



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les ressources de l'Etat (fiche thématique)

Date de rédaction : 17/10/2021

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les ressources fiscales de l'Etat	4
A – Le poids des ressources fiscales de l'Etat.....	4
1 – Des recettes fiscales difficiles à évaluer en cours d'année	4
2 – Des recettes fiscales finalement en net recul par rapport à 2019	5
B – Les différentes ressources fiscales de l'Etat.....	6
1 - La TVA.....	6
2 - L'impôt sur le revenu.....	7
3 - L'impôt sur les sociétés	7
4 - La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	8
5 - Les autres ressources fiscales.....	8
II - Les ressources non fiscales de l'Etat	9

INTRODUCTION

Les ressources de l'Etat ne représentent qu'une partie de l'ensemble des recettes publiques : celles-ci comprennent, en effet, également, les recettes des collectivités locales et celles des administrations de sécurité sociale. En 2020, les recettes de l'Etat et des ODAC (organismes divers d'administration centrale) ont occupé le deuxième rang de l'ensemble des ressources publiques et se sont élevées à 430,4 Md (milliards) d'euros. Cette somme comprend les recettes du budget général, mais aussi celles des budgets annexes et des comptes spéciaux. Seules les premières sont analysées dans ce propos. Elles se composent de deux grands ensembles.

Le premier correspond aux recettes fiscales. Celles-ci ont représenté, en 2020, la somme de 256 Md €, soit 94,53 % du total des recettes de l'Etat. Elles ont connu un fort recul par rapport à 2019 du fait de la pandémie et de la crise économique qui s'en est suivie. Plus des $\frac{3}{4}$ d'entre elles proviennent, par ordre de rendement, de la TVA, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

Le second comprend les recettes non fiscales de l'Etat qui se sont élevées, en 2020, à 14,8 Md €, soit 5,47 % de l'ensemble de ses recettes. Elles sont très variées et se composent, notamment, des dividendes versés par les entreprises dont l'Etat est actionnaire, des produits du domaine de l'Etat ou, encore, du produit des amendes de la circulation et du stationnement routiers.

Il est précisé que les chiffres retenus dans ce propos sont issus des notes d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2020 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-budget-de-letat-en-2020-resultats-et-gestion>).

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les ressources fiscales de l'Etat (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les ressources non fiscales de l'Etat (II).

I - LES RESSOURCES FISCALES DE L'ETAT

Les ressources fiscales nettes de l'Etat, c'est-à-dire après dégrèvements et remboursements d'impôts, ont atteint en 2020 la somme de 256 Md € ; elles représentent 94,53 % de l'ensemble de ses ressources (A). Ces recettes se composent de quatre grands impôts (B).

A – Le poids des ressources fiscales de l'Etat

Du fait de la crise sanitaire, l'estimation des recettes fiscales réalisée en cours d'année s'est avérée très fluctuante (1). Le résultat effectif, c'est-à-dire le total des recettes comptabilisées après la fin de l'exécution budgétaire, a conduit à constater un fort recul par rapport à l'année 2019 (2).

1 – Des recettes fiscales difficiles à évaluer en cours d'année

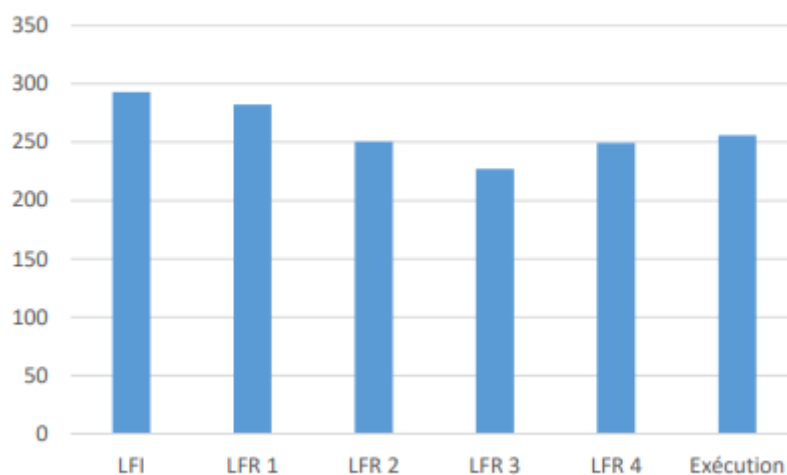
Le ralentissement de l'activité économique a conduit à réviser à quatre reprises la prévision de recettes fiscales initiale, d'où l'adoption de quatre lois de finances rectificatives en 2020.

