

3. Le rééquilibrage de la politique fiscale en faveur des ménages se poursuit en 2020

La baisse du déficit public français, ininterrompue entre 2010 et 2018, va marquer une pause en 2019 pour atteindre 3,1 % de PIB (après 2,5 % en 2018). Cette hausse ne serait que temporaire et essentiellement liée au double effet comptable de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeurs. La dissipation progressive de cet effet fera baisser le déficit à partir de 2020, malgré l'absence d'effort structurel et le ralentissement prévu de la croissance du PIB. Le déficit public devra ainsi s'établir à 2,3 % de PIB en 2020 et à 2,0 % 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 2021 (tableau 9). Compte tenu de nos hypothèses macroéconomiques, elle s'établira à 98,9 % du PIB en 2019 (après 98,4 % de PIB en 2018), 98,9 % en 2020 et 98,5 % en 2021.

Tableau 9. Principaux agrégats de finances publiques

En % du PIB	2018	2019	2020	2021
Solde public	-2,5	-3,1	-2,3	-2,0
Dépenses publiques (DP, en % du PIB)	56,0	55,6	55,0	54,5
Dépenses publiques hors crédits d'impôts restituables (en % du PIB)	54,4	54,1	53,7	53,3
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros courants)	1,4	2,1	1,7	1,8
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros constants)	0,6	0,7	0,5	0,5
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	45,0	44,0	44,2	44,0
Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)	98,4	98,9	98,9	98,5

Sources : Insee, LFI 2020 ; prévisions OFCE 2019-2021.

En 2019, 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 budgétaire²⁰ sera positive (de +0,2 point de PIB). Ceci s'explique essentiellement par les mesures de pouvoir d'achat décidées au mois de décembre 2018 pour répondre au mouvement des Gilets jaunes. Avec une croissance attendue proche de celle du PIB potentiel, la hausse du déficit ne sera plus contenue par l'amélioration de la composante conjoncturelle du solde. Enfin, les composantes non discrétionnaires, incluant notamment la charge d'intérêts, vont contribuer à l'amélioration du solde à hauteur de 0,3 point de PIB²¹ (tableau 10).

Avec la dissipation progressive du *one-off* lié à la transformation du CICE, le déficit public diminuera fortement en 2020 pour atteindre 2,3 % du PIB. Cet effet sera suffisamment fort pour effacer l'impulsion budgétaire positive de 0,1 point de PIB, en lien avec la poursuite de la politique de baisse des prélèvements obligatoires (-0,3 point), non compensée par l'ampleur des économies en dépenses primaires (0,2 point de PIB). Enfin, les composantes non discrétionnaires devraient aussi contribuer à la baisse du déficit (0,4 point) en lien notamment avec la baisse de la charge d'intérêts et la dynamique anticipée de paiement des créances de CICE passées.

En 2021, le déficit atteindrait 2,0 % du PIB, son plus bas niveau en vingt ans. Cette baisse s'explique essentiellement par un effort struc-

20. Nous mesurerons l'impulsion budgétaire comme étant l'opposé de l'effort structurel primaire. Cette mesure de l'orientation de la politique budgétaire tient compte d'un chiffrage *ex-ante* des recettes issues des nouvelles mesures en prélèvements obligatoires et de la comparaison entre l'évolution des dépenses primaires en volume à la croissance potentielle en volume de l'économie totale. Pour rappel, les règles de la gouvernance budgétaire européenne s'intéressent à un concept incluant l'évolution de la charge d'intérêts et l'évolution du taux de PO, y compris l'effet de l'élasticité des PO à l'activité (c'est-à-dire la variation du solde structurel).

