

6. Les effets de la politique budgétaire passée donneront du temps au gouvernement pour réformer

Pour l'ensemble du quinquennat, la stratégie de finances publiques de la nouvelle majorité ne diffère pas significativement, au moins d'un point de vue macroéconomique, de la politique mise en œuvre depuis 2014. Au cours du quinquennat, la dépense publique serait contenue afin de financer des baisses de prélèvements obligatoires (PO) et permettre la réduction du déficit et de la dette publique. Si le gouvernement souhaite maintenir le cap de la consolidation budgétaire à long terme, les deux premières années du quinquennat seront marquées par une consolidation faible, voire inexistante²². En effet, les baisses de PO auraient lieu en grande partie sur la première moitié du quinquennat tandis que les baisses de dépenses seront réparties tout au long du mandat. L'embellie conjoncturelle permettra tout de même de diminuer le déficit en dessous de la barre des 3 % du PIB dès 2017, et ce pour toute la durée du quinquennat, et mettre fin à la procédure de déficit excessif, conformément aux engagements de la France.

Si d'un point de vue macroéconomique l'ajustement structurel sera limité en 2018 et 2019, ceci ne veut pas dire que dans le détail la politique budgétaire sera inchangée, bien au contraire. Les deux premières années du quinquennat changeront profondément la fiscalité française : réforme de la taxation du capital, de la fiscalité locale, montée en charge de la fiscalité écologique, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et bascule de cotisations sociales vers la CSG. Le CICE, principal outil de la politique économique du gouvernement sortant, sera transformé en baisse de cotisations sociales.

Du côté de la dépense publique, un constat similaire peut être établi. Si les économies en dépenses sur le quinquennat seront d'un montant comparable à celles réalisées sur la période 2014-2017, ceci ne doit pas masquer la recomposition du périmètre d'action

22. Si on inclut les effets de la bascule du CICE, cf. infra.

des administrations publiques (APU). En particulier, le Projet de loi de finances (PLF) pour 2018 introduit des réformes conséquentes de la politique du logement et de celle de l'emploi. L'introduction du plan d'investissement à partir de 2018 impliquera par ailleurs un ajustement encore plus marqué sur les missions actuelles de l'État. Jusqu'ici la France a réalisé des économies en minimisant l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages (à travers la baisse des prix de la dépense et non le volume de l'action publique)²³. Cette stratégie va vraisemblablement atteindre ses limites. Les coûts évités aux ménages sont transférés à d'autres acteurs (offices HLM, hôpitaux publics, industrie pharmaceutique).

En 2017, le déficit public français passera sous la barre de 3 % du PIB, une première depuis 2007. Selon notre prévision, le déficit serait de 2,9 % de PIB, en amélioration de 0,5 point par rapport à 2016 (tableau 10). L'essentiel de l'amélioration s'explique par les effets de la reprise en cours. Celle-ci contribue à hauteur de 0,3 point de PIB à la réduction du déficit. Par ailleurs, l'amélioration du solde structurel réduit le déficit de 0,2 point supplémentaire. L'ajustement structurel est réalisé essentiellement à travers la maîtrise de la dépense publique. En particulier, la signature d'un décret d'avance et d'un décret d'annulation au mois de juillet, à la suite du rapport de la Cour des comptes, a permis d'économiser 4,2 milliards d'euros de dépenses de l'État en 2017 et a assuré le passage sous les 3 % au cours de l'année. La hausse du taux de PO contribue à la baisse du déficit de 0,2 point. Cette hausse ne s'explique pas par des changements législatifs mais par la forte réaction des recettes à la croissance²⁴. Ceci serait en lien notamment avec une croissance particulièrement riche en emplois. Il est remarquable que l'ajustement structurel des comptes publics se soit poursuivi malgré le contexte électoral. La baisse du déficit a été en revanche limitée par le recul de 0,2 point de PIB des recettes non fiscales.

23. R. Sampognaro, « Évaluation du programme présidentiel » dans *Revue de l'OFCE* (hors série, juillet 2017), « Économies de dépenses publiques : que peut-on dire de leur impact sur le niveau de vie des ménages ? » évalue la difficulté de mesurer l'impact de la baisse de la dépense publique sur le pouvoir d'achat des ménages.

24. Le ministère des Finances évalue l'élasticité des recettes à l'activité de 2017 à 1,3 dans le PLF 2018.

En 2018, le déficit public restera, pour la deuxième année consécutive, sous les 3 %. La perspective d'un passage durable sous ce seuil permettra à la France de mettre un terme à la procédure de déficit excessif en cours. Le solde public devrait s'améliorer de 0,3 point pour atteindre -2,6 % de PIB. Cette baisse du déficit s'explique essentiellement par le maintien d'un scénario de reprise qui améliore la composante conjoncturelle du solde public. En revanche, la France ne réalisera pas de consolidation budgétaire. Le PLF 2018, le premier de la présidence Macron, ne modifiera pas le solde structurel primaire français. En effet, l'essentiel des baisses de prélèvements promises pendant la campagne électorale seront engagées dès la première année de la législature tandis que les économies en dépenses seront réalisées progressivement. Ainsi, en 2018 les baisses de prélèvements obligatoires (PO) seront de 6,7 milliards d'euros (0,3 point de PIB) et seront compensées par un effort sur la dépense publique primaire d'un ordre comparable.