Trois d'entre elles ont été adoptées au cours du premier semestre. Elles ont conduit à de fortes révisions à la baisse des estimations des rentrées fiscales. Le repli a été particulièrement marqué pour la troisième loi de finances rectificative avec une baisse des estimations de recettes de 65,8 Md € par rapport à la loi de finances initiale.

Le quatrième collectif budgétaire a, lui, conduit à une réévaluation à la hausse à l'automne (+ 22 Md € par rapport à la troisième loi de finances rectificatives), mais celle-ci est, toutefois, demeurée très en deçà des recettes effectives.

Ces évaluations, très fluctuantes, ont, notamment, concerné l'impôt sur les sociétés et la TVA. Elles s'expliquent par le contexte d'incertitude qui a caractérisé l'année 2020. A la fin de l'année, l'écart entre les estimations faites dans la loi de finances initiale et l'exécution budgétaire s'élevait à 37 Md €.

Graphique n° 2 : révisions successives de l'évaluation du produit des recettes fiscales nettes (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

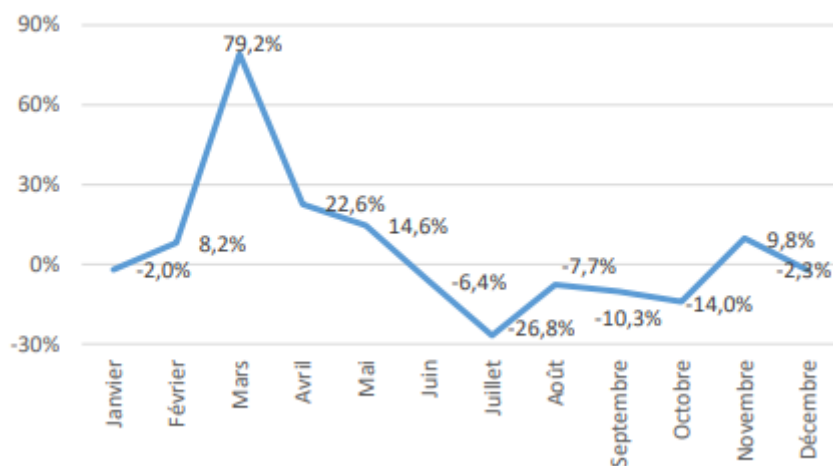
2 – Des recettes fiscales finalement en net recul par rapport à 2019

Les ressources fiscales nettes de l'Etat se sont donc élevées, en 2020, à 256 Md €. Ce niveau est très en deçà de celui de 2019 où elles avaient atteint un total de 281,3 Md €, ce qui représente une baisse de 8,99 %.

Le recul des recettes fiscales a été plus rapide que celui du PIB en valeur, mais cette baisse est, toutefois, moins marquée que pendant la crise de 2009 en dépit d'une récession plus forte : 6,1 % de chute du PIB en 2020 contre 2,8 % en 2009.

Cette situation s'explique par la crise sanitaire qui a conduit à un fort recul du PIB et, par voie de conséquence, à une érosion des recettes fiscales dont la plupart sont très liées à l'activité économique. A côté de cette baisse spontanée, les mesures de soutien aux entreprises prises par l'administration fiscale ont, également, provoqué une diminution des rentrées fiscales, qu'il s'agisse du report de certaines échéances (notamment, en matière d'impôt sur les sociétés) ou de remboursements anticipés de crédits de TVA ou d'impôt sur les sociétés.

