

BUDGET 2019 : DU POUVOIR D'ACHAT MAIS DU DÉFICIT

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

EDITORIAL BOARD

Chair: Xavier Ragot (Sciences Po, OFCE)

Members: Jérôme Creel (Sciences Po, OFCE), **Éric Heyer** (Sciences Po, OFCE), **Lionel Nesta** (Université Nice Sophia Antipolis), **Xavier Timbeau** (Sciences Po, OFCE)

CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24

www.ofce.fr

WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro,

Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit

Sciences Po OFCE Working Paper, n°02, 2019-01-30.

Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2019-02.pdf

DOI - ISSN

ABOUT THE AUTHORS

Pierre Madec, OFCE, Sciences Po Paris

Email Address: <mailto:pierre.madec@sciencespo.fr>

Mathieu Plane, OFCE, Sciences Po Paris

Email Address: <mailto:mathieu.plane@sciencespo.fr>

Raul Sampagnaro, OFCE, Sciences Po Paris

Email Address: <mailto:raul.sampagnaro@sciencespo.fr>

ABSTRACT

L'objectif de cette étude est de fournir un panorama exhaustif des mesures fiscales et sociales prises depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron. Nous analysons les mesures votées, leur montée en charge et les conséquences sur la trajectoire budgétaire ainsi que la répartition des prélèvements entre les ménages et les entreprises. Dans un deuxième temps, nous évaluons l'impact sur la croissance du PIB et sur le pouvoir d'achat des ménages. Enfin, nous analysons l'impact redistributif des mesures socio-fiscales. Les principaux enseignements de l'étude sont :

En 2019, un rééquilibrage rapide et massif en faveur des ménages moins aisés sera opéré, sous l'effet notamment des mesures pour répondre à la crise des « gilets jaunes ».

Du côté des entreprises, l'année 2019 sera marquée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Cette transformation occasionnera en 2019 un surcoût ponctuel pour les finances publiques de l'ordre de 20 milliards d'euros. A contrario, de nouvelles mesures sont apparues, comme la hausse du dernier acompte d'IS pour les grandes entreprises et la taxe GAFA nationale.

Afin de financer, partiellement, la baisse des prélèvements obligatoires, un effort significatif d'économies structurelles sur la dépense publique sera maintenu en 2019. Cet effort ciblera en priorité la masse salariale non marchande (incluant les contrats aidés) et la politique du logement. À cela s'ajoute la non indexation sur l'inflation des pensions de retraite et de la plupart des prestations sociales. En revanche, le budget alloué à la prime d'activité devrait fortement augmenter.

Dans ce contexte, la baisse du déficit ininterrompue depuis 2010 marquera une pause, il devrait repasser au-dessus du seuil des 3 %. Malgré tout, la dette publique au sens de Maastricht resterait quasiment stable, en points de PIB.

En 2019, la politique budgétaire nationale aurait un impact élevé sur la croissance du PIB, de 0,5 point, grâce en particulier aux mesures issues de la crise des « gilets jaunes » qui à elles seules améliorent le taux de croissance du PIB de 0,3 point en 2019.

Les mesures budgétaires soutiendraient le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 11,7 milliards d'euros en 2019. Plus de 88 % du montant global, soit 10,3 milliards, provient des décisions prises en décembre.

Selon nos calculs, ces mesures représentent un gain moyen de 440 euros par ménage. Les ménages du milieu de la distribution seront particulièrement ciblés. Ils bénéficieront de la baisse de la taxe d'habitation, des cotisations salariales, de la défiscalisation des heures supplémentaires et de la baisse de CSG pour certains retraités. Une partie des ménages modestes verront en moyenne leur niveau de vie soutenu par la forte revalorisation de la prime d'activité, la mise en place du zéro reste à charge et l'augmentation du chèque énergie. Les ménages parmi les 5 % les plus aisés, grands gagnants de la réforme de la fiscalité du capital de 2018, verront également leur revenu soutenu par certaines mesures socio-fiscales de 2019. Au final, trois ménages sur quatre bénéficieraient d'un gain de pouvoir d'achat.

Près d'un quart des ménages subirait tout de même un impact négatif sur leur revenu disponible en lien avec les nouvelles mesures. C'est le cas notamment des inactifs. Près de la moitié des retraités serait perdante avec l'entrée en vigueur des nouvelles mesures en 2019.

Si le budget 2019 opère un rééquilibrage certain, l'effet cumulé des mesures socio-fiscales de l'année passée et de l'année en cours reste marqué par la réforme de la fiscalité du patrimoine. Fin 2019, les 5 % des ménages les plus aisés enregistreront encore en moyenne un gain de pouvoir d'achat supérieur en euros à celui du milieu de la distribution des revenus.

KEY WORDS

Déficit, dépense publique, croissance, pouvoir d'achat, fiscalité, gilets jaunes, redistribution.

JEL

H2, H3, H68, H62.

BUDGET 2019 : DU POUVOIR D'ACHAT MAIS DU DÉFICIT

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

OFCE Sciences Po

L'objectif de cette étude est de fournir un panorama exhaustif des mesures fiscales et sociales prises depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron (lois de finances 2018 et 2019, loi portant « mesures d'urgence économiques et sociales », ...), avec une analyse plus détaillée des mesures décidées pour 2019. Nous analysons les mesures votées, leur montée en charge et les conséquences sur la trajectoire budgétaire ainsi que la répartition des prélèvements entre les ménages et les entreprises. Dans un deuxième temps, nous évaluons l'impact sur la croissance du PIB et le pouvoir d'achat des ménages. Enfin, nous analysons l'impact redistributif des mesures socio-fiscales. Les principaux enseignements de l'étude sont :

- **En 2019, un rééquilibrage rapide et massif en faveur des ménages moins aisés sera opéré, sous l'effet notamment des mesures pour répondre à la crise des « gilets jaunes ».** En particulier, la baisse de la fiscalité directe contribuera fortement à la hausse du pouvoir d'achat des ménages. Pour la première fois depuis 2007, avec le vote de la loi TEPA, le taux de prélèvement obligatoire sur les ménages, en points de PIB, baisserait significativement.
- **Du côté des entreprises, l'année 2019 sera marquée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales.** Cette transformation occasionnera en 2019 un surcoût ponctuel pour les finances publiques de l'ordre de 20 milliards d'euros. Par ailleurs, bien que varloquée par rapport à l'ambition initiale, la baisse du taux de l'IS se poursuivrait. A contrario, de nouvelles mesures sont apparues, comme la hausse du dernier acompte d'IS pour les grandes entreprises et la taxe GAFA nationale.
- **Afin de financer, partiellement, la baisse des prélèvements obligatoires, un effort significatif d'économies structurelles sur la dépense publique sera maintenu en 2019.** Cet effort ciblera en priorité, comme en 2018, la masse salariale non marchande (incluant les contrats aidés) et la politique du logement. À cela s'ajoute, en 2019, la non indexation sur l'inflation des pensions de retraite et de la plupart des prestations sociales. En revanche, le budget alloué à la prime d'activité devrait fortement augmenter.
- **Dans ce contexte, la baisse du déficit ininterrompue depuis 2010 marquera une pause.** Par ailleurs, le déficit devrait repasser au-dessus du seuil des 3 %. Avec un scénario de croissance à 1,8 % en 2019, le déficit public devrait atteindre 3,2 % de PIB

après 2,6 % anticipé en 2018. Malgré tout, la dette publique au sens de Maastricht resterait quasiment stable, en points de PIB.

- **En 2019, la politique budgétaire nationale aurait un impact élevé sur la croissance du PIB, de l'ordre de 0,5 point.** En particulier, les mesures issues de la crise des « gilets jaunes » amélioreraient à elles seules le taux de croissance du PIB de 0,3 point en 2019. Le reste étant expliqué par les mesures qui avaient déjà été prises par le gouvernement (0,1 point) et les effets décalés de mesures prises sous le quinquennat de François Hollande (0,1 point).
- **Les mesures budgétaires soutiendraient le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 11,7 milliards d'euros en 2019.** Plus de 88 % du montant global, soit 10,3 milliards, provient des décisions prises en décembre pour répondre à la crise des gilets jaunes.
- **Selon nos calculs, ces mesures représentent un gain moyen de 440 euros par ménage. Les ménages du milieu de la distribution seront particulièrement ciblés.** Ils bénéficieront de la baisse de la taxe d'habitation, des cotisations salariales, de la défiscalisation des heures supplémentaires et de la baisse de CSG pour certains retraités. Une partie des ménages modestes verront en moyenne leur niveau de vie soutenu par la forte revalorisation de la prime d'activité, la mise en place du zéro reste à charge et l'augmentation du chèque énergie. Les ménages parmi les 5 % les plus aisés, grands gagnants de la réforme de la fiscalité du capital de 2018, verront également leur revenu soutenu par certaines mesures socio-fiscales de 2019. Au final, trois ménages sur quatre bénéficieraient d'un gain de pouvoir d'achat.
- **Près d'un quart des ménages subirait tout de même un impact négatif sur leur revenu disponible en lien avec les nouvelles mesures.** C'est le cas notamment des inactifs – du fait de la sous-indexation des retraites et d'un certain nombre de prestations sociales ainsi que des économies réalisées sur les aides au logement. Près de la moitié des retraités serait perdante avec l'entrée en vigueur des nouvelles mesures en 2019.
- **Si le budget 2019 opère un rééquilibrage certain, l'effet cumulé des mesures socio-fiscales de l'année passée et de l'année en cours reste marqué par la réforme de la fiscalité du patrimoine.** Fin 2019, les 5 % des ménages les plus aisés enregistreront encore en moyenne un gain de pouvoir d'achat supérieur en euros à celui du milieu de la distribution des revenus.

L'objectif de cette étude est de fournir un panorama exhaustif des mesures fiscales et sociales prises depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron (lois de finances 2018 et 2019, loi portant « mesures d'urgence économiques et sociales », ...), avec une analyse plus détaillée des mesures pour 2019 connues à ce jour. Dans un premier temps, nous analysons les mesures votées, leur montée en charge et les conséquences sur la trajectoire budgétaire ainsi que la répartition de l'évolution des prélèvements entre ménages et entreprises. Dans un second temps, nous évaluons l'impact macroéconomique sur la croissance et le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019.

Les priorités fiscales de la Loi de finances 2018 étaient la réforme de la fiscalité du capital, actant la fin du principe de l'égalité de l'imposition nominale des revenus du travail et du capital au profit d'un prélèvement proportionnel des revenus du capital limité à 30% (réforme de l'ISF et mise en place du PFU) et la poursuite de la baisse de la fiscalité des entreprises entamée sous François Hollande (baisse de l'IS, hausse du taux de CICE, ...)¹.

Les orientations pour 2019 sont bien différentes. Alors qu'en 2018, hors fiscalité du capital, les mesures fiscales ont pesé sur le pouvoir d'achat des ménages, en 2019, sous l'effet notamment de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, un rééquilibrage rapide et massif en faveur des ménages moins aisés a été opéré. En raison de la baisse de la fiscalité directe, les ménages verraient en 2019 leur pouvoir d'achat s'améliorer de 11 milliards d'euros. Près de 10 milliards sont issus soit des mesures pour répondre à la crise des « gilets jaunes », soit de l'avancement de mesures annoncées. Pour la première fois depuis 2007 et la loi TEPA de Nicolas Sarkozy, le taux de prélèvement obligatoire sur les ménages, en points de PIB, baisserait significativement, ciblant en priorité la classe moyenne.

Du côté des entreprises, l'année 2019 sera marquée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales (allègement de 6 points de cotisations sociales patronales et abaissement à 0 % des cotisations au niveau du SMIC à partir de septembre). Cette transformation occasionnera en 2019 un surcoût ponctuel pour les finances publiques de l'ordre de 20 milliards d'euros. Par ailleurs, bien que varloquée par rapport à l'ambition initiale, la baisse du taux de l'IS se poursuivrait (avec l'objectif d'un taux de 25 % en 2022). A contrario, de nouvelles mesures sont apparues, comme la hausse du dernier acompte d'IS pour les grandes entreprises et la taxe GAFA nationale.