21. 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 l'évolution de la charge d'intérêts.

turel budgétaire primaire de 0,2 point de PIB, tiré essentiellement par les efforts réalisés sur la dépense publique primaire. Le reste proviendrait des composantes non discrétionnaires dont notamment la dynamique anticipée des remboursements des créances passées de CICE qui devraient contribuer à la baisse du déficit de 0,1 point de PIB. L'hypothèse d'une orientation budgétaire restrictive doit être prise avec prudence au vu de l'ampleur de l'effort annoncé sur la dépense primaire (0,4 point de PIB). Toutefois, si le scénario de taux d'intérêts souverains durablement bas, voire négatifs se maintient à cet horizon, ceci pourrait donner des marges de manœuvre au gouvernement pour tenir les objectifs de solde public tout en allégeant l'effort discrétionnaire sur la dépense publique primaire. Le gouvernement table sur une normalisation très progressive des taux souverains d'ici la fin 2020. Ainsi, les agrégats de finances publiques anticipés dans le PLF 2020 sont compatibles avec un taux des OAT à 10 ans de 0,2 % fin 2019 et de 0,7 % fin 2020.

Au cours des trois prochaines années la politique discrétionnaire du gouvernement se traduira par une impulsion budgétaire positive (+0,1 point de PIB cumulée entre 2019 et 2021 concentrée en fin de période), en franche contradiction avec les règles européennes. Toutefois, l'indicateur suivi par la Commission européenne pour déterminer la conformité aux règles de la gouvernance budgétaire intègre certaines variables non discrétionnaires (comme l'évolution de la charge d'intérêts, l'effet de la dynamique de remboursement des créances CICE passées et l'élasticité des PO à la croissance du PIB). Le respect strict des règles du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance impliquerait normalement une amélioration du solde structurel de plus de 0,5 point de PIB structurel par an. Lorsque l'on intègre ces composantes, nous attendons une hausse du solde structurel cumulée de 0,6 point sur la période 2019-2021. Ceci reste en deçà des règles du Pacte mais plus proche des cibles – lesquelles intègrent certaines déviations minimales. Dans ce contexte, il ne semble pas probable que la France soit contrainte de modifier sa politique budgétaire à court terme à la demande de la Commission européenne. Ceci d'autant plus que la France peut faire appel aux clauses autorisant des déviations ponctuelles issues des flexibilités introduites dans la gouvernance européenne en 2016. En particulier, la France pourra justifier cette demande à l'aune de importantes réformes structurelles mises en place ou à venir (dont notamment celle portant sur l'assurance chômage et celle du système de retraites).

Tableau 10. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB				
	2018	2019	2020	2021
Solde public	-2,5	-3,1	-2,3	-2,0
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,2	-0,6	0,8	0,3
Variation du taux de PO (A)	-0,2	-1,0	0,2	-0,2
<i>dont mesures nouvelles sur les PO (A1)</i>	-0,2	-0,3	-0,3	-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	0,1	
<i>dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A3)</i>	0,2	0,0	0,0	0,0
Gains dus à écart entre croissance dépenses publiques hors crédits d'impôts et PIB potentiel (B)	0,3	0,3	0,4	0,4
<i>dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)</i>	0,3	0,1	0,2	0,4
<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	-0,1	
<i>dont charges d'intérêts sur la dette publique (B3)</i>	0,0	0,2	0,2	0,0
Variation solde conjoncturel (C)	0,3	0,0	0,0	0,0
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	0,1	0,0	-0,1	0,0
Clé de répartition crédits d'impôts recouvrables (E)	-0,3	0,1	0,2	0,1
Variation solde structurel (F=A1+A3+B1+B3+D+E)	0,2	0,1	0,3	0,3
Variation solde structurel primaire (G=F-B3)	0,2	-0,1	0,1	0,3
Effort structurel (H=A1+B1)	0,1	-0,2	-0,1	0,2

Sources : Insee, PLF 2020, 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 pour les entreprises. 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 CSG²². Le budget 2019 a permis de rééquilibrer la situation (tableau 11).

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

En 2019, les ménages bénéficient 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 3,6 milliards (-0,2 point) et des exonérations de cotisations sociales salariées et de fiscalité sur les heures supplémentaires pour 3,0 milliards (-0,1 point). Le rétablissement de la CSG à 6,6 % pour un certain nombre de retraités 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 0,3 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 (0,9 milliard), l'augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation de l'Agirc-Arcco (1,1 milliard) et un surplus de recettes liées à la mise en place du prélèvement à la source (0,4 milliard). Au total, les PO directs des ménages diminueront de 10,6 milliards d'euros (0,5 point de PIB). La baisse de la fiscalité directe sera partiellement compensée par la hausse de la fiscalité du tabac pour 0,9 milliard.