Graphique n° 4 : évolution mensuelle des remboursements de crédits de TVA par rapport au même mois de l'année 2019 (en %)

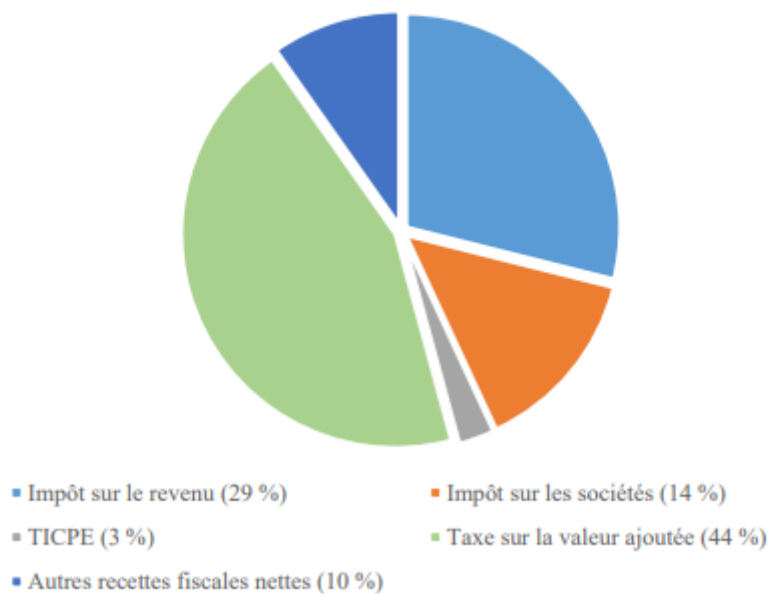


Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

B – Les différentes ressources fiscales de l’Etat

L’Etat dispose de quatre grandes recettes fiscales : par ordre d’importance, l’on trouve la TVA (1), l’impôt sur le revenu (2), l’impôt sur les sociétés (3) et la TICPE (4). Existente, également, diverses ressources fiscales (5).

Graphique n° 1 : ventilation des recettes fiscales nettes de l’État en 2020 (en %)



1 - La TVA

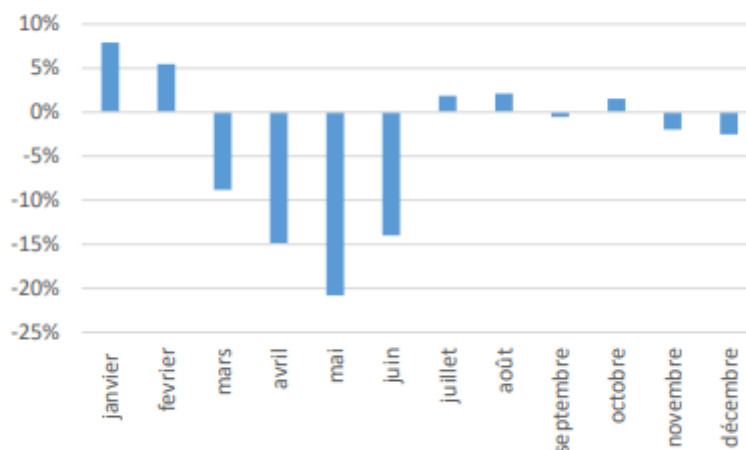
La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt sur la dépense institué en France en 1954. Cette taxe, qui s’applique, aujourd’hui, dans plus d’une trentaine de pays, est un impôt indirect proportionnel calculé sur le prix de vente hors taxes de la plupart des biens et services. Elle pèse sur les consommateurs, mais est collectée et reversée à l’Etat par les entreprises. Son mécanisme repose sur le principe du paiement fractionné : concrètement, chaque assujetti à la taxe doit, d’abord, calculer et facturer à son client une TVA, appelée TVA collectée, qui vient s’ajouter au prix de vente, puis déduire de cette TVA brute le montant de la TVA que lui ont facturé ses fournisseurs lors de ses achats, dénommée TVA déductible, et reverser, enfin, la différence au Trésor public (c’est la TVA due).

