

BUDGET 2018 : PAS D'AUSTÉRITÉ MAIS DES INÉGALITÉS

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

OFCE Sciences Po Paris

L'objectif de cette étude est de fournir un panorama exhaustif du budget 2018, tant en analysant le détail des mesures votées, leur montée en charge et leur impact macroéconomique sur la croissance et le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019 qu'en évaluant leurs effets redistributifs selon le niveau de vie des ménages. Les principaux enseignements qui en résultent sont les suivants :

- Le budget 2018 se caractérise par un faible ajustement budgétaire structurel sur la période 2018-2019. Il contient cependant des mesures fiscales et budgétaires générant de multiples transferts au sein de l'économie. Ces transferts sont marqués par le choix de la réduction de la fiscalité du capital, de la poursuite de la baisse de la fiscalité des entreprises et de la hausse de la fiscalité indirecte.
- Les baisses de prélèvements obligatoires seront financées par des économies structurelles sur la dépense publique. Les principaux postes concernés seront la masse salariale non marchande, la politique du logement, la politique familiale, les dépenses de santé et les dépenses de fonctionnement des collectivités locales.
- Le déficit public resterait stable en 2018 à 2,9 % de PIB et augmenterait ponctuellement de 0,1 point en 2019 (à 3,0 %) en raison du double impact comptable de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. La perspective d'un passage durable sous le seuil des 3 % permettrait à la France de mettre un terme à la procédure de déficit excessif en cours.
- Au total, la politique budgétaire nationale conduirait à accroître le PIB de 0,1 point en 2018 et de 0,3 point en 2019 (par rapport à 2017), par la combinaison de deux effets. D'une part, l'ensemble des mesures du budget réduirait le PIB de 0,2 point en 2018 et de 0,1 point en 2019 (par rapport à 2017). D'autre part, en raison des effets décalés de certaines mesures passées, l'économie française bénéficierait d'un surplus de croissance.
- Les mesures du budget seraient quasiment neutres sur le pouvoir d'achat global des ménages en moyenne en 2018 (+0,2 milliard dont -0,8 milliard liés aux prélèvements). En 2019, la montée en charge des mesures fiscales et les nouvelles revalorisations de prestations permettraient d'accroître le pouvoir d'achat de plus de 6 milliards d'euros.
- Les mesures nouvelles pour les ménages seraient en 2018 largement au bénéfice des 2 % de ménages du haut de la distribution des revenus, détenant l'essentiel du capital mobilier. Pour les ménages du bas de la distribution, les revalorisations en fin d'année des minima sociaux ne compensent pas les hausses de la fiscalité indirecte pour les ménages qui les subissent. Pour les « classes moyennes », ces mesures devraient avoir un impact net nul. Enfin, Les ménages situés au-dessus des « classes moyennes » mais en-dessous des 2 % les plus aisés verraient eux leur niveau de vie se réduire sous l'effet des mesures nouvelles.
- En fin d'année 2018, contrairement à l'effet moyen sur l'année, le diagnostic évolue en faveur des « classes moyennes » du fait notamment de la baisse complète des cotisations salariales.
- En 2019, les mesures supplémentaires pour les ménages se traduiraient par une augmentation générale des niveaux de vie. Les gains enregistrés par les centiles les plus élevés de niveau de vie resteraient, à la fin de l'année 2019, plus importants que les gains enregistrés par les autres ménages.

L'objectif de cette étude est de fournir un panorama exhaustif du budget 2018, tant en analysant le détail des mesures votées, leur montée en charge et leur impact macroéconomique sur la croissance et le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019 qu'en évaluant leurs effets redistributifs selon le niveau de vie des ménages. Les évaluations portent à la fois sur les nouvelles mesures fiscales et budgétaires issues de la Loi de finance mais aussi celles décidées par la précédente majorité ayant un impact en 2018-2019. À cela s'ajoutent les mesures entrées en application avant 2018 mais dont les effets économiques peuvent être différés ou évoluer au cours du temps.

Si le budget 2018 se caractérise par un très faible ajustement budgétaire structurel sur la période 2018-19, il contient néanmoins de nombreuses mesures fiscales et budgétaires générant de multiples transferts au sein de l'économie. Évaluer l'impact de telles mesures nécessite de tenir compte à la fois de leur montée en charge mais aussi du fait que ces mesures n'ont pas le même impact au cours du temps. Certaines mesures, en particulier des mesures d'offre, ont un impact faible à court terme et plus fort à long terme quand d'autres, plutôt de demande, ont un impact fort à court terme et plus faible à long terme, l'ampleur de l'effet dépendant en plus de la position de l'économie dans le cycle.

Les choix fiscaux du budget 2018¹ sont marqués par la réduction de la fiscalité du capital (réforme de l'ISF et mise en place du Prélèvement forfaitaire unique, PFU) et par la poursuite de la baisse de la fiscalité pour les entreprises entamée sous François Hollande (baisse de l'IS et hausse du taux de CICE). A contrario, hors fiscalité du capital, les autres prélèvements nets sur les ménages seront accrus, les mesures fiscales visant à redonner du pouvoir d'achat aux ménages (baisse de la taxe d'habitation et des cotisations sociales, crédit d'impôt sur les services à la personne, ...) ne suffisant pas à compenser l'effet négatif de la hausse de la fiscalité indirecte (tabac et écologie) et de la CSG. En 2019, un rééquilibrage en faveur des ménages devrait s'opérer et ce malgré la montée en charge de la fiscalité indirecte. Du côté des entreprises, l'année 2019 se caractérisera par la poursuite de la baisse de l'IS (avec un objectif de taux de 25 % en 2022) mais surtout par la transformation du CICE en allègement de 6 points de cotisations sociales patronales et par la baisse à 0 % des cotisations au niveau du SMIC.

Si des mesures spécifiques de soutien budgétaire sont mises en place en 2018 et 2019 (Grand Plan d'Investissement, ministères régaliens et Education nationale, minima sociaux et Prime d'activité), la logique poursuivie par le gouvernement vise à financer les mesures de baisse de prélèvements obligatoires (PO) par des économies structurelles sur la dépense publique. Les principaux postes concernés seront la masse salariale du périmètre public (gel de l'indice de la fonction publique et réduction du nombre d'emplois aidés, ...) et la politique du logement. La réforme de la politique familiale va également contribuer à réduire la dépense publique et le contrôle accru des dépenses de santé devraient se poursuivre. Enfin, une partie des économies sur la dépense passe par une réduction des consommations intermédiaires, notamment à travers des baisses de prix ou des gains d'efficacité.