La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales contribue grandement à la baisse globale du taux de PO de 1 point attendue. 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 compétences²³ 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 4,3 milliards d'euros à la fois les recettes et les dépenses des APU.

En écartant l'effet du *one-off* de la transformation du CICE, les PO reposant sur les entreprises augmenteront en 2019 de 5,1 milliards euros. Les entreprises bénéficieront de la baisse du taux d'IS pour un montant de 0,7 milliard et de la baisse du Forfait Social et de la transformation de certaines exonérations spécifiques en allègements

23. 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.

généraux (0,7 milliard). Toutefois, ces évolutions ne suffisent pas pour contrecarrer le reste des mesures. La modification du 5^e acompte d'IS et les mesures du financement du PIC augmenteront chacune les prélèvements des entreprises de 1,5 milliard d'euros, phénomène accentué de 2 milliards d'euros par le retour d'IS généré par la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. En outre, la baisse du taux de CICE à 6 % décidé lors du budget 2018 et la dynamique de créances passées du CICE feront augmenter la fiscalité des entreprises de 1,2 milliard, tout comme la montée des taux de cotisation Agirc-Arrco (+0,7 milliard), la taxe GAFA et les mesures d'intégration fiscale augmenteront à elles seules les PO de 0,7 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 des PO diminuent la fiscalité des entreprises de 18 milliards d'euros en 2019.

En dépit des nouvelles dépenses annoncées en décembre 2018 pour faire face au mouvement des Gilets jaunes, un effort d'économies est réalisé en 2019 sur la dépense publique. La dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmenterait de 2,5 % en valeur et de 1,1 % en volume déflaté par le prix du PIB (après 0,6 % en 2018). Ceci représente un effort structurel sur la dépense publique primaire de 0,1 point de PIB, inférieur à celui observé dernièrement (0,3 point en 2018). Si l'effort sur la dépense primaire reste limité, la charge d'intérêts payés par les administrations publiques va diminuer fortement, à la faveur de taux d'intérêts à un niveau historiquement bas (au 14 octobre 2019 le rendement des obligations d'État à 10 ans s'établissait à -0,2 %), et contribuer à contenir la dépense publique. Dans ce contexte, le ratio de la dépense publique au PIB poursuivra sa baisse pour atteindre 55,6 % en 2019 (54,0 % hors crédits d'impôts restituables²⁴), un niveau plus faible que celui de 2009 mais toujours supérieur à celui qui prévalait avant la crise de 2008.

L'essentiel des économies en dépenses seront faites sur des postes affectant directement le revenu des ménages, comme la désindexation d'un certain nombre de prestations sociales, ou indirectement comme la baisse des contrats aidés ou la maîtrise de la masse salariale publique. Du côté de la dépense, la revalorisation de la prime d'activité de

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

90 euros au niveau du SMIC et les nouvelles mesures d'accompagnement pour la transition écologique décidées fin 2018 atténuent l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages. Au final, la politique fiscale dans son ensemble a opéré en 2019 un rééquilibrage en faveur des ménages bien que les économies réalisées sur les dépenses ne soient pas sans conséquence sur leur pouvoir d'achat.