Ce mécanisme est avantageux à plus d’un titre. Il est économiquement neutre, puisque seul le consommateur final en supporte le coût. Il est, également, financièrement avantageux pour le Trésor public : celui-ci n’a pas, en effet, besoin d’attendre la vente du produit final pour encaisser la TVA, dans la mesure où les versements se font au fur et à mesure de la chaîne de production. La TVA peut, toutefois, être regardée comme un impôt injuste dans la mesure où elle est supportée de la même manière par tous les consommateurs, quel que soit leur niveau de revenu : or, la part du revenu consommé est plus importante chez les ménages modestes.

La TVA est la première recette fiscale de l’Etat : elle représente, en 2020, 44 % de ses rentrées fiscales. Son rendement a, cependant, diminué du fait de la crise sanitaire : il était de 129 Md € en 2019 et est passé à 113,8 Md € en 2020, soit un recul de 15,2 Md €. Toutefois, il convient de noter que cette baisse s’explique, également, par l’attribution d’une fraction supplémentaire de son produit à la Sécurité sociale.

Sur un plan strictement économique, cette baisse provient du recul du produit de la TVA lié aux deux confinements : la TVA est, en effet, un impôt étroitement corrélé à la conjoncture économique. Elle a, aussi, pour cause la hausse des remboursements et des dégrèvements : cette hausse s'explique par le comportement des entreprises qui ont préféré, pour des raisons de trésorerie, opter pour le remboursement de leur crédit de TVA plutôt que de le reporter sur le mois suivant, mais aussi par le choix de l'administration fiscale d'accélérer et d'alléger le traitement de ces demandes de remboursements afin de soutenir les entreprises.

Graphique n° 8 : évolution des recouvrements de TVA brute en 2020 par rapport au même mois de 2019 (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

2 - L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu a été institué en 1914 - 1917. Il s'agit d'un impôt direct qui est calculé au niveau du foyer fiscal et qui porte sur l'ensemble des revenus perçus par les personnes physiques qui le composent (salaires, revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, bénéfices industriels et commerciaux, ...). Son calcul s'effectue en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable et d'un barème progressif fixé par tranches de revenus.

Il s'agit de la deuxième recette fiscale de l'Etat. Elle représente, en 2020, 29 % de ses rentrées fiscales. Son produit a même augmenté en 2020 de 2,3 Md € par rapport à 2019 pour atteindre 74 md €, alors que, pourtant le PIB se contractait. Ce paradoxe peut s'expliquer par trois raisons. D'une part, des dispositifs de grande ampleur ont été mis en place pour soutenir les revenus des salariés (activité partielle et indemnités journalières). D'autre part, une partie des revenus soumis à l'impôt sur le revenu est peu sensible à la crise : il s'agit des revenus des agents publics ou, encore, des pensions de retraite qui sont versés quelle que soit la situation. Enfin, l'application du prélèvement à la source a, également, été un facteur de cette hausse : en effet, si la crise a pu impacter son assiette, elle n'a pu le faire sur son taux qui était calculé à partir des revenus 2018 et 2019.

3 - L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés est apparu en 1948. Il s'agit d'un impôt direct proportionnel sur les bénéfices des entreprises. Son taux était, traditionnellement, de 33,33 %. Mais, il a été décidé de le diminuer progressivement à compter des exercices ouverts au 1^{er} janvier 2017. Il passera, ainsi, à 25 % à compter des exercices ouverts au 1^{er} janvier 2022.