Du côté des dépenses publiques, l'objectif reste de réaliser des économies structurelles, ciblées en priorité sur la masse salariale non marchande (incluant les contrats aidés) et la politique du logement, afin de financer la baisse des prélèvements obligatoires. À cela s'ajoute, en 2019, la non indexation sur l'inflation des pensions de retraite et de la plupart des prestations sociales. En revanche, le budget alloué à la prime d'activité devrait fortement augmenter.

En conséquence, le solde structurel de la France se dégraderait de 0,2 point de PIB sur la période 2018-19. Le déficit public serait à nouveau au-dessus de la barre des 3 % du PIB en

1. Pour plus de détails, voir P. Madec, M. Plane et R. Sampognaro, 2018, « Pas d'austérité mais des inégalités », *Policy brief de l'OFCE*, n° 30, janvier.

2019 (à 3,2 %), en raison notamment du surcoût temporaire de la transformation du CICE – traité comme un *one-off* selon la terminologie consacrée. La totalité des mesures budgétaires prises depuis le début du quinquennat auraient réduit la croissance, toutes choses égales par ailleurs, de -0,2 point de PIB en 2018 mais devrait l'accroître de +0,4 point en 2019. Compte tenu des effets retardés des politiques de l'offre notamment, les mesures mises en place sous le quinquennat précédent contribueraient pour +0,2 point en 2018 et +0,1 en 2019 à la croissance. Au final, la contribution de la politique budgétaire à la croissance devrait être nulle en 2018 et positive de +0,5 point de PIB en 2019.

En ce qui concerne l'impact redistributif des mesures nouvelles pour les ménages, celles-ci devraient bénéficier, contrairement à l'année écoulée, à de nombreux ménages et ce quelle que soit leur place dans l'échelle des niveaux de vie. Alors que les ménages du milieu de la distribution bénéficieront en priorité de la baisse de la taxe d'habitation, des cotisations salariales, de la CSG et de la défiscalisation des heures supplémentaires, une partie des ménages modestes verront en moyenne leur niveau de vie soutenu par la forte revalorisation de la prime d'activité, la mise en place du zéro reste à charge et l'augmentation du chèque énergie. Les ménages parmi les 5 % les plus aisés, grands gagnants de la réforme de la fiscalité du capital intervenue en 2018, verront également leur revenu soutenu par certaines mesures socio-fiscales de 2019, avec en premier lieu les baisses de cotisations en année pleine. Néanmoins, si trois ménages sur quatre devraient bénéficier positivement des mesures de pouvoir d'achat annoncées, près d'un quart subirait un impact négatif sur leur revenu disponible. C'est le cas notamment des inactifs du fait de la sous-indexation d'un certain nombre de prestations sociales et des économies réalisées sur les aides au logement. C'est le cas également de nombreux ménages retraités dont près de la moitié devrait y perdre à l'entrée en vigueur des nouvelles mesures en 2019. Les effets moyens cachent donc des effets différenciés importants. Au final, trois ménages sur quatre devraient bénéficier des mesures. Parmi les perdants, la moitié aurait un revenu disponible inférieur à 1 440 euros par mois et par unité de consommation².

Globalement, si les mesures du budget 2019 parviennent à rééquilibrer les effets redistributifs du budget 2018, l'effet cumulé des mesures socio-fiscales de l'année passée et de l'année en cours reste marqué par la réforme de la fiscalité du patrimoine. Fin 2019, les 5% de ménages les plus aisés enregistreront encore en moyenne un gain de pouvoir d'achat, en euros, près de quatre fois supérieur à celui du milieu de la distribution des revenus.

Les multiplicateurs budgétaires

À partir de l'identification des mesures fiscales et budgétaires ci-dessus (montants et montées en charge sur 2018 et 2019), nous associons des multiplicateurs budgétaires dynamiques aux différents types de mesures. Nos hypothèses concernant la valeur des multiplicateurs budgétaires associés aux mesures fiscales et budgétaires s'appuient sur des travaux antérieurs réalisés à l'OFCE ainsi que des simulations réalisées à l'aide du modèle

2. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

*emod.fr*³. Pour cet exercice, les mesures ont été classées en trois grandes catégories (mesures de demande, d'offre et d'investissement) auxquelles nous associons des profils de multiplicateur⁴.

Au sein des mesures de demande, concernant la dépense publique hors investissement, nous distinguons les mesures de demande « pure », ayant un impact direct sur le revenu des différents agents macroéconomiques (prestations sociales, masse salariale...), de celles touchant aux gains d'efficacité, aux consommations intermédiaires ou ayant des effets sur les prix. Dans ce cas précis, le multiplicateur budgétaire est plus faible et revient rapidement vers zéro. Pour les autres mesures de « demande », le multiplicateur budgétaire est calibré sur un *outputgap* de -1,5 en 2017, -1,1 en 2018 et -0,7 en 2019.

Pour les mesures d'offre, nous distinguons celles ayant un effet sur la compétitivité des entreprises de celles touchant à la fiscalité des détenteurs du capital. Pour cette dernière, l'effet d'offre passe par une amélioration du financement de l'économie. Dans un contexte d'épargne élevé et de taux d'intérêt bas, le multiplicateur est plus faible que celui touchant à la compétitivité des entreprises. En revanche, son effet à court terme est plus élevé en raison d'un effet de « demande » lié au supplément de pouvoir d'achat distribué aux ménages bénéficiant des réformes sur la fiscalité du capital. Cet effet, bien que non négligeable, reste cependant modéré en raison de la propension marginale à consommer des bénéficiaires.

Impact des mesures du quinquennat sur la croissance : négatif en 2018, positif en 2019

La totalité des mesures en prélèvements obligatoires (PO) réduirait la croissance de -0,1 point en 2018 et l'augmenterait de +0,5 point en 2019 (tableau 1).

Tout d'abord, les seules baisses de la fiscalité du capital et des prélèvements sur les entreprises (y compris le remboursement exceptionnel de la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes et de la transformation exceptionnelle du CICE en baisse de cotisations sociales patronales⁵) amélioreraient la croissance de 0,2 point en 2018 et de 0,0 point en 2019.

Ensuite, les mesures touchant au pouvoir d'achat des ménages (encadré 2), hors fiscalité du capital, et la fiscalité écologique auraient amputé la croissance du PIB de 0,2 point en 2018. En revanche, à la suite notamment de la mise en place des mesures issues de la loi des mesures d'urgence économiques et sociales, les mesures en direction des ménages, y compris la fiscalité écologique, soutiendraient la croissance à hauteur de 0,5 point de PIB en 2019, et ce malgré la hausse des prix du tabac. Les baisses de fiscalité décidées pour répondre à la « crise des gilets jaunes » conduiraient à elles seules à améliorer la croissance de 0,3 point en 2019.

-
3. Pour plus de détails, J. Creel *et alii*, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier ; É. Heyer, 2012, « Revue récente de la littérature sur les multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! », *blog de l'OFCE*, novembre.
 4. Pour plus de détails, É. Heyer *et al.*, 2017, « Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 », *OFCE Policy brief*, n° 25, juillet.
 5. Pour plus de détails, voir B. Ducoudre et É. Heyer, 2018, « Transformation du CICE : des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », *OFCE Policy brief*, n° 40, octobre.

TABLEAU 1. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur la croissance du PIB

En point de PIB

	2018	2019
Mesures en PO (Loi de finances 2018 et 2019, loi mesures d'urgence économiques et sociales)	-0,1	+0,5
Dépenses publiques structurelles	-0,2	-0,1
Versement exceptionnel (taxe 3 % et CICE)	+0,0*	+0,0*
Mesures passées (avant Loi de finances 2018)	+0,2	+0,1
TOTAL	0,0	+0,5
dont mesures d'urgence « gilets jaunes » ■	0,0	+0,3

* +0,0 (resp. -0,0) signifie que l'impact sur la croissance du PIB est positif (resp. négatif) mais inférieur (resp. supérieur) à +0,05 (resp. -0,05).

Sources : Lois de finances 2018 et 2019, loi mesures d'urgence économiques et sociales, calculs OFCE.

Les mesures structurelles visant à contenir l'évolution de la dépense publique (hors investissement public) seraient un frein à la croissance. En 2018, elles expliqueraient une baisse de 0,2 point de PIB de la croissance, sous l'effet principalement de la contraction de la masse salariale non marchande (principalement réduction du nombre de contrats aidés et gel de l'indice de la fonction publique) et des efforts budgétaires sur la sphère sociale (politique du logement et politique familiale principalement). En revanche, l'investissement public contribuerait positivement à hauteur de 0,05 point de PIB (Grand Plan d'Investissement, collectivités locales).

En 2019, l'effort structurel sur la dépense publique réduirait la croissance de 0,1 point de PIB, principalement sous l'effet des économies sur la masse salariale non marchande, la réduction du budget du logement social et de la désindexation de la plupart des prestations (impact de -0,2 point de PIB). En revanche, la forte revalorisation de la prime d'activité à la suite de la crise des « gilets jaunes » et le soutien à l'investissement conduiraient à accroître la croissance de 0,1 point de PIB (dont 0,05 point pour les seules mesures « gilets jaunes »).

TABLEAU 2. Impact de l'évolution structurelle des dépenses publiques sur la croissance du PIB

En %

	2018	2019
Masse salariale (y compris contrats aidés)	-0,1	-0,1
Consommations intermédiaires / Prix	-0,0*	-0,0*
Prestations sociales et transferts en nature	-0,1	-0,0*
Investissement public (GPI et autres)	+0,0*	+0,0*
TOTAL	-0,2	-0,1
dont mesures d'urgence « gilets jaunes » ■	0,0	+0,0*

* +0,0 (resp. -0,0) signifie que l'impact sur la croissance du PIB est positif (resp. négatif) mais inférieur (resp. supérieur) à +0,05 (resp. -0,05).

Sources : Lois de finances 2018 et 2019, loi mesures d'urgence économiques et sociales, calculs OFCE.

Au final, en 2018, l'ensemble des mesures prises depuis le début du quinquennat réduirait la croissance de -0,2 point de PIB. En revanche, en raison des effets décalés sur l'activité de certaines mesures passées, c'est-à-dire celles prises avant la Loi de finances 2018 mais qui ont un impact différé, l'économie française bénéficierait en 2018 d'un supplément de croissance de 0,2 point de PIB. Au total, la politique budgétaire nationale n'aurait pas eu d'effet sur la croissance en 2018.

En 2019, sous l'effet de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, les mesures prises depuis le début du quinquennat augmenteraient la croissance sensiblement de 0,4 point de PIB. Les seules mesures issues de la crise des « gilets jaunes » amélioreraient le taux de croissance du PIB de 0,3 point en 2019.

En intégrant l'effet des mesures passées, la politique budgétaire nationale contribuerait au PIB à hauteur de 0,5 point de PIB en 2019 (tableau 3).

TABLEAU 3. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur la croissance du PIB

En %

	2018	2019
Mesures en PO (loi de finances 2018 et 2019, loi d'urgence économiques et sociales)	-0,1	+0,5
Dépenses publiques structurelles	-0,2	-0,1
Versement exceptionnel (taxe 3 % et CICE)	+0,0*	+0,0*
Mesures passées (avant loi de finances 2018)	+0,3	+0,1
TOTAL	+0,0*	+0,1
dont mesures d'urgence « gilets jaunes » ■	0,0	+0,3

* +0,0 (resp. -0,0) signifie que l'impact sur la croissance du PIB est positif (resp. négatif) mais inférieur (resp. supérieur) à +0,05 (resp. -0,05).

Sources : Lois de finances 2018 et 2019, loi mesures d'urgence économiques et sociales, calculs OFCE.