1. Pour le détail précis des mesures, voir le *OFCE Working paper* 01-2018.

Au final, les mesures contemporaines issues de la politique fiscale et budgétaire nationale conduiraient à réduire le PIB, toutes choses égales par ailleurs, de -0,2 point de PIB en 2018 et -0,1 point en 2019. Toutefois, les mesures mises en place les années antérieures apporteraient un surplus de croissance significatif en 2018 et 2019, permettant d'avoir au final une contribution positive de la politique budgétaire à la croissance (+0,1 point de PIB en 2018 et +0,2 point de PIB en 2019). Ainsi, la politique budgétaire passée donnera au gouvernement le temps de mettre en place ses principales réformes.

En ce qui concerne l'impact redistributif des mesures nouvelles pour les ménages, celles-ci devraient être en 2018 largement au bénéfice des 2 % de ménages du haut de la distribution qui sont ceux qui détiennent le capital mobilier le plus important. A contrario, pour les ménages du bas de la distribution, les revalorisations en fin d'année des minimas sociaux ne compenseront pas le relèvement de la fiscalité indirecte pour les ménages qui le subissent. Pour les « classes moyennes », les mesures nouvelles devraient avoir un impact net nul. Et les ménages situés au-dessus des « classes moyennes » mais en-dessous des 2 % les plus aisés verraient leur niveau de vie baisser. Evidemment si l'on considère les mesures en fin d'année et non en moyenne, le diagnostic évolue en faveur des « classes moyennes » du fait notamment de la baisse complète des cotisations salariés. En 2019, les mesures supplémentaires pour les ménages se traduiront par une augmentation du nombre de gagnants et des gains moyens. Malgré cela, les gains enregistrés par les centiles de niveau de vie les plus élevés resteront, à la fin de l'année 2019, bien plus importants, tant en euros qu'en pourcentage de niveau de vie, que les gains enregistrés par les autres ménages.

Une lente consolidation budgétaire

En 2017, avec une croissance prévue à 1,8 %², le déficit public devrait s'établir à 2,9 % de PIB, conformément à l'objectif confirmé par les deux Projets de loi de finance rectificative (PLFR) du mois d'octobre en dépit de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes (tableau 1). En ce qui concerne cette dernière, le gouvernement table sur un coût budgétaire de 5 milliards d'euros par an en 2017 et 2018. Pour 2017, le gouvernement a fait le choix de compenser ce surcoût par une surtaxe exceptionnelle sur le bénéfice des entreprises réalisant plus d'1 milliard de chiffre d'affaires. En revanche, pour 2018, aucune compensation pour les finances publiques n'a été prévue. Toutefois, il existe un risque non nul que la totalité de la somme soit intégrée au déficit de 2017. Cela dépend du choix méthodologique retenu par l'Insee et Eurostat concernant l'enregistrement des remboursements de la contribution annulée³ et qui pourrait remettre en question le passage sous la barre des 3 %, élément fondamental pour clôturer la Procédure de déficit excessif (PDE) ouverte par la Commission européenne en 2009.

En 2018, le déficit public resterait inférieur à 3 %. La perspective d'un passage durable sous ce seuil permettrait à la France de mettre un terme à la PDE en cours. Le solde public devrait rester à -2,9 % de PIB en 2018. Cette stabilisation du déficit s'explique exclusivement par la poursuite de la reprise. En revanche, la France ne réaliserait pas d'austérité budgétaire, ce qui se traduirait par une dégradation du solde structurel de 0,2 point de PIB en 2018. Si l'essentiel des baisses de prélèvements promises pendant la campagne électorale étaient engagées dès la première année de la législature, les économies en dépenses seraient, elles, réalisées progressivement. De plus, les effets budgétaires de l'annulation de la contribution de 3 % devraient peser sur les recettes fiscales nettes (0,2 point de PIB). Ainsi, en 2018 les baisses de prélèvements obligatoires (PO) seraient de 0,5 point de PIB et l'effort de réduction structurelle de la dépense publique primaire serait de 0,3 point de PIB, conduisant à une dégradation du solde structurel de 0,2% du PIB. Sans remboursement exceptionnel de la contribution de 3%, le solde structurel aurait été stable en 2018.

L'année 2019 sera marquée par la transformation de 6 points de CICE en baisse de cotisations sociales employeurs. Les créances de CICE générées en 2018 seront intégrées dans le déficit de l'année 2019⁴, tout comme les baisses immédiates de cotisations. Cette mesure aura donc un impact double – dont un coût additionnel de 0,9 point de PIB – sur le déficit au sens de la comptabilité nationale. Dans ce contexte,

2. Scénario basé sur la prévision de l'OFCE d'octobre 2017 : « France : croissance en héritage. Perspectives pour l'économie française 2017-2019 », *Revue de l'OFCE*, 152.

3. L'avis du 30 octobre 2017 de l'HCFP explique les enjeux liés à l'interprétation de l'article 20.189 du Système européen des comptes (SEC), 2010.

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

le déficit augmenterait ponctuellement de 0,1 point pour s'établir à 3,0 % du PIB malgré un effort structurel de 0,3 point de PIB hors transformation du CICE⁵.

5. Le solde structurel primaire se dégraderait de 0,6 point de PIB si l'on inclut l'effet de versement exceptionnel de 0,9 point de PIB lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales.

L'ajustement serait encore réalisé exclusivement à travers la dépense publique et d'une ampleur identique à celle de 2018 (0,3 point de PIB). Hors *one-off* CICE, une légère hausse des PO est attendue (+0,1 point de PIB) alors que la bascule du CICE n'aura qu'un impact ponctuel. Enfin, la composante conjoncturelle du solde public continuerait à s'améliorer avec le maintien d'une croissance (1,7 % selon la prévision de l'OFCE d'octobre 2017) supérieure au potentiel de l'économie française (évalué à 1,2 %).

Au cours des années 2018 et 2019, l'effort structurel total devrait être de 0,1 point de PIB, ce qui ne correspond pas aux règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, notamment en 2018. Il existe donc un risque, limité, que la politique budgétaire de 2019 soit contrainte par les règles de la gouvernance budgétaire européenne. Le gouvernement essaiera de bénéficier des flexibilités du Pacte (clause d'investissement et de réformes structurelles) pour conserver sa stratégie de finances publiques.

