

BUDGET 2019 : DU POUVOIR D'ACHAT MAIS DU DÉFICIT

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

Sciences Po, OFCE

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.

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 deuxième temps, nous évaluons l'impact macroéconomique sur la croissance et le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019. Enfin, nous analysons l'impact redistributif des mesures socio-fiscales selon les niveaux de vie des ménages.

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 différentes². 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 11,7 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 N. 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 2018-2019. Le déficit public serait à nouveau au-dessus de la barre des 3 % du PIB en 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.

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

2. Pour plus de détails, voir *OFCE Working paper* n° 02-2019.

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 bénéficieraient 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 consommation³.

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 % 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.

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

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 patronales⁴) amélioreraient la croissance de 0,2 point en 2018 et n'auraient pas d'impact 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.

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 0,1 point de PIB (Grand Plan d'Investissement, collectivités locales).

3.

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.

4.

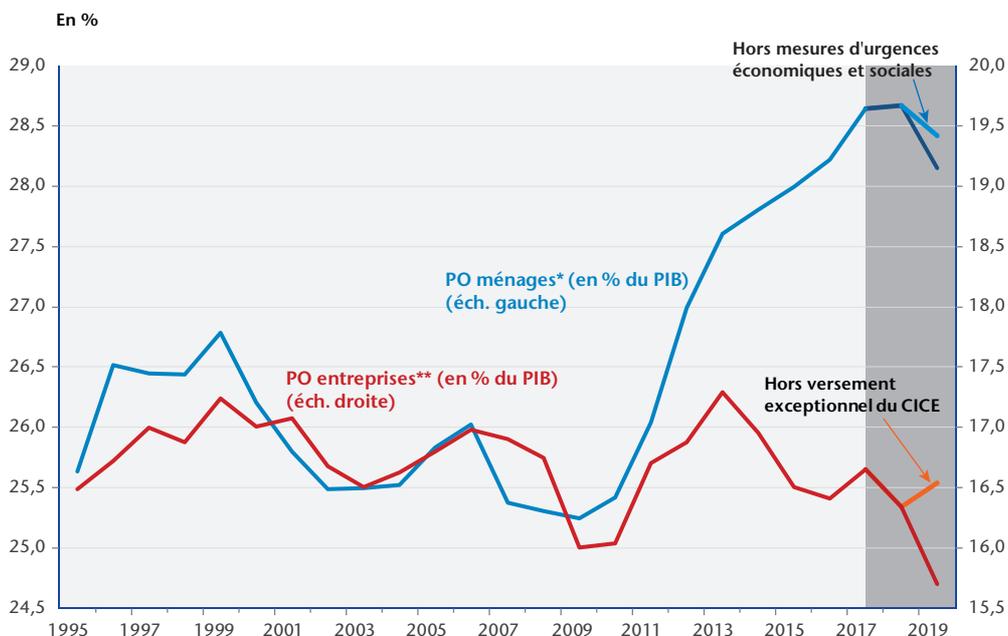
Pour plus de détails, voir B. Ducoudre et É. Heyer, 2018, « Transformation du CICE : des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », *OFCE Policy brief*, n° 40, octobre.

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 salariales. 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).

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



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

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 salariales), 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).

* PO sur les ménages : impôts directs (CSG, CRDS, IRPP, taxe d'habitation, ...), impôts indirects (TVA, TICPE, CSPE, accises...), impôts sur le capital (ISF, DMTG, taxe foncière, DMTO, ...), cotisations sociales salariées et non salariées.

** PO sur les entreprises: impôts divers sur la production (Cotisation sur la VA et Cotisation foncière sur les entreprises (ex-TP), taxe foncière, C3S, ...), impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, impôts sur les sociétés et cotisations sociales patronales.

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 d'urgence « gilets jaunes »).

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 décidées suite à 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 1).

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.

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. Ainsi, celle-ci 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 créances légèrement défavorable en 2019 (+0,1 point de PIB).

Tableau 2. 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.

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 2). 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.

En 2019, l'ensemble des mesures socio-fiscales soutiendrait le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 12,4 milliards d'euros. En intégrant les mesures issues des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO⁵, 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 tabac⁶. 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

5. 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.

6. 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.

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.

Tableau 3. 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 » ■	0,2	0,0	10,3	0,7

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

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 ». Cette impulsion budgétaire reflète la baisse 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 3).

Avec une croissance attendue supérieure à celle du PIB potentiel⁷, la hausse du déficit sera atténuée par l'amélioration de la composante conjoncturelle du solde (de +0,3 point). Enfin, les composantes non discrétionnaires vont contribuer à l'amélioration du solde à hauteur de 0,1 point de PIB.

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.

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.

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

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*, nous évaluons l'impact redistributif statique au premier degré de l'ensemble des mesures socio-fiscales issues du budget 2019. 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.

7. 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.

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.

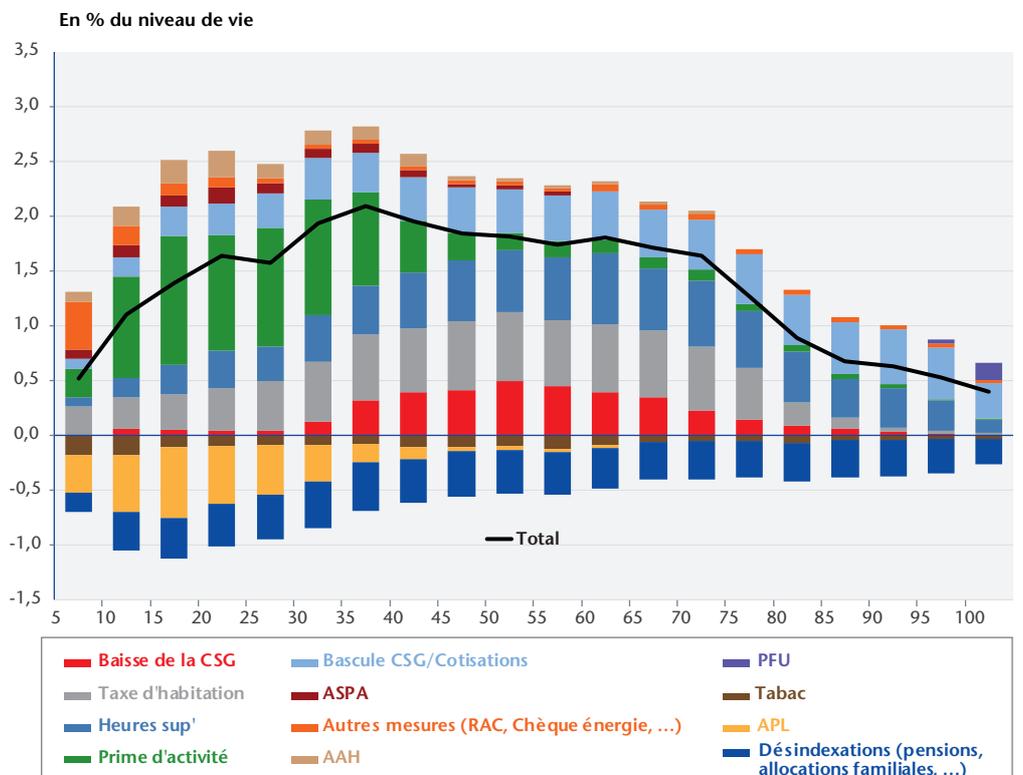
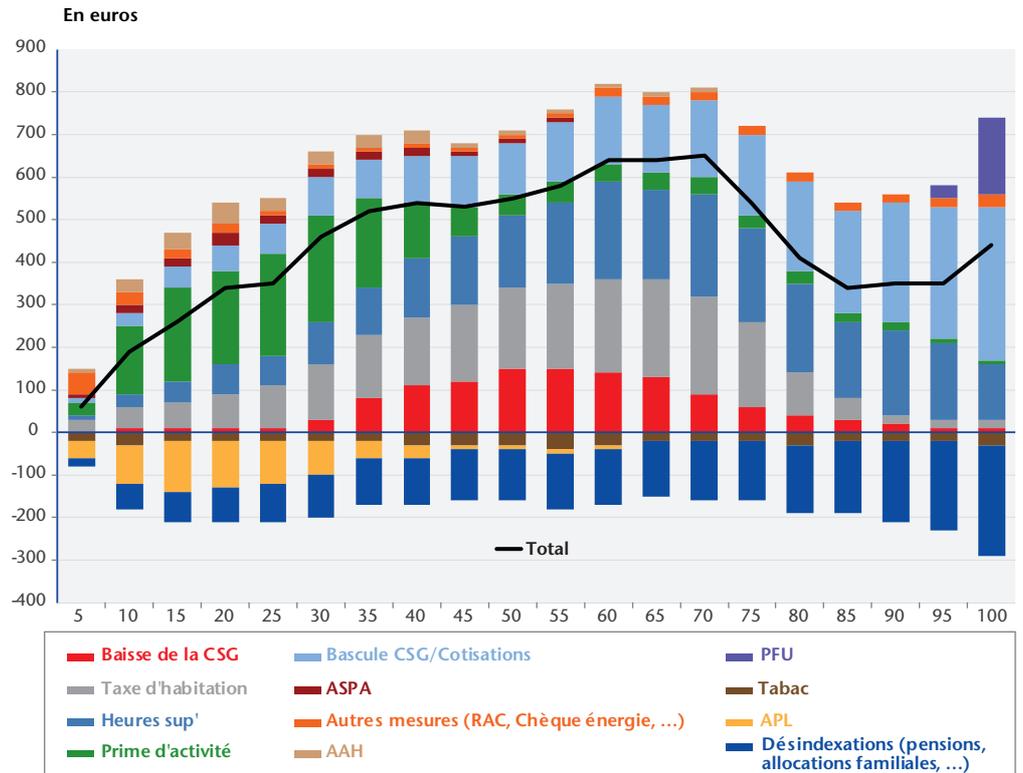
Les 5% de ménages les plus modestes verraient leur revenu disponible s'accroître en moyenne de 60 euros par an (+ 0,5 %) (graphique 2). Les mesures prises sur les aides au logement (-40 euros), les désindexations d'un certain nombre de prestations sociales (-20 euros) et l'augmentation des prix du tabac (- 20 euros) devraient réduire leur revenu disponible de l'ordre de 0,7 %. Cette baisse serait plus que compensée en moyenne par la 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 bénéficieraient 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.

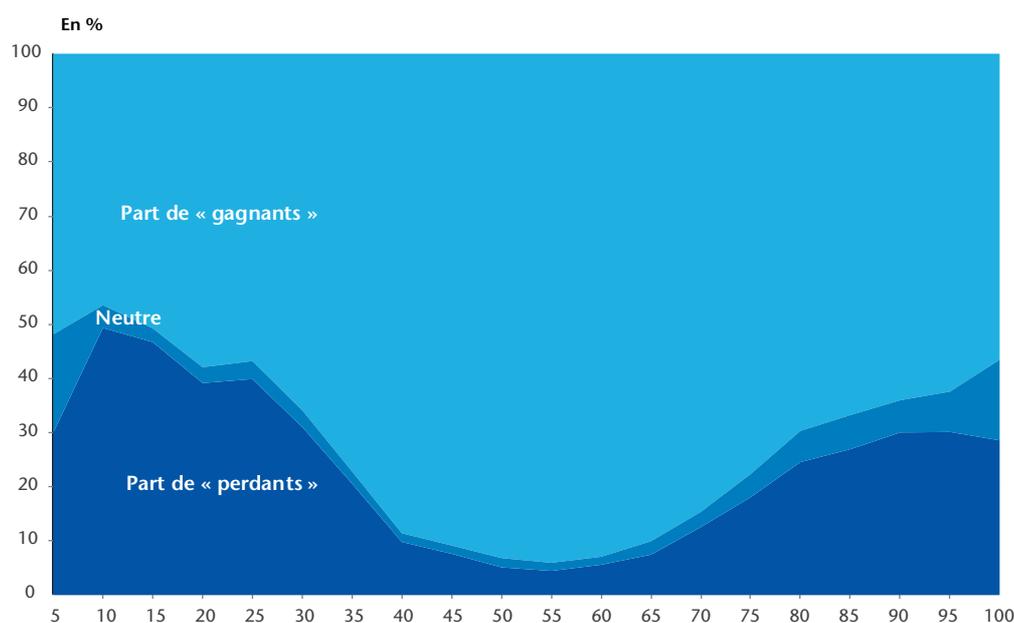
Graphique 2. Impact par ménage des mesures socio-fiscales en 2019, par vingtile de niveau de vie, par rapport à la situation de 2018



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

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 3. Part de ménages « gagnants » et « perdants » à la mise en place des mesures, par vingtile 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

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. *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 4).

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 4. 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.

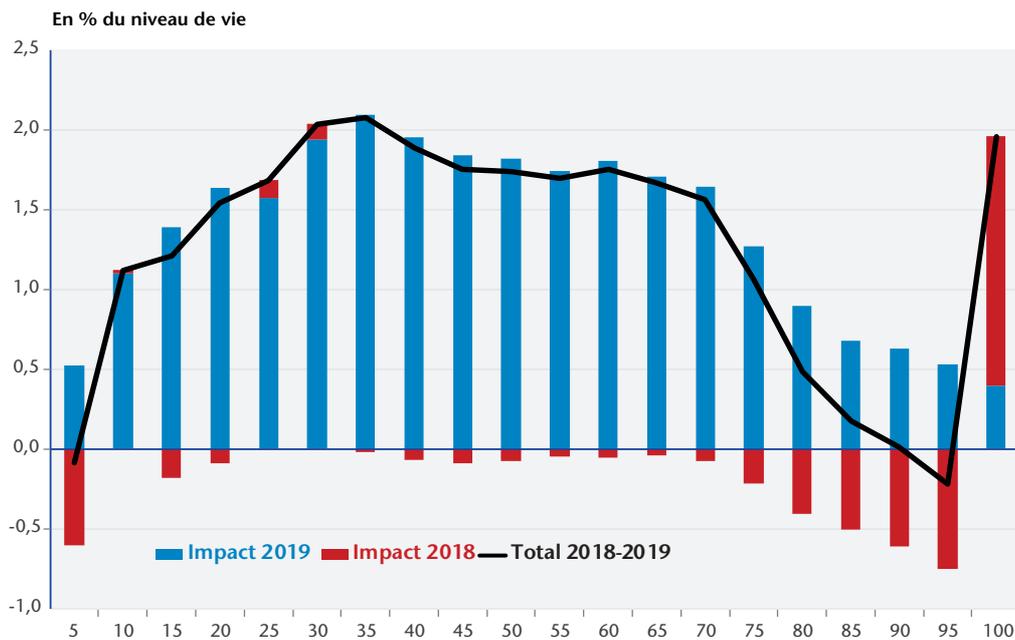
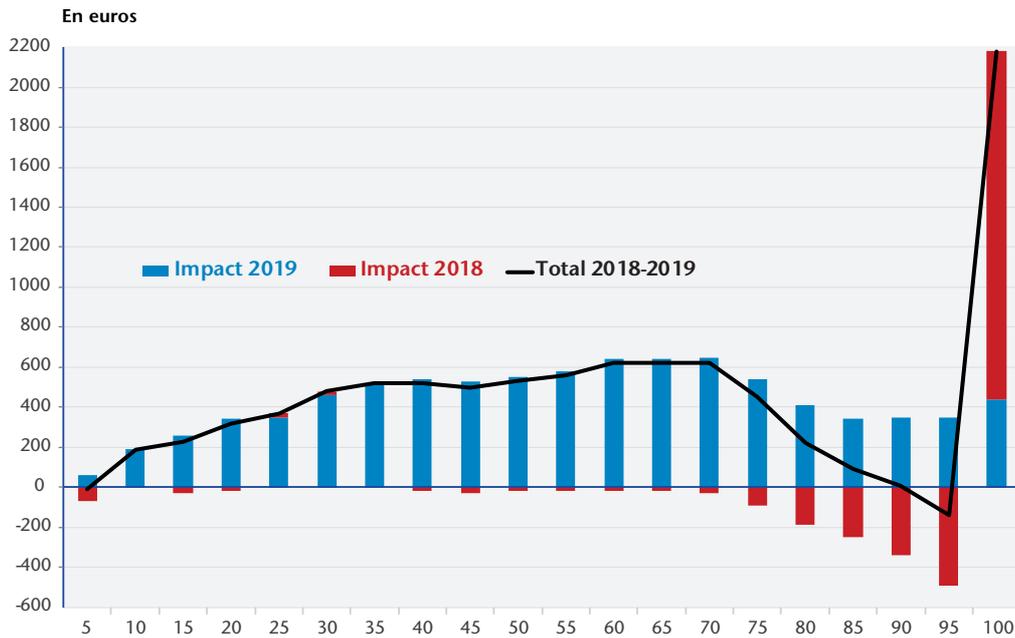
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2017, CASD, calculs des auteurs.

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

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 4). 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.

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 ■

Graphique 4. Impact par ménage des mesures socio fiscales pour 2018-2019, par vingtile de niveau de vie



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

Pour citer ce document :

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, 2019 « Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit », *OFCE Policy brief* 46, 29 janvier.



ISBN 979-10-90994-09-6
484 pages

AMÉLIORER LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Présentation générale

PARTIE I

Convergences et divergences dans l'Union européenne

PARTIE II

Quelle politique monétaire européenne face à l'instabilité financière ?

PARTIE III

Quelle politique budgétaire en Europe ?

PARTIE IV

Fiscalité des entreprises en Europe

PARTIE V

L'Europe du bien-être et du climat

PARTIE VI

Démocratie et institutions en Europe

Contributeurs

Pierre ALDAMA, Guillaume ALLÈGRE, Céline ANTONIN, Christophe BLOT, Édouard CHALLE, Jérôme CREEL, Paul DE GRAUWE, Bruno DUCOUDRÉ, Cyrielle GAGLIO, Emiliano GROSSMAN, Mattia GUERINI, Sarah GUILLOU, Éric HEYER, Paul HUBERT, Maria JEPSEN, Yuemei JI, Gissela LANDA RIVERA, Éloi LAURENT, Enrico LETTA, Sandrine LEVASSEUR, Pierre MADEC, Paul MALLIET, Marcello MESSORI, Mauro NAPOLETANO, Lionel NESTA, Rémi ODRY, Maxime PARODI, Julien PELLEFIGUE, Hélène PÉRIVIER, Mathieu PLANE, Philippe POCHET, Xavier RAGOT, Frédéric REYNÈS, Raul SAMPOGNARO, Aurélien SAUSSAY, Francesco SARACENO, Henri STERDYNIAK, Xavier TIMBEAU, Vincent TOUZÉ, Gregory VERDUGO, Nicolas VÉRON, Sébastien VILLEMOT.

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

Copyright © 2019 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.