Tableau 10. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB				
	2016	2017	2018	2019
Solde public	-3,4	-2,9	-2,6	-2,9
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,2	0,5	0,3	-0,3
Variation du taux de PO (A)	0,0	0,2	-0,3	-1,0
dont mesures nouvelles sur les PO (A1)	0,0	-0,1	-0,3	-1,0
dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A2)	0,0	0,2	0,0	0,0
Gains dus à l'écart entre croissance des dépenses publiques hors crédits d'impôts et PIB potentiel	0,3	0,2	0,4	0,4
dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)	0,1	0,2	0,4	0,3
dont charges d'intérêts sur la dette publique (B2)	0,1	0,0	0,0	0,1
Variation solde conjoncturel (C)	0,0	0,3	0,2	0,3
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Impact clé de répartition crédits d'impôts recouvrables (E)	0,1	0,1	0,0	0,0
Variation solde structurel (F=A+B)	0,3	0,4	0,1	-0,7
Variation solde structurel primaire (G=A+B1)	0,1	0,4	0,0	-0,7
Effort structurel (H=A1+B1)	0,1	0,2	0,0	-0,7

* La variation du solde structurel (qu'il soit primaire ou non) et de l'effort structurel de l'année 2019 inclut la bascule du CICE en baisses de cotisations sociales. Hors effet de l'année double, la variation du solde structurel et l'effort structurel seraient de +0,3 point de PIB en 2019. La bascule peut être considérée comme une mesure ponctuelle de 1 point de PIB qui ne dégrade pas durablement les comptes publics.

Sources : Insee, PLF 2018, prévisions OFCE 2017-2019, octobre 2017.

L'année 2019 sera marquée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales. 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 un impact double – de 1 point de PIB – sur le déficit au sens de la comptabilité nationale. Dans ce contexte, le déficit augmentera ponctuellement de 0,3 point pour s'établir à 2,9 % du PIB malgré un effort structurel de 0,3 point de PIB hors transformation du CICE. Encore une fois, l'ajustement sera réalisé exclusivement à travers la dépense publique (0,4 point). Hors CICE, une légère décreue de la fiscalité est attendue pour 2019 (-0,1 point de PIB). La bascule du CICE ne traduira pas par une dérive permanente des comptes publics et constitue une mesure dont l'impact est ponctuel. Enfin, la composante conjoncturelle du solde public continuera à s'améliorer (+0,3 point de PIB) avec le maintien d'une croissance supérieure au potentiel de l'économie française (évaluée à +1,2 %).

Dans ce contexte, la dette publique au sens de Maastricht s'établira à 96,6 % en 2017 et restera quasiment stable à horizon de notre prévision (tableau 11). Elle augmentera de 0,1 point en 2018 et baissera de 0,4 point en 2019. Cette évaluation tient compte d'un ajustement stock-flux à peine favorable en 2017 (-0,1 point de PIB), compensé en 2018 (+0,1 point de PIB). Ainsi, en 2019, la dette publique atteindrait 96,3 % du PIB.

Tableau 11. Principaux agrégats des finances publiques

En % du PIB	2016	2017	2018	2019
Solde public	-3,4	-2,9	-2,6	-2,9
Dépenses publiques (DP, en % du PIB)	56,4	55,9	55,4	54,6
Dépenses publiques hors crédits d'impôts restituables (en % du PIB)	55,0	54,5	53,9	53,2
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros courants)	1,2	1,6	1,5	2,0
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros constants)	0,8	0,8	0,5	0,5
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	44,4	44,6	44,3	43,3
Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)	96,3	96,6	96,7	96,3

Source : INSEE, PLF 2018 ; prévisions OFCE 2017-2019, octobre 2017.

2018 : une année marquée par la baisse des prélèvements obligatoires...

La France ne fera pas de consolidation budgétaire en 2018. Les économies en dépenses publiques primaires pour l'année seront d'un montant comparable aux baisses de prélèvements obligatoires (PO). La baisse de la fiscalité est un des principaux objectifs affichés par le gouvernement. Selon le PLF 2018, le taux de PO devrait diminuer de 1 point de PIB au cours du quinquennat. La moitié des baisses de PO annoncées seront engagées dès la première année du quinquennat. Selon le PLF 2018, la totalité des baisses engagées par la majorité sont quantifiées à 21,2 milliards d'euros. Selon le gouvernement, les mesures incluses dans le PLF 2018 devraient contribuer à diminuer les PO de 10,3 milliards en rythme de croisière. La baisse des PO de 2018 sera inférieure à celle annoncée, pour s'établir à 6,7 milliards d'euros²⁵ (tableau 12). L'essentiel de la différence s'explique par le calendrier particulier de la bascule des cotisations sociales salariées vers la CSG. Comme la hausse de la CSG aura lieu dès le 1^{er} janvier 2018 et que la totalité des baisses de cotisations sociales seront en place au 1^{er} octobre, un gain budgétaire sera réalisé au cours de l'année 2018 d'un montant de 4,5 milliards d'euros selon le PLF 2018.

De nombreuses nouvelles mesures entreront en application en 2018. Les ménages bénéficieront de la réforme de la taxation du capital (suppression de l'ISF et instauration du Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital) à hauteur de 4,5 milliards d'euros (5,2 milliards en régime de croisière) et du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages pour un montant de 3 milliards d'euros. En revanche, comme cela a été mentionné ci-dessus, le pouvoir d'achat des ménages sera impacté en 2018 par le calendrier de la bascule CSG/cotisations sociales. Ce choix augmentera leurs PO d'un montant de 4,5 milliards. Enfin, les ménages bénéficieront du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile pour 1 milliard voté dans la LFI 2017. Au final, les nouvelles mesures sur la fiscalité directe qui entreront en application en cours d'année augmenteront le pouvoir d'achat des ménages de 4 milliards d'euros en 2018. En revanche, les baisses de

25. Dans ce qui suit, le montant des nouvelles mesures en PO sont celles publiées dans le tableau 21 de l'annexe « Tableaux prévisionnels détaillés » du RESF annexé au PLF 2018.

fiscalité directe déjà mentionnées seront partiellement compensées par des hausses de la fiscalité indirecte. En particulier la taxation écologique augmentera de 3,7 milliards, en lien notamment avec la TICPE et TICGN (1,5 milliard), la hausse de la composante carbone (1,1 milliard) et l'alignement de la fiscalité de l'essence et du diesel (0,8 milliard). Enfin, selon le PLF 2018, la fiscalité sur le tabac devrait augmenter de 1,7 milliard d'euros et la fiscalité locale (hors réforme de la taxe d'habitation) serait relevée de 0,5 milliard selon le PLF 2018.