Tableau 1. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB	2016	2017	2018	2019
Solde public	-3,4	-2,9	-2,9	-3,0
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,2	0,5	0,0	-0,1
Variation du taux de PO (A)	0,0	0,2	-0,5	-0,8
dont mesures nouvelles sur les PO (A1)	0,0	-0,1	-0,5	0,1
dont impact ponctuel de la bascule du CICE (A2)	—	—	—	-0,9
dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A3)	0,0	0,3	0,0	0,0
Gains dus à l'écart entre croissance dépenses publiques hors crédits d'impôts et PIB potentiel (B)	0,3	0,1	0,3	0,3
dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)	0,1	0,1	0,3	0,3
dont charges d'intérêts sur la dette publique (B2)	0,1	0,0	0,0	0,0
Variation du 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	0,3	-0,2	-0,5
Variation solde structurel primaire (G=A+B1)	0,1	0,3	-0,2	-0,6
Effort structurel (H=A1+B1)	0,1	0,0	-0,2	0,3

Note : 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 0,9 point de PIB qui ne dégrade pas durablement les comptes publics.

Sources : Insee, PLF 2018, prévisions OFCE.

6. 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.

Dans ce contexte, la dette publique au sens de Maastricht s'établirait à 96,7 % en 2017 et resterait quasiment stable à horizon 2019 (tableau 1). Elle augmenterait de 0,4 point en 2018 et baisserait de 0,2 point en 2019. Cette évaluation tient compte d'un flux de créances⁶ à peine favorable en 2017 (-0,1 point de PIB), compensé en 2018 (+0,1 point de PIB). En 2019, la dette publique atteindrait 96,9 % du PIB.

Encadré 1. Quel impact des mesures du budget sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019 ?

Un certain nombre de mesures fiscales et budgétaires auront un impact sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019. Le calendrier de mise en place de ces mesures affectera la dynamique trimestrielle ainsi que la moyenne annuelle du pouvoir d'achat des ménages.

Ainsi, le pouvoir d'achat sera marqué négativement au premier trimestre 2018 (-0,5 point de RDB) en raison du transfert partiel cotisations salariés / CSG (malgré la prime de compensation pour les fonctionnaires et la baisse de cotisations pour les indépendants) et de la hausse de la fiscalité écologique et des prix du tabac, et ce nonobstant la mise en place du PFU (tableau 2). Au deuxième et troisième trimestre, les baisses de la fiscalité directe soutiendront le pouvoir d'achat, à travers notamment la réforme de l'ISF et l'élargissement du crédit d'impôt relatif aux emplois à domicile acté fin 2016. À l'inverse, la fiscalité indirecte continuera de peser sur le pouvoir d'achat. Au final, la fiscalité et les prestations sociales, à travers la revalorisation de l'Allocation adulte handicapé (AAH), permettront de soutenir le pouvoir d'achat respectivement de 0,3 et 0,1 point de RDB. Enfin, au dernier trimestre 2018, le pouvoir d'achat accélérerait nettement (+1,2 point de RDB) sous les effets conjugués de la deuxième tranche de baisse de cotisations, du premier volet de suppression de la taxe d'habitation (effet concentré au quatrième trimestre pour les personnes non mensualisées n'ayant pas anticipé la réforme) et des revalorisations de la Prime d'activité en octobre et de l'Allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) en novembre. Au final, les effets de la fiscalité directe et indirecte et des revalorisations de certaines prestations sociales, bien qu'ayant des effets significatifs sur la distribution des niveaux de vie (voir partie « Budget : un déficit de redistribution »), seraient quasiment neutres sur le pouvoir d'achat en moyenne en 2018 (+0,2 milliard d'euros (soit 0,0 point de RDB), dont -0,8 milliard pour les seuls prélèvements obligatoires). Selon nos calculs, en 2019, la montée en charge de certaines mesures (taxe d'habitation ou PFU) ainsi que la revalorisation à nouveau de l'AAH, l'ASPA et de la Prime d'activité permettraient d'accroître le pouvoir d'achat des ménages de plus de 6 milliards d'euros (0,5 point de RDB), et ce malgré la hausse programmée de la fiscalité écologique et des prix du tabac. Dans notre évaluation, nous traitons l'accroissement de la fiscalité écologique sur les ménages comme une hausse de la TVA et impactons donc cette hausse intégralement sur les ménages. Une répartition de celle-ci à hauteur de 2/3 pour les ménages et 1/3 pour les entreprises, diminuerait les prélèvements sur les ménages de 1,3 milliard en 2018 (et 1 milliard en 2019). Cette hypothèse retenue dans le Projet de loi de finance (PLF) suppose que la diffusion de la hausse de fiscalité écologique ne sera pas intégralement répercutée sur les prix et qu'une part sera absorbée par les entreprises *via* une réduction de leurs marges.

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 -0,3, basée sur une étude de l'Insee sur le sujet sur données françaises⁷, ce qui conduit à avoir une hausse des taxes liées au tabac de 1,3 milliard en 2018 et 2,2 milliards en 2019. Une élasticité à -0,75, hypothèse retenue dans le Projet de loi de finance et qui paraît plutôt volontariste⁸, conduirait à limiter l'impact des taxes sur le tabac sur les ménages à 0,5 milliard en 2018 (et 0,9 milliard en 2019), soit 0,8 milliard de moins que dans notre scénario pour 2018.

À l'inverse, une élasticité à 0, soit aucune modification des comportements, ce qui est peu probable, conduirait à accroître les taxes sur le tabac de 1,7 milliard en 2018 (et 3 milliards en 2019), soit 0,4 milliard de plus que dans notre scénario. C'est l'hypothèse qu'a retenue l'INSEE dans sa *Note de conjoncture* de décembre 2017⁹. Si l'élasticité retenue peut légèrement modifier le diagnostic, elle ne peut à elle seule expliquer la différence d'impact des taxes sur le tabac sur le pouvoir d'achat des ménages, écart représentant, entre notre évaluation et celle de l'Insee, 0,2 point de revenu disponible brut pour 2018 (soit environ 3 milliards). La différence reste donc à expliquer.

7.

D. Besson, 2006, « Consommation de tabac : la baisse s'est accentuée depuis 2003 », *Insee-Première*, n° 1110.

8.

Cette hypothèse, éloignée des élasticités issues de la littérature économique, se justifierait, selon le gouvernement, par le contexte d'une campagne nationale pour réduire le tabagisme et d'une hausse soutenue et continue des prix, par notamment l'ampleur de la mesure et son caractère global puisqu'elle porterait sur tous les produits du tabac.

9.

INSEE, 2017, « la France garde la cadence », *Note de conjoncture de l'Insee*, décembre.

