

3. Du déficit public pour soutenir le pouvoir d'achat et la croissance en 2019

La baisse du déficit public français n'a pas connu de pause entre 2010 et 2017 : il est ainsi passé de 7,2 points de PIB en 2009 à 2,5 points en 2018. Cette réduction s'explique en partie par la relative amélioration de l'activité mais surtout par un ajustement structurel conséquent, proche de 4 points de PIB sur la période. La baisse du déficit sera interrompue en 2019, le faisant repasser au-dessus du seuil des 3 % pour atteindre 3,1 % de PIB (après 2,5 % en 2018). La hausse ne serait que temporaire et essentiellement liée au double effet comptable de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeurs. Le retour de la consolidation budgétaire et la dissipation des effets ponctuels de la bascule du CICE feront baisser fortement le déficit à partir de 2020. Il devrait s'établir à 2,0 % de PIB en 2020 et à 1,6 % en 2021, son niveau le plus bas depuis vingt ans. Dans ce contexte, la dette publique au sens de Maastricht devrait engager sa décrue à partir de 2020 (tableau 10). Compte tenu de nos hypothèses macroéconomiques, la dette publique s'établirait à 99,0 % du PIB en 2019 (après 98,4 % de PIB en 2018), 98,9 % en 2020 et 98 % en 2021.

Les agrégats de finances publiques de 2019 seront marqués par la transformation de 6 points de CICE en baisse de cotisations sociales employeurs. En raison des règles de la comptabilité nationale, les créances de CICE générées en 2018 seront intégrées dans le déficit de l'année 2019, tout comme les baisses immédiates de cotisations sociales. Le double effet comptable de la bascule CICE a un impact de 0,9 point de PIB, expliquant l'essentiel de la hausse du déficit. *A contrario*, la fin des remboursements de la taxe sur les dividendes de 3 % – invalidée par le Conseil constitutionnel – permettra de limiter la dépense publique ponctuellement en 2019 de 0,2 point de PIB. Au total, les *one-off* dégraderont le solde public de 0,7 point. Au-delà de ces effets temporaires, l'impulsion budgétaire sera positive (de

Tableau 10. Principaux agrégats de finances publiques

En % du PIB	2018	2019	2020	2021
Solde public	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6
Dépenses publiques (DP, en % du PIB)	56,0	55,4	54,1	53,6
Dépenses publiques hors crédits d'impôts restituables (en % du PIB)	54,3	53,9	53,4	52,9
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros courants)	1,3	1,7	1,6	1,7
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros constants)	0,4	0,7	0,5	0,2
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	45,0	44,0	44,4	44,1
Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)	98,4	99,0	98,9	98,0

Sources : Insee, LFI 2019 ; prévisions OFCE 2019-2021.

+0,2 point de PIB). Ceci s'explique essentiellement par les mesures de pouvoir d'achat décidées au mois de décembre pour répondre à la crise des « gilets jaunes ». Avec une croissance attendue supérieure à celle du PIB potentiel, la hausse du déficit sera limitée par l'amélioration de la composante conjoncturelle du solde (de +0,2 point de PIB). Enfin, les composantes non discrétionnaires, incluant notamment la charge d'intérêts, vont contribuer à l'amélioration du solde à hauteur de 0,1 point de PIB³³ (tableau 11).

Le déficit public diminuera fortement en 2020 pour atteindre 2 % du PIB. Une part conséquente de la baisse s'explique par la dissipation progressive des *one-off* liés à la transformation du CICE (+0,4 point de PIB) mais d'autres facteurs seront aussi à l'œuvre. D'une part, une consolidation budgétaire de 0,2 point de PIB est attendue et d'autre part, le solde conjoncturel devrait s'améliorer de 0,1 point. Enfin, les composantes non discrétionnaires devraient aussi contribuer à la baisse du déficit (0,4 point) en lien avec la baisse de la charge d'intérêts et la dynamique anticipée de paiement des créances de CICE passées. En 2021, la baisse attendue du déficit de 0,4 point s'explique uniquement par un ajustement budgétaire de 0,4 point.

Au cours des trois prochaines années la consolidation budgétaire sera modeste en France (0,4 point de PIB cumulé), alors que le respect

33. Ces composantes intègrent notamment le décalage temporel existant entre le décaissement par l'État du CICE et le moment où la créance est déclarée par les entreprises et la fin des remboursements de la taxe de 3 % sur les dividendes.

strict des règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance impliquerait plutôt un ajustement structurel de plus de 0,5 point de PIB structurel par an. En outre, la mise en place d'une impulsion budgétaire positive (c'est-à-dire un ajustement structurel négatif) en 2019, bien que faible, peut s'avérer en décalage significatif avec les règles de la gouvernance budgétaire européenne. Toutefois, il ne semble pas probable que la France soit contrainte de modifier sa politique budgétaire à court terme. En tout cas il ne pourra pas y avoir de déclenchement d'une nouvelle procédure jusqu'à la notification du déficit de l'année 2019 qui aura lieu au printemps 2020. La trajectoire de politique budgétaire ici présentée ne tient pas compte d'aucune décision ou annonce faite pour répondre à l'issue du « Grand Débat National ».