La fiscalité des entreprises va nettement diminuer en 2018, principalement en raison des mesures passées. Le paiement de créances de CICE passées et la hausse de son taux à 7 % – décidée lors du vote de la LFI 2017 – diminueraient la fiscalité des entreprises de 4 milliards d'euros en 2018. Par ailleurs, la baisse du taux d'IS déjà engagée est confirmée, avec un coût budgétaire de 1,2 milliard.

Tableau 12. Détail des mesures de prélèvements en 2018

Mesures	Milliards d'euros
Mesures de fiscalité directe affectant le pouvoir d'achat des ménages	-4,0
Suppression de l'ISF et remplacement par l'IFI	-3,2
Dégrèvement de la taxe d'habitation	-3,0
Création du Prélèvement Forfaitaire Unique	-1,3
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0
Bascule CSG	4,5
Mesures fiscales affectant les entreprises	-8,6
CICE et crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires – montée en charge et hausse du taux à 7 %	-4,7
Suppression de la contribution sur les dividendes	-1,9
Baisse du taux d'IS	-1,2
Réforme des acomptes	-0,8
Taxation écologique	3,7
Fiscalité écologique – TICPE et TICGN	1,5
Hausse de la composante carbone	1,1
Alignement fiscalité essence/diesel	0,8
Autres (dont verdissement du barème de la taxe sur les véhicules de société)	0,3
Fiscalité sur le tabac	1,7
Autres (notamment fiscalité locale hors réforme TH)	0,5
TOTAL	-6,7

Note de lecture : ce tableau intègre les évaluations des mesures publiées dans le tableau 21 de l'annexe « Tableaux prévisionnels détaillés » du RESF annexé au PLF 2018.

Source : PLF 2018.

Enfin, le contrecoup de la modification de la date du cinquième acompte d'IS inscrite dans la LFI 2017 diminuerait les impôts qui pèsent sur les entreprises en 2018 de 0,5 milliard. La principale mesure inscrite dans le PLF 2018 en faveur des entreprises est la suppression de la contribution de 3 % sur les dividendes qui allégera leur fiscalité de 1,9 milliard. Le total des mesures en faveur des entreprises est évalué à 8,6 milliards d'euros en 2018.

Dans ce contexte, le taux de PO devrait diminuer de 0,3 point en 2018 pour s'établir à 44,3 % du PIB, effaçant ainsi la hausse de 2017. Ainsi, avec le PLF 2018, la France atteindra sa quatrième année consécutive de baisse discrétionnaire des PO²⁶.

... et en même temps la maîtrise de la dépense publique

Dans la continuité de la stratégie de consolidation publique mise en œuvre depuis 2014, la nouvelle majorité vise à poursuivre la réduction de la part de la dépense publique dans le PIB. À la fin du quinquennat, le gouvernement vise à réduire cette part de 3 points. Les économies en dépenses seront engagées dès la première année du mandat présidentiel.

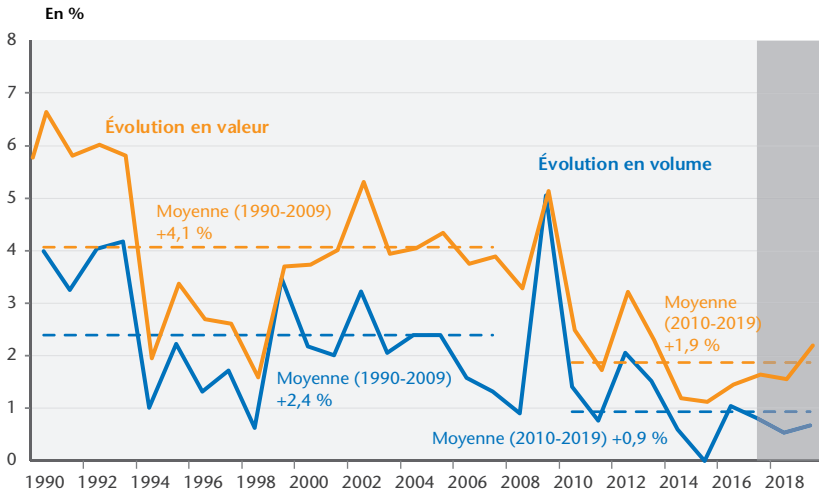
En 2018, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera de 0,5 % en volume en 2018 (après 0,8 % prévu en 2017, graphique 31). Ceci représente un effort de 0,4 point de PIB²⁷. Cet effort est d'une ampleur comparable aux efforts en dépenses réalisées depuis 2014²⁸. En valeur, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts restera très faible en 2018 (+1,5 %, après +1,6 % prévu pour 2017) 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 55,4 % (53,9 % hors crédits d'impôts restituables), un niveau plus faible à celui de 2009 mais toujours supérieur à celui de l'avant-crise, en 2008.

26. Hors effet de l'élasticité des recettes publiques de 2017, qui augmente le taux de PO sans lien avec les nouvelles mesures discrétionnaires.

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

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

Graphique 31. Évolution de la dépense publique primaire hors crédits d'impôts



La maîtrise de la dépense publique concernera les administrations, l'effort sera essentiellement réalisé par l'État et les collectivités locales (tableau 13).

Hors transferts entre administrations, la dépense en valeur des administrations centrales – incluant l'État et les ODAC – augmentera de +0,8 %, mais ceci n'est pas le signe d'un relâchement de la dépense. D'une part, cela reste une évolution modeste comparable à celle observée entre 2014 et 2016 (+1,3 % en moyenne par an hors crédits d'impôts comptabilisés en dépenses) qui était pourtant une phase de consolidation par la dépense. D'autre part, cette évolution est inférieure à celle du déflateur du PIB, ce qui montre qu'en volume la dépense des administrations centrales reculera en 2018.