Tableau 2. Impact des mesures sur le pouvoir d'achat des ménages

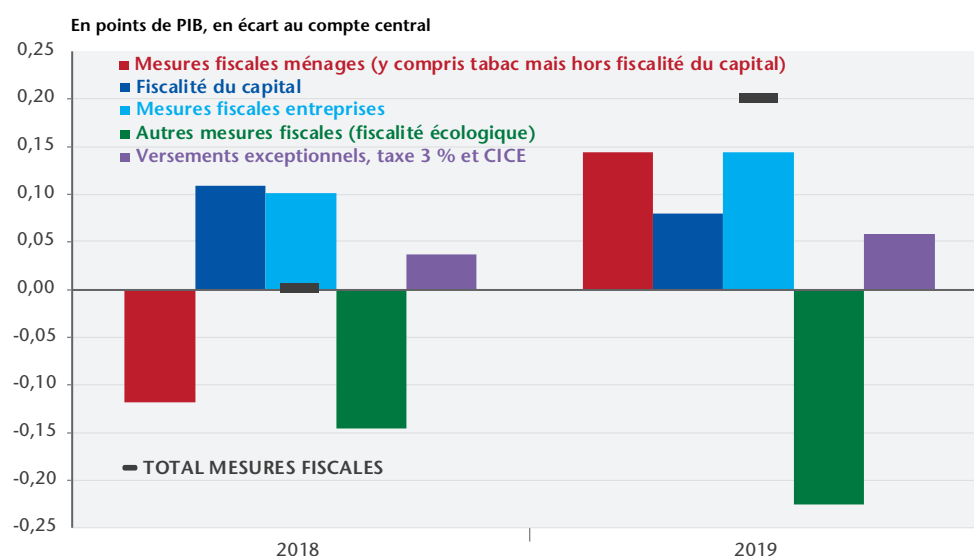
Contribution au pouvoir d'achat du RDB	2018				Moyenne 2018		Variation 2019?2018	
	T1	T2	T3	T4	En pts de RDB	En mds d'euros	En pts de RDB	En mds d'euros
Prélèvements obligatoires	-0,6	0,3	0,1	1,0	-0,1	-0,8	0,4	4,9
Fiscalité directe	-0,3	0,3	0,1	1,0	0,3	4,2	0,6	8,6
CSG	-1,6	0,0	0,0	0,0	-1,6	-22,6	0,0	0,0
Cotisations sociales salariées	1,2	0,0	0,0	0,4	1,3	18,1	0,3	4,5
Cotisations sociales indépendants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Taxe habitation	0,1	0,0	0,0	0,6	0,2	3,0	0,2	3,5
PFU	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,3	0,0	0,6
ISF	0,0	0,3	0,0	0,0	0,2	3,2	0,0	0,0
Crédit Impôt emploi domicile (mesure F. Hollande)	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	1,0	0,0	0,0
Fiscalité indirecte	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,3	-5,0	-0,3	-3,7
Fiscalité écologique (dont une partie Loi transition énergétique)	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,3	-3,7	-0,2	-2,8
Fiscalité tabac	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-1,3	-0,1	-0,9
Prestations sociales et prime fonctionnaires	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0	0,1	1,7
Prime d'activité	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	1,1
Revalorisation ASPA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2
Revalorisation AAH	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,5
Baisse des APL 5 euros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	-0,1
Compensation CSG fonctionnaires	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,8	0,0	0,0
TOTAL	-0,5	0,3	0,1	1,2	0,0	0,2	0,5	6,6

Sources : PLF 2018, calculs OFCE.

Impact des mesures fiscales et budgétaires sur le PIB

À partir de l'identification des mesures fiscales et budgétaires (montants et montées en charge sur 2018 et 2019), nous associons des multiplicateurs budgétaires dynamiques aux différents types de mesures (voir le *OFCE Working paper 01/2018*). Ainsi, la totalité des mesures en prélèvements obligatoires (PO) permettrait d'accroître le PIB, par rapport à la situation de 2017, de 0,0 point en 2018 et 0,2 point en 2019 (graphique 1). Dans le détail, les baisses de la fiscalité du capital et des prélèvements sur les entreprises amélioreraient le PIB de 0,2 point de PIB en 2018 et 2019. Le versement exceptionnel en 2018 lié à la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes apporterait 0,04 point de PIB en 2018 et la transformation exceptionnelle du CICE en baisse de cotisations sociales patronales aurait un effet sur le PIB de 0,06 point en 2019. Les mesures touchant au pouvoir d'achat des ménages (y compris tabac mais hors fiscalité du capital) et la fiscalité écologique amputeront le PIB de 0,3 point de PIB en 2018. En revanche, la montée en charge des mesures soutenant le pouvoir d'achat des ménages soutiendront le PIB à hauteur de 0,1 point de PIB en 2019, et ce malgré la hausse des prix du tabac. Enfin, la hausse de la fiscalité écologique conduirait à réduire le PIB de 0,2 point de PIB en 2019.

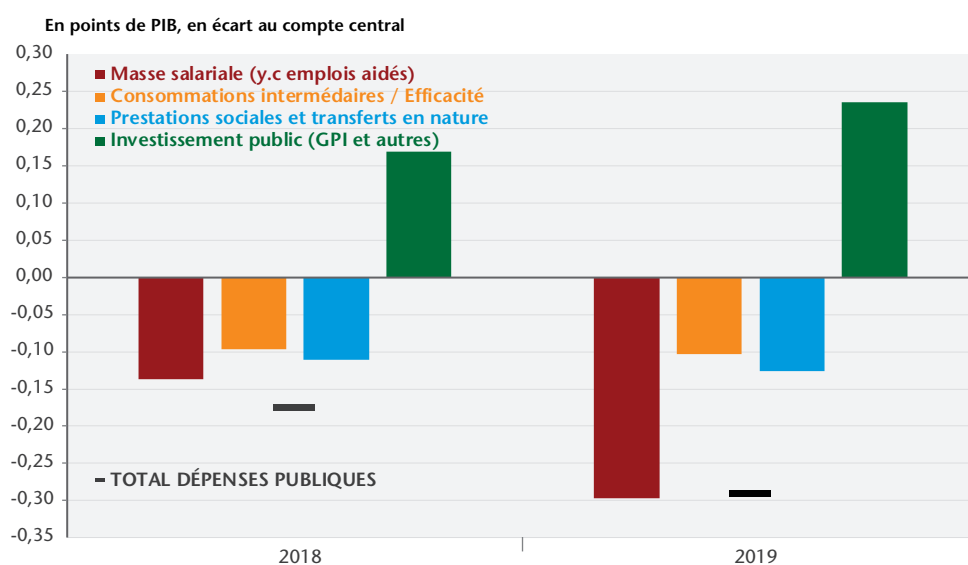
Graphique 1. Impact des mesures fiscales sur le PIB (par rapport à 2017)



Source : calculs OFCE.