Cet impôt est la troisième recette fiscale de l'Etat : il en représente une part de 14 % en 2020 pour un total de 36,3 Md € en progression de 2,8 Md €. Cette hausse ne doit, toutefois, pas tromper. Elle s'explique par la suppression du CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et le

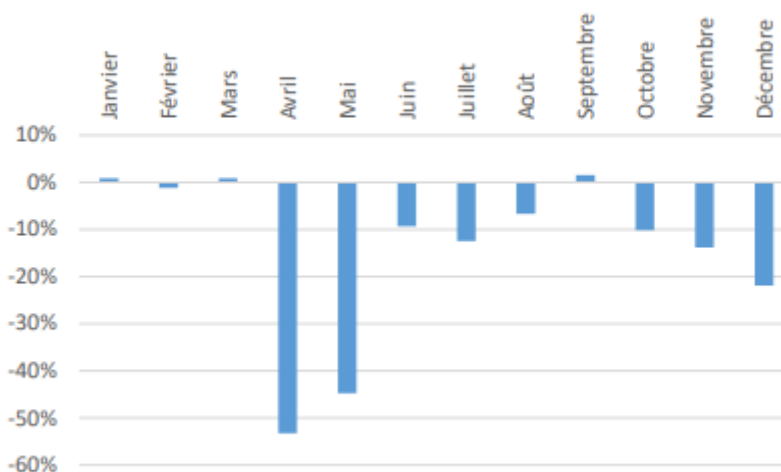
renforcement des allègements de cotisations sociales qui a élargi l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Mais, une fois neutralisé l'effet de ces mesures nouvelles, le rendement de l'impôt sur les sociétés recule, en réalité, de 9,3 Md €, soit une baisse de 27,9 % plus de quatre fois supérieure à celle du PIB.

4 - La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La TICPE correspond à l'ancienne TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers). Il s'agit d'un impôt indirect qui vient taxer les différents produits pétroliers (essence, fioul, ...) proportionnellement à leur volume ou à leur poids au moment de leur mise en circulation. Depuis 2005, une partie de son produit a été transféré aux régions et aux départements afin de financer les transferts de compétences opérés dans le cadre de la relance de la décentralisation en 2003.

Cette taxe représente 3 % des recettes fiscales de l'Etat en 2020 (alors qu'elle pèse lourdement sur les ménages et les entreprises puisqu'elle équivaut à environ les 2/3 du coût du carburant à la pompe). Le produit de la TICPE affecté au budget de l'Etat est passé de 11,3 Md € en 2019 à 6,9 Md € en 2020. Si plus de la moitié de cette baisse s'explique par les mesures nouvelles et de transferts, une fois ces mesures neutralisées, le repli est de - 18,2 %, soit un recul bien supérieur à celui du PIB. Cette chute tient au repli du produit de la taxe lié aux deux confinements et à la croissance des remboursements et des dégrèvements.

Graphique n° 10 : évolution des recouvrements de TICPE brute en 2020 par rapport au même mois de 2019 (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

5 - Les autres ressources fiscales

Elles représentent 10 % des recettes fiscales de l'Etat en 2020. Il est possible de les classer en deux catégories.

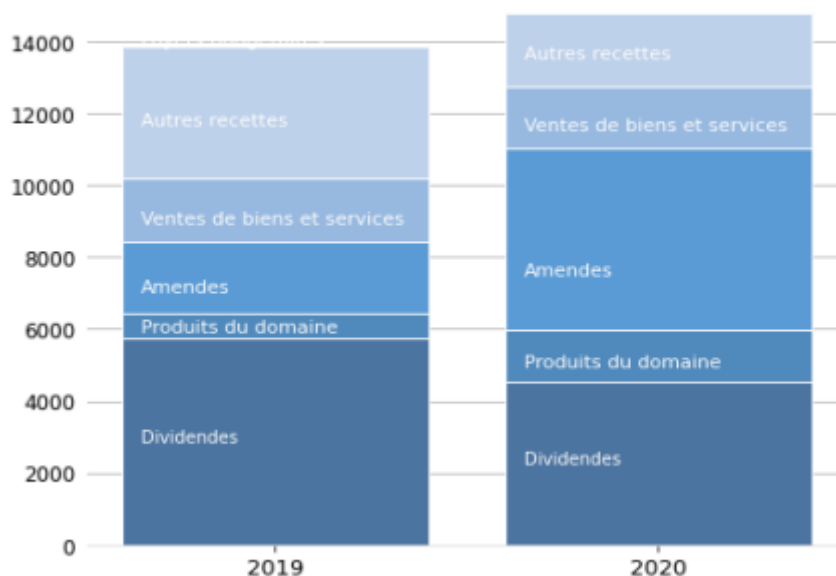
Il y a, d'abord, les impôts assis sur le capital, tels que l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui a remplacé l'ISF et qui vient frapper la détention d'un patrimoine immobilier, ou les droits de mutation à titre gratuit (donations et successions). Si le rendement de ces impôts n'a pas été nécessairement stable en 2020, ces variations sont dues à des causes autre que la crise sanitaire.

