte les déterminants des décisions privées et particulièrement le rôle du risque.

Le principe « dé-risquer » plutôt que dépenser pourrait être décliné dans plusieurs domaines d'intervention. L'Etat est déjà l'assureur de certains risques sociaux l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, l'assurance-retraite. Une étape analogue pourrait être initiée dans les domaines économiques. Pour un même résultat, le coût de la garantie par l'Etat serait bien moindre que la prise en charge directe de la dépense par l'Etat. C'est particulièrement le cas pour le financement de l'investissement. **L'investissement à long terme de l'épargne privée est bridé par la crainte légitime du risque. L'Etat « garant » permettrait d'activer une masse importante d'épargne et de faire face, pour un faible coût public, aux besoins d'investissements collectifs.**

C'est le sens des propositions formulées dans ce document de travail.

Partie 1

Les enseignements du premier quinquennat

Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a commencé le 14 mai 2017 et s'est terminé le 13 mai 2022. Un bilan budgétaire et fiscal de cette période est présenté et évalué dans cette première partie. Les données budgétaires, fiscales notamment, n'ont de sens véritable qu'au niveau annuel, qui correspond au cycle budgétaire courant. Nous considérerons ici que le mandat budgétaire et fiscal du président de la République commence avec la première loi de finance annuelle votée après l'élection présidentielle. Le quinquennat fiscal et budgétaire d'Emmanuel Macron commence donc avec la loi de finances de 2018, et il se termine avec les résultats de l'exercice 2022². Le second quinquennat a commencé avec la loi de finances pour 2023 et se termine fin 2027. Les résultats de 2017, qui résultaient de la dernière loi de finances du quinquennat Hollande, constituent ainsi la base à partir de laquelle sont évalués les changements éventuels inscrits dans les lois de finances de 2018 à 2022.

1. Le taux de prélèvement obligatoire a légèrement baissé

Selon la définition classique, les prélèvements obligatoires sont les versements effectifs opérés par les agents économiques aux administrations publiques, dès lors que ces versements résultent, non d'une décision de l'agent économique lui-même, mais d'un processus de décision collective, et que ces versements sont sans contrepartie directe. Les flux financiers correspondants résultent d'obligations légales et n'ont pas de contrepartie individuelle.

Pour l'économie dans son ensemble, le taux global de prélèvements obligatoires est le ratio entre le total des prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut. Ce taux mesure la part du revenu national qui est prélevée pour être affectée à des dépenses directes des administrations, ou redistribuée à des personnes physiques ou à des entreprises. La plupart des impôts et des cotisations sociales au sens habituel du terme peuvent être classés sans ambiguïté comme des prélèvements obligatoires. Le classement de certaines opérations économiques peut cependant faire l'objet de débat, ce qui peut conduire à des estimations des taux de prélèvements légèrement différents selon le classement de ces prélèvements, et par conséquent à des discordances apparentes entre les estimations. C'est le cas de deux catégories d'opérations, les « cotisations sociales imputées » (47 milliards d'euros en 2022) et les « crédits d'impôt » (22 milliards d'euros)³.

² Nous nous basons pour cela sur les données disponibles en date du 1^{er} juin et notamment les [données des comptes de la nation 2022 publiés par l'Insee le 31 mai 2023](#).

³ Le montant des crédits d'impôts a sensiblement diminué depuis la transformation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en allègements pérennes de cotisations sociales à la charge des employeurs. Le montant des crédits d'impôts en recettes était de 36 milliards d'euros en 2018.

Les **cotisations sociales imputées** sont des prestations sociales fournies directement par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et qui ne sont pas financées par des cotisations effectives à une caisse publique. En particulier, des cotisations sociales sont imputées à l'Etat pour couvrir les pensions versées aux anciens fonctionnaires, car ces pensions ne sont que partiellement financées par les cotisations sociales effectives des fonctionnaires actifs. Elles ne correspondent donc pas à des versements effectifs de cotisations au sens classique, mais elles peuvent être assimilées à des prélèvements obligatoires au titre du régime de retraites publiques.

Les **crédits d'impôts** sont des aides publiques destinées à inciter les acteurs économiques, entreprises ou ménages, à engager certaines dépenses. Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile par les ménages (4,7 milliards d'euros en 2021) est une subvention destinée à inciter les ménages à employer des salariés à domicile. Le crédit d'impôt recherche ou CIR est une subvention attribuée en fonction de l'effort de recherche-développement de chaque entreprises (6,5 milliards d'euros en 2021). La particularité des crédits d'impôts est que l'aide publique n'est pas matériellement versée aux bénéficiaires mais vient en déduction du paiement d'un impôt. Cette particularité de procédure ne leur enlève pas pour autant leur nature de subvention. Les crédits d'impôts (qualifiés souvent de « dépenses fiscales ») sont enregistrés à la fois en dépenses et en recettes publiques dans la comptabilité nationale. Ils sont indépendants des impôts dus par les contribuables.

L'ambiguïté sur le traitement des cotisations sociales imputées et des crédits d'impôts aboutit à l'existence, quelque peu troublante, de trois taux de prélèvements obligatoires. 1. Une définition « extensive » du taux de prélèvements obligatoires, qui comprend les cotisations sociales imputées et le total des impôts dus avant imputation des crédits d'impôt, qui sont traités par ailleurs comme des subventions publiques, 2. une définition « intermédiaire », c'est la définition retenue dans les comptes nationaux, dans les publications européennes comme le *National Tax Lists* ou *Taxations Trends*, qui excluent les cotisations sociales imputées mais ne déduit pas les crédits d'impôt. 3. Une définition « restrictive » privilégiée dans les documents officiels français, qui est le total des prélèvements net des crédits d'impôts. L'écart entre les différents taux de prélèvements obligatoires peut atteindre plus de 2 points de PIB pour la France, qui utilise largement le système des crédits d'impôts. Il faut donc bien s'entendre sur la définition retenue lorsqu'on compare les taux de prélèvements obligatoires entre pays.

En France, les documents budgétaires (le rapport économique et financier notamment) et les comptes nationaux annuels⁴ mettent en avant le taux de prélèvements obligatoires dans sa définition « restrictive », c'est-à-dire hors cotisation sociale imputée et déduction faite des crédits d'impôts. Les publications européennes sont centrées sur le taux de prélèvements obligatoires

⁴ Les comptes nationaux trimestriels présentent eux les prélèvements obligatoires avant imputation des crédits d'impôts mais ne renseignent pas le poste « D995 : Transferts en capital », c'est-à-dire les impôts et cotisations dus ou recouvrables, de sorte qu'ils ne permettent que d'approcher le taux de prélèvements obligatoires avant imputation des crédits d'impôts.

dans une définition « intermédiaire » (prélèvements obligatoires hors cotisations sociales imputées mais sans déduction des crédits d'impôts)⁵.

Nous privilégions dans ce document le taux de prélèvements obligatoires dans sa définition « intermédiaire » pour les raisons suivantes. D'une part, elle permet de rendre plus facilement comparable la situation française avec celles de nos principaux partenaires européens. D'autre part, elle est mieux fondée économiquement. Les crédits d'impôts sont en effet des subventions et leur évolution doit être considérée comme un choix de politique économique indépendant des règles de la fiscalité. Par exemple, si le paiement par l'Etat du crédit d'impôt recherche est obtenu par les entrepreneurs bénéficiaires par compensation avec l'impôt sur les sociétés, il s'agit bien d'une subvention à la recherche qui ne modifie en rien les règles de calcul de l'impôt sur les sociétés.

**Les trois définitions du taux de prélèvements obligatoires en 2022
« extensive », « intermédiaire » et « restrictive »**

En % du PIB	France	Allemagne	Zone euro hors France
Taux de prélèvements obligatoires selon la définition « extensive »	47,7	42,2	40,7
Moins D.612 Cotisations sociales imputées ¹	1,8	1,1	0,8
Taux de prélèvements obligatoires selon la définition « intermédiaire »	46,2	41,1	39,9
Moins : crédits d'impôts	0,8	0	0,2
Taux de prélèvements obligatoires selon la définition « restrictive »	45,4	41,1	39,7

¹ Cotisations sociales payées par l'Etat pour ses propres agents.

Source : Comptes nationaux, *Taxation Trends in the European Union 2022* et Ameco.

En France, le taux de prélèvements obligatoires, dans sa définition intermédiaire, était en 2017 de 46,4 % du PIB. L'estimation actuelle pour 2022 est de 46,2 %. **Dans sa définition intermédiaire, le taux de prélèvements obligatoires a donc diminué au cours du quinquennat fiscal d'Emmanuel Macron de 0,2 point de PIB.** Dans sa définition restrictive (privilégié dans les documents officiels français), le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de 0,3 point de PIB⁶ au cours de la même période (45,1 % en 2017, 45,4 % en 2022). Au-delà des nuances de définition, **on peut considérer que le taux de prélèvements obligatoires a été stable au cours du quinquennat.**

⁵ On trouve également mais beaucoup plus rarement dans les publications européennes, une présentation des prélèvements obligatoires selon une définition « extensive » (comprenant donc les cotisations sociales imputées).

⁶ Le resserrement de l'écart des taux de prélèvements obligatoires bruts ou nets des crédits d'impôts s'explique par l'extinction progressive des créances de CICE après sa transformation en 2019 en allègements de charges pérennes.

2. La quasi-stabilité globale masque une redistribution importante des prélèvements

Entre 2017 et 2022, les prélèvements obligatoires dans leur définition intermédiaire ont baissé de 0,2 point de PIB, soit d'environ 5 milliards d'euros. Dans leur définition restrictive, plus courante en France, ils ont augmenté de 0,3 point de PIB. La quasi-stabilité globale masque une redistribution importante des prélèvements, en raison des mesures adoptées dans des lois de finances de 2018 à 2022. Si le niveau des prélèvements obligatoires est demeuré à peu près stable, la structure des prélèvements obligatoires a sensiblement évolué.

De nombreuses mesures ont en effet été mises en œuvre. Elles ont été le plus souvent pensées comme des mesures équilibrées budgétairement (baisse des cotisations sociales à la charge des ménages, financée par une hausse de la CSG, allègements de cotisations à la charge des employeurs, permis par la suppression du CICE). Il y a également eu des baisses sèches de prélèvements obligatoires : poursuite de la baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, suppression progressive de la taxe d'habitation, transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière, baisse des impôts sur la production (CVAE et CFE) dans le cadre du plan de relance de 2020 (loi de finances de 2021). La quasi-stabilité du taux global de prélèvements obligatoires, alors que plusieurs mesures de baisse de certains impôts étaient mises en œuvre, implique qu'il y a eu également des hausses de certains prélèvements, en partie du fait du dynamisme des assiettes de ces prélèvements.

Les paragraphes suivants récapitulent les mouvements des prélèvements en hausse ou en baisse de 2018 à 2022. Il faut distinguer les évaluations *ex ante* et les évaluations *ex post*. L'évaluation *ex ante* d'une mesure est l'estimation de la variation de recettes « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans tenir compte de l'effet de la mesure sur les comportements, sur les bases fiscales et sur l'équilibre économique. L'évaluation *ex post* prend en compte l'ensemble des effets, directs et indirects. Ainsi, par exemple, une baisse de taux d'un impôt assis sur les immobilisations des entreprises a-t-elle un effet direct égal à la baisse de taux appliquée à la valeur des immobilisations, c'est l'effet *ex ante*. Mais elle a aussi pour effet indirect d'augmenter le résultat fiscal et par conséquent l'impôt sur les sociétés. Elle a enfin pour effet d'augmenter la compétitivité, l'investissement des entreprises et le PIB, donc tous les revenus et les rentrées fiscales qui leur sont liées. L'effet *ex post* prend en compte l'ensemble de ces impacts.

Les mesures fiscales sont généralement affichées *ex ante*, notamment dans les projets de lois de finances. Le cumul des mesures prises au cours des années 2018 à 2022 évaluées *ex ante* est une baisse totale de 47 milliards d'euros, dont 32 milliards d'euros pour les mesures concernant les ménages et de 15 milliards d'euros pour les mesures concernant les entreprises.

a. Les principales mesures et leur effet ex ante

• **S'agissant des ménages**, les baisses se sont concentrées sur 2019 et 2020, puis 2022. Les ménages ont bénéficié de la suppression progressive de la taxe d'habitation à partir de 2018. En 2019, conséquence de la « crise des gilets jaunes », les ménages ont bénéficié de 10 milliards d'euros de baisses de prélèvements par rapport à 2018 (défiscalisation des heures supplémentaires, annulation de la hausse de CSG sur les retraités modestes notamment) et d'une diminution additionnelle de 10 milliards d'euros en 2020 (baisse du taux marginal sur la première tranche de l'IR, légère baisse de la redevance audiovisuelle). En 2022, la suppression de la redevance audiovisuelle et la mise en place du « bouclier tarifaire » (baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité pour alléger la facture d'électricité des ménages) ont conduit à une baisse supplémentaire de 8 milliards d'euros⁷. Au total, les mesures adoptées depuis le début du quinquennat ont allégé de 32 milliards d'euros *ex ante* les prélèvements sur les ménages en 2022 par rapport à 2017.

L'impact cumulé des mesures fiscales concernant les ménages évaluées ex ante
(variations par rapport à 2017, en milliards d'euros)

En milliards d'euros, par rapport à 2017	2018	2019	2020	2021	2022
Suppression de la taxe d'habitation	-2,9	-6,5	-10,3	-12,9	-15,7
Basculer de cotisations salariales/CSG	2,4	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Annulation de la hausse de CSG pour les retraités modestes		-1,6	-1,5	-1,5	-1,6
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		-3	-3,8	-4	-3,6
Hausse de la fiscalité sur le tabac	0,9	1,3	2	2,9	2,9
Recentrage du CITE (crédit d'impôt pour la transition énergétique)	-0,3	0,5	0,5	1,1	1,6
Hausse de la fiscalité écologique	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Réforme du barème de l'IR			-5	-5,4	-5,4
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part salariale)		1,1	1	1	1
Bouclier tarifaire TICFE (y compris TVA)					-4,4
Suppression de la redevance audiovisuelle					-3,2
Somme des évolutions sur les autres prélèvements obligatoires de moins de 1 milliard d'euros*			-0,8		-1,2
Suppression ISF et création IFI	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2
Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2
Variation totale des prélèvements sur les ménages	-0,1	-10,3	-20,1	-21	-31,8

* Exonérations de cotisations pour les indépendants touchés par la crise sanitaire (-0,8) en 2020, versement instantané du crédit d'impôt Services à la personne (-0,4), Mesure barème kilométrique (-0,4), baisse de cotisations pour les travailleurs indépendants (-0,4) en 2022.

⁷ En 2022, un bouclier tarifaire a été mis en place pour faire face à l'augmentation des prix de l'énergie. Le bouclier tarifaire sur l'énergie prévu dans la loi de finances 2022 et prolongé jusqu'à la fin 2022 par la loi de finances rectificative, limite la hausse du prix réglementé de l'électricité à 4 %. Pour atteindre ce plafond de 4 % de progression du prix de l'électricité, le gouvernement a baissé la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Cette mesure de la loi de finances pour 2022 est entrée en application le 1^{er} février 2022. Le programme de stabilité indique un coût de 7,4 milliards d'euros (une partie concerne 2023 puisque le tarif de la CSPE indiqué vaut jusqu'à fin janvier 2023). La CSPE qui atteignait 7,4 milliards d'euros en 2021 serait donc quasi nulle en 2022.

S'agissant des entreprises, 2019 est une année atypique car les entreprises bénéficiaient à la fois encore du CICE (au titre de la masse salariale 2018) et de l'allègement pérenne de cotisations sociales à la charge des employeurs. Au total, en comptant à la fois l'allègement de charges et le CICE, les prélèvements sur les entreprises diminuent – de manière temporaire puisqu'il s'agit du CICE acquis en 2018 et supprimé depuis le 1^{er} janvier 2019 (13,0 milliards d'euros en 2019). Ce cumul exceptionnel des deux dispositifs disparaît en 2020, et la baisse de prélèvements induite par les mesures nouvelles depuis 2018 est quasiment annulée en 2020 (elle n'est plus que de 1,2 milliard d'euros).

En 2021, la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés ainsi que la diminution de 10 milliards d'euros des impôts de production dans le cadre du plan de relance ont plus que compensé la fin des exonérations de cotisations décidées dans le cadre du plan de soutien de 2020. En 2022, le bouclier tarifaire pour les TPE (nets du retour d'impôt sur les sociétés) allège les prélèvements obligatoires pour les entreprises de 3,2 milliards d'euros et la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés se poursuit. Au total, les mesures adoptées depuis le début du quinquennat ont allégé de 15 milliards d'euros *ex ante* les prélèvements sur les entreprises en 2022 par rapport à 2017.

Impact cumulé des mesures fiscales concernant les entreprises évaluées *ex ante* (variations par rapport à 2017, en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Baisse de 7 à 6 % du taux du CICE		3,5	3,5	3,5	3,5
Suppression du CICE			21,2	21,2	21,2
Allègements de cotisations employeurs (net du retour d'IS)		-17,6	-19,5	-19,5	-19,5
Baisse de l'IS	-1,2	-2	-4,5	-8,2	-11,1
Mesures loi PACTE		-1	-1	-1	-1
Renforcement 5ème acompte IS		1,5			
Hausse de la fiscalité écologique	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Exonérations des cotisations pour les secteurs touchés par la crise sanitaire			-4,4		
Baisse des impôts de production (nette du retour d'IS)				-9,1	-8,5
Bouclier tarifaire TICFE pour les TPE net du retour d'IS					-3,2
Somme des évolutions sur les autres prélèvements obligatoires de moins de 1 milliard d'euros*		1,4	2,3	2,4	2,4
Variation totale des prélèvements sur les entreprises	0,1	-13,0	-1,2	-9,5	-15,0

* Taxe sur les services du numérique (0,4), réforme de la taxation des plus-values à long terme (0,4), suppression de la niche TICPE sur le gazole non routier (0,5), augmentation des taux Agirc-Arrco (0,7), limitation de l'avantage DFS (déduction forfaitaire spécifique) dans le calcul des allègements généraux (0,4).

Au total, les mesures de prélèvements obligatoires prises au cours du premier quinquennat Macron se sont ainsi traduites par une baisse estimée

ex ante à 47 milliards d'euros, baisse de 32 milliards d'euros pour les ménages et de 15 milliards d'euros pour les entreprises, soit 1,8 point de PIB.

Variations cumulées ex ante des prélèvements obligatoires
(en milliards d'euros, par rapport à 2017)

	2018	2019	2020	2021	2022
Prélèvements sur les ménages	-0,1	-10,3	-20,1	-21	-31,8
Prélèvements sur les entreprises	0,1	-13,0	-1,2	-9,5	-15,0
Ensemble des prélèvements,	0,0	-23,3	-21,3	-30,5	-46,8
Variations en points de PIB	0,0	-1,0	-0,9	-1,2	-1,8

b. Effet ex post des mesures sur les prélèvements obligatoires

Les baisses cumulées ex ante représentent au total 1,8 point de PIB. Le taux de prélèvements obligatoires (46,4 % du PIB en 2017) n'a en fait baissé que de 0,2 point de PIB pour s'établir à 46,2 % du PIB en 2022. La différence entre les baisses de prélèvements obligatoires ex ante (-1,8 point de PIB) et ex post (-0,2 point de PIB) est donc de 1,6 point de PIB (soit environ 40 milliards d'euros). Cette différence entre les attentes ex ante et les réalisations ex post en matière de prélèvements obligatoires s'explique à la fois par des effets de bouclage macroéconomique (conséquence de la réaction des agents aux évolutions de prélèvements) et par le dynamisme de certaines assiettes (masse salariale, prix de l'immobilier, résultats des entreprises), notamment du fait de l'inflation en fin de période. L'essentiel de l'écart est dû à l'année 2022 avec des rentrées fiscales beaucoup plus importantes que prévu en raison notamment du rebond d'activité de 2021 et de l'accélération de l'inflation.

Evolution ex ante et ex post des prélèvements obligatoires
(en milliards d'euros par rapport à 2017)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2017-2022
Prélèvements obligatoires (milliards d'euros)	1 065,8	1 094,0	1 104,4	1 052,5	1 130,5	1 219,0	+153,2
Evolution des PO ex ante (milliards d'euros)		0	-23,3	-21,3	-30,5	-46,8	-46,8
Taux de PO ex ante (sans retour macro et sans effet d'assiette) (en %)		46,3	45,3	45,4	45,1	44,5	-1,8
Evolution des PO ex post (en milliards d'euros)		-2,5	-26,5	-22,8	-30,3	-5,4	-5,4
Taux de PO ex post (constaté) (en %)	46,4	46,3	45,3	45,4	45,2	46,2	-0,2
Effet du bouclage macro et des effets d'assiette (en milliards d'euros)		-2,5	-3,2	-1,5	+0,2	+41,4	+41,4
Effet du bouclage macro sur le taux de PO (en %)		-0,1	-0,1	-0,1	0,0	+1,6	+1,6

En résumé, plusieurs mesures de baisses ont été prises au cours du quinquennat pour un total que l'on peut estimer *ex ante* à près de 50 milliards d'euros. L'impact de ces mesures et de l'évolution économique sur les bases fiscales a compensé l'essentiel de ces baisses de sorte que la diminution du taux global de prélèvement (définition intermédiaire) est de 0,2 point de PIB, soit 5 milliards d'euros.