Selon le PLF 2018, 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), la hausse de la dépense serait seulement de 4 milliards d'euros. En valeur absolue, les dépenses de l'État dans certaines missions jugées prioritaires augmenteraient. Les dépenses régaliennes (« Défense », « Sécurités » et « Justice ») augmenteraient de 2,2 milliards d'euros, dans l'éducation nationale et l'enseignement supérieur de 2 milliards et, en lien avec la revalorisation de la Prime d'activité et de l'AAH, la mission « solidarités,

insertion et égalité des chances » verra ses crédits augmenter de 1,1 milliard. En revanche, les dépenses de l'État seront amputées fortement dans les mission « cohésion des territoires » (-1,7 milliard) et « travail et emploi » (-1,5 milliard). Ceci traduit les effets budgétaires des réformes de la politique du logement et la forte baisse du stock de contrats aidés. Les économies prévues sur le champ des APL seront particulièrement importantes (2,1 milliards), mais leur effet sur le pouvoir d'achat direct des ménages sera partiellement compensé par des baisses de loyer dans le parc HLM (pour un montant de 1,7 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, 1 600 ETP 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 et le rétablissement du jour de carence.

Tableau 13. Dépense publique par type d'administration en 2018

	Évolution en euros constants (en %)	Contribution à l'effort structurel en dépenses (en pts de PIB)	Effort (en dépenses en mds d'euros)
Administrations publiques centrales	-0,2	-0,3	-5,9
Administrations de sécurité sociale	1,3	0,0	0,6
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	-3,0
Total	0,5	-0,4	-8,3

Source : PLF 2018, Insee, calculs OFCE.

Si le gouvernement affiche un objectif de réduction du poids de la dépense, il vise aussi à modifier sa composition. Un des principaux leviers pour le faire sera la mise en œuvre d'un Grand Plan d'Investissement (GPI). Le GPI devrait mobiliser 57 milliards d'euros pour favoriser la transition écologique (20 milliards), financer un plan de formation pour 1 million de chômeurs de longue durée et 1 million de jeunes décrocheurs (15 milliards), la R&D (13 milliards) et d'investir dans le numérique (9 milliards). Une partie du GPI sera financée par la réorientation de ressources publiques déjà engagées (12 milliards) et le troisième Plan d'investissement d'Avenir (10 milliards). Pour le reste, le GPI mobilisera des instruments financiers qui ne rentrent pas directement dans le champ de la dépense maastrichtienne (11 milliards) mais suppose la mobilisation de 24 milliards de nouveaux fonds. Selon le rapport

remis au Premier Ministre, le GPI devrait démarrer en 2018 avec une enveloppe de 0,3 point de PIB d'investissements. En tenant compte de la part de nouveaux fonds dans le total du GPI, l'impulsion budgétaire du GPI serait de 0,1 point de PIB en 2018.

La dépense des collectivités territoriales restera contrainte en 2018. Selon le PLF 2018, la dépense des collectivités territoriales devrait décélérer en 2018 (+1,2 % après +1,8 % prévu en 2017) en lien avec le ralentissement de la masse salariale (gel du point d'indice de la fonction publique). Le PLF fixe un Objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) ambitieux sur les dépenses de fonctionnement à +1,2 %. Selon le ministère des Finances, le respect de l'Odedel se traduirait par des économies en dépenses de 2,6 milliards chaque année du quinquennat, ce qui permet d'atteindre, si l'effort est maintenu, l'objectif de 13 milliards d'économies au cours du quinquennat. L'ouverture de la Conférence nationale des territoires permettra de négocier un Pacte financier entre l'État et les collectivités locales afin d'assurer le respect de cette trajectoire et d'assurer un mécanisme de correction des éventuelles déviations, en évitant les baisses unilatérales de dotations de l'État dans un contexte où les finances publiques locales risquent de perdre en autonomie avec la réforme de la taxe d'habitation.

Les administrations de sécurité sociale seront peu sollicitées pour participer aux économies en 2018. Selon le PLF 2018, leurs dépenses en valeur devraient augmenter de +2,4 % et de +1,3 % en 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 qu'il n'y a pas d'effort budgétaire structurel. Toutefois, ceci masque des écarts entre les différents risques sociaux. Ainsi, la hausse globale s'expliquerait essentiellement par les pensions de retraites, qui seraient dynamiques (+2,6 % en valeur). En revanche, les économies seraient conséquentes à nouveau dans l'assurance maladie. Pour la totalité du quinquennat, le gouvernement a fixé un Ondam à 2,3 %. Par rapport au tendanciel en valeur de +4,5 %, ceci permettrait de réaliser 4,2 milliards d'euros d'économie en 2018. Selon le PLF 2018, ces économies proviendraient d'une réforme de la structuration des soins (1,5 milliard d'économies), de l'amélioration de la pertinence des soins – ce qui permettrait de diminuer le prix des médicaments, notamment par l'utilisation de

génériques – (1,5 milliard) et d'autres mesures (hausse du forfait hospitalier, amélioration de la pertinence de certains actes – imagerie et biologie – et dans le contrôle des indemnités journalières) pour 1,2 milliard supplémentaire. Toutefois, si la comparaison de la dépense publique vis-à-vis d'un tendancier peut avoir des justifications²⁹, un meilleur *benchmark* pour évaluer l'impact macroéconomique de la politique budgétaire est la croissance potentielle. Ce *benchmark* est plus pertinent pour analyser la soutenabilité de la dette et le soutien à la croissance de l'activité. En comparant les évolutions prévues de la dépense publique à la croissance potentielle du PIB, la contribution des administrations publiques centrales à l'effort de consolidation budgétaire serait de 0,3 point de PIB et celle des administrations publiques locales de 0,1 point. En revanche, la dépense de la sécurité sociale aura un impact neutre sur l'impulsion budgétaire.