Il y a, ensuite, différentes taxes, toutes aussi modestes, mais qui ont, en revanche, fortement reculé en 2020 à la suite de la pandémie et de la contraction de l'activité (- 30,2 %). L'on peut citer : les retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ou, encore, les produits des jeux exploités par la Française des jeux.

II - LES RESSOURCES NON FISCALES DE L'ETAT

Les ressources non fiscales de l'Etat constituent des recettes secondaires du budget de l'Etat. Elles connaissent, sur le long terme, une certaine stabilité. En 2020, elles s'élèvent à 14,8 Md €, soit une hausse de 5,7 % par rapport à 2019, et représentent 5,47 % de l'ensemble des recettes de l'Etat. Leur composition est très variée.

Graphique n° 1 : exécution des recettes non fiscales (en Md€)



Certaines s'inscrivent dans le cadre du fonctionnement de l'Etat en tant qu'agent économique. Il s'agit, principalement, des dividendes versés par des entreprises dont l'Etat est actionnaire et dont le montant varie en fonction de leurs performances économiques. L'Etat encaisse, également, les produits de son domaine, tels que les redevances et loyers pour l'utilisation de son domaine public ou privé ou, encore, les produits de cessions d'éléments de son patrimoine immobilier.

Les autres sont diverses. Certaines correspondent à des produits de la vente de biens et services, tels que les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes perçus au profit de l'Union européenne et de personnes morales autres que l'Etat ou les recettes liées aux ventes d'actifs carbone et aux ventes aux enchères des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. D'autres sont liées à des remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières : intérêts des prêts à des banques et à des Etats étrangers, intérêts des autres prêts et avances consentis par l'Etat. D'autres, encore, concernent les produits des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites, tels que le produit des amendes de la circulation et du stationnement routiers et le produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence. Enfin, il existe des recettes diverses, telles que, notamment, les reversements d'entreprises gérant des procédures pour le compte de l'Etat (Natixis, Coface), le prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations et les produits issus de la rémunération de la garantie de l'Etat.

Même si le niveau des ressources non fiscales reste globalement stable, les montants relatifs à chaque catégorie de recettes peuvent fluctuer sensiblement d'une année sur l'autre. Le produit des participations est, par exemple, très corrélé aux évolutions de la conjoncture économique. Ainsi, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, les dividendes des entreprises se sont effondrés, passant

de 1,7 Md € en 2019 à 0,4 Md € en 2020 : en effet, seules 21 entreprises, contre 47 en 2019, ont payé en numéraire des dividendes à l'État parmi lesquelles Orange (214 M €), Naval Group (76 M €) et la Française des jeux (18 M €). Autres exemples, les remboursements et intérêts des prêts consentis par l'État peuvent faire l'objet de renégociations, une amende record dans le domaine de la concurrence peut faire significativement varier le produit des amendes et sanctions (comme celle prononcée en 2019 contre Apple et encaissée en 2020). Certaines années sont, par ailleurs, marquées par des événements exceptionnels, comme la vente des fréquences 5G aux quatre opérateurs télécoms français en 2020 qui a impacté favorablement les produits du domaine de l'État.