Tableau 11. 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	-10,6	-0,5
Bascule complète CS/CSG	-4,0	-0,2
Taxe d'habitation	-3,6	-0,2
Exonération fiscale et 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	-0,3	0,0
Autres mesures (dont contentieux)	-0,2	0,0
Effet indirect de la mise en place du prélèvement à la source de l'IR	0,4	0,0
Prolongation et recentrage du CITE et du PTZ	0,6	0,0
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation	1,1	0,0
Mesures fiscales entreprises hors mesure de périmètre France Compétences	-18,0	-0,8
Bascule CICE / cotisations sociales	-23,6	-1,0
Baisse du forfait social et autres mesures en cotisations sociales	-1,0	0,0
Baisse du taux d'IS	-0,7	0,0
Taxe GAFA et mesures d'intégration fiscale	0,7	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco	0,7	0,0
CICE (montée en charge, baisse du taux)	1,2	0,1
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	1,2	0,1
Renforcement du 5e acompte de l'IS	1,5	0,1
Retour IS lié à la bascule CICE / cotisations sociales	2,0	0,1
Fiscalité sur le tabac	0,9	0,0
Autres	-0,2	0,0
Mesure de périmètre France Compétences	4,6	0,2
Total – hors mesure de périmètre France Compétences	-28,4	-1,2
Total - hors mesure de périmètre France Compétences ni bascule CICE	-6,0	-0,3
Total – y compris mesure de périmètre France Compétences	-23,8	-1,0

Sources : PLF 2020, calculs OFCE.

2020-2021 : la politique fiscale continuera à soutenir le pouvoir d'achat des ménages

Le déficit public diminuera sensiblement en 2020, de 0,8 point de PIB sous l'effet principalement de la dissipation progressive du *one-off* lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales et de la dynamique de remboursement des créances passées de CICE (0,7 point de PIB). En outre, l'environnement de taux d'intérêts souverains permettra de diminuer la charge de la dette de 0,2 point de PIB. Dans un contexte où le déficit se résorbe par l'action des composantes non discrétionnaires, le gouvernement va garder – comme en 2019 – une impulsion budgétaire positive (+0,1 point de PIB).

Comme en 2019, l'impulsion budgétaire positive est en lien avec la poursuite de la baisse des PO (-0,3 point) et le maintien d'un effort d'économies plus modeste sur la dépense publique primaire (0,2 point de PIB). Malgré cette politique discrétionnaire, le taux de PO sera ponctuellement en hausse, de 0,3 point de PIB, en lien avec les effets comptables de la transformation du CICE et à l'impact sur les agrégats de finances publiques de l'inclusion de France Compétences comme opérateur public (tableau 12).

Comme en 2019, la politique de baisse de la fiscalité restera orientée en 2020 en faveur des ménages. Au total, les PO reposant sur les ménages diminueront de 6,4 milliards d'euros. En particulier, ils vont bénéficier de la baisse de l'impôt sur le revenu décidée à l'issue du « Grand Débat National » (-5 milliards d'euros) et 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 (-3,7 milliards d'euros). En outre, les ménages devraient bénéficier des effets pleins de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires (-0,8 milliard). Ces mesures seront partiellement compensées par les effets indirects associés avec la mise en place du prélèvement à la source qui augmentera la fiscalité des ménages de l'ordre de 2,2 milliards d'euros en 2020. En dehors du champ de la fiscalité directe, les ménages verront leur pouvoir d'achat lesté par une nouvelle hausse de la fiscalité sur le tabac (+0,9 milliard).

En dehors des effets décalés de la baisse du taux de CICE de 7 % à 6 % décidée dans le budget 2018 et de sa suppression définitive décidée en 2019, les PO des entreprises seront dans l'ensemble augmentés (+1,9 milliard d'euros). Cette évolution masque la baisse progressive du taux normal d'IS de 33,3 % vers 25 %, qui devrait

permettre de réduire la fiscalité de l'ordre de 2,5 milliards d'euros en 2020. La baisse du taux normal sera accompagnée de mesures qui diminuent les niches fiscales et sociales dont bénéficient les sociétés (de l'ordre de 1 milliard d'euros). Par ailleurs, la dissipation de l'effet ponctuel du renforcement du 5^e acompte d'IS allégera la fiscalité des entreprises de 1,5 milliard d'euros. En revanche, la fiscalité des entreprises sera fortement augmentée par le retour d'IS lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, ce qui a un effet comptable sur la marge des sociétés (+5,8 milliards d'euros). Au final, les PO sur les entreprises seront globalement stables (+0,1 point de PIB) mais leur composition sera modifiée par la baisse du taux normal d'IS associée à la diminution parallèle de niches fiscales et sociales.