2019 : une lecture brouillée par la bascule du CICE

La fin de la procédure de déficit excessif devrait être rendue officielle courant 2018. Le passage dans le volet préventif du Pacte avec une dette bien supérieure à la cible de 60 %, et un déficit structurel plus dégradé que l'Objectif de Moyen Terme du gouvernement³⁰ devrait contraindre la politique budgétaire. Une lecture à la lettre du traité suggère que la France devrait faire un ajustement structurel de 0,5 point de PIB. Néanmoins, l'expérience récente montre que la Commission fait une lecture plus souple du volet préventif du Pacte³¹. La Commission tient notamment compte du contexte conjoncturel afin d'évaluer les décisions des États. En outre, de nouvelles flexibilités ont été introduites dans la gouvernance budgétaire européenne en 2015. Celles-ci permettent de dévier par rapport aux cibles des traités, à condition de réaliser un choc d'investissement public ou la mise en place des réformes structurelles. Ces politiques ont tendance à augmenter le PIB potentiel et par conséquent améliorer la soutenabilité de la dette. Vraisemblablement,

29. Voir l'encadré 3 dans Bruno Ducoudré, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, 2017, « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat ? », *OFCE Policy brief*, 17, 19 avril.

30. L'OMT français s'établirait à -0,4 point de déficit structurel.

31. Voir encadré 1, La nouvelle Grande Modération ? Perspectives économiques 2017-2019 pour l'économie mondiale et la zone euro.

blement, la France profitera de ce contexte afin d'alléger la consolidation budgétaire en 2019.

Par ailleurs, l'évaluation économique du budget 2019 est brouillée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales. Les règles de la comptabilité nationale obligent à inclure les créances de CICE générées en 2018³² dans le déficit de 2019. En outre, les baisses de cotisations sociales auront un impact immédiat sur les recettes publiques. Ainsi, la bascule CICE/cotisations aura un impact double sur le déficit de 2019. Cet effet est budgétairement conséquent (1 point de PIB) mais non durable. Toutefois, si l'impact budgétaire est important, l'impact macroéconomique le sera nettement moins. Certes, il va améliorer la trésorerie des entreprises mais, en l'absence de contrainte financière forte, les effets induits seront limités. Il est vraisemblable que les entreprises intègrent le CICE dans leurs calculs économiques à partir du moment où la créance est générée et non lorsqu'elle est perçue. Seules les entreprises subissant des tensions de trésorerie devraient bénéficier de l'année double pour soutenir leur activité. Au total, selon nos évaluations³³, le choc financier temporaire lié à la transformation du CICE n'apportera un soutien économique que de 0,1 point de PIB en 2019.

En faisant abstraction du choc de CICE, l'impulsion budgétaire sera restrictive en 2019 de -0,3 point de PIB³⁴. Cette restriction budgétaire viendra toujours des économies réalisées sur la dépense publique, d'une ampleur identique à celle prévue pour 2018 (-0,4 point de PIB).

Pour l'instant le détail des viviers d'économies est inconnu, mais le gouvernement vient de lancer le processus « Action Publique 2022 », avec pour objectif d'évaluer le périmètre d'action des administrations publiques. Les économies devraient être fortes pour l'État. L'objectif d'évolution des dépenses pilotables est fixé à -0,4 % pour 2019 (après +0,6 % en 2018). Le contrôle de la masse

32. Plus exactement elles 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.

33. Bruno Ducoudré, 2017, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », *OFCE Policy brief* 20, 6 juillet.

34. Expansionniste de 0,6 point si on inclut la bascule de CICE.

salariale publique serait un levier important des économies avec la poursuite de l'objectif de réduire le nombre de 120 000 postes dans la fonction publique à la fin du quinquennat et un nouveau gel du point d'indice. Par ailleurs, les économies de dépenses de fonctionnement des collectivités locales seront d'un montant identique à celui prévu pour 2018, comme pour les économies dans le champ de l'Ondam de l'assurance maladie. L'austérité générale sur la dépense publique sera atténuée par la poursuite de la montée en charge du GPI qui soutiendrait l'investissement public. Ainsi, une impulsion budgétaire de 0,1 point à travers l'investissement sera réalisée en 2019, ce qui renforce le besoin de consolidation sur le reste de la dépense publique.

Hors bascule du CICE, les PO diminueraient légèrement en 2019 (-0,1 point de PIB), pour un montant de 2,5 milliards. Parmi les principales baisses on peut remarquer la matérialisation des effets pleins des baisses de cotisations salariales en 2019 par rapport à 2018 (-4,5 milliards), la poursuite de l'exonération de taxe d'habitation (-3,6 milliards) et la baisse du taux d'IS (-2,4 milliards). Ces baisses seront partiellement compensées par la hausse de la taxation écologique (+2,5 milliards), la taxation du tabac (+0,8 milliard) et la bascule du CICE sur la fiscalité des entreprises (+4,6 milliards).

Hors l'effet de l'année double, la bascule de CICE augmentera structurellement la fiscalité des entreprises. Sur les 7 points du taux de CICE de 2017, 6 seront recyclés en baisses de cotisations sociales employeurs. Le point supplémentaire sera lui aussi transformé en baisse de cotisations sociales mais ciblé sur les bas salaires. Cette dernière mesure devrait permettre d'atteindre l'objectif de 0 % de cotisation sociale au niveau du SMIC. Les baisses de cotisations sociales qui remplacent le CICE augmenteront le bénéfice imposable des entreprises. Ainsi, la transformation du CICE induira un retour d'IS permanent d'un montant de 4,6 milliards d'euros, expliquant la hausse de la fiscalité des entreprises pour l'année 2019. Néanmoins, en 2019, l'effet sera plus que compensé par le double impact de la bascule.