Tableau 11. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB	2018	2019	2020	2021
Solde public	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,3	-0,6	1,1	0,4
Variation du taux de PO (A)	-0,2	-1,0	0,3	-0,1
<i>dont mesures nouvelles sur les PO (A1)</i>	-0,2	-0,3	-0,1	-0,2
<i>dont impact ponctuel des one-off (contribution exceptionnelle à l'IS, bascule du CICE et contentieux) (A2)</i>	-0,2	-0,9	0,4	
<i>dont modification de champ (France Compétences)</i>		0,2		
<i>dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A3)</i>	0,2	0,0	0,0	0,0
Gains dus à l'écart entre croissance dépenses publiques hors crédits d'impôts et PIB potentiel (B)	0,4	0,2	0,4	0,5
<i>dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)</i>	0,4	0,1	0,3	0,5
<i>dont effet des one-off (recapitalisation AREVA SA et remboursement taxe sur les dividendes) (B2)</i>		0,2		
<i>dont modification de champ (France Compétences)</i>		-0,2		
<i>dont charges d'intérêts sur la dette publique (B3)</i>	0,0	0,0	0,1	0,0
Variation solde conjoncturel (C)	0,2	0,2	0,1	0,0
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	0,1	-0,1	0,0	0,0
Clé de répartition crédits d'impôts recouvrables (E)	-0,3	0,1	0,3	0,0
Variation solde structurel (F=A1+A3+B1+B3+D+E)	0,2	-0,3	0,5	0,4
Variation solde structurel primaire (G=F-B3)	0,2	-0,2	0,4	0,4
Effort structurel (H=A1+B1)	0,2	-0,2	0,2	0,4

Sources : Insee, PLF 2019, prévisions OFCE 2019-2021.

2019 : l'année du rééquilibrage de la fiscalité en faveur des ménages...

Les choix fiscaux du budget 2018 ont été marqués par la réduction de la fiscalité du capital et la baisse de la fiscalité sur les entreprises entamée sous François Hollande. Hors fiscalité du capital, les autres prélèvements nets sur les ménages se sont accrus. En particulier, les mesures fiscales visant à redonner du pouvoir d'achat aux ménages n'ont pas suffi à compenser la hausse de la fiscalité indirecte et de la CSG³⁴. Le budget 2019 permettra de rééquilibrer la situation. En 2019, le taux de prélèvements obligatoires (PO) diminuera de 1 point de PIB.

La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales contribue grandement à cette évolution. Si l'on suit les règles de la comptabilité nationale, les créances de CICE générées en 2018 diminueront les PO de l'année 2019, tout comme les baisses immédiates décidées de cotisations. Cette mesure aura un donc impact ponctuel de 0,9 point de PIB sur le taux de PO. A contrario, la création de France Compétences³⁵ augmentera le périmètre des administrations publiques (APU). Si cette opération est neutre sur les obligations des entreprises et sur le solde public, elle augmentera de 4,8 milliards d'euros à la fois les recettes et les dépenses des APU. Hors ces deux effets ponctuels, une baisse de la fiscalité est attendue pour 2019 de 9,0 milliards d'euros, soit 0,4 point de PIB.

En 2019, les ménages bénéficieront notamment de la matérialisation des effets pleins des baisses de cotisations salariales en 2019 par rapport à 2018 pour 4,0 milliards d'euros (-0,2 point de PIB), la poursuite de l'exonération de taxe d'habitation pour 3,8 milliards (-0,2 point) et des exonérations de cotisations sociales salariées et de fiscalité sur les heures supplémentaires pour 3,0 milliards (-0,2 point). Le rétablissement de la CSG à 6,6 % pour certains titulaires de revenus de remplacement diminuerait les PO des ménages de 1,6 milliard (-0,1 pt de PIB). En outre, les ménages bénéficieront de la montée en charge du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) pour un montant de 0,8 milliard d'euros pour chacune de ces deux mesures. Ces baisses seront partiellement compensées par la transformation du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime et son recen-

34. Pour plus de détails, voir Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », *OFCE Policy brief*, 30, 15 janvier 2018.

35. Institution publique créée par la Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. France compétences se substitue au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

trage vers les ménages modestes (1,1 milliard) et de l'augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation de l'Agirc-Arcco (1,1 milliard). Au total, les PO directs des ménages diminueront de 11 milliards d'euros (tableau 12). La baisse de la fiscalité directe sera partiellement compensée par la hausse de la fiscalité du tabac pour 0,5 milliard.