Encadré 1. Évolution des taux de prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2019

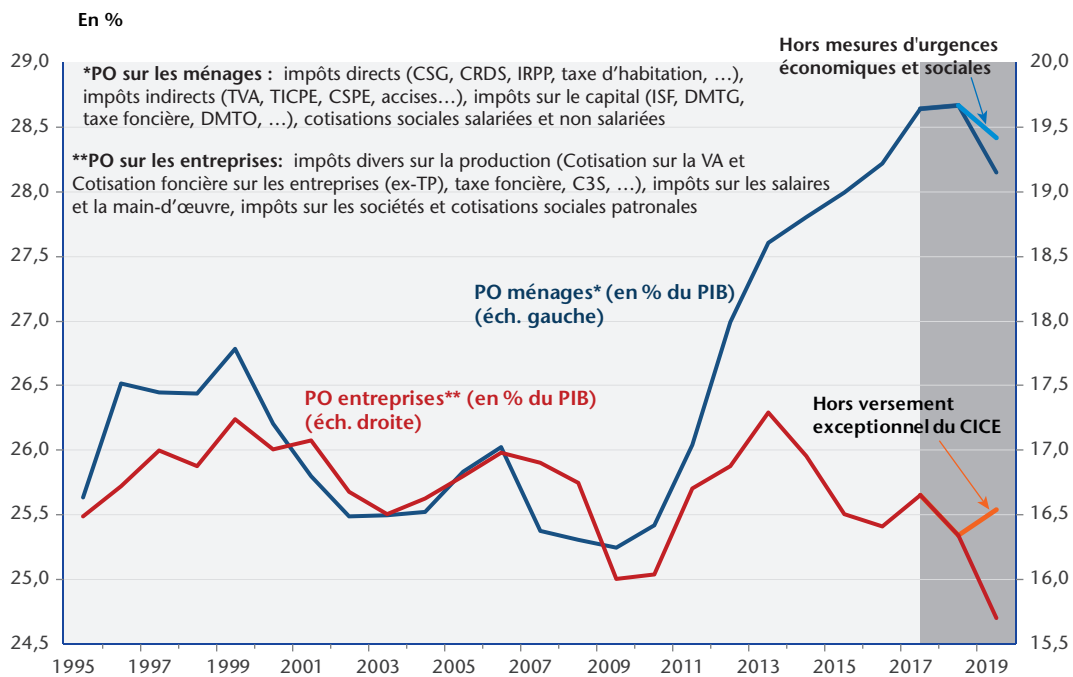
À partir des données de comptabilité nationale de l'Insee, nous avons recomposé les évolutions des PO depuis 1995 en distinguant les prélèvements supportés par les entreprises de ceux supportés par les ménages (graphique 1). Ce découpage comptable ne fait donc pas l'objet d'un bouclage macroéconomique et ne traite pas des effets intergénérationnels ou induits de la fiscalité. De plus, pour 2018 et 2019, les évolutions des PO reposent uniquement sur les mesures discrétionnaires en prélèvements ayant un impact en 2018 et 2019.

En 2018, l'effet cumulé des mesures passées et de celles prises par la nouvelle majorité ont conduit à continuer à réduire les prélèvements sur les entreprises de 0,3 point de PIB (hausse du versement de CICE, baisse de l'IS, crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, suppression de la taxe de 3 % sur les dividendes) alors que les mesures fiscales sur les ménages ont continué à augmenter légèrement. En effet, la hausse de la fiscalité indirecte et de la CSG a été supérieure à la baisse de

fiscalité directe et des cotisations salariées. En 2018, les PO sur les ménages ont atteint un plus haut historique alors que les entreprises ont retrouvé un taux de PO proche de celui de 2009 (+0,3 point de PIB).

En 2019, pour la première fois depuis 2007, une baisse du taux de PO des ménages devrait s'enclencher et les PO sur les entreprises se réduiraient nettement pour atteindre un point bas, grâce en partie à l'effet cumulé et transitoire de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Sous l'effet des mesures d'urgence économique et sociale et de la montée en charge de certaines autres mesures (deuxième tranche de baisse de la taxe d'habitation, transfert en année pleine CSG / cotisations salariées), le taux de PO des ménages diminuerait de 0,5 point de PIB. Près de 60 % de la baisse serait due aux mesures d'urgence économique et sociale. Hors l'effet transitoire du CICE, le taux de PO des entreprises augmenterait de 0,2 point de PIB en 2019 (baisse des versements liés à la baisse du taux de CICE, augmentation du dernier acompte d'IS pour les grandes entreprises, création d'une taxe GAFA, retour d'IS lié à la baisse de cotisations patronales, report calendaire du 0 % cotisations au SMIC et réduction du périmètre de la baisse de l'IS).

GRAPHIQUE 1. Taux de prélèvements sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2019



Sources : Loi de finances 2018-2019, loi mesures d'urgence économique et sociale, calculs OFCE.

Encadré 2. Impact des mesures du budget sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019

Le calendrier de mise en place des mesures fiscales et sociales a particulièrement perturbé la dynamique trimestrielle du pouvoir d'achat des ménages en 2018. En 2019, le profil des mesures est plus uniforme. C'est pourquoi nous analysons ici uniquement en moyenne annuelle pour 2018 et 2019 l'impact des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat (tableau 4). En 2018, l'ensemble des mesures socio-fiscales soutiendrait le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 0,2 milliard d'euros. La majeure partie des mesures de soutien au pouvoir d'achat, que ce soit à travers la réduction de la fiscalité directe ou la revalorisation de certains minima sociaux, a été amputée par la hausse de 5,2 milliards de la fiscalité écologique et du tabac.

TABLEAU 4. Impact des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages

	2018		2019	
	En mds d'euros	En pts de RDB	En mds d'euros	En pts de RDB
Prélèvements obligatoires (=a+b)	-0,3	0,0	12,9	0,9
Fiscalité directe (a) dont	4,9	0,3	13,6	0,9
Bascule Cotisations salariés / CSG (y compris indépendants)	-4,4	-0,3	4,1	0,3
Réforme ISF en IFI et PFU sur revenus du capital	4,8	0,3	0,3	0,0
Réforme Taxe habitation	3,2	0,2	3,8	0,3
Autres mesures (Crédit d'impôt emploi domicile, Pinel, CITE, PTZ, cotisations fonctionnaires, cotisations étudiants, baisse de la CSG pour 300 000 retraités, désocialisation heures sup.)	1,3	0,1	0,9	0,1
Remise taux de CSG à 6,6 % pour certains retraités ■	0,0	0,0	1,3	0,1
Élargissement défiscalisation des heures supplémentaires ■	0,0	0,0	3,2	0,2
Fiscalité indirecte (b) dont	-5,2	-0,4	-0,7	0,0
Fiscalité écologique (taxe carbone et alignement diesel)	-3,7	-0,3	-3,0	-0,2
Annulation de la hausse de la taxe carbone ■	0,0	0,0	3,0	0,2
Fiscalité tabac	-1,5	-0,1	-0,7	0,0
Prestations sociales et autres dépenses en direction des ménages	0,6	0,0	-0,5	0,0
Revalorisation initiale Prime d'activité, ASPA, AAH	0,5	0,0	1,0	0,1
Revalorisation supplémentaire et élargissement prime d'activité ■	0,0	0,0	2,3	0,2
Augmentation prime de conversion et du chèque énergie ■	0,0	0,0	0,5	0,0
Baisse des APL, modification calcul et désindexation	-0,3	0,0	-1,0	-0,1
Modification dates revalorisation et désindexation retraites, prestations familiales, AT-MP, Invalidité...	-0,4	0,0	-3,7	-0,3
Autres mesures (chèque énergie, tarifs sociaux sur gaz et électricité, garantie jeunes, prime reconversion, compensation CSG fonctionnaires, 0 % reste à charge)	0,8	0,1	0,5	0,0
Autres mesures	0,0	0,0	-0,7	0,0
Agirc-Arrco : hausse taux d'appel / taux de cotisation	0,0	0,0	-0,7	0,0
TOTAL	0,2	0,0	11,7	0,8
Total hors Agirc-Arrco	0,2	0,0	12,4	0,8
dont mesures d'urgence « gilets jaunes » ■	0,0	0,0	10,3	0,7

Sources : Lois de finances 2018 et 2019, loi mesures d'urgence économiques et sociales, calculs OFCE.

En 2019, l'ensemble des mesures socio-fiscales soutiendrait le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 1248 milliards d'euros. En intégrant les mesures issues des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO⁶, le pouvoir d'achat des ménages augmenterait de 11,7 milliards. Sous l'effet de la montée en charge de certaines mesures fiscales (taxe d'habitation et bascule cotisations / CSG) et des mesures issues de la loi mesures d'urgence économiques et sociales, la fiscalité directe sur les ménages va diminuer de 13,6 milliards d'euros. En revanche, avec l'annulation de la hausse de la taxe carbone pour 2019, la fiscalité indirecte n'augmenterait que de 0,7 milliard avec la hausse des taxes sur le tabac⁷. Enfin les mesures sur les dépenses sociales réduiraient le pouvoir d'achat de 0,5 milliard d'euros en 2019 sous des effets opposés. D'un côté, principalement, la montée en charge initialement prévue dans le Projet de loi de finances 2019 lié à la revalorisation de l'AAH, l'ASPA et de la prime d'activité (1 milliard), auquel s'ajoute, en réponse à la crise des « gilets jaunes », une forte hausse de la prime d'activité et de son périmètre (2,2 milliards). De l'autre côté, la désindexation des retraites et de la plupart des prestations sociales ainsi que le nouveau mode de calcul des APL réduiraient le pouvoir d'achat de 4,7 milliards d'euros. Par ailleurs d'autres dépenses soutiendraient le pouvoir d'achat des ménages comme la hausse du chèque énergie, la prime à la conversion, le 0 % reste à charge ou la Garantie jeunes (1 milliard).

Au final, sur les 11,7 milliards de soutien au pouvoir d'achat attendus pour 2019, 10,3 milliards, soit plus de 88 % du montant global des mesures, proviennent des décisions prises par le Président de la République en décembre pour répondre à la crise des gilets jaunes.

Budget 2019 : hausse du déficit et du pouvoir d'achat

La baisse du déficit public français n'a pas connu de pause entre 2010 et 2017 : il est ainsi passé de 7,2 points de PIB en 2009 à 2,7 points en 2017. Ceci a permis à la France de sortir de la Procédure de Déficit Excessif (PDE) lancée au lendemain de la Grande Récession en 2009. La réduction du déficit observée pendant cette période s'explique en partie par la relative amélioration de l'activité mais surtout par un ajustement structurel budgétaire conséquent, proche de 4 points de PIB. La baisse du déficit sera interrompue en 2019 et le déficit devrait repasser à nouveau au-dessus du seuil des 3 %. Avec un scénario de croissance à 1,8 % en 2019, le déficit public devrait atteindre 3,2 % de PIB après 2,6 % anticipé en 2018. Dans ce contexte, la dette publique au sens de Maastricht devrait rester presque stable (tableau 5). Compte tenu de nos hypothèses macroéconomiques pour la période 2018-2019, la dette publique s'établirait à 98,6 % du PIB en 2019, un niveau quasiment identique à celui de 2017 (98,5 % de PIB). Cette évaluation tient compte d'un flux de créances⁸ légèrement défavorable en 2019 (+0,1 point de PIB).

-
6. La hausse des taux d'appel et de cotisation Agirc-Arrco décidée par les partenaires sociaux ne relève pas d'une décision gouvernementale mais se trouve comptabilisée comme un prélèvement obligatoire.
 7. La question des modifications des comportements face à la fiscalité se pose, et notamment pour le tabac. Nous retenons ici une élasticité de la consommation de tabac à son prix de -0,5, ce qui est peu ou prou ce qui a été observé sur les données de 2018.
 8. 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 5. Principaux agrégats de finances publiques

En % du PIB	2017	2018	2019
Solde public	-2,7	-2,6	-3,2
Dépenses publiques (DP, en % du PIB)	56,5	56,1	55,4
Dépenses publiques hors crédits d'impôts restituables (en % du PIB)	55,1	54,6	54,0
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros courants)	2,4	1,5	2,3
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros constants)	1,8	0,7	0,7
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	45,3	44,8	43,7
Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)	98,5	98,7	98,6

Source : Insee, PLF 2019 ; prévisions OFCE 2018-2019.