Au total, selon nos calculs les impôts reposant sur le pouvoir d'achat des ménages diminueraient de 7,2 milliards en 2019, la fiscalité des entreprises augmenterait de 2,1 milliards hors CICE (y compris CICE elle diminuerait de 17 milliards) et la fiscalité écologique augmenterait de 2,5 milliards.

La politique budgétaire ne pèsera pas sur la croissance à horizon 2019

Pour évaluer l'impact de la politique budgétaire sur l'activité, il est nécessaire d'entrer dans le détail des mesures. L'hétérogénéité des effets de multiplicateurs de chaque mesure et la dynamique propre des effets de chaque type de mesure³⁵, font que la composition et le *timing* de la politique budgétaire mise en œuvre joue un rôle premier pour expliquer son impact sur la croissance (encadré 7).

En 2017, malgré une impulsion budgétaire légèrement restrictive, la politique budgétaire aura un impact neutre sur la croissance du PIB (tableau 14). Comme en 2016, l'activité sera lestée par l'effort en dépenses dont l'effet multiplicateur restera élevé du fait d'un écart de production encore dégradé. Le redéploiement de l'enveloppe du Pacte de responsabilité a permis de diminuer le niveau de l'effort en dépenses et de limiter cet impact négatif. La stabilité des mesures discrétionnaires en PO limitera leur effet sur le PIB mais la forte élasticité des recettes retirera du pouvoir d'achat aux ménages. Après avoir servi essentiellement au rétablissement des marges, la politique de l'offre continue à montrer ses effets positifs sur le PIB. Ceci se reflète par l'augmentation progressive des multiplicateurs associés aux mesures d'offre. Ainsi, selon nos calculs, les effets retardés de la politique fiscale et budgétaire passée permettent de compenser les effets récessifs de la politique mise en place au cours du quinquennat précédent.

En 2018, la politique budgétaire aura un impact légèrement positif (+0,1 point de PIB) sur l'activité. Si l'impulsion budgétaire est neutre, elle résulte d'une forte baisse de PO, à faible multiplicateur, et d'une impulsion négative sur la dépense publique, à fort multiplicateur. La fermeture de l'*output gap* se fait lentement, ce qui maintient les multiplicateurs associés aux mesures de demande à un niveau élevé. Du fait de sa composition, l'impact total de la politique contemporaine est récessif en 2018 (contribution de -0,2 point de PIB à la croissance). En revanche, les effets d'offre et de demande des politiques passées compenseront ces effets (+0,3 point de PIB de contribution), expliquant la neutralité de la politique budgétaire sur la croissance.

35. 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*, (176) : 61-88, janvier.

Tableau 14. Effet de la politique budgétaire sur le PIB

En points de PIB	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impulsion budgétaire	-0,5	-0,6	-0,1	-0,2	0,0	-0,3
<i>dont IB à travers la politique d'offre</i>	0,3	0,5	0,4	0,2	0,4	-0,2
<i>dont IB à travers la demande hors investissement public</i>	-0,6	-0,9	-0,4	-0,3	-0,5	-0,1
<i>dont IB à travers l'investissement public</i>	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Effet des mesures contemporaines	-1,0	-1,3	-0,5	-0,7	-0,3	-0,2
<i>dont effet courant de la politique d'offre</i>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1
<i>dont effet courant de l'IB en demande hors investissement</i>	-0,7	-1,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,1
<i>dont effet de l'investissement public</i>	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Effet des mesures passées	0,1	0,3	0,6	0,5	0,3	0,3
Effet propre bascule CICE – cotisations sociales						0,1
Effet total sur le PIB	-0,9	-1,0	0,2	-0,2	0,0	0,2

Source : PLF 2010-2018, Insee, calculs OFCE.

En 2019, la politique budgétaire soutiendra la croissance du PIB. Elle le fera à hauteur de 0,2 point et ce, malgré la restriction budgétaire mise en œuvre – hors effets de la bascule du CICE. Hors CICE, le multiplicateur lié aux mesures contemporaines sera inférieur à l'unité car la consolidation se fera essentiellement avec des mesures d'offre (baisse du taux de CICE) à faible multiplicateur. Si la dépense publique sera toujours contrainte, les baisses de PO seront importantes pour les ménages (poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation), ce qui compensera les effets négatifs des mesures sur la demande. En revanche, la croissance 2019 bénéficiera à plein des mesures passées (contribution de +0,3 point de PIB à la croissance). En particulier, elle bénéficiera du début du Grand plan d'investissement initié en 2018 (impulsion de 0,3 point de PIB) et de la baisse des multiplicateurs des économies en dépenses passées. En outre, si on ajoute les effets escomptés de la bascule CICE/cotisations (avec le soutien des entreprises en difficulté et le ciblage des baisses de cotisations vers les bas salaires) le soutien total de la politique budgétaire sera plus important. Certes, la bascule ne devrait avoir qu'un très faible multiplicateur de 0,1, mais compte tenu l'importance du choc (1 point de PIB), son

impact sur la croissance sera non négligeable. Au total, la politique budgétaire soutiendra la croissance de 0,2 point et expliquera en partie le regain de croissance attendu.

Encadré 7. Les multiplicateurs dynamiques

La Grande Récession de 2008 a renouvelé l'intérêt pour la mesure du multiplicateur de la dépense publique. Depuis le déclenchement de la Grande Récession et de la crise de la zone euro, la politique budgétaire a été extrêmement active dans la zone euro en général et en France en particulier. Entre 2007 et 2010, une impulsion budgétaire de 0,6 point de PIB par an a été mise œuvre pour répondre au choc financier. Ensuite, notamment à partir du choc de confiance sur les dettes souveraines de la zone euro, un fort ajustement budgétaire a été réalisé entre 2011 et 2015 (0,9 point d'effort en moyenne par an). Enfin, en 2016-2017 avec l'embellie conjoncturelle, l'effort s'est nettement allégé (0,2 point par an). Cet effort modéré devrait être maintenu au cours des deux prochaines années.