Tableau 12. Détail des mesures de prélèvements obligatoires en 2019

	Milliards d'euros	En pts de PIB
Mesures de fiscalité directe affectant le pouvoir d'achat des ménages	-11,0	-0,5
Bascule complète CS/CSG	-4,0	-0,2
Taxe d'habitation	-3,8	-0,2
Exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires	-3,0	-0,1
Rétablissement de la CSG à 6,6 % pour certains retraités modestes	-1,6	-0,1
Prélèvement forfaitaire unique	-0,8	0,0
Prolongation et recentrage du CITE	1,1	0,0
Agirc-Arcco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation	1,1	0,0
Mesures fiscales entreprises	-18,4	-0,8
Bascule CICE / cotisations sociales	-20,0	-0,8
Baisse du taux d'IS	-0,8	0,0
CICE (montée en charge, baisse du taux)	-0,4	0,0
Mesures d'intégration fiscale (dont niche Copé)	0,4	0,0
Taxe GAFA	0,4	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arcco	0,7	0,0
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	1,3	0,1
Fiscalité sur le tabac	0,5	0,0
Autres	0,8	0,0
Contentieux	-0,9	0,0
Total – hors mesure de périmètre France Compétences	-29,0	-1,2
Total – hors mesure de périmètre France Compétences ni bascule CICE	-9,0	-0,4
Total – y compris mesure de périmètre France Compétences	-24,2	-1,0

Sources : PStab 2019-2022, calculs OFCE.

En écartant l'effet du *one-off* de la transformation du CICE, la fiscalité reposant sur les entreprises augmentera en 2019 de 1,6 milliard euros. Les entreprises bénéficieront de la baisse du taux d'IS pour 0,8 milliard, de la montée en charge du CICE (0,4 milliard) et d'autres mesures pour un montant de 0,2 milliard (dont notamment l'amortissement accéléré des logiciels). En revanche, les mesures du financement du PIC augmenteront les prélèvements des entreprises

(+1,3 milliard), tout comme la montée des taux de cotisation Agirc-Arrco (+0,7 milliard) et la taxe GAFA et les mesures d'intégration fiscale – incluant la « niche Copé » – augmenteront chacune les PO de 0,4 milliard. Au final, sans compter l'impact double ponctuel de la transformation du CICE, l'année 2019 constituera une pause dans la baisse de la fiscalité des entreprises engagée en 2014. En revanche, si on intègre l'effet double de la transformation du CICE en cotisations sociales, les nouvelles mesures en PO diminuent la fiscalité des entreprises de 18,4 milliards d'euros en 2019.

... mais dont le pouvoir d'achat sera affecté par les efforts prévus pour réduire la dépense publique

En 2019, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera de 1,9 % en valeur et de 1,0 % en volume déflaté par le prix du PIB (après 0,4 % en 2018). Malgré les nouvelles dépenses décidées pour faire face à la crise des « gilets jaunes », les efforts structurels sur la dépense publique primaire de 2019 seront toujours présents mais à un rythme moindre qu'en 2018 (0,1 point de PIB en 2019 après 0,4 point en 2018). Si l'effort sur la dépense primaire sera limité, la charge d'intérêts payés par les administrations publiques devrait diminuer, à la faveur de taux d'intérêts à un niveau historiquement bas (au 29 mars 2019 le rendement des obligations d'Etat à 10 ans s'établissait à 0,3 %), et contribuer à la réduction de la dépense publique. Dans ce contexte, le ratio de la dépense publique au PIB poursuivra sa baisse pour atteindre 55,4 % (53,9 % hors crédits d'impôts restituables³⁶), un niveau plus faible que celui de 2009 mais toujours supérieur à celui de l'avant-crise, en 2008.

La dépense en valeur des administrations centrales (hors transferts entre APU) sera particulièrement sollicitée pour participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Selon le Programme de stabilité 2018-2022 la dépense de l'État devrait progresser de 1 % en valeur en 2019 (soit 0,1 % en volume), bien en dessous de la croissance du PIB potentiel nominal. En valeur absolue, la dépense de l'État augmentera pour certaines missions : les dépenses régaliennes telles que la Défense », la Sécurité intérieure et la Justice, les missions de l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur et la recherche et celles en lien avec les revalorisations de l'AAH et de la prime d'activité ; la mission « Solidarités,

36. En excluant la création de France Compétences, la dépense publique attendrait 55,2 % du PIB.

insertion et égalité des chances » va voir ses crédits fortement relevés. En revanche, les dépenses de l'État seront amputées fortement dans les missions « Cohésion des territoires » et « Travail et emploi ». Ceci traduit les effets budgétaires des réformes de la politique du logement et la forte baisse du stock de contrats aidés. La modération de l'évolution de l'ensemble des missions s'explique par les efforts réalisés sur la masse salariale de l'État. D'une part, 4 164 postes seraient supprimés dans le champ des administrations centrales et d'autre part, les évolutions salariales seront modérées par le gel du point d'indice de la fonction publique.