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. Ainsi, la hausse du déficit attendue s'explique essentiellement par le double effet comptable de la bascule CICE, ayant un impact de 0,9 point de PIB.

Au-delà de cet effet ponctuel, une impulsion budgétaire positive (de +0,2 point de PIB) sera mise en œuvre. Cette politique budgétaire légèrement expansionniste s'explique essentiellement par les mesures de pouvoir d'achat décidées au mois de décembre pour répondre à la crise des « gilets jaunes » (tableau 6). Cette impulsion budgétaire reflète la baisse

TABLEAU 6. Mesures budgétaires décidées en décembre

Mesures de soutien au pouvoir d'achat	Coût budgétaire (milliards d'euros)	Coût budgétaire (points de PIB)
Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat	0,0	0,0
Exonération fiscale et sociale des HS	3,2	0,1
Rétablissement de la CSG à 6,6% pour certains retraités	1,3	0,1
Prime d'activité	2,6	0,1
Taxation écologique	3,9	0,2
Aides à la reconversion	0,7	0,0
Total des mesures de soutien	11,7	0,4
Mesures de soutien au pouvoir d'achat	Coût budgétaire (milliards d'euros)	Coût budgétaire (points de PIB)
Taxe GAFA	0,5	0,0
Modification de la baisse d'IS	1,8	0,1
Niche Copé	0,2	0,0
Économies en dépenses publiques non détaillées	1	0,0
Total des mesures de financement	3,5	0,1

Source : Calculs OFCE.

discrétionnaire des prélèvements obligatoires (PO) pour 0,4 point de PIB qui ne sera que partiellement compensée par un effort d'économies en dépenses primaires de 0,2 point de PIB (tableau 7).

Avec une croissance attendue supérieure à celle du PIB potentiel⁹, la hausse du déficit sera atténuée par l'amélioration de la composante conjoncturelle du solde (de +0,3 point). Enfin, les composantes non discrétionnaires, incluant notamment la charge d'intérêts, vont contribuer à l'amélioration du solde à hauteur de 0,1 point de PIB¹⁰.

TABLEAU 7. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB

	2017	2018	2019
Solde public	-2,7	-2,6	-3,2
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,9	0,1	-0,5
Variation du taux de PO (A)	0,7	-0,5	-1,1
dont mesures nouvelles sur les PO (A1)	-0,1	-0,3	-0,4
dont impact ponctuel des <i>one-off</i> (contribution exceptionnelle à l'IS, bascule du CICE et contentieux) (A2)	0,2	-0,2	-0,9
dont modification de champ (France Compétences)			0,2
dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A3)	0,6	0,0	0,0
Gains dus à l'écart entre la croissance des dépenses publiques (hors CI) et le PIB potentiel (B)	-0,3	0,3	0,2
dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)	0,0	0,3	0,2
dont effet des <i>one-off</i> (recapitalisation AREVA SA et remboursement taxe sur les dividendes) (B2)	-0,3		0,2
dont modification de champ (France Compétences)			-0,2
dont charges d'intérêts sur la dette publique (B3)	0,0	0,0	-0,1
Variation solde conjoncturel (C)	0,4	0,2	0,3
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	-0,1	0,0	0,0
Clé de répartition crédits d'impôts recouvrables (E)	0,1	0,0	0,1
Variation solde structurel (F=A1+A3+B1+B3+D+E)	0,6	0,0	-0,3
Variation solde structurel primaire (G=F-B3)	0,6	0,0	-0,2
Effort structurel (H=A1+B1)	-0,1	0,0	-0,2

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

9. Scénario basé sur la prévision de l'OFCE d'octobre 2018 « France : heurts supplémentaires sur la reprise. Perspectives pour l'économie française 2018-2020 », *Revue de l'OFCE*, n° 159.
10. Ces composantes intègrent notamment le décalage temporel existant entre le décaissement par l'État du CICE et le moment où la créance est déclarée par les entreprises et la fin des remboursements de la taxe de 3 % sur les dividendes.

La fin de la Procédure de déficit excessif décidée en juin 2018 suppose a priori le maintien d'un ajustement structurel significatif, au moins jusqu'à atteindre l'Objectif de moyen terme (OMT) défini par la France. Selon le PLF 2019, le gouvernement cible un solde structurel à moyen terme de -0,4 % alors qu'il évalue le solde structurel à -2,3 % en 2017. Selon les règles de la gouvernance européenne, éliminer cet écart impliquerait un ajustement structurel de plus de 0,5 point de PIB structurel par an. Ainsi, la mise en place d'une impulsion budgétaire positive (c'est-à-dire un ajustement structurel négatif), bien que faible, peut s'avérer en contradiction avec les règles de la gouvernance budgétaire européenne. Toutefois, il ne semble pas probable que la France soit contrainte de modifier sa politique budgétaire à court terme en raison des règles européennes (encadré 3).

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

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires (PO) diminuera de 1 point de PIB. La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales contribue grandement à cette évolution. Si l'on suit les règles de la comptabilité nationale, les créances de CICE générées en 2018 diminueront les PO de l'année 2019, tout comme les baisses immédiates décidées de cotisations. Cette mesure aura un impact ponctuel de 0,9 point de PIB sur le taux de PO. *A contrario*, la création de France Compétences¹¹ augmentera le périmètre des administrations publiques (APU). Si cette opération est neutre sur les obligations des entreprises et sur le solde public, elle augmentera de 4,8 milliards d'euros à la fois les recettes et les dépenses des APU. Hors ces deux effets ponctuels, une baisse de la fiscalité attendue pour 2019 de 6,4 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB.

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 entamée sous François Hollande. Hors fiscalité du capital, les autres prélèvements nets sur les ménages se sont accrus. En particulier, les mesures fiscales visant à redonner du pouvoir d'achat aux ménages n'ont pas suffi à compenser la hausse de la fiscalité indirecte et de la CSG¹². Le budget 2019 permettra de rééquilibrer la situation.

En 2019, les ménages bénéficieront notamment de la matérialisation des effets pleins des baisses de cotisations salariales en 2019 par rapport à 2018 pour 4,1 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 des exonérations de cotisations sociales salariées et de fiscalité sur les heures supplémentaires pour 3,8 milliards (-0,2 point). Le rétablissement de la CSG à 6, % pour certains titulaires de revenus de remplacement diminuerait les PO des ménages de 1,3 milliard (-0,1 pt de PIB). En outre, les ménages 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

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

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

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 (1,9 milliard). Au total, les PO directs des ménages diminueront de 10,9 milliards d'euros (tableau 8). La baisse de la fiscalité directe sera partiellement compensée par la hausse de la fiscalité du tabac pour 0,8 milliard.

TABLEAU 8. 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	-10,9	-0,4
Bascule complète CS/CSG	-4,1	-0,2
Taxe d'habitation	-3,8	-0,2
Exonération fiscale et de cotisations sociales des heures supplémentaires	-3,8	-0,2
Rétablissement de la CSG à 6,6 % pour certains titulaires de revenus de remplacement	-1,3	-0,1
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	1,9	0,1
Mesures fiscales entreprises	-18,3	-0,8
Bascule CICE / cotisations sociales	-22,1	-0,9
Baisse du taux d'IS	-0,6	0,0
Taxe GAFA	0,5	0,0
CICE (montée en charge, baisse du taux)	1,2	0,1
Renforcement temporaire du 5e acompte d'IS	1,5	0,1
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	1,5	0,1
Autres	-0,4	0,0
Fiscalité sur le tabac	0,8	0,0
Autres	-1,7	-0,1
Contentieux	0,3	0,0
Total – hors mesure de périmètre France Compétences	-29,8	-1,2
Total – hors mesure de périmètre France Compétences ni bascule CICE	-7,8	-0,3
Total – y compris mesure de périmètre France Compétences	-26,8	-1,0

Sources : PLF 2019, calculs OFCE.

En écartant l'effet du *one-off* de la bascule CICE, la fiscalité reposant sur les entreprises augmentera en 2019 de 3,7 milliards euros. Les entreprises bénéficieront de la baisse du taux d'IS pour 0,6 milliards et d'autres mesures pour un montant de 0,4 milliard (dont notamment l'amortissement accéléré des logiciels). 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 les comptes publics 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. En revanche, si on intègre l'effet double de la bascule CICE/cotisations sociales, les nouvelles mesures en PO diminuent la fiscalité des entreprises de 18,3 milliards d'euros en 2019.

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

En 2019, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera de 2,4 % en valeur et de 0,8 % en volume déflaté par le prix du PIB (après 0,7 % prévu en 2018). Ainsi, malgré les nouvelles dépenses décidées pour faire face à la crise des « gilets jaunes », les efforts sur la dépense publique primaire de 2019 seront maintenus à un rythme proche à celui de 2018 (0,2 point de PIB en 2019 après 0,3 point en 2018). Dans ce contexte, le ratio de la dépense publique au PIB poursuivra sa baisse pour atteindre 55,4 % (54,0 % hors crédits d'impôts restituables¹³), un niveau plus faible à celui de 2009 mais toujours supérieur à celui de l'avant-crise, en 2008. Par type d'administration, l'effort sera réalisé par l'État et les associations de sécurité sociale (tableau 9).

La dépense en valeur des administrations centrales (hors transferts entre APU) contribuera pour 0,1 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 est même 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 les revalorisations de l'AAH et de la prime d'activité, la mission « Solidarités, insertion et égalité des chances » verra ses crédits augmenter de 3,9 milliards. En revanche, les dépenses de l'État seront amputées fortement dans les missions « Cohésion des territoires » (-1,2 milliard) et « Travail et emploi » (-2,1 milliards). Ceci traduit les effets budgétaires des réformes de la

TABLEAU 9. Dépense publique par type d'administration à champ constant* en 2019

	Contribution à l'effort structurel en dépenses (en pts de PIB)	Effort (en dépenses en mds d'euros)
Administrations publiques centrales	0,1	2,4
Administrations de Sécurité sociale	0,1	3,0
Administrations publiques locales	0,0	0,0
Total	0,2	5,4

Note de lecture : Le champ des administrations publiques change de façon significative en lien notamment avec la création de France Compétences.

Source : PLF 2019, calculs OFCE.

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

politique du logement et la forte baisse du stock de contrats aidés (-70 000 en 2019). Avec le nouveau mode de calcul des APL et leur sous-indexation, des économies importantes sont prévues (proches de 1 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 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 PIB¹⁴. 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 2019¹⁵. 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 2019¹⁶. 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 u PIB potentiel.

Enfin, la dépense des collectivités territoriales devrait rester contrainte en 2019. Selon le PLF 2019, 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 important 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 réussi à 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 pourrait aboutir à sa suppression totale d'ici la fin de la législature.

Au total, malgré des nouvelles dépenses pour un montant de 2,3 milliards d'euros, annoncées pour faire face à la crise des « gilets jaunes », un effort non négligeable sera réalisé en 2019 sur la dépense publique. L'essentiel des économies réalisées seront faites sur des postes

-
14. En excluant les transferts entre APU, les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent 24 % du PIB.
 15. Les économies totales sont de l'ordre de 3,5 milliards d'euros, mais certaines de ces prestations sont du champ de l'État.
 16. 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.

affectant directement le pouvoir d'achat des ménages : désindexation d'un certain nombre de prestations sociales (-3,5 milliards), réforme du mode de calcul des APL et leur sous-indexation (-1,2 milliard) ou indirectement : baisse des contrats aidés ou la maîtrise de la masse salariale publique. Les dernières annonces de revalorisation de la prime d'activité de 90 euros au niveau du SMIC (+2,6 milliards) et les nouvelles mesures d'accompagnement pour la transition écologique (+0,7 milliard) atténuent l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, si la politique fiscale opérera un rééquilibrage en faveur des ménages, les économies réalisées sur les dépenses ne sont pas sans conséquence sur leur pouvoir d'achat.

Et après ?