Les évaluations empiriques du multiplicateur divergent sensiblement selon les études. Par exemple, il dépend du degré de rigidité des prix et des salaires, du contexte institutionnel, de la position dans le cycle, de la stratégie des partenaires commerciaux ou des contraintes existant sur les autres politiques publiques – notamment la politique monétaire.

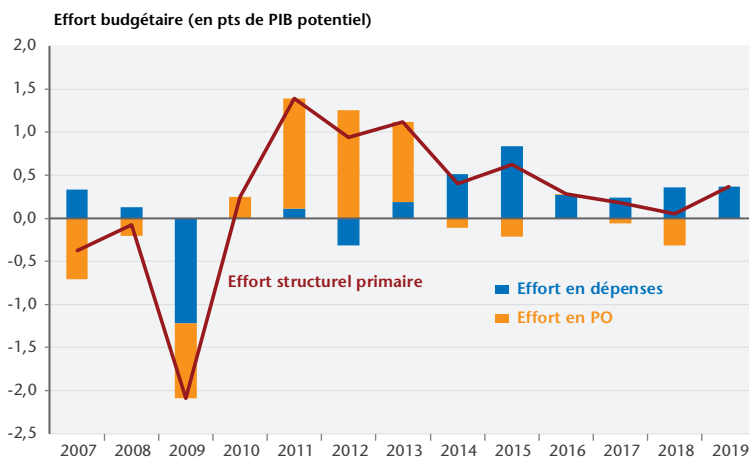
Dans la littérature empirique, l'incertitude existant est moins visible dans les effets à court terme d'un choc de politique budgétaire que dans la persistance de l'effet. Il est de plus en plus admis qu'une impulsion budgétaire de 1 point de PIB génère une hausse du PIB significative au cours de la première année. En revanche, la persistance de cette hausse est dépendante du contexte. Par exemple, Leeper, Traum et Walker (2017)³⁶ considèrent qu'une impulsion budgétaire aux États-Unis aurait un impact à 10 ans sur le PIB comprise entre 0,1 et 0,4 point si la politique monétaire n'est pas contrainte mais dont l'effet peut s'établir entre 1,5 et 1,9 point si la politique monétaire ne peut pas réagir pour stabiliser la conjoncture (par exemple, parce qu'elle aurait atteint la borne inférieure du taux d'intérêt). Ainsi, dans certains contextes, l'impact de la politique budgétaire est non seulement important à court terme mais persistant à long terme. Ceci suggère que l'analyse de l'impact de la politique budgétaire sur la croissance doit tenir compte de la dynamique du multiplicateur. Cette dynamique dépend à la fois de l'instrument mobilisé comme du contexte macroéconomique – qui peut être synthétisé par l'*output gap*.

36. Leeper, Éric M., Nora Traum, and Todd B. Walker. 2017, « Clearing Up the Fiscal Multiplier Morass », *American Economic Review*, 107(8): 2409-54.

Dans ce contexte, la seule mesure macroéconomique de l'impulsion budgétaire est insuffisante pour évaluer l'impact de la politique budgétaire. Depuis 2014, avec le virage à la politique de l'offre, les gouvernements réalisent d'importants efforts d'économies en dépenses publiques qui permettent de financer la baisse des PO et la réduction du déficit structurel. Or, ceci a un impact dynamique important. La politique de l'offre a plutôt des effets faibles à court terme et plus importants à long terme, tandis que les mesures de demande ont un fort impact de court terme mais une dissipation des effets dépendantes de la position cyclique de l'économie.

Avec une impulsion budgétaire devenue quasiment neutre depuis 2016, l'effet contemporain de la politique budgétaire devient mécaniquement plus faible. Toutefois, ceci ne veut pas dire que la politique budgétaire cesse d'avoir un impact, notamment après une décennie de politique très active (graphique 32). Les effets dynamiques sur la croissance du PIB peuvent être significatifs.

Graphique 32. Politique budgétaire en France (2007-2019)*



* L'effort de 2019 est calculé hors l'effet double de la bascule CICE-cotisations sociales.

Sources : INSEE, PLF 2007-2019, calculs et prévision 2017-2019 OFCE, octobre 2017.

Afin d'évaluer l'impact de la politique budgétaire, il faut donc tenir compte des instruments mobilisés mais aussi du *timing* de leur mise en œuvre. Ainsi, en ligne avec la littérature théorique et empirique, nous utilisons trois jeux d'hypothèses de multiplicateur dynamique de l'impulsion budgétaire :

Un multiplicateur sur les mesures de demande (dépense publique primaire) ou prélèvements sur les ménages dont la valeur dépend de la position cyclique. La valeur du multiplicateur est en général supérieure à l'unité et converge vers 0 chaque année en fonction de la position cyclique (tableau A) ;

Un multiplicateur sur les mesures d'offre croissant et non dépendant du cycle. Ce multiplicateur reflète à la fois les décisions de localisation du capital et l'impact significatif à long terme du taux de marge sur l'investissement privé à long terme (tableau B) ;

Un multiplicateur sur l'investissement public regroupant des effets de demande à court terme et d'offre à long terme (tableau C).

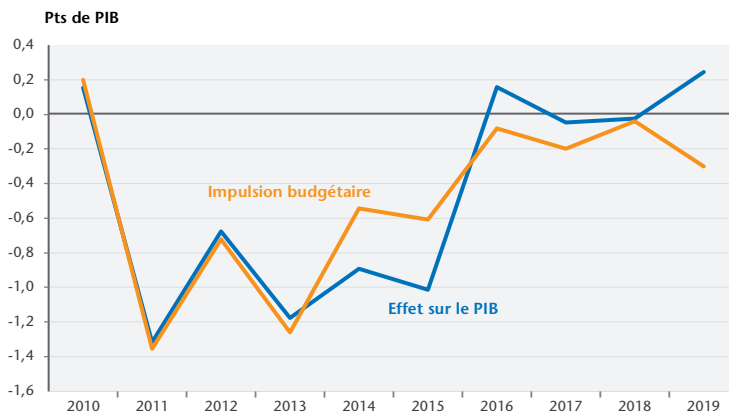
Ainsi, sur la base de ces informations l'effet sur le PIB de la politique budgétaire nationale est calculé avec la formule suivante :

$$Effet\ PIB_t = \sum_{i \in o,d,bcf} \sum_{k=0}^{10} m_{i,t-k}(OG_t) \times IB_{i,t-k}$$

Où i représente l'outil mobilisé (offre, demande ou investissement public), $m_{i,t-k}$ le multiplicateur dynamique en t d'une impulsion budgétaire avec l'outil i mise en œuvre en $t - k$.