Tableau 12. 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	-7,3	-0,3
Baisse de l'IR	-5,0	-0,2
Taxe d'habitation	-3,7	-0,2
Défiscalisation des heures supplémentaires	-0,8	0,0
Effet indirect de la mise en place du prélèvement à la source de l'IR	2,2	0,1
Mesures fiscales entreprises hors effets dynamiques du CICE	1,9	0,1
Baisse du taux d'IS	-2,5	-0,1
Renforcement du 5e acompte de l'IS	-1,5	-0,1
Autres	0,1	0,0
Retour d'IR et d'IS bascule CICE	5,8	0,2
Fiscalité sur le tabac	0,9	0,0
Autres	-0,4	0,0
Mesure de périmètre France Compétences	1,3	0,1
Baisse du taux de CICE de 7% à 6 % et suppression du CICE	8,3	0,3
Total - hors mesure de périmètre France Compétences	3,4	0,1
Total - hors mesure de périmètre France Compétences ni bascule CICE	-4,9	-0,2
Total - y compris mesure de périmètre France Compétences	4,7	0,2

Sources : PLF 2020, calculs OFCE.

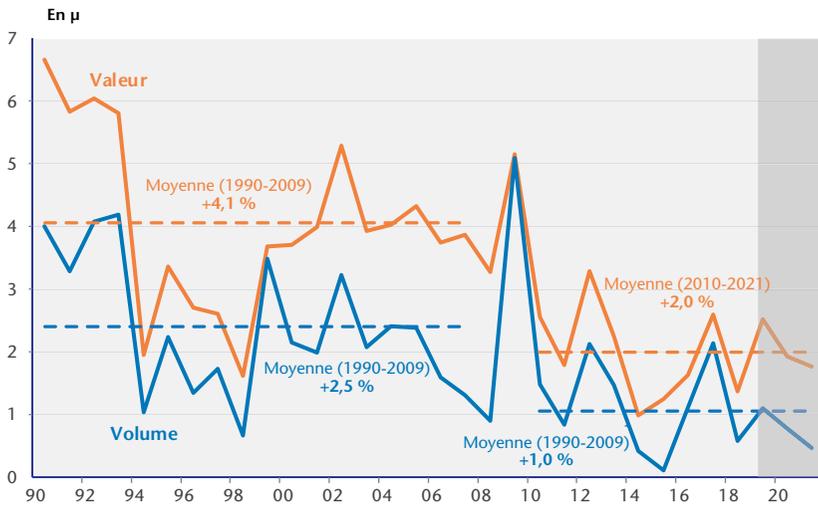
Pour 2021, le gouvernement annonce des nouvelles baisses de PO mais d'une moindre importance que celles mises en place en 2019-2020. Si l'on s'en tient aux annonces déjà faites, la baisse du taux de PO serait de 0,2 point de PIB en 2021. Les ménages devraient bénéficier dans une première étape de la suppression définitive de la taxe d'habitation pour les 20 % de ménages restant pour un *quantum* proche de 0,1 point de PIB. Du côté des entreprises, un retour de la baisse des PO est aussi attendu à cet horizon. La nouvelle trajectoire de baisse du taux normal d'IS – afin de le porter à 25 % à la fin du quinquennat – devrait diminuer les PO reposant sur les entreprises de 0,1 point de PIB. À l'horizon 2021 l'essentiel de l'action budgétaire devrait avoir lieu du côté de la dépense.

2020-2021 : la dépense publique primaire (un peu) contrainte

Hors crédits d'impôts recouvrables, la dépense publique primaire évoluera de façon très limitée au cours de la période 2020-2021. En ligne avec les annonces du PLF 2020, celle-ci devrait augmenter en volume de 0,8 % en 2020 et de 0,5 % en 2021 (graphique 24). Ceci représente un effort budgétaire et, s'il se concrétise, plus important que celui déjà mis en œuvre depuis le virage de l'offre de 2014 (en volume, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts aurait progressé en moyenne de +0,9 % entre 2014 et 2019). Si les objectifs sur la dépense publique primaire sont tenus, les économies budgétaires attendues pour 2020 et 2021 sont 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. Dans ce contexte, la dépense publique atteindrait 54,5 % du PIB en 2021 et 53,3 % lorsque l'on exclut les crédits d'impôts non recouvrables (incluant notamment le CICE et le CIR).

La dépense des administrations centrales (hors transferts entre APU) aura été particulièrement sollicitée en 2018-2019 pour participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Elle a même reculé en volume au cours de ces deux années. Selon le PLF 2020, celle-ci devrait retrouver une croissance positive de 0,5 % en volume en 2020, bien en dessous de la croissance du PIB potentiel. En valeur absolue, la dépense de l'État augmentera pour certaines missions : les dépenses régaliennes (+2,4 milliards sans mesure de périmètre, pour les missions « Défense », « Sécurités » et « Justice »), dans l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur (+1,5 milliard) et en lien notamment avec les

Graphique 24. Évolution annuelle de la dépense publique primaire hors crédits



revalorisations de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) et de la prime d'activité, la mission « Solidarités, insertion et égalité des chances » va voir ses crédits relevés (+1 milliard). En revanche, les dépenses de l'État seront amputées dans la missions « Cohésion des territoires » (-1,5 milliard), avec notamment avec la révision du mode de calcul des APL. La modération de l'évolution de l'ensemble des missions s'explique par les efforts réalisés sur la masse salariale de l'État, notamment grâce au maintien du gel du point d'indice de la fonction publique.

Les administrations de sécurité sociale seront aussi sollicitées pour participer aux économies de dépenses en 2020. Selon le PLF 2020, leurs dépenses en volume augmenteraient de +0,8 % en volume (déflaté par le prix du PIB), un rythme légèrement inférieur à celui du PIB potentiel. La revalorisation de certaines prestations sociales en dessous de l'inflation permettront de contenir leurs dépenses. L'essentiel des prestations sociales (retraite au-dessus de 2 000 euros, allocations familiales, prestations d'invalidité, prestations AT-MP, APL, prime d'activité) seront revalorisées de 0,3 % alors que le gouvernement anticipe une inflation hors tabac de 1,0 %. Sous cette hypothèse, les administrations de sécurité sociale à elles seules économiseraient autour de 2 milliards d'euros en 2020. Par ailleurs, le gouvernement a fixé un Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) à

2,3 % pour l'année 2020. Par rapport au tendancier en valeur de +4,5 %, cet objectif permettrait de réaliser 4,2 milliards d'euros d'économies en 2020. Toutefois, cette évolution implique une stabilisation 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 réforme de l'assurance chômage de 2019 devrait avoir ses premiers effets budgétaires dès 2020. Le durcissement des conditions d'ouverture des droits et les modifications des modalités de calcul des règles d'indemnisation devraient diminuer grandement les dépenses (-1,2 milliard), sans que cela soit intégralement compensé par les nouvelles dépenses liées à l'ouverture de nouveaux droits pour les démissionnaires et les indépendants (+0,4 milliard).

Selon le PLF 2020, la dépense des collectivités territoriales ralentira fortement en 2020 (+0,2 % après +2,3 % prévu pour 2019). Ce ralentissement s'explique par la dynamique de l'investissement local, marqué par le cycle électoral communal. Historiquement l'investissement des municipalités accélère l'année préalable aux élections locales tandis qu'au cours de l'année électorale les projets sont contraints. Dans ce contexte, la FBCF publique en volume devrait croître de 4,0 % en 2019 et de 2,8 % en 2020. Par ailleurs, comme en 2018, les administrations locales feront un important effort sur leurs dépenses de fonctionnement en 2019 et en 2020. Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales devraient évoluer en ligne avec les cibles établies par l'État (+1,2 % de dépenses de fonctionnement par an). 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.