Contrairement à la fiscalité, les mesures structurelles visant à réduire les dépenses publiques (hors investissement public) seraient un frein à la croissance. En 2018, elles représenteraient -0,4 point de PIB, sous l'effet principalement de la contraction de la masse salariale non marchande (principalement la réduction du nombre des emplois aidés et le gel de l'indice de la fonction publique) et de la réduction de certains transferts sociaux en nature et des prestations sociales (politique du logement principalement) (graphique 2). En revanche, l'investissement public contribuerait positivement à hauteur de 0,2 point de PIB, sous l'effet notamment de la mise en place du Grand Plan d'Investissement (GPI). En 2019, l'effort structurel sur la dépense publique (hors investissement public) réduirait, par rapport à 2017, le PIB de 0,5 point de PIB, principalement sous l'effet de la montée en charge de la réduction de la masse salariale de l'Etat, des collectivités locales ainsi que la contraction des emplois aidés. À l'inverse, l'investissement public permettrait d'améliorer le PIB de 0,2 point en 2019.

Graphique 2. Impact des mesures en dépenses publiques sur le PIB (par rapport à 2017)



Source : calculs OFCE.

Au final, en 2018, l'ensemble des mesures contemporaines sur les prélèvements obligatoires et la dépense publique réduirait le PIB de 0,2 point de PIB (tableau 3). En revanche, en raison des effets décalés sur l'activité de certaines mesures passées (voir encadré sur les multiplicateurs budgétaires dynamiques), l'économie française bénéficierait d'un supplément de croissance de 0,3 point de PIB lié aux politiques économiques passées. Au final, les effets de la politique budgétaire nationale (contemporaine et passée) conduiraient à améliorer le PIB de 0,1 point de PIB. En 2019, les mesures contemporaines amputeraient le PIB de 0,1 point de PIB, soit légèrement moins qu'en 2018, et ce malgré l'impact plus négatif des économies sur la dépense publique hors investissement. En effet, elles seront plus que compensées par les effets positifs liés à l'évolution des PO, de l'investissement public et de l'impact ponctuel de la transformation du CICE sur la trésorerie des entreprises. Les mesures non contemporaines, liées à la politique économique passée, amélioreront le PIB de 0,4 point de PIB en 2019. Au total, les mesures contemporaines et passées conduiront (par rapport à 2017) à accroître le PIB de 0,3 point de PIB en 2019. Ainsi, malgré une impulsion budgétaire de -0,3 point de PIB en 2019 (hors effet ponctuel de la transformation du CICE), la politique budgétaire jouerait positivement sur la croissance à hauteur de 0,2 point de PIB l'année prochaine.

Tableau 3. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur le PIB (par rapport à 2017)

En points de PIB, en écart au compte central	2018	2019
Mesures contemporaines en PO (hors versement exceptionnel)	0,0	0,1
Mesures contemporaines en dépenses publiques (hors investissement public)	-0,4	-0,5
Investissement public (GPI et autres)	0,2	0,2
Versement exceptionnel (contribution 3 % et CICE)	0,04	0,06
Mesures passées	0,3	0,4
Impact total	0,1	0,3

Source : calculs OFCE.

Un déficit de redistribution

Les arbitrages opérés sur la montée en charge des différentes mesures impacteraient de manière différente les ménages selon qu'ils se situent en bas ou en haut de la distribution des niveaux de vie. Les ménages les plus aisés bénéficieraient dès 2018 des réformes visant à réduire la taxation du capital (suppression de l'ISF et instauration du PFU sur les revenus du capital). Les 17,7 millions de ménages éligibles à l'exonération totale en 2020 de la taxe d'habitation devraient quant à eux voir celle-ci réduite de l'ordre de 30 % dès 2018. Les ménages du bas de la distribution devraient bénéficier des revalorisations de certains minima sociaux et de la Prime d'activité. Les salariés verront leur pouvoir d'achat s'accroître sous l'effet de l'entame de la bascule cotisation / CSG au détriment des retraités et des détenteurs de capital qui verront leur pouvoir d'achat amputé par la hausse de la CSG. Les fumeurs ainsi que les ménages utilisant un véhicule à combustion ou se chauffant au fioul verront leur niveau de vie se réduire sous l'effet de l'accroissement de la fiscalité écologique et du tabac.

De fait, l'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique ne permet pas d'éclairer le débat sur les nombreux transferts s'opérant sous l'effet des nouvelles mesures au sein même des ménages. En analysant les mesures qui s'appliquent en 2018 et 2019, à l'aide de données microéconomiques et du modèle de

microsimulation *Ines*, nous nous proposons d'évaluer l'impact redistributif *statique au premier degré*¹⁰ de 13 mesures socio-fiscales principalement issues du budget 2018 : les revalorisations de la Prime d'activité, de l'Allocation adulte handicapée (AAH), de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées, la bascule cotisations salariés / CSG, les abattements de taxe d'habitation, les réformes de la fiscalité du capital (PFU et ISF), la généralisation et la revalorisation (en 2019) du chèque énergie ainsi que les hausses de la fiscalité indirecte (tabac et écologique). Nous avons également fait le choix d'évaluer l'impact de la revalorisation du RSA et de l'élargissement du crédit d'impôt pour les emplois à domicile, mesures votées en 2016 par la majorité précédente et confirmées par le gouvernement actuel et qui ont un impact en 2018.

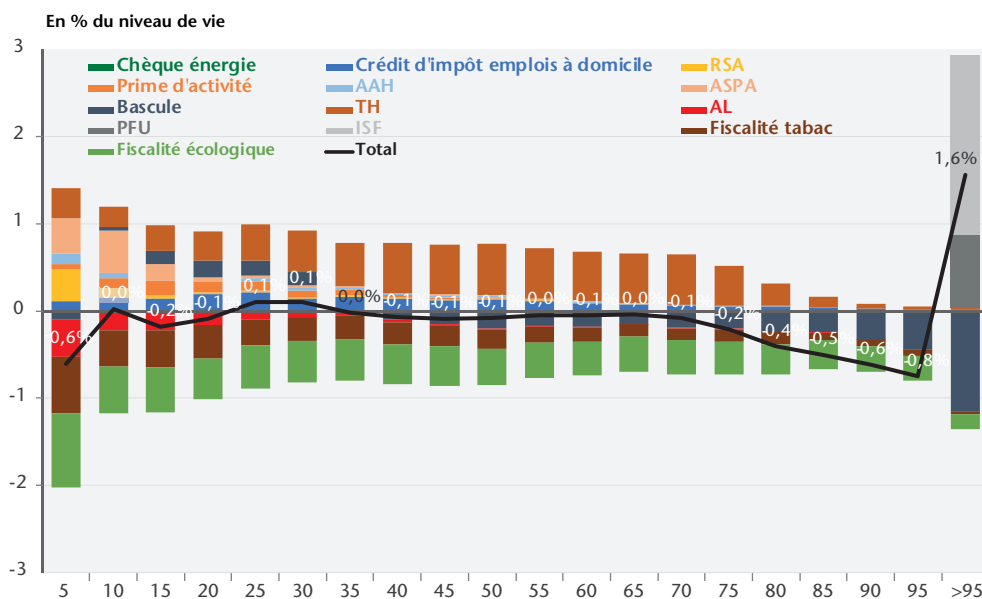
Le graphique 3 présente l'impact des mesures étudiées par vingtile de niveau de vie au cours de l'année 2018¹¹. De façon cohérente avec le diagnostic opéré au niveau macroéconomique, le niveau de vie *moyen* des ménages resterait inchangé ; l'entrée en application des nouvelles mesures n'impacterait pas le niveau de vie moyen. Toutefois, on peut observer des évolutions différenciées au sein des ménages.