3. Un bilan macroéconomique mitigé

Les résultats d'ensemble de l'économie française au cours de la période 2017-2022 dépendent en partie des décisions budgétaires et fiscales prises au cours de cette période, mais plus globalement de la politique économique ainsi que du contexte général. Il est néanmoins utile de s'interroger sur les évolutions macroéconomiques observées au regard des effets attendus des mesures fiscales, en particulier sur l'activité économique.

a. La croissance économique

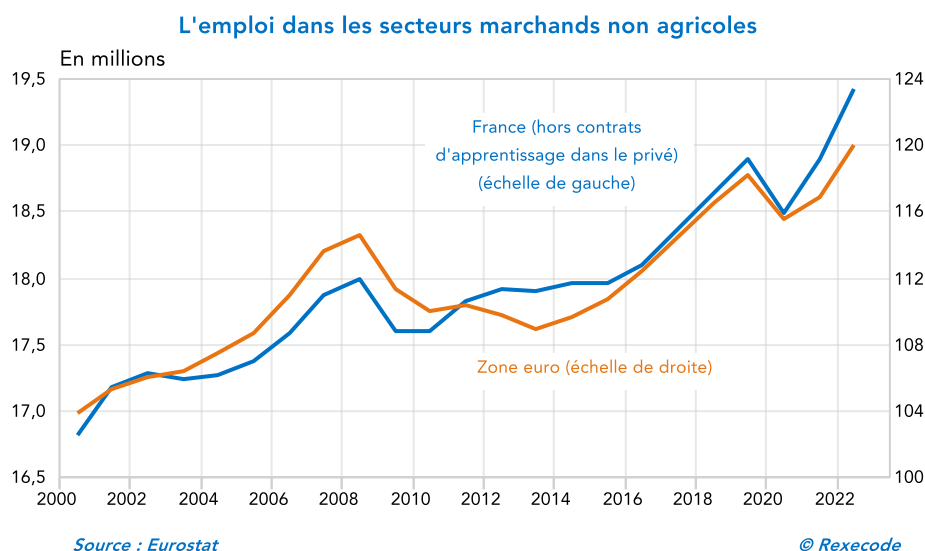
L'augmentation du volume du produit intérieur brut français a été en moyenne au cours des cinq années 2018 à 2022 de 1 % par an. C'est un peu plus que l'augmentation annuelle moyenne des dix années précédentes, de 2008 à 2017. Mais c'est un peu moins que la moyenne de la zone euro sur la même période 2018-2022. Le taux de croissance moyen de la zone euro au cours des années 2018 à 2022 a en effet été de 1,1 %. C'est aussi, pour la zone euro dans son ensemble, un peu plus que le taux de croissance moyen des dix années précédentes qui s'était élevé à 0,7 % l'an. **On observe donc pour la France comme pour la zone euro, une légère « accélération » de la croissance, mais cette accélération a été un peu moins marquée pour la France que pour la moyenne de la zone euro.**

Pour avoir une vision de l'évolution du volume du PIB par habitant, proche du revenu réel par habitant, il faut corriger ces chiffres de l'évolution de la population. La population française a augmenté en moyenne de 0,3 % par an au cours des cinq années 2018-2022, après 0,5 % par an au cours des dix années précédentes. La population de l'ensemble de la zone euro a augmenté en moyenne de 0,1 % par an sur les cinq années 2018-2022, contre 0,3 % par an au cours des dix années antérieures. Dans les deux cas, le ralentissement de la progression de la population est le même, soit 0,2 % l'an. Le taux d'accroissement moyen du volume du PIB par français a ainsi été de 0,7 % par an au cours de la période 2018-2022, après 0,3 % par an au cours des dix années précédentes, soit une accélération de 0,4 % du rythme d'accroissement annuel du PIB français par habitant. Les chiffres analogues pour l'ensemble de la zone euro sont de 1,0 % pour la période 2018-2022 après 0,4 % pour 2008-2017, soit une accélération de la croissance par habitant de 0,6 % du rythme annuel.

Au total, la croissance française, globale ou par habitant, a été un peu plus forte au cours du dernier quinquennat qu'au cours des dix années précédentes, mais on ne décèle pas d'amélioration de la position relative de la France, ni pour le taux de la croissance, ni pour son « accélération ».

b. L'emploi

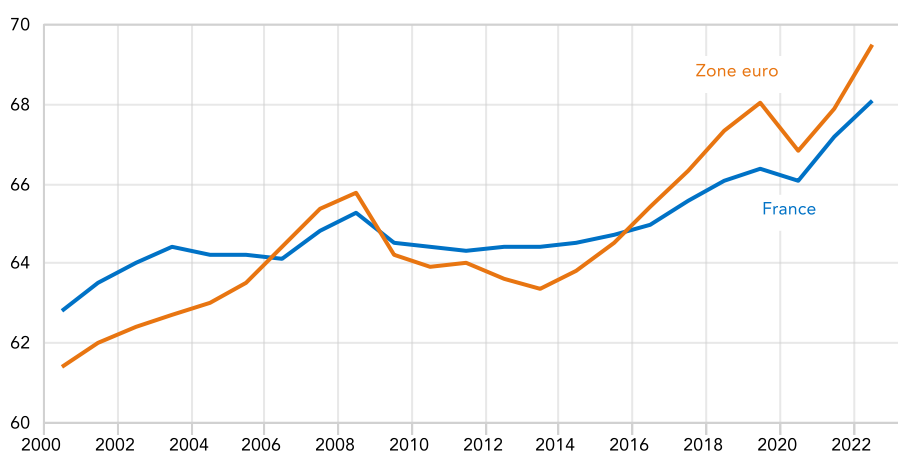
L'augmentation du niveau d'emploi est incontestablement un résultat favorable du dernier quinquennat. L'emploi total, salarié et non salarié, à plein-temps ou à temps partiel, dans les branches marchandes non agricoles était en France de 18,4 millions en 2008 et à peine supérieur en 2017 (18,8 millions). Il a augmenté à 20,4 millions en 2022. Le changement de tendance est très net. Au cours des années 2018-2022, l'emploi moyen annuel dans les branches marchandes non agricoles a augmenté en France de près d'un million six cent mille postes de travail, soit à un rythme de 1,7 % par an, contre 0,3 % par an au cours des dix années précédentes. La relation entre ce résultat et la politique budgétaire et fiscale n'est pas évidente. On observe aussi sur le graphique ci-dessous que l'accélération débute dès 2016, ce qui renvoie sans doute aux mesures de baisse du coût du travail et aux lois travail prises antérieurement. **On peut au moins souligner que les objectifs affichés d'augmentation de l'emploi se sont trouvés en grande partie réalisés.**



On note par ailleurs que l'accélération du rythme d'augmentation de l'emploi n'est pas spécifique à la France. Le taux d'accroissement annuel de l'emploi des branches marchandes non agricoles dans l'ensemble de la zone euro a été de 1,0 % par an au cours de la période 2018-2022, alors qu'il avait été en moyenne de 0,1 % par an au cours des dix années précédentes, soit une accélération de +0,9 % l'an, légèrement moins forte que l'accélération observée pour la France (+1,4 % l'an). Enfin, le ratio du volume de la valeur ajoutée

des branches marchandes non agricoles par emploi, que l'on peut interpréter comme une productivité macroéconomique du travail dans les secteurs marchands, avait augmenté de 0,5 % par an en moyenne en France comme dans l'ensemble de la zone euro sur la période 2008-2017. Il a légèrement reculé à 0,3 % par an au cours du dernier quinquennat dans l'ensemble de la zone euro, et plus fortement en France puisque sa croissance est devenue négative (-0,6 % par an).

Taux d'emploi des 15-64 ans



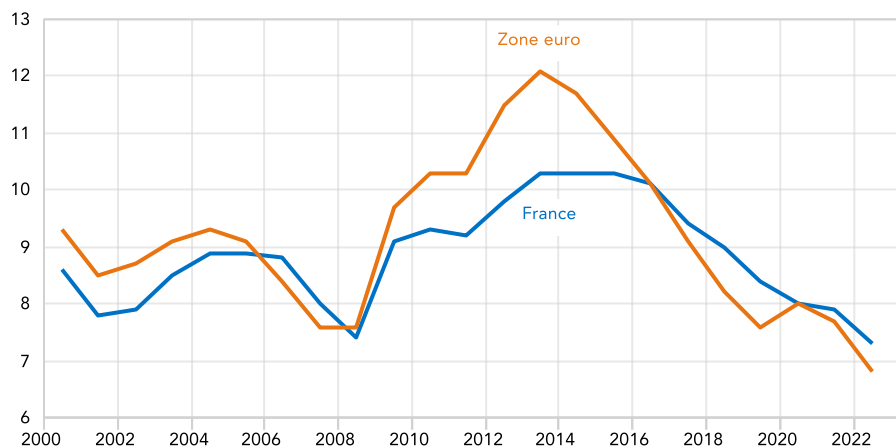
Source : Eurostat

© Rexecode

c. Chômage

Les créations d'emploi se sont accompagnées, comme on pouvait s'y attendre, d'un recul du chômage. Le taux de chômage est revenu de 9,3 % fin 2017 à 7,3 % fin 2022, soit une baisse de 2 points de population active. C'est la plus forte baisse du taux de chômage en cinq ans depuis 2002. Le lien avec la politique fiscale n'explique pas cette évolution dont il faut noter qu'elle est générale en Europe. **La baisse du taux de chômage en France est en fait très proche de la baisse moyenne dans la zone euro (de 8,8 % fin 2017 à 6,7 % fin 2022, soit une baisse de 2,1 points de population active).**

Taux de chômage (en % de la population active)



Source : Eurostat

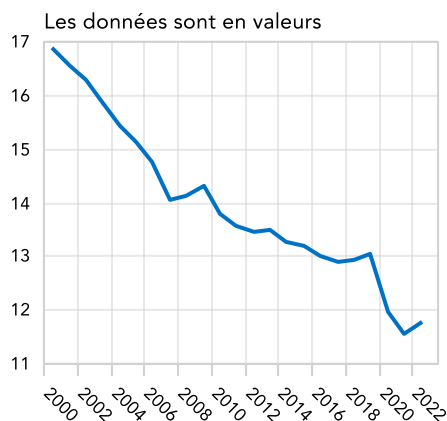
© Rexecode

d. Compétitivité

Le document de travail Rexecode n°84 de janvier 2023⁸ résumait ainsi la situation : « Avec un déficit de l'ordre de 4 points de PIB en moyenne en 2022 en comptabilité nationale, la France enregistre le déficit d'échanges de biens et services le plus élevé depuis 1948. Par ailleurs la légère augmentation des parts de marché à l'exportation en 2022 n'efface pas le recul depuis 2019. Entre 2019 et 2022, la France a perdu des parts de marché et dégradé son solde extérieur dans quasiment tous les secteurs industriels ». Le problème de compétitivité demeure et on ne note pas de signaux nets d'amélioration au cours des dernières années, ni sur les marchés d'exportations, ni sur le marché intérieur.

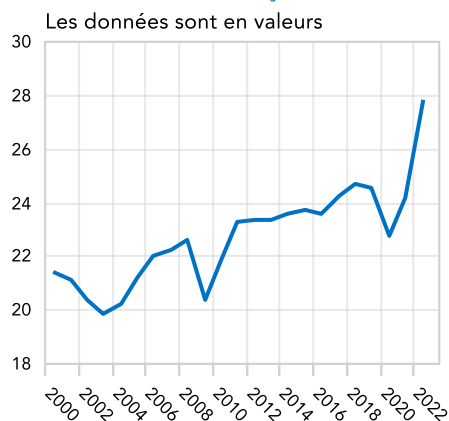
⁸ Document de travail Rexecode n°84, Olivier Redoulès, : « [La compétitivité française en 2022 - Recul endigué des parts de marché mais déficit extérieur record](#) ».

Parts de la France dans les exportations de biens et services de la zone euro (en %)



Sources : Eurostat, INSEE

Part des importations de biens et services dans l'ensemble des ressources de l'économie française (en %)



© Rexecode

En conclusion, les résultats macroéconomiques restent au stade actuel mitigés et l'on discerne mal des effets positifs de la politique budgétaire et fiscale sur l'activité macroéconomique. Deux explications peuvent être invoquées. La première est que les effets des mesures structurelles sont par nature lents à apparaître et relativement progressifs. La seconde explication est que la priorité annoncée aux baisses fiscales favorables à l'activité économique n'a été que partiellement mise en œuvre. Le décompte des mesures montre que deux tiers des baisses ont concerné les ménages et n'ont, en dehors de la réforme de la fiscalité du capital, pas d'effet sur la croissance potentielle.

e. Une forte dégradation des finances publiques

Le programme affiché par Emmanuel Macron lors de l'élection présidentielle de 2017 indiquait des orientations fortes concernant les finances publiques, illustrées par quelques phrases-clés : « *l'Etat est lourdement endetté .../... Il faut réduire nos déficits... La première exigence, c'est de respecter cet engagement envers les Français. Nous effectuerons donc 60 milliards d'économies, ... La deuxième exigence, c'est de faire des choix : cibler un petit nombre de dépenses prioritaires (l'éducation, la défense, la sécurité et la justice) et sélectionner les baisses de prélèvements qui créeront de l'activité économique et de l'emploi* ». La confrontation aux réalités, et les circonstances particulières de la période, ont conduit à des résultats assez différents pour la dépense et pour le déficit public.

Le taux de prélèvements obligatoires a légèrement baissé entre 2017 et 2022, passant de 46,4 % du PIB à 46,2 % du PIB (définition intermédiaire). Le déficit public est passé de 3 % du PIB en 2017 à 4,7 % du PIB en 2022. La dette publique a augmenté d'environ 14 points de PIB par rapport à sa

situation d'avant-crise. Une partie du supplément de dépenses publiques présente un caractère exceptionnel ou temporaire (dépenses publiques durant la crise de la COVID et mesures pour faire face à la crise énergétique). Dans un rapport annuel publié en mars 2023, la Cour des comptes évalue à 37,5 milliards d'euros les dépenses engagées pour faire face à la crise sanitaire et à 25 milliards d'euros les mesures prises en réponse à la crise de l'énergie. Une partie importante de ces dépenses devraient disparaître à moyen terme, il est difficile de dire dans quelle proportion.

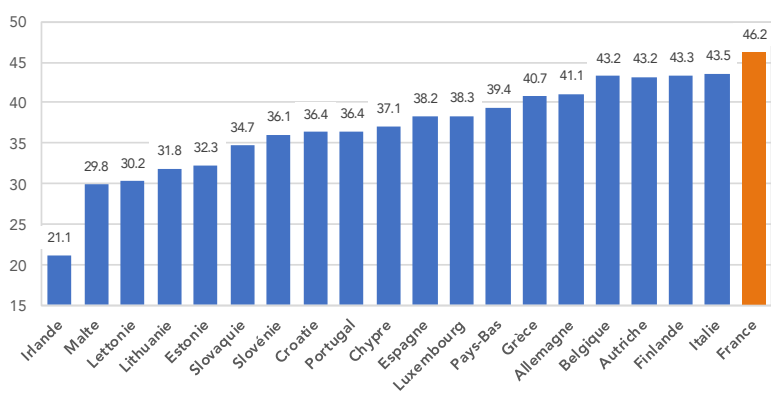
Recettes, dépenses et solde public en France et dans la zone euro (année 2022, en % du PIB et milliards)

	France	Zone euro ¹	Ecart (en % du PIB)	Ecart (en milliards €)
1. Recettes publiques	53,5	45,6	+7,9	+208 Mds
dont :				
Prélèvements obligatoires	(46,2)	(39,9)	(+6,3)	+166 Mds
Autres recettes	(7,3)	(5,7)	(+1,6)	+42 Mds
2. Dépenses publiques	58,2	48,9	+9,3	+245 Mds
3. Solde (déficit) : 1 – 2	-4,7	-3,3	-1,4	+37 Mds

1. Hors France
Source : Comptes nationaux, Ameco

On note en outre que les « autres recettes publiques » représentent en France 7,3 points de PIB contre 5,7 points pour la moyenne de la zone euro car l'Etat est davantage présent dans le système économique en produisant directement certains biens et services ou en étant au capital de certaines sociétés⁹.

Taux de prélèvements obligatoires des pays de la zone euro (2022)



Source : comptes nationaux, Ameco

⁹ En 2022 les revenus de la propriété autres que les intérêts (donc les dividendes) des APU se sont élevés à 14 milliards d'euros et les recettes de production à 103 milliards d'euros.

En matière de finances publiques, un point essentiel à retenir des dernières années est la forte augmentation du déficit public, qui a conduit ce déficit à l'un des niveaux les plus élevés de tous les pays de la zone euro en 2022¹⁰ et qui fait peser une contrainte forte sur le nouveau quinquennat.

4. Des signaux positifs qui restent à consolider

On ne décèle pas, au stade actuel, une amélioration des tendances globales de l'économie française. Cependant, quelques signaux positifs suggèrent l'amorce d'un redressement possible de la capacité industrielle française. Certains d'entre eux ont été déjà identifiés dans le document de travail de Rexecode de janvier 2023¹¹. Ainsi, par exemple dans l'ensemble de l'économie, le nombre des créations d'entreprises, hors autoentrepreneurs, qui était à peu près stable de 2011 à 2016 (aux alentours de 300 000 créations), a-t-elle augmenté à partir de 2017, pour dépasser 400 000 créations en 2022. D'autres évolutions méritent d'être soulignées.

a. Les annonces de fermetures de sites industriels diminuent

Selon BPI France¹², 76 nouvelles usines ou extensions auraient vu le jour en 2022, ce qui contraste avec la longue période de désindustrialisation analysée en détail par Nicolas Dufourcq dans son ouvrage « *La désindustrialisation de la France* »¹³.

Le cabinet Trendeo confirme que la tendance à la contraction de la base industrielle aurait cessé, voire se serait inversée à partir de 2017 avec des créations nettes de sites industriels. L'institut Trendeo recense depuis janvier 2009 les annonces de fermetures d'usines ainsi que le nombre des créations et des suppressions d'emplois publiées en ligne qui portent sur au moins 5 emplois. Les résultats ne constituent pas une mesure précise des variations effectives de l'emploi en raison des décalages entre annonces et réalisations et de la couverture partielle de l'estimation. Cependant, les tendances retracées par les séries statistiques sont représentatives des évolutions globales et elles permettent une analyse plus fine des évolutions. Une extraction de la base de données Trendeo réalisée pour Rexecode donne des indications sur les nombres de créations et de suppressions de sites (avec un minimum de 10 emplois).

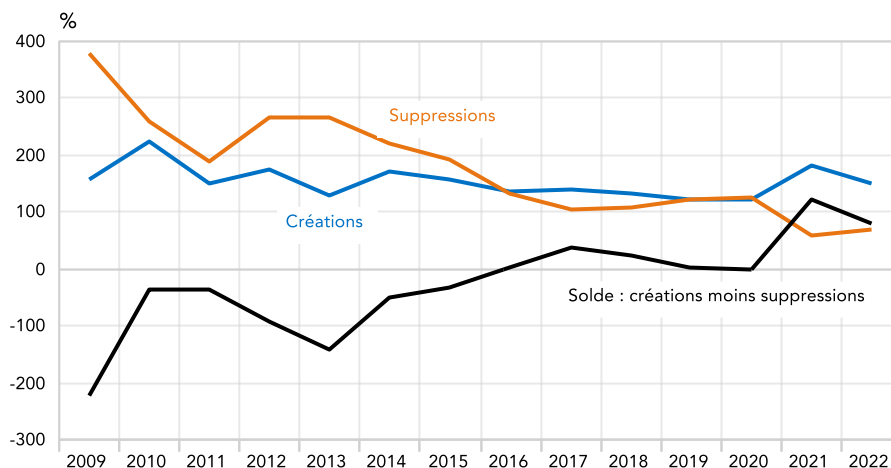
¹⁰ L'Italie aurait un déficit public de 7,9 % du PIB en 2022 et l'Espagne aurait un déficit très proche de celui de la France (4,8 %) mais le poids de la dette publique et donc des charges d'intérêt dans ces deux pays est bien plus élevé. La France a le déficit primaire le plus élevé de la zone euro.

¹¹ Document de travail de Rexecode n° 84 déjà cité note n° 8.

¹² [Bpifrance, Observatoire de la création d'entreprise \(résultats 2022\)](#).

¹³ Nicolas Dufourcq, *La désindustrialisation de la France 1995-2015*, Odile Jacob, 2022.

Nombre annuel de créations et de fermetures d'usines



Source : Trendeo

© Rexecode

Dans l'ensemble de l'économie, le solde annuel entre les créations et les suppressions de sites diminue au cours de la période 2009-2022. Dans les secteurs de production industrielle, le solde entre les créations et les suppressions de sites était négatif jusqu'en 2016. Il tend depuis à se redresser. Le nombre annuel des créations évolue autour d'une moyenne de l'ordre de 150 par an, sans tendance visible à la hausse ou à la baisse. En revanche, le nombre des suppressions de sites diminue tendanciellement sur l'ensemble de la période. **Le redressement du solde net entre les créations et les fermetures de sites industriels est entièrement dû à la nette diminution du nombre de suppressions de sites. Depuis 2016, le nombre de créations de sites dépasse le nombre de suppressions.**

b. Les investisseurs étrangers reviennent vers la France

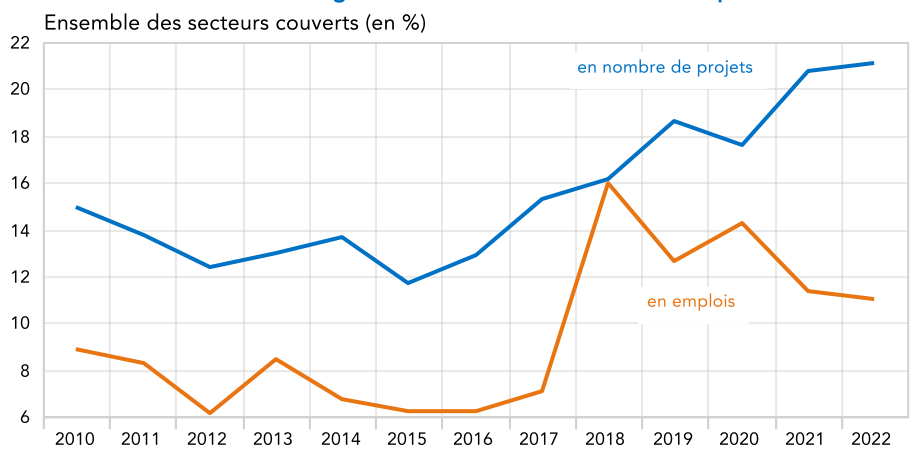
Un baromètre annuel de la société EY recense les annonces de projets d'investissements étrangers dans les différents pays européens. EY recense depuis 1997 les projets d'investisseurs étrangers dans une quarantaine de pays européens, dont la France. Le recensement prend en compte les annonces publiques et ferme d'investissements porteurs de créations d'emplois. Il exclut certains secteurs dont la logique d'implantation relève de facteurs différents des implantations industrielles ou technologiques, tels que les hôtels, les surfaces de vente ou de restauration¹⁴.