À partir des hypothèses de multiplicateurs dynamiques et la séquence d'impulsion budgétaire par instrument (graphiques 32, 33, 34 et 35), nous obtenons l'impact sur le PIB de la politique budgétaire depuis 2010 (graphique 33). En 2014 et 2015, début de la mise en œuvre de la politique de l'offre, l'effet sur le PIB est nettement plus négatif que ce que la seule prise en compte de la consolidation contemporaine suggère. Ceci s'explique notamment par la composition de la politique budgétaire (restriction du côté de la demande et de l'investissement et expansion du côté de l'offre). Depuis 2016, la situation s'inverse : l'effet sur le PIB est plus favorable à l'impulsion budgétaire. Ceci s'explique essentiellement par la montée en charge des mesures passées (hausse des multiplicateurs d'offre et baisse des multiplicateurs de demande). Ainsi, malgré la consolidation budgétaire mise en œuvre en 2019, la politique

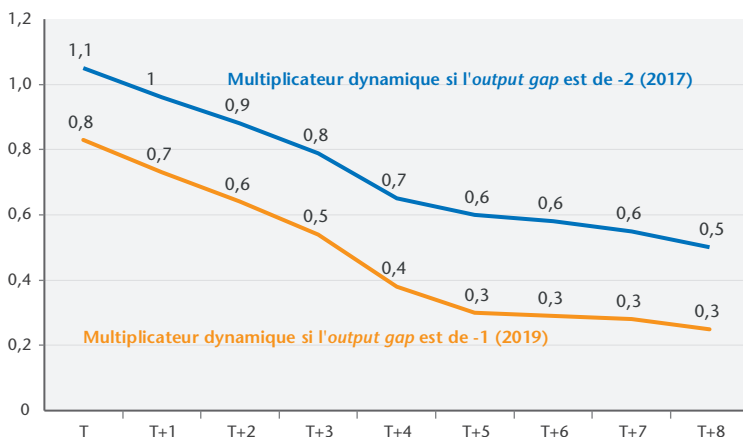
Graphique 33. Impulsion budgétaire et effet sur le PIB



Sources : INSEE, PLF 2007-2019, calculs et prévision OFCE octobre 2017.

budgétaire prise dans son ensemble contribuera positivement à l'activité³⁷.

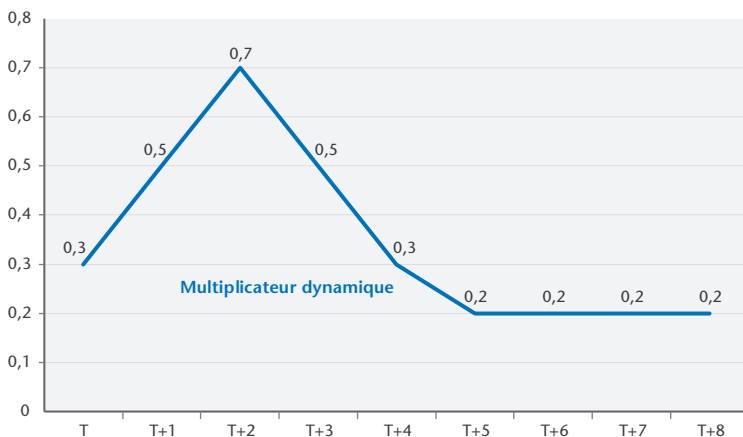
Graphique 34. Hypothèses de multiplicateur de mesures de demande en fonction du cycle pour un *output gap* de -2 et -1



Note de lecture : L'*output gap* de -2 points correspond à l'évaluation de l'écart pour 2017 et celui de -1 correspond à celui de 2019.

Sources : calculs OFCE.

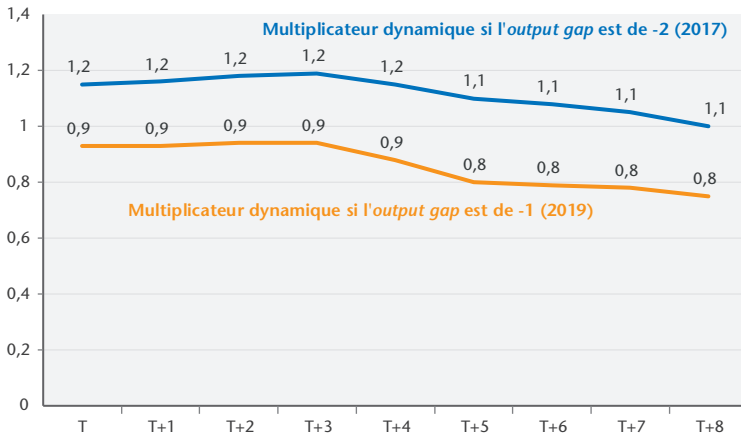
Graphique 35. Hypothèses de multiplicateur des mesures d'offre



Sources : calculs OFCE.

37. Hors effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales.

Graphique 36. Hypothèses de multiplicateur de l'investissement public en fonction du cycle pour un *output gap* de -2 et -1



Note de lecture : L'*output gap* de -2 points correspond à l'évaluation de l'écart pour 2017 et celui de -1 correspond à celui de 2019.

Sources : calculs OFCE.