Il est difficile de se projeter au-delà du budget 2019. Les incertitudes sont nombreuses en ce qui concerne certaines mesures fiscales phares du programme de la majorité. En particulier, la poursuite de la hausse de la fiscalité environnementale semble remise en cause alors même que cette composante était censée apporter – à la fin du quinquennat – 10,5 milliards d'euros supplémentaires de recettes par rapport au budget 2018 (0,4 point de PIB). Si le gouvernement décide finalement de revenir sur la trajectoire carbone, ceci pourrait remettre en cause certains objectifs budgétaires dès 2020. L'incertitude sur le futur de la taxe d'habitation interroge aussi sur les perspectives des finances publiques à partir de 2021.

À ce jour, la politique budgétaire annoncée pour 2020 devrait être dans la continuité de celle mise en œuvre depuis 2014. Des baisses de PO seront mises en œuvre qui devraient être plus que compensées par un effort sur les dépenses publiques (de l'ordre de 0,5 point de PIB). Cette politique permettrait de réduire le déficit public structurel et d'alléger le poids de la fiscalité.

Comme en 2019, la politique de baisse de fiscalité devrait rester orientée en faveur des ménages en 2020. En particulier, ils devraient bénéficier de la troisième tranche de baisse de la taxe d'habitation pour aboutir à l'exonération de TH pour 80 % des foyers, engagée lors de la campagne électorale (-3,5 milliards d'euros). 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 notamment une hausse de la fiscalité sur le tabac de 1,2 milliard mais l'incertitude demeure en ce qui concerne la fiscalité écologique (la hausse programmée est de 2,9 milliards). Hors effets comptables de la fin du CICE, la fiscalité des entreprises sera elle aussi allégée en 2020 de l'ordre 0,2 point de PIB en lien avec la poursuite de la baisse du taux d'IS.

Ainsi, l'ajustement structurel attendu pour 2020 est plus proche de ce que la gouvernance budgétaire européenne préconise comme *benchmark* : il serait proche 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, voire diminuer si les hausses de fiscalité écologique sont définitivement abandonnées. Ceci constitue un effort d'économies d'une ampleur historique.

Certaines mesures d'économies de dépenses publiques de 2020 sont à présent connues. Le maintien de 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 annoncées à ce jour pour 2020 s'établissent à 6,6 milliards (0,3 point de PIB), 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 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.

Encadré 3. Vers une nouvelle procédure de déficit excessif ?

Si le déficit public est prévu à 3,2 % de PIB en 2019, légèrement au-dessus de la barre des 3 %, le risque d'ouverture d'une nouvelle procédure de déficit excessif (PDE) semble limité. D'une part, le franchissement du seuil s'explique exclusivement par le *one-off* lié à la bascule CICE et d'autre part, la France devrait retrouver un déficit bien inférieur à 3 % dès 2020 (de l'ordre de 2 % de PIB). Ainsi, la seule observation d'un déficit supérieur au seuil devrait engendrer la rédaction d'un rapport sous l'article 126(3) du TFUE, mais sans autre conséquence sur la trajectoire de finances publiques. Néanmoins, dans le cadre du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance ce sont les évolutions structurelles qui sont suivies de près par la surveillance européenne.

En particulier, le volet préventif implique le respect de deux critères : le critère de dette et l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel. Dans le cas français, ces deux critères impliquent le maintien d'un ajustement structurel non négligeable dans les années à venir.

Le critère de dette : pas de perspective d'un respect des règles en 2018-2019

La France est entrée dans le volet préventif avec une dette publique au sens de Maastricht de 98,5 % de PIB, un niveau bien supérieur à la cible de 60 %. Dans ce cas de figure, une période de transition de 3 ans est prévue pendant laquelle la France doit améliorer son solde structurel de 0,5 point en moyenne par an, selon les services de la Commission Européenne. Cet ajustement est censé suffire pour que la dette publique soit dans une trajectoire convergente vers la cible des traités.

Selon nos calculs, le solde structurel devrait rester inchangé en 2018 et se dégrader de 0,3 point en 2019. En absence d'ajustement en 2018, les services de la Commission estiment que l'ajustement requis au titre du critère de dette en 2019 serait de 0,8 point de PIB. Ainsi, selon nos calculs, la déviation serait de 0,5 point en 2018 et de 1,1 point de PIB en 2019. Dans leur évaluation du PLF 2019, datée du 21 novembre 2018, les services de la Commission n'estiment que la « France ne devrait pas progresser suffisamment vers le respect du critère de la dette en 2018-2019 ».

La convergence vers l'OMT : un risque de déviation significative

La France est sortie de la PDE avec un déficit structurel sensiblement supérieur à son OMT. Au cours des prochaines années, elle devra converger vers sa cible. Les flexibilités introduites dans

l'application du Pacte en 2015 permettent d'adapter la vitesse de convergence à la situation conjoncturelle. Or, compte tenu de la situation française la variation du solde structurel doit être supérieure à 0,5 point par an jusqu'à atteindre la cible.

Selon nos calculs, le solde structurel serait stable en 2018 et devrait se dégrader de 0,3 point en 2019 sous l'effet d'une impulsion budgétaire positive et d'une légère hausse de la charge d'intérêts. Ceci implique une déviation de 0,6 point en 2018 et de 0,9 point en 2019, bien au-dessus aux déviations autorisées par les règles européennes.

Ainsi, l'évaluation des services de la Commission – réalisée avant l'annonce des nouvelles mesures de pouvoir d'achat du 10 décembre – pointait déjà « sur le risque d'une déviation significative vis-à-vis de la convergence vers l'OMT en 2019 ».

Pas de sanctions en vue ?

Si les services de la Commission pointent déjà des risques de déviation vis-à-vis des cibles du volet préventif, aucune sanction ou injonction à changer de politique budgétaire n'est pas attendue, au moins à court terme. Dans le cadre du volet préventif, la surveillance est faite *ex-post*, une fois les agrégats de finances publiques observés. Cela ne sera le cas qu'en mai 2020 pour le budget 2019. En outre, l'expérience des autres pays européens semble montrer que les pays ont tendance à obtenir une interprétation souple des exigences du PSC¹⁷, en particulier de la part de la Commission Juncker.

Au vu de la flexibilité affichée par la Commission dans sa lecture des règles budgétaires, il est difficile d'anticiper la réouverture d'une procédure à l'encontre de la France. Dans un contexte où la conjoncture permettra de préserver les comptes publics, la France fera le maximum pour utiliser les clauses d'investissement et de réforme structurelles – bien que le maintien de l'agenda de réformes puisse être remis en cause avec la crise sociale – afin de préserver sa politique budgétaire, dans un contexte de crise politique et sociale.

Budget 2019 : plus de gagnants ... mais des perdants

Globalement, les mesures socio-fiscales pour 2019 auront un impact significatif sur le pouvoir d'achat global des ménages au cours de l'année 2019. Si de nombreuses mesures visent à améliorer le pouvoir des ménages dans le bas et le milieu de la distribution (prime d'activité, heures supplémentaires, taxe d'habitation, ...), leur montée en charge s'inscrit dans une chronique commencée en 2018 et largement marquée par les mesures en faveur de la fiscalité du capital (suppression de l'ISF et instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital).

17. Pour plus de détails, voir R. Sampognaro, 2017, « PLF 2018 : fin d'une procédure, début d'une nouvelle ? », *OFCE le blog*, 28 novembre et l'encadré 1 « La politique budgétaire de la zone euro au regard du volet préventif du Pacte de stabilité » dans OFCE (2017), « La nouvelle grande modération ? Perspectives 2017-2019 pour l'économie mondiale et la zone euro », *Revue de l'OFCE*, n° 152, décembre 2017.

Déjà amputé d'un tiers en 2018, les 18 millions de ménages éligibles à l'exonération totale en 2020 de la taxe d'habitation devraient voir celle-ci réduite de 35 % en 2019. Les ménages du bas de la distribution devraient bénéficier des revalorisations de certains minima sociaux et du bonus individuel de la Prime d'activité annoncée en décembre 2018 dans le cadre du « Plan d'urgence économiques et sociales ». Les salariés verront également leur pouvoir d'achat s'accroître sous l'effet de la nouvelle baisse des cotisations salariés (-0,95 points) intervenue à l'automne 2018.

Les allocataires d'un certain nombre de prestations sociales (AT-MP, des prestations d'invalidité, du complément familial, de l'allocation de soutien familial, de la PAJE, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, et de l'allocation de rentrée scolaire), et en particulier ceux des aides au logement, verront le pouvoir d'achat de leurs prestations se réduire sous l'effet de la sous-indexation de celles-ci (+0,3 % contre +1,5 %). A contrario, une majorité des bénéficiaires de la prime d'activité devraient voir le montant de celle-ci s'accroître sous l'effet notamment des mesures annoncées en décembre 2018¹⁸.

Si l'ensemble des retraités devrait voir leurs pensions sous-indexées par rapport à l'inflation (+0,3 % contre +1,5 %), certains verront s'annuler la hausse de la CSG intervenue en 2018. De même, l'année 2019 verra la hausse de la fiscalité sur le tabac, commencée en 2018, se poursuivre tout comme la montée en charge du chèque énergie. Le « zéro reste à charge » sera également mis en place.

La seule analyse précédente ne permet pas d'éclairer le débat sur les nombreux transferts s'opérant entre les ménages sous l'effet des nouvelles mesures. En analysant les mesures qui s'appliquent en 2019, à l'aide de données microéconomiques et du modèle de microsimulation *Ines* (encadré 4), nous évaluons l'impact redistributif statique au premier degré (voir encadré 6) de l'ensemble des mesures socio-fiscales issues du budget 2019 (tableau 10). Notons que certaines mesures (fin de la bascule CSG/cotisations, revalorisation de 20 euros de la prime d'activité pour tous les bénéficiaires, Prélèvement forfaitaire unique) entrées en vigueur dès 2018 ne verront leurs effets en année pleine n'intervenir qu'en 2019. Ces mesures sont donc intégrées dans notre analyse.

Encadré 4. Le modèle de micro simulation *Ines* (Sources : Insee, Drees)

Ines est l'acronyme d'« Insee-Drees », les deux organismes qui développent conjointement le modèle. Le modèle est basé sur les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee, qui comprennent plusieurs centaines d'informations sur chaque individu et des données précises et fiables sur les revenus, issues des déclarations fiscales. Il permet de simuler toutes les années législatives récentes sur les millésimes d'ERFS récents.

Ce modèle est utilisé pour réaliser des études à périodicité annuelle, mais il est aussi mobilisé dans le cadre d'études approfondies afin d'éclairer le débat économique et social dans les domaines de la redistribution monétaire, la fiscalité ou la protection sociale. Enfin, il est parfois utilisé comme

18. Outre ces annonces, d'autres modifications ont été apportées en 2018 au calcul de la prime d'activité (voir tableau détaillé).

outil d'appui à la réflexion pour répondre à des sollicitations ponctuelles de divers Hauts Conseils, de ministères de tutelle ou d'organismes de contrôle (IGF, Cour des comptes, Igas).

Le modèle Ines simule :

- **les prélèvements sociaux et fiscaux directs** : les cotisations sociales, la CSG, la CRDS et l'impôt sur le revenu ;

- **les prestations sociales en espèces** autres que celles correspondant à des revenus de remplacement : les aides personnelles au logement, les principaux minima sociaux : le Revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments, les allocations du minimum vieillesse et l'Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, Allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire, Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ses compléments (Complément libre choix d'activité – CLCA – et Complément libre choix du mode de garde – CMG), subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales, Allocation de soutien familial (ASF) et Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), la Prime d'activité.