Selon les résultats publiés par EY, le nombre de projets d'investissements étrangers dans les pays d'Europe aurait augmenté d'environ 60 %, au cours de la période 2010-2022. Il aurait plus que doublé en France. La part de la France dans l'Europe pour le nombre de projets d'investissements étrangers

¹⁴ Ernst and Young, Baromètre de l'attractivité de la France 2023, *La France devant, malgré tout*, mai 2023.

serait ainsi passée de 15 % en 2010 à 21 % en 2022. Cependant, les projets d'investissements seraient structurellement de taille plus petite, en nombre d'emplois associés par projet, qu'en moyenne en Europe. Le rapport est d'environ 60 %, ratio relativement stable sur la période (30 emplois en France, 53 emplois en moyenne en Europe en 2022). Cet écart pourrait s'expliquer par le fait que les projets en France concerneraient plus des extensions que de véritables implantations nouvelles.

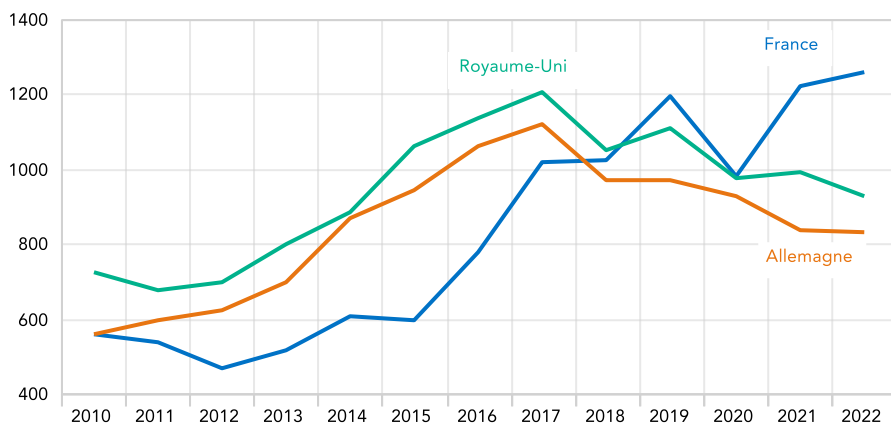
Part de la France en Europe en nombre de projets d'investissements étrangers annoncés et en nombre d'emplois associés



Source : Ernst & Young - Baromètre (mai 2023)

© Rexecode

Nombre de projets d'investissements étrangers en France en Allemagne et au Royaume Uni



Source : Ernst & Young - Baromètre (mai 2023)

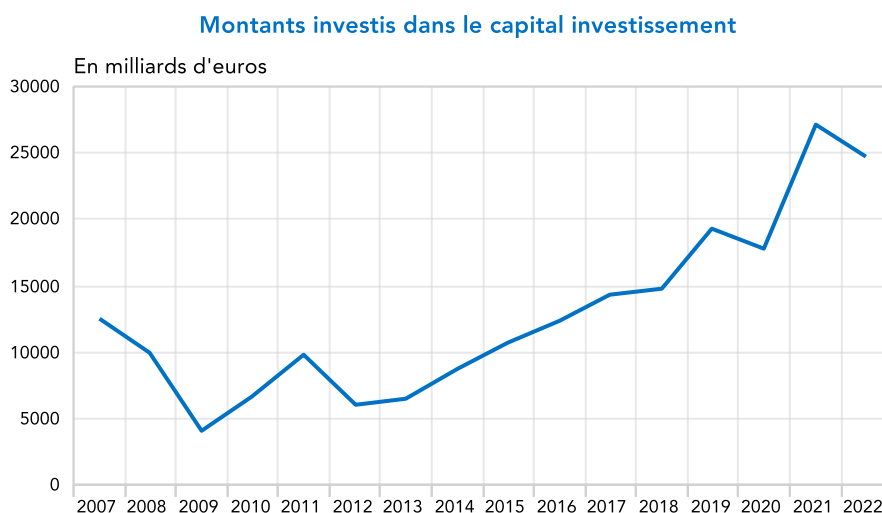
© Rexecode

Les relevés d'EY précisent en outre la nature des sites en projet selon qu'il s'agit de sites de production, de centres de services aux entreprises, de centres de R et D, de plateformes logistiques et de centres de décision. On observe que la part de la France dans l'Europe en nombre de projets d'investissements étrangers se partageait à peu près par moitié entre les sites de production et les autres sites (principalement des sites de services). **A partir de 2017, la part des sites de production augmente nettement.**

c. Les investissements dans le capital investissement ont fortement augmenté

France Invest et Grant Thornton suivent l'ensemble des opérations des sociétés de gestion de capital-investissement actives en France, classées selon quatre catégories : capital innovation, croissance, capital-développement, capital-transmission. Le montant total investi dans le capital investissement qui étaient de l'ordre de 10 milliards d'euros par an avant 2016 a fortement augmenté à partir de 2017. Il est probable que la hausse du capital-investissement résulte en partie d'une réallocation de l'épargne dans un contexte de recherche de rendement mais l'évolution est très significative.

Les quatre catégories contribuent à cette hausse. On observe notamment un véritable « décollage » des montants du capital-innovation et des investissements de croissance. Les principaux secteurs d'investissements sont l'industrie, l'informatique et numérique et le secteur médical (pharmacie et biotechnologie).



On note que l'année 2022 marque un tassement qui pourrait refléter la fin d'un cycle favorable et l'affaiblissement de la conjoncture économique.

d. L'investissement industriel a rattrapé une partie de son retard

Au cours de la période de recul de la compétitivité industrielle, la formation brute de capital fixe des branches manufacturées avait pris un retard significatif sur les principaux pays de la zone euro ainsi que sur la moyenne de la zone euro. La situation s'est inversée au cours des dernières années. De 2017 à 2021, le taux d'accroissement de l'investissement des branches industrielles est de 14 % en France contre 10 % pour l'ensemble de la zone euro et un recul de 2,6 % pour l'Allemagne. Le retard antérieur n'est pas effacé mais il tend à se combler.

Taux d'accroissement de l'investissement total des branches industrielles en volume

	De 2000 à 2017	De 2017 à 2021	De 2000 à 2021
France	6,0	13,7	20,5
Allemagne	22,0	-2,6	18,8
Italie	8,3	3,3	11,9
Espagne	19,0	7,0	27,4
Autres pays de la zone euro (hors Irlande)	17,6	10,5	29,9
Zone euro (20 pays) hors Irlande	15,2	4,7	20,7

Source : Eurostat – données, les données ne sont disponibles que jusqu'en 2021.

La dynamique des autres pays (et même de l'ensemble de la zone euro) est très « perturbée » par les chiffres de l'Irlande en matière d'investissement. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'isoler le cas irlandais.

e. Les expatriations fiscales ont cessé

L'ouvrage, [La fiscalité du capital au XXIème siècle, une coûteuse singularité française](#), publié en février 2016 par Rexecode¹⁵, soulignait plusieurs défauts structurels de la législation fiscale française, défauts fortement aggravés depuis 2013 par l'imposition au barème des revenus et des plus-values du capital. La réforme fiscale mise en œuvre en 2018, proche des propositions formulées par Rexecode, a corrigé une grande partie de ces défauts et rapproché la fiscalité française de celles des autres pays européens.

Le Comité d'évaluation de la fiscalité du capital, mis en place en décembre 2018, publie depuis un rapport annuel qui tente d'évaluer les suites de la réforme. La tâche n'est pas aisée car les comportements individuels évoluent progressivement, leurs effets sur l'équilibre macroéconomique est complexe et ils ne peuvent pas être isolés des nombreux autres facteurs qui influencent cet équilibre.

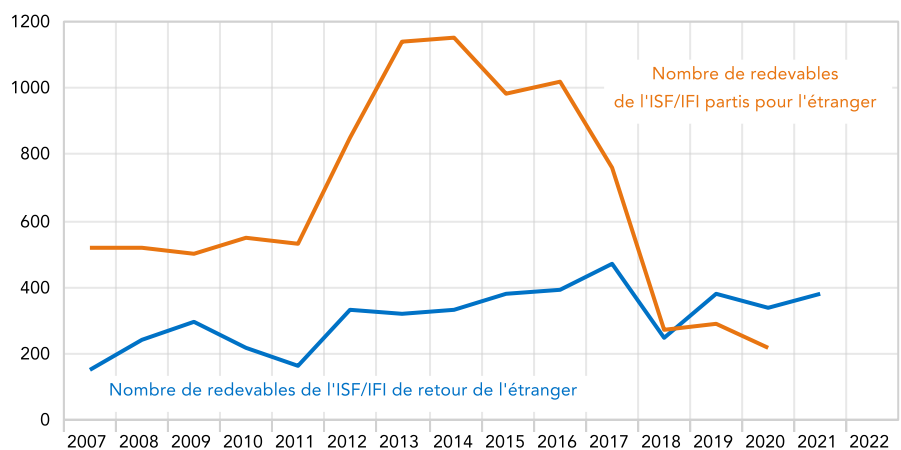
¹⁵ Michel Didier, François Ouvrard, *L'impôt sur le capital au XXIe siècle - une coûteuse singularité française*, Economica, Paris, 2016.

Il s'avère que les prélèvements obligatoires au titre de la détention et du revenu d'un patrimoine étaient en 2020 au même niveau qu'en 2017. Ils demeurent les plus élevés parmi les quatre grands pays européens (Allemagne, Italie, Espagne, France). Cependant, c'est le point essentiel, la réforme a rapproché les modalités de la fiscalité française de celle de tous les autres pays de la zone euro, réduisant ainsi un handicap ancien pour l'économie française.

La crainte exprimée par certains que quelques dirigeants transfèrent une partie de leur rémunération du statut de salaire vers des dividendes s'est avérée infondée : « L'analyse des données fiscales ne montre pas de signe d'une redomination importante des revenus : les ménages dont les dividendes ont crû très fortement en 2020 par rapport à 2017 n'ont en moyenne pas réduit leurs revenus d'activité »¹⁶.

On constate enfin une forte baisse du nombre d'expatriations fiscales de ménages français soumis à l'imposition sur le patrimoine. Depuis la réforme de 2018, le nombre de « retours » de redevables de l'ISF est à peu près stable, mais le nombre de redevables de l'ISF/IFI ayant déplacé leur résidence fiscale vers l'étranger a fortement diminué.

Nombre de redevables de l'ISF/IFI partis pour et de retour de l'étranger



Source : DGFIP et Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, actualisation des données disponibles, octobre 2022.

© Rexecode

On rappelle à cet égard les résultats présentés dans le document de travail n° 63¹⁷, de Rexecode. Selon l'analyse présentée, le principal impact négatif des expatriations fiscales tenait au départ d'entrepreneurs développant leurs projets à l'étranger. L'estimation de cette perte est fragile car les patrimoines au moment de l'expatriation sont encore relativement modestes, et l'impact à terme échappe aux statistiques nationales. L'estimation proposée, cohérente

¹⁶ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, troisième rapport, France Stratégie, octobre 2021.

¹⁷ Rexecode, document de travail n° 63, [Les conséquences économiques des expatriations dues aux écarts de fiscalité entre la France et les autres pays](#) - juillet 2017.

avec les données disponibles, était une perte d'activité en France de 0,06 % chaque année, soit, compte tenu des départs observés depuis plus de 35 ans, un manque de 2 points de PIB (près de 50 milliards d'euros) au moment de la réforme. L'arrêt des départs d'entrepreneurs ou de futurs entrepreneurs et les quelques retours intervenus depuis 2018 peuvent donc laisser escompter à terme un arrêt de cette source de perte économique et par conséquent progressivement un gain équivalent.

* *

En conclusion, les mesures fiscales de la période 2018-2022 se sont traduites par une quasi-stabilité du taux des prélèvements obligatoires global et par une redistribution des prélèvements dans un sens plutôt favorable à l'activité. Ces mesures, s'ajoutant notamment à des réformes du droit du travail, n'ont pas eu au stade actuel des effets clairement perceptibles sur les performances macroéconomiques relatives de la France au sein de la zone euro. Plusieurs indicateurs peuvent cependant être interprétés comme des prémices d'un redressement potentiel. Ce constat invite à consolider au cours des prochaines années les premiers résultats obtenus. Mais le contexte budgétaire a changé. Les marges de dépenses publiques sont épuisées. Pour faire face aux besoins collectifs, de nouvelles modalités d'action publique devraient donc être recherchées. C'est l'objet de la seconde partie.

Partie 2

De l'Etat dépensier à l'Etat garant

La politique économique des prochaines années aura à faire face à d'importants besoins d'investissements alors que les marges budgétaires sont épuisées. Le déficit public français est l'un des plus élevés de la zone euro. La facilité serait d'augmenter les impôts. Mais le taux de prélèvements obligatoires est déjà le plus élevé d'Europe. Du côté de la dépense publique, dont la part dans le produit intérieur brut est aussi la plus élevée d'Europe, les demandes d'augmentation se font nombreuses et pressantes. Elles concernent les dépenses essentielles de l'Etat : dépenses militaires, école, santé, sécurité. Il s'y ajoute les conséquences du vieillissement et l'impératif d'investissement massif pour la transition énergétique et la décarbonation. La prise en charge de ces besoins par l'addition de dépenses publiques supplémentaires conduirait à des déficits difficiles à couvrir. Il est donc impératif d'optimiser l'action publique et de rechercher des modes d'intervention nouveaux moins consommateurs d'argent public.

Une condition nécessaire est de consolider l'amorce de renforcement du système productif apparue au cours du premier quinquennat. Cela implique de maintenir le taux de prélèvement obligatoire durablement stable et d'écartier toute hausse d'impôt défavorable à l'activité. Cela implique aussi, pour éviter tout risque financier, un retour progressif vers un équilibre soutenable des comptes publics. Ces deux objectifs sont inscrits dans le programme de stabilité 2023-2027 du gouvernement. Cependant, la programmation pluriannuelle des finances publiques telle qu'elle est pratiquée depuis deux décennies s'est avérée un échec. Elle n'a jamais été respectée et n'a guère permis d'anticiper les problèmes et de susciter en temps utiles les débats pour les résoudre. Le projet actuel pour 2023-2027 s'expose aux mêmes déceptions. Un changement de méthode semble s'imposer.

Plutôt que de céder à la tentation de dépenser d'abord puis d'augmenter les impôts, **il faut désormais explorer comment l'intervention publique, par la dépense ou la fiscalité, pourrait être conçue pour inciter les agents privés à orienter spontanément leurs comportements individuels dans un sens favorable au bien commun, au moindre coût pour les budgets publics.** Les comportements individuels résultent toujours d'un arbitrage entre un avantage espéré et un risque de coût. Les incitations publiques sont très largement conçues pour stimuler l'avantage. C'est généralement le cas des subventions, primes diverses ou avantages fiscaux. L'idée soutenue ici est que l'intervention publique devrait mieux prendre en compte la réduction du risque comme levier d'action sur les comportements. Cela signifie que parmi les trois fonctions classiques de l'Etat définies par Richard Musgrave, les fonctions d'allocation, de distribution et de régulation, la fonction de régulation ne doit pas se résumer à la réglementation, largement abondante en France, mais devrait intégrer des outils pour « dé-risquer » l'économie. Il s'agit de **limiter le rôle de l'Etat dépensier en développant le rôle de l'Etat garant.** Des premières pistes dans ce sens sont proposées.

1. Consolider l'économie française

Les signes d'amélioration du système productif français relevés dans la première partie sont récents et fragiles. Pour répondre aux besoins collectifs, la première priorité est de consolider les bases de notre économie. Cela implique à nos yeux que la stabilisation du taux de prélèvements obligatoires soit prolongée durablement et qu'une réduction progressive du déficit public soit véritablement engagée. Cette double condition imposerait une réduction drastique de la dépense publique si d'autres modes d'intervention publique n'étaient pas mis en œuvre.

a. Stabiliser durablement le taux de prélèvements obligatoires

Face au déséquilibre budgétaire actuel et aux besoins d'intervention publique, la question d'une augmentation des prélèvements obligatoires s'invite naturellement dans le débat. Selon certains, l'augmentation serait inévitable. C'est le point de vue suggéré par exemple par Olivier Blanchard : *« on peut envisager d'augmenter les impôts des personnes les plus riches pour atténuer un peu l'effet sur les classes moyennes et aider les plus pauvres. Mais, soyons honnêtes, collectivement nous allons devoir payer »* (Le Point, 31 août 2022). L'ancien Président de la République, François Hollande, dans un entretien publié par la revue Challenges (16 février 2023), estimait : *« le gouvernement n'aura guère d'autre alternative que d'augmenter les prélèvements obligatoires »*. Plus récemment, dans un important rapport sur les incidences économiques de l'action pour le climat¹⁸, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz suggèrent *« un prélèvement dédié, explicitement temporaire et calibré ex ante en fonction du coût anticipé de la transition pour les finances publiques pourrait par exemple être assis sur le patrimoine financier des ménages les plus aisés »*.

Mais est-il vraiment opportun de retomber dans les errements anciens qui consistent à charger la dépense publique, puis à « se résoudre » à augmenter les prélèvements, errements qui ont conduit dans le passé au taux de prélèvement parmi les plus élevés d'Europe et à un affaiblissement de notre base productive ?

L'écart de taux de prélèvements obligatoires entre la France et la moyenne des autres pays membres de la zone euro était en 2022 de 5,6 points de PIB. Si le taux français se situait au niveau moyen de la zone euro, le total des prélèvements obligatoires serait en France inférieur de 166 milliards d'euros à son niveau actuel. L'écart est équivalent au montant total de la CSG ou à une fois et demie le total de l'impôt sur le revenu. Augmenter encore le taux français est-il souhaitable ?

En s'appuyant sur les raisonnements classiques de la théorie microéconomique, Xavier Jaravel décrit, à la suite de J. Mirrlees (1971) et d'autres, les

¹⁸ [Les incidences économiques de l'action pour le climat](#) ; rapport à la Première Ministre, Jean Pisani Ferry et Selma Mahfouz, France Stratégie, mai 2023.

effets d'une hausse d'impôt sur les rentrées fiscales elles-mêmes. Lorsque l'Etat augmente l'impôt sur le revenu, les individus modifient leur offre de travail¹⁹. Le jeu naturel des comportements entraîne une perte d'efficacité économique, c'est-à-dire une « perte sèche » de bien-être (*deadweight cost*). L'incidence de la hausse du taux de la fiscalité sur les recettes est l'addition de deux termes, un « effet de revenu » mécanique (à offre de travail inchangée), et un « effet de comportement » qui traduit l'effet de la baisse de l'offre de travail sur l'économie. Si l'effet de comportement l'emporte sur l'effet mécanique, la hausse du taux d'imposition entraîne une baisse des recettes fiscales. Le raisonnement s'applique également à l'imposition de l'épargne. Dans ce dernier cas, un effet d'évitement supplémentaire tient à la mobilité du capital.

La transposition de ces raisonnements à la macroéconomie est difficilement modélisable. L'évidence empirique peut être recherchée à partir de comparaisons internationales. Au-delà de l'analyse théorique, Xavier Jaravel s'appuie sur les travaux d'universitaires qui ont passé en revue les réformes fiscales de plusieurs pays pour déterminer empiriquement les effets de l'imposition des revenus du travail et du capital sur les comportements économiques et sur les recettes fiscales elles-mêmes. La conclusion est que porter les taux d'imposition au-delà de certains seuils a pour effet de réduire les recettes fiscales. Ces seuils sont élevés, de l'ordre de 60 à 65 % pour les revenus du travail pour les ménages à hauts revenus, de 30 à 35 % pour l'imposition du capital. Selon Xavier Jaravel « les taux d'imposition du travail et du capital en France sont déjà supérieurs au niveau « maximum », au-delà duquel l'Etat réduit ses rentrées fiscales en taxant d'avantage »²⁰.

Enfin, s'il est difficile d'affirmer une causalité, nous avons observé que la stabilité des prélèvements obligatoires de 2017 à 2022 s'était accompagnée d'un réveil du tissu entrepreneurial et d'une évolution relativement favorable de l'investissement productif. C'est précisément ce qu'il est souhaitable de consolider.

En conclusion, une politique économique et budgétaire orientée vers l'activité et la croissance, devrait retenir comme base de référence la poursuite sur la période 2023-2027 de la stabilité globale des prélèvements obligatoires.

¹⁹ Xavier Jaravel, [phd_course_xjaravel.pdf](#).

²⁰ Xavier Jaravel, [Faut-il taxer davantage pour assainir les finances publiques ?](#) Chronique dans Les Echos - 23 mars 2023.

b. Réduire progressivement les déficits

Une autre voie de financement recommandée par certains est d'augmenter encore l'endettement public. La longue période de désinflation et de taux d'intérêt exceptionnellement bas a pu faire penser que la dette publique pouvait gonfler sans limite. Elle avait même fait émerger une théorie nouvelle dite Théorie monétaire moderne. Cette théorie se fonde sur l'idée que l'Etat peut dépenser sans compter car il est maître de l'émission monétaire, ce que Stéphanie Kelton résume ainsi : « *L'Etat peut se permettre d'acheter tout ce qui est en vente dans sa propre monnaie. Il ne pourra jamais « être à court d'argent »*²¹.