Budget 2018 : des arbitrages qui devraient accroître les inégalités à court terme par rapport à 2017 ...

Trois catégories de ménages se distinguent.

Tout d'abord, pour une majorité de ménages ces mesures ne devraient impacter qu'à la marge leur niveau de vie. Ainsi, pour les ménages dont le niveau de vie est supérieur au 5 % les plus modestes et inférieur au 25 % les plus aisés, l'impact serait inférieur à +/-0,2 % de leur niveau de vie, l'abattement de 30 % de la taxe d'habitation et l'élargissement du crédit d'impôt pour les emplois à domicile, voté en 2016 dans le cadre de la Loi de finance initiale pour 2017, venant compenser les hausses de fiscalité écologique et sur le tabac ainsi que les effets de la hausse de la CSG pour les ménages retraités.

Graphique 3. Impact des mesures socio-fiscales du budget 2018 par vingtile de niveau de vie (en moyenne en 2018)



Note de lecture : Les mesures socio-fiscales du budget 2018 devrait accroître de 1,6 % le niveau des ménages appartenant au 5 % les plus aisés (dernier vingtile).

Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2015, calculs des auteurs.

10.

Pour plus de détails, voir l'encadré 5 sur « Analyse des effets redistributifs : une avancée mais des limites » dans *OFCE Working paper* 01-2018.

11.

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.

La seconde catégorie de ménages est constituée à la fois des ménages du premier vingtile de niveau de vie (les 5 % les plus modestes) et des ménages dont le niveau de vie se situe entre le troisième quartile et l'avant-dernier vingtile (les 5 % de ménages situés juste en-dessous des 5 % les plus aisés de la distribution). En moyenne en 2018, ces ménages devraient voir leur niveau de vie se réduire sous l'effet des mesures étudiées. Pour les premiers, les hausses de fiscalité indirecte et la baisse des allocations logement ne seraient compensées que partiellement par les revalorisations des prestations sociales en fin d'année. Ils devraient peu bénéficier de la réforme de la taxe d'habitation et, ayant une part d'actifs occupés plus faible que les autres ménages, ils devraient peu bénéficier de la revalorisation de la Prime d'activité et de la bascule cotisation / CSG. Le niveau de vie des 5 % les plus pauvres devrait être en moyenne amputé de 0,4 % sous l'effet de la baisse des allocations logement et de 1,4 % sous l'effet conjugué des hausses de fiscalité écologique et sur le tabac. Ils devraient bénéficier en moyenne de la revalorisation de l'ASPA (+0,4 %) et de l'AAH (+0,1 %) et d'une partie de la réforme de la taxe d'habitation (+0,4 %). De même, la revalorisation du RSA, programmée par le gouvernement précédent dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté¹², mais mise en place en septembre 2017, devrait accroître leur niveau de vie moyen de 0,4 %. Néanmoins, la faible part d'actifs salariés en bas de la distribution des niveaux de vie exclut de fait les ménages qui sont bénéficiaires de la revalorisation de la Prime d'activité et de la bascule cotisation / CSG. Il est à noter que la généralisation en 2018 du chèque énergie ne devrait impacter qu'à la marge les ménages, en moyenne. En effet, si certains d'entre eux devraient bénéficier de la réforme, d'autres, cumulant actuellement plusieurs tarifs sociaux de l'énergie, devraient perdre en moyenne. De même, il est encore complexe à l'heure actuelle de poser des hypothèses quant au recours au dispositif. Nous considérons que globalement l'impact de la mesure est nul en 2018. En 2019, sa revalorisation de 50 euros en moyenne devrait impacter positivement le niveau de vie des ménages les plus modestes.

12.

Décret n° 2017-739 du 4 mai 2017.

13.

Ce groupe est constitué des 20 % des ménages qui se situent entre le quantile 75 et 95 de la distribution des niveaux de vie. Il est constitué des ménages les plus aisés, une fois exclus le 5 % à plus fort niveau de vie.