Les administrations de Sécurité sociale seront peu sollicitées pour participer aux économies de dépenses en 2019. Selon le Programme de stabilité, leurs dépenses en valeur devraient augmenter de +2,0 %, soit +1,1 % en volume (déflaté par le prix du PIB), un rythme quasi-identique à celui du PIB potentiel. La revalorisation de certaines prestations sociales, en particulier des pensions de retraite, en-dessous de l'inflation, permettront de contenir leurs dépenses. L'essentiel des prestations sociales (retraite, allocations familiales, prestations d'invalidité, prestations AT-MP, APL) seront revalorisées de 0,3 % alors que le gouvernement prévoyait dans le PLF 2019 une inflation hors tabac de 1,6 %. Sous cette hypothèse, les administrations de Sécurité sociale économiseraient de l'ordre de 2,4 milliards en 2019. Par ailleurs, le gouvernement a fixé un Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) à 2,5 % pour l'année 2019. Par rapport au tendanciel en valeur de +4,5 %, ceci permettrait de réaliser 3,8 milliards d'euros d'économies en 2019³⁷. Toutefois, cette évolution implique une légère hausse de la part de ces dépenses dans le PIB structurel, suggérant plutôt l'absence d'économies sur ce champ selon le mode de calcul se référant à la trajectoire du PIB potentiel.

Enfin, la dépense des collectivités territoriales serait moins contrainte en 2019. Selon le Programme de stabilité, la dépense des collectivités territoriales augmentera en 2019, à un rythme légèrement supérieur à celui observé en 2018 (+2,7 % après +2,4 % en 2018). Ce chiffre global masque des différences de dynamique entre les dépenses en fonction de leur finalité. Comme en 2018, les administrations

37. Ces économies proviendraient d'une réforme de la structuration des soins (0,9 milliard d'économies), de l'amélioration de la pertinence des soins (0,9 milliard) et de la baisse des tarifs des produits de santé – notamment des médicaments – (1,4 milliard) et d'autres mesures pour 0,6 milliard supplémentaire.

locales feront un important effort sur leur dépense de fonctionnement. Hors investissement local, la dépense locale devrait augmenter de +1,2 % en 2019 après +0,9 % en 2018. Ces progressions, inférieures à l'inflation, suggèrent que la démarche de contractualisation des dépenses entre les plus grandes collectivités locales et l'État aurait réussi à contenir la dépense courante locale. A contrario, l'investissement local sera dynamique en 2019 (+4,9 % après +6,4 % selon le PStab 2019) expliquant l'absence d'effort budgétaire sur ce secteur en lien avec le cycle électoral communal. La faible progression de la dépense locale courante peut aussi s'expliquer par un contexte où les finances publiques locales risquent de perdre en autonomie avec la réforme de la taxe d'habitation qui devrait aboutir à sa suppression totale d'ici la fin de la législature.

Au total, malgré des nouvelles dépenses pour un montant de 2,3 milliards d'euros, annoncées pour faire face à la crise des « gilets jaunes », un effort d'économies sera réalisé en 2019 sur la dépense publique. L'essentiel des économies réalisées seront faites sur des postes affectant directement le pouvoir d'achat des ménages : désindexation d'un certain nombre de prestations sociales (-3,5 milliards), réforme du mode de calcul des APL et leur sous-indexation (-1,2 milliard) ou indirectement : baisse des contrats aidés ou la maîtrise de la masse salariale publique. Les dernières annonces de revalorisation de la Prime d'activité de 90 euros au niveau du SMIC (+2,6 milliards) et les nouvelles mesures d'accompagnement pour la transition écologique (+0,7 milliard) atténuent l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, si la politique fiscale opérera un rééquilibrage en faveur des ménages, les économies réalisées sur les dépenses ne sont pas sans conséquence sur leur pouvoir d'achat.

La baisse de la fiscalité se poursuivra en 2020 et en 2021

Il reste difficile de se projeter au-delà du budget 2019. Les incertitudes sont nombreuses en ce qui concerne certaines mesures fiscales phares du programme de la majorité. En particulier, les mesures prises à l'issue du « Grand Débat National » peuvent modifier la trajectoire de finances publiques. Le scénario 2020-2021 ici présenté inclut une trajectoire de suppression de la taxe d'habitation à horizon 2022 et l'arrêt définitif des hausses de la taxe carbone. Malgré ces incertitudes, dans l'ensemble, la politique budgétaire annoncée pour 2020-2021 devrait être dans la continuité de celle mise en œuvre depuis 2014. Des

baisses de PO seront mises en œuvre (-0,1 point de PIB en 2020 et -0,2 point en 2021) qui devraient être plus que compensées par un effort sur les dépenses publiques (de 0,3 point de PIB en 2020 et de 0,5 point de PIB en 2021). Cette politique permettrait ainsi de réduire le déficit public structurel et d'alléger le poids de la fiscalité.

En 2020, comme en 2019, la politique de baisse de fiscalité devrait rester orientée en faveur des ménages. Au total, les PO reposant sur les ménages diminueraient de 3,1 milliards d'euros. En particulier, ils devraient bénéficier de la troisième tranche de baisse de la taxe d'habitation (TH) pour aboutir à l'exonération de TH pour 80 % des foyers, engagée lors de la campagne électorale (-3,1 milliards d'euros) et des effets pleins de la défiscalisation des heures supplémentaires (-0,8 milliard). Dans la continuité des mesures prises au cours des deux premières années de la législature, les baisses des impôts directs pesant sur les ménages seront partiellement compensées par des hausses de fiscalité indirecte. Nous attendons une hausse de la fiscalité sur le tabac de 0,6 milliard. En outre, la fiscalité des entreprises sera elle aussi

Tableau 13. Détail des mesures de prélèvements obligatoires en 2020

	Milliards d'euros	En pts de PIB
Mesures de fiscalité directe affectant le pouvoir d'achat des ménages	-3,7	-0,1
Taxe d'habitation	-3,1	-0,1
Exonération fiscale et de cotisations sociales des heures supplémentaires	-0,8	0,0
Bascule complète CS/CSG	-0,3	0,0
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation	-0,1	0,0
Rétablissement de la CSG à 6,6 % pour certains retraités modestes	0,1	0,0
Prolongation et recentrage du CITE	0,1	0,0
Prélèvement forfaitaire unique	0,4	0,0
Mesures fiscales entreprises	-2,3	-0,1
Baisse du taux d'IS	-3,2	-0,1
Taxe GAFA	0,1	0,0
Mesures d'intégration fiscale (dont niche Copé)	0,2	0,0
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	0,6	0,0
Fiscalité sur le tabac	0,6	0,0
Autres	-0,2	0,0
Total	-5,6	-0,2
Effet temporaire de la bascule CICE	13,1	0,5
Total - y compris effet temporaire de la bascule CICE	7,5	0,3

Sources : PStab 2019-2022, calculs OFCE.

allégée en 2020 – reprenant la dynamique engagée depuis le lancement de la politique de l'offre en 2014 – de 2,4 milliards d'euros (0,1 point de PIB) en lien notamment avec la poursuite de la baisse du taux d'IS (tableau 13).

Dans l'attente des conclusions du « Grand Débat National », peu d'informations sont disponibles sur la politique fiscale qui sera mise en œuvre en 2021. Néanmoins, l'orientation resterait celle de la poursuite de la baisse des PO, pour un montant prévu de l'ordre de 4,3 milliards d'euros (-0,2 point de PIB). Parmi les deux grandes mesures annoncées, l'une bénéficie aux ménages et l'autre aux entreprises. Le pouvoir d'achat des ménages sera soutenu par la suppression progressive de la taxe d'habitation (0,1 point de PIB) tandis que les marges des entreprises seraient soutenues par la poursuite de la baisse du taux normal d'IS vers 25 % (0,1 point de PIB).

2020-2021 : un effort budgétaire sur la dépense publique facilité par la faiblesse des taux d'intérêt

Pour atteindre les objectifs affichés d'ajustement structurel tout en poursuivant la baisse de la fiscalité, le gouvernement doit réaliser des économies budgétaires sur la dépense publique conséquentes (graphique 37). En volume, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera de +0,6 % en 2020 et restera quasiment stable en 2021 (+0,2 % prévu). Ceci constitue un effort d'économie en dépenses primaires de 0,3 point de PIB en 2020 et de 0,5 point en 2021. La quasi-stabilité en volume prévue pour 2021 constitue un effort d'économies d'une ampleur historique et représenterait la deuxième plus faible progression en volume de la dépense primaire des APU depuis 1960.

Certaines mesures d'économies de dépenses publiques primaires pour 2020 sont à présent connues. La sous-indexation de certaines prestations sociales devrait générer 3,4 milliards d'économies supplémentaires. Par ailleurs, un Ondam en valeur à 2,3 %, soit +1,2 % en volume déflaté par le prix du PIB, devrait se traduire par 0,4 milliard d'économies. La dépense de fonctionnement locale en valeur devrait toujours évoluer à un rythme de +1,2 % en valeur (+0,1 % en volume), ce qui constitue un effort structurel conséquent de l'ordre de 2,3 milliards. Le total des mesures d'économies connues pour 2020 sont proches de l'objectif affiché de 0,3 point de PIB affiché par le

gouvernement. Toutefois, il est vraisemblable que le quasi-gel de certaines prestations sociales soit abandonné ou atténué pour 2020 à l'issue du « Grand Débat National ». En outre, certaines hausses de dépenses sont aussi déjà engagées : elles concernent notamment la poursuite de la hausse de l'AAH et la hausse de certaines dépenses régaliennes notamment dans la défense.

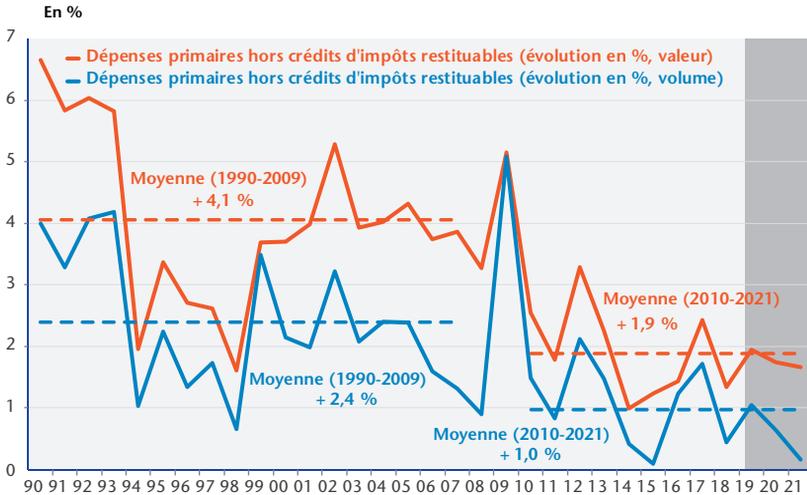
À ce jour il y a très peu d'informations concernant la composition des économies en dépenses publiques primaires pour 2021, annoncées d'une ampleur historique. Ainsi, un important montant d'économies budgétaires reste à trouver pour 2020-2021. La masse salariale publique sera certainement un levier important. Elle devrait rester contenue en 2020 avec le maintien du gel du point d'indice de la fonction publique, mais l'ampleur exacte de l'effort sur ce poste de dépense reste inconnue. En outre, si les objectifs de réduction du nombre de fonctionnaires engagés pendant la campagne électorale sont tenus, 38 000 postes seraient supprimés par an entre 2020 et 2022. Enfin, l'investissement des collectivités locales pourrait aussi contribuer aux économies budgétaires. Celui-ci devrait ralentir, voire diminuer, contrastant avec le dynamisme de 2018-2019, en lien avec le cycle électoral communal.

Néanmoins, les perspectives de taux d'intérêt durablement bas faciliteront le mouvement de réduction des déficits, en limitant le montant d'économies en dépenses primaires. Le rendement des obligations souveraines françaises à 10 ans s'établit fin-mars 2019 à 0,3 %. Le gouvernement, de façon prudente, attend une montée progressive de ce taux et anticipe un taux des OAT à 10 ans de 1,25 % en décembre 2019, puis 2 % en décembre 2020 et 2,75 % en décembre 2021, sur la base d'une hypothèse de relèvement des taux directeurs de la BCE à partir de 2020. Dans ce contexte, la charge d'intérêts diminuerait de 0,2 point de PIB à horizon 2020 pour ensuite reprendre 0,1 point en 2021, sans retrouver son niveau de 2018. Au regard des taux longs durablement bas, l'impact sur les comptes publics peut être plus important, d'autant plus si la BCE retarde la normalisation de sa politique monétaire dans un contexte où l'inflation tarde à retrouver sa valeur cible.

Si les objectifs sur la dépense publique sont tenus, l'ajustement structurel attendu pour 2020 et 2021 sera plus proche de ce que la gouvernance budgétaire européenne préconise comme référence : il serait proche de 0,2 point de PIB en 2020 (0,4 point si l'on intègre la baisse de la charge d'intérêts) et de 0,4 point de PIB en 2021 (0,3 point

si l'on intègre la faible augmentation de la charge d'intérêt anticipée). Toutefois, un ajustement cumulé de 0,7 point reste sensiblement inférieur à l'ajustement annuel requis dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance (qui serait de 0,6 point de PIB par an).

Graphique 37. Évolution annuelle de la dépense publique primaire hors crédits d'impôts



Sources : Insee, prévisions OFCE.

Les mesures de pouvoir d'achat au soutien de l'activité en 2019

Pour évaluer l'impact de la politique budgétaire sur la croissance, il est nécessaire d'entrer dans le détail des mesures³⁸. L'hétérogénéité des effets de multiplicateurs de chaque mesure et la dynamique propre des effets de chaque type de mesure³⁹ font que la composition et la temporalité de la politique budgétaire mise en œuvre jouent un rôle premier pour expliquer son impact sur la croissance.

En 2019, la totalité des mesures en prélèvements obligatoires (PO) augmenterait la croissance du PIB de +0,5 point en 2019. Ceci s'explique essentiellement par les mesures touchant au pouvoir d'achat des ménages. Avec la mise en place des mesures issues de la Loi des

38. R. Sampognaro, 2018, « Les effets de la politique budgétaire depuis 2008 dans six économies avancées », *Revue de l'OFCE*, 155.

39. Voir J. Creel, É. Heyer et M. Plane, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 176, pages 61-88.

mesures d'urgence économique et sociale, les mesures en direction des ménages, y compris la fiscalité écologique, soutiendraient la croissance à hauteur de 0,5 point de PIB en 2019, et ce malgré la hausse des prix du tabac. Les baisses de fiscalité décidées pour répondre à la crise des « gilets jaunes » conduiraient à elles seules à améliorer la croissance de 0,3 point de PIB en 2019. A contrario, l'effort structurel sur la dépense publique réduirait la croissance de 0,1 point de PIB, principalement sous l'effet des économies sur la masse salariale non marchande, la réduction du budget du logement social et de la désindexation de la plupart des prestations. La forte revalorisation de la Prime d'activité à la suite de la crise des « gilets jaunes » ne suffira pas à inverser ce résultat. Enfin, la montée en charge des mesures passées contribuerait encore favorablement à la croissance du PIB en 2019 (+0,1 point). Au total, la politique budgétaire nationale contribuerait au PIB à hauteur de 0,5 point de PIB en 2019 (tableau 14), expliquant en grande partie la résilience de l'activité française.

En 2020 et en 2021, la politique budgétaire cesserait de soutenir la croissance du PIB. Les mesures passées n'apporteraient plus de soutien à l'activité à partir de 2020 tandis que les mesures contemporaines pénaliseraient la demande, en lien avec un important effort sur la dépense publique primaire, avec une part non négligeable attendue sur des prestations sociales ayant un impact direct sur le pouvoir d'achat des ménages, même si cela peut changer à l'issue du « Grand Débat National ». Ainsi, en 2020 et en 2021, la croissance serait amputée de 0,2 point en lien avec la politique budgétaire.

Tableau 14. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur la croissance du PIB

En points de PIB		
	Milliards d'euros	En pts de PIB
Mesures en PO (loi de finances 2018 et 2019, loi d'urgence économiques et sociales)	-0,1	+0,5
Dépenses publiques structurelles	-0,2	-0,1
Mesures passées (avant loi de finances 2018)	+0,2	+0,1
TOTAL	+0,0	+0,5
<i>dont mesures d'urgence</i>	<i>+0,0</i>	<i>+0,3</i>

Sources : Loi de finances 2018-2019, Loi d'urgence économiques et sociales, PStab 2018-2022, calculs OFCE.

I. Résumé des prévisions pour l'économie française

Moyenne annuelle, en %

	2018	2019	2020	2021
En % de variation aux prix chaînés :				
PIB	1,6	1,5	1,4	1,2
Importations	1,3	3,1	1,9	1,8
Dépenses de consommation des ménages	0,8	1,6	1,6	1,3
FBCF totale, dont :	2,9	2,2	1,8	1,5
Sociétés non-financières	3,9	3,0	1,9	1,1
Ménages	1,8	-0,2	0,6	1,1
Administrations publiques	0,9	2,7	3,2	3,2
Exportations	3,3	3,1	1,7	1,9
Contribution des stocks à la croissance, en %	-0,4	0,0	0,1	0,0
Demande intérieure hors stocks	1,4	1,6	1,4	1,2
Compte des ménages, en termes réels %				
Salaires bruts	1,3	1,6	1,1	1,2
Salaires nets	3,0	2,2	1,2	1,2
Prestations sociales	1,9	2,6	1,3	1,3
Prélèvements sociaux et fiscaux	9,6	-0,8	0,2	0,4
Revenu disponible	1,0	2,5	1,1	1,1
Taux d'épargne, en % du RDB	14,4	15,1	14,7	14,5
Déflateur de la consommation				
En glissement %	1,7	1,2	1,4	1,6
En moyenne %	1,7	1,1	1,3	1,5
Compte des sociétés non-financières, en %				
Taux de marge	31,8	33,0	31,7	31,7
Taux d'épargne	22,6	23,2	21,7	21,4
Taux d'investissement (en volume)	22,8	23,1	23,2	23,2
Taux d'autofinancement (hors stock)	94,4	96,3	91,0	89,8
Compte des administrations				
Taux de prélèvement obligatoire, en % du PIB	45,0	43,9	44,3	44,1
Solde public au sens de Maastricht, % du PIB	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6
Emploi salarié, en moyenne annuelle, en %	1,0	0,4	0,4	0,3
Emploi total, en moyenne annuelle, en %	1,0	0,4	0,4	0,4
Chômage BIT, en millions	2,702	2,614	2,567	2,530
Taux de chômage BIT moyen, en %	9,1	8,7	8,6	8,4
Taux de change \$/€	1,2	1,1	1,2	1,3
Taux d'intérêt à court terme ¹	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Taux d'intérêt à long terme ²	0,8	0,6	0,8	0,8

1. Taux PIBOR puis EURIBOR à trois mois.

3. Taux des OAT à 10 ans.

Sources : INSEE, comptes trimestriels, prévisions OFCE e-mod.fr 2019-2021, avril 2019.

II. France. Ressources et emplois en biens et services, aux prix chaînés

	Niveau (prix chaînés)	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %					
		2014	2018				2019				2020				2017	2018	2019	2020	2021
			T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4					
PIB	2151	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2,3	1,6	1,5	1,4	1,2	
Importations	663	-0,7	0,7	-0,2	1,3	0,9	0,9	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	4,1	1,3	3,1	1,9	1,8	
Dépenses de consommation des ménages	1124	0,3	-0,1	0,4	0,0	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	1,1	0,8	1,6	1,6	1,3	
Dépenses de conso; des administrations	409	0,1	0,3	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,4	1,1	1,0	0,7	0,7	
FBCF totale, dont :	470	0,1	0,8	1,0	0,3	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	4,7	2,9	2,2	1,8	1,5	
sociétés non financières	258	0,1	1,3	1,7	0,3	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	4,4	3,9	3,0	1,9	1,1	
sociétés financières	18	0,0	0,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,5	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	16,3	3,8	2,0	1,8	1,5	
ménages	110	0,4	0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	5,6	1,8	-0,2	0,6	1,1	
administrations publiques	80	0,0	0,5	0,0	1,0	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,6	0,9	2,7	3,2	3,2	
ISBLSM	4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	1,3	1,8	1,9	1,5	1,5	
Exportations	639	-0,6	0,3	0,6	2,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	4,7	3,3	3,1	1,7	1,9	
Contribution :																			
demande intérieure hors stocks		0,2	0,2	0,5	0,2	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2,0	1,4	1,6	1,4	1,2	
variations de stocks		0,0	0,1	-0,5	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,4	0,0	0,1	0,0	
solde extérieur		0,0	-0,1	0,3	0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,6	-0,1	-0,1	0,0	

Sources : INSEE, comptes trimestriels, prévision OFCE e-mod.fr 2019-2021, avril 2019.

III. Déflateur de la consommation et taux de salaire horaire

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %				
	2018				2019				2020				2017	2018	2019	2020	2021
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4					
Déflateur de la consommation	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	1,3	1,7	1,1	1,3	1,5
Salaire horaire moyen brut	0,5	0,6	0,4	0,5	1,5	-0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	1,4	1,8	2,5	2,2	2,3

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.

IV. Emploi et productivité par salarié

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %					
	2018				2019				2020				2017	2018	2019	2020	2021	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4						
Branches principalement marchandes																		
Effectifs	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,8	1,6	0,8	0,7	0,7	
Productivité par salarié	-0,2	-0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,3	1,0	0,9	0,6	

Sources : INSEE, comptes trimestriels, prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.

V. Éléments du compte des ménages

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %				
	2018				2019				2020				2017	2018	2019	2020	2021
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4					
Masse salariale brute (1)	0,3	0,3	0,2	0,4	1,2	-0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	1,8	1,3	1,6	1,1	1,2
Masse salariale nette (1)	1,6	0,5	0,2	0,9	1,2	-0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	1,8	3,0	2,2	1,2	1,2
Prestations sociales (1)	0,4	0,5	0,5	0,8	1,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	1,9	1,9	2,6	1,3	1,3
Revenu disponible réel (1)	-0,6	0,8	0,3	1,1	0,9	0,0	0,5	0,5	-0,2	0,3	0,4	0,8	1,4	1,0	2,5	1,1	1,1
Taux d'épargne en % du RDB	13,6	14,4	14,3	15,2	15,5	15,0	14,9	15,0	14,6	14,6	14,6	15,0	14,2	14,4	15,1	14,7	14,5
Taux d'épargne en logement	8,8	8,8	8,8	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,7	8,8	8,5	8,5	8,3
Taux d'épargne financière	3,4	4,1	4,0	5,1	5,5	4,9	4,9	5,0	4,5	4,6	4,6	5,1	4,4	4,2	5,1	4,7	4,7

(1) Aux prix chaînés de l'année précédente chaînés.

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.

VI. Commerce extérieur et parts de marché

	Taux de croissance trimestriels en %												Taux de croissance annuels en %				
	2018				2019				2020				2017	2018	2019	2020	2021
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4					
Importations en volume (1)	-0,7	0,7	-0,2	1,3	0,9	0,9	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	4,1	1,3	3,1	1,9	1,8
Demande interne (1)	0,2	0,3	0,0	0,0	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2,2	0,9	1,5	1,5	1,2
Exportations en volume (1)	-0,6	0,3	0,6	2,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	4,7	3,3	3,1	1,7	1,9
Demande mondiale	0,7	1,2	0,9	-0,1	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	4,8	3,5	1,7	2,5	3,0

(1) Aux prix chaînés de l'année précédente.

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.

VII. Taux d'intérêt et taux de change

	En %												Moyennes annuelles en %					
	2018				2019				2020				2017	2018	2019	2020	2021	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4						
Taux d'intérêt :																		
À court terme (1)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	
À long terme (2)	1,1	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	
1 euro = ... Dollar	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,3	

(1) Taux PIBOR puis EURIBOR à 3 mois.

(2) Taux des OAT à 10 ans.

Sources : INSEE, comptes trimestriels ; prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.