TABLEAU 10. Mesures et méthode d'évaluation

	Sources mobilisées	Méthode d'évaluation
Bascule Cotisations salariés / CSG (y compris indépendants)	Ines, ERF5	Baisse des cotisations réalisée hors modèle, effet non bouclé avec les prélèvements et/ou prestations (sauf PA).
Réforme du PFU	Ines, ERF5	Imputation des gains fiscaux selon la concentration des revenus mobiliers au sein des 10 % les plus aisés.
Réforme Taxe habitation	Ines, ERF5	Travail sur les données vieilles par Ines au niveau des foyers fiscaux.
Remise taux de CSG à 6,6 % pour « 7 retraités sur 10 »	Ines, ERF5	Annulation de la hausse de 2018 pour les retraités au RFR inférieur à 22 580 pour une part, effet non bouclé avec les prélèvements et/ou prestations.
Désocialisation et défiscalisation des heures supplémentaires	Ines, ERF5	Imputation des heures supplémentaires avec Ines, Retour à la législation de 2012 pour les cotisations salariés (hors CSG, CRDS) et la défiscalisation
Fiscalité tabac	ERF5, Budget des familles	Imputation d'une hausse de 12,5 % du prix du tabac selon la consommation de tabac déclarée
Mesures sur la prime d'activité	Ines, ERF5	Hausse du taux du bonus individuel de 12,782 % à 29,101 % et hausse du plafond de 95 à 120 fois le SMIC horaire. Non revalorisation de 1,5 % du montant forfaitaire en avril 2019 Passage de 62 % à 61 % du taux de cumul Revenu/PA
Revalorisation ASPA	Ines, ERF5	Revalorisation de l'ASPA de 35€/mois en avril 2019
Revalorisation AAH	Ines, ERF5	Revalorisation de l'AAH de 40€ par mois en novembre 2019
Mesures sur les APL	Ines, ERF5	Revalorisation des aides de 0,3% au lieu de 1,5 %. Revalorisation des revenus pris en compte dans le mode de calcul de 6,2 %
Désindexation retraites	Ines, ERF5	Revalorisation des pensions de 0,3 % au lieu de 1,5 %.
Désindexation prestations familiales, AT-MP, Invalidité...	Ines, ERF5	Revalorisation des aides de 0,3% au lieu de 1,5 %.
Autres mesures (Reste à charge zéro, revalorisation du chèque énergie, ...)	Ines, ERF5, Budget des familles	Impact du reste à charge zéro imputé selon les dépenses de santé du ménage Revalorisation de 50 euros du chèque énergie pour les ménages éligible (hypothèse de 100% de taux de recours)

N.B : les mesures de 2018 et leur prise en compte sont détaillées dans « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », OFCE Working Paper, n° 30-2018, janvier 2018.

Source : calculs OFCE.

Les principales omissions concernent les taxes et aides locales (taxe foncière par exemple) et l'Impôt de solidarité sur la fortune. Les pensions de retraite, les allocations chômage et la taxe d'habitation ne sont pas simulées mais sont présentes dans les données. Les prélèvements indirects n'entrent pas non plus dans le champ d'analyse du modèle *Ines stricto sensu*. Le modèle ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de fécondité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale.

Un budget 2019 pour le pouvoir d'achat

De façon cohérente avec le diagnostic opéré au niveau macroéconomique, les ménages devraient voir leur revenu disponible moyen s'accroître sous l'effet de l'entrée en vigueur des mesures. En moyenne, les mesures devraient augmenter le revenu par ménage de 440 euros. Les principales mesures impactant le revenu des ménages sont, sans surprise, la défiscalisation des heures supplémentaires (+140 euros), la baisse de la taxe d'habitation (+150 euros) et les effets pleins de la baisse des cotisations sociales salarié décidée en 2018 (+150 euros). À l'inverse, la désindexation des prestations sociales (pensions, allocations familiales, ...) réduirait le revenu des ménages d'en moyenne 130 euros (tableau 11).

TABLEAU 11. Impact des mesures sur le revenu disponible par ménage, en euros et en % du niveau de vie

Baisse Cotisations	Baisse CSG	Taxe d'hab.	PFU	Heures sup.	Tabac	Prime d'activité	ASPA, AAH	APL	Désindexations	RAC, Chèque énergie, ...	Total
+150 €	+60 €	+120 €	+10 €	+140 €	-20 €	+90€	+30 €	-30 €	-130 €	+20 €	+440 €
+0,4 %	+0,2 %	+0,3 %	0,0 %	+0,4 %	-0,1 %	+0,2 %	+0,1 %	-0,1 %	-0,4 %	+0,1 %	+1,2 %

Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle Ines 2017, CASD, calculs des auteurs.

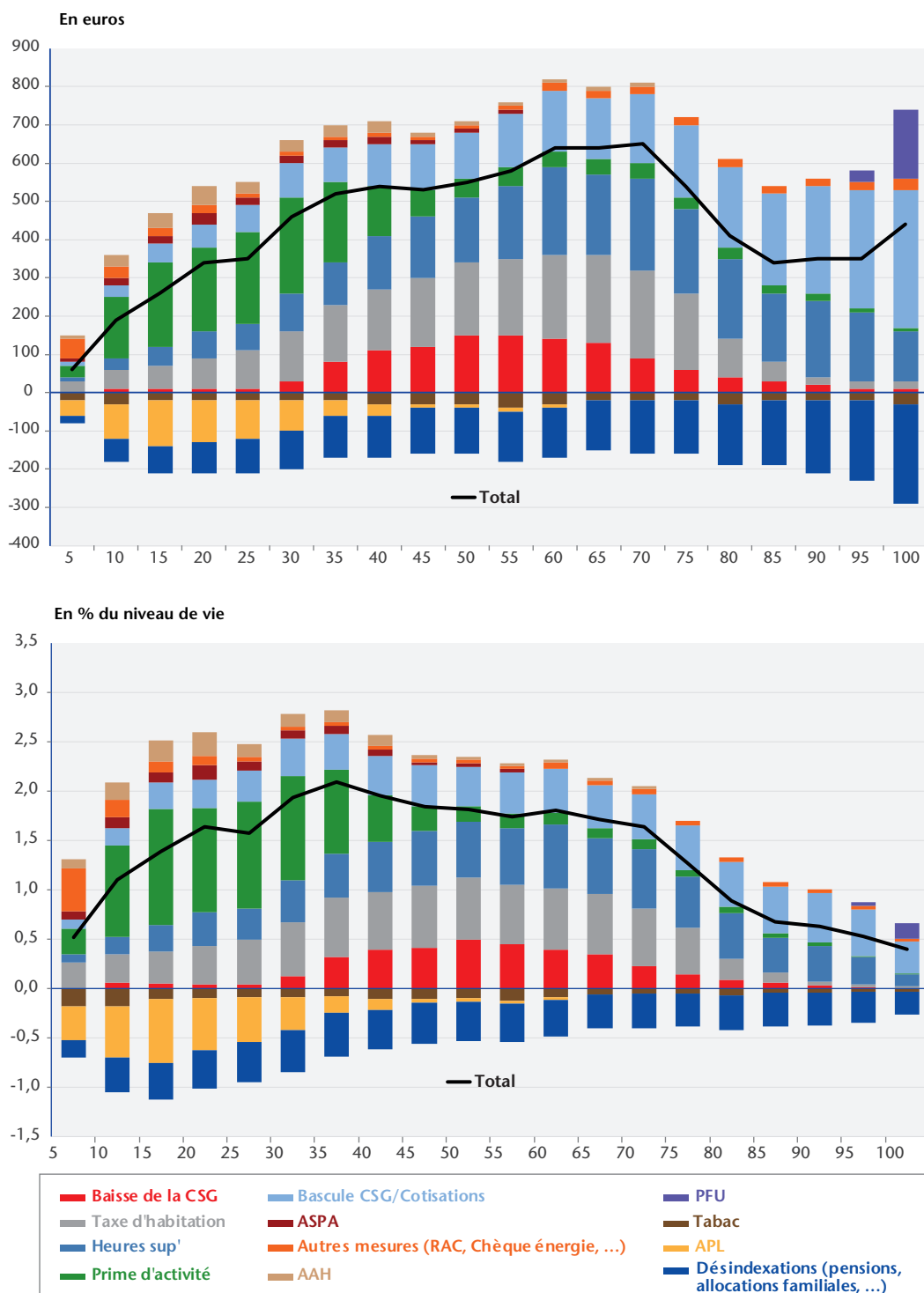
Le graphique 2 présente l'impact des mesures étudiées par vingtile de niveau de vie, en euros par ménage et en pourcentage du niveau de vie, au cours de l'année 2019 par rapport à la situation de 2018¹⁹.

Contrairement à 2018, où les bénéfices à attendre des réformes socio-fiscales étaient largement concentrés sur les ménages les plus aisés, les mesures de 2019 auraient, en moyenne, un impact positif sur l'ensemble des ménages, quelle que soit leur place dans la distribution des niveaux de vie.

Contrairement à 2018, les 5 % de ménages les plus modestes verraient leur revenu disponible s'accroître en moyenne de 60 euros par an (+ 0,5 %). Les mesures prises sur les aides au logement (-40 euros), les désindexations d'un certain nombre de prestations sociales (-20 euros) et l'augmentation des prix du tabac (-20 euros) devraient réduire leur revenu disponible de l'ordre de 0,7 %. Cette baisse serait plus que compensée en moyenne par la

19. Un vingtile de niveau de vie regroupe 5 % des ménages français soit environ 1,4 million de ménages. Ils sont ici classés par ordre croissant de niveau de vie.

GRAPHIQUE 2. Impact des mesures socio fiscales en 2019, par vingtile, en 2019



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle Ines 2017, CASD, calculs des auteurs.

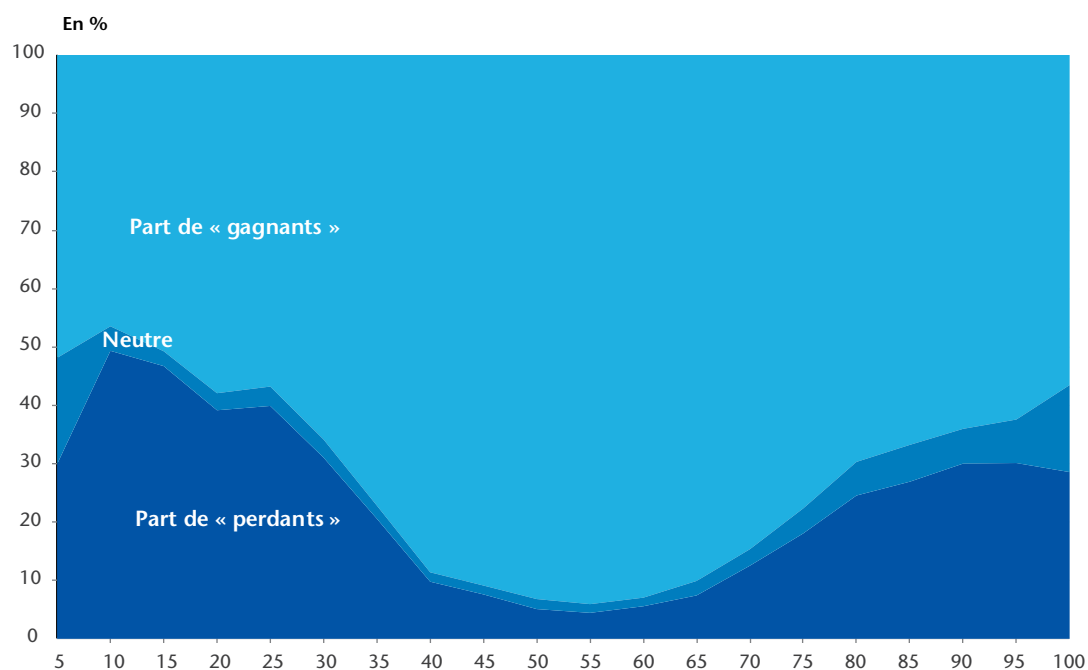
revalorisation du chèque énergie et la mise en place du « zéro reste à charge » (+ 50 euros) ainsi que la montée en charge de l'exonération de la taxe d'habitation et les mesures de revalorisation de la prime d'activité qui accroîtraient chacune de 30 euros (+0,3 %) le revenu des ménages du 1^{er} vingtile. Plus globalement, pour les ménages les plus modestes, la forte revalorisation et l'extension de la prime d'activité devraient compenser l'impact négatif des désindexations et du nouveau mode de calcul des aides au logement.

Dans le même temps, l'effet des mesures visant les ménages du milieu de la distribution (heures supplémentaires, taxe d'habitation, annulation de la hausse de la CSG pour certains retraités, baisse des cotisations sociales salarié) devraient croître avec le niveau de vie de ces derniers. Ainsi, jusqu'au 12^e vingtile (60 % des ménages ont un niveau de vie inférieur), l'impact des mesures socio-fiscales devrait aller croissant : de +200 euros pour les ménages du 2^e vingtile à +540 euros pour ceux du 8^e et +640 euros pour les ménages du 12^e vingtile. À partir du 12^e vingtile, l'impact des mesures socio-fiscales devrait décroître avec le niveau de vie des ménages sous l'effet de la baisse des effets des mesures de taxe d'habitation et le rétablissement de la CSG à 6,6 % pour certains retraités. *A contrario*, le revenu disponible de ces ménages continuerait à être largement soutenu par la défiscalisation des heures supplémentaires et la baisse des cotisations sociales salariés intervenue fin 2018 (et qui joue à plein en 2019), et ce malgré les effets négatifs de la sous-indexation des prestations sociales et notamment des pensions de retraite. Les 5 % de ménages les plus aisés, premiers bénéficiaires de la politique socio-fiscale entamée en 2018 verront quant à eux leur revenu disponible croître du même ordre de grandeur que les ménages des 3 vingtiles inférieurs, soit 0,5 %.

Trois ménages sur quatre gagneraient à la mise en place des mesures

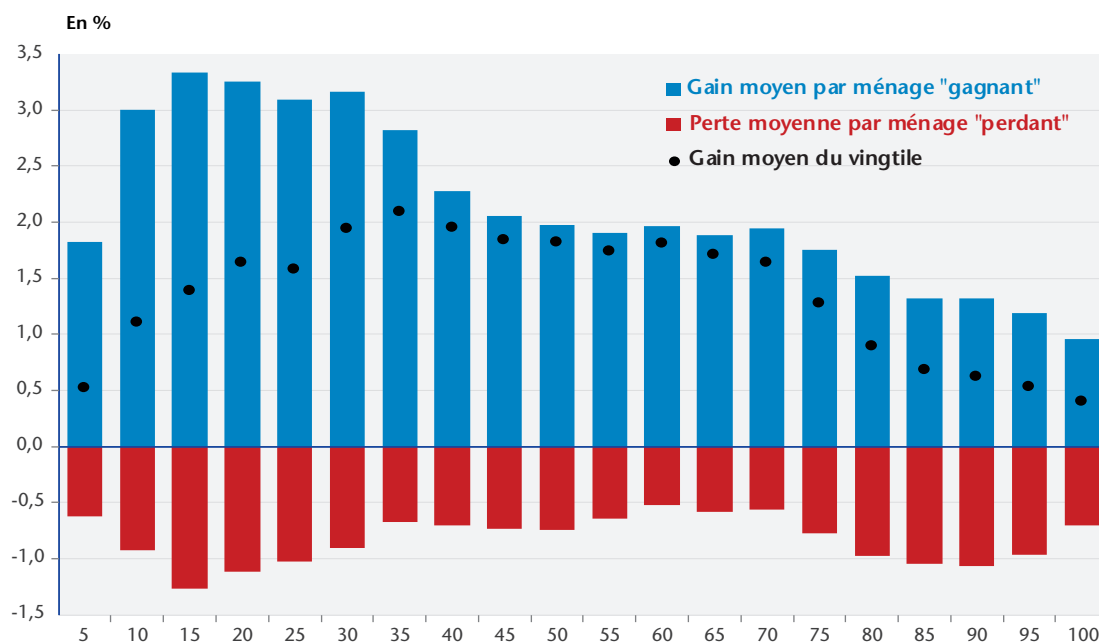
Si, en moyenne, les ménages bénéficieront tous largement des mesures socio-fiscales mises en œuvre, près de 25 % des ménages devraient accuser une baisse de leur revenu disponible du fait de la mise en place de celles-ci (graphique 3). Ces ménages se trouveraient principalement en bas et en haut de la distribution des niveaux de vie. Parmi les 5 % de ménages les plus modestes (le 1^{er} vingtile), près d'un tiers verraient leur revenu disponible se réduire. Dans le 2^e vingtile, malgré un gain moyen de l'ordre de 200 euros, près de la moitié des ménages de ce vingtile serait impactée négativement par la montée en charge des mesures du budget 2019. *A contrario*, les ménages au centre de la distribution des niveaux de vie, c'est-à-dire entre les 8^e et 12^e vingtiles, seront plus de 90 % à connaître une hausse de leur pouvoir d'achat du fait de l'entrée en vigueur des mesures. Au-delà, la part des ménages « perdants » croîtrait avec le niveau de vie des ménages pour atteindre moins d'un tiers en haut de la distribution, c'est-à-dire pour les 15% de ménages les plus aisés.

GRAPHIQUE 3. Part de ménages « gagnants » et « perdants » à la mise en place des mesures, en vingtiles, en 2019



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle Ines 2017, CASD, calculs des auteurs.

GRAPHIQUE 4. Gains/Pertes moyennes par ménage « gagnant »/« perdant », en vingtiles, en 2019



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle Ines 2017, CASD, calculs des auteurs.

Encadré 5. Prime d'activité : une ambition remaniée

Dans son discours du 10 décembre 2018, Emmanuel Macron a annoncé que « le salaire d'un travailleur au smic augmentera de 100 euros par mois dès 2019 sans qu'il en coûte un euro de plus à l'employeur ». Cet engagement a amené le gouvernement à augmenter la prime d'activité²⁰ de 90 euros pour un salarié percevant le SMIC à temps plein, la différence avec l'annonce présidentielle étant couverte par la hausse réglementaire annuelle du SMIC. Cette mesure a pour conséquence d'augmenter considérablement le nombre de ménages éligibles à la prestation, celui-ci passant de 3,9 à 5,1 millions. Une hypothèse probable est que le taux de non recours de ces nouveaux éligibles soit identique au taux observé avant la revalorisation c'est-à-dire (21 %). Cette hypothèse, réaliste, nous conduit à avoir une estimation du coût budgétaire de la mesure inférieure à celle du gouvernement (2,3 milliards d'euros contre 2,6 milliards).

Notons également qu'avant ces annonces, la prime d'activité a été l'objet au cours de l'année 2018 à des évolutions impactant le pouvoir d'achat des bénéficiaires et allant pour certaines à contresens des mesures annoncées dans le cadre de la loi d'urgence économiques et sociales. Si, au mois d'octobre 2018, le montant forfaitaire de la prestation a été revalorisé de 20 euros par mois, des modifications techniques sont intervenues pour réduire l'impact budgétaire de cette revalorisation : indexation ou absence d'indexation à l'inflation ou encore évolution du taux de cumul des revenus d'activité. Au final, en 2019, les ménages bénéficiaires de la prime d'activité devraient donc voir le montant de leur prime s'accroître d'en moyenne de 65 euros par mois par rapport à 2018 sous l'effet conjugué de l'ensemble des mesures étudiées (Tableau 12).

TABLEAU 12. Impact des mesures touchant directement et indirectement la prime d'activité pour ses bénéficiaires par rapport à 2018

	Date d'entrée en vigueur des mesures	Impact budgétaire (en millions d'euros)	Impact moyen mensuel par bénéficiaire (en euros)
Revalorisations décidées en 2018 (Indexation du montant forfaitaire à l'inflation, Revalorisation de 20 €)	Avril, et oct. 2018	650	15
Baisse du taux de cumul de 62 % à 61 %	octobre 2018	-280	-5
Non indexation sur l'inflation en 2019	avril 2019	-50	0
Mesures de la loi d'urgence économiques et sociales (Revalorisation de 90 € de la bonification individuelle et extension du champ des bénéficiaires)	janvier 2019	2 300	50
Total		2 990	65

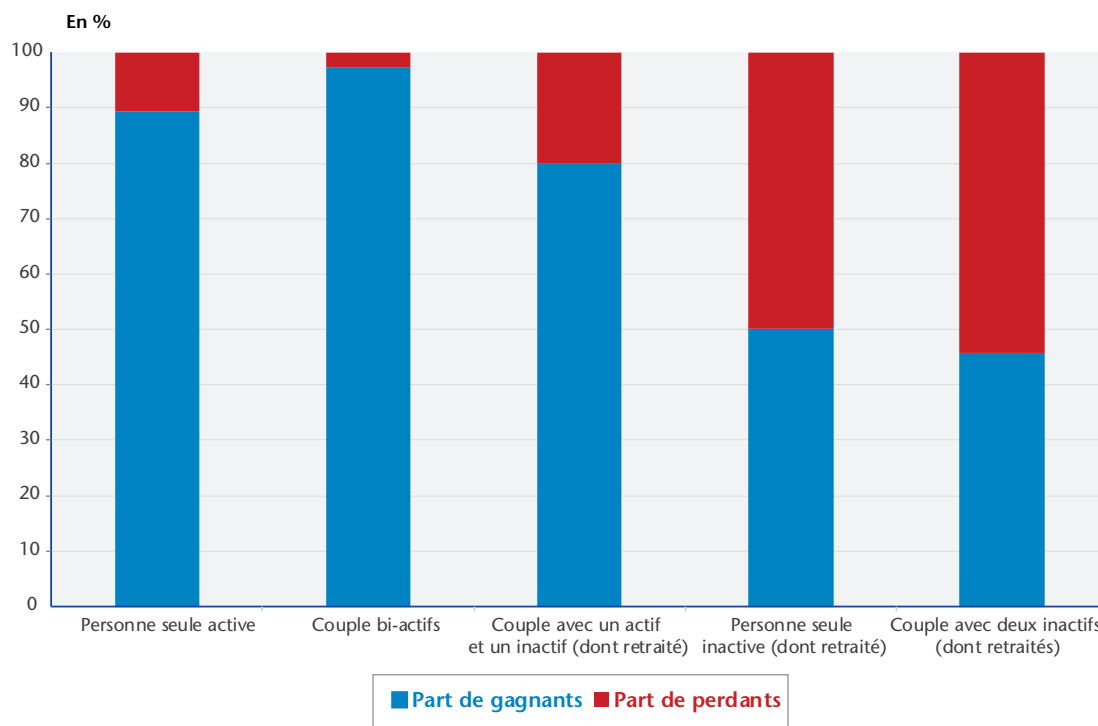
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence ou son conjoint est bénéficiaire de la prime d'activité. Hors ménages comptant une personne retraitée.

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Cnaf-Drees-Insee, modèle Ines 2017, calculs OFCE.

20. La prime d'activité est un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes.

Les pertes enregistrées par certains ménages modestes s'expliquent en grande partie par la baisse des aides au logement et la sous-indexation de certaines prestations sociales. Au centre de la distribution, les ménages « perdants » sont principalement des ménages inactifs ne bénéficiant pas de la baisse des cotisations sociales ou de la défiscalisation des heures supplémentaires mais accusant une baisse de leurs prestations sociales (aides au logement, allocations familiales, ...). Pour les ménages les plus aisés, les pertes toucheraient en grande partie les ménages retraités à travers le quasi-gel des pensions de retraite. Si les ménages perdants sont minoritaires, ils accuseraient pour certains des pertes de revenu significatives pouvant atteindre 1 % (graphique 4).

GRAPHIQUE 5. Part des ménages « gagnants » et « perdants » selon le statut professionnel et familial, en 2019



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle Ines 2017, CASD, calculs des auteurs.

Les retraités (encore) mis à contribution

À l'image des transferts intervenus en 2018, les ménages retraités devraient être largement mis à contribution en 2019 et ce malgré la baisse de la CSG pour certains d'entre eux. Qu'ils soient en couples ou seuls, les actifs devraient être largement bénéficiaires des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2019.

Grâce à la baisse des cotisations sociales, à la défiscalisation des heures supplémentaires et aux revalorisations annoncées de la prime d'activité, les ménages comptant un ou plusieurs actifs verront, pour une très grande majorité d'entre eux, leur revenu disponible s'accroître en 2019. Les couples comptant deux actifs seront ainsi plus de 95% à bénéficier de la mise en place des mesures (graphique 5).

A contrario, les ménages composés exclusivement de retraités, qu'ils soient seuls ou non, verront pour la moitié d'entre eux leur revenu disponible se réduire sous l'effet du quasi gel des pensions de retraites notamment. Pour les retraités vivant seuls, la perte moyenne devrait s'établir à 240 euros par an tandis que pour les couples retraités, celle-ci atteindrait 390 euros par an en moyenne.

Une analyse plus fine des caractéristiques des ménages « gagnants » et « perdants » montre que les perdants à la mise en place des mesures en 2019 ne sont pas seulement une partie des retraités les plus aisés. (tableau 13).

Le niveau de vie moyen des ménages « gagnants » à la mise en place des mesures en 2019 s'établirait à 23 890 euros par an, soit 1 990 euros par mois et par unité de consommation. Celui des ménages « perdants » s'élève à 22 540 euros par an soit 1 880 euros par mois et par unité de consommation.

De même, si la moitié des ménages « gagnants » ont un niveau de vie inférieur à 20 440 euros par an, soit 1 700 euros mensuel, les ménages « perdants » au budget 2019 ont pour moitié un niveau de vie inférieur à 1 440 euros par mois et par unité de consommation. Les pertes moyennes en euros sont certes, pour ces ménages, inférieures aux gains moyens enregistrés par les ménages gagnants, mais elles représentent près de 1 % de leur niveau de vie.

TABLEAU 13. Caractéristiques socio-économiques des ménages « gagnants » en 2019

	Nombre de ménages	Niveau de vie annuel moyen	Niveau de vie annuel médian	Age moyen	Gain/Perte moyenne par UC (par ménage*), en euros	Gain/Perte moyenne, en % du niveau de vie
« Perdants »	6 590 000	22 540 €	17 340 €	67	-205 € (-280 €)	-0,9 %
« Gagnants »	20 200 000	23 890 €	20 440 €	49	+430 € (+700 €)	1,8 %

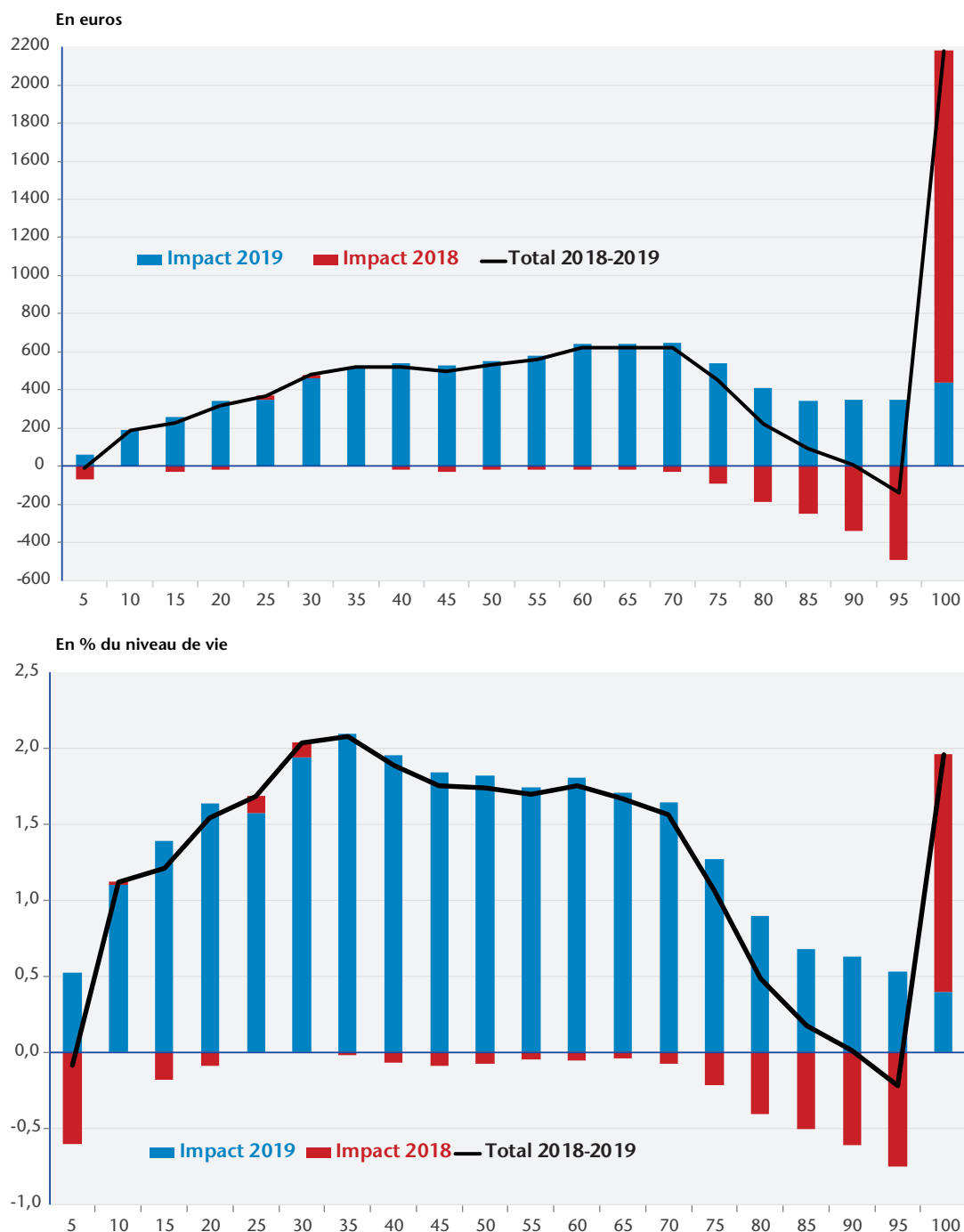
* les ménages « gagnants » ont en moyenne 1,6 UC et les ménages « perdants » 1,4 UC.

Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2017, CASD, calculs des auteurs.

2018-2019 : vers un rééquilibrage de la politique socio-fiscale

Malgré la persistance de « perdants » aux mesures socio-fiscales pour 2019, celles-ci constituent un infléchissement réel en faveur des ménages, notamment des « classes moyennes ». Alors qu'en 2018, seuls les ménages les plus aisés ont en moyenne bénéficié des mesures socio-fiscales mises en place, les gains à attendre pour 2019 sont répartis de manière bien plus large le long de la distribution des niveaux de vie (graphique 6). La montée en charge de la baisse des cotisations salariés et de la taxe d'habitation et l'entrée en vigueur de la défiscalisation des heures supplémentaires auront, nous l'avons vu, un impact important sur les ménages du milieu de la distribution ; leur procurant des gains de niveaux de vie allant jusqu'à +2 % alors même que leur « gain » moyen en 2018 était faible

GRAPHIQUE 6. Impact des mesures socio fiscales pour 2018-2019, par vingtile, en 2019



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle Ines 2017, CASD, calculs des auteurs.

Pour les 5 % ménages les plus modestes, les mesures de 2018 ont amputé leur revenu disponible du fait notamment du renforcement de la fiscalité écologique. En 2019, le renoncement à l'augmentation de la taxe carbone associé à l'entrée en vigueur du zéro reste à charge et à la revalorisation du chèque énergie soutiennent leur niveau de vie et viennent compenser l'impact négatif des mesures passées. En haut de la distribution, l'impact cumulé des mesures pour 2018 et 2019 reste marqué par l'effet faible de la mesure de taxe d'habitation pour les 20 % de ménages les plus aisés. Néanmoins, alors que ces ménages voyaient en 2018 leur revenu se réduire sous l'effet notamment de la bascule cotisations/CSG, celui-ci se trouve soutenu par la nouvelle baisse des cotisations salariés et la défiscalisation des heures supplémentaires.

Si les ménages de l'avant dernier vingtile (les 10 % les plus aisés hors les 5 % les plus aisés) restent perdants nets aux mesures de 2018 et 2019, leurs pertes moyennes sont faibles. Bien évidemment, pour les ménages retraités de ce vingtile les pertes peuvent être élevées. En effet, en l'espace de 2 années, ils ont accusés une hausse de leur CSG de 1,7 % et une sous-revalorisation de leur pension de retraite de l'ordre de 1,3 %. Pour une personne seule n'ayant pour seul revenu que sa pension de retraite, la perte est de près de 3 % ; ces ménages ne bénéficient pas de la baisse de la taxe d'habitation.

Malgré le rééquilibrage important du budget de 2019 en faveur des ménages, notamment des « classes moyennes », l'impact des mesures de 2018 et 2019 reste très fortement marqué par le geste fiscal effectué en direction des ménages les plus aisés en début d'année 2018. Déjà largement bénéficiaires des mesures de l'année écoulée, les 5 % de ménages les plus aisés continueront en 2019 de voir leur niveau de vie soutenu par les réformes socio-fiscales.

Encadré 6. Analyse des effets redistributifs : construction d'un contrefactuel et limites

L'analyse des effets redistributifs, telle que nous l'opérons, présente des limites que nous nous devons de mentionner. Tout d'abord, des hypothèses (fortes) doivent être arrêtées pour la construction du contrefactuel. L'exemple des désindexations de prestations sociales (pensions, allocations familiales, ...) en est une illustration. Nous considérons ici que l'indexation « normale » de ces prestations est l'inflation anticipée pour 2019 soit 1,5 %. Le fait de ne revaloriser celles-ci « que » de 0,3 % est donc assimilée à une mesure discrétionnaire impactant négativement le pouvoir d'achat des ménages. Cette hypothèse est usuellement utilisée et cohérente avec celle établie par les ministères en charge du budget. Elle n'en est pour autant pas moins discutable. En effet, les prestations sociales pourraient soit ne pas subir de revalorisation automatique, soit celles-ci pourraient être assises sur d'autres indicateurs (évolution du salaire moyen, du salaire moyen des ouvriers, ...)

D'autre part, nous n'évaluons que les mesures dont les impacts initiaux portent directement sur les ménages sans prendre en compte d'effet dynamique sur le revenu des ménages. Cela écarte certaines mesures comme la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ou la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Ces deux mesures auront des effets indirects sur les ménages, différenciées selon les déciles, par des créations ou destructions d'emplois, des évolutions de salaires, des distributions de dividendes ou des baisses de prix de produits consommés. En modifiant le rendement du capital ou la fiscalité relative du travail et du capital, ces mesures peuvent aussi modifier les comportements d'épargne ou les choix d'investissement et avoir des effets différenciés dans le temps.

De même, chacune des mesures que nous retenons ont un impact direct sur le revenu disponible des ménages mais aussi des impacts indirects complexes et une dynamique propre. C'est notamment le cas des hausses de la fiscalité écologique ou sur le tabac qui ont pour vocation de réduire significativement la consommation des biens taxés et d'accroître le bien-être des individus.

Enfin, certaines mesures pourraient avoir un impact direct sur le revenu ajusté des ménages, mais l'évaluation de ces effets demanderait des hypothèses difficiles à valider empiriquement. C'est le cas, par exemple, des mesures de réduction de dépenses publiques. Les dépenses individualisables, donnant lieu à un transfert en nature identifié, sont intégrées au revenu ajusté. Les dépenses de soins comme les médicaments remboursés sont ainsi des éléments de celui-ci. Une réduction des dépenses de ce type pourrait avoir un effet direct sur le revenu ajusté des ménages, du moins si la réduction passe par un effet « volume » et non par un effet prix. Dans le cas du médicament, la réduction de dépenses peut se faire par une réduction de la consommation de médicaments et donc un accès aux soins plus limité ou par une réduction de l'effet prix, c'est-à-dire par une réduction de la valeur des médicaments (par la réduction de la marge de distribution ou des bénéfices de l'industrie du médicament), sans que l'accès aux soins soit réduit. De la même façon, une plus grande efficacité de la prescription peut se traduire par une réduction des dépenses en euros, mais sans réduction du gain en soins ou en santé par les ménages.



ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po), and gave it the mission is to “ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy”. The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs.

ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through [ten research units](#) and several crosscutting programmes.

Its research community includes over [two hundred twenty members](#) and [three hundred fifty PhD candidates](#). Recognized internationally, their work covers [a wide range of topics](#) including education, democracies, urban development, globalization and public health.

One of Sciences Po’s key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po’s mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

PARTNERSHIP