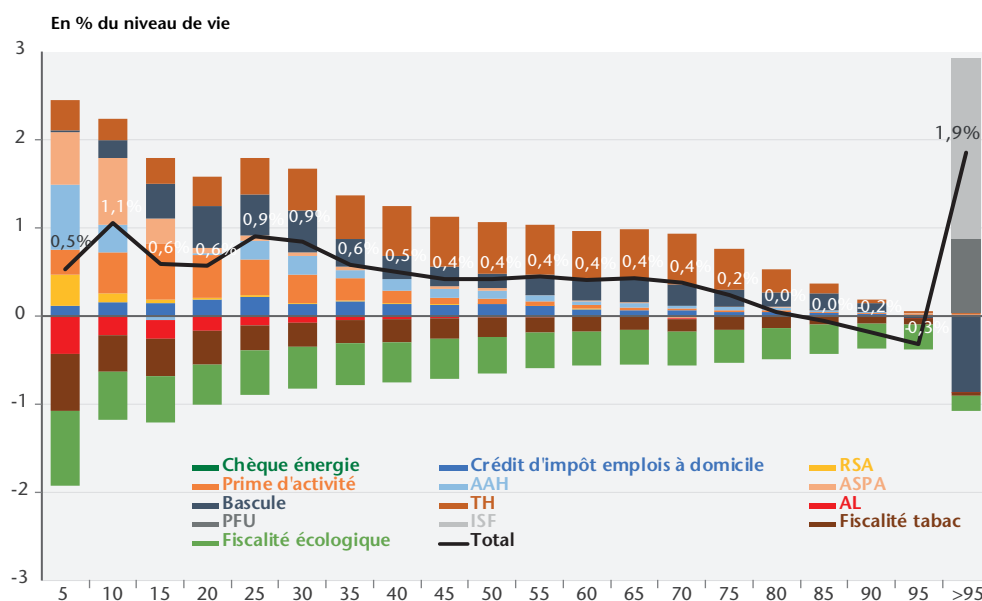
Pour ceux se situant entre les 75 % et les 95 % les plus aisés¹³, l'impact plus faible de l'abattement de taxe d'habitation et l'impact nul des autres mesures de pouvoir d'achat ne sauraient compenser l'augmentation de la fiscalité indirecte et de la CSG. Evidemment, si les impacts moyens en pourcentage du niveau de vie semblent comparables pour ces ménages, il n'en est rien lorsque l'on analyse l'impact des mesures nouvelles en euros par ménage. Ainsi, la perte de 0,6 % de niveau de vie pour les 5 % les plus modestes se traduirait par une diminution pour ces ménages de 60 euros par an et par ménage. Pour ceux appartenant à l'avant-dernier vingtile, la diminution de 0,8 % de leur niveau de vie devrait se traduire par une baisse de l'ordre de 490 euros par an et par ménage. De plus, nous le verrons, si ces impacts statiques moyens au premier degré ont le mérite d'éclairer sur les transferts à l'œuvre au sein de la distribution des revenus, ils cachent des effets différenciés selon la situation des ménages. Un ménage dont aucun membre ne fume n'étant de fait pas touché par la hausse de la fiscalité sur le tabac. A contrario, un ménage dont l'un des membres consomme des cigarettes sera bien plus impacté que les résultats présentés ici laissent apparaître. Enfin, la troisième catégorie de ménages est constituée des 5 % de ménages les plus aisés qui devraient profiter pleinement des réformes sur la fiscalité du capital mobilier et verront leur niveau de vie s'accroître de 1,6 % en moyenne par unité de consommation, soit 1 730 euros par ménage. La transformation de l'ISF en IFI devrait procurer un gain de revenu disponible de l'ordre de 2 270 euros par an en moyenne, et la mise en place du PFU un gain de l'ordre de 920 euros en moyenne. A contrario, la bascule cotisation / CSG devrait réduire leur revenu disponible de 1 270 euros et la fiscalité indirecte de 230 euros.

Budget 2018 : ... de l'importance du calendrier

L'impact des mesures diffère selon que l'on considère ou non la montée en charge des dispositifs. En 2018, prises dans leur ensemble, les mesures étudiées devraient avoir un impact quasiment neutre sur le pouvoir d'achat global des ménages. Malgré tout, il est important de noter qu'une fois l'ensemble des mesures montées en charge, les ménages auraient un gain à attendre de leur mise en place de l'ordre de 4 milliards d'euros en année pleine.

En termes d'impact budgétaire, la principale illustration de ce phénomène réside dans la mise en place de la bascule cotisation / CSG. La CSG a augmenté de 1,7 point au 1^{er} janvier 2018, les cotisations sociales salariés n'ont, elles, baissé que de 2,2 points et de 0,75 point supplémentaire en octobre 2018. Si à partir d'octobre la mesure sera neutre sur le pouvoir d'achat global des ménages, le gain budgétaire pour les finances publiques à attendre de cette montée en charge différée est de l'ordre de 3,5 milliards d'euros sur l'année 2018 (4,5 milliards liés uniquement à la bascule décalée auxquels il convient de soustraire la baisse de cotisations des indépendants et le prime de compensation des fonctionnaires). Ces écarts entre la moyenne sur l'année et en régime de croisière peuvent influencer sur le diagnostic redistributif. L'analyse des mesures en année pleine, si elle modifie à la marge les effets mentionnés en haut de distribution, permet de relativiser quelque peu les résultats anti-redistributifs mis en lumière (graphique 5). En année pleine, la quasi-totalité des vingtiles de niveau de vie devraient gagner en moyenne en niveau de vie. Seuls le 18^e et le 19^e vingtiles verraient leur niveau de vie se réduire en moyenne sous l'effet de la mise en place des mesures. En année pleine, l'abattement de 30% de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages et les revalorisations de la Prime d'activité, de l'ASPA et de l'AAH, associés à la neutralité budgétaire de la bascule cotisations / CSG joueraient pleinement leur rôle : redonner du pouvoir d'achat aux classes modestes et moyennes.

Graphique 4. Impact des mesures socio-fiscales du budget par vingtile de niveau de vie (en moyenne en 2018)



Note de lecture : Les mesures étudiées devraient accroître en moyenne de 1,9% le niveau de vie des ménages appartenant au 5% les plus riches.

Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

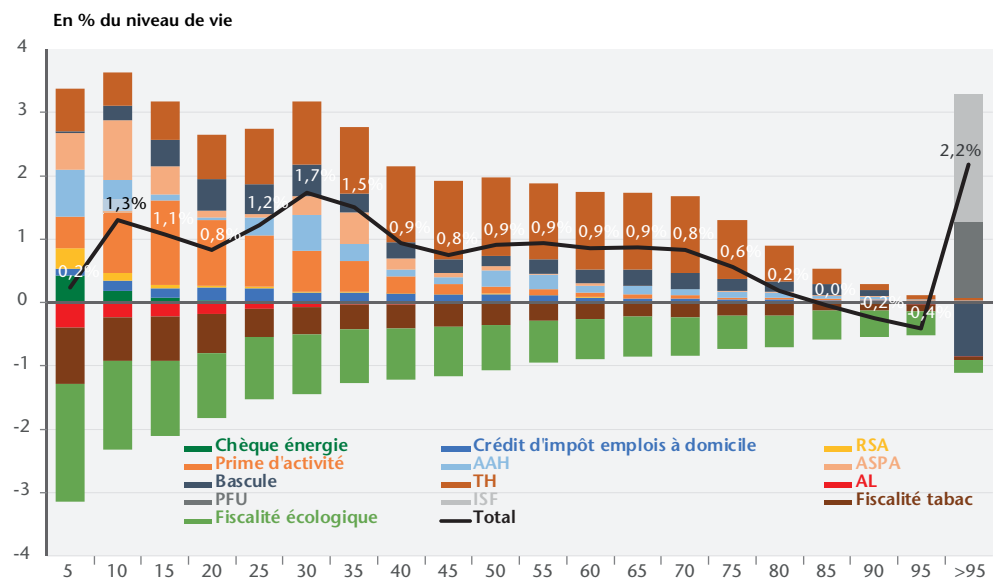
Un rééquilibrage partiel en 2019

En faisant de la baisse de la fiscalité sur le capital une priorité du budget 2018, le gouvernement a fait le choix de privilégier à court terme les ménages les plus aisés. Si certaines mesures visent à soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes et des « classes moyennes », leur montée en charge tardive devrait conduire à un accroissement des inégalités de niveau de vie en moyenne sur 2018. Néanmoins, afin d'être le plus exhaustif possible, il doit être souligné que le budget 2018 fournit des informations, plus ou moins précises, sur la montée en charge des dispositifs de soutien au pouvoir d'achat des ménages après 2018.

