

### 3. Baisse de la fiscalité des ménages, économies sur les prestations sociales

---

**E**n 2017, le déficit public français a fortement baissé, de -0,8 point de PIB, pour passer sous la barre des 3 % de PIB et s'établir à 2,7 %. La baisse du déficit se poursuivra en 2018, de façon modeste, mais ce mouvement sera temporairement interrompu en 2019, ce qui n'est pourtant pas le signe d'un relâchement de l'effort d'ajustement budgétaire. Cette augmentation du déficit sera ponctuelle et s'explique essentiellement par le double effet comptable de la bascule CICE/cotisations sociales. Une fois ce choc temporaire purgé, le déficit diminuera fortement en 2020, année où il devrait s'établir à 1,8 % de PIB, son plus bas niveau depuis 2002.

La fin de la Procédure de déficit excessif décidée en juin 2018, suppose le maintien d'un ajustement structurel significatif, au moins jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme (OMT) défini par la France<sup>28</sup>. Malgré cela l'ajustement budgétaire sera toutefois contenu en 2018-2019. L'essentiel des baisses de prélèvements promises pendant la campagne électorale sera engagé au cours des deux premières années de la législature alors même que les économies en dépenses seront étalées tout au long du quinquennat. Ainsi, nous évaluons l'effort structurel à 0,2 point de PIB au cours des années 2018-2019, chiffre qui écarte l'effet temporaire de certaines mesures. En 2020, l'ajustement structurel attendu sera plus proche de ce que la gouvernance budgétaire européenne préconise comme *benchmark* et serait de 0,3 point de PIB.

La baisse prévue du déficit pour 2018 de 0,1 point de PIB s'explique essentiellement par la croissance de l'activité, supérieure à celle du PIB

---

28. La cible du gouvernement publiée dans le PLF 2019 est d'atteindre un solde structurel de -0,4 %. Selon le gouvernement, le solde structurel serait de -2,3 % en 2017. Ainsi, si le gouvernement réalise un ajustement structurel compatible avec le *benchmark* de la gouvernance budgétaire européenne (au moins 0,5 point par an), l'OMT devrait être atteint à horizon 2021.

potentiel, qui améliore spontanément la composante cyclique du solde budgétaire de 0,2 point (tableau 13). En revanche, les composantes non cycliques du solde public se dégraderont légèrement. En particulier, le solde public sera ponctuellement diminué par la suppression des surtaxes exceptionnelles d'impôt sur les sociétés (IS) décidées en 2018 pour assurer une partie du remboursement exceptionnel de la taxe sur les dividendes invalidée par le Conseil constitutionnel. Ceci amputera le solde public pour un montant de 5 milliards (0,2 point de PIB). Enfin, les baisses structurelles de prélèvements obligatoires (PO) seraient de 0,3 point de PIB et l'effort de réduction structurelle de la dépense publique primaire serait d'un montant proche. Cela se traduit par un effort structurel nul en 2018.

Budgétairement, l'année 2019 sera marquée par la transformation de 6 points de CICE en baisse de cotisations sociales employeurs. Les créances de CICE générées en 2018 seront intégrées dans le déficit de l'année 2019<sup>29</sup> tout comme les baisses immédiates de cotisations. Cette mesure aura donc un impact double sur le déficit au sens de la comptabilité nationale. Malgré le fort impact de cette mesure (0,9 point de PIB), le déficit augmentera de seulement 0,2 point pour atteindre -2,8 % de PIB. Cela est possible grâce au maintien d'une croissance de l'activité toujours supérieure à son niveau potentiel, contribuant mécaniquement à la baisse du déficit de 0,3 point et un effort structurel de 0,2 point de PIB. L'effort réalisé sera uniquement fait sur la dépense primaire (de 0,3 point de PIB structurel), partiellement compensé par des mesures nouvelles en PO, en baisse de 0,1 point de PIB. Enfin, les composantes non discrétionnaires du solde devraient s'améliorer de 0,2 point de PIB (notamment à travers l'impact des normes comptables sur l'impact des créances passées de CICE sur le solde et la fin des remboursements de la taxe de 3 % sur les dividendes) ce qui permet de limiter la hausse du déficit.

La forte baisse du déficit prévue pour 2020, de 1,0 point de PIB, s'explique par le maintien d'une croissance supérieure au potentiel, un effort structurel conséquent et l'amélioration des composantes non discrétionnaires. La croissance du PIB de 1,5 % améliore la composante conjoncturelle du solde public de 0,1 point. Les baisses structurelles de

---

29. Plus exactement les règles de la comptabilité nationale obligent à inclure les créances de CICE dont l'administration prend connaissance au cours de l'année 2019, lors de la déclaration d'impôt sur les sociétés correspondant à l'année 2018. L'essentiel des nouvelles créances déclarées correspondra à celles générées en 2018, mais un reliquat des années 2016 et 2017 peut rester.

PO seront de 0,2 point de PIB mais l'effort annoncé sur la dépense publique primaire est d'une ampleur conséquente de 0,5 point de PIB. Au final, un effort structurel de 0,3 point de PIB structurel est anticipé pour 2020. Enfin, les composantes non discrétionnaires du solde devraient contribuer à la baisse du déficit à hauteur de 0,6 point de PIB (notamment à travers l'impact des normes comptables sur l'effet des créances passées de CICE sur le solde public).

Dans ce contexte, la dette publique au sens de Maastricht baissera à horizon 2020 (tableau 12). Compte tenu de nos hypothèses macroéconomiques, le solde stabilisant la dette s'établirait à -2,5 % en 2018, -3,3 % en 2019 et -2,8 % en 2020. Comme le solde public prévu s'avère plus faible en 2019 et en 2020, la dette publique entamerait sa décade en 2019. La dette augmentera très légèrement en 2018 de 0,2 point, puis diminuera de 0,4 point en 2019 et de 0,5 point en 2020. Cette évaluation tient compte d'un flux de créances<sup>30</sup> défavorable en 2019 et en 2020 (+0,1 point de PIB en 2018, puis +0,5 point). Au final, la dette publique devrait atteindre 97,8 % du PIB en 2020.

Tableau 12. Principaux agrégats de finances publiques

En % du PIB	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Solde public</b>	-3,5	-2,7	-2,6	-2,8	-1,8
Dépenses publiques (DP, en % du PIB)	56,7	56,5	56,1	55,3	54,1
Dépenses publiques hors crédits d'impôts restituables (en % du PIB)	55,3	55,1	54,6	53,9	53,5
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros courants)	1,3	2,4	1,5	2,1	1,9
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros constants)	1,1	1,8	0,7	0,6	0,6
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	44,6	45,3	44,8	44,0	44,2
<b>Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)</b>	98,2	98,5	98,7	98,3	97,8

Sources : Insee, PLF 2019 ; prévisions OFCE 2018-2020, octobre 2018.

30. Cela correspond principalement aux acquisitions nettes d'actifs telles que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques.

Tableau 13. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB	2017	2018	2019	2020
<b>Solde public</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,8</b>
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,9	0,1	-0,2	1,0
<b>Variation du taux de PO (A)</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,2</b>
<i>dont mesures nouvelles sur les PO (A1)</i>	-0,1	-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	-0,2	-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>	0,6	0,0	0,0	0,0
<b>Gains dus à écart entre croissance dépenses publiques hors crédits d'impôts et PIB potentiel (B)</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<i>dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)</i>	0,0	0,3	0,3	0,5
<i>dont effet des one-off (recapitalisation AREVA SA et remboursement taxe sur les dividendes) (B2)</i>	-0,3	—	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	-0,1
Variation solde conjoncturel (C)	0,4	0,2	0,3	0,1
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	-0,1	0,0	0,0	0,0
Clé de répartition crédits d'impôts recouvrables (E)	0,1	0,0	0,1	0,4
Variation solde structurel (F=A1+A3+B1+B3+D+E)	0,6	0,0	0,0	0,5
Variation solde structurel primaire (G=F-B3)	0,6	0,0	0,2	0,6
Effort structurel (H=A1+B1)	-0,1	0,0	0,2	0,3

Sources : Insee, PLF 2019, Pstab 2018-2022 ; prévisions OFCE 2018-2020.

## 2018 : l'année de la baisse de la fiscalité du capital et des entreprises

Au cours de l'année en cours, le taux de PO diminuera de 0,5 point de PIB. Cette baisse s'explique en partie par les nouvelles mesures entrant en application, d'un montant de -0,3 point de PIB et en partie par l'arrêt de la surtaxe d'IS instaurée en 2018 afin de rembourser la taxe sur les dividendes de 3 % invalidée par le Conseil constitutionnel (-0,2 point de PIB).

Dans le détail, les ménages bénéficieront de la réforme de la taxation du capital (transformation de l'ISF en IFI et instauration du Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital) à hauteur de 4,8 milliards d'euros (0,2 point de PIB) et de la première tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation pour un montant de 3,2 milliards

d'euros (0,2 point de PIB). En revanche, leur revenu sera amputé par le calendrier de la mise en œuvre de la bascule CSG-cotisations sociales. Cette mesure augmentera les PO payés par les ménages de 4,4 milliards d'euros<sup>31</sup> (0,2 point de PIB) en 2018. Enfin, le crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile soutiendra le pouvoir d'achat pour 1 milliard. L'ensemble des nouvelles mesures sur la fiscalité directe augmenteront le pouvoir d'achat des ménages de 4,6 milliards d'euros au cours de l'année 2018. Ces mesures de soutien au pouvoir d'achat seront plus que contrebalancées par une augmentation de la fiscalité indirecte avec la hausse de la fiscalité écologique pour 3,7 milliards d'euros (0,2 point de PIB) et celle sur le tabac pour 1,4 milliard (0,1 point de PIB).

La fiscalité des entreprises diminuera fortement en 2018. Le paiement de créances de CICE passées et la hausse de son taux à 7 % – décidée lors du vote de la Loi de finance initiale (LFI) 2017 – diminueront la fiscalité des entreprises de 3,7 milliards d'euros en 2018 (0,2 point de PIB). Par ailleurs, la baisse du taux d'IS se poursuivra, avec un coût pour les finances publiques de 1,2 milliard (0,1 point de PIB). Enfin, le contrecoup de la modification de la date du cinquième acompte d'IS inscrite dans la LFI 2017 diminuera les impôts qui pèsent sur les entreprises en 2018 de 0,5 milliard. La principale mesure inscrite dans la LFI 2018 en faveur des entreprises est la suppression de la contribution sur les dividendes qui allègera la fiscalité des entreprises de 1,7 milliard (0,1 point de PIB). Au total, les mesures pérennes en faveur des entreprises réduiront les prélèvements de celles-ci de 6,9 milliards d'euros (-0,3 point de PIB) en 2018 et si on ajoute le *one-off* lié à la fin de la surtaxe d'IS sur les grands groupes, la baisse sera plutôt de 12 milliards d'euros (-0,5 point de PIB).

Dans la continuité de la politique budgétaire mise en œuvre depuis 2014, les baisses de PO seront financées par un important effort sur l'évolution des dépenses publiques. Ainsi, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera en 2018 de 1,5 % en valeur, soit 0,7 % en volume (déflaté par le prix du PIB), soit un effort budgétaire de 0,3 point de PIB<sup>32</sup>. La maîtrise de la dépense publique concernera principalement les administrations centrales. Dans ce sous-secteur, la

31. L'impact serait de 4,4 milliards avec la baisse de cotisations des indépendants et de 3,4 milliards si l'on tient compte de la prime aux fonctionnaires pour compenser la hausse de CSG. Cette prime a un impact sur le niveau de la dépense publique.

32. Cet effort est calculé par rapport à la croissance potentielle, évaluée à +1,2 %.

dépense en volume – déflatée par le prix du PIB – sera en baisse en 2018. Par ailleurs, la dépense en volume évoluera en ligne avec la croissance potentielle du PIB dans les administrations publiques locales. Ce chiffre masque les efforts significatifs qu’elles réalisent sur la dépense hors investissement (en valeur, elle devrait augmenter de +0,9 % en 2018 selon le PLF 2019), compensés par le rebond de l’investissement local. Enfin, la dépense des administrations de sécurité sociale serait plus dynamique (+1,6 %) à celle du PIB potentiel, notamment en lien avec l’accélération des pensions de retraite<sup>33</sup>.

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

Après deux années consécutives en baisse, le déficit augmentera de 0,2 point en 2019 pour s’établir à 2,8 % de PIB. La hausse du déficit attendue pour 2019, dans un contexte de croissance toujours supérieure à son niveau potentiel, ne traduit pas un relâchement de l’effort budgétaire. L’évolution des agrégats de finances publiques sont principalement affectés par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales. Si l’on suit les règles de la comptabilité nationale, les créances de CICE générées en 2018 seront intégrées dans le déficit public de l’année 2019, tout comme les baisses immédiates de cotisations. Cette mesure aura donc un impact ponctuel de 0,9 point de PIB sur le déficit au sens de la comptabilité nationale. En outre, la création de France Compétences<sup>34</sup> 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 les recettes et les dépenses des APU.

Hors les effets des *one-off*, une légère baisse de la fiscalité est attendue pour 2019 (-0,1 point de PIB). Sur ce champ restreint, excluant notamment l’effet double de la bascule CICE et de la création de France Compétences, la baisse de la fiscalité sera concentrée cette fois-ci sur les ménages.

---

33. Le détail des mesures a été explicité dans Madec P., M. Plane et R. Sampognaro, 2018, « Budget 2018 : pas d’austérité mais des inégalités », *Sciences Po OFCE Working Paper*, 1 2018/01/15 et dans OFCE, 2017, « France : Croissance en héritage. Perspectives 2017-2019 pour l’économie française », *Revue de l’OFCE*, 152.

34. Institution publique créée dans la *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*. France compétences se substitue au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Ces derniers bénéficieront notamment de la matérialisation des effets pleins des baisses de cotisations salariales en 2019 par rapport à 2018 pour 4,1 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 les exonérations de cotisations sociales salariées sur les heures supplémentaires pour 0,6 milliard<sup>35</sup>. En outre, ils bénéficieront de la montée en charge du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) et de la baisse de la CSG pour 300 000 retraités pour un montant de 0,3 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 recentrage vers les ménages modestes (0,8 milliard) et de l'augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation de l'Agirc-Arcco (0,6 milliard). Au total, les PO directs des ménages diminueront de 8,0 milliards d'euros (tableau 14). La baisse de la fiscalité directe sera partiellement compensée par la hausse de la taxation écologique et du tabac pour 3,7 milliards (+0,2 point de PIB). Hors fiscalité écologique, les ménages verraient leur fiscalité diminuée de 0,3 point de PIB.

Hors effet *one-off* du CICE, la fiscalité reposant sur les entreprises augmentera en 2019 (+1,1 milliard). Les entreprises bénéficieront de la baisse du taux d'IS pour 2,4 milliards (-0,1 point de PIB) et d'autres mesures pour un montant de 0,7 milliard (dont notamment l'amortissement accéléré des logiciels ou la réforme du régime d'intégration fiscale pour le calcul d'IS). En revanche, le renforcement du cinquième acompte d'IS et les mesures du financement du PIC augmenteront les prélèvements des entreprises (+1,5 milliard pour chacune de ces mesures). En outre, les effets de la baisse du taux de CICE (de 7 % à 6 %) inscrite dans la LFI 2018 s'appliquant aux salaires de l'année 2018, sera comptabilisé sur le solde public en 2019. Ainsi, la baisse du taux de CICE augmentera les PO de 0,1 point de PIB en 2019. 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. L'année 2019 constituera ainsi un rééquilibrage des mesures fiscales en faveur des ménages. En revanche, si on intègre l'effet double de la bascule CICE/cotisations sociales, les

---

35. Le PLFSS 2019 prévoit la mise en place de cette mesure à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019, néanmoins le débat parlementaire peut faire avancer la date de mise en œuvre de la mesure au mois de juillet. Si cette modification de calendrier ne modifie pas l'évaluation budgétaire en année pleine (2 milliards d'euros), elle peut modifier son impact en 2019. Ainsi, si la date est avancée au mois de juillet, le coût budgétaire serait plus proche de 1 milliard d'euros.

nouvelles mesures en PO diminuent la fiscalité des entreprises de 20,9 milliards d'euros en 2019.

Tableau 14. Détail des mesures de prélèvements obligatoires en 2019

	Milliards d'euros	En pts de PIB
<b>Mesures de fiscalité directe affectant le pouvoir d'achat des ménages</b>	<b>-7,7</b>	<b>-0,4</b>
Bascule complète CS/CSG	-4,1	-0,2
Taxe d'habitation	-3,8	-0,2
Exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires	-0,6	0,0
Prélèvement forfaitaire unique	-0,3	0,0
Baisse de CSG pour 300 000 retraités	-0,3	0,0
Prolongation et recentrage du CITE	0,8	0,0
Agirc-Arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation	0,6	0,0
<b>Mesures fiscales entreprises</b>	<b>-19,4</b>	<b>-0,9</b>
Bascule CICE / cotisations sociales	-21,8	-0,9
Baisse du taux d'IS	-2,4	-0,1
CICE (montée en charge, baisse du taux)	1,2	0,1
Renforcement temporaire du 5 <sup>e</sup> acompte d'IS	1,5	0,1
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	1,5	0,1
Autres	0,6	0,0
Taxation écologique	2,9	0,2
Fiscalité sur le tabac	0,8	0,0
Autres	-1,7	-0,1
Contentieux	0,3	0,0
<b>Total – hors mesure de périmètre France Compétences</b>	<b>-24,8</b>	<b>-1,0</b>
<b>Total – hors mesure de périmètre France Compétences ni bascule CICE</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,1</b>
<b>Total – y compris mesure de périmètre France Compétences</b>	<b>-20,0</b>	<b>-0,8</b>

Sources : PLF 2019, calculs OFCE 2018-2020, octobre 2018.

## ... mais dont le pouvoir d'achat sera affecté par les économies en dépenses

En 2019, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera de 2,2 % en valeur et de 0,6 % en volume déflaté par le prix du PIB (après 0,7 % prévu en 2018). Ainsi, les efforts sur la dépense publique primaire de 2019 seront maintenus au même rythme qu'en 2018 (0,3 point de PIB) et restent d'une ampleur comparable aux efforts réalisés depuis 2014<sup>36</sup>. En valeur, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts restera faible en 2019 (+2,2 %,



après +1,5 % prévu pour 2018) au regard de son évolution moyenne historique (+4,1 % en moyenne annuelle entre 1990 et 2007). Dans ce contexte, le ratio de la dépense publique au PIB poursuivra sa baisse pour atteindre 55,3 % (53,9 % hors crédits d'impôts restituables<sup>37</sup>), un niveau plus faible que celui de 2009 mais toujours supérieur à celui de l'avant-crise, en 2008. Par type d'administration, l'effort sera essentiellement réalisé par l'État et les associations de sécurité sociale (tableau 15).

Selon le PLF 2019, la dépense en valeur des administrations centrales (hors transferts entre APU) contribuera pour 0,2 point de PIB à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Sur le champ des dépenses pilotables de l'État (excluant notamment la charge de la dette, les pensions et les transferts à l'UE et aux collectivités locales), une baisse en volume de 0,5 % est attendue. En valeur absolue, la dépense de l'État augmentera pour certaines missions prioritaires : les dépenses régaliennes (« Défense », « Sécurités » et « Justice ») augmenteront de 2,3 milliards d'euros, dans l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur de 1,3 milliard et en lien notamment avec la revalorisation de l'AAH, la mission « Solidarités, insertion et égalité des chances » verra ses crédits augmenter de 1,3 milliard. En revanche, les dépenses de l'État seront amputées fortement dans les mission « Cohésion des territoires » (-1,2 milliard) et « Travail et emploi » (-2,1 milliards). Ceci traduit les effets budgétaires des réformes de la politique du logement et la forte baisse du stock de contrats aidés<sup>38</sup> (-70 000 en 2019). Avec le nouveau mode de calcul des APL et leur sous-indexation, des économies importantes sont prévues (proches de 1,2 milliard). 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 sollicitées pour participer aux économies de dépenses en 2019. Selon le PLF 2019, leurs dépenses en valeur devraient augmenter de +1,9 %, soit +0,6 % en

---

36. Entre 2014 et 2017, l'effort moyen annuel d'économies en dépenses primaires aurait été de 0,3 point de PIB.

37. En excluant la création de France Compétences la dépense publique attendrait 55,1 % du PIB.

38. Voir dans la partie emploi des perspectives 2018-2020 pour l'économie française : « Emploi : l'essoufflement progressif ».

Tableau 15. Dépense publique par type d'administration à champ constant en 2019

	Contribution à l'évolution en valeur (en %)	Contribution à l'effort structurel en dépenses (en pts de PIB)	Effort (en dépenses en mds d'euros)
Administrations publiques centrales	0,2	-0,2	-5
Administrations de Sécurité sociale	0,9	-0,1	-3
Administrations publiques locales	0,5	0,0	0
<b>Total</b>	<b>1,5*</b>	<b>-0,3</b>	<b>-8</b>

\* Le champ des administrations publiques change de façon significative en lien notamment avec la création de France Compétences. Une fois ces dépenses de périmètre exclues, l'évolution de la dépense publique s'établit à +1,5 % en valeur et non +2,2 % comme cela est le cas sur l'ensemble du champ des APU attendu pour 2019.

Sources : PLF 2019, calculs OFCE.

volume (déflaté par le prix du PIB). En comparant avec la croissance potentielle de l'économie française, que nous évaluons à 1,2 %, ceci suppose un effort budgétaire de l'ordre de 0,1 point de PIB<sup>39</sup>. 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 prévoit une inflation hors tabac de 1,6 %. Selon le PLF pour 2019, ces administrations économiseront de l'ordre de 2,4 milliards en 2019<sup>40</sup>. 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 2019<sup>41</sup>. Toutefois, cette évolution stabilisera la part de ses 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 restera contrainte en 2019 selon le PLF. La dépense des collectivités territoriales augmentera en 2019, au même rythme qu'en 2018 (+2,3 % après +2,3 % prévu en 2018). Comme en 2018, les administrations locales feront un impor-

39. En excluant les transferts entre APU, les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent 24 % du PIB.

40. Les économies totales sont de l'ordre de 3,5 milliards d'euros, mais certaines de ces prestations relèvent du champ de l'État.

41. 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.

tant effort sur leur dépense de fonctionnement. Hors investissement local, la dépense devrait augmenter de seulement 1,2 % en 2019 après +0,9 % attendu 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 permis de contenir la dépense courante locale. *A contrario*, l'investissement local sera dynamique en 2019 (+6,3 % après +7,4 % selon le PLF 2019), expliquant l'absence d'effort budgétaire sur ce secteur. La faible progression de la dépense locale 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 aboutirait à sa suppression totale d'ici la fin de la législature.

Au total, un important effort sur la dépense publique sera réalisé en 2019. 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. 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<sup>42</sup>. Ceci risque d'être amplifié en 2020, année où les économies en dépenses annoncées sont encore plus importantes.

## 2020 : un effort budgétaire historique sur la dépense publique

La politique budgétaire annoncée pour 2020 sera dans la continuité de celle mise en œuvre depuis 2014. Des baisses de PO seront mises en œuvre (-0,2 point de PIB de nouvelles mesures) et seront plus que compensées par un effort très marqué sur les dépenses publiques (0,5 point de PIB), ce qui permettra de réduire le déficit public structurel.

Comme en 2019, la politique de baisse de fiscalité sera orientée en faveur des ménages. Ils devraient bénéficier de baisses de la fiscalité directe pour un montant supérieur à 5 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB (tableau 16). Si tout le détail des mesures n'est pas connu à ce

---

42. Voir Plane, 2018, « Quel impact direct des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat en 2019 ? », *OFCE le blog*, 20 septembre 2018.

jour, les ménages devraient bénéficier notamment 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 (-3,5 milliards d'euros). En outre, ils devraient bénéficier de l'année pleine de l'exonération de cotisations sociales salariées sur les heures supplémentaires qui serait mise en place au 1<sup>er</sup> septembre 2019 si le PLFSS est voté en l'état. 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 1,2 milliard en 2020 et de la fiscalité écologique de 2,9 milliards (0,1 point de PIB).

Tableau 16. Détail des mesures de prélèvements obligatoires en 2020

	Milliards d'euros	En pts de PIB
<b>Mesures de fiscalité directe affectant le pouvoir d'achat des ménages</b>	<b>-4,7</b>	<b>-0,2</b>
Taxe d'habitation	-3,5	-0,1
Exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires*	-1,2	-0,1
<b>Mesures fiscales entreprises</b>	<b>-4,2</b>	<b>-0,2</b>
Baisse du taux d'IS	-2,7	-0,1
0 % de cotisations au niveau du SMIC	-2,0	-0,1
Retour IS avec la bascule CICE/CS	0,5	0,0
<b>Taxation écologique</b>	<b>2,9</b>	<b>0,1</b>
<b>Fiscalité sur le tabac</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>
<b>Total – hors CICE</b>	<b>-4,8</b>	<b>-0,2</b>
<b>Fin du CICE</b>	<b>10,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Total – hors CICE</b>	<b>+5,4</b>	<b>+0,2</b>

\* si les exonérations de CS sont bien effectives depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

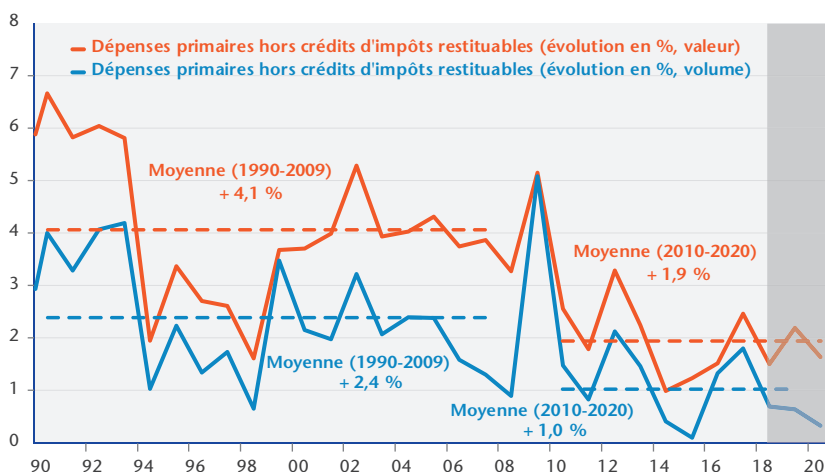
Sources : PLF 2019, calculs OFCE.

Hors effets comptables de la fin du CICE, la fiscalité des entreprises sera allégée en 2020 de l'ordre de 4,2 milliards d'euros (0,2 point de PIB). La baisse du taux d'IS devrait se poursuivre (-0,1 point de PIB) et surtout les baisses de cotisations sociales au niveau du SMIC, initialement annoncées pour début 2019, servant à compenser le retour d'IS lié à la bascule CICE/cotisations sociales seront finalement introduites en octobre 2019 et joueront à plein en 2020. Cette mesure devrait

alléger les PO des entreprises de 0,1 point de PIB supplémentaire. Au total, hors les effets comptables liés au décalage de la comptabilisation du CICE, la fiscalité des entreprises devrait être réduite de 4,2 milliards d'euros en 2020, soit -0,2 point de PIB.

En 2020, l'ajustement structurel attendu sera plus proche de ce que la gouvernance budgétaire européenne préconise comme *benchmark* et serait de 0,3 point de PIB. Pour que cet ajustement soit effectif, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts doit rester quasiment stable en volume (à +0,3 % en 2020) (graphique 28). Ceci constitue un effort d'économies d'une ampleur historique, qui devrait faire diminuer la part de la dépense publique primaire hors crédits d'impôts dans le PIB de 0,5 point.

Graphique 28. Évolution annuelle de la dépense publique primaire hors crédits d'impôts



Note : l'aire grisée inclut la prévision faite pour 2018 à 2020.

Sources : Insee, prévisions OFCE.

Certaines mesures d'économies de dépenses publiques de 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 +1,0 % en volume déflaté par le prix du PIB, devrait se traduire par 0,5 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 2,7 milliards. Ainsi, le total des mesures d'économies connues pour 2020 s'établit à 6,6 milliards

(0,3 point de PIB), soit un niveau inférieur à l'effort structurel annoncé de 0,5 point. La masse salariale publique devrait rester contenue avec le maintien du gel du point d'indice de la fonction publique, mais l'ampleur de l'effort sur ce poste de dépense reste inconnue à l'horizon 2020. Si les objectifs de réduction du nombre de fonctionnaires engagés pendant la campagne électorale sont tenus, 38 000 postes doivent être supprimés par an entre 2020 et 2022. En outre, certaines hausses de dépenses sont déjà engagées : elles concernent notamment la hausse de la nouvelle bonification individuelle de la Prime d'activité, la poursuite de la hausse de l'AAH et la hausse de certaines dépenses régaliennes notamment pour la défense. Ainsi, le vivier des économies à trouver d'ici 2020 est supérieur à 0,2 point de PIB.