Il est vrai qu'un pays qui dispose de sa souveraineté monétaire et qui est peu sensible à son taux de change peut supporter un temps des déficits publics élevés. Le principal obstacle macroéconomique est le risque inflationniste par excès de demande car, dans ce cas, les politiques monétaires et budgétaires devront s'opposer à l'inflation, au prix éventuellement d'une récession. C'est le mécanisme traditionnel d'accompagnement des fins de cycles d'expansion. Un problème supplémentaire, spécifique aux pays de la zone euro, vient de ce qu'une trop grande divergence des dettes publiques peut déboucher sur une perte de confiance dans la dette de certains Etats, une divergence des taux d'intérêt des obligations publiques et une menace d'instabilité, voire de crise, de la zone euro, dont les effets seraient dévastateurs.

En définitive, les analyses se rejoignent sur l'idée que l'inflation constitue un obstacle majeur à un excès de déficit et de dette publique. Les adeptes de la théorie monétaire moderne le reconnaissent eux-mêmes : « *L'excès de dépense se manifeste par l'inflation. Un déficit budgétaire n'est une preuve de dépense exagérée que s'il déclenche une inflation* »²². Or précisément nous y sommes. L'inflation a pris son envol depuis fin 2021 principalement à cause du renchérissement des matières premières, mais la forte stimulation de la demande par les déficits et la politique monétaire en ont facilité la propagation à laquelle il faut maintenant mettre fin.

Compte tenu du niveau actuel du déficit français et du risque de divergence excessive entre les pays de la zone euro, **la prudence est de fixer un objectif de réduction progressive du déficit public. C'est au demeurant l'objectif affiché dans le programme de stabilité d'avril 2023. Mais cela implique de limiter strictement la dépense publique et laisse entière la question du financement des besoins d'investissements collectifs.**

²¹ Stéphanie Kelton, *Le mythe du déficit*, Les liens qui libèrent, Paris Ed, 2021.

²² Stéphanie Kelton, ouvrage cité note 20.

2. Prendre pleinement conscience de la contrainte sur la dépense publique

Les objectifs de stabilité des prélèvements obligatoires et de réduction progressive du déficit public sont explicites dans la programmation des finances publiques françaises. Il faut prendre conscience de la contrainte que ces objectifs impliquent pour l'évolution de la dépense publique.

a. Le programme de stabilité 2023-2027

Le programme de stabilité de la France pour la période 2023-2027 a été publié le 26 avril 2023. Il expose les prévisions de croissance et la trajectoire des finances publiques que le gouvernement s'est fixé pour le quinquennat : « Cette trajectoire traduit l'objectif de retour à des comptes publics normalisés une fois les crises sanitaires et de l'énergie passées : le déficit public reviendrait sous le seuil des 3 % à l'horizon 2027 (...) grâce à la dynamique attendue de l'activité. Le ratio de dette publique s'inscrirait en baisse à l'horizon 2027, avec une stricte décroissance année après année (...) ». **La phrase clé de cette présentation est « grâce à la dynamique attendue de l'activité »**²³.

S'il paraît légitime qu'une programmation officielle se donne des objectifs ambitieux et volontaristes, elle devrait aussi évaluer les conséquences de scénarios alternatifs plus prudents, et poser en temps utile devant l'opinion le débat sur les mesures qu'imposeraient la réalisation de ces scénarios²⁴.

Les perspectives économiques qui sous-tendent le programme de stabilité récent du gouvernement sont une accélération de la croissance annuelle du PIB en volume à 1,6 % en 2024 puis progressivement vers 1,8 % d'ici 2027, un retour de l'inflation annuelle à 2 % dès 2025 et à 1,6 % l'an en 2027. **Malgré ces hypothèses économiques favorables, le respect des objectifs budgétaires de stabilité du taux de prélèvement et de réduction du déficit imposent une progression de la dépense publique en volume de 0,1 % par an en moyenne à partir de 2022, c'est-à-dire une quasi-stagnation de la dépense publique.** On rappelle que la progression du volume de la dépense publique a été de 1,6 % par an en moyenne au cours de la période 2007 à 2022. On peut s'interroger sur la vraisemblance d'un tel coup d'arrêt de la dépense publique²⁵. Mais ce n'est pas tout. Une seconde interrogation porte sur la probabilité de la « dynamique attendue de l'activité ».

²³ Source : Programme de stabilité 2022-2027.

²⁴ Sur la question de la crédibilité de programmation des finances publiques, voir *Pour endiguer le déficit public commencer par des hypothèses économiques prudentes*, Repères n° 2, 5 juillet 2022, *Une occasion manquée d'afficher une programmation pluriannuelle crédible des finances publiques*, Repères n° 3, 27 octobre 2022.

²⁵ La capacité du Gouvernement à ralentir de manière forte la progression quasi structurelle des dépenses publiques sera aidée en début de second quinquennat par l'arrêt des dépenses exceptionnelles associées à la crise énergétique.

b. Une perspective alternative prudente

Un calcul simple permet de se faire une idée de ce qu'impliquerait **une évolution alternative des finances publiques fondée sur des hypothèses économiques plus prudentes**. Nous retenons comme base de calcul de la simulation 1. les mêmes deux objectifs budgétaires affichés par le programme officiel : stabilité du ratio de prélèvements obligatoires (à un niveau légèrement plus faible que celui de 2023) et retour du solde public vers l'équilibre primaire en 2027 (déficit total inférieur à 3 %), 2. des hypothèses économiques plus réalistes. Le tassement tendanciel des gains de productivité et les perspectives démographiques conduisent en effet plutôt à un rythme de croissance en moyenne légèrement en-dessous de 1 % par an sur la période 2023-2027, contre 1,7 % dans le scénario gouvernemental. On en déduit les recettes publiques et compte tenu de l'objectif de déficit, par simple différence le ratio de dépense publique qui résulte de ces hypothèses, afin de mesurer l'effort à réaliser sur la dépense pour respecter les objectifs. Il s'avère que dans l'hypothèse où la dynamique de l'activité serait moindre qu'attendu, le respect des objectifs aurait des implications très différentes de celle du programme du gouvernement.

Perspectives des finances publiques 2023-2027 du programme de stabilité comparées à celles découlant d'un scénario économique prudent (en points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Perspectives affichées dans le Programme de stabilité 2023-2027						
Taux de croissance du PIB	2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Taux d'inflation (IPC)	5,3	4,9	2,6	2,0	1,8	1,6
<i>Perspectives de Finances publiques du programme de stabilité¹</i>						
Prélèvements obligatoires	46,2	45,1	44,7	45,0	44,9	44,8
Dépenses publiques	58,2	56,6	55,7	55,2	54,6	54,1
Solde public primaire	-2,7	-2,8	-1,9	-1,0	-0,3	0,3
Charges d'intérêt	2,0	2,1	2,5	2,7	2,9	3,0
Solde public	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Taux d'accroissement annuel de la dépense publique en volume	-1,3	-1,9	0,0	0,8	0,6	0,9
2. Perspectives alternatives Prudentes						
Taux de croissance du PIB	2,6	0,2	0,6	1,3	1,1	0,9
Taux d'inflation (IPC)	5,3	5,5	3,1	2,6	2,5	2,3
<i>Perspectives de Finances publiques découlant des perspectives économiques prudentes²</i>						
Prélèvements obligatoires	46,2	45,1	44,7	45,0	44,9	44,8
Dépenses publiques	58,2	57,0	56,2	55,9	55,3	54,6
Solde public primaire	-2,7	-2,8	-2,1	-1,4	-0,7	0,0
Charges d'intérêt	2,0	2,1	2,5	2,8	3,1	3,2
Solde public	-4,7	-4,9	-4,6	-4,2	-3,8	-3,2
Taux d'accroissement annuel de la dépense publique en volume	-1,3	-2,3	-1,1	0,4	-0,3	-0,6

¹ Les perspectives de finances publiques diffèrent très légèrement de celles affichées dans le programme de stabilité puisque sont parus le 31 mai 2023 les comptes de la Nation pour 2022 que nous avons pris en considération (différence sur le taux de prélèvements obligatoires et le poids des dépenses publiques).

² En respectant l'objectif de stabilisation (légère baisse) du taux de prélèvements obligatoires, comme dans le programme de stabilité, et en imposant un retour à l'équilibre du solde primaire en 2027.

Les principales différences entre le scénario macroéconomique du programme de stabilité et le scénario alternatif prudent portent sur la croissance (environ 0,7 point de croissance en moins par rapport au scénario du programme de stabilité) et le rythme de l'inflation (environ 0,5 point de croissance des prix en plus dans le scénario prudent). Les écarts de taux d'intérêt entre les deux scénarios sont faibles^{26 27}.

La combinaison des objectifs budgétaires que nous soutenons (stabilité des prélèvements, retour du déficit à 3 % du PIB) et d'hypothèses économiques prudentes, sans doute plus vraisemblables, imposerait un recul du volume de la dépense publique de 0,7 % par an en moyenne de 2023 à 2027, alors que la progression tendancielle a été de 1,6 % par an en moyenne au cours de la période 2007 à 2022. Dans le cas (assez probable) où le scénario économique prudent se réaliserait, le respect des objectifs inscrits dans le programme du gouvernement (prélèvements stables et retour vers un déficit public de moins de 3 %) imposerait ainsi une réduction du niveau de la dépense publique en volume de 55 milliards d'euros et d'abandonner toute idée d'intervention budgétaire nouvelle.

c. Des marges de réduction de la dépense existent

Des marges d'économies budgétaires paraissent possibles si on compare la France et les autres pays de la zone euro. Le tableau suivant présente les dépenses publiques par domaines d'intervention (selon la classification internationale Cofog-*classification of the Functions of government* les fonctions). Il montre que **les dépenses publiques françaises sont au-dessus de la moyenne des autres pays de la zone euro (ramené à la taille de la France) dans tous les domaines d'intervention, sauf la recherche**. Les principaux écarts concernent les retraites (57 milliards d'euros), la santé, l'aménagement du cadre de vie et le logement.

²⁶ Nous retenons cependant dans le scénario alternatif un écart de taux entre taux long et taux court à la différence du scénario du gouvernement. Il paraît peu probable que l'actuelle inversion de la courbe des taux, avec des taux de rendement des OAT françaises à 10 ans plus faibles que le taux monétaire à 3 mois, soit un phénomène pérenne. On relèvera du reste que ce phénomène (taux longs plus faibles que les taux courts) n'est intervenu en France que lors de périodes de crise (crise du SME en 1992-1993 et crise des *subprimes* en 2008-2009) au cours des trois dernières décennies.

²⁷ A leur niveau de 2022, nous considérons que la hausse du taux de prélèvements obligatoires est en partie temporaire et résultait de la conjonction de l'accélération de l'inflation et du fort rebond d'activité de 2021.

Les dépenses publiques par domaines d'interventions en France et en moyenne dans la zone euro hors France

Fonctions	Ratios des dépenses publiques sur PIB		Ecart	
	France (en %)	zone euro hors France (en %)	En points de PIB	En milliards d'euros
1. Administration, défense, sécurité	7,4	6,7	0,7	+17
2. Enseignement	5,2	4,6	0,6	+16
3. Santé	9,1	7,9	1,2	+31
4. Aménagement du cadre de vie	3,3	2,1	1,2	+29
5. Politique du logement	1,3	0,4	0,9	+23
6. Retraites	14,6	12,3	2,3	+57
7. Famille	2,2	1,7	0,5	+14
8. Chômage	2,3	1,8	0,5	+14
9. Assistance	4,8	4,3	0,5	+13
10. Interventions économiques	6,1	5,9	0,2	+5
11. Recherche	1,3	1,4	-0,1	-3
Service de la dette	1,5	1,6	-0,1	-2
Total des dépenses publiques	59,0	50,6	8,4	210

Sources : Eurostat, base de données Cofog

* écarts entre la France et la zone euro en ramenant le PIB de la zone euro hors France à celui de la France. Pour mémoire, le PIB Français était en 2021 de 2 501 milliards d'euros et le PIB de la zone euro hors France de 9 821 milliards d'euros.

Un examen des économies possibles est certes souhaitable. Mais des exercices de cette nature ont déjà eu lieu dans le passé avec des résultats inégaux et souvent éphémères. **C'est pourquoi il nous semble crucial de rechercher des modes d'intervention publique efficaces à un coût, pour pouvoir atteindre les objectifs d'investissements nécessaires, moindre.** D'autres pistes doivent être ouvertes si l'on souhaite faire face aux investissements nécessaires dans plusieurs domaines, y compris bien sûr pour la transition climatique.

d. Explorer une approche nouvelle de l'intervention publique

Nous suggérons d'explorer une approche nouvelle de l'intervention publique. La dépense publique est désormais une ressource rare et sous contrainte. En dehors des services collectifs essentiels, qui relèvent de l'Etat seul, les interventions publiques devraient s'efforcer de canaliser les décisions spontanées des agents privés dans un sens cohérent avec le bien commun, plutôt que de prendre en charge directement la dépense. **L'idée avancée dans ce document de travail est que cela implique une vision nouvelle du rôle de l'Etat et des modalités de l'intervention publique.** Il s'agirait d'inciter plutôt que dépenser. Pour cela, il est crucial de bien comprendre et d'intégrer les comportements des acteurs, ménages et entreprises, et de concevoir les leviers qui permettent d'orienter les comportements individuels dans le

sens du bien commun au moindre coût pour l'Etat. **La prise en charge collective du risque individuel serait un levier puissant et beaucoup moins coûteux.** Il peut être décliné dans plusieurs domaines. Ce document de travail suggère des pistes nouvelles largement tournées vers l'orientation de l'épargne privée vers l'investissement.

3. Faire descendre l'épargne des seniors vers le pouvoir d'achat des jeunes

L'épargne est plutôt chez les seniors et elle est relativement peu placée dans des actifs productifs. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. D'une part, l'épargne est le résultat d'une accumulation, elle augmente donc avec le nombre des années. D'autre part, les seniors préfèrent thésauriser une réserve de valeur plutôt que consommer, s'en séparer ou l'investir à long terme, *a fortiori* en actifs risqués. Cette attitude est une réponse rationnelle à leur situation : santé plus fragile, incapacité à regagner des revenus, longévité accrue, perte d'autonomie, risque de dépendance et coûts associés. Une mesure favorable à l'activité économique consisterait à **réinjecter dans le circuit de la dépense un stock d'épargne existante alors que les besoins de consommation et d'investissement sont plutôt chez les jeunes.**

Dans un ouvrage magistral²⁸, André Masson analyse en détail les diverses positions sur la fiscalité des successions. Il observe que la diffusion du patrimoine dans les classes moyennes et le repli sur la famille ont conduit à une hostilité croissante de l'opinion à l'égard des droits de succession. Dans une étude de politique fiscale très complète²⁹, le secrétariat de l'OCDE examine le rôle que l'impôt sur les successions pourrait jouer pour accroître les recettes futures, lutter contre les inégalités et améliorer l'efficacité à l'avenir. Il observe des différences marquées en termes de conception et de mise en œuvre des impôts sur les successions et les donations. Sur les trente-six pays de l'OCDE, vingt-quatre imposent les transmissions de patrimoine, dix pays ont supprimé leur impôt sur les successions et deux n'ont jamais imposé les transmissions de patrimoine.

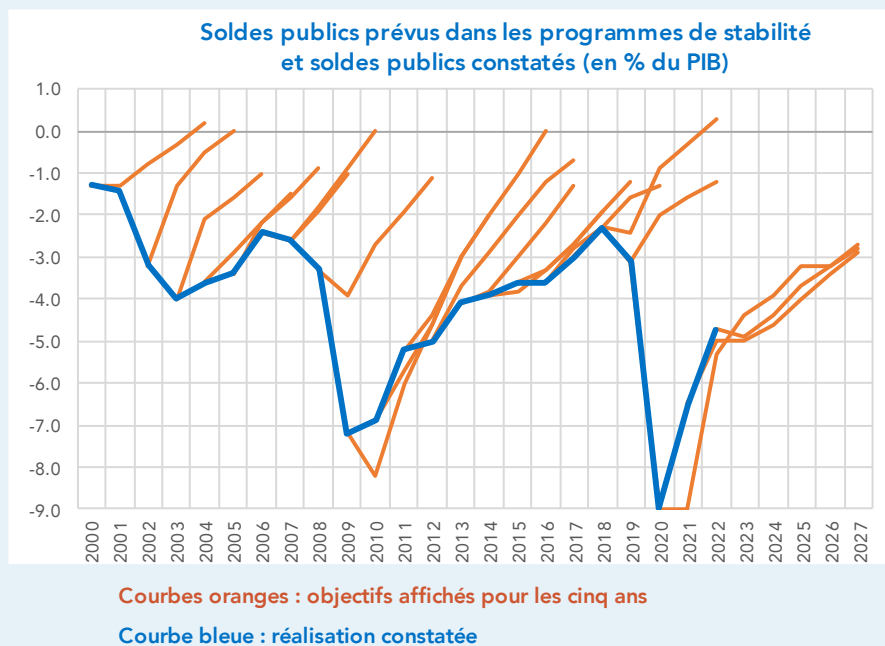
La théorie économique laisse ouvertes des réponses différentes à la question des effets de l'imposition des successions. « *Les modèles théoriques de taxation optimale donnent des résultats très disparates concernant la façon dont l'impôt sur les successions devrait être conçu* ». Ces résultats dépendent largement des hypothèses sur les préférences individuelles, notamment de l'importance de l'altruisme des parents à l'égard de leurs enfants dans la

²⁸ *Chronique d'un impôt sur l'héritage en perte, pourquoi et comment le sauver*, Puf, Paris 2023.

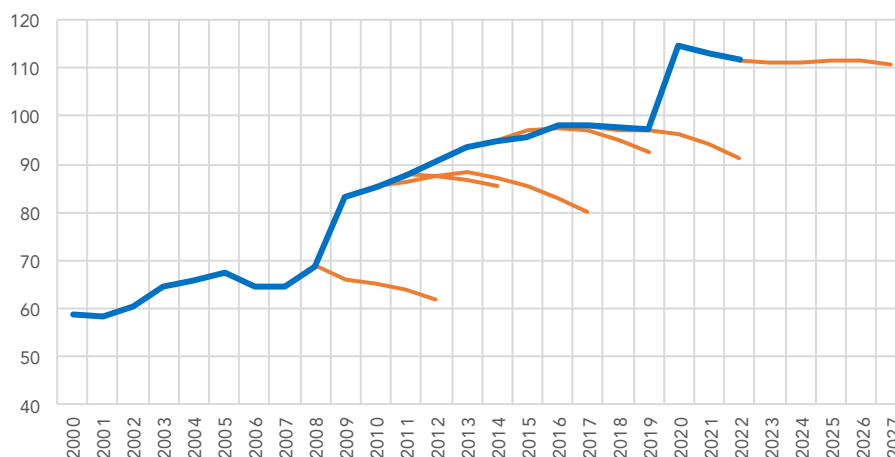
²⁹ OCDE (2021), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*, études de politique fiscale de l'OCDE, Editions OCDE, Paris.

Vingt-cinq ans d'échecs des programmes de stabilité des finances publiques

La révision constitutionnelle de 2008 a intégré dans l'article 34-1 de la Constitution française l'obligation d'établir des lois de programmation des finances publiques : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Le Pacte budgétaire européen (« Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance entre les Etats de l'Union Européenne »), avait déjà posé en 1997 l'obligation pour les Etats de soumettre à la Commission Européenne des programmes de stabilité (PSTAB) afin de vérifier le respect des critères de convergence (déficit et dette publique). Le gouvernement établit donc deux types de documents chaque année, au printemps un programme de stabilité pour la Commission européenne et tous les cinq ans, après l'élection présidentielle, un projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il s'avère que dans le passé les programmes affichés n'ont jamais été réalisés. Les graphiques ci-dessous comparent les évolutions programmées du solde des administrations publiques et de la dette publique (en pourcentage du PIB) et les résultats constatés. Tous les ans depuis 2000, les gouvernements affichent des « programmes » de retour des finances publiques vers l'équilibre et de baisse du ratio de dette publique (courbes de couleur orange). La réalité s'en écarte toujours (courbe bleue).



Ratios de dette publique prévus dans les programmes de stabilité et ratio de dette publique réalisés (en % du PIB)

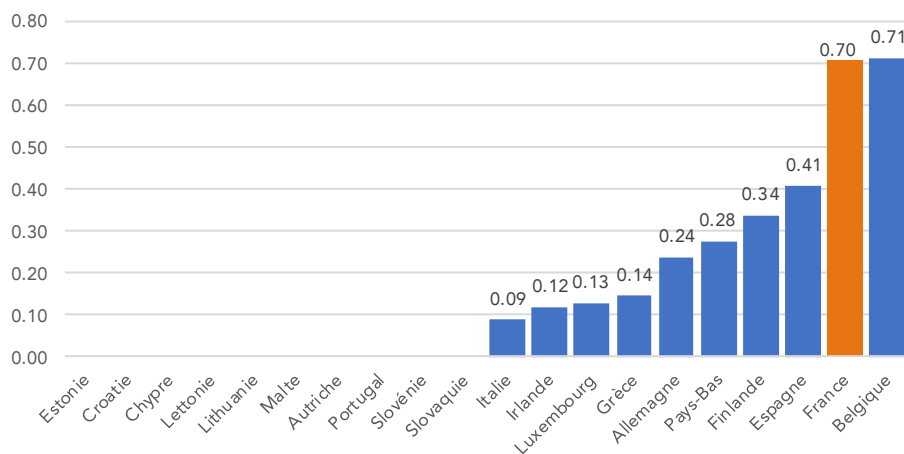


L'expérience des années passées montre le peu d'utilité de la programmation telle qu'elle est conçue. Les gouvernements établissent des programmes budgétaires pluriannuels sur des hypothèses économiques et budgétaires optimistes et peu réalistes. Cela évite de poser en temps utile les choix qui risquent de s'avérer, et finalement de « faire des choix ». Il en résulte un enchaînement pervers car, la réalité s'écartant par la suite des hypothèses initiales, la dépense et le déficit public dépassent les prévisions. Il faut alors se résoudre à alourdir les impôts. C'est ce processus, à l'œuvre depuis plusieurs années, qui a conduit la France aux ratios de dépenses publiques, de déficit mais aussi de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés des pays d'Europe.

fonction d'utilité des parents³⁰. Les arguments en faveur d'une forte imposition des legs s'appuient plutôt sur l'objectif de réduction des inégalités au sein de la société. Mais les études existantes ne confirment pas l'idée intuitive selon laquelle l'héritage tendrait à augmenter l'inégalité. Selon *Le capitalisme contre les inégalités*^{31 32} « plusieurs études concluent que le coefficient de Gini qui est une mesure globale des inégalités, est réduit sous l'effet de l'héritage, aux Etats-Unis, au Japon, et dans huit pays européens, dont la France ».

On observe aussi que les recettes des droits de succession et donation ont fortement décliné au sein de l'OCDE. A contre-courant de cette tendance, la part de la fiscalité de la transmission dans le PIB a augmenté en France et elle se situe désormais au premier rang des grands pays de la zone euro.

Droits de mutation dans les pays de la zone euro en 2022
(en % du PIB)



Dans le contexte actuel caractérisé par une croissance potentielle qui tend à se tasser alors que les besoins d'investissements sociaux et environnementaux sont élevés et l'argent public rare, deux mesures concernant la transmission du patrimoine pourraient s'avérer favorables sans remettre en cause le régime successoral actuel et en conciliant les différents objectifs.

³⁰ Fahri et Werning montrent par exemple que si la consommation des enfants financée à l'aide du legs procure de l'utilité aux parents, sans même tenir compte de l'utilité des enfants, le taux optimal d'imposition des legs serait de zéro. Fahri E. et I. Werning (2010), *Progressive Estate Taxation*, *Quarterly Journal of Economic*.

³¹ Yann Coatanlem, Antonio de Lecea, *Le capitalisme contre les inégalités* (Paris, Puf, 2022)

³² Bonke, Werder et Werstermeir, *How Inheritances Shape Wealth Distribution : An International Comparison*, 2017, Erixson et Walden Strom, 2018.

a. Accélérer la transmission vers les jeunes générations

Il est possible d'accélérer la transmission volontaire de l'épargne des anciens vers la dépense des jeunes **en stimulant fortement les donations. Des droits de donation moins élevés que les droits de succession constitueraient une incitation à la transmission volontaire du patrimoine**³³. Du point de vue de l'équité, aucun argument ne peut être opposé à cette mesure. Lorsqu'un ménage diminue son patrimoine en le partageant partiellement entre ses enfants, l'inégalité entre les patrimoines diminue. Les donations en cours de vie diminuent le coefficient de Gini. La mesure suggérée permet en outre de soutenir la croissance en stimulant les achats de consommation, la construction de logements et les créations d'activité par les jeunes générations. Plusieurs dizaines de milliards d'euros réapparaîtraient dans le circuit économique, ce qu'il faut pour soutenir l'activité économique à un moment où le pouvoir d'achat est atteint.

Différentes modalités permettent de différencier le montant des droits à payer selon qu'il s'agit d'une donation ou d'une succession, dans le cadre du dispositif actuel des successions : 1. le relèvement de l'abattement actuellement de 100 000 euros sur la base de calcul des droits, 2. une réduction proportionnelle des droits en fonction de l'âge du donateur (après application du barème), 3. une réduction des taux pour chaque tranche du barème, 4. une réduction du délai de non rappel des donations antérieures (actuellement de 15 ans). Ces modalités ne sont pas les seules possibles, elles ne sont pas exclusives entre elles et elles peuvent être éventuellement combinées.

Un calcul approximatif de l'impact probable de ces différentes mesures peut être effectué à partir des résultats de l'enquête « Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018 » de l'Insee, afin d'en comparer l'efficacité (le détail est exposé dans le complément n° 3). Quatre hypothèses sont examinées à titre d'exemples : un relèvement de l'abattement de 100 000 à 150 000 euros (pour les donations en ligne directe, les autres abattements étant relevés en proportion), une réduction des droits de 50 % pour les donations avant 70 ans (de 30 % au-delà), une division par deux des taux pour chaque tranche du barème, une réduction du délai de non rappel de 15 ans à 6 ans. Les résultats obtenus, qui sont des ordres de grandeur moyens car les situations sont diverses, sont présentés dans le tableau suivant et permettent de comparer l'efficacité des différentes modalités.

³³ C'était du reste le cas en France jusqu'en 2011 avec l'existence d'une réduction de droit pour donation anticipée selon des seuils d'âges.

**Impact selon les modalités de différenciation
entre fiscalité des donations et des successions
(en milliards d'euros)**

	Diminution des droits perçus	Montant de l'épargne transmise
Relèvement de l'abattement à 150 000 euros	-0,7	+7
Réduction de droits pour donation anticipée	-1,5	+6
Division par deux des taux du barème	-1,5	+8

NB : la réduction du délai de non rappel prise isolément aurait peu d'effets et pourrait plutôt compléter éventuellement une des mesures principales.

La modalité qui domine en termes de coût-efficacité est le relèvement de l'abattement. Le point essentiel à retenir est que le rapport coût-efficacité est de l'ordre de 1 à plus de 5. Cela signifie qu'**une réduction des recettes fiscales de 1 milliard d'euros peut susciter une augmentation de pouvoir d'achat des générations d'âge moyen de 5 à 6 milliards d'euros**. On voit mal quelle mesure de soutien du pouvoir d'achat serait susceptible d'avoir un tel rendement. On notera aussi que l'augmentation de la demande générerait des recettes publiques supplémentaires bien au-delà du coût initial pour l'Etat.

b. Créer des fonds à long terme transmissibles

Une seconde piste à explorer est la création de fonds à long terme transmissibles. On dénonce souvent l'insuffisance d'épargne longue en France en raison de la quasi-absence de fonds de pension. Sans pour autant remettre en cause le dispositif successoral d'ensemble, une incitation particulière pourrait être créée en faveur de placements à long terme, dont la durée d'engagement dépasserait largement l'espérance de vie de l'épargnant. Par exemple, un placement d'une durée de 20 ans ou plus, effectué par une personne de plus de 65 ans. Or, il y a peu d'incitations aujourd'hui à effectuer de tels placements, notamment pour des seniors.

Une proposition simple consisterait à **exonérer de droits de succession les placements longs, proches de l'espérance de vie au moment du placement, voire la dépassant largement, sous réserve d'un engagement des bénéficiaires à conserver le placement jusqu'à son terme**. Cette proposition rejoint celle exposée par André Masson dans un ouvrage récent³⁴. Masson y ajoute, afin de renforcer l'incitation, une « surtaxe successorale » sur les autres actifs de la succession, en invoquant la métaphore de la carotte et du bâton. Nous retenons la carotte mais nous écartons le bâton dont le côté punitif brouillerait la mesure. On notera que ce type de dispositifs existe déjà pour les fonds d'investissement forestiers, et il s'apparente aux Pactes Dutreil pour

³⁴ André Masson, *Chronique d'un impôt sur héritage en perdition*, Puf, Paris 2023, « Une réforme successorale adaptée doit rendre la transmission de placements longs, transformables en investissements d'avenir, fiscalement plus avantageuse que celle des autres produits financiers ou immobiliers ». Ces produits « auraient vocation à être transgénérationnels, détenus successivement par les parents puis par les enfants ».

la transmission d'entreprise. Nous suggérons de leur donner une toute autre dimension.

Ces fonds pourraient éventuellement alimenter une couche de retraite par capitalisation qui paraît de plus en plus nécessaire pour compléter les régimes de retraites par répartition³⁵.

4. Créer des fonds d'investissement à capital garanti

De façon générale, il est désormais reconnu que les besoins sociaux et environnementaux nécessiteront la mobilisation de ressources économiques et une forte vague d'investissements.

Au titre de la seule décarbonation, le calcul présenté dans le document de travail Rexecode n°83³⁶ concluait à des investissements supplémentaires, au-delà des tendances spontanées, de l'ordre de 80 milliards d'euros par an, dont 43 milliards pour les entreprises et 37 milliards d'euros pour les ménages en 2030. Cela représente des « marches d'escalier » à maintenir durablement, de 10 % pour les entreprises et de 20 % pour les ménages. Pour que ces dépenses supplémentaires soient effectivement réalisées, il faudrait soit que les entreprises et les ménages renoncent à des dépenses plus immédiatement utiles à leurs yeux, soit que l'Etat les prennent en charge directement. Un calcul arithmétique simple montre que cette dernière hypothèse conduirait à une dette publique qui dépasserait largement les 200 % du PIB et deviendrait insoutenable.

Les investissements nécessaires ne seront possibles que si leur financement est assuré au cours des prochaines années. Ces moyens existent. Ils ne sont pas dans les caisses de l'Etat. Ils sont dans l'épargne des ménages. L'épargne financière des français est de l'ordre de 6 000 milliards d'euros. Cette épargne répond à des motifs profonds de transaction et de précaution. Sur les 6 000 milliards, 1 500 environ correspondent aux parts des indépendants dans leurs entreprises. Ils sont donc immobilisés. L'épargne financière de transaction, comptes en banques et liquidités, est de l'ordre de 1 500 milliards d'euros et ne peut pas être immobilisée. On peut considérer en première approximation que les placements en assurance-vie, en épargne réglementée (livrets) et en actions cotées, soit en tout 3 000 milliards, correspondent à un motif de précaution. L'enjeu est donc d'orienter une partie des 3 000 milliards de l'épargne de précaution vers l'investissement productif. Mais les épargnants sont prudents. Ils ne souhaitent en aucun cas perdre leur épargne.

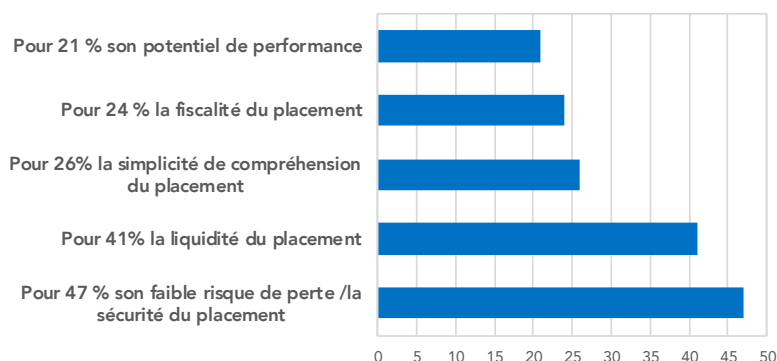
³⁵ En contrepartie de la durée de l'engagement, une garantie en capital, voire d'un rendement minimum garanti, leur donnerait une forte impulsion.

³⁶ Michel Didier, Gilles Koleda, Raphaël Trotignon, [Les enjeux économiques de la décarbonation en France – Une évaluation des investissements nécessaires](#), Document de travail Rexecode n°83 mai 2022.

Une assurance contre le risque de perte serait un puissant stimulant de l'orientation de l'épargne vers l'investissement productif. Cela suppose de fortes incitations permettant d'aligner les utilités personnelles et l'intérêt collectif³⁷. Nous proposons pour cela une voie alternative de financement des investissements productifs supplémentaires, prenant en compte le contexte actuel, caractérisé par une incertitude économique élevée et une capacité budgétaire publique réduite.

Le sujet de l'orientation de l'épargne vers l'investissement n'est certes pas nouveau. Les mesures d'incitation consistent traditionnellement à multiplier les avantages fiscaux à l'entrée, entraînant souvent des effets d'aubaine, sans traiter le vrai obstacle à l'investissement en fonds propres. L'obstacle est clairement identifié. C'est la réticence des épargnants à prendre le risque de perdre une partie de leur capital. Un sondage récent³⁸, montre sans ambiguïté que le principal critère de choix de placement pour les épargnants est le faible risque du placement, le second critère étant la liquidité. La fiscalité et le potentiel de performance arrivent derrière. C'est pourquoi nous proposons la création de fonds d'investissement à capital garanti destinés à l'épargne moyenne.

A la question: quels sont les critères de choix importants pour les épargnants en matière de placement?
Les personnes interrogées répondent :



De tels fonds auraient pour vocation à drainer et à mutualiser l'épargne moyenne vers des participations au capital d'entreprises non cotées afin

³⁷ Dans un article récent Marie Brière et André Levy-Lang vont dans le même sens. « La participation de l'épargne privée au financement de la transition énergétique est indispensable. Il semble que le sens de l'intérêt général peut influencer une partie des investisseurs individuels, ce qui est encourageant. Reste à mieux les comprendre par la recherche et l'expérimentation et à trouver les leviers pour les accompagner dans cette voie en adaptant l'offre de placements » (Les Echos, jeudi 30 mars 2023).

³⁸ Sondage réalisé par Viavoice pour Périol Asset Management sondage, effectué en ligne du 24 au 31 octobre 2022 auprès d'un échantillon de 2000 français représentatif de la population française âgés de 18 ans et plus sur la question des critères pris en compte pour choisir un placement. Les réponses proviennent des sondés qui ont réalisé au moins un placement, soit 85 % de l'échantillon (publié dans les Echos Patrimoine du 27 février 2023).

d'en stimuler le développement. Il est vrai que des fonds qui investissent dans des entreprises non cotées existent déjà, et ils affichent en moyenne de bons rendements, mais en moyenne seulement, car chaque projet d'investissement présente un risque, y compris celui de tout perdre. Pour attirer une partie de l'épargne moyenne, il est crucial de la protéger contre le risque. C'est le principe des fonds d'investissement à capital garanti dont nous proposons la création. Tout épargnant plaçant dans ces fonds verrait son capital initial garanti par l'Etat, qui deviendrait en quelque sorte l'assureur en dernier ressort de l'investissement. En contrepartie, une part du rendement pourrait revenir à l'Etat pour rémunérer la garantie. L'épargnant pourrait donc retrouver son capital, quoi qu'il arrive, sans perte. Le rendement de ces fonds pour l'épargnant serait en moyenne dans la durée supérieur aux rendements actuels par exemple des contrats d'assurance-vie en euros ou du livret A. Une idée voisine a été exprimée par Philippe Aghion et Alexandre Roulet, qui suggéraient d'affirmer le rôle de l'Etat comme « assureur-catalyseur »³⁹.

De façon plus précise, les fonds à capital garanti seraient des fonds d'investissement classiques, prenant des participations dans des PME ou des ETI en développement, généralement pour une durée de cinq à dix ans, afin d'accompagner durablement leur croissance et de valoriser à l'échéance l'épargne qui leur est confiée. La différence fondamentale avec les fonds classiques est que l'épargnant qui aurait souscrit à ces fonds serait assuré de retrouver son capital initial. Mais cela ne suffit pas. Peu d'épargnants souhaiteraient immobiliser leur capital pendant une longue durée. Le succès des fonds en euros tient aussi à la possibilité du rachat à tout moment. **Les fonds à capital garanti devraient donc être rachetables à tout moment, sans perte en capital, mais en contrepartie en abandonnant tout espoir de plus-value.** Seule une caisse publique peut assurer cette liquidité. **La clé est la double garantie de capital et de liquidité.**

Nous mesurons le caractère novateur d'une telle proposition. **Nous sommes aussi conscients de ce que le risque d'aléa de moralité devrait être contenu et qu'une ingénierie devra être trouvée pour cela éventuellement par un partage du risque.** On notera que l'urgence face à la crise du covid a déjà poussé à une avancée dans le sens de l'Etat garant en créant les prêts garantis par l'Etat (PGE). Le coût budgétaire de la garantie, de quelques milliards d'euros, a permis d'injecter plus de 150 milliards d'euros dans l'économie à un moment crucial.

En mutualisant le risque et en réduisant le risque individuel pour chaque épargnant, les fonds à capital garanti établiraient un pont entre l'épargne moyenne et les fonds propres des entreprises porteuses de projets et d'investissements. On pourrait objecter que l'Etat, en devenant assureur du capital et de la liquidité, prend un double risque : un risque de liquidité à court terme dans le cas où, dans un moment de forte inquiétude financière, un grand nombre d'épargnants souhaiteraient faire jouer la garantie en cédant leurs parts à l'Etat, et un risque de perte à long terme si le rendement des investis-

³⁹ Philippe Aghion, Alexandre Roulet, *Repenser l'Etat*, Seuil, Paris 2011.

sements s'avérait négatif. Dans un article publié dans la revue Risques⁴⁰, nous avons montré que ces risques sont limités.

Il serait illusoire d'avancer un chiffrage précis de l'impact d'une telle mesure. Un raisonnement simple suggère que l'effet peut être élevé. Les fonds à capital garanti sont des plans d'épargne en actions non cotées, assortis d'une garantie de capital. Ils sont intermédiaires entre les PEA, investis en actions liquides mais non garantis, et les contrats d'assurance vie en euros, garantis mais investis pour l'essentiel en obligations. Actuellement, l'encours d'épargne de l'assurance vie en euros est de 1 700 milliards d'euros, l'encours des PEA de l'ordre d'une centaine de milliards d'euros. Un produit cumulant l'attrait des deux peut attirer un volume d'épargne élevé sans peser durablement sur les finances publiques.

* *

En conclusion, la France est confrontée actuellement à un double défi, faire face à des besoins d'investissements et ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable. Certains préconisent d'augmenter les impôts. Nous y sommes défavorables car cela pèserait sur l'activité et la création de ressources économiques, par ailleurs nécessaires. D'autres considèrent que l'Etat peut s'endetter sans compter. Nous estimons, compte tenu de la dérive déjà réalisée, que le risque de déstabilisation financière de la zone euro ne doit pas être tenté. La troisième piste est de diminuer la dépense publique. Des marges existent sans doute mais l'expérience montre que cet effort n'est jamais durable. D'autant moins que de réels besoins collectifs existent.

Nous suggérons donc d'engager une voie nouvelle qui vise à mobiliser des moyens financiers existants en orientant les intérêts individuels dans le sens de l'intérêt général. Des propositions sont formulées dans ce sens. L'idée est de rendre l'épargne plus active dans une économie plus dynamique et, pour cela, que l'Etat soit moins dépensier et plus garant des risques économiques.

⁴⁰ Michel Didier, *Des fonds à capital garanti pour faire face à la montée des besoins d'investissement*, *Revue Risque* n° 127, septembre 2021.

Complément 1

L'évolution détaillée des prélèvements obligatoires au cours de la période 2018-2022

Les comptes nationaux présentent une évolution détaillée des prélèvements obligatoires. Les prélèvements font partie des opérations de répartition et sont classés selon leur nature économique, au sens de la comptabilité nationale.

Les impôts sur les produits (D21) sont les impôts dus par unité de bien ou de service produite ou échangée. Ils peuvent correspondre à un montant monétaire déterminé à verser par unité de quantité du bien ou du service ou être calculés sous la forme d'un pourcentage déterminé de leur prix unitaire ou de leur valeur. Les principaux impôts de ce type sont les taxes du type taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (D211), les impôts de type droits de douane (D212) qui sont des impôts et droits sur les importations, les autres impôts sur les produits (D214) qui portent sur des biens et services variés (produits pétroliers, tabacs, transactions mobilières et immobilières, assurances, boissons, loteries, taxes sur les certificats d'immatriculation des véhicules, taxes sur les transactions financières, etc.).

Les autres impôts sur la production (D29) englobent tous les impôts que supportent les entreprises du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus. Les principaux impôts de cette catégorie sont les impôts sur les salaires et la main d'œuvre occupée (D291) et les impôts sur la production qui portent sur la propriété (taxe foncière) ou l'utilisation de terrains et de bâtiments (cotisation foncière des entreprises (CFE)), sur l'utilisation d'actifs fixes (machines, équipements, véhicules) ou sur certains types d'activité, d'opération ou de transaction (D292).

Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5) comprennent tous les versements obligatoires, sans contrepartie, en espèces ou en nature, prélevés périodiquement par les administrations publiques et par le reste du monde sur le revenu et le patrimoine des unités institutionnelles. Ils se composent des impôts sur le revenu (D51), principalement l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR), la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), l'impôt sur les sociétés (IS), et d'autres impôts courants (D59), essentiellement la taxe d'habitation, l'impôt foncier des ménages et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Enfin, les impôts en capital (D91) sont des impôts qui affectent de façon irrégulière et peu fréquente la valeur des actifs détenus par les unités institutionnelles ou la valeur des actifs transférés entre unités institutionnelles à la suite d'héritages, donations entre vifs ou autres transferts. Il s'agit principalement de droits sur les successions et sur les donations payées par les ménages.

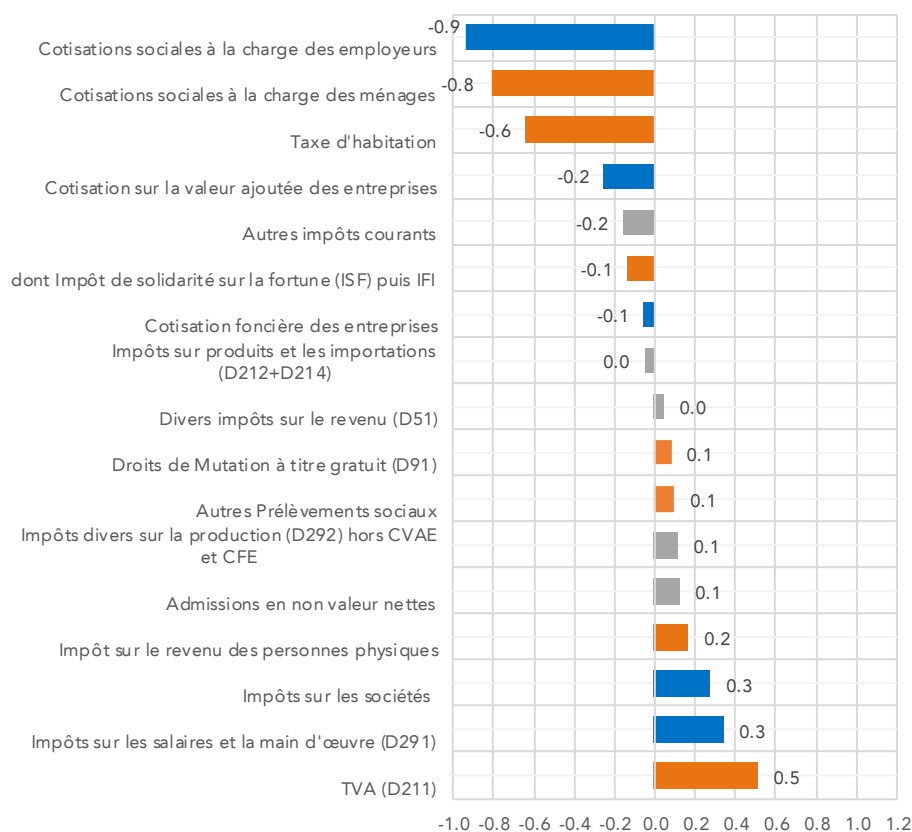
Evolution constatée des prélèvements obligatoires de 2017 à 2022
(en milliards d'euros et en contribution à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires)

		Année de Base	Dernière année du « Quinquennat fiscal » d'E. Macron 2022	Variation 2017-2022 en mrds d'euros	Variation 2017-2022 en point de PIB *
		2017			
D211	Taxes du type TVA	162	199,7	37,7	0,5
D212+D214	Impôts sur les produits et les importations, à l'exclusion de la TVA	109,1	124,1	15,0	0,0
	dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	29,6	30,5	1,0	-0,1
	dont taxes sur les tabacs	12,1	14,3	2,2	0,0
	dont droits d'enregistrement (taxe additionnelle)	14,5	21,4	6,9	0,2
	dont taxes spéciales sur les conventions d'assurances	9,5	11,5	2,0	0,0
	dont autres taxes de la catégorie	43,3	46,4	3,0	-0,1
D291	Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	36,3	50,7	14,4	0,3
	dont taxe sur les salaires	13,9	16,2	2,4	0,0
	dont versements transports	8,7	10,7	2,0	0,0
	dont contribution au développement de l'apprentissage	1,6	10,5	8,9	0,3
	dont autres taxes de la catégorie	12,2	13,3	1,1	0,0
D292	Impôts divers sur la production	69,2	74,6	5,4	-0,2
	Dont cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises	13,5	9,0	-4,5	-0,2
	Dont cotisation foncière des entreprises	6,7	6,3	-0,4	-0,1
	Dont taxe sur le foncier bâti (payée par les ménages)	18,9	21,9	3,0	0,0
	Dont taxe sur le foncier bâti et non bâti (entre- prises)	15,1	15,5	0,4	-0,1
	dont autres taxes de la catégorie	15	21,9	6,9	0,2
D51	Impôts sur le revenu	266,0	348,7	82,7	1,6
	dont contribution sociale généralisée (CSG)	99,4	141,8	42,4	1,0
	dont impôt sur le revenu des personnes phy- siques	80,5	96,9	16,4	0,2
	dont autres Prélèvements sociaux	9	12,9	3,9	0,1
	dont impôts sur les sociétés	57,9	73,8	15,9	0,3
	dont autres taxes de la catégorie	19,2	23,3	4,1	0,0
D59	Autres impôts courants	28,5	8,4	-20,1	-0,9
	dont taxe d'habitation	19,3	5,4	-13,9	-0,6
	dont impôt de solidarité sur la fortune (ISF) puis IFI	5,1	2,3	-2,7	-0,1
	dont autres taxes de la catégorie	4,1	0,7	-3,5	-0,2
D91r	Impôts en capital (Mutation à titre gratuit)	14,3	18,6	4,3	0,1
D61	Cotisations sociales effectives	387,2	398,7	11,5	-1,7
	dont cotisations sociales à la charge des employeurs	258,5	272,3	13,8	-0,9
	dont cotisations sociales à la charge des ménages	128,6	126,4	-2,3	-0,8
D995	Moins admissions en non-valeur nettes	-6,8	-4,6	2,2	0,1
	Ensemble des prélèvements obligatoires (définition intermédiaire)	1065,8	129,1	+153,2	-0,2
	Taux de prélèvement obligatoire (en %)	46,4	46,2		

* Contribution à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires

Plusieurs évolutions du système de prélèvements obligatoires ont été mises en œuvre durant le premier quinquennat Macron avec une redistribution importante des prélèvements obligatoires dans un total en légère baisse. Les 5 milliards d’euros en moins pour l’ensemble des prélèvements obligatoires, recouvrent des évolutions à la hausse comme à la baisse de différents prélèvements au cours du quinquennat comme le montrent le graphique suivant (avec en orange les prélèvements sur les ménages, en bleu les prélèvements sur les entreprises et en gris des prélèvements acquittés à la fois par les ménages et les entreprises) :

Contributions à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 (en point de PIB)



Les prélèvements sur les ménages

En 2022, la TVA est plus élevée de 37,7 milliards d’euros par rapport à 2017 soit une croissance de 23,2 %. Une partie du niveau élevé des recettes de TVA est associé à la forte inflation de 2022 (le supplément de TVA par rapport à 2017 n’était que de 25 milliards d’euros en 2021). Cette hausse résulte plutôt d’un effet d’assiette car aucune hausse des taux de TVA n’a été décidée durant le quinquennat.

En 2022, les taxes sur les produits (droits d'enregistrement, taxes sur les tabacs, taxes sur les conventions d'assurance ...) sont supérieures de 15 milliards d'euros à leur niveau de 2017, soit une progression de 13,7 %.

Les droits d'enregistrement expliquent une part importante de ce surcroît de taxes sur les produits notamment du fait de la progression du prix de l'immobilier (effet d'assiette). Ils sont en 2022 supérieurs de 6,9 milliards d'euros à leur niveau de 2017 soit une progression de 48 %.

En revanche, c'est bien un effet de taux qui explique la hausse des taxes sur les tabacs (+2,2 milliards d'euros entre 2017 et 2022 soit une progression de 18 %) avec des hausses imposées chaque année en début de quinquennat.

La taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) a progressé de 1 milliard d'euros entre 2017 et 2022, soit 3,3 %. La hausse de la TICPE du fait de la hausse de sa composante « carbone » en 2017 et 2018 a été stoppée par la crise des gilets jaunes. La hausse prévue pour 2019 a été annulée et les hausses régulières prévues pour les années suivantes suspendues. Les recettes de TICPE se sont par ailleurs écroulées en 2020 du fait de la crise du COVID avant de reprendre leur progression en 2021.

En 2022, les recettes de CSG sont supérieures de 42,4 milliards d'euros à leur niveau de 2017. C'est bien entendu la hausse du taux de CSG en 2018 (en hausse de 1,7 point de la CSG faisant passer son taux à 9,2 % sur les revenus d'activité et ceux du capital, et à 8,3 % sur les pensions de retraite et d'invalidité), contrepartie de la baisse des cotisations sociales à la charge des salariés, qui est le déterminant de ce surcroît de recettes de CSG.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques a progressé de 16,4 milliards d'euros de 2017 à 2022, soit une progression de 20,3 %. Dans le même temps l'ensemble des revenus bruts des ménages a progressé de 16,2 % (salaires et traitements bruts, EBE et revenus mixtes des ménages, revenus de la propriété). Quelques décisions ont été prises en matière d'impôt sur le revenu durant le quinquennat Macron : exonération des heures supplémentaires et complémentaires d'impôt sur le revenu (et de cotisations) dans la limite de 5 000 euros par an à partir de 2019, diminution du taux d'imposition de la deuxième tranche du barème progressif de 14 à 11 % et extension de la décote d'impôt à davantage de contribuables faiblement imposés (pour une baisse d'IR estimée par le Gouvernement de 5 milliards d'euros) à partir des revenus imposables de 2020 (déclaration 2021).

Ainsi, l'impôt sur le revenu n'avait progressé que de 7,3 % entre 2017 et 2021 pour des revenus bruts des ménages ayant progressé de 7,9 % sur la même période. Cependant, la revalorisation des seuils d'imposition du barème de seulement 1,4 % pour les revenus imposables de 2021 (déclaration 2022) alors que les revenus des ménages progressaient de 6,3 % a abouti à une hausse significative des recettes d'IR en 2022.

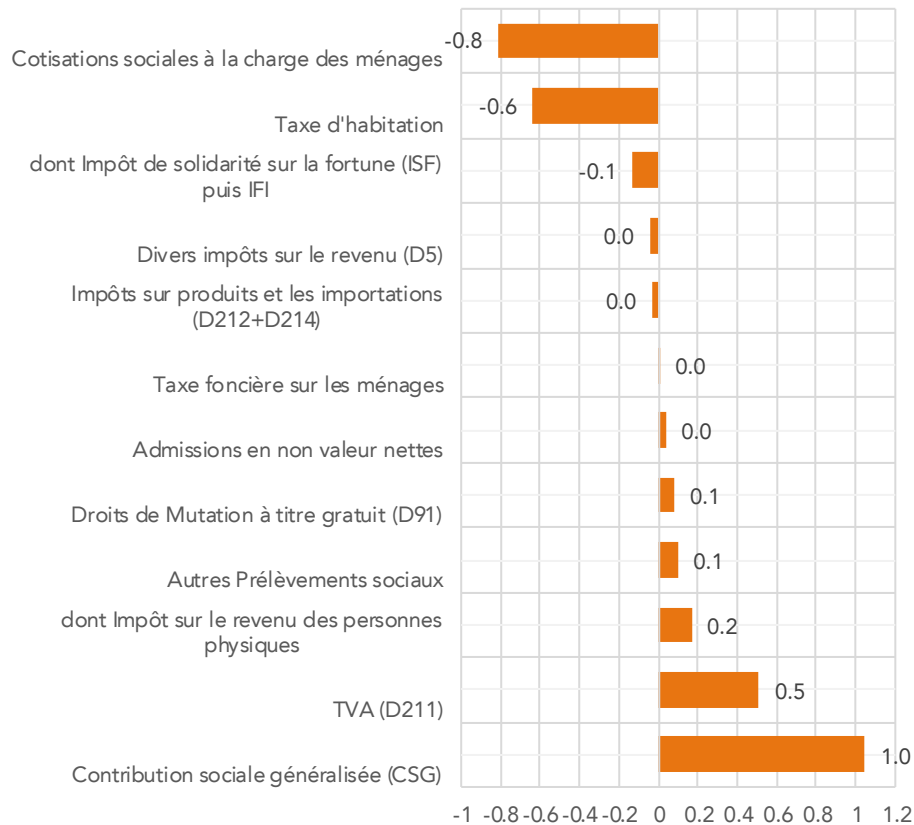
En 2022, les recettes de la taxe d'habitation sont inférieures de 13,9 milliards d'euros à celles de 2017 soit une baisse de 72 %. La suppression de la taxe d'habitation a été faite en englobant progressivement depuis 2018 les ménages selon leurs niveaux de revenu (les plus aisés se voyant supprimer la taxe d'habitation les derniers).

En 2022, l'IFI est inférieur de 2,7 milliards d'euros à son niveau de 2017, c'est-à-dire quand existait encore l'ISF, soit une baisse de 54 %. L'imposition du patrimoine a été resserrée sur les seuls actifs immobiliers non professionnels, à l'exclusion de tous les autres biens (espèces, meubles, actifs financiers, etc.), les autres règles de calcul de l'impôt, comme le seuil et les taux d'imposition et l'abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale, étant maintenues. Il en a découlé une diminution du nombre de contribuables assujettis à l'IFI (environ 140 000) par rapport au nombre de contribuables qui étaient assujettis à l'ISF (environ 360 000 en 2017) et du montant d'impôt acquitté par ceux qui demeuraient assujettis (diminution d'autant plus importante que le patrimoine est constitué d'actifs financiers).

Le montant des droits de mutation à titre gratuit (droits de donation et de succession) est supérieur de 4,3 milliards d'euros à son niveau de 2017, soit une progression de 30 %. Il s'agit d'un effet d'assiette puisque le patrimoine des ménages a progressé plus rapidement que l'indice du prix du PIB. On peut cependant relever que le gel des niveaux de l'abattement et des seuils (non revalorisation par l'inflation) depuis 2011 a abouti à une hausse du taux de prélèvement.

En 2022, les cotisations sociales à la charge des salariés sont inférieures de 2,2 milliards d'euros à leur niveau de 2017, soit une baisse de 1,7 %. La baisse des cotisations sociales salariales en contrepartie d'une hausse de la CSG à partir de 2018 est la raison de ces moindres recettes de cotisations sociales à la charge des salariés malgré le dynamisme de la masse salariale.

Contributions à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 (en point de PIB), PO sur les ménages



La baisse des cotisations sociales à la charge des ménages et la suppression progressive de la taxe d'habitation ont contribué respectivement à des baisses de 0,8 et 0,6 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022. En revanche l'évolution de la TVA et la hausse de CSG ont contribué à une hausse de respectivement 0,9 et 1 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022. Les contributions des autres évolutions de prélèvements sur les ménages étant négligeables, les évolutions des prélèvements sur les ménages ont contribué à une hausse de 0,3 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022.

Les prélèvements sur les entreprises

Les impôts sur les salaires et la main d'œuvre sont supérieurs de 14,4 milliards d'euros à leur niveau de 2017 soit une progression de 40 %. Ce surcroît de prélèvements provient d'un effet de périmètre puisque la contribution au

développement de l'apprentissage qui était auparavant un paiement pour service rendu aux entreprises est devenue un prélèvement obligatoire à compter de 2019. L'introduction de la contribution au développement de l'apprentissage explique 8,9 milliards d'euros de la hausse de 14,4 milliards d'euros des impôts sur les salaires et la main d'œuvre. La masse salariale, qui constitue l'assiette de ces impôts, a progressé de 18,6 % entre 2017 et 2022. Hors contribution au développement de l'apprentissage les impôts de production sur les salaires et la main d'œuvre sont passés de 34,7 milliards d'euros en 2017 à 40,6 milliards d'euros en 2022 soit une progression de 15,7 %.

En 2022, l'ensemble des prélèvements de la catégorie « impôts divers sur la production » (impôts sur la production autres que ceux portant sur les salaires et la main d'œuvre) payés par les entreprises sont quasi stables par rapport à leur niveau de 2017 (52,6 milliards d'euros en 2002 contre 50,2 milliards d'euros en 2017). Ceci est la conséquence de la baisse de CVAE et de CFE décidée dans le cadre du plan de relance (PLF 2021) qui a permis une baisse des prélèvements sur les entreprises de 9 à 10 milliards d'euros à partir de 2021. Les divers autres impôts sur la production de cette catégorie ont connu une progression soutenue (leur montant global passant de 30 à 37,3 milliards d'euros soit une progression de 24 %).

En 2022, l'impôt sur les sociétés est supérieur de 15,9 milliards d'euros à son niveau de 2017 soit une progression de 27,5 %. La trajectoire de baisse du taux d'IS a été poursuivie allégeant, toute chose égale par ailleurs, les recettes d'IS (effet de taux). Cependant, la baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs, et de certains impôts de production (la CVAE et la CFE) ont créé un phénomène de retour d'IS (les charges étant plus faibles pour les entreprises, leurs bénéfices augmentent et donc l'assiette de l'IS est plus élevée). Il y a donc pour l'IS, un effet de taux qui amoindrit les recettes et un effet assiette qui les renforce. En 2022, les bénéfices qui ont découlé de la forte croissance en 2021 ont également renforcé l'effet d'assiette et abouti à la hausse des recettes d'IS.

En 2022, les cotisations sociales à la charge des employeurs sont supérieures de 13,8 milliards d'euros à leur niveau de 2017 (+5,3 %). La mise en place d'allègements de cotisations sociales pérennes en lieu et place du CICE à partir de 2019 est la raison de cette faible hausse des recettes de cotisations sociales à la charge des employeurs, malgré une masse salariale relativement dynamique (la masse salariale brute a progressé de 18,6 % de 2017 à 2022).

Mesures et présentation des prélèvements obligatoires dans la comptabilité nationale

Les données élémentaires de base sur les prélèvements obligatoires sont issues de la comptabilité publique, au sens large, c'est-à-dire du compte général de l'administration des finances et des comptes des organismes sociaux. Ces données comptables sont présentées selon leur définition juridique, les recettes fiscales se référant au code général des impôts, les recettes sociales au code de la sécurité sociale. Ces nombreuses données établies par les comptables des différentes caisses publiques sont collectées, traitées et agrégées par les comptables nationaux dans le compte des administrations publiques et dans le tableau économique d'ensemble. Les prélèvements obligatoires sont classés en fonction de leur nature économique.

Les impôts et les cotisations sociales sont des opérations économiques et les flux de paiements sont donc retracés dans les comptes nationaux selon les classifications et nomenclatures du Système Européen de Comptabilité Nationale. Les comptes nationaux regroupent les impôts selon une nomenclature des opérations économiques communes à tous les pays et par secteur institutionnel. On rappelle que les comptes nationaux distinguent les opérations sur biens et services, les opérations de répartition et les opérations financières. Les impôts et cotisations sociales font partie des opérations de répartition. Les prélèvements obligatoires figurent en emplois des agents privés et en ressources des administrations publiques.

Le total des prélèvements obligatoires, tel qu'il est défini par Eurostat à partir des comptes nationaux, se compose des quatre ensembles de prélèvements suivants, qui apparaissent en emplois des comptes des secteurs institutionnels (entreprises, ménages et éventuellement administrations) :

D2 : impôts sur la production et les importations : ensemble qui comprend la TVA, les droits de douanes, les taxes sur les produits et les impôts de production (dont la taxe foncière y compris celle payée par les ménages)

D5 : impôts courants sur le revenu et le patrimoine : ensemble qui comprend notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la CSG, la CRDS l'impôt sur les sociétés, l'IFI (anciennement ISF), la taxe d'habitation (en voie d'extinction)

D9 : impôt en capital : ensemble qui regroupe les droits de mutation à titre gratuit (droits de donation et droits de succession)

D61 : cotisations sociales effectives (cotisations employeurs et salariés)

Les comptes nationaux adoptent une décomposition par nature pertinente pour l'analyse économique mais qui s'avère peu parlante, voire parfois trompeuse¹, pour les contribuables, qui connaissent les impôts qu'ils doivent payer selon leur définition juridique et réagissent de façon différente aux différents impôts regroupés dans la même opération. Par exemple, un même niveau d'impôt de l'opération D5 « impôts courants sur le revenu et le patrimoine » n'a pas le même impact économique selon qu'il s'agit de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur la fortune immobilière ou de l'impôt sur les sociétés. L'étude de l'impact économique des prélèvements doit donc aller au-delà des regroupements des comptes nationaux. Les comparaisons des prélèvements selon le classement de comptabilité nationale doivent ainsi être complétées par une analyse des prélèvements obligatoires selon leurs natures juridiques. De même, l'articulation avec les mesures fiscales des lois de finances doit porter sur les impôts dans leur définition juridique du Code Général des Impôts et des lois de financement de la Sécurité Sociale. C'est pourquoi, si nous nous appuyons sur les comptes nationaux et pour les comparaisons européennes sur la base de données Ameco de la Commission européenne qui regroupe les comptes nationaux des

¹ Ainsi par exemple, la rubrique D29, intitulée « impôt sur la production ».

différents pays de l'Union européenne, nous allons quelquefois plus loin en distinguant les impôts dans leur définition juridique.

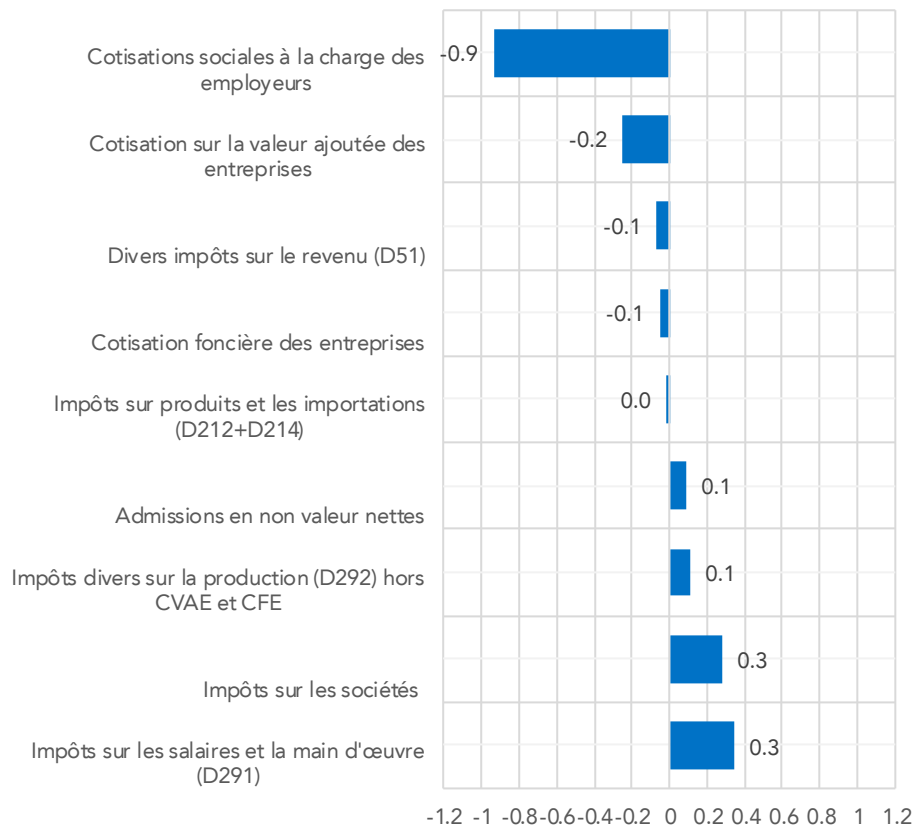
**Evolution des prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 par nature économique
(en milliards d'euros et en contribution à l'évolution
du taux de prélèvements obligatoires global)**

		Année de Base	Dernière année du « quin- quennat fiscal »	Variation 2017-2022 en milliards d'euros	Variation 2017-2022 en point de PIB*
		2017	2022		
D211	Taxes du type TVA	162	199,7	+37,7	+0,5
D212+D214	Impôts sur les produits et les importations, à l'exclusion de la TVA	109,1	124,1	+15,0	0,0
D291	Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	36,3	50,7	+14,4	+0,3
D292	Impôts divers sur la production	69,2	74,6	+5,4	-0,2
D51	Impôts sur le revenu	266,0	348,7	+82,7	+1,6
D59	Autres impôts courants	28,5	8,4	-20,1	-0,9
D91r	Impôts en capital (droits de mutation à titre gratuit)	14,3	18,6	+4,3	+0,1
D61	Cotisations sociales effectives	387,2	398,7	+11,5	-1,8
D995	Moins Admissions en non-valeur nettes	-6,8	-4,6	+2,2	+0,1
Ensemble des prélèvements obliga- toires (définition intermédiaire)		1 065,8	1 219,0	+153,2	-0,2
Taux de prélèvement obligatoire (définition intermédiaire) (en %)		46,4	46,2		
Crédits d'impôts		29,0	22,0	-7,0	-0,4
Ensemble des prélèvements obliga- toires (définition restrictive)		1036,8	1196,9	+160,2	+0,2
Taux de prélèvements obligatoires (définition restrictive) (en %)		45,1	45,4		

* Contribution à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires

Le tableau présente l'évolution des prélèvements obligatoires au cours du quinquennat fiscal 2018-2022 en rappelant les niveaux de 2017, qui constitue l'année de base pour l'examen du quinquennat fiscal. Les principaux prélèvements obligatoires sont regroupés selon la nomenclature des comptes nationaux.

Contributions à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 (en point de PIB), PO sur les entreprises



L'évolution des cotisations sociales à la charge des employeurs ont contribué à une baisse de 0,9 point du taux de prélèvements obligatoires, les baisses de CVAE et de CFE à une baisse de 0,3 point de PIB. L'évolution des impôts sur les salaires et la main d'œuvre (dont l'introduction de la contribution pour l'apprentissage) ont contribué à une hausse de 0,3 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires, la hausse de l'impôt sur les sociétés (malgré la poursuite de la baisse du taux d'IS, provient des retours d'IS, de la hausse des bénéfices) a contribué à une hausse de 0,3 point du taux de prélèvements obligatoires. Au total, les évolutions de prélèvements obligatoires sur les entreprises ont contribué à une baisse de 0,5 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires.

Complément 2

L'évolution des finances publiques de 2022 à 2027 selon le programme de stabilité et dans le cas d'un scénario plus prudent

Le programme de stabilité du gouvernement pour la période 2022-2027, qui correspond aussi à la période de la loi pluri-annuelle des finances publiques, a été publié le 26 avril 2023. Il expose les prévisions de croissance et la trajectoire des finances que le Gouvernement a fixé à l'horizon 2027. Il est précisé que « cette trajectoire traduit l'objectif de retour à des comptes publics normalisés une fois les crises sanitaires et de l'énergie passées : le déficit public reviendrait sous le seuil des 3 % à l'horizon 2027 (...) grâce à la dynamique attendue de l'activité. Le ratio de dette publique s'inscrirait en baisse à l'horizon 2027, avec une stricte décroissance année après année (...) ».

Les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité 2023-2027 sont les suivantes :

Principales hypothèses des perspectives économiques du Programme de stabilité 2023-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de croissance du PIB en volume	2,6	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Taux de croissance du déflateur du PIB	3,0	5,4	2,6	2,0	1,8	1,8
Taux de croissance des prix à la consommation	5,3	4,9	2,6	2,0	1,8	1,8
Taux monétaire à 3 mois	0,3	3,1	3,7	3,4	3,4	3,4
Rendement des obligations d'Etat à 10 ans	1,7	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4

Source : programme de stabilité 2023-2027, définition intermédiaire du taux de prélèvements obligatoires.

Le produit intérieur brut associé est le suivant.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB (en euros courants)	2 639	2 796	2 915	3 024	3 130	3 244

Source : calculs Rexecode à partir des hypothèses du programme de stabilité et sur la base des données 2022 des comptes de la Nation parues le 31 mai 2023

La programmation des finances publiques du programme de stabilité 2023-2027 est présentée en points de PIB.

Programmation des finances publiques du programme de stabilité 2023-2027 (en points de PIB)

En points de PIB	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Recettes publiques	53,4	51,7	51,3	51,5	51,4	51,4
Prélèvements obligatoires	45,8	44,7	44,4	44,7	44,7	44,7
Dépenses publiques	58,1	56,6	55,7	55,2	54,6	54,1
Solde public	-4,7	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Solde public primaire	-2,7	-2,8	-1,9	-1,0	-0,3	0,3

Source : programme de stabilité 2023-2027, révisé après la publication des comptes de la Nation et pour les charges d'intérêt. Le solde primaire diffère donc de celui du programme de stabilité.

La publication des comptes de la Nation de l'année 2022 le 31 mai 2023 a légèrement modifié le taux de prélèvements obligatoires et les dépenses publiques en 2022 (respectivement 46,2 % du PIB plutôt que 45,8 % pour les prélèvements et 58,2 % du PIB plutôt que 58,1 % pour le poids des dépenses publiques). Les recettes publiques hors prélèvements obligatoires étant légèrement plus faibles, le déficit public reste inchangé.

En considérant l'évolution du PIB en valeur (sur la base de l'indice des prix à la consommation), nous obtenons l'évolution des finances publiques en euros courants dans le programme de stabilité (après intégration des chiffres définitifs pour l'année 2022).

Programmation des finances publiques du programme de stabilité 2023-2027 (en milliards d'euros courants)

En milliards d'euros courants	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Recettes publiques	1 411	1 457	1 504	1 563	1 612	1 667
Prélèvements obligatoires	1 219	1 261	1 303	1 361	1 405	1 453
Dépenses publiques	1 536	1 583	1 623	1 669	1 709	1 755
Solde public	-125	-126	-120	-106	-97	-88
Solde public primaire	-71	-67	-48	-24	-6	9

Dans la vision du programme de stabilité, et avec les chiffres définitifs pour 2022, le ratio de dette publique baisserait régulièrement pour revenir vers 107 % du PIB en 2027.

Evolution de la dette publique prévue dans le programme de stabilité

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio de dette publique (en points de PIB)	111,6	109,8	109,4	109,0	108,4	107,3
Dette publique (en milliards d'euros courants)	2 945	3 071	3 190	3 296	3 393	3 480

Les dépenses publiques en valeur augmenteraient de 2,7 % par an en moyenne et les dépenses publiques réelles (déflatées par l'indice des prix à la consommation) connaîtraient une croissance quasi-nulle (0,1 % par an en moyenne).

Croissance des dépenses prévue dans le PSTAB 2023-2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de croissance de la dépense en valeur	4,0	3,2	2,6	2,8	2,4	2,7
Taux de croissance de la dépense en volume	-1,3	-1,9	0,0	0,8	0,6	0,9

Un scénario alternatif prudent

Nous examinons les conséquences sur les finances publiques d'un scénario économique « prudent » caractérisé par une moindre croissance du PIB en volume et une désinflation plus lente.

Principales hypothèses des perspectives économiques 2023-2027 dans un scénario « prudent »

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de croissance du PIB en volume	2,6	0,2	0,6	1,3	1,1	0,9
Taux de croissance du déflateur du PIB	3,0	5,3	2,9	2,3	2,2	2,0
Taux de croissance des prix à la consommation	5,3	5,5	3,1	2,6	2,5	2,3
Taux monétaire à 3 mois	0,3	3,2	3,5	3,3	3,2	3,0
Rendement des obligations d'Etat à 10 ans	1,6	3,2	3,6	3,6	3,5	3,3

L'évolution du PIB en valeur qui ressort des hypothèses prudentes est alors la suivante :

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB (en euros courants)	2 639	2 782	2 880	2 984	3 083	3 176

L'évolution du PIB en valeur est assez proche de celle du programme de stabilité mais avec moins de croissance et plus de prix. En 2027, le PIB en valeur de ce scénario « prudent » est inférieur de 2 % à son niveau du programme de stabilité. Pour la programmation des finances publiques, nous retenons la même chronique de taux de prélèvements obligatoires (et de recettes publiques) que celles du programme de stabilité. Nous imposons aussi un retour à l'équilibre du solde public primaire en 2027. En intégrant les charges d'intérêt sur la dette publique, nous en déduisons les trajectoires de solde public et de ratio de dépenses publiques qui en résultent.

Evolution des finances publiques 2023-2027 (en points de PIB)

En points de PIB	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Prélèvements obligatoires	46,2	45,1	44,7	45,0	44,9	44,8
Recettes publiques	52,1	51,6	51,7	51,5	51,4	52,1
Solde public primaire	-2,7	-2,8	-2,1	-1,4	-0,7	0,0
Solde public	-4,7	-4,9	-4,6	-4,2	-3,8	-3,2
Dépenses publiques	58,2	57,0	56,2	55,9	55,3	54,6

Evolution des finances publiques 2023-2027 avec des hypothèses prudentes (en milliards d'euros courants)

En milliards d'euros courants	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Prélèvements obligatoires	1 219	1 255	1 287	1 343	1 384	1 423
Recettes publiques	1 411	1 449	1 486	1 543	1 588	1 632
Solde public primaire	-71	-78	-60	-42	-22	0
Solde public	-125	-136	-132	-125	-117	-102
Dépenses publiques	1 536	1 586	1 618	1 668	1 705	1 734

Avec les hypothèses macroéconomiques prudentes retenues, le ratio de dette publique continuerait d'augmenter légèrement et se stabiliserait au niveau de 112 % du PIB en 2027.

Evolution de la dette publique avec les hypothèses du scénario prudent

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ratio de dette publique (en points de PIB)	111,6	110,7	111,6	111,9	112,1	112,0
Dette publique (en milliards d'euros courants)	2 945	3 081	3 213	3 339	3 456	3 558

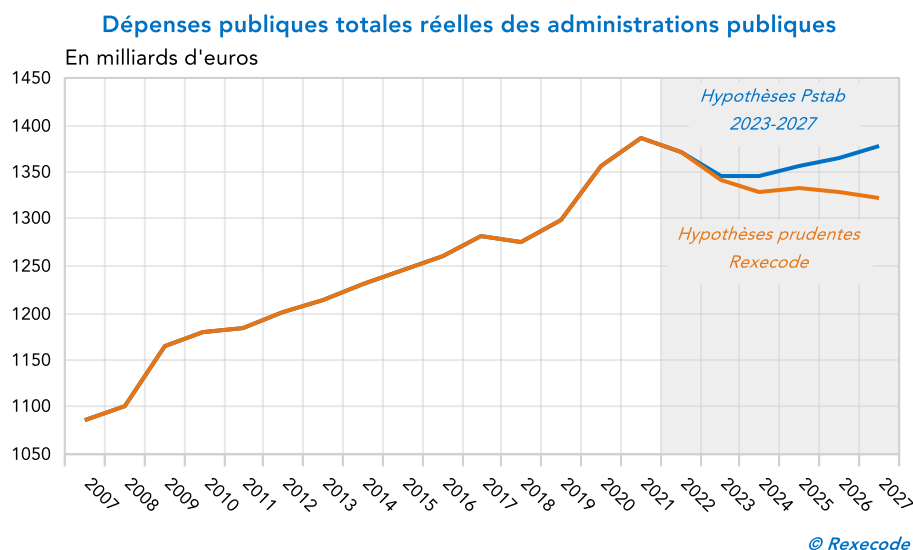
Avec les hypothèses économiques prudentes retenues, une stabilité des prélèvements obligatoires et un retour à l'équilibre du solde primaire, les dépenses publiques en valeur augmenteraient de 2,5 % par an en moyenne ce qui implique que **les dépenses publiques réelles (déflatées par l'indice des prix à la consommation) devraient diminuer à un rythme moyen de 0,7 % par an en moyenne.**

Taux de variation des dépenses publiques avec les hypothèses du scénario prudent

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Taux de croissance de la dépense en valeur	4,0	3,2	2,1	3,1	2,2	1,7
Taux de croissance de la dépense en volume	-1,3	-2,3	-1,1	0,4	-0,3	-0,6

Le Gouvernement prévoit dans son programme de stabilité un quasi-retour à l'équilibre du solde primaire en imposant une croissance moyenne des dépenses publiques réelles de 0,1 % par an sur la période 2023-2027.

Dans le cas où la réalité serait proche du scénario prudent, le retour à l'équilibre du solde primaire exigerait une diminution des dépenses publiques réelles de 0,7 % par an en moyenne sur la période 2023-2027. Il faut rappeler que les dépenses publiques réelles ont augmenté de 1,6 % par an en moyenne depuis 2007.



Ecarts de dépenses publiques entre la trajectoire du pacte de stabilité 2023-2027 et la trajectoire dans le scénario prudent

	2023	2024	2025	2026	2027
Ecarts de dépenses publiques entre PSTAB et trajectoire REXECODE (en milliards d'euros courants)	-3	5	1	4	21
Ecarts de dépenses publiques réelles entre PSTAB et trajectoire REXECODE (en milliards d'euros de 2022)	5	21	26	40	61

En euros de 2022, l'effort supplémentaire en matière d'économies de dépenses publiques que réclamerait le retour à l'équilibre du solde primaire avec des hypothèses économiques prudentes serait de 61 milliards d'euros, comparé à la trajectoire prévue dans le programme de stabilité.

Complément 3

Evaluation des effets de mesures d'incitation aux donations en cours de vie

Le flux annuel de donations

Nous partons des données de l'Insee sur la répartition du nombre de ménages selon la tranche d'âge de la personne de référence en 2019.

Nombre de ménages selon la tranche d'âge de la personne de référence du ménage en 2019

Moins de 20 ans	20-24 ans	25-39 ans	40-54 ans	55-64 ans	65-79 ans	80 ans ou +	Ensemble
317 098	1 178 776	6 347 103	8 319 023	5 371 410	5 631 645	2 794 238	29 959 293

Nous disposons également du patrimoine net moyen des ménages selon la tranche d'âge de la personne de référence du ménage (source : Enquête Histoire de vie et Patrimoine).

Patrimoine net des ménages selon la tranche d'âge de la personne de référence

Moins de 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-69 ans	70 ans et plus
38 500	129 200	219 900	299 700	315 200	305 500

En utilisant ces informations nous déterminons la valeur nette du patrimoine des ménages selon les différentes tranches d'âge. Le calcul donne 6 980 milliards d'euros, contre 11 200 milliards d'euros pour la valeur du patrimoine net des ménages en comptabilité nationale. L'écart provient d'un biais d'évaluation de leur patrimoine par les ménages répondant à l'enquête (phénomène bien documenté par l'Insee). Nous ajustons donc le patrimoine net de chaque tranche au prorata de la part de patrimoine financier dans le patrimoine total.

Patrimoine net des ménages selon la tranche d'âge de la personne de référence (en milliards d'euros)

	Moins de 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-69 ans	70 ans et plus	Ensemble
Patrimoine net détenu par les ménages dont la personne de référence est dans la tranche d'âge selon l'enquête	139	547	1 220	1 636	1 438	2 001	6 980
Patrimoine net détenu par les ménages dont la personne de référence est dans la tranche d'âge, après redressement	175	749	1 842	2 634	2 459	3 641	11 500

Nous formons alors trois grandes générations dont nous considérons qu'elles vivent actuellement ensemble (les moins de 30 ans, les 30-60 ans et les plus de 60 ans). Le patrimoine net moyen des ménages croît assez sensiblement avec l'ancienneté des générations. Il est de 256 000 euros en moyenne pour les moins de 30 ans, de 294 000 euros pour les 30-60 ans et de 549 000 euros pour plus de 60 ans.

Répartition du patrimoine entre trois grandes générations contemporaines

	Population des ménages	Patrimoine net de ces ménages (en milliards d'euros)	Patrimoine net moyen des ménages de la génération (en euros)
Génération 1 (moins de 30 ans)	3 611 575	924	255 892
Génération 2 (30-59 ans)	15 236 130	4 475	293 741
Génération 3 (plus de 60 ans)	11 111 588	6 101	549 022

Dans 30 ans, la génération 3 aura en moyenne disparue et sera remplacée par la génération 2 comme génération la plus ancienne. Une génération 0 sera apparue. En 30 ans le patrimoine net de la génération 3 va donc être transmis aux générations suivantes, soit par donation soit par succession.

En divisant la valeur du patrimoine net de la génération 3 (6 101) milliards d'euros par 29 ans, on obtient un flux de mutation de 210 milliards d'euros par an. Si on considère que les deux tiers sont des transmissions par successions et un tiers des transmissions par donations, **on obtient un flux annuel de successions de 140 milliards d'euros et un flux annuel de donations de 70 milliards d'euros.**

Ces montants sont proches de ceux estimés par Clément Dherbécourt (2019) dans la note d'analyse de France Stratégie n°51 « [Peut-on éviter une société d'héritiers ?](#) » (flux global de transmissions de 230 milliards d'euros au milieu des années 2010, 140 milliards d'euros de flux successoral et 90 milliards d'euros de flux annuels de donations).

Quel levier pour accroître le flux des donations ?

Nous nous interrogeons sur la façon de susciter des donations supplémentaires afin d'accroître la mobilité du capital entre les générations et provoquer des réorientations dans la composition du patrimoine des ménages afin de stimuler l'économie.

Quatre leviers apparaissent possibles et ont du reste été utilisés lors de précédentes mesures de politique visant à accroître les donations :

- L'**abattement** en ligne directe sur le montant donné (actuellement de 100 000 euros pour les donations vers les enfants depuis 2012),
- La mise en place d'une **réduction des droits pour des donations anticipées**, qui permet de différencier le barème des droits de donation de celui des successions (cette mesure existait jusqu'en 2011 avec une réduction de 50 % des droits pour les donateurs de moins de 70 ans et de 30 % pour les donateurs entre 70 et 80 ans).
- Les **taux marginaux** qui constituent le barème (sur les montants donnés après abattement),
- Le **délai de non rappel** des donations antérieures lors d'une succession (actuellement de 15 ans depuis 2012).

A partir des données de l'Insee issues de l'enquête *Histoire de vie et Patrimoine* 2017-2018 nous reconstruisons la distribution du flux annuel des 700 000 donations d'un montant estimé de 80 milliards d'euros, dont environ 200 000 sont assujetties à des droits de donation. Le montant des droits de donation est de l'ordre de 3,3 milliards d'euros par an. La plupart des donations sont des donations en ligne directe.

Nous déterminons les droits de donation payés sur ces flux annuels de donations estimés à partir du barème et des abattements des droits de donation en tenant compte des règles dérogatoires existantes (pacte Dutreil, Assurance-vie...) ⁴¹.

⁴¹ Nous nous fondons notamment sur des éléments de la note d'analyse n°51 de France Stratégie de janvier 2017 « [Peut-on éviter une société d'héritiers ?](#) », par Cl. Dherbécourt ainsi que de la note du CAE de décembre 2021 « Repenser l'héritage ».

Barème des droits de succession et donation

Barème des droits de succession en ligne directe (en %)	
<i>Part taxable après abattement</i>	Barème de l'imposition
N'excédant pas 8 072 euros	5
Compris en 8 072 euros et 12 109 euros	10
Compris en 12 109 euros et 15 932 euros	15
Compris en 15 932 euros et 552 324 euros	20
Compris en 552 324 euros et 902 838 euros	30
Compris en 902 838 euros et 1 805 677 euros	40
Supérieure à 1 805 677 euros	45
Barème des droits de succession en ligne indirecte pour le cas des frères et sœurs	
<i>Part taxable après abattement</i>	Barème de l'imposition
Inférieure à 24 430 euros	35
Supérieure à 24 430 euros	45
Autres barème	
<i>Part taxable après abattement</i>	Barème de l'imposition
Parents jusqu'au 4e degré inclusivement	55
Autres	60
Abattements sur les droits (en euros)	
<i>Liens de parenté</i>	Abattement
Père, mère, enfants	100 000
Petits-enfants	31 865
Frères, sœurs	15 932
Neveux, nièces	7 967
Autres	0

Source : Code général des Impôts

Le montant des droits de donation atteint 3,3 milliards d'euros dont 1,5 milliards d'euros pour les donations entre parents et enfants. Le taux moyen de taxation, en tenant compte des dispositifs dérogatoires, est de 4,2 % pour l'ensemble des donations (2,3 % en moyenne pour les donations entre parents et enfants, 4,7 % pour les donations des grands-parents, 16,8 % pour les donations entre frères et sœurs et 33,6 % pour les autres donations).

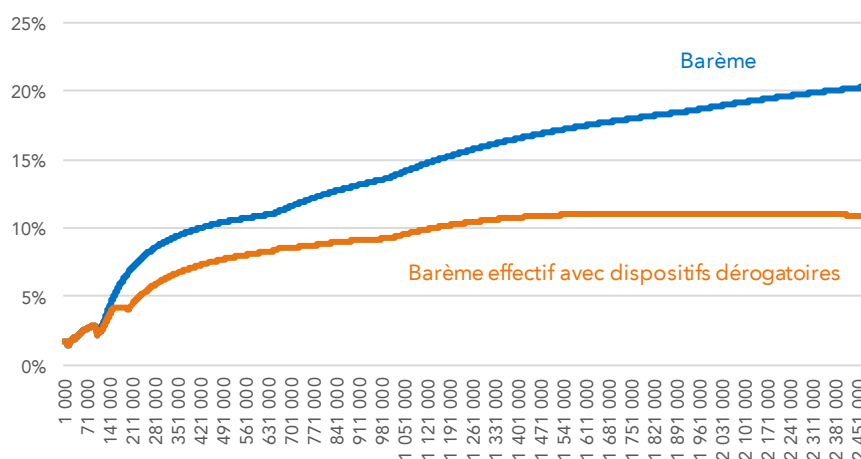
Bien entendu le taux de taxation est croissant avec le montant des donations comme l'indique le tableau suivant.

Détails des donations selon le montant transmis

	Part des donations (en %)	Nombre de donations	Montant global des donation (en mrds d'euros)	Montant global des droits de donation (en mrds d'euros)	Droit de donation moyen (en %)
Inférieure à 100 000 euros	80,7	566 271	31,5	0,7	2,4
Entre 100 000 et 150 000 euros	7,8	54 705	11,5	0,3	3,0
Entre 150 000 et 200 000 euros	5,6	39 541	11,8	0,5	4,2
Entre 200 000 et 500 000 euros	5,1	35 744	16,3	0,9	5,6
Entre 500 000 et 1 000 000 euros	0,5	3 275	4,2	0,4	8,7
Supérieure à 1 000 000 000 euros	0,3	1 798	4,6	0,5	10,5
Ensemble	100	701 335	79,9	3,3	4,2

Source : calculs Rexecode à partir des données de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018, Insee et du barème des droits de donation

Barème moyen des donations en fonction du montant transmis



Relèvement de l'abattement

Une première façon de susciter des donations supplémentaires est de relever le montant de l'abattement ce qui diminue le montant des droits pour ceux qui en payent et accroît le nombre de donations non taxables. L'abattement est actuellement de 100 000 euros pour les donations reçues par les parents. Nous examinons l'impact d'un relèvement à 150 000 euros (son niveau avant la réforme de 2012). Les abattements pour les autres liens de parenté seraient également relevés.

Nouveaux montants supposés pour les abattements sur les droits de mutation

Liens de parenté	Abattement
Père, mère, enfants	150 000 euros
Petits-enfants	50 000 euros
Frères, sœurs	20 000 euros
Neveux, nièces	10 000 euros
Autres	0

Nous calculons l'économie de droits de mutation qui résulterait de cette hausse des abattements, puis déterminons le nombre de donations supplémentaires impliquées (en retenant une élasticité de $-0,2^{42}$ entre la baisse du coût des donations et l'accroissement de leur nombre).

Les droits de donation seraient réduits de 730 millions d'euros, principalement pour les donations de la part des parents (-660 millions d'euros), soit une diminution de 22 % du montant des droits de donation. Cela occasionnerait une hausse de 3,5 % du nombre de donations et de 6,2 milliards d'euros du montant du patrimoine transmis (+7,8 %).

⁴² Il existe peu d'études sur l'estimation de l'élasticité des transmissions à leurs taux de taxation. Le peu d'études empiriques, concernant les successions, concluent à un effet négatif mais relativement faible de la taxation de l'héritage sur l'accumulation du patrimoine. Selon Kopczuk (2009), l'augmentation d'un point du taux marginal de taxation se traduirait par une diminution de 0,1 % à 0,2 % du patrimoine accumulé, soit une élasticité du patrimoine accumulé au taux marginal de succession comprise entre 0,1 et 0,2, *Women, Wealth, and Mobility* (Lena Edlund, Wojciech Kopczuk) American Economic Review vol. 99, no. 1, March 2009. Goupille et Infante (2016) estiment sur données françaises une élasticité de 0,25. Entre 2010 et 2015, le nombre de donations taxables a diminué de plus de 30 % alors que les droits de donation déflatés par le nombre de donations et la valeur du patrimoine augmentaient de plus de 100 %, suggérant une élasticité un peu plus forte pour les donations, *Impact des droits de succession sur le comportement d'accumulation du patrimoine* (Jonathan Goupille-Lebret, Arturo Infante) dans Revue française d'économie 2016/1.

Effets d'un relèvement de l'abattement sur les donations

<i>En écarts à la situation actuelle</i>		Variation par rapport à la situation actuelle (en %)
Nombre de donations supplémentaires	+23 500	+3,4
Montants des donations supplémentaires (en milliards d'euros)	+6,8	+7,6
Evolution des droits de donation (en milliards d'euros)	-0,73	-22

Source : calculs Rexecode

Les donations supplémentaires suscitées seraient principalement des donations entre 100 000 et 150 000 euros (+2 milliards d'euros) et entre 150 000 et 200 000 euros (+1,9 milliards d'euros) ce qui explique que la baisse des droits de donation soit relativement limitée (ces donations étant assez faiblement taxées).

Evolution des donations et droits de donation en cas de relèvement des abattements en tenant compte des donations supplémentaires suscitées (en milliards d'euros)

	Montants de donation (en milliards d'euros)	Evolution des droits de donation (en mrdrs d'euros)
Inférieure à 100 000 euros	+0,3	-0,06
Entre 100 000 et 150 000 euros	+2,0	-0,09
Entre 150 000 et 200 000 euros	+1,9	-0,21
Entre 200 000 et 500 000 euros	+1,8	-0,31
Entre 500 000 et 1 000 000 euros	+0,1	-0,03
Supérieure à 1 000 000 000 euros	+0,0	-0,03
Ensemble	+6,1	-0,73

Cet exercice de statique comparative ne tient cependant pas compte d'un surajustement initial qui pourrait avoir lieu (surajustement probable étant donné le niveau élevé actuel de l'épargne des ménages), ce qui pourrait amener à une hausse initiale plus importante puis une convergence à moyen terme vers ces nouveaux niveaux en matière de nombres et de montants des donations.

Rétablissement de la réduction des droits pour des donations anticipées

Nous simulons les effets du rétablissement des réductions de droits de donation pour donation anticipée qui existaient jusqu'en 2011 :

- Réduction de 50 % pour des donateurs de moins de 70 ans
- Réduction de 30 % pour des donateurs âgés de 70 à 80 ans.

Le tableau ci-dessous, issu de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018 de l'Insee, donne des précisions sur l'âge de référence de la personne de référence des ménages donateurs.

Répartition des donations versées aux enfants selon leur montant et l'âge actuel de la personne de référence du ménage donateur (en %)

Tranches d'âge du donateur	Moins de 20 000 euros	De 20 000 euros à moins de 50 000 euros	De 50 000 euros à moins de 100 000 euros	100 000 euros ou plus	Ensemble
De 50 à 59 ans	19,8	21,9	22,4	35,9	100
De 60 à 69 ans	15,3	25,9	22,4	36,4	100
De 70 à 79 ans	17,7	18,4	19,8	44,1	100
Ensemble	16,1	20,3	20,7	42,9	100

Champ : donations versées aux enfants hors domicile par les ménages ordinaires résidant en France (hors Mayotte). Sont exclues les donations dont le montant est inconnu (11 % des cas).

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018

En nous basant sur les données de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018, nous considérons que 64 % des donations sont réalisées par des personnes de moins de 70 ans et que 20 % des donations sont réalisées par des personnes âgées de 70 à 80 ans.

Tranches d'âge	Nombre d'individus	Part des donations versées selon l'âge du donateur (en %)
De 50 à 59 ans	8 516 958	33
De 60 à 69 ans	7 842 166	31
De 70 à 79 ans	5 117 382	20
Plus de 80 ans	4 157 622	16
Ensemble	25 634 128	100

Note : Nous considérons un peu moins de 300 000 donateurs (nombre moyen de donataires par donation de 2). Calculs Rexecode à partir des données de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018 de l'Insee. Nous faisons l'hypothèse que les donations des grands parents à leurs petits enfants sont réparties de la même manière par tranche d'âge que celles des parents à leurs enfants.

La diminution du montant moyen des droits de donation serait de l'ordre de 38 % (64 % x 50 % + 20 % x 30 %).

Effets de la mise en place de réductions de droit pour donations anticipées

En écarts à la situation actuelle		Variation par rapport à la situation actuelle (en %)
Nombre de donations supplémentaires	+20 000	+2,9
Montants des donations supplémentaires (en milliards d'euros)	+6,0	+7,6
Evolution des droits de donation	-1,54	-46

Source : calculs Rexecode

Evolution des montants des donations et droits de donation en cas de mise en place d'une baisse d'un allègement des droits en cas de donation anticipée en tenant compte des donations supplémentaires suscitées (en milliards d'euros)

	Montants de donation (en milliards d'euros)	Evolution des droits de donation
Inférieure à 100 000 euros	+0,3	-0,25
Entre 100 000 et 150 000 euros	+1,2	-0,13
Entre 150 000 et 200 000 euros	+1,5	-0,24
Entre 200 000 et 500 000 euros	+2,0	-0,47
Entre 500 000 et 1 000 000 euros	+0,5	-0,18
Supérieure à 1 000 000 000 euros	+0,6	-0,28
Ensemble	+6,0	-1,54

En cas de mise en place de réductions de droits de donation pour donations anticipées (-50 % avant 70 ans, -30 % entre 70 ans et 80 ans), il y aurait environ 20 000 donations supplémentaires pour un supplément annuel de donations de 6 milliards d'euros.

Les droits de donation baisseraient de plus de 1,5 milliards d'euros par rapport à la situation actuelle, dont 900 millions d'euros pour les donations de parents à enfants.

Division par deux des taux marginaux

Nous simulons les effets d'une baisse des droits de donation obtenue en divisant par deux l'ensemble des taux marginaux (les abattements selon les liens de parenté restant inchangés).

Nouveau barème avec division par deux des taux marginaux

Barème des droits de succession en ligne directe (en %)	
<i>Part taxable après abattement</i>	Barème de l'imposition
N'excédant pas 8 072 euros	2,5
Compris en 8 072 euros et 12 109 euros	5
Compris en 12 109 euros et 15 932 euros	7,5
Compris en 15 932 euros et 552 324 euros	10
Compris en 552 324 euros et 902 838 euros	15
Compris en 902 838 euros et 1 805 677 euros	20
Supérieure à 1 805 677 euros	22,5
Barème des droits de succession en ligne indirecte pour le cas des frères et sœurs	
<i>Part taxable après abattement</i>	Barème de l'imposition
Inférieure à 24 430 euros	17,5
Supérieure à 24 430 euros	22,5
Autres barème	
<i>Part taxable après abattement</i>	Barème de l'imposition
Parents jusqu'au 4e degré inclusivement	27,5
Autres	30

Le montant des droits de donation serait amoindri de 1,45 milliard d'euros et il y aurait environ 8 milliards d'euros de donations supplémentaires en rythme annuel.

Effets de la division par deux des taux marginaux

<i>En écarts à la situation actuelle</i>		Variation par rapport à la situation actuelle (en %)
Nombre de donations supplémentaires	+27 000	+3,8
Montants des donations supplémentaires (en milliards d'euros)	+8,0	+10,1
Evolution des droits de donation (en milliards d'euros)	-1,45	-44

Source : calculs Rexecode

La baisse des taux marginaux bénéficie aux gros donateurs qui sont assez peu nombreux. Cela occasionnerait un supplément de 27 000 donations pour un montant annuel supplémentaire de 8 milliards d'euros mais une baisse de 1,45 milliards d'euros des droits de donation.

Evolution des montants des donations et droits de donation en cas de division par deux des taux marginaux en tenant compte des donations supplémentaires suscitées (en milliards d'euros)

	Montants de donation (en milliards d'euros)	Evolution des droits de donation (en mrdrs d'euros)
Inférieure à 100 000 euros	+0,4	-0,33
Entre 100 000 et 150 000 euros	+1,6	-0,15
Entre 150 000 et 200 000 euros	+2,0	-0,21
Entre 200 000 et 500 000 euros	+2,7	-0,39
Entre 500 000 et 1 000 000 euros	+0,6	-0,16
Supérieure à 1 000 000 000 euros	+0,7	-0,20
Ensemble	+8,0	-1,45

Il est cependant à noter que les barèmes des droits de donation et de succession sont actuellement identiques. Sauf à vouloir différencier les deux barèmes pour susciter des donations, une telle mesure aurait également un impact négatif fort sur les recettes des droits de succession qui représentent 80 % des droits de mutation à titre gratuit. Ce serait donc certainement une perte importante de recettes fiscales pour l'Etat qui rend la mise en place de cette mesure difficilement envisageable sauf si elle n'était réservée qu'aux seules donations.

Raccourcissement du délai de non rappel de 15 à 6 ans

Nous simulons les effets d'un raccourcissement du délai de non rappel, actuellement de 15 ans depuis 2012, à 6 ans. Le délai de rappel peut avoir deux effets :

- il augmente le montant des droits de succession en cas de donation récente rentrant dans le délai de rappel lors de la succession,
- il ralentit le rythme et le montant des donations pour les donateurs qui ont déjà utilisé la totalité ou une grande part de l'abattement, car en diminuant l'abattement du montant des donations déjà réalisées (durant la période du délai de rappel), il augmente les droits de donation.

Il convient cependant de rappeler que 80 % des donations sont inférieures à 100 000 euros et plus de 50 % inférieures à 30 000 euros. Même en cas de multiples donations entre parents et enfants, la part des individus pour qui le délai de rappel constitue une contrainte est relativement faible.

Faisons un calcul pour tenter de déterminer le nombre et le montant des donations supplémentaires qui pourraient être occasionnés par un raccourcissement à 6 ans du délai de rappel.

La répartition des donations reçues selon le montant et l'âge des donataires est issue de l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018 de l'Insee.

Répartition des donations reçues selon leur montant et l'âge des donataires au moment de la réception de la donation (en %)

Tranches d'âge des bénéficiaires au moment de la réception de la transmission	Moins de 8 000 euros	De 8 000 euros à moins de 30 000 euros	De 30 000 euros à moins de 100 000 euros	100 000 euros ou plus	Ensemble
Moins de 30 ans	25,8	33,2	23,3	17,7	100,0
De 30 à 39 ans	18,7	31,1	31,6	18,6	100,0
De 40 à 49 ans	13,5	31,6	31,9	23,0	100,0
De 50 à 59 ans	18,7	28,5	32,8	20,0	100,0
60 ans ou plus	13,9	25,1	43,3	17,7	100,0
Ensemble	19,4	30,7	30,6	19,3	100,0

Source : Enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018, Insee.

Le nombre d'individus dans les classes d'âge est donné dans le tableau suivant :

	Nombre d'individus	Part des individus dans l'ensemble (en %)
Moins de 30 ans	22 617 391,5	35
De 30 à 39 ans	8 014 737,5	12
De 40 à 49 ans	8 475 328,5	13
De 50 à 59 ans	8 516 958,0	13
De 60 à 69 ans	7 842 165,5	12
70 ans ou plus	9 275 004,0	14
Ensemble	64 741 585,0	100

En combinant les deux tableaux précédents, et en considérant que la probabilité de recevoir une donation diminue avec l'âge, nous obtenons une distribution approximative par classe d'âge et par montant des donations reçues une année donnée.

Répartition des donations reçues selon leur montant et l'âge des donataires au moment de la réception de la donation (en %)

Tranches d'âge des bénéficiaires au moment de la réception de la transmission	Moins de 8 000 euros	De 8 000 euros à moins de 30 000 euros	De 30 000 euros à moins de 100 000 euros	100 000 euros ou plus	Ensemble
Moins de 30 ans	10,5	13,6	9,5	7,2	40,9
De 30 à 39 ans	5,1	8,5	8,6	5,1	27,2
De 40 à 49 ans	2,4	5,5	5,6	4,0	17,4
De 50 à 59 ans	1,5	2,2	2,6	1,6	7,9
60 ans ou plus	0,9	1,7	2,9	1,2	6,6
Ensemble	20,4	31,5	29,1	19,1	100,0

Les deux premières tranches de donation (moins de 8 000 euros et entre 8 000 et 30 000 euros) ne nous semblent pas être contraintes par le délai de rappel (possibilité de multiples donations sans atteindre le montant maximal de l'abattement). C'est donc simplement une part des individus des deux dernières tranches qui pourraient être contraint par le délai de rappel (soit par ce qu'ils ont atteint l'abattement maximal de 100 000 euros et attendent que le délai soit purgé pour recevoir une autre donation sans droits (cas de la dernière colonne) soit parce que le montant d'une potentielle nouvelle donation excéderait le montant maximal et déclencherait des droits). Le nombre de personnes recevant plusieurs donations au cours de leur vie, étant relativement faible (18 % des individus ont déjà reçu une donation au cours de leur vie d'après l'Insee), nous considérons que le délai de rappel de 15 ans contraint environ 8 % des individus recevant une donation chaque année (principalement des individus recevant des donations entre 75 000 et 175 000 euros). En raccourcissant le délai de rappel à 6 ans, nous pouvons considérer que la part des individus contraints par le délai de rappel serait de moins de 2 %. L'économie en termes de droit de donation serait assez faible (50 millions d'euros) et ne nous semble pas devoir susciter des évolutions importantes du nombre et du montant des donations (+2 000 donations par an pour un montant de 200 millions d'euros).

Le délai de rappel nous semble un levier qui ne devrait être mobilisé qu'en complément d'un des trois autres leviers (le montant de l'abattement plus particulièrement).

Résumé des différentes simulations

Nous synthétisons et résumons nos simulations dans le tableau suivant pour chacun des leviers disponibles susceptibles d'accélérer le nombre et d'accroître le montant annuel des donations.

La division par deux des taux marginaux du barème apparaît comme la mesure la plus susceptible de susciter un montant important de donations supplémentaires (+8 milliards d'euros). Il convient cependant de prendre garde au coût important en matière de recettes. Le montant des recettes de droits de donation baisserait de 44 % (-1,5 milliard d'euros).

La réduction des droits pour donations anticipées et le relèvement de l'abattement à 150 000 euros sont relativement équivalents en termes de supplément de donations obtenues (+6 milliards d'euros). Le relèvement de l'abattement permet d'accroître de 6,8 milliards d'euros le montant annuel des donations en réduisant les recettes de droits de donation de 730 millions d'euros par an lorsque la réduction de droits pour donation anticipée accroît le montant des donations de 6,0 milliards d'euros pour une perte de recettes de droits de donation de 1,54 milliard d'euros. La réduction des droits pour donation anticipée est plutôt favorable aux grosses donations tandis que le relèvement de l'abattement à 150 000 euros cible davantage les donations d'un montant moyen.

	Nombre de donations	Montant des donations (en mrds d'euros)	Montant des droits de donation (en mrds d'euros)
Situation actuelle	700 000	79,9	3,3
Relèvement de l'abattement à 150 000 euros	723 500	86,7	2,6
Evolution par rapport à la situation actuelle	+23 500	+6,8	-0,73
Réduction de droits pour donations anticipées	720 000	85,9	1,8
Evolution par rapport à la situation actuelle	+20 000	+6,0	-1,54
Division par deux des taux du barème	727 000	88,0	1,9
Evolution par rapport à la situation actuelle	+27 000	+8,0	-1,45
Raccourcissement du délai de 15 à 6 ans	702 000	80,1	3,1
Evolution par rapport à la situation actuelle	+2 000	+0,2	-0,2

Bien entendu, les différents leviers peuvent être cumulés, ce qui amplifierait les suppléments de donations que l'on pourrait attendre. Les résultats des simulations doivent être considérés comme représentant le rythme régulier annuel des donations qui découlerait de l'évolution des différents leviers. Le montant et le nombre des donations l'année de la mise en place des mesures pourraient être plus importants (surajustement initial).

Rexecode, l'analyse économique au service des entreprises

1

Un service d'études économiques dédié à l'entreprise

Rexecode offre à ses adhérents en exclusivité :

- un **diagnostic** de la conjoncture mondiale
- des **prévisions** argumentées
- un **réseau** d'échanges avec les entreprises adhérentes et les économistes
- une **équipe** disponible (documentalistes, statisticiens, économistes)
- les **outils** de l'analyse économique (tableaux de bord, diaporthèques, radars, etc.)

2

Un acteur du débat de politique économique

Rexecode met à la disposition du public :

- des **documents de travail, notes d'actualité, tableaux de bord, cahiers de graphiques** sur les enjeux majeurs de la politique économique : croissance, compétitivité, emploi, économie numérique, développement durable, finances publiques
- des **enquêtes originales** (trésorerie des entreprises françaises, compétitivité qualité et prix des produits des grands exportateurs mondiaux)



Pour en savoir plus sur le forfait adhérent ou les études publiques, contactez-nous : contact@rexecode.fr

29 avenue Hoche 75008 PARIS
Tél. (33) 01 53 89 20 89

www.rexecode.fr

[twitter @Rexecode](https://twitter.com/Rexecode)

Documents de travail récemment parus

<i>La compétitivité française en 2022 - Recul endigué des parts de marché mais déficit extérieur record</i>	N° 84 - janvier 2023
<i>Les enjeux économiques de la décarbonation de la France</i>	N° 83 - mai 2022
<i>Nouvelle dégradation de la compétitivité française en 2021</i>	N° 82 - février 2022
<i>L'essor du numérique est favorable à la croissance et à la réduction de l'empreinte carbone de la France</i>	N° 81 - janvier 2022
<i>Perspectives économiques et budgétaires 2022</i>	N° 80 - octobre 2021
<i>La durée effective du travail en France et en Europe</i>	N° 79 - octobre 2021
<i>La soutenabilité de la dette publique ou le dilemme des émissions</i>	N° 78 - avril 2021
<i>Les indicateurs de compétitivité de la France reculent nettement en 2020</i>	N° 77 - mars 2021
<i>Les émissions françaises de gaz à effet de serre d'ici 2030</i>	N° 76 - janvier 2021
<i>La politique budgétaire entre sauvegarde et relance</i>	N° 75 - octobre 2020
<i>Moins de croissance trop de carbone</i>	N° 74 - juillet 2020

Rexecode

Centre de Recherche pour l'Expansion
de l'Économie et le Développement des Entreprises

Siège social : 29 avenue Hoche • 75008 Paris

Téléphone : +33 (0)1 53 89 20 89

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 • APE 9412 Z • SIRET 784 361 164 00030 • TVA FR 80 784 361 164

www.rexecode.fr • twitter.com/Rexecode

ISSN : 1956-0486