À ce jour, il y a très peu d'informations concernant la composition des économies en dépenses publiques primaires pour 2021, annoncées comme étant de grande ampleur (0,4 point de PIB). Pour atteindre l'objectif d'économies annoncées, la dépense publique primaire (hors crédits d'impôts) devrait augmenter de +0,5 % (ce même agrégat a évolué de +1,0 % entre 2014 et 2018, pourtant une phase de forte consolidation de la dépense). Les effets budgétaires de la réforme de l'assurance chômage déjà mise en œuvre devraient monter en charge et participer à des économies en dépenses pour un montant de 1 milliard d'euros²⁵. Par ailleurs, la tenue stricte de l'Ondam à 2,3 % devrait être maintenu à cet horizon et la dépense courante locale

devrait toujours être limitée à 1,2 % en valeur (ce qui représente des économies budgétaires de 2,4 milliards par rapport à l'évolution du PIB potentiel). Un important vivier d'économies reste toutefois à trouver pour 2021. La masse salariale publique sera certainement un levier important. Elle devrait rester contenue avec le maintien probable du gel du point d'indice de la fonction publique. L'investissement des collectivités locales pourrait aussi contribuer aux économies budgétaires dans un contexte où les finances publiques locales risquent de perdre en autonomie avec la suppression annoncée de la taxe d'habitation à horizon 2023.

Toutefois, les perspectives de taux d'intérêt durablement bas faciliteront le mouvement de réduction des déficits. Si les taux d'intérêt continuent à surprendre à la baisse, les cibles nominales de finances publiques annoncées pourront être atteintes tout en limitant le montant des économies sur les dépenses primaires. Le gouvernement, de façon prudente, attend une montée progressive de ce taux et anticipe un taux des OAT à 10 ans de 0,2 % en décembre 2019, puis 0,7 % en décembre 2020. Selon notre scénario, le taux souverain à 10 ans sans risque dans la zone euro pourrait rester autour de 0,2 % jusqu'à la fin 2021. Dans ce contexte, la charge d'intérêts pourrait être inférieure de 0,1 point de PIB à ce que le gouvernement attend pour 2021 et donner des marges de manœuvre pour alléger l'effort à réaliser sur la dépense primaire.

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 mesures²⁶. L'hétérogénéité des effets de multiplicateurs de chaque mesure et la dynamique propre des effets de chaque type de mesure²⁷, 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.

25. Unedic, 2109, « Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019 », septembre 2019.

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

27. Voir Creel, Heyer et 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, janvier.

En 2019, la totalité des mesures en prélèvements obligatoires (PO) augmenterait la croissance du PIB de +0,4 point en 2019. Cela s'explique essentiellement par les mesures touchant au pouvoir d'achat des ménages. Avec la mise en place des mesures issues de la mLoi des mesures d'urgence économique et sociale, les mesures en direction des ménages soutiendraient la croissance à hauteur de 0,5 point de PIB en 2019, et ce malgré la hausse des prix du tabac. *A contrario*, l'effort structurel sur la dépense publique réduirait la croissance de 0,2 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 du mouvement des Gilets jaunes ne suffira pas pour 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 0,4 point de PIB en 2019 (tableau 3), expliquant en grande mesure la résilience de l'activité française.

Selon nos calculs, le soutien de la politique budgétaire à la croissance du PIB sera positif de 0,1 point en 2020. Ce chiffre est en ligne avec celui de l'impulsion budgétaire (+0,1 point) mise en place. Ceci s'explique par la composition de la politique budgétaire par instrument, essentiellement orientée vers le soutien du pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, les mesures passées n'apporteraient plus de soutien à l'activité à partir de 2020, marquant la fin de la montée en charge des effets du virage de la politique de l'offre opéré à partir de la création du CICE.

Si les efforts importants d'économies sur la dépense publique primaire (annoncées de 0,4 point de PIB) se concrétisent, la croissance du PIB devrait être lestée de 0,3 point en 2021. Toutefois, si les taux d'intérêts restent sensiblement inférieurs à ceux anticipés par le gouvernement, l'effort en dépenses peut s'avérer *in fine* plus faible et limiter la baisse de la croissance due à une politique budgétaire discrétionnaire restrictive.