Les prestations sociales revalorisées en 2018 devraient de nouveau faire l'objet d'un geste budgétaire en 2019. De même, après un abattement de 30 %, une nouvelle étape dans l'exonération totale de taxe d'habitation pour 80 % des ménages sera franchie en 2019 avec un nouvel abattement de 35 %. Enfin, la revalorisation du chèque énergie généralisé en 2018 devrait être ciblée sur les ménages les plus pauvres. A contrario, les mesures fiscales en faveur du capital mobilier ne devraient qu'impacter à la marge les ménages du haut de la distribution. Dans le même temps, les hausses de la fiscalité indirecte va se poursuivre en 2019.

Au final, en 2019, les ménages les plus aisés devraient rester les premiers bénéficiaires des réformes entamées (graphique 6). A eux seuls, les 5 % de ménages les plus aisés, et au sein d'eux, nous l'avons vu, les 2 % les plus riches, capteraient 42 % des gains à attendre de la mise en place des mesures.

Graphique 5. Impact des mesures socio-fiscales du budget à l'horizon fin 2019 (par rapport à 2017)



Note de lecture : Les mesures étudiées devraient accroître en moyenne de 3,1% le niveau de vie des ménages appartenant au 5% les plus riches.

Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2015, calculs des auteurs.

À l'image du diagnostic posé précédemment sur l'analyse des mesures en « année pleine » pour 2018, il est important de rappeler que les mesures telles qu'évaluées pour la période 2018-2019 ne sont pas intégralement financées. Le coût budgétaire estimé de la mise en place des mesures étudiées est de plus de 8 milliards d'euros pour la période 2018-2019. De fait, la volonté de réduction du déficit affiché par le gouvernement va conduire à financer ces mesures fiscales et budgétaires par une réduction

structurelle de la dépense publique, comme cela est décrit dans la première partie de cette étude, et qui est en apparence indolore puisqu'elle ne pèserait ni sur les entreprises ni sur les ménages. Toutefois, cela ne reflète pas la réalité car une part significative de la dépense publique bénéficie directement aux ménages puisque 81 % des dépenses des administrations publiques sont constituées de prestations et autres transferts (58 %) et de la rémunération des salariés issus de la sphère publique (23 %). Le revenu disponible brut des ménages (RDB) est également complété par 344 milliards d'euros en transferts en nature des administrations, notamment dans la santé, le logement et l'éducation, transferts extrêmement redistributifs. Une baisse de ces derniers aurait pour conséquence directe de creuser le déficit de redistribution mis en lumière ■

Policy briefs déjà parus

N° 29 / 20 décembre 2017

What should the ECB “new normal” look like?

Christophe Blot, Jérôme Creel, Paul Hubert

N° 28 / 30 novembre 2017

Une (ré) assurance chômage européenne

Léo Aparisi de Lannoy, Xavier Ragot

N° 27 / 28 novembre 2017

L'assurance chômage pour les démissionnaires

Un pari sur l'emploi, une bonne affaire pour l'Unedic ?

Bruno Coquet

N° 26 / 2 novembre 2017

Faut-il une nouvelle réforme des retraites ?

Gérard Cornilleau, Henri Sterdyniak

N° 25 / 12 juillet 2017

Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 ?

Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau

Bruno Ducoudré, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

N° 24 / 9 juillet 2017

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients

Gilles Le Garrec, Vincent Touzé

N° 23 / 8 juillet 2017

Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ?

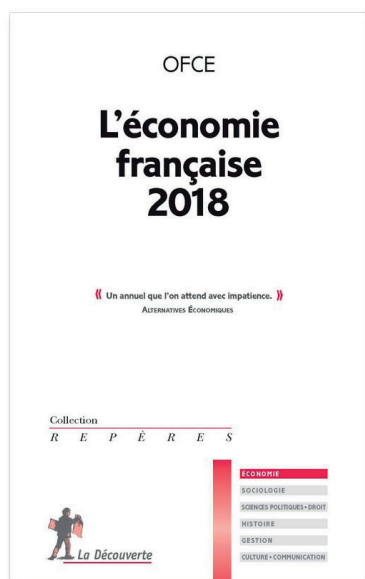
Éric Heyer

N° 22 / 7 juillet 2017

Obliger les chômeurs indemnisés à reprendre un emploi : la bonne mesure

Bruno Coquet

L'économie française 2018



Rendez-vous annuel dans la collection *Repères* (Les Éditions La Découverte)
L'économie française publiée par l'OFCE propose un bilan accessible et rigoureux.

Cette édition 2018, réalisée par les chercheurs-e-s* de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer, présente l'état de la conjoncture, les principales tendances et les grands problèmes.

Quelles sont les trajectoires possibles de l'économie française au cours du prochain quinquennat ? Quel est l'impact macroéconomique des premières mesures prises par le nouveau gouvernement ?

Des références bibliographiques ainsi que de nombreux tableaux et graphiques complètent un ouvrage dont les précédentes éditions ont été particulièrement bien accueillies par les lecteurs, les spécialistes et la presse.

* Auteurs : Bruno Ducoudré, Sarah Guillou, Éric Heyer, Lionel Nesta, Hervé Péléraux, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau, Vincent Touzé.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

PREMIÈRE PARTIE / *L'état de l'économie française*

I Analyse historique et prospective

- 1 La situation conjoncturelle : croissance robuste
Hervé Péléraux et Mathieu Plane
- 2 L'économie française depuis un demi-siècle
Éric Heyer et Xavier Timbeau

II Analyse macroéconomique

- 1 La place de l'État dans l'économie
Mathieu Plane et Raul Sampognaro
- 2 Emploi et chômage
Bruno Ducoudré
- 3 Le tissu productif en France
Hervé Péléraux et Mathieu Plane

SECONDE PARTIE / *Dossiers thématiques*

I Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022

II Vers un régime de retraite à points et par répartition : l'exemple AGIRC-ARRCO *Vincent Touzé*

III La compétitivité de l'appareil productif français : état des lieux et perspectives *Sarah Guillou et Lionel Nesta*

Les statistiques économiques sur le Web

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2018 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis