Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Le Gouvernement

PROGRAMME DE STABILITÉ

AVRIL 2019

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE 3

2. SCENARIO MACROECONOMIQUE 5

2.1 La situation en 2018 et les perspectives pour 2019 et 2020 5

2.2. Les perspectives à moyen terme (2021-2022) 10

3. STRATEGIE DE FINANCES PUBLIQUES 12

3.1 Stratégie d'ensemble 12

3.2 Retour sur l'exécution 2018 17

3.3. Évolution du solde structurel 17

3.4 Évolution du solde public par sous-secteurs 22

3.5 Évolution des dépenses publiques 23

3.6 Évolution des recettes publiques 32

3.7 Dette publique et flux de créances 36

4. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRECEDENTE 38

4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures 38

4.2 Comparaison à la programmation précédente 43

4.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commisson 44

5. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES 46

5.1 Qualité des dépenses publiques 46

5.2 Qualité des recettes publiques 50

6. SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES 53

6.1 Soutenabilité de la dette publique 53

6.2 Engagements contingents 56

6.3 Poursuite des réformes en réponse aux défis économiques majeurs 57

7. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES 62

7.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle 62

7.2 Gouvernance statistique 63

7.3 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne 65

8. ANNEXES 66

8.1 Tables statistiques 66

8.2 Annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel et de la règle en dépense 76

8.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée 81

1. Vue d'ensemble

Ce programme de stabilité actualise les prévisions de croissance et la trajectoire de finances publiques visée par le Gouvernement pour les années 2019 à 2022. Cette trajectoire s'inscrit dans un contexte économique toujours porteur mais avec une hypothèse de croissance qui a dû être revue à la baisse depuis la présentation des textes financiers pour 2019, du fait notamment d'un environnement international moins favorable. Elle acte également les mesures décidées fin 2018 pour répondre à l'urgence économique et sociale et aux attentes exprimées par nos concitoyens. Ce programme de stabilité complète le programme national de réforme publié en même temps et qui détaille la stratégie de transformation poursuivie par le Gouvernement.

Après un retour sous le seuil de 3% du déficit en 2017 (2,8% du PIB, après 3,5% en 2016), le déficit a de nouveau reculé en 2018 s'inscrivant à 2,5 % du PIB. Cette exécution, meilleure qu'escompté il y a six mois, traduit la poursuite du redressement des comptes publics et le respect par la France de ses engagements européens. Surtout, elle acte le tournant opéré en matière de finances publiques, avec un effort substantiel de maîtrise de la dépense publique qui a pour la première fois depuis des décennies enregistré un recul en volume (-0,3 % de croissance sur le champ hors crédits d'impôt, 1,3% en valeur). Cette maîtrise de la dépense, qui sera poursuivie tout au long du quinquennat, a permis et permettra de faire baisser les impôts qui pèsent sur les ménages et les entreprises tout en réduisant le déficit public.

Après avoir atteint +1,6 % en 2018, l'activité croîtrait au rythme toujours robuste de +1,4 % en 2019 et 2020. La consommation des ménages serait fortement soutenue en 2019 par les mesures de soutien au pouvoir d'achat, notamment celles décidées en décembre ainsi que par les revenus d'activité toujours dynamiques tirés par l'emploi et les salaires. L'investissement des entreprises continuerait de croître à un rythme élevé dans le prolongement de ce qui est observé depuis 2015. Il se normaliserait néanmoins progressivement avec un environnement international moins porteur et la remontée progressive des taux d'intérêt. L'investissement des ménages en construction se replierait légèrement en 2019, à la suite du recul des mises en chantier observé depuis le début 2018, avant de se rétablir en 2020 grâce aux forts gains de pouvoir d'achat et à la progression de l'emploi. Les exportations continueraient de croître à un rythme robuste, un peu inférieur à 2018 en raison d'un environnement international moins favorable. L'inflation diminuerait à +1,3 % en 2019 et 2020, après +1,8 % en 2018, en lien avec le repli des prix énergétiques.

La poursuite du redressement de nos comptes publics d'ici 2022 continuera de s'appuyer sur une maîtrise de la dépense, qui permettra dans le même temps de baisser les prélèvements obligatoires. La croissance de la dépense publique s'établirait ainsi à +0,4 % en volume en 2019[1]. En moyenne sur le quinquennat, elle s'élèverait à seulement +0,2 % par an en volume[1], après un taux de croissance moyen de 1,2% observé sur la période 2008-2017. Exprimée en part de la richesse produite, la dépense publique baisserait de près de 3 points de PIB[1] entre 2017 et

[1] Retraité à champ constant de l'intégration progressive de l'opérateur France Compétence, neutre sur le solde public.

2022, conformément à l'objectif fixé dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Cette maîtrise de la dépense est primordiale pour permettre à la fois d'abaisser le ratio de prélèvements obligatoires et de rééquilibrer nos comptes publics. Le taux de prélèvements obligatoires baisserait de 1,4 point de PIB sur le quinquennat[1]. Après les baisses d'impôts de 2018, l'année 2019 est marquée par de nouvelles mesures significatives, avec la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales patronales, la mise en place du prélèvement à la source, l'exonération d'impôts et de charges en faveur des heures supplémentaires, l'effet en année pleine de la bascule des cotisations sociales salariales sur la CSG et l'exonération de hausse de CSG pour les retraités gagnant moins de 2000 € nets par mois, ou encore la deuxième tranche de dégrèvement de taxe d'habitation pour les ménages. Les mesures de baisse se poursuivront sur le reste du quinquennat, afin notamment de supprimer la taxe d'habitation pour l'ensemble des ménages hors résidences secondaires et de ramener le taux nominal de l'IS à 25% en 2022, dans la moyenne de l'Union européenne.

Après -2,5 % en 2018, le solde des comptes publics atteindrait -2,3% en 2019 hors effet exceptionnel du double coût lié à la transformation du CICE en allègements de charges (-3,1% y compris) et -2,0 % en 2020. Le solde des comptes publics atteindrait -1,2% du PIB en 2022.

Tenir ces objectifs permettra également d'amorcer une décrue de notre ratio d'endettement, après la stabilisation enregistrée en 2018 (98,4 % du PIB, comme le niveau atteint fin 2017). Ce dernier diminuerait d'un peu moins de deux points de PIB sur le quinquennat.

Ce programme de stabilité a été établi indépendamment des conclusions qui pourront être tirées du Grand débat national et constitue le point de référence technique préalable à la formulation des décisions de sortie de ce débat notamment en matière de fiscalité ou de dépense publique. Une attention particulière sera apportée, dans les suites qui seront données au Grand débat, sur la soutenabilité de nos comptes publics et la préservation de la trajectoire des finances publiques.

2. Scénario macroéconomique

2.1 LA SITUATION EN 2018 ET LES PERSPECTIVES POUR 2019 ET 2020

Après avoir atteint +1,6 % en 2018, la croissance serait toujours robuste à +1,4 % en 2019 et 2020. L'inflation diminuerait à +1,3 % en 2019 et 2020, après +1,8 % en 2018.

La consommation des ménages serait fortement soutenue en 2019 par les mesures en faveur du pouvoir d'achat, notamment celles décidées en décembre ainsi que par les revenus d'activité toujours dynamiques tirés par l'emploi et les salaires. L'investissement des entreprises continuerait de croître à un rythme élevé dans le prolongement de ce que l'on observe depuis 2015. Il se normaliserait néanmoins progressivement avec un environnement international un peu moins porteur et la remontée progressive des taux d'intérêts. L'investissement des ménages en construction se replierait légèrement en 2019, à la suite du recul des mises en chantier observé depuis le début 2018, avant de se reprendre en 2020 grâce aux forts gains de pouvoir d'achat et à la progression de l'emploi. Les exportations continueraient de croître à un rythme robuste, un peu inférieur à 2018 en raison d'un environnement international moins favorable.

Ces prévisions de croissance sont proches de celles des principaux organismes nationaux et internationaux. La Banque de France prévoit +1,4 % en 2019 et +1,5 % en 2020 dans sa publication de mars. Le Consensus Forecasts de mars prévoit une croissance à +1,3 % pour les deux années. La Commission européenne quant à elle situe la croissance française à +1,3 % pour 2019 et +1,5 % pour 2020 (chiffres non corrigés des jours ouvrés). L'OCDE anticipe une croissance à +1,3 % pour 2019 et 2020. Le FMI, dont les prévisions ne sont pas corrigées des jours ouvrés, estime la croissance à +1,5 % en 2019 et +1,6 % en 2020 dans sa publication de janvier.

La croissance de l'économie française serait robuste début 2019.

La croissance s'est établie à +1,6 % en 2018, portée par le commerce extérieur et l'investissement des entreprises. En 2018, les exportations et l'investissement ont très bien résisté au ralentissement de l'environnement international. En revanche, la consommation des ménages a été moins dynamique, pénalisée notamment par la hausse des prix du pétrole. Le rythme de croissance a été inférieur à celui de 2017 où l'activité française avait été portée entre autres par un environnement extérieur très favorable et certains évènements ponctuels (très forte hausse des transactions immobilières, rebond du tourisme à la suite des attentats).

Aux 3e et 4e trimestres, le rythme de croissance du PIB (+0,3 %) a été un peu supérieur à celui enregistré au début d'année 2018 où la croissance s'était établie à +0,2 % aux premier et deuxième trimestres. La croissance française s'est montrée plus robuste que celle de la zone euro au second semestre 2018. Au 4e trimestre, les exportations ont très nettement accéléré, soutenues par de très nombreuses livraisons d'Airbus en décembre ainsi que par la livraison du paquebot Celebrity Edge en octobre. L'investissement des entreprises a continué de progresser,

mais à un rythme moins dynamique qu'au 3e trimestre en raison d'un contrecoup du fort investissement en matériel de transport observé en amont de l'introduction au 1er septembre 2018 de nouvelles normes dans l'industrie automobile. En dépit des forts gains de pouvoir d'achat induits par la baisse de la taxe d'habitation et la baisse de cotisations salariales, la consommation des ménages a été stable au 4e trimestre, grevée par le mouvement des gilets jaunes et par la clémence des températures sur la période.

La croissance serait dynamique en début d'année. Les enquêtes de conjoncture (Insee, Markit et Banque de France) se sont redressées et fluctuent en début d'année à un niveau proche de leur moyenne de long terme. Si le PMI s'est replié en mars, le climat de l'Insee s'améliore de nouveau et ce pour le 3e mois consécutif. La confiance des ménages se redresse aussi pour le troisième mois consécutif en mars et efface ainsi les pertes accusées pendant le mouvement social. La croissance serait tirée au 1er trimestre 2019 par la consommation des ménages qui repartirait à la hausse grâce aux nombreuses mesures de soutien au pouvoir d'achat via la rémunération du travail. L'investissement des entreprises retrouverait un rythme robuste, comme en atteste entre autres le dynamisme actuel des immatriculations des véhicules professionnels, dans un contexte d'investissement en services dynamique depuis plusieurs trimestres. Toutefois, le commerce extérieur soutiendrait relativement moins l'activité en raison d'une part du ralentissement des exportations, après les nombreuses livraisons aéronautiques de fin d'année, et du dynamisme des importations en lien avec le rebond de la demande.

TABLEAU 1 : SCENARIO MACROECONOMIQUE 2018-2022

Taux de croissance annuel, en %	2018*	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut**	**1,6**	**1,4**	**1,4****	**1,4**	**1,4**
Consommation des ménages	0,8	1,7	1,4	1,4	1,4
Consommation des administrations publiques	1,1	1,0	1,0	0,5	0,2
Formation brute de capital fixe	2,9	2,1	1,4	1,2	1,6
dont entreprises non financières	*3,9*	*2,8*	*2,5*	*2,1*	*1,7*
Contribution des stocks	−0,4	−0,1	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'extérieur	0,6	0,0	0,1	0,2	0,2
Importations	1,3	2,4	2,3	2,3	2,3
Exportations	3,3	2,4	2,7	3,1	3,1
Déflateur du PIB	0,9	1,2	1,2	1,5	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	1,7	1,3	1,3	1,5	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA***)	3,5	3,1	2,9	3,1	3,4
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,9	2,3	2,1	2,7	3,0
Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques	1,6	0,9	0,7	0,5	0,4

** Comptes nationaux trimestriels RD 2018 T4*
*** L'effet des jours ouvrés sur la croissance serait de +0,1 % en 2020 d'après l'Insee, ainsi le PIB brut serait de +1,5 %.*
**** Branches marchandes non agricoles*

La croissance mondiale est restée vigoureuse en 2018 (+3,7 %) mais diminuerait en 2019 et 2020 (à +3,4 %), reculant surtout dans les pays avancés.

Le ralentissement de la zone euro se poursuivrait en 2019. Au-delà des facteurs temporaires, il s'explique par le freinage de la demande mondiale, les fortes incertitudes qui affectent l'investissement et la consommation, et la fin du rattrapage des crises passées. En 2019, la croissance serait particulièrement faible en Italie (+0,2 %) et en Allemagne (+0,8 %), plus touchées par ces différents facteurs, que l'Espagne (+2,3 %) et la France (+1,4 %), et s'établirait en zone euro à +1,3 % après +2,5 % et +1,8 % en 2017 et 2018. La croissance de la zone euro augmenterait ensuite légèrement en 2020 (+1,4 %), sous l'effet de la normalisation de la situation chez d'importants partenaires commerciaux et de l'arrêt de l'accroissement des incertitudes.

L'activité américaine décélérerait légèrement en 2019, en raison des tensions sur le marché du travail et des mesures protectionnistes adoptées, puis elle ralentirait franchement en 2020 du fait de la fin du stimulus budgétaire**. Outre-Manche, la croissance resterait modérée**, pénalisée par les incertitudes liées au *Brexit*. **Au Japon**, la croissance resterait mesurée en 2019 à cause du freinage de la demande chinoise, et diminuerait encore en 2020 du fait de la hausse de TVA prévue.

Dans les principales économies émergentes, l'activité resterait globalement dynamique. La croissance resterait forte en Inde, mais ralentirait progressivement en Chine sous l'effet des mesures de désendettement mais aussi des tensions commerciales avec les États-Unis. En 2019, l'activité reculerait en Turquie, entrée en récession, avant de rebondir en 2020. La reprise au Brésil et en Russie resterait modérée.

Le commerce mondial a nettement décéléré en 2018, à +4,5 % (après +5,8 % en 2017). Il connaitrait un nouveau ralentissement marqué en 2019, progressant d'environ +3 % en 2019 et 2020. Le commerce mondial resterait affecté par ralentissement de l'activité économique mondiale et les menaces sur les accords de commerce international. Les importations freineraient dans les pays producteurs de pétrole et surtout sensiblement en Chine, en lien avec les mesures protectionnistes et le ralentissement économique. Le ralentissement américain pèserait également nettement. À l'inverse, le commerce bénéficierait en 2020 de la sortie de récession en Turquie.

La demande mondiale adressée à la France suivrait le même profil sur l'horizon de prévision. Elle ralentirait en 2019 à +2,7 % (après +3,7 % en 2018) et se redresserait légèrement en 2020 à +2,9 %. Elle a décéléré plus fortement que le commerce mondial en 2018, plus affectée par le freinage européen, mais serait moins exposée en 2019 et 2020 au ralentissement des échanges asiatiques et américains.

L'environnement international soutiendrait la croissance.

En 2018 les échanges extérieurs ont soutenu la croissance dans une ampleur inédite depuis 2012 (contribution de +0,6 point à la croissance du PIB). Les exportations ont progressé davantage que les importations (+3,3 % contre +1,3 %), notamment du fait du recul des imports de services. Les exportations en biens ont bien résisté à l'appréciation du change en 2018 et ont été portées par des livraisons d'importants contrats de matériel de transport et par le rebond des exports agricoles après deux années défavorables pour l'agriculture. Les performances à l'exportation ne reculeraient pas en 2018, à rebours de ce que l'on observe dans les autres pays européens. Ces meilleures performances à l'exportation se traduisent par des gains de parts de marché relatifs.

Les exportations seraient toujours dynamiques en 2019 et en 2020 (+2,4 % en 2019 puis +2,7 % en 2020) à un rythme en deçà de 2018 dans le sillage du ralentissement de la demande mondiale (+2,7 % en 2019 et +2,9 % en 2020 après +3,7 % en 2018).

Les importations croîtraient à un rythme moins dynamique que les exportations et en ligne avec leurs déterminants usuels en 2019 et 2020 (+2,4 % en 2019 puis de +2,3 % en 2020, après +1,3 % en 2018). L'accélération en 2019 reflète le redressement de la demande finale en 2019 tirée par la consommation (croissance de la demande +1,6 % en 2019 après +1,4 % en 2018). Cette progression fait l'hypothèse d'une normalisation progressive des importations de services, qui ont accusé un net recul en 2018.

Le solde commercial s'améliorerait en 2020 après une année de quasi-stabilité en 2019 sous l'hypothèse de stabilité du prix du pétrole. Le dynamisme encore porteur de la demande mondiale et l'amélioration de la compétitivité-coût française permettraient l'amélioration du solde commercial en 2020, et une contribution positive à la croissance de l'activité du commerce extérieur.

La consommation des ménages gagnerait en vigueur en 2019 et 2020.

Le pouvoir d'achat a crû de +1,0 % en 2018. En 2019, le pouvoir d'achat des ménages accélérerait fortement (+2,0 %). Il serait porté notamment par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. Il serait d'une part soutenu par les mesures prévues dans les textes financiers : deuxième tranche de réduction de la taxe d'habitation et effet année pleine des baisses de cotisations salariales notamment. Il serait également fortement soutenu par les mesures décidées en fin d'année : baisse de la CSG pour les retraites de moins de 2 000 €, désocialisation et défiscalisation dès le 1er janvier des heures supplémentaires, hausse des revenus mensuels de 100 € au niveau du SMIC via la prime pour l'activité. La mise en place d'une prime exceptionnelle non soumise à prélèvement obligatoire, versable jusqu'à la fin du premier trimestre 2019 soutiendra également les salaires. Les mesures de fiscalité indirecte pèseraient nettement moins qu'en 2018 sur le pouvoir d'achat. En outre, les revenus d'activité seraient toujours dynamiques, portés par l'emploi et les salaires, alors que les cours du pétrole ne pénaliseraient plus le pouvoir d'achat comme cela a été le cas en 2018. En 2020, le pouvoir d'achat progresserait à un rythme plus proche de la croissance (+1,0 %), tiré par les revenus d'activité dans un contexte de croissance de l'emploi et des salaires.

En 2019 la consommation accélèrerait nettement (+1,7 % après +0,8 %), grâce aux forts gains de pouvoir d'achat dus aux mesures du gouvernement. Les ménages lisseraient en partie leur consommation face à cette accélération forte du pouvoir d'achat : après une remontée temporaire en 2019, le taux d'épargne reviendrait en 2020 à un niveau identique à 2018 (14,4 %).

L'investissement des ménages marquerait un recul ponctuel en 2019, avant de progresser à nouveau.

Après avoir ralenti en 2018 (+1,8 % après +5,6 % en 2017), l'investissement des ménages se replierait en 2019 (−0,5 %) avant de rebondir en 2020 (+1,0 %). Les mises en chantier se redresse-

raient courant 2019, soutenues par la hausse prévue du pouvoir d'achat et de l'emploi. L'investissement en construction ne rebondirait toutefois qu'en 2020, puisque la construction d'un bâtiment est comptabilisée au fur et à mesure de son avancement.

L'investissement des entreprises resterait dynamique à horizon de la prévision.

L'investissement des entreprises est demeuré très dynamique en 2018 (+3,9 %), malgré le moindre dynamisme de l'activité en 2018, porté notamment par l'investissement en services. Il continuerait de soutenir l'activité en 2019 et 2020 (à +2,8 % en 2019 puis +2,5 % en 2020). Le taux d'investissement, aujourd'hui à un niveau historiquement élevé, se normaliserait graduellement en lien notamment avec la hausse des taux d'intérêt.

L'inflation diminuerait à +1,3 % en 2019 et en 2020 sous l'effet de prix volatils moins dynamiques.

En 2019, l'inflation sous-jacente augmenterait à +1,1 % après +0,8 % en 2018, sous l'effet de l'augmentation de l'inflation des services en lien avec la reprise des salaires. Elle serait également soutenue par l'accélération des prix alimentaires nourrie par les cours haussiers des matières premières alimentaires. **Toutefois, l'inflation totale diminuerait à +1,3 % en 2019, après +1,8 % en 2018**, essentiellement du fait de la baisse du prix du pétrole et de l'absence de hausse de fiscalité énergétique (contribution nulle des produits pétroliers après +0,6 pt d'IPC en 2018). Les tarifs administrés soutiendraient légèrement moins l'inflation en 2019 qu'en 2018, à hauteur de +0,3 pt, les hausses de taxe sur le tabac pesant moins en 2019.

En 2020, l'inflation sous-jacente augmenterait à +1,2 % : l'accélération des prix des services privés serait en partie masquée par la sortie de glissement des hausses passées des prix alimentaires. Ce niveau d'inflation sous-jacente est cohérent avec une croissance française légèrement supérieure à la croissance potentielle. **L'inflation totale serait stable à +1,3 % :** en l'absence de hausse de fiscalité énergétique, les prix des produits pétroliers auraient de nouveau une contribution nulle à l'inflation tandis que les prix administrés contribueraient moins à la hausse des prix, en lien avec la réforme du « 100 % santé » (en particulier via la baisse du prix des lunettes).

Les créations d'emploi marchand retrouveraient progressivement un rythme cohérent avec les gains de productivité.

L'emploi marchand a été encore particulièrement dynamique en 2018 (+241 000 postes en moyenne annuelle), après les fortes créations d'emplois au second semestre 2017, et malgré une activité moins dynamique.

En 2019, les créations d'emploi marchand seraient encore importantes (+145 000 postes en moyenne annuelle), mais moindres qu'en 2018, les gains de productivité commençant à remonter vers leur rythme tendanciel.

En 2020, l'emploi marchand progresserait de +125 000 postes en moyenne annuelle. La croissance de la productivité du travail continuerait son redressement vers son niveau antérieur, mais l'emploi serait dynamisé par les effets du renforcement des allègements généraux et du Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

L'emploi non marchand, après une légère contraction en 2018 (−14 000 postes en moyenne annuelle), se stabiliserait en 2019 et progresserait très légèrement en 2020 (+10 000 postes en moyenne annuelle). Malgré la poursuite des réductions d'enveloppes de contrats aidés en 2018, les embauches dans le secteur privé non marchand continueraient à être dynamiques.

Avec 155 000 et 145 000 créations d'emploi total en 2019 et 2020, le taux de chômage continuerait à se réduire progressivement.

2.2. LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2021-2022)

La croissance resterait solide à +1,4 % jusqu'en 2022.

L'activité progresserait de 1,4 % en 2021 et 2022. L'inflation serait de +1,5 % en 2021 et de +1,75 % en 2022. Après une longue période caractérisée par un écart de production négatif, depuis 2012, l'écart de production se refermerait en 2020. La croissance resterait proche de la croissance potentielle en 2021 et 2022. L'inflation se redresserait progressivement, en lien avec l'objectif de moyen terme de la Banque Centrale Européenne.

Les aléas autour de cette prévision, tant domestiques qu'internationaux, sont importants.

L'ampleur du ralentissement en zone euro, l'évolution des mesures protectionnistes américaines, les modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'ampleur du ralentissement en Chine, l'orientation de la politique économique dans les pays avancés (États-Unis, Espagne, Allemagne, Italie) comme dans les émergents (Brésil) et les incertitudes financières aux États-Unis et dans les pays émergents, représentent d'importants aléas. Ce scénario économique repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, qui peuvent constituer un renfort ou un frein à l'activité.

Au-delà de ces aléas internationaux, il existe des aléas spécifiques à la France.

Les perspectives d'investissement des entreprises françaises demeurent soumises à un aléa. Avec des conditions financières très favorables, la forte dynamique de l'investissement pourrait se poursuivre si des tensions sur l'offre persistaient. Le transfert du CICE en allègement de charges, impliquant un double versement en trésorerie en 2019, pourrait aussi soutenir ponctuellement l'investissement. Il pourrait également conduire les entreprises à accorder des revalorisations salariales et ainsi, soutenir la consommation.

En revanche, la normalisation du comportement d'investissement, pourrait se révéler plus rapide que prévu après plusieurs années de forte croissance, dans un contexte de haut niveau d'endettement. La réaction des entreprises et des investisseurs à la perspective du *Brexit* est également facteur d'incertitude.

À l'inverse, la hausse du taux d'épargne observée en fin d'année pourrait ne se résorber que lentement.

ENCADRÉ 1 – COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS D'HIVER DE LA COMMISSION

Le scénario de croissance du Programme de stabilité est proche des dernières prévisions de la Commission européenne, tant concernant le niveau de la croissance que les moteurs de la croissance. Dans ses prévisions économiques d'hiver en date de février 2018, la Commission table sur une croissance de 1,3 % en 2019 après 1,5 % en 2018, et anticipe pour 2020 une légère accélération à +1,5 %[2].

Selon la Commission, l'activité serait principalement soutenue par la demande intérieure et l'investissement, qui resterait à un niveau supérieur à la croissance. Le détail du scénario macroéconomique de ces prévisions d'hiver n'a cependant pas été communiqué.

La prévision d'inflation de la Commission européenne, au sens de l'indice des prix harmonisé, s'établit à +1,4 % pour 2019, comme dans la prévision du Programme de stabilité, et en hausse à +1,7 % en 2020, alors que l'inflation est stable en 2020 dans le scénario du Programme de stabilité.

ENCADRÉ 2 – EFFET DES JOURS OUVRABLES SUR LA CROISSANCE

Toutes les données de croissances associées au scénario macroéconomique sont corrigées de l'effet des jours ouvrables (CJO), les chiffres de croissance du produit intérieur brut étant présentés avec et sans la correction des jours ouvrables. Au-delà de 2018, dont l'Insee a publié une première estimation, les prévisions de ratios de finances publiques se basent sur les taux de croissance CJO prévus.

ENCADRÉ 3 – DONNÉES PRÉSENTÉES POUR 2018

Les données présentées pour l'année 2018 sont celles figurant dans les Résultats Détaillés des comptes trimestriels du 4e trimestre 2018, publiés par l'Insee le 26 mars 2019. Du fait de la procédure séquentielle du compte provisoire, qui conduit à publier des finances publiques en avance de phase, les postes de la demande publique des Résultats Détaillés des comptes trimestriels diffèrent des informations relatives aux finances publiques du compte provisoire des administrations publiques de l'Insee.

Par exemple, d'après les comptes trimestriels, l'investissement public aurait progressé en 2018 de 3,3 % en valeur et 0,9 % en volume. Ce sont ces évolutions de 3,3 % et 0,9 % qui sont présentées dans le scénario macroéconomique. Les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques, publiés le 26 mars 2019 par l'Insee, indiquent une progression en valeur de +3,9 % en 2018.

Les données de comptabilité nationale qui seront publiées en mai par l'Insee seront intégralement cohérentes avec les chiffres du compte provisoire des administrations publiques.

[2] Données brutes non corrigées des jours ouvrés (non CJO)

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATEGIE D'ENSEMBLE

Pour la deuxième année consécutive, et pour la première fois depuis plus d'une décennie, le déficit public a été inférieur à 3 % en 2018, s'établissant à 2,5 % du PIB. La France, qui est sortie de la procédure européenne de déficit public excessif à l'été 2018, confirme ainsi son engagement dans la voie du redressement de ses finances publiques.

Face à l'urgence économique et sociale et pour conserver l'élan de transformation, le Gouvernement a adopté fin 2018 des mesures fortes pour répondre aux attentes des citoyens en matière de pouvoir d'achat et de justice sociale (voir encadré 4). Ces mesures, qui représentent un total de plus de 10 Md€, correspondent pour la majeure partie à une accélération d'engagements qui avaient été séquencés sur la période 2019-2022. Elles ont par ailleurs été en partie gagées par des mesures en recettes (taxe sur les services numériques, report d'un an de la baisse de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises notamment), et par des économies en gestion à hauteur de 1,5 Md€, pour un total de 4 Md€. Elles ne remettent pas en cause la stratégie du Gouvernement concernant les finances publiques pour la période 2019-2022. Dans cette seconde partie du quinquennat, l'effort de réduction du déficit public sera ainsi maintenu, par la poursuite de la maîtrise de la dépense publique, tandis que l'allègement de la fiscalité pesant sur le travail et l'investissement se poursuivra pour soutenir la croissance de long terme de notre économie.

Au-delà de l'impact budgétaire des mesures d'urgence, par prudence et souci de sincérité, la trajectoire présentée dans ce programme de stabilité tient compte de perspectives de croissance moins favorables qu'escompté. Ces prévisions macroéconomiques, liées à un environnement international moins porteur, ont un effet direct sur la trajectoire de déficit nominal et sur la dette, qui décroît nécessairement plus lentement lorsque le PIB progresse moins vite. Elles n'altèrent pas la poursuite des réformes économiques favorables à la croissance et à l'emploi entreprises par le Gouvernement.

En 2018, le déficit public est resté inférieur au seuil des 3 % de PIB, atteignant 2,5 % de PIB, après 2,8 % en 2017 et 3,5% en 2016. Cette bonne exécution reflète notamment une forte maîtrise de la dépense, qui s'élève à +1,3 % en valeur hors crédits d'impôt, en net ralentissement par rapport à la progression de +2,4 % enregistrée en 2017. En volume, la dépense publique a diminué de 0,3 %, une première depuis plusieurs décennies. L'ajustement structurel, de +0,2 point de PIB, a été plus important qu'anticipé en loi de finances initiale : un effort en dépense élevé (+0,4 point) a permis d'améliorer le déficit tout en finançant la baisse des prélèvements obligatoires, comme anticipé dans les lois financières pour 2018 (-0,2 point).

En 2019, le déficit atteindrait 3,1 % du PIB, sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeur (incidence de 0,8 point de PIB sur la mesure du solde en comptabilité nationale). Ce dépassement du seuil des 3 %, d'ampleur limitée, serait temporaire et exceptionnel. **Hors effet de cette bascule, le solde public s'améliorerait à -2,3 % du PIB en 2019, porté de nouveau par une forte maîtrise de la dépense publique (+1,6 % en valeur hors**

France Compétences, +0,4 % en volume). L'effort en dépense resterait positif (+0,3 point), provenant notamment de la revalorisation maitrisée des pensions et de certaines prestations, de la poursuite des économies engagées dans le secteur du logement et des contrats aidés, d'un respect par les collectivités locales de la contractualisation dans laquelle elles se sont engagées. En outre, pour compenser le coût des mesures d'urgence, notamment la revalorisation de la prime d'activité, le Gouvernement s'est engagé à réaliser jusqu'à 1,5 Md€ d'économies, provisionnées dans cette trajectoire, par rapport au niveau de dépense voté en loi de finances initiale. Cet objectif est à comparer aux 4 Md€ de crédits mis en réserve dans le budget 2019, et au 1,4 Md€ de sous-exécution de la dépense sous norme de l'Etat en 2018. L'État et l'ensemble des administrations publiques continueraient par ailleurs à bénéficier de conditions de financement favorables sur la charge de la dette. À la faveur de ce nouvel effort sur la dépense et au-delà de la transformation du CICE, **les prélèvements obligatoires continueront d'être réduits,** avec notamment les mesures portant sur la défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires, l'effet en année pleine de la bascule des cotisations sociales salariales sur la CSG ainsi que l'annulation de la hausse de celle-ci pour une partie des retraités, ou encore la deuxième tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation. Le taux de prélèvements obligatoires serait au total abaissé à 44,0 % du PIB (43,8 % hors France Compétences), après 45,0 % en 2018.

En 2020, le solde public s'améliorerait de 1,1 point pour atteindre -2,0 % du PIB. La croissance de la dépense resterait contenue à +1,6 % en valeur (hors France Compétences, +0,6 % en volume), pour un nouvel effort de +0,4 point de PIB sur la dépense. L'évolution des dépenses de l'État continuerait à être contenue, et bénéficierait d'un nouveau recul de la charge de la dette. La dépense locale ralentirait nettement, sous l'effet du cycle électoral communal. L'Ondam serait contenu à +2,3 % tandis que les comptes de l'Unedic commenceraient à se redresser, en cohérence avec le document de cadrage transmis aux partenaires sociaux. Cette maîtrise continue de la dépense permettra de nouvelles baisses de prélèvements sur les ménages et les entreprises, avec notamment la troisième tranche du dégrèvement de taxe d'habitation pour les 80% de ménages les plus modestes. Cette trajectoire n'intègre pas de hausse nette de la fiscalité sur les carburants. Toutefois, en raison du contrecoup de la transformation du CICE, le taux de prélèvements obligatoires remonterait à 44,4 % du PIB en 2020 (44,1 % hors France Compétences).

A l'horizon 2022, le Gouvernement poursuivra sa stratégie de maîtrise de la dépense publique et de réduction des prélèvements obligatoires. Le Gouvernement poursuivra ses efforts de maîtrise des dépenses publiques pour atteindre un taux moyen de croissance de la dépense en volume de 0,2 % entre 2018 et 2022 (à champ constant), soit un taux nettement inférieur à la moyenne observée depuis la crise financière (+1,2 % de 2008 à 2017). Cet effort concernera l'ensemble des administrations publiques et permettra une baisse de près de 3 points du ratio de dépense publique sur le quinquennat (2,7 points à champ courant, non retraité de France Compétences). Dans le cadre de leur pacte financier avec l'État, qui a su démontrer son efficacité en 2018, les collectivités locales poursuivront leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement. La trajectoire prévoit une maîtrise des dépenses d'assurance-maladie sur le quinquennat (avec un Ondam contenu à 2,3 % jusqu'en 2022) alors que les réformes à venir dans le champ de l'assurance chômage et la baisse du chômage permettront d'améliorer le solde de l'Unedic. Cette réduction des dépenses publiques est essentielle non seulement pour gagner en efficacité sur l'action publique, mais aussi pour financer les baisses de prélèvements obligatoires. **La baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra, avec un taux de 44,0 % du PIB en 2022** (43,8 % hors France Compétences, soit une baisse de 1,4 point sur le quinquennat). Elle bénéficiera aussi bien aux entreprises qu'aux ménages, avec en particulier la poursuite de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés, pour atteindre le taux de 25 % en 2022, soit la moyenne des pays de l'Union européenne, ou encore

la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation qui concernera l'ensemble des ménages, à l'exception des résidences secondaires.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 a fixé pour objectif à moyen terme (OMT) un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel. Face aux mesures d'urgence adoptées, le rythme d'ajustement a dû être temporairement amendé par rapport à la trajectoire inscrite en LPFP. Cette adaptation est indispensable pour générer des effets positifs à moyen terme sur le potentiel d'activité et la soutenabilité des finances publiques. Elle reste par ailleurs mesurée : l'ajustement structurel restera strictement positif en 2019 et 2020, à 0,1 point de PIB, et remontera à 0,3 point de PIB dès 2021.

Après s'être stabilisé en 2018 pour la première fois depuis 2007, le ratio de dette publique augmenterait légèrement en 2019 sous l'effet de facteurs exceptionnels, puis diminuerait ensuite sur le reste du quinquennat. La transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales porterait le ratio de dette à 98,9 % du PIB en 2019, sous l'effet du double coût l'année de transition, puis celui-ci diminuerait jusqu'à 2022, année où il s'établirait à 96,8 %. Ainsi, sur le quinquennat, la dette baisserait de près de 2 points de PIB.

TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public et analyse structurelle						
Solde public	**-2,8**	**-2,5**	**-3,1**	**-2,0**	**-1,6**	**-1,2**
Ajustement nominal	*0,8*	*0,2*	*-0,6*	*1,1*	*0,4*	*0,4*
Solde conjoncturel	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	-0,2	-1,0	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,4	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3
Ajustement structurel	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,3*	*0,3*
Principaux agrégats						
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	**55,0**	**54,4**	**54,0***	**53,5***	**53,0***	**52,3***
Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)	*2,4*	*1,3*	*1,9**	*1,7**	*1,7*	*1,9*
Evolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %)	*1,4*	*-0,3*	*0,8**	*0,7**	*0,3*	*0,1*
Ratio de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)	**45,2**	**45,0**	**44,0***	**44,4***	**44,2***	**44,0***
Dette publique						
Dette publique	**98,4**	**98,4**	**98,9**	**98,7**	**98,1**	**96,8**
dont hors soutien financier à la zone euro	95,5	95,6	96,2	96,1	95,5	94,3

**** En 2019 et 2020** respectivement, en neutralisant l'impact en dépenses et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 4,6 Md€ puis 1,5 Md€ en incrément, le ratio de dépense publique atteindrait respectivement **53,8 et 53,3 points de PIB** tandis que le ratio de prélèvements obligatoires serait de **43,8 et 44,1 points du PIB**. Ces deux ratios seraient ainsi plus bas d'environ 0,2 point jusqu'en 2022.*
De même, la croissance de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt, serait respectivement de 0,4 % et 0,6 % en 2019 et 2020 (1,6 % les deux années en valeur).

ENCADRÉ 4 – RETOUR SUR LES MESURES D'URGENCE ECONOMIQUES ET SOCIALES

Pour répondre à l'urgence économique et sociale dans notre pays, le Président de la République a annoncé, le 10 décembre 2018, une série de mesures :

- L'annulation de la hausse des taxes sur le carburant ;
- Une augmentation de 100 € par mois du revenu des ménages rémunérés au niveau du SMIC, grâce à la revalorisation de 90 € du montant maximal de la bonification de la prime d'activité : en prenant en compte la hausse réglementaire du SMIC au 1er janvier 2019, cette revalorisation exceptionnelle permet aux bénéficiaires de la prime d'activité rémunérés au SMIC de bénéficier d'une hausse de 100 € de leur revenu mensuel disponible dès 2019.

Ces deux mesures ont été votées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité ayant fait l'objet d'une mise en œuvre par décret du 21 décembre 2018. Trois autres mesures d'urgence, définies ci-après, ont été actées par la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, adoptée le 24 décembre 2018 :

- Permettre à tous les salariés et à tous les fonctionnaires qui réalisent des heures supplémentaires de ne plus payer de cotisations sociales ni d'impôt sur le revenu sur la rémunération de ces heures, dans la limite de 5 000 € nets imposables par an, dès le 1er janvier 2019. Pour les salariés réalisant des heures supplémentaires et rémunérés 1500 € nets mensuels, le gain s'élèvera à 455 € par an (pour un nombre d'heures supplémentaires effectuées égal à la moyenne observée sur les données 2015).
- Permettre aux entreprises de verser pour les salariés rémunérés moins de trois fois le SMIC (soit jusqu'à 3 600 € par mois), une prime exceptionnelle exonérée d'impôt sur le revenu, de cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle et de toutes autres cotisations et contributions dues. Cette mesure est limitée dans le temps, les entreprises ayant été tenues de verser la prime avant le 31 mars 2019.
- Annuler la hausse de 1,7 point de CSG pour les retraités dont les pensions sont inférieures à 2 000 € nets mensuels pour une personne seule (revenu fiscal de référence de 22 580 € pour une personne seule âgée de moins de 65 ans et sans autre source de revenus). Pour les 3,8 millions de foyers de retraités concernés (soit environ 5 millions de retraités), le taux de CSG revient à 6,6 % en 2019. Au total, près de 70 % des foyers fiscaux avec au moins un retraité sont désormais exonérés de la hausse de CSG.

Ces mesures représentent un coût de plus de 10 Md€ par rapport à la trajectoire présentée en octobre 2018. Dès le mois de décembre, le Gouvernement a souhaité compenser une partie de ce coût avec un ensemble de mesures représentant une amélioration de près de 4 Md€ des comptes publics. Ces mesures ont été inscrites en premier lieu dans le cadre de la loi de finances initiale avec un nouveau resserrement de la dépense fiscale sur les plus-values de cession intragroupe ; puis dans le cadre du projet de loi présenté le 6 mars par le Ministre de l'Economie et des Finances, portant *création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés* ; enfin, des économies seront réalisées sur le budget de l'État en gestion.

3.2 RETOUR SUR L'EXECUTION 2018

L'Insee a publié le 26 mars 2019 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2018, faisant état d'un déficit public à 2,5 % du PIB, après 2,8 % en 2017 et 3,5 % en 2016. Cette amélioration est permise par une progression des dépenses contenue (+1,3 % en valeur, hors crédits d'impôt) qui a permis d'améliorer le solde alors, qu'en même temps, les mesures fiscales inscrites dans les lois financières pour 2018 ont fait baisser le taux de prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises.

Le solde public s'est amélioré de ¼ de point du ratio rapporté au PIB, sous l'effet d'une légère dégradation du solde des administrations publiques centrales (État et ses opérateurs, -2,1 Md€), plus que compensée par une amélioration du solde des administrations de sécurité sociale (+5,4 Md€), et des administrations publiques locales (+0,7 Md€).

Exprimée en termes réels, la dépense publique a diminué de 0,3 %. La bonne exécution de la dépense de l'État et le faible dynamisme des dépenses sociales et de la dépense locale ont permis de contenir la progression de la dépense publique et de faire baisser sa part dans le PIB de 55,0 % en 2017 à 54,4 % (hors crédits d'impôt). Enfin, le taux de croissance de la dépense s'est avéré plus faible qu'anticipé au moment du projet de loi de finances pour 2019, quand la croissance de la dépense publique attendue était de 1,6 % en valeur, ce qui s'explique par la meilleure exécution de la norme pilotable sur le champ de l'État (-1,4 Md€ par rapport à la LFI pour 2018) et par le ralentissement des dépenses sociales.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 45,0 % du PIB, après 45,2 % en 2017. Cette baisse des prélèvements obligatoires est due aux mesures nouvelles qui diminuent le montant de ces derniers de 10 Md€. Cet effet a été partiellement compensé par le dynamisme des recettes qui ont progressé plus rapidement que l'activité (élasticité agrégée de 1,2), sous l'effet entre autres du dynamisme de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, porté par les revenus perçus en 2017, année de forte croissance pour notre économie.

3.3. ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

Le déficit public s'est réduit de 2,8 % en 2017 à 2,5 % du PIB en 2018. Cette évolution est le résultat d'un ajustement structurel de 0,2 point de PIB, porté par un effort structurel de même ampleur. L'effort en dépense a été positif (un peu plus de 0,4 point), en lien avec une croissance de la dépense publique de 1,3 % en valeur, hors crédits d'impôt, alors que la croissance potentielle nominale est estimée à 2,2 %[3]. Une partie de cet effort en dépense permet de gager les mesures de baisse des prélèvements obligatoires pour -0,2 point de PIB, la variation de la clé des crédits d'impôt étant quasi neutre sur la mesure de l'effort. Les évolutions non discrétionnaires des recettes seraient de résultante neutre sur l'ajustement structurel, la baisse du ratio de recettes hors prélèvements obligatoires étant plus que compensée par les effets d'élasticité des recettes fiscales, l'élasticité 2018 étant supérieure à l'unité (1,2). Enfin, la croissance supérieure à son potentiel (1,6 % contre 1,25 %) s'est traduite par une amélioration d'origine conjoncturelle du solde nominal (0,2 point) mais cette dernière serait intégralement compensée par l'impact sur l'évolution du solde des mesures exceptionnelles et temporaires, en dégradation de 0,2 point sous l'effet du contrecoup de la surtaxe d'IS perçue en 2017.

[3] Croissance de la dépense de 1,4 %, hors mesures exceptionnelles en dépense, avec notamment un impact un peu plus faible du contentieux 3 % dividendes en 2018 par rapport à 2017.

En 2019, **la dégradation du solde public de 0,6 point de PIB par rapport à 2018, à -3,1 % du PIB, serait uniquement due aux mesures exceptionnelles et temporaires (-0,7 point), compensées seulement en partie par les développements conjoncturels (+0,1 point) et l'amélioration du solde structurel (+0,1 point).** Les mesures exceptionnelles seraient portées par le double coût lié à la bascule du CICE pour -0,85 point et contrebalancé par la fin du paiement lié au contentieux 3 % dividendes pour +0,15 point. Hors effet de la bascule, le déficit public serait de 2,3 % du PIB en 2019. L'amélioration du solde conjoncturel résulterait d'une croissance de l'activité de 1,4 % en volume alors que la croissance potentielle serait de 1,25 %. L'ajustement structurel de 0,1 point de PIB potentiel serait porté par l'effort structurel qui s'établirait également à 0,1 point de PIB. La croissance de la dépense hors crédits d'impôts retraitée de France Compétences, accélèrerait entre 2018 et 2019 à 1,6 % en valeur[4], notamment sous l'effet de la revalorisation de la prime d'activité. Avec une croissance potentielle nominale de 2,5 %, l'effort en dépense atteindrait ainsi +0,3 point de PIB. En recettes, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (hors mesures exceptionnelles) limiteraient l'effort structurel de -0,3 point de PIB, une fois retraité de France Compétences, tandis que l'évolution de la clé de crédits d'impôt améliorerait l'effort de 0,1 point[5]. La composante non discrétionnaire serait globalement neutre sur l'ajustement structurel.

En 2020, **le solde public s'améliorerait de 1,1 point, à -2,0 % du PIB, en raison du contrecoup de la bascule du CICE en baisse de cotisations et des autres mesures exceptionnelles (+0,9 point) ainsi que d'une poursuite de l'amélioration conjoncturelle (+0,1 point) et structurelle (+ 0,1 point également).** L'ajustement structurel serait porté par un effort en dépense de 0,4 point (retraité de France Compétences), la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt étant de 1,6 % en valeur[6] avec une croissance potentielle qui atteindrait 2,5 % en valeur. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires hors mesures exceptionnelles pèseraient pour environ - 0,5 point de PIB sur l'effort (retraité de France Compétences) mais, mesurées au sens de l'effet sur le solde, - 0,2 point seulement, la correction des crédits d'impôt améliorant l'effort pour + 0,3 point de PIB potentiel (cf. partie 9.2 annexe méthodologique sur l'effort structurel)[7]. Cet effort en dépense serait néanmoins amoindri par les effets de la baisse des recettes hors prélèvements obligatoires sur la composante non discrétionnaire (- 0,1 point).

Sur la période 2021-2022, la trajectoire d'ajustement structurel serait rehaussée par rapport à 2019 et 2020, à + 0,3 point de PIB par an. Le solde nominal s'améliorerait de 0,8 point de PIB entre 2020 et 2022, dont +0,7 point dû à l'amélioration du solde structurel et +0,1 point à l'amélioration du solde conjoncturel. Le solde structurel atteindrait alors - 1,3 % du PIB potentiel en 2022. Sur cette période, la croissance de l'activité en volume serait stable à 1,4 % et la croissance potentielle accélérerait légèrement à partir de 2021 pour atteindre 1,35 % en 2022. La croissance moyenne de la dépense en volume serait de 0,2 % entre 2021 et 2022, soit un effort en dépense moyen de 0,6 point de PIB. Cet effort en dépense permettrait de poursuivre l'allègement des prélèvements obligatoires (en lien avec la trajectoire de baisse du taux d'IS à 25% à horizon 2022 et la suppression de la taxe d'habitation hors résidences principales), qui viendrait limiter l'amélioration de l'ajustement structurel.

[4] 1,9% hors mesures exceptionnelles.
[5] Du fait du passage de 7 % à 6 % du taux du CICE au titre des rémunérations versées en 2018.
[6] 1,7 % hors mesures exceptionnelles.
[7] Conventionnellement, les mesures exceptionnelles et temporaires en dépense sont retraitées côté effort en dépense, tandis que les one-offs en recettes sont retraités côté effort en recettes au sens des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. Toutefois, avec la transformation du CICE, l'incidence de la mesure classée en one-off en recettes est à la fois visible sur les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et sur la clé en crédits d'impôt. Il convient donc de considérer la somme de l'effort en recettes et de l'effort en clé de crédits d'impôt.

TABLEAU 3 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL ET DECOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en % du PIB)	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public (1)	**-2,5**	**-3,1**	**-2,0**	**-1,6**	**-1,2**
Ajustement nominal	0,2	-0,6	1,1	0,4	0,4
Solde conjoncturel (2)	**-0,2**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,1**
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	**-0,2**	**-1,0**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**
Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1) - (2) - (3)	**-2,1**	**-2,1**	**-1,9**	**-1,6**	**-1,3**
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3
Effort structurel	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	*-0,2*	*-0,1**	*-0,4**	*-0,2*	*-0,2*
Effort en dépense	*0,4*	*0,1**	*0,3**	*0,5*	*0,6*
Clé en crédits d'impôt	*0,0*	*0,1*	*0,3*	*-0,1*	*-0,1*
Composante non discrétionnaire	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0

* ***En 2019 et 2020*** *respectivement, en neutralisant l'impact en dépense et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 4,6 Md€ puis 1,5 Md€ en incrément,* ***l'effort en dépense*** *atteindrait respectivement* ***0,3 et 0,4 point de PIB potentiel*** *tandis que la contribution* ***des mesures nouvelles en recettes*** *à l'effort structurel serait de* ***- 0,3 et - 0,5 point de PIB potentiel****.*

ENCADRE 5 – LES MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES PRISES EN COMPTE DANS L'EVALUATION DU SOLDE STRUCTUREL DE LA FRANCE

Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la France s'est dotée d'une gouvernance des finances publiques fondée sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, ainsi que des mesures exceptionnelles et temporaires ou *one-offs*. Cette gouvernance permet d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage des finances publiques par le solde nominal.

En réponse à la demande du Haut Conseil des Finances publiques, depuis la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, le rapport qui est annexé aux lois de programmation des finances publiques présente la doctrine du Gouvernement en matière de mesures exceptionnelles et temporaires et propose un ensemble de critères encadrant la notion des *one-offs*. C'est en particulier le cas de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En recettes, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires, dont le moment d'enregistrement en comptabilité nationale n'est pas prévisible car dépendant notamment du rythme et du sens des décisions finales de justice[8], ont été classés en *one-offs*. Dans les contentieux actuellement identifiés, il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers, des remboursements au titre du contentieux de Ruyter[9], Stéria[10], Messer[11], Précompte ainsi que du contentieux 3 % dividendes (qui est comptabilisé depuis le compte provisoire 2017 de l'Insee, publié en mars 2018, en dépense et non en moindres recettes). Les mesures exceptionnelles et temporaires comprennent aussi la surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés en 2017, car c'est un événement imprévu au moment de la LPFP, en lien avec un contentieux et ayant un impact significatif sur le solde une année et sans impact pérenne. Enfin, en 2019, les mesures nouvelles en recettes ont été retraitées du double coût lié à la bascule du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales, traité en mesure exceptionnelle et temporaire.

En dépense, les intérêts liés aux contentieux sont également comptabilisés comme des mesures exceptionnelles et temporaires. D'autre part, est comptabilisé en *one-off* le changement de temporalité de l'enregistrement des cessions de licence hertziennes, de manière similaire à l'enregistrement du budget rectificatif n°6 de l'Union européennes en mesure exceptionnelle en 2015 à la suite d'un changement important dans les règles comptables d'enregistrement. En effet, les cessions du spectre hertzien sont depuis le printemps 2018 lissées s'agissant de l'impact sur le solde public, contre un enregistrement au gré des libérations de fréquences en vigueur au moment de l'établissement de la programmation.

[8] En comptabilité nationale, sauf cas particuliers, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (c.-à-d. selon le Système européen des comptes de 2010 « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation » §1.101). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive – qui correspond à l'obligation de payer – est rendue. Au contraire, l'enregistrement dans la comptabilité budgétaire de l'État se fonde sur les encaissements et les décaissements qui peuvent intervenir, suivant les cas, avant ou après les décisions définitives.

[9] Contentieux lié aux prélèvements sociaux français au regard du droit de l'Union européenne.

[10] Contentieux relatif aux dividendes reçus de filiales européennes.

[11] Dans ses conclusions du 25 juillet 2018, la CJUE a considéré que la CSPE (contribution au service public de l'électricité), dans sa version d'avant 2016, ne devait pas avoir des finalités de cohésion territoriale et sociale et des finalités administratives.

TABLEAU 4 : MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES EXCLUES DU SOLDE STRUCTUREL (EN COMPTABILITE NATIONALE)

(En Md€)	2018	2019	2020	2021	2022
Mesures en recettes (1)	**-0,4**	**-21,7**	**-1,9**	**-1,0**	**-1,0**
Contentieux OPCVM	-0,3	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6
Contentieux De Ruyter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contentieux Stéria	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Surtaxe d'IS en lien avec le contentieux 3% dividendes	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contentieux Précompte	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Contentieux retenue à la source	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Contentieux CVAE	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Contentieux Messer	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Conventions Judiciaires d'Intérêt Public	0,3				
Double coût bascule CICE (*)		-20,1			
Double coût bascule CITS (*)		-0,5			
Double coût bascule CI apprentissage (*)		-0,2			
Double coût bascule CITE (*)			-0,8		
Mesures en dépenses (2)	**5,3**	**1,6**	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Contentieux 3% dividendes	3,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Changement d'enregistrement des cessions de licences hertziennes	1,0	1,1			
Intérêts des contentieux	0,6	0,2	0,3	0,3	0,3
Effet total sur le solde (1) - (2)	**-5,6**	**-23,3**	**-2,1**	**-1,3**	**-1,3**

Note : l'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. Ainsi, les chiffres affichés sont susceptibles d'être modifiés avec les décisions de justice définitives.
(*) Ces mesures exceptionnelles sont des dépenses au sens du SEC 2010 mais sont comptées en moindres recettes dans la décomposition structurelle du déficit. La clé de crédits d'impôt permet de rester cohérent avec les règles du SEC 2010, cf. Annexe méthodologique.

3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS

Après un déficit à 2,5 % du PIB en 2018, l'effort de maîtrise de la dépense publique se poursuivra de 2019 à 2022. Il sera porté par l'ensemble des administrations publiques : l'État à travers la maîtrise de ses dépenses sous norme ; les administrations publiques locales, lesquelles continueront d'effectuer un important effort de modération de leur dépenses de fonctionnement comme prévu en LPFP suite à la contractualisation (*cf. partie 6.1.3 - La rationalisation des dépenses locales*). Les administrations de sécurité sociale participeront également à la modération des dépenses, notamment par le biais de la tenue d'un Ondam qui redescendra à 2,3 % par an de 2020 à 2022. Cet effort de redressement des finances publiques permettrait de réduire le ratio de dépenses publiques de 2,7 points de PIB entre 2017 et 2022 (2,9 points une fois retraité de l'intégration de France Compétences).

Le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 1,1 point entre 2017 et 2022, pour atteindre 44,0 % du PIB en 2022 (1,4 point retraité de France Compétences). La poursuite de la baisse du ratio de prélèvements obligatoires, après les fortes baisses en 2018 pour les entreprises et les ménages, est notamment marquée par la transformation du CICE en 2019 en un allègement pérenne de cotisations, qui cible davantage les bas salaires, par la poursuite de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés jusqu'à 25% en 2022, en ligne avec la moyenne des pays de l'Union Européenne et par la poursuite du dégrèvement de taxe d'habitation.

Couplés avec la baisse du ratio de dépense, ces objectifs permettraient d'atteindre un déficit nominal à 1,2 % du PIB à l'horizon 2022. Le solde de l'État serait heurté par la transformation du CICE qui occasionne un double coût porté par le solde de l'État en 2019[12], et par la matérialisation via un transfert entre l'État et les Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC) de la reprise de dette de SNCF Réseau en 2020 et 2022. Hors ces effets exceptionnels, le solde de l'ensemble des sous-secteurs s'améliorerait continûment sur la période.

TABLEAU 5 : CAPACITE (+) / BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES[13]

(% du PIB)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public au sens de Maastricht	**-2,8**	**-2,5**	**-3,1**	**-2,0**	**-1,6**	**-1,2**
dont solde primaire	*-1,0*	*-0,8*	*-1,5*	*-0,5*	*-0,1*	*0,4*
État	-2,9	-3,0	-3,6	-4,0*	-3,1	-3,5*
Organismes divers d'administrations centrales	-0,2	-0,1	-0,1	1,0*	0,0	0,4*
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,6
Administrations publiques de sécurité sociale	0,2	0,5	0,5	0,8	1,0	1,2

Notes : en 2020 et 2022, la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État pour respectivement 25 Md€ et 10 Md€, dégrade le solde de l'État d'autant en comptabilité nationale et améliore celui des ODAC. Hors cet élément, neutre entre APU, le solde de l'État atteindrait - 3,0 % en 2020 et - 3,1 % en 2022 et celui des ODAC - 0,1 % en 2020 et 0,0 % en 2022.

[12] Les ASSO sont compensées du coût du nouvel allègement via un transfert de TVA d'environ 24 Md€ en 2019. L'État supporte donc en 2019 le coût de la créance de CICE au titre de 2018 et des années antérieures ainsi que le coût de transfert de fiscalité aux ASSO.

[13] La répartition par sous-secteurs de l'effort à partir de 2020 est conventionnelle.

3.5 ÉVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

3.5.1 Les dépenses des administrations publiques

La dépense de l'ensemble des administrations publiques a évolué de 1,3% en valeur en 2018, soit un net ralentissement par rapport à la progression de 2,4% enregistrée en 2017, et un recul de -0,3 % en volume, une première depuis plusieurs décennies. En prolongeant sur l'horizon de la prévision, les efforts de maîtrise de la dépense se traduiraient par une évolution en volume de +0,2 % sur la période 2018-2022 (retraité de France Compétences, cf. graphique), à comparer à une évolution moyenne de +1,2 % enregistrée sur la période 2008-2017.

La croissance de la dépense publique en valeur et hors crédits d'impôt, s'est établie à 1,3 % en 2018, après 2,4 % en 2017. Cette décélération provient essentiellement du ralentissement de la croissance des dépenses de l'État. La maîtrise des rémunérations, ainsi que les mesures d'économies ciblées, sur les contrats aidés et dans le secteur du logement notamment, ont permis de contenir les dépenses de l'État à +0,5 % à champ constant (cf. tableau 6). Comptablement, le ralentissement de la dépense de l'État en comptabilité nationale est également à relier au contrecoup de la recapitalisation d'AREVA enregistrée en dépense en 2017 pour 4,5 Md€ et, dans une moindre mesure, à un montant moindre de remboursements du contentieux 3% dividendes (3,7 Md€ contre 4,7 Md€ en 2017). La dépense locale a été dynamique (+2,4 % hors transferts) en raison de l'évolution de l'investissement, conformément au cycle électoral, mais reste contenue, sous les effets de la contractualisation sur le fonctionnement. Les dépenses des administrations de Sécurité sociale ont légèrement ralenti, sous l'effet des dépenses de masse salariale après les mesures indiciaires de 2017, et d'un Ondam contenu en deçà de 2,3 %.

En 2019, la croissance de la dépense en valeur hors crédits d'impôt accélèrerait légèrement pour s'établir à 1,6 %, en retirant la dépense de périmètre au titre de France Compétence (4,6 Md€), établissement créé en 2019 et intégré au champ des administrations publiques (APU)**.** La croissance des dépenses de l'État resterait modérée (+1,0 %), en raison de la poursuite des économies engendrées par les réformes (secteur du logement, contrats aidés) et d'un objectif d'économies de 1,5 M€ pour contribuer au financement des mesures d'urgence économiques et sociales, qui permettraient de contenir le facteur de ressaut lié à l'augmentation de la prime d'activité votée en loi de finances initiale. La dépense locale accélèrerait légèrement en cette dernière année du cycle électoral communal (+2,7%, soit +0,2 pt par rapport à 2018), mouvement porté essentiellement par un retour du fonctionnement sur un rythme de 1,2%, conforme à la contractualisation, partiellement compensé par une légère décélération des investissements locaux. La dépense des administrations de sécurité sociale accélèrerait légèrement, mais serait contenue, en raison de la revalorisation maitrisée des pensions et prestations sociales à +0,3 % mais également de la diminution des dépenses de l'Unédic, en lien avec la conjoncture et la réforme du régime d'assurance-chômage conformément au document de cadrage.

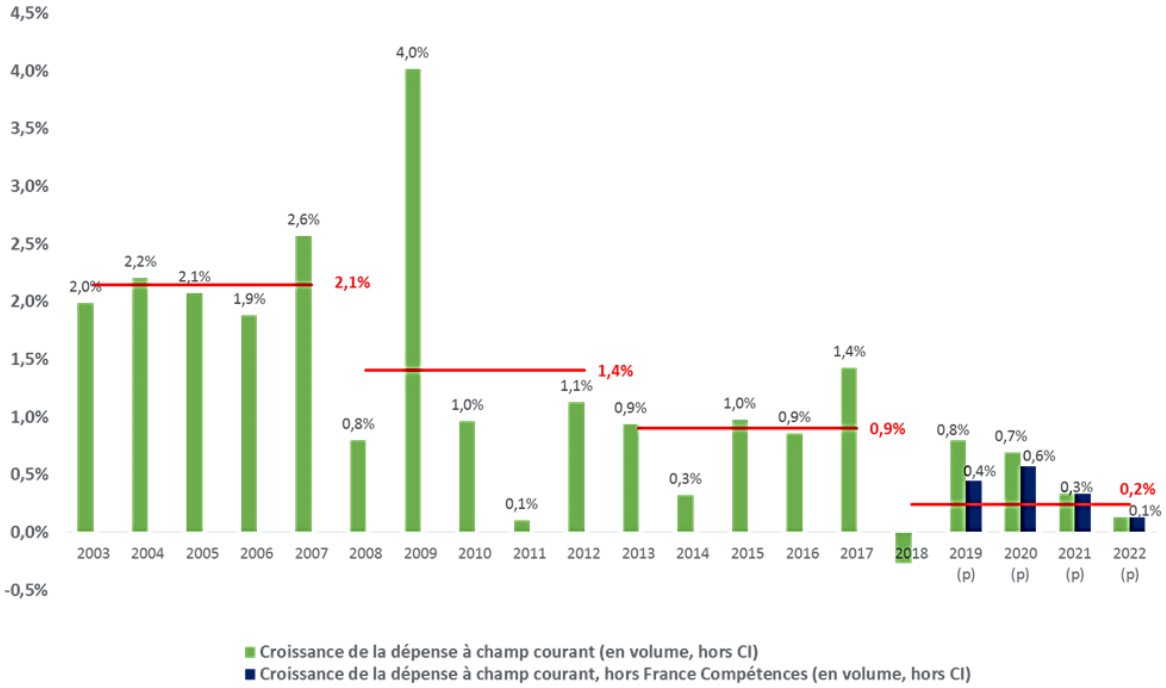
La part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, passerait ainsi de 54,4 % du PIB en 2018 à 54,0 % en 2019 (53,8 % hors France Compétences). La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense en 2020 portée par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques permettrait d'atteindre une part de 53,5 % du PIB (53,3 % hors France Compétences). Entre 2018 et 2022, le taux moyen de croissance en volume de la dépense publique serait de 0,2 %, ce qui permettrait de réduire le ratio de dépense de 2,9 points de PIB sur l'ensemble du quinquennat (le ratio serait de 52,3 % du PIB en 2022, 52,1 % hors France Compétences).

TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DE LA DEPENSE, PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

en valeur, hors crédits d'impôt et hors transferts*	2018	2019	2020
Administrations publiques, retraité de France Compétences	*1,3 %*	*1,6 %*	*1,6 %*
Administrations publiques, à champ constant et hors contentieux 3% dividendes	1,4 %	1,8 %	1,6 %
État	0,5 %	1,0 %	1,9 %
Organismes divers d'administration centrale	0,2 %	1,8 %	2,2 %
Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris)	2,4 %	2,7 %	0,9 %
Administrations de sécurité sociale	1,7 %	2,0 %	1,6 %

** Dépense en valeur, hors crédits d'impôt, et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques.*
Mesures retraitées :
- En 2018, les dépenses de l'État et des Odac sont corrigées pour tenir compte de la suppression du Fonds de solidarité, anciennement Odac, dont les dépenses et recettes sont transférées à l'État. A champ courant, la dépense des ODAC diminuerait de 3,4 % et celle de l'État augmenterait de 0,9 % (la suppression du Fonds de solidarité augmente la dépense de l'État de 2,5 Md€ et diminue la dépense des ODAC du même montant). D'autres mesures de périmètre sont retraitées, notamment la budgétisation du CITE qui occasionne un double coût l'année de transition en 2020.
- En 2018 et 2019, la dépense de l'Etat serait retraitée du remboursement du 3% dividendes (4,7 Md€ en 2017, 3,7 Md€ en 2018 puis 0,2 Md€ en 2019), qui conventionnellement a été enregistré en dépense par le comptable national alors que les autres contentieux le sont en moindres recettes.
- En 2019 et 2020, la dépense des ODAC et de l'ensemble des administrations publiques sont retraitées de la création de France Compétences. Ce retraitement concerne également les APUL en 2020, qui transfèrent une partie de leurs dépenses de formation à France Compétences. Cela représente 4,6 Md€ en 2019 et 1,5 Md€ en 2020 (net de la moindre dépense pour les régions).
- En 2020, la dépense des ODAC est également retraitée des dépenses d'intérêts liées à la reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau par l'État (0,8 Md€). La dépense de l'État est retraitée en symétrique de ce surcroît de dépenses d'intérêt. La reprise de dette elle-même étant automatiquement retraitée dans cette approche hors transferts consolidant.

EVOLUTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE HORS CREDITS D'IMPOT EN VOLUME DE 2003 A 2022



3.5.2 Les dépenses de l'État

Le Gouvernement reste déterminé à poursuivre le redressement des comptes publics par un effort ciblé sur la réduction des dépenses publiques, conformément à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022. À la suite des efforts importants entrepris ces dernières années et des résultats obtenus en 2018, la **maîtrise des dépenses de l'État va se poursuivre en 2019** et sur les exercices ultérieurs.

En 2018, la norme de dépenses pilotables comme l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) fixés en loi de finances initiale ont été tenus. Ainsi, sur le champ de la norme de dépenses pilotables, le montant des dépenses a été inférieur de 1,4 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cette bonne exécution a été partiellement compensée sur le champ de l'ODETE qui s'élève finalement à 425,3 Md€ contre 425,7 Md€ initialement prévu en loi de finances initiale. En effet, depuis la loi de finances initiale le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a enregistré une hausse de +0,4 Md€, tandis que la contribution d'équilibre du budget général au compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État a enregistré une hausse de +0,3 Md€. Enfin, une hausse des transferts vers les collectivités territoriales de +0,3 Md€ vient également compenser la bonne exécution de la norme pilotable, réduisant finalement à +0,4 Md€ la tenue de l'ODETE par rapport à la loi de finances initiale. La tenue de la norme pilotable et de l'ODETE contribue à l'amélioration du solde budgétaire de l'État en exécution par rapport à la loi de finances initiale (-76,1 Md€ contre -85,7 Md€).

Pour l'année 2019, dans l'objectif de contribuer au financement des mesures d'urgence économiques et sociales, le Gouvernement a annoncé la réalisation d'un montant d'économies de 1,5 Md€ sur la norme de dépense de l'État par rapport à la loi de finances initiale. L'atteinte de cet objectif sera facilité par l'exercice de sincérisation des 4 Md€ de crédits de la réserve de précaution réalisé en début d'année, qui a conduit à déplacer une partie de la réserve de précaution de dépenses

obligatoires vers des dépenses modulables de manière à en assurer le caractère mobilisable en cours d'année.

La mise en œuvre des réformes engagées en 2017 et 2018 se poursuivra en 2019 avec, en particulier :

- La poursuite de la transformation de la politique du logement (contemporanéisation de la base ressource des aides personnalisées au logement et la mesure de réduction des loyers de solidarité) ;
- La réforme de l'audiovisuel public ;
- La poursuite de la réduction du volume de contrats aidés et le déploiement du Fonds d'inclusion dans l'emploi qui regroupe, au niveau régional, les moyens d'intervention relatifs aux parcours emploi compétences (PEC) et à l'insertion par l'activité économique (IAE) ;
- La revalorisation maîtrisée de certaines prestations de l'Etat, notamment les pensions (revalorisation de 0,3 %)
- La simplification des aides aux entreprises.

Cette maîtrise des dépenses de l'État s'opérera, comme en 2018, en **garantissant le financement des priorités gouvernementales,** notamment :

- Le renforcement des moyens régaliens de l'État, avec une augmentation des moyens alloués aux armées et des créations d'emploi dans les secteurs de la sécurité et de la justice ;
- Le renforcement du pouvoir d'achat des ménages et la revalorisation du travail avec, notamment, l'augmentation de la prime d'activité ;
- L'accompagnement des ménages les plus modestes dans la transition écologique avec, notamment, la hausse du chèque énergie, dont le montant moyen a été porté à 200€ en 2019 pour 3,7 millions de ménages, et son extension pour toucher les 20% des ménages les plus modestes ;
- L'amélioration de la politique de lutte contre le chômage avec un renforcement des politiques actives de l'emploi, le déploiement du plan d'investissement dans les compétences, et des efforts en faveur de l'éducation ;
- Un accompagnement plus efficace des citoyens les plus fragiles organisé autour d'une politique de dépenses sociales ciblées et d'une stratégie de lutte contre la pauvreté visant à renforcer l'accompagnement vers l'emploi et l'accès des plus défavorisés aux biens et aux services essentiels ;
- L'accroissement de l'investissement public au sens large, avec le déploiement du Grand Plan d'Investissement.

Au-delà, la maîtrise de l'évolution de la dépense totale de l'Etat en 2019 serait accentuée par la diminution de la charge de la dette (*cf*. encadré 6).

Sur la période 2020-2022, la mise en œuvre de mesures d'économies et l'effort de maîtrise des dépenses de l'État seront prolongés. En 2020, la légère accélération observée sur la dépense de l'Etat serait à mettre sur le compte d'une progression marquée du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne – en progression de près de 1½ Md€ - ainsi qu'à une stabilisation de la charge de la dette en comptabilité nationale, après la baisse de 2½ Md€ attendue en 2019.

ENCADRE 6 – COUT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET

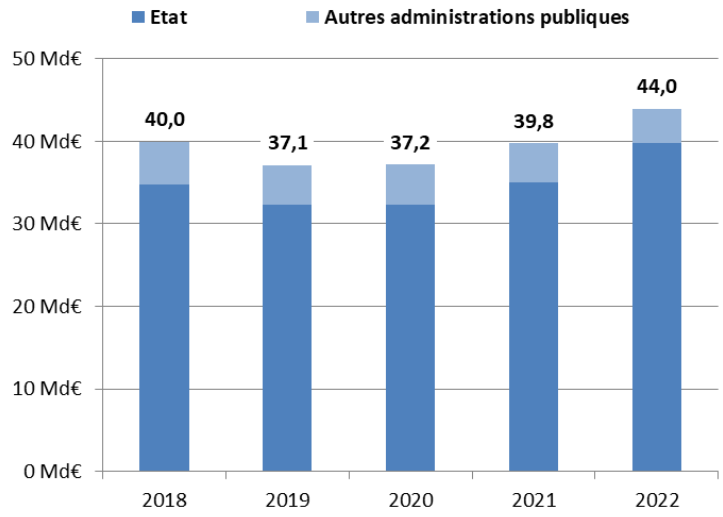
En 2018, la France a continué de bénéficier de conditions de financement favorables, grâce aux effets de la politique monétaire accommodante menée par la Banque centrale européenne (BCE) et au maintien de la confiance des investisseurs. Les taux à l'émission de dette négociable d'État sont ressortis en moyenne à -0,60 % pour les titres à court terme et à 0,53% pour les titres à plus d'un an.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette repose sur l'hypothèse de relèvement des taux directeurs de la BCE à partir de 2020, en cohérence avec les orientations avancées de politique monétaire (*forward guidance)* de la BCE et les autres paramètres macroéconomiques retenus dans le Programme de stabilité. Ainsi, les taux courts progresseraient dès cette année-là. De même, le raffermissement progressif des conditions macroéconomiques puis l'affaiblissement de l'effet modérateur de la politique d'achats d'actifs de la BCE sont de nature à provoquer une hausse des taux de moyen et long terme. Il est fait l'hypothèse d'une remontée du taux à 10 ans au rythme de 75 points de base par an.

Niveaux en fin d'année (hypothèses)	2019	2020	2021	2022
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,20 %	0,70 %	1,50 %	2,10 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	1,25 %	2,00 %	2,75 %	3,50 %

La dépense d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques diminuerait en 2019 et 2020, malgré la hausse de l'encours nominal de dette, sous l'effet du refinancement à taux bas depuis quelques années. En 2019, la diminution serait aussi à relier à un effet base 2018 porté par une charge d'indexation tirée à la hausse par l'inflation enregistrée en 2018. La dépense augmenterait ensuite, en conséquence de la remontée attendue des taux d'intérêt.

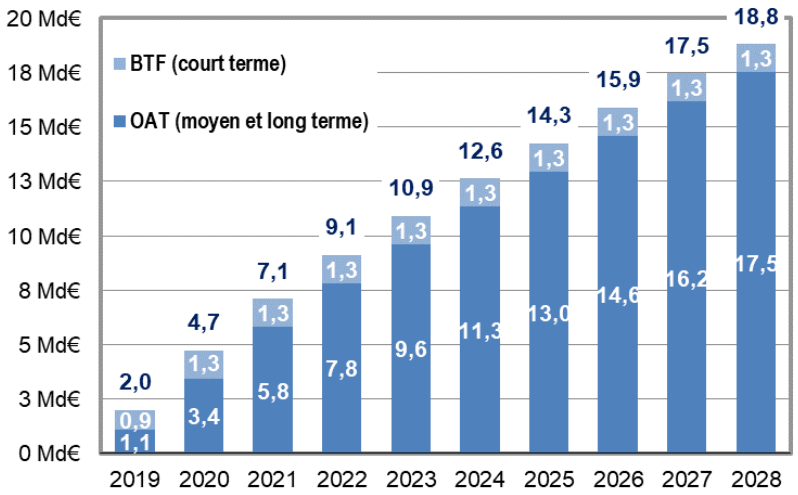
GRAPHIQUE 1 : DEPENSE D'INTERET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITE NATIONALE



Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du programme de

stabilité. L'effet sur la charge d'intérêts en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base sur l'ensemble des maturités par rapport au scénario de référence, sur l'ensemble de la courbe, dès le début de l'année 2019 et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette. Un tel choc, à titre illustratif, représenterait en moyenne l'équivalent de -0,1 point de PIB d'ajustement structurel annuel à partir de 2019.

GRAPHIQUE 2 : IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 1%
SUR LA CHARGE DE LA DETTE NEGOCIABLE DE L'ÉTAT



La charge de la dette est également sensible à l'inflation, en raison de la part d'obligations indexées sur l'inflation qui représente environ 13 % de l'encours de titres de la dette négociable d'État à plus d'un an. Ainsi, une variation de +/- 0,1% des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une variation de la charge d'intérêts d'environ +/-0,2 Md€.

Au-delà de ces effets directs, il faut enfin rappeler qu'une remontée des taux induite par une augmentation de la croissance serait, toutes choses égales par ailleurs, accompagnée parallèlement d'un accroissement des recettes publiques qui viendrait contrebalancer la hausse de la charge de la dette. Dans la mesure où l'effort structurel serait maintenu sur le reste de la dépense publique, l'effet d'un tel choc conjoncturel serait au total positif sur le solde public.

3.5.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

En 2018, les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont une majorité sont également « opérateurs de l'État »[14], ont diminué de 3,4 % par rapport à 2017. Cette évolution reflète principalement la suppression du Fonds de solidarité chômage (FSCH), pour -2,5 Md€, qui intègre le périmètre de l'État à compter de 2018. A périmètre constant, c'est-à-dire hors FSCH, les dépenses des ODAC diminuent légèrement (-0,3 %[15]), avec des mouvements hétérogènes selon les opérateurs :

- le Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) enregistre une forte baisse de ses dépenses (-0,6 Md€), contrecoup de l'augmentation des dépenses constatée en 2017, année marquée par d'importantes provisions sur différents dossiers ;
- les dépenses de certains grands projets d'infrastructures (Agence pour le financement des infrastructures de transport de France - AFITF, Tunnel Lyon-Turin - TELT, et la société du canal Seine Nord Europe - SCSNE) sont en hausse de +0,2 Md€ ;
- les décaissements effectués par les ODAC au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) 1 et 2 sont quasi stables par rapport à 2017.
- Enfin, l'intégration de SNCF Réseau dans le champ des ODAC depuis la notification d'octobre 2018 rehausse conventionnellement la dépense de ce sous-secteur. En 2017 comme en 2018, le déficit de SNCF Réseau tel que calculé en comptabilité nationale s'est élevé à 2,5 Md€, enregistré intégralement en dépense.

La maîtrise de la dépense des ODAC passe notamment par un contrôle accru sur leurs ressources, au moyen de diminutions régulières du plafond des taxes affectées (-0,9 Md€ hors Fonds de solidarité chômage) et par l'interdiction du recours à l'endettement de plus de douze mois auprès d'un établissement de crédit, conformément aux dispositions de la LPFP 2018-2022. Enfin, les dépenses du PIA, exécutées par des opérateurs, font l'objet d'un suivi centralisé par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), rattaché au Premier ministre, qui exerce en outre un suivi transverse de toutes les actions constitutives du Grand Plan d'Investissement. Enfin, la dépense retracée au titre de SNCF Réseau a vocation à s'inscrire sur une trajectoire baissière conformément à l'effort de rationalisation engagé par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire devant permettre l'équilibre économique du groupe public à la fin du quinquennat.

En 2019, les dépenses des ODAC accélèreraient à 9,6% sous l'effet de la création du nouvel établissement public France compétences ; hors France Compétences, l'augmentation des dépenses des ODAC serait contenue à +1,8 %[16] à champ constant. Celle-ci reflète principalement la hausse des dépenses d'intervention au titre des grands projets d'infrastructures, notamment financés par

[14] Le champ des opérateurs de l'État et celui des ODAC ne sont pas exactement superposables : les premiers correspondent à une logique budgétaire, tandis que les seconds, listés chaque année par l'Insee, répondent à des critères de comptabilité nationale. Ainsi, environ deux-tiers de la dépense des ODAC est réalisée par des établissements également opérateurs de l'État et symétriquement, environ trois-cinquièmes de la dépense des opérateurs de l'État est réalisée par des ODAC.

[15] Les dépenses des ODAC incluent ici les transferts versés aux autres sous-secteurs des administrations publiques, contrairement au tableau 6.

[16] Les dépenses des ODAC incluent ici les transferts versés aux autres sous-secteurs des administrations publiques, contrairement au tableau 6.

l'AFITF, ainsi que le lancement des programmes « Initiatives copropriétés » et « Habiter Mieux » de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH).

La croissance de la dépense des ODAC ralentirait légèrement en 2020 (+1,3 %, hors France Compétences).

3.5.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2018, les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) ont connu une évolution de + 1,9 % après + 2,0 % en 2017. A périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant principalement l'effet du transfert en 2017 de l'État vers les ASSO du financement des Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT), les dépenses ont légèrement accéléré (+ 1,9 % après + 1,7 %), sous l'effet d'une accélération des prestations, en partie contrebalancée par un ralentissement des charges de personnel.

Les prestations ont nettement accéléré (+2,2 % après +1,7 %), essentiellement sous l'effet de la reprise des dépenses de vieillesse (+ 2,7 % après + 1,7 %). Ces dernières ont en effet subi un double effet prix et volume. D'une part, l'effet prix, qui contribue pour 0,4 point à la hausse globale, est lié à la reprise de l'inflation en 2017, la revalorisation des prestations de retraite de base d'octobre 2017 jouant en année pleine en 2018. D'autre part, en termes de volume, les départs à la retraite ont retrouvé leur rythme de croisière après une année 2017 marquant la fin de la montée en charge des réformes de 2010.

En parallèle, en raison du décalage des mesures « Parcours professionnels, carrière et rémunération » de 2018 à 2019, de la fin de l'effet des mesures indiciaires de 2016-2017 et d'une politique de maîtrise de la dépense, la masse salariale des administrations de sécurité sociale a nettement ralenti (+0,6 % après +2,4 %).

Enfin, l'Ondam, voté à 195,4 Md€ pour 2018, a été respecté, les dépenses de santé ayant moins augmenté grâce à la bonne gestion du Gouvernement, rendant même possible le redéploiement de 300 M€ pour l'hôpital.

En 2019, les dépenses des administrations de sécurité sociale connaitraient une dynamique comparable à celle de 2018, à + 2,0 % après +1,9 %.

La croissance des prestations serait inchangée à +2,2%. Les prestations vieillesse ralentiraient légèrement (+ 2,6 % après + 2,7 %). L'effet prix serait à peu près identique à celui de 2018 : la revalorisation maîtrisée des pensions de base à + 0,3 % permettrait de le réduire mais, en sens opposé, la nouvelle hausse de l'inflation entrainerait une hausse de la revalorisation des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO, en dépit de leur sous-indexation (inflation hors tabac moins un point), qui ne prendra fin qu'en novembre 2019. En revanche, les volumes d'entrée en retraite ralentiraient légèrement, sous l'effet de l'entrée en vigueur des coefficients de solidarité et des coefficients majorants prévus par l'accord d'octobre 2015 sur l'AGIRC-ARRCO.

Les dépenses d'assurance maladie seraient en accélération modérée en lien avec l'Ondam, porté exceptionnellement en 2019 à +2,5%, afin de prendre en compte les investissements nécessaires à la stratégie de transformation du système de santé.

S'agissant des dépenses de chômage, comme l'a prévu la loi du 5 septembre 2018 pour la Liberté de choisir son avenir professionnel, des négociations ont été menées par les partenaires sociaux en vue de faire évoluer les règles d'indemnisation. Elles se sont achevées en février 2019 sans qu'un accord ait été trouvé ; aussi, le Gouvernement s'apprête à prendre ses responsabilités. Le document de cadrage en vue de la négociation explicitait les objectifs de la réforme : améliorer le mode de calcul des allocations pour mettre un terme aux incitations à fractionner les contrats, moduler l'indemnisation en fonction de certaines caractéristiques pour tenir compte des capacités de chacun à retrouver un emploi, élargir les conditions d'indemnisation aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants (universalisation de l'assurance chômage) ; inciter les entreprises à limiter les ruptures successives de contrats de travail. La mise en œuvre des nouvelles règles d'indemnisation participera au désendettement du régime, le document de cadrage estimant les économies. Les économies dégagées en 2019, 2020 et 2021 entre 1 et 1,3Md€ en moyenne par an. La prévision de finances publiques ici présentée se base sur ces quantums, tout en intégrant le fait que les effets en 2019 pourraient être moindres du fait d'une mise en œuvre progressive.

En 2020, les dépenses des administrations de sécurité sociale ralentiraient, à + 1,5 % après + 2,0 %. Ce ralentissement, à relier à celui des prestations, tiendrait à un quantum d'économies proche de celui de 2019. La montée en charge des coefficients majorants Agirc-Arrco contribuerait aussi au ralentissement de la dépense, ainsi que la poursuite de la baisse des dépenses d'assurance chômage en lien avec la conjoncture et avec la montée en charge de la réforme du régime.

Sur la période 2020-2022, l'effort de maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale sera prolongé.

3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales

En 2018, la dépense locale (y compris transferts) a progressé de 2,4 %, après 2,2 % en 2017. Ce dynamisme est le fait d'une accélération de l'investissement local[17], à deux années des prochaines élections municipales (+6,4% pour les seules collectivités locales afin de neutraliser le comportement spécifique de la Société du Grand Paris - SGP). Dans le même temps, la contractualisation a produit ses effets avec une progression de la dépense de fonctionnement de 0,8 % seulement (au sens de la Comptabilité nationale), sous l'effet notamment des mesures transversales de maîtrise de la masse salariale, soit en deçà de la croissance moyenne de 1,2 % en valeur attendue sur la période 2018-2020 couverte par la démarche de contractualisation pour 322 collectivités. Enfin, les dépenses de la SGP ont continué de monter en charge.

La dépense locale s'inscrirait en légère accélération en 2019, à +2,6 % (à champ courant). Cette accélération résulterait d'un retour des dépenses de fonctionnement des collectivités locales sur l'objectif d'évolution fixé à 1,2 % en loi de programmation des finances publiques, après l'année 2018 où l'évolution a même été inférieure à cette cible. Dans le détail, les dépenses de personnel seraient soutenues par la reprise des mesures relatives au protocole « Parcours professionnels, carrière et rémunération » tandis que serait observée une moindre décrue des effectifs sous contrat aidé. Les consommations intermédiaires seraient maîtrisées dans un contexte de ralentissement des prix.

[17] Au sens de la formation brute de capital fixe, des subventions d'équipement, et enfin des acquisitions de terrains.

L'investissement des collectivités locales progresserait de 4,9 % en 2019, soit un rythme inférieur à celui observé en 2018 en cohérence avec le cycle électoral précédent, auquel s'ajoutent des opérations de cessions exceptionnelles en 2019. Les dépenses de la SGP continueraient de monter en charge.

La croissance de la dépense locale afficherait un net ralentissement en 2020, sous l'effet du cycle électoral communal. Les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient de seulement 0,4 % en 2020. Outre le recul attendu des investissements, chiffré à -3,6 %, les collectivités locales poursuivraient leurs efforts sur les effectifs et les charges de fonctionnement, ce qui leur permettrait de respecter l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de la LPFP (1,2%). Au-delà, la trajectoire intègre une poursuite du respect de cette cible sur le fonctionnement, et un profil de l'investissement conforme aux cycles électoraux passés.

3.6 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.6.1 Les recettes des administrations publiques

Le taux de prélèvements obligatoires a légèrement diminué en 2018, pour s'établir à 45,0 % du PIB (après 45,2 % en 2017), les mesures de baisse de la fiscalité faisant plus que compenser la progression des prélèvements spontanément plus rapide que l'activité (élasticité de 1,2). La baisse s'accentuerait nettement en 2019 avec un point bas à 44,0 % du PIB, conséquence de la transformation du CICE en baisse de cotisations et des mesures annoncées en décembre notamment. L'année 2020 donnerait lieu à un léger rebond à 44,4 %, résultant de l'atténuation des effets transitoires de la bascule CICE[18]. La prévision intègre les mesures votées ou annoncées par le Gouvernement, ainsi que le profil temporel usuel des taux des impôts des collectivités locales en lien avec le cycle électoral, et les remboursements liés aux contentieux fiscaux.

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 1,0 point à 44,0 % du PIB (43,8 % hors mesures de périmètre France Compétences). Les mesures nouvelles réduiraient de l'ordre de 29 Md€ les prélèvements obligatoires (hors impact de la création de France Compétences, cf. tableau 7) et expliqueraient entièrement la baisse du taux, l'évolution spontanée étant en ligne avec celle de l'activité (élasticité unitaire). Neutralisée de l'effet transitoire de la transformation du CICE en baisse de cotisations – qui explique les deux tiers du total – la baisse reste importante et concentrée sur les ménages. Elle s'explique par l'exonération sociale et fiscale des heures supplémentaires dès janvier 2019, ainsi que par l'allégement de la CSG pour les retraités modestes portés par la loi MUES, par la deuxième étape du dégrèvement de la taxe d'habitation ou encore par les effets en année pleine de la suppression totale des cotisations salariales chômage au 1er octobre 2018. Côté entreprises, outre la transformation du CICE, les mesures nouvelles intègrent la création de la taxe sur les services numériques et le décalage de la baisse du taux d'IS pour les entreprises réalisant plus de 250 M€ de chiffre d'affaires, comme inscrit dans le projet de loi déposé le 6 mars 2019. Par ailleurs, après trois années de dynamisme très marqué, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires rejoindrait celle de l'activité. Enfin, 2019 serait marquée par la mise en œuvre du

[18] Les crédits d'impôts sont enregistrés selon les concepts de la comptabilité budgétaire : ils viennent en diminution des impôts à la hauteur de leur décaissement. La comptabilité nationale s'écarte de ce traitement et retient, pour les crédits d'impôts restituables ou reportables, l'enregistrement des créances déclarées à l'administration. On obtient ainsi une diminution moins marquée (de l'ordre de 10 Md€) sur la période 2018-2020.

prélèvement à la source, qui permettrait pour tous les Français d'avoir une charge fiscale plus en ligne avec leurs revenus contemporains.

En 2020, le taux de prélèvements obligatoires remonterait légèrement à 44,4 % du PIB (44,1 % hors mesures de périmètre France Compétences)**.** De nouveau, l'évolution spontanée suivrait celle de l'activité. Par conséquent, la variation du taux de prélèvements obligatoires est uniquement le fait des mesures prévues par le gouvernement. Ces dernières contribueraient à abaisser les prélèvements de près de 3,1 Md€ pour les ménages et de 2,4 Md€ pour les entreprises. L'impact total des mesures nouvelles apparait toutefois comme haussier en raison du contrecoup temporaire de la transformation du CICE. En effet, si au sens du solde en comptabilité nationale, la transformation du CICE est intégralement visible l'année de la bascule en 2019, au sens des prélèvements obligatoires l'effet se voit transitoirement plus longtemps, au fur et à mesure de la restitution du stock de créances encore à l'actif des entreprises. Ainsi, après un effet baissier de 20 Md€ en 2019, il ne serait, en comptabilité budgétaire, plus que de 7 Md€ en niveau en 2020. Au-delà de ces effets sur la mesure des prélèvements obligatoires et sans incidence sur le solde public, la poursuite des efforts de baisse de la fiscalité en direction des ménages serait opérée *via* la dernière tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation pour les 80 % des ménages les plus modestes, et, côté entreprises, *via* la poursuite de la baisse du taux d'IS.

Au-delà, la poursuite des efforts en dépense permettrait de financer la poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires, dont la part dans le PIB baissera au total de 1,4 point de PIB entre 2017 et 2022 (retraité de France Compétences) avec notamment une poursuite de la suppression de la taxe d'habitation, et un taux d'IS abaissé à 25 % pour toutes les entreprises d'ici 2022. La trajectoire repose à cet horizon sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires qui resterait en ligne avec l'activité nominale (élasticité unitaire).

TABLEAU 7 : PRINCIPALES MESURES EN PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2018-2020 (RETRAITE DE LA MESURE DE PERIMETRE LIEE A FRANCE COMPETENCES)

	2018	2019	2020
Ménages	**-1,4**	**-10,6**	**-3,1**
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80% des ménages	-3,2	-3,8	-3,1
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2		
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-1,4	-0,8	0,4
Augmentation des taux Agirc-Arrco		1,1	-0,1
Bascule cotisations CSG	4,4	-4,0	-0,3
Baisse de la CSG pour les retraités modestes		-1,6	0,1
Fiscalité du tabac	0,9	0,5	0,6
Hausse de la fiscalité énergétique (part ménage = 62 %)	2,4	0,0	0,0
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0		
Prolongation et prorogation du CITE	-0,3	1,1	0,1
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		-3,0	-0,8
Entreprises	**-9,0**	**0,2**	**-2,4**
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-1,2	-0,8	-3,2
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6% à 7% *	-3,7	-0,4	0,0

Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-4,8	-0,1	
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises = 38 %)	1,3	-0,1	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco		0,7	
Mesures d'intégration fiscale (dont niche Copé)		0,4	0,2
Taxe GAFA		0,4	0,1
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6	-0,0	0,6
Effet temporaire de la bascule CICE cotisations *		**-20,0**	**13,1**
Ressources affectées à France Compétences contribuant au financement du Plan d'Investissement dans les Compétences	**0,3**	**1,3**	
Total **	**-10,1**	**-29,2**	**7,5**

** Effet sur les PO et non sur le solde*
*** MN hors mesures de périmètre de France Compétence*

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	45,2	45,0	44,0	44,4	44,2	44,0
Hors France Compétences	*45,2*	*45,0*	*43,8*	*44,1*	*44,0*	*43,8*
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,4	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0

3.6.2 Les recettes de l'État

En 2018, les prélèvements obligatoires de l'État ont diminué de 0,6 point de PIB par rapport à 2017, sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert, pour s'établir à 13,7 % du PIB. Les mesures de baisse de la fiscalité en faveur des ménages et des entreprises sont en effet principalement portées par l'État, alors que l'extinction de la surtaxe d'IS votée en 2017 et les restitutions de créances de CICE (du fait de la hausse du taux de 6 % à 7% au titre de 2017 et des restitutions des créances 2014 pour la première fois à un taux de 6 %) contribuent également à une baisse des recettes de l'État. Hors mesures nouvelles, les prélèvements obligatoires de l'État ont évolué spontanément plus rapidement (+4,1 %) que l'activité (+2,5 %) : le bénéfice fiscal des entreprises a bénéficié de l'environnement macroéconomique porteur en 2017 et 2018 et a soutenu les recettes d'impôts sur les sociétés ; en outre, l'impôt sur le revenu assis sur la masse salariale 2017 a profité également de la forte croissance passée de cette dernière ; enfin le dynamisme de la consommation et de l'investissement ont continué de porter les recettes de TVA.

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires de l'État reculerait de 1,1 point de PIB, essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. En particulier, l'État supporterait le double coût en prélèvements obligatoires de la bascule du CICE en allégements de cotisations (20,0 Md€ au sens de l'effet en prélèvements obligatoires), l'État continuant de percevoir un impôt sur les sociétés grevé des imputations et restitutions de créances de CICE acquises au titre des années passées, alors qu'il compense également les moindres recettes de cotisations des administrations de sécurité sociale. L'État continuerait par ailleurs de supporter le coût du dégrèvement progressif de taxe d'habitation pour 80 % des ménages. Hors ces mesures de baisse, les prélèvements obligatoires de l'État auraient spontanément progressé un peu plus vite que l'activité, portés principalement par les recettes d'IS en raison d'un bénéfice fiscal 2018 toujours soutenu.

En 2020, les prélèvements obligatoires de l'État seraient en hausse de +0,4 point de PIB, en raison du contrecoup de la transformation du CICE en allégements de cotisations sociales qui n'est que partiellement compensée par la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation et de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés. Hors mesures nouvelles, les prélèvements obligatoires de l'État progresseraient spontanément plus rapidement que l'activité, toujours sous l'effet de l'impôt sur les sociétés porté par un excédent brut d'exploitation soutenu en 2019 et dynamique en 2020.

3.6.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2018, l'évolution des recettes des administrations de sécurité sociale a été moins dynamique qu'en 2017 (+ 2,8 % après + 3,3 %). Elle est essentiellement portée par les prélèvements obligatoires (cotisations et contributions sociales, prélèvements sociaux sur les revenus du capital principalement) qui ont crû de + 3,2% (après + 3,1% en 2017) en raison d'une conjoncture encore porteuse.

Le partage entre impôts et cotisations sociales s'est modifié en 2018 : la part des cotisations dans les prélèvements obligatoires a diminué, tandis que celle des impôts courants sur le revenu et le patrimoine a augmenté. Cette évolution reflète d'une part la suppression pour les salariés du secteur privé des cotisations salariales maladie et chômage, en deux temps ; elle illustre d'autre part la hausse de la CSG, avec un taux moindre que celui des cotisations supprimées mais portant sur une assiette plus large.

En lien avec une croissance de l'activité favorable à l'emploi et aux salaires, le total des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale, qui sont très largement assis sur la masse salariale, a été plus dynamique que le PIB en valeur (+ 3,2 % contre + 2,5 %). Le taux de prélèvements obligatoires des ASSO a ainsi légèrement crû (24,2 % en 2018 après 24,0 % en 2017).

En 2019, les recettes décélèreraient sensiblement (+ 2,3 %). Ce ralentissement tient notamment aux mesures de la loi « Mesures d'Urgence Économiques et Sociales », qui vont permettre de nouveaux gains de pouvoir d'achat pour les actifs et de mieux cibler l'effort de solidarité des retraités. Ainsi, la mesure d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires dès janvier 2019 baisse la croissance des cotisations, tandis que le recentrage de la hausse de la CSG, en exonérant tous les retraités en dessous de 2000 euros nets mensuels, fait ralentir les impôts affectés.

Par ailleurs, la répartition des recettes entre impôts et cotisations serait de nouveau modifiée. En effet, la transformation du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) en allégement de charges se traduit par une baisse marquée des cotisations, compensée par une hausse substantielle de la part de TVA affectée à la sécurité sociale.

Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale s'établiraient à 24,1 % du PIB en 2019 (après 24,2 % en 2018).

En 2020, les recettes sociales accélèreraient par rapport à 2019 (+ 2,6 %). Le partage entre cotisations et impôts se déformerait encore légèrement du fait de l'extension en année pleine du renforcement des allégements généraux (intervenant au 1er octobre 2019), compensée par un surplus de TVA. Les recettes de prélèvements obligatoires évolueraient au même rythme que la croissance du PIB, de sorte que celles-ci représenteraient 24,1 % du PIB en 2020, comme en 2019.

3.6.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2018, la croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'est établie à +5,6 %, soutenue notamment par la mise en place d'un transfert de TVA aux régions en contrepartie d'une suppression de leur dotation globale de fonctionnement. L'accélération des prélèvements obligatoires s'explique également par la revalorisation forfaitaire des bases locatives votée en loi de finances pour 2018.

Conformément au Pacte financier passé entre l'État et les collectivités territoriales, les concours financiers, hors FCTVA et fraction de TVA affectée aux régions, ne subissent pas de baisse *a priori* en 2018 et les années suivantes. Hors mesures nouvelles, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont progressé spontanément de +2,2 %.

En 2019, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales progresseraient de +2,6 % en lien avec une stabilisation des droits de mutation à titre onéreux après les fortes progressions enregistrées en 2017 et 2018, à laquelle s'ajouterait la revalorisation forfaitaire des bases (+2,2 %).

En 2020, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ralentiraient de nouveau, à +1,2 %, en raison de l'extinction de la taxe d'apprentissage, dorénavant dans le périmètre de France compétences. Hors mesures nouvelles, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales serait quasiment stable à +2,5 % sous l'effet notamment de la moindre inflation et par là même du coefficient de revalorisation forfaitaire des bases.

3.7 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2018, le niveau de dette publique notifié à la Commission européenne s'est établi à 2 315,3 Md€, soit 98,4 % du PIB, soit le même ratio que celui atteint en 2017[19]. Après un accroissement important dans les années passées, le ratio d'endettement public s'est donc stabilisé en 2018. En effet, la réduction du déficit public (à 2,5 % du PIB en 2018 après 2,8 % en 2017) a permis de rester proche du solde stabilisant la dette publique (-2,4 %) : au total, l'écart au solde stabilisant n'a contribué qu'à hauteur de +0,1 point à l'accroissement du ratio de dette (*cf.* tableau 9). Dans le même temps, les flux de créances ont contribué à diminuer légèrement le ratio d'endettement (-0,1 point de PIB).

En 2019, le ratio d'endettement augmenterait exceptionnellement en raison du double coût lié à l'année de transition de la transformation du CICE en allègements de cotisations, et s'établirait à 98,9 % du PIB. Cette augmentation serait due au ressaut du déficit public en 2019 (3,1 % du PIB), lui-même provoqué par des facteurs exceptionnels (en particulier la transformation du CICE) : l'écart au solde stabilisant la dette, qui serait lui-même quasiment inchangé par rapport à 2018 (-2,5 % après -2,4 %), contribuerait ainsi à la hausse du ratio (+0,6 point de PIB). Les flux de créances seraient globalement neutres, certains contribuant à un accroissement de la dette publique : c'est le cas de l'effet de caisse du passage au prélèvement à la source[20] et de l'étalement

[19] Donnée transmise au Parlement en application de l'article 32 de la loi de programmation pour les années 2014-2019 non abrogé dans la LPFP 2018-2022 du 22 janvier 2018.
[20] Le décalage d'un mois des recettes du prélèvement à la source, instauré depuis le 1er janvier, pèsera à hauteur de 6 Md€ environ sur le solde budgétaire en 2019, mais est neutralisé en comptabilité nationale : c'est donc un flux de créances positif.

des primes passées, qui excéderaient les nouvelles primes à l'émission au titre de l'année[21] ; à l'inverse, les cessions de participations de l'État affectées au désendettement et à la dotation du Fonds pour l'innovation viendraient réduire la dette publique, tout comme le fait que l'impact du CICE sur les recettes budgétaires soit moins important que le montant de la créance enregistrée en dépense en comptabilité nationale.

En 2020, la dette amorcerait sa décrue et atteindrait 98,7 % du PIB. Le déficit s'améliorerait substantiellement (2,0 % du PIB) et deviendrait inférieur au solde stabilisant la dette (-2,5 % du PIB, inchangé par rapport à 2019) : ainsi, l'écart au solde stabilisant contribuerait à la baisse du ratio de dette (-0,5 point). Cette baisse serait toutefois atténuée par des flux de créances, qui contribueraient de leur côté à accroître la dette publique (+0,3 point), en raison d'une part de la persistance de l'effet budgétaire du CICE (alors que plus aucune créance n'est enregistrée en comptabilité nationale en dépense) et, d'autre part, de l'étalement des primes à l'émission passées.

En 2021 et 2022, le ratio de dette publique continuerait à décroître : il passerait à 98,1 % du PIB en 2021 et à 96,8 % du PIB en 2022. Cette baisse serait principalement due à l'accroissement de l'écart au solde stabilisant la dette, en raison d'une part de l'amélioration continue du déficit (1,6 % en 2021 puis 1,2 % en 2022) et d'autre part de l'augmentation de la croissance nominale à la faveur d'une remontée de l'inflation sur la cible de long terme de la Banque centrale européenne. Les flux de créances viendraient ralentir cette baisse du ratio de dette, principalement à cause de la bascule du CICE et de l'étalement des primes et décotes à l'émission. En effet, tout comme en 2020, il resterait un stock de créances de CICE à restituer en 2021 et 2022, qui viendrait augmenter la dette de Maastricht sans pour autant affecter le déficit public.

TABLEAU 9 : DECOMPOSITION DE L'EVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC

(Points de PIB)	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	**98,4**	**98,9**	**98,7**	**98,1**	**96,8**
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	95,6	96,2	96,1	95,5	94,3
Variation du ratio d'endettement	**0,0**	**0,5**	**-0,2**	**-0,7**	**-1,3**
Ecart au solde stabilisant	0,1	0,6	-0,5	-1,1	-1,7
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)	*-2,4*	*-2,5*	*-2,5*	*-2,7*	*-3,0*
Solde effectif	*-2,5*	*-3,1*	*-2,0*	*-1,6*	*-1,2*
Flux de créances	-0,1	0,0	0,3	0,5	0,4
Pm: croissance nominale du PIB (en %)	*2,5*	*2,6*	*2,6*	*2,9*	*3,1*

[21] La dette Maastrichtienne est comptabilisée à sa valeur nominale de remboursement à échéance. Or, les émissions sur des souches de taux facial plus élevé que le taux de marché se traduisent par le paiement d'une prime à l'émetteur. Ces primes sont comptabilisées en flux de créances négatifs. Leur amortissement étalé sur la durée de vie de l'emprunt est un flux de créance positif.

4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

4.1 SENSIBILITE AUX HYPOTHESES EXTERIEURES

Le scénario économique repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, dont les fluctuations peuvent in fine constituer un renfort ou un frein à l'activité. Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers sont des aléas supplémentaires sur le scénario.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui est soumise à de multiples aléas : l'ampleur du ralentissement en zone euro, l'évolution des mesures protectionnistes américaines, les modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'ampleur du ralentissement en Chine, l'orientation de la politique économique dans les pays avancés (États-Unis, Espagne, Allemagne, Italie) comme dans les émergents (Brésil) et les incertitudes financières aux États-Unis et dans les pays émergents.

Dans la prévision associée à ce programme de stabilité, la demande mondiale adressée à la France progresserait de 2,7 % en 2019 puis de 2,9 % en 2020. Le taux de change euro-dollar s'établirait en moyenne à 1,13 USD/€ en 2019 et en 2020 tandis que le prix du baril de pétrole se stabiliserait à 65 USD (soit 64 USD en moyenne en 2019).

Au-delà de l'impact chiffré des hypothèses de demande mondiale, de taux de change, de prix du pétrole ou de taux d'intérêt sur la croissance, l'inflation et le déficit public nominal dans le scénario central (*cf.* tableaux 10 à 13), cette partie fournit une appréciation des principaux aléas externes, haussiers ou baissiers, qui entourent la prévision.

Principaux aléas autour du scénario international

La demande intérieure en zone euro a surpris par sa faiblesse ces derniers mois. Elle pourrait bénéficier d'un redressement plus rapide qu'anticipé de la confiance des agents.

L'ampleur des effets du *Brexit* reste liée aux négociations sur la relation future et aux modalités de sortie du Royaume-Uni qui peuvent notamment affecter les échanges entre celui-ci et l'UE.

Les économies émergentes restent exposées à des aléas majeurs. En Chine, un échec des négociations commerciales avec les États-Unis pourrait contribuer à un ralentissement économique plus brutal. Les autorités chinoises ont cependant démontré par le passé leur capacité à actionner des leviers puissants de soutien de l'activité. La Turquie pourrait rebondir plus fortement en cas de soutien budgétaire, mais avec le risque d'un creusement des déséquilibres. Au Brésil, la capacité du

gouvernement à faire adopter une réforme des retraites ambitieuse demeure incertaine. Si les incertitudes politiques et géopolitiques constituent un aléa négatif pour les pays émergents, les risques de sorties massives des capitaux semblent se dissiper, en lien avec la pause marquée par la Fed dans son resserrement monétaire.

Le risque d'un durcissement plus marqué que prévu de la politique monétaire américaine semble s'être éloigné, en l'absence de hausse significative de l'inflation à ce stade. Des incertitudes fortes entourent la politique budgétaire américaine en revanche. Les désaccords au sein du Congrès pourraient amener la politique budgétaire à être plus restrictive si aucun accord n'était trouvé pour 2020.

En zone euro, une détente des taux souverains italiens à l'horizon de prévision favoriserait l'activité, et les élections (Parlement européen, Espagne) du premier semestre permettront de préciser les orientations des politiques économiques.

L'évolution des prix du pétrole est difficilement prévisible. Elle dépendra de la diminution des stocks de l'Opep+, de l'application des sanctions américaines contre l'Iran et le Venezuela, du rythme de croissance de l'offre américaine, et du dynamisme de l'économie mondiale.

ENCADRÉ 7 – ÉVALUATION DE L'IMPACT D'UN ÉVENTUEL *BREXIT* SANS ACCORD

Le scénario macroéconomique de ce Programme de Stabilité a été construit avec l'hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) dans le cadre de l'accord de sortie négocié entre l'UE et le gouvernement britannique. Les conséquences d'une sortie sans accord sont très difficiles à évaluer. Toutefois, de premières estimations suggèrent que l'impact pour la France d'un tel scénario pourrait être de l'ordre **−0,2 pt de PIB** à court terme, hors effets liés à la hausse de l'incertitude[22]. L'effet pourrait transiter par trois canaux :

(i) **le canal financier**, par une dépréciation de la livre et des effets sur les primes de risque. Ce canal financier tendrait à amortir le choc pour le Royaume-Uni. Un choc financier et un choc de change semblables à ceux observés au lendemain du référendum du 23 juin 2016 auraient un impact négligeable sur l'activité en France et en zone Euro. L'ampleur dépendrait de la politique monétaire suivie par la *Bank of England*.

(ii) **le canal des droits de douane**. L'apparition de droits de douane sur les échanges de biens entre l'UE et le Royaume-Uni pénaliserait la demande par une augmentation des prix d'imports. L'impact à court terme serait toutefois limité :

- **Du côté britannique**, l'annonce par le gouvernement le 13 mars qu'il restreindrait fortement l'impact sur les droits de douane à l'entrée du Royaume-Uni d'une sortie sans accord[23] limiterait les conséquences sur la demande intérieure britannique, qui serait affectée de moins de 0,1 %. L'impact sur la demande adressée à la France et le PIB français serait quasiment nul.
- **Du côté français**, les tarifs douaniers sur les biens en provenance du Royaume-Uni seraient d'environ 7 % en moyenne. Ceux-ci comptant pour l'équivalent de 0,8 % PIB français, cela aurait

[22] Le référendum du 23 juin 2016 n'a pas été suivi immédiatement d'un choc massif sur les primes de risques ou les cours boursiers qui pourrait refléter de l'incertitude chez les agents économiques.
[23] Le gouvernement britannique a annoncé des aménagements sur les droits de douane qu'il appliquerait en cas de sortie sans accord, qui conduiraient à l'exemption de 87 % des importations en biens en provenance de l'UE. Le droit de douane moyen appliqué sur les exportations européennes devrait ainsi être inférieur à 1 %.

pour conséquence une perte de revenu réel des agents français de moins de 0,1 pt de PIB, et une baisse de demande intérieure et d'activité du même ordre.

(iii) **une perturbation des chaînes de production** à la suite des nouvelles formalités et obligations réglementaires, malgré les mesures de contingence mises en place. En faisant des hypothèses équivalentes à des délais de livraison de 2 à 60 jours pour les produits importés en France, l'impact serait de −0,1 pt de PIB (cf. tableau ci-dessous[24]). Du côté britannique l'apparition de délais liés au rétablissement de contrôles n'affecterait pas directement la production en France.

D'autres institutions ont publié des estimations plus pessimistes, soit parce qu'elles portent sur plus long terme, soit parce qu'elles ont été faites avant l'annonce du 13 mars d'une réduction des droits de douane par le Royaume-Uni en cas de sortie sans accord.

		Catégories de perturbations de l'approvisionnement				Ensemble
Degré de perturbation		Négligeable	Faible	Moyen	Important	(tous produits)
Hypothèse de délais supplémentaires de livraison depuis le R-U, par an (en jours)	(A)	2	10	30	60	~13
Équivalent en % d'une année d'approvisionnement depuis le RU	(B) =(A)/365	-0,5%	-3%	-8%	-16%	-4%
Part de cette catégorie dans les consommations intermédiaires en FR	(C)	30%	43%	12%	14%	100%
Part provenant du R-U pour les consommations intermédiaires en FR	(D)	2,1%	1,0%	2,4%	0,5%	1,4%
Impact des délais d'approvisionnement sur le PIB français	(E)=(B)*(C)*(D)	0,00%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,05%
Avec l'impact transitant par le reste du monde	(F) ≈ 2 x (E)					**-0,1%**

Source : World Input-Output Database, calculs DG Trésor

Scénarios alternatifs présentés dans le programme de stabilité[25]

TABLEAU 10 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 1 % DE LA DEMANDE MONDIALE DE BIENS ADRESSEE A LA FRANCE *

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Emploi salarié total (en milliers)	19	45	50
Prix à la consommation des ménages	0,1	0,2	0,3
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,2	0,2

* Augmentation durable de 1 % de la demande mondiale intervenant au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés.
Note de lecture : Une hausse de la demande mondiale se répercute sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, via en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

[24] La méthodologie employée est similaire à celle du Trésor-Éco n°100 d'avril 2012.

[25] Les variantes des tableaux 10 à 13 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017. Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

TABLEAU 11 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE BAISSE DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO CONTRE TOUTES MONNAIES DE 10 % *

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	**0,5**	**0,9**	**1,3**
Emploi salarié total (en milliers)	24	90	154
Prix à la consommation des ménages	0,6	1,1	1,6
Solde public primaire (en points de PIB)	0,1	0,3	0,4

* Baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.
Note de lecture : Une dépréciation de l'euro serait favorable à l'activité à court-terme via une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une hausse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

TABLEAU 12 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 10 $ DU PRIX DU PETROLE*

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	**-0,1**	**-0,2**	**-0,2**
Emploi salarié total (en milliers)	-9	-38	-45
Prix à la consommation des ménages	0,3	0,4	0,4
Solde public primaire (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,2

* Hausse de 10 $ du prix du baril au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.
Note de lecture : Une hausse des cours du pétrole aurait, à taux de change inchangés, un impact inflationniste, qui, en se répercutant sur les prix à la consommation et la rentabilité des entreprises, affecterait l'activité.

TABLEAU 13 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 100 POINTS DE BASE PENDANT DEUX ANS DES TAUX D'INTERET A COURT TERME *

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
Produit intérieur brut	**-0,1**	**-0,3**	**-0,1**
Emploi salarié total (en milliers)	-4	-33	-37
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,1
Solde public primaire (en points de PIB)	0,0	-0,2	-0,1

* Hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme de la zone euro intervenant au début de l'année n avec impact sur les taux d'intérêt à long terme et sans réaction du reste du monde.
Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation.

ENCADRÉ 8 : COMMENT UTILISER LES VARIANTES POUR LA PREVISION ?

Les variantes présentées dans les tableaux 10 à 13 doivent être utilisées avec prudence. Premièrement, les multiplicateurs associés aux variantes dépendent des choix de modélisation retenus, si bien que leur estimation est soumise à de fortes incertitudes. Ainsi les variantes du modèle Mésange[a] (présentées *supra*), utilisé pour l'évaluation de mesures de politique économique, peuvent par exemple différer de celles du modèle Opale[b], utilisé pour la prévision macroéconomique à l'horizon 1 à 2 ans. Par exemple, l'effet sur le PIB d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % est moins important dans le modèle Opale (0,7 pt au bout de 3 ans contre 1,3 pt dans Mésange). L'effet sur le PIB d'une hausse de 10 $ du prix du pétrole est plus important dans Mésange que dans Opale (−0,2 pt au bout de 3 ans contre −0,1 pt). Les variantes de demande mondiale sont relativement proches dans les deux modèles : 1 % de demande mondiale en plus entraîne un surcroît d'activité de 0,3 pt au bout de 3 ans dans Mésange comme dans Opale.

Par ailleurs, il est important de comprendre la nature des chocs économiques avant de prévoir leurs effets sur l'activité. Les multiplicateurs indiqués dans les tableaux précédents sont ceux associés à un choc théorique sur la seule variable exogène concernée et ont été estimés sur la base des chocs observés pendant la période d'estimation. Or, les chocs réellement observés affectent rarement une seule variable de façon isolée et peuvent parfois être de nature différente de ceux observés par le passé. Ainsi, on peut par exemple penser qu'une appréciation de l'euro provoquée par un rebond conjoncturel au sein de la zone euro aurait un effet moins défavorable sur l'activité qu'une appréciation provoquée par une cause purement exogène. De même, une augmentation des prix du pétrole liée à un choc d'offre, comme une décision de l'OPEP, pourrait être plus défavorable à l'activité qu'une augmentation liée à un choc de demande, car dans ce second cas l'effet négatif serait en partie compensé par un choc positif de demande mondiale.

(a) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

(b) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « La maquette de prévision Opale$_{2017}$ », par Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin.

4.2 COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 14 : COMPARAISON AVEC LE PRECEDENT PROGRAMME DE STABILITE

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programme de Stabilité 2018-2022 (avril 2018)						
Croissance réelle du PIB (en %)	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
Croissance potentielle réelle (en %)	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-0,9	-0,2	0,4	0,9	1,3	1,6
Solde public nominal (en % du PIB)	-2,6	-2,3	-2,4	-0,9	-0,3	0,3
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,0	-1,9	-1,6	-1,4	-1,0	-0,6
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	*0,5*	*0,1*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*
Dette publique (en % du PIB)	97,0	96,4	96,2	94,7	92,3	89,2
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	94,1	93,7	93,5	92,1	89,8	86,8
Programme de Stabilité 2019-2022 (avril 2019)						
Croissance réelle du PIB (en %)	2,2	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Croissance potentielle réelle (en %)	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Ecart de production (en % du PIB potentiel)	-0,6	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1
Solde public nominal (en % du PIB)	-2,8	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,4	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3
Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,3*	*0,3*
Dette publique (en % du PIB)	98,4	98,4	98,9	98,7	98,1	96,8
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	95,5	95,6	96,2	96,1	95,5	94,3

La comparaison avec le programme de stabilité précédent est délicate, en raison des nombreux événements ayant eu lieu depuis. Les mesures d'urgence économiques et sociales prises en décembre 2018 ont modifié la trajectoire de finances publiques. Ces modifications ont été actées dans la loi de finances initiale pour 2019 et dans la loi portant mesures d'urgence économique et sociale. De plus, la situation économique est plus dégradée que celle sous-jacente au programme de stabilité 2018 (croissance à 1,4 % contre 1,7 % dans le précédent programme jusqu'en 2022). Pour rappel, la LPFP avait également permis de mettre à jour les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production sur un scénario plus prudent que le précédent.

En 2018, le solde nominal est ressorti plus dégradé que prévu dans le programme de stabilité 2018 (- 2,5 % du PIB contre - 2,3 % du PIB), ce qui peut être relié en premier lieu à un effet base sur le solde 2017 (-2,8 % contre -2,6 %), en partie lié à l'intégration de SNCF Réseau dans le périmètre des administrations publiques (-0,1 point de PIB en base). Cet écart peut aussi être relié à une croissance plus faible de 0,4 point. En revanche, l'ajustement structurel réellement réalisé est légèrement meilleur aujourd'hui (0,2 point de PIB). Pour 2019, la dégradation du solde nominal par rapport au programme de stabilité d'avril 2018 s'explique en grande partie par les perspectives de croissance, toujours moins dynamiques que celles du précédent programme (1,4 % contre 1,9 %

précédemment), ainsi que par les mesures d'urgence abaissant l'ajustement structurel de 0,3 à 0,1 point dans la trajectoire pluriannuelle actuelle. En 2020, le solde nominal se dégraderait par rapport au dernier programme de stabilité toujours en raison d'une croissance plus faible et sous l'effet des mesures d'urgence économiques et sociales. L'ajustement structurel serait plus faible à 0,1 point de PIB potentiel. Enfin, de 2021 à 2022, la chronique d'ajustement structurel serait proche de celle de la précédente trajectoire et l'ajustement nominal pâtirait essentiellement d'un environnement macroéconomique moins favorable.

4.3 COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSON

TABLEAU 15 : COMPARAISON AVEC LES PREVISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

	2018	2019	2020	2021	2022
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'automne, novembre 2018)					
Croissance réelle du PIB (en %)	1,7	1,6	1,6		
Solde public (en % du PIB)	-2,6	-2,8	-1,7		
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,5	-2,3	-2,2		
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	*0,0*	*0,2*	*0,0*		
Dette publique (en % du PIB)	98,7	98,5	97,2		
Programme de Stabilité 2019-2022 (avril 2019)					
Croissance réelle du PIB (en %) (*)	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Solde public (en % du PIB)	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	*0,2*	*0,1*	*0,1*	0,3	0,3
Dette publique (en % du PIB)	98,4	98,9	98,7	98,1	96,8

** Données brutes non CJO*

Dans ses prévisions d'automne publiées le 8 novembre 2018, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit public de 2,6 % en 2018, puis 2,8 % en 2019 et 1,7 % du PIB en 2020 (sur la base d'un scénario dit à « politique inchangée » pour cette dernière année).

Pour 2018, les dernières prévisions de la Commission n'intègrent pas le résultat de l'exécution estimé par l'Insee en mars 2019. Alors que la croissance a finalement été évaluée à 1,6% contre 1,7 % dans les prévisions de la Commission, le déficit est désormais estimé à 2,5 % du PIB par l'Insee contre 2,6 % dans le scénario d'automne de la Commission.

Concernant 2019, la Commission prévoyait un solde public à - 2,8 % du PIB et un ajustement structurel de ¼ point de PIB potentiel alors que ce programme de stabilité table sur un déficit à 3,1 % et un ajustement structurel de 0,1 point. La différence entre ces deux trajectoires est principalement imputable à l'impact des mesures d'urgence économiques et sociales, intervenues en décembre 2018 et donc postérieurement aux prévisions de la Commission.

Enfin en 2020, les deux prévisions ne sont pas comparables dans la mesure où la Commission ne retient pas dans sa trajectoire « à politique inchangée » l'intégralité des mesures (mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, maîtrise de la dépense, notamment locale) envisagées par le Gouvernement pour réduire le déficit public. De plus, la croissance du PIB dans le scénario de la Commission est plus élevée que dans le présent programme de stabilité (1,6 % contre 1,4%) et l'impact des mesures d'urgence de 2019 n'est pas pris en compte non plus en 2020.

5. Qualité des finances publiques

5.1 QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

5.1.1 Les dépenses de l'État et des opérateurs

Le Gouvernement entend améliorer l'efficience et la qualité des dépenses de l'État comme des opérateurs en mobilisant plusieurs leviers, l'objectif étant de réduire les dépenses de fonctionnement et de transferts les moins efficaces économiquement, de maîtriser l'évolution de sa masse salariale, et d'accroître au contraire les dépenses d'investissement.

Ainsi le **Gouvernement poursuit la réduction du volume de contrats aidés** dont l'efficacité en matière de retour à l'emploi est insuffisamment démontrée. Parallèlement, la **mise en place du Fonds d'inclusion dans l'emploi** qui regroupe, au niveau régional, les moyens d'intervention relatifs aux parcours emploi compétences et à l'insertion par l'activité économique sera confortée. Il permettra de donner aux préfets de région de nouvelles marges de manœuvre pour favoriser une meilleure articulation des outils de parcours individualisés d'accès à l'emploi et s'adapter au plus près aux problématiques territoriales.

Pour rappel, le GPI vise à financer la conduite de réformes structurelles améliorant le potentiel de croissance de l'économie française. Doté de 57 Md€ sur le quinquennat, ce plan financera les actions d'investissement public destinés à relever les quatre défis majeurs qui se posent à l'économie française : i) édifier une société de compétences ; ii) accélérer la transition écologique ; iii) ancrer la compétitivité sur l'innovation ; iv) construire l'État de l'âge numérique. En 2019, le GPI doit poursuivre sa montée en charge avec une enveloppe prévisionnelle totale de 9,4 Md€, principalement sur le budget de l'État et de ses opérateurs.

Au-delà du GPI, de nouveaux moyens seront confirmés sur la durée du quinquennat pour les missions relevant de l'État régalien, qu'il s'agisse de la justice, de la police et de la gendarmerie ou encore des armées, afin d'améliorer les conditions d'exercice de ces missions pour faire face aux défis actuels.

D'autre part, l'amélioration de l'efficience des dépenses publiques sera permise à moyen terme par les **réformes documentées dans le cadre des plans de transformation ministériels**. Celles-ci se traduiront notamment par des baisses du nombre d'emplois publics. Pour accompagner ces réformes, des outils budgétaires dédiés à la mise en œuvre de la transformation publique dans les ministères ont été créés :

- **Le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) :** le FTAP a vocation à financer, sur la base d'appels à projets, des projets de transformation visant un fonctionnement plus efficient et plus économe des services publics. Les projets financés doivent permettre un retour sur investissement élevé en termes d'économies pérennes de fonctionnement : un euro investi doit ainsi conduire à un euro pérenne d'économies au bout de trois

ans. Une première enveloppe de 200 M€ a été attribuée en 2018 à seize projets lauréats portant principalement sur le numérique. En 2019, une nouvelle enveloppe de 245 M€ a été ouverte. 700 M€ seront mobilisés sur l'ensemble du quinquennat.

- **Le Fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH)** : ce dispositif, crée en loi de finances initiale pour 2019 et doté de 50 M€ en 2019, participe au co-financement des coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension RH. Les projets sélectionnés devront permettre de faciliter les mobilités géographiques et fonctionnelles interministérielles mais également inter-versants de la fonction publique et vers le secteur privé.

La transformation de l'action publique s'appuie également sur **une modernisation du contrôle exercé sur les gestionnaires publics.** Cette évolution s'est traduite par les arrêtés ministériels du 28 décembre 2018 qui ont suspendu provisoirement les contrôles budgétaires *a priori* sur les dépenses de personnel et, de façon plus adaptée au contexte ministériel, sur les autres dépenses. Un accès plus régulier à l'information et le développement de contrôles *a posteriori* permettront aux contrôleurs d'avoir une intervention plus ciblée et donc mieux adaptée, recentrée sur les enjeux de soutenabilité et de qualité de la comptabilité budgétaire qui sont au cœur de ses missions.

Parallèlement, des **expérimentations de rapprochement de services** chargés de l'exécution de la dépense (centres de services partagés et services facturiers) sont menées. Elles visent à limiter les contrôles redondants réalisées dans la sphère État par les ordonnateurs et comptables.

Ces différentes évolutions des modalités d'exécution des dépenses publiques témoignent des démarches concordantes entreprises pour limiter les contrôles exhaustifs **et encourager des contrôles plus efficients et plus responsabilisants.**

Par ailleurs, la logique de responsabilisation et d'amélioration des relations avec les gestionnaires publics s'est matérialisée en 2018 et se poursuivra en 2019 par la **signature de contrats pluriannuels entre, d'une part, la direction du budget et, d'autre part, des directions d'administration centrale ou des opérateurs** engagés dans une logique de transformation de leur action et/ou de leur modèle. L'ambition de ces contrats est de donner plus de visibilité aux gestionnaires publics afin de leur permettre de mener à bien la transformation des structures dont ils ont la charge.

La qualité de la gestion publique sera également renforcée grâce à la rénovation de la fonction publique. Le projet de loi relatif à la transformation de la fonction publique, présenté en Conseil des ministres le 27 mars 2019, porte l'ambition d'améliorer l'efficacité du dialogue social, de développer le recours aux agents contractuels dans l'emploi public et de faciliter la mobilité pour l'ensemble des agents, au service d'une plus grande efficacité des administrations publiques.

Enfin, le Gouvernement poursuivra le travail de sincérisation du budget de l'État, qui a porté ses fruits dès 2018 avec un taux de mise en réserve ramené à 3%, l'absence de décret d'avance en gestion et la résolution des impasses de budgétisation mises en lumière par la Cour des comptes dans son audit des finances publiques réalisé en 2017. Cet effort est d'ores-et-déjà prolongé avec l'augmentation en 2019 de la provision pour les opérations extérieures (OPEX) de 200 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

5.1.2 La maîtrise des dépenses de santé

La stratégie de transformation du système de santé lancée le 13 février 2018 a défini cinq grands chantiers : qualité des soins et pertinence des actes, modes de financement, numérique, ressources humaines et formation, organisation territoriale. Une concertation sur ces cinq chantiers s'est achevée le 18 septembre 2018 avec la présentation par le Président de la République du plan « Ma Santé 2022 ». Plusieurs mesures de ce plan ont d'ores et déjà été votées ou sont en passe de l'être dans le cadre notamment du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, déposé en février 2019, et qui vise à faire émerger un système de santé mieux organisé dans les territoires, renforçant l'accès aux soins et favorisant les coopérations entre les acteurs et les métiers de la santé, et permettant d'assurer ainsi à chaque Français la qualité et la sécurité des soins.

Le plan Ondam 2018-2022 d'appui à la transformation du système de santé s'inscrit pleinement dans ce cadre global de moyen terme, en posant les bases des transformations à initier pour renforcer l'efficience du système et garantir la soutenabilité des dépenses de santé. L'investissement jouera un rôle prépondérant pour moderniser et adapter le système de soins.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de plusieurs objectifs prioritaires dont notamment :

- **Structurer l'offre de soins.** Les établissements de santé seront amenés à développer des modes de prise en charge innovants et plus efficients, en développant les alternatives aux hospitalisations et en faisant la promotion de la médecine ambulatoire, ainsi qu'à améliorer leur performance interne notamment en renforçant l'efficience des achats hospitaliers, via le programme PHARE (performance hospitalière pour des achats responsables), en pilotant la masse salariale, en favorisant les mutualisations et la gestion commune d'activités transversales.
- **Renforcer la pertinence et l'efficience des prescriptions des produits de santé.** Les efforts sur les prix des médicaments et dispositifs médicaux seront poursuivis pour rémunérer l'innovation à son juste prix et modifier la structure de consommation des produits de santé, notamment en développant la prescription et l'usage des génériques et des bio-similaires en établissement et en ville.
- **Renforcer la pertinence des actes**. Cet axe vise la réduction des actes et soins redondants ou inadéquats grâce aux actions de maîtrise médicalisée et l'adaptation des modes de tarification en prenant davantage en compte la qualité des soins.
- **Améliorer l'efficience des prescriptions de transports et d'arrêts de travail.** L'objectif est de garantir des prescriptions efficientes pour contenir la hausse dynamique de ces dépenses en responsabilisant les prescripteurs et renforçant les contrôles des prescriptions médicales.

Ces objectifs structurels sont déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Par ailleurs, le pilotage de l'Ondam est efficient, comme l'illustre le fait que l'Ondam a été respecté en 2018 sans aggravation du déficit des hôpitaux selon les données disponibles non encore définitives.

5.1.3 La rationalisation des dépenses locales

Sur le quinquennat, il a été demandé aux APUL, dans le cadre de la LPFP 2018-2022 et plus précisément de son article 13, de réaliser des économies à hauteur de 13 Md€ sur leurs dépenses de fonctionnement par rapport à l'évolution spontanée, tout en préservant leurs dépenses d'investissement. La loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 (LPFP) a prévu **deux modalités de participation des collectivités pour mieux rationaliser les dépenses**.

Outre un **objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement** (+1,2 % par an en valeur) fixé par l'article 13 de la LPFP 2018-2022 pour les collectivités territoriales, les 322 collectivités, dont le budget principal dépasse 60 M€, ont fait l'objet d'une **contractualisation avec l'État**. Celle-ci a été mise en œuvre en 2018 pour une durée de trois années conformément à l'article 29 de la LPFP 2018-2022.

L'adhésion des collectivités à cette démarche est forte puisque 229 collectivités ont décidé de s'engager dans la signature d'un contrat avec l'État, soit plus de 70% des 322 collectivités concernées par le dispositif. De plus, 17 collectivités ont souhaité signer un contrat de façon volontaire, mais sans objectifs contraignants. Les concertations organisées par les préfets au plan local et l'application des facteurs de modulation prévus par la loi (+/- 0,45 %) ont par ailleurs permis d'individualiser les efforts demandés à chaque collectivité tout en assurant la tenue de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement au plan national (+1,2%).

Les résultats provisoires de l'année 2018 sont favorables avec un net ralentissement des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités (progression agrégée de +0,7% en comptabilité budgétaire), en particulier pour les 322 collectivités concernées par la contractualisation (+0,3%). Les autres collectivités sont restées proches de l'objectif national, avec une progression de leurs dépenses de fonctionnement de +1,3%. La maîtrise des dépenses locales s'explique en partie par une masse salariale contenue autour de +0,8% pour l'ensemble des collectivités. Les dépenses d'équipement des collectivités, y compris les subventions versées, restent en revanche très dynamiques avec une progression de 4,2 %.

BILAN PROVISOIRE EN COMPTABILITE BUDGETAIRE DE L'ANNEE 2018 A FIN JANVIER 2019

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement	Ensemble des collectivités	322 collectivités concernées par la contractualisation	Autres collectivités
Objectif	+1,2%	+1,2%	+1,2%
Réalisation	+0,7%	+0,3%	+1,3%
dont masse salariale	+ 0,8 %	+ 0,8 %	+ 0,9 %
dont consommations intermédiaires	+ 1,2 %	- 0,4 %	+ 2,7 %

Le bilan de l'application des dispositifs de maîtrise des dépenses locales pour l'année 2018 sera présenté par le Gouvernement avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances 2020. Un deuxième bilan développera les résultats obtenus par catégorie de collectivités, à l'automne 2019. Pour les collectivités ayant dépassé leur plafond de dépenses réelles de fonctionnement, **la reprise financière prévue par la LPFP 2018-2022 sera réalisée d'ici la fin de l'année 2019**. Cette reprise sera égale à 75% ou à 100% du dépassement constaté

selon que la collectivité a signé ou non un contrat avec l'État et limitée à 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année 2018.

Ces résultats démontrent le bien-fondé de la démarche partenariale mise en œuvre par le Gouvernement. La présentation, lors du débat d'orientation budgétaire de chaque collectivité, d'un objectif d'évolution de la dépense a contribué **à l'appropriation de cette démarche**. Chaque collectivité peut ainsi **comparer, analyser et améliorer ses efforts de rationalisation des dépenses.**

Parallèlement, la mise en place d'un référentiel de coûts est préparée en 2019 afin d'accompagner les collectivités dans l'identification de marges de manœuvre et dans l'optimisation de la gestion locale. Portant initialement sur les activités d'enseignement scolaire, ces travaux pourront ensuite être élargis aux autres politiques publiques.

5.2 QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

Le taux de prélèvements obligatoires sera abaissé d'un peu plus d'un point sur le quinquennat afin de favoriser la croissance et l'emploi.

La pression fiscale qui pèse sur les entreprises et les ménages français, entravant la demande et l'initiative privées, sera allégée. La baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra avec une baisse d'un peu plus d'un point de PIB d'ici 2022, bénéficiant à la fois aux ménages et aux entreprises (-1,2 point à champ courant et -1,4 point une fois retraité de la mesure de périmètre liée à l'intégration progressive de France Compétences). Sur la période de la programmation, le taux de prélèvements obligatoires sera ramené de 45,2 % du PIB en 2017 à 44,0 % en 2022 (43,8 % hors France Compétences). Cette baisse répond à trois choix stratégiques du Gouvernement. Le premier est de soutenir immédiatement la croissance et de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat en récompensant le travail, en poursuivant les baisses engagées en 2018. Le deuxième vise à améliorer la compétitivité et à libérer l'activité des entreprises, et le troisième à soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et créent les emplois de demain.

Moderniser l'impôt et en diminuer la charge pour les ménages les plus modestes

Cette baisse de la fiscalité porte en grande partie sur les ménages et bénéficiera en priorité aux actifs des classes moyennes et aux ménages modestes. Pour cela, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé ont été supprimées et financées par une hausse de CSG. L'assiette de cette ressource est plus large, ce qui permet ainsi d'élargir les bases fiscales s'agissant du financement de la protection sociale, afin qu'il ne pèse pas uniquement sur les salaires, et tout en s'assurant que les retraités les plus modestes soient protégés (l'exonération de la hausse de CSG ayant été étendue en décembre dernier aux retraités gagnant moins de 2000€ nets par mois). Outre le gain net de pouvoir d'achat que représentent ces baisses pour les actifs, elles stimuleront à la fois la demande et l'offre de travail en réduisant le coin fiscalo-social sur les salaires. Ces mesures ont été renforcées dès cette année par l'exonération de cotisations et la défiscalisation des heures supplémentaires. Par ailleurs, les ménages continueront de profiter de la montée en charge de la suppression de la taxe d'habitation, hors résidences secondaires, pour un gain de pouvoir d'achat et une plus grande équité fiscale. Enfin, la mise en œuvre du prélèvement à la

source à compter du 1er janvier 2019 constitue une avancée majeure en termes de modernisation de l'impôt (cf. encadré 9).

Pérenniser les mesures prises en faveur de la compétitivité et de la baisse du coût du travail

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité de l'économie française, la fiscalité des entreprises sera allégée et simplifiée. Le taux de l'impôt sur les sociétés sera réduit, par étapes, à 25 % d'ici 2022. Cette baisse permettra de converger vers la moyenne européenne et de réduire le coût du capital, stimulant ainsi l'investissement à long terme. Par ailleurs, le CICE a été transformé en allègement pérenne de cotisations patronales dès 2019 afin de simplifier le dispositif existant et de soutenir dans la durée l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises. Cette transformation du CICE est également un gage de stabilité pour les entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles. Cette baisse de cotisations sécurisera non seulement l'effort entrepris jusqu'ici pour aider les entreprises à restaurer leurs marges, mais elle soutiendra aussi la demande de travail peu qualifié du fait d'un ciblage plus important au niveau du salaire minimum, à compter du 1er octobre 2019. Enfin, les PME et TPE seront soutenues notamment au travers de la suppression depuis le 1er janvier 2019 du forfait social au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur l'ensemble des supports d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés, ainsi qu'au travers des mesures du projet de loi Pacte qui seront mises en place dès 2019.

Soutenir l'investissement, l'entreprenariat et l'innovation

Pour stimuler l'investissement productif, risqué et innovant, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été transformé en impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès 2018 et un taux de prélèvement unique de 30 % sur les revenus de l'épargne a été également instauré, incluant les prélèvements sociaux. Dans un contexte de transition technologique profonde, le besoin en capital est encore plus important qu'hier et une hausse de son rendement est nécessaire pour favoriser la prise de risque. Ces différentes mesures s'inscrivent également dans une logique de convergence européenne, puisque les taxes sur le capital avaient, en France, un poids particulièrement élevé par rapport à nos partenaires européens. Outre le fait que ces mesures participent à l'effort de réduction du coût du capital, elles réorienteront l'épargne nationale vers le financement des entreprises. Enfin, il sera mis en place dès 2019 une taxe sur les services numériques afin de s'assurer que ces derniers contribuent à l'effort fiscal à hauteur de leur valeur créée sur le marché national via la base d'utilisateurs dont ils disposent. Cette disposition a été présentée le 6 mars dernier dans le projet de loi relatif à la taxation des grandes entreprises du numérique.

ENCADRE 9 - LE PRELEVEMENT A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU, UN OUTIL DE MODERNISATION DE LA FISCALITE DES MENAGES

Depuis le 1er janvier 2019, l'impôt sur le revenu (IR) est prélevé à la source. Initialement prévue en 2018, cette modernisation du mode de recouvrement de l'impôt a été reportée d'une année afin d'assurer la pleine fiabilité du dispositif.

Cette réforme de grande ampleur permet ainsi de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant, et de réduire ainsi les difficultés de paiement de l'impôt pour les contribuables.

En effet, pour les salariés, la mise en place du prélèvement à la source constitue une simplification, car elle permet, par le biais de taux applicables aux revenus contemporains, de tenir compte de manière immédiate des variations de revenus et des changements de situation des contribuables (mariage, naissance, entrée en retraite).

Pour les entreprises, le prélèvement à la source est adossé à la Déclaration sociale nominative (DSN), qui constitue une source de simplification et d'économies.

De plus, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ne remet pas en cause les principes fondateurs du système fiscal français, en particulier :

- la progressivité de l'impôt sur le revenu, sa conjugalisation et sa familialisation à travers le mécanisme du quotient familial ou encore l'imputation des réductions et crédits d'impôt sont maintenues ;
- la confidentialité des éléments servant au calcul des prélèvements est garantie, et au sein d'un même foyer fiscal le taux de retenue à la source transmis aux organismes collecteurs peut être individualisé.

Les traitements et salaires, et revenus de remplacement (pensions et allocations chômage) font ainsi l'objet d'une retenue à la source opérée pour le compte de l'État par un tiers collecteur (employeurs, caisses de retraites, *etc*.) en appliquant aux revenus le taux de prélèvement calculé par l'administration fiscale. Les autres revenus dans le champ de la réforme (revenus des indépendants et revenus fonciers notamment) donnent quant à eux lieu à des acomptes contemporains payés par les contribuables.

Les revenus concernés par la réforme et perçus en 2018 ne sont pas imposés, pour éviter un double paiement de l'impôt en 2019. Les contribuables bénéficient ainsi en 2019 d'un Crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) qui annule l'impôt dû sur les revenus 2018 non exceptionnels inclus dans le champ du prélèvement à la source. Toutefois, le bénéfice des réductions et des crédits d'impôt acquis au titre de 2018 est conservé, et les contribuables concernés ont bénéficié d'un acompte de 60 % à ce titre en janvier 2019 (soit 5½ Md€), le solde ayant vocation à être régularisé lors de l'avis d'imposition à l'été 2019. Les revenus exceptionnels, non susceptibles par nature de faire l'objet d'un double paiement d'impôt en 2018, restent imposés et, pour les revenus des indépendants et dirigeants, le CIMR est encadré pour éviter les comportements d'optimisation.

L'effet net du passage au prélèvement à la source sur les finances publiques a été estimé à un niveau globalement neutre en 2019. Cette estimation, non exempte d'aléas, tient compte à la fois des effets démographiques et macroéconomiques, des possibilités offertes en matière de modulation de taux, et de l'impact de la réforme sur le taux de recouvrement de l'impôt. Ce résultat est toutefois sensible aux évolutions macroéconomiques, aux taux de recouvrement en phase de transition, aux recours des contribuables à la modulation contemporaine ainsi qu'à d'éventuels comportements de contribuables visant à augmenter leurs revenus en 2018.

6. Soutenabilité des finances publiques

6.1 SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE

6.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

Grâce au dynamisme de sa natalité, à la hausse de l'emploi des séniors et aux réformes adoptées depuis plus de 20 ans, la France est dans une position globalement favorable par rapport à ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population. Cette évolution démographique facilite l'équilibre financier du système de retraite et la soutenabilité de long terme des finances publiques d'après les dernières projections nationales[26] et européennes[27].

Les différentes réformes menées ces dernières années ont permis de répondre aux enjeux financiers actuels. Dans un contexte de crise économique profonde et face aux départs en retraite des générations du *baby-boom,* les réformes des retraites de 2010 et 2014 et l'accord national interprofessionnel sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 prévoient par exemple des mesures de redressement réparties entre actifs, entreprises et retraités.

Sur la base des nouvelles projections de dépenses du Conseil d'Orientation des Retraites, le Comité de Suivi des Retraites a maintenu en juillet 2018 les recommandations faites au Gouvernement en 2017 sur la nécessité de prendre des mesures pour ramener le système sur sa trajectoire d'équilibre. Le Comité de Suivi des retraites ne formule pas de nouvelles recommandations mais rappelle la nécessité d' « améliorer la transparence, la lisibilité et la gouvernance » de ce système.

Le Gouvernement prépare un projet de réforme d'ampleur du système de retraite, qui a fait l'objet d'une consultation citoyenne et de plusieurs cycles de concertation avec les partenaires sociaux. Cette réforme, qui devrait être votée en 2019, a pour objectif de construire un système universel plus simple et plus équitable. Elle garantira qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, tout en préservant les mécanismes de solidarité. Le système sera ainsi rendu plus lisible pour les assurés, favorisant la mobilité professionnelle. Cette plus grande lisibilité se traduira également par une plus grande efficacité du pilotage financier du système, qui devrait tenir compte des gains d'espérance de vie au fil des générations, afin de redonner confiance aux assurés quant à la pérennité de notre système de retraite et son équité. Le cadre de la réforme précisera les modalités d'unification progressive des différents régimes de retraite.

Les projections européennes de l'*Ageing Working Group* (AWG), fondées sur les projections de population d'Eurostat, anticipent une légère augmentation du poids des dépenses de pensions dans le PIB en France jusqu'en 2040 puis une baisse marquée à long terme. En 2070, le poids des

[26] Cf. Conseil d'orientation des retraites, 2018, « Évolutions et perspectives des retraites en France – rapport annuel du COR » (juin 2018). Le prochain rapport sera publié en juin 2019.
[27] *Cf.* Commission européenne, 2018, « 2018 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070) » (mai 2018).

dépenses liées au vieillissement (qui prend en compte, en plus des dépenses de pensions, les dépenses liées à la santé, à la dépendance, au chômage et à l'éducation) serait ainsi 3 points de PIB plus bas qu'il ne l'était en 2016. La baisse serait de 3,3 points sur le seul champ des dépenses de pensions. Le dynamisme de la natalité contrebalancerait en partie le vieillissement de la population, l'indice de fécondité moyen étant, en France, l'un des plus forts d'Europe sur la période de l'exercice (2,0 en moyenne entre 2016 et 2070). Dans le même temps, les réformes adoptées depuis plus de 20 ans conduiraient à modérer la progression des pensions et à augmenter l'âge de départ à la retraite.

En revanche, avec le vieillissement de la population, la France fait face à un accroissement du nombre des personnes dépendantes. Selon les projections réalisées par la DREES, les dépenses publiques afférentes à la dépendance croîtraient de 1 point de PIB entre 2014 et 2060 (passant de 1,1% à 2,1% du PIB). En parallèle, la dépense totale, publique et privée, croîtrait sur le même période de 1,4 point de PIB (de 1,4% à 2,8% du PIB). Ces projections sont réalisées à législation constante et à part inchangée de la dépense publique dans la dépense totale. Cette dernière s'élève à 79%, du fait, notamment, que les dépenses de santé des personnes dépendantes sont remboursées quasi intégralement.

La hausse de la dépense interviendrait surtout entre les années 2030 et 2045, du fait de l'arrivée de la génération du baby-boom aux âges où la prévalence de la dépendance est la plus forte. A cet effet démographique conjoncturel s'ajouterait un effet plus structurel du vieillissement de la population dû à l'allongement de l'espérance de vie. Le rapport Libault issu de la concertation « Grand âge et autonomie » formule un certain nombre de propositions pour réformer la prise en charge de la perte d'autonomie. Ces propositions constituent un cadre à partir duquel le Gouvernement présentera un projet de loi à l'automne 2019.

Les projections présentées au Haut Conseil pour le Financement de la Protection Sociale (HCFiPS) et au Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCAAM), font état d'une hausse de 1 pt de PIB de la consommation de soins et biens médicaux (CSBM) entre 2017 et 2060 selon un scénario macroéconomique médian et une hypothèse d'élasticité unitaire de la dépense de soins à la croissance économique. La hausse en points de PIB serait plus élevée (+1,3 pt à l'horizon 2060), si cette élasticité était plus forte (1,4 convergeant vers 1) en raison d'un effet progrès technique induisant une croissance des dépenses plus rapide que celle de l'activité.

6.1.2 Soutenabilité à long terme (S2)

Un pays présente des finances publiques soutenables lorsqu'il est en capacité de faire face à ses obligations financières à long terme sans avoir à prendre des mesures d'économies en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (exprimé en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (*i.e.* hors charge d'intérêts) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur (dit S2) peut être décomposé comme la somme de deux termes :

- **l'impact de la position budgétaire initiale**, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- **l'effet du vieillissement de la population** sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance, éducation et chômage à partir de 2020. Un travail

mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet. Les données utilisées ici sont celles du Rapport sur le vieillissement de 2018.

Selon l'indicateur de soutenabilité S2 calculé avec les projections de l'Ageing working group (AWG) de la Commission européenne jusqu'en 2070, la stabilisation de la dette à long terme serait assurée même si le solde structurel primaire était maintenu à son niveau de 2018 durant la période 2019-2022. En effet, le S2 vaudrait - 0,1 % du PIB dans ce scénario, indiquant qu'aucun ajustement supplémentaire ne serait requis pour assurer la stabilisation du ratio de dette publique à long terme : l'impact favorable attendu du vieillissement excède l'écart initial entre le solde structurel primaire et le solde stabilisant la dette (*cf.* tableau 16).

Les économies documentées dans le présent programme de stabilité permettraient d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. L'effort structurel projeté sur la période 2019-2022 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de 0,9 point de PIB. Le S2 atteindrait ainsi - 1,0 % du PIB en 2022 en reprenant les hypothèses de ce programme de stabilité. À compter de 2022, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long terme seraient donc réunies.

Même en excluant du calcul de l'indicateur les années situées au-delà de 2060, qui sont particulièrement favorables à la soutenabilité des finances publiques compte tenu de la baisse du coût du vieillissement retenue comme hypothèse à cet horizon, la dette à long terme serait presque stabilisée : l'indicateur S2 vaudrait dans ce cas + 0,2 pt en figeant le solde structurel primaire à son niveau de 2018 et - 0,6 pt en incluant les économies documentées du présent programme.

TABLEAU 16 : INDICATEUR DE SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES S2 (EN POINTS DE PIB)

Année de référence	Scénario inchangé entre 2019 et 2022	Scénario PSTAB
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	**- 0,1**	**- 1,0**
dont impact de la position budgétaire initiale	+ 1,5	+ 0,6
dont impact du vieillissement (à partir de 2022)	- 1,6	- 1,6

Notes de lecture du tableau :

- l'indicateur de soutenabilité (S2) à scénario inchangé est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant - à son niveau de 2018 - sur la période du programme (2019-2022), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2022 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme (ici en 2070) compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2022 ;
- le S2 du scénario de ce programme de stabilité est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2022 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2022 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2022 ;

- les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2018 qui ont été publiées à la fin du 1er semestre 2018.

6.2 ENGAGEMENTS CONTINGENTS

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur. En cas de réalisation d'un événement donné, la responsabilité de l'État peut être appelée. Ils sont ainsi susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi très attentif. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État qui est publié chaque année et certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité de long terme, l'indicateur S2 (*cf.* partie 7.1) ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un évènement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital appelable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aide au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. L'État est également engagé au titre de ses missions de régulateur économique et social, au titre des subventions d'équilibre qu'il verse aux régimes spéciaux de retraite notamment.

En 2017, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 204 Md€ après 195 Md€ en 2016. Une partie des garanties octroyées a en effet augmenté entre 2016 et 2017, dont les principales sont celles accordées au Fonds européen de stabilité financière (+8 Md€ entre 2016 et 2017), à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS, qui augmente de 3 Md€ comme en 2016) et à l'Unédic (+3,5 Md€ comme en 2016 également). Ces augmentations de dette garanties sont partiellement compensées par la diminution de certains encours, notamment l'encours de dette garantie de la caisse centrale du Crédit immobilier de France (3CIF) qui baisse de 5 Md€. Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au prorata de celles-

ci. Enfin, les prêts bilatéraux souverains accordés par l'Agence française de développement explicitement garantis par l'État sont déjà comptabilisés dans la dette maastrichtienne.

Le recours à ce type d'engagement a augmenté depuis la crise, en particulier dans les économies développées, sans pour autant que cela soit nécessairement sur une base pérenne. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation a priori et d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

- D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire l'autorisation du Parlement en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables fournies sont publiques.
- Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé, au moins biannuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances des assemblées. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.
- Le troisième axe est un axe comptable, il s'agit de l'annexe du Compte général de l'État sur les engagements de l'État. Celle-ci repose sur un recensement exhaustif des garanties et autres engagements hors bilan effectué par le ministère des finances en lien avec les autres ministères concernés.

6.3 POURSUITE DES REFORMES EN REPONSE AUX DEFIS ECONOMIQUES MAJEURS

Au-delà des mesures relatives aux finances publiques présentées dans ce programme de stabilité, la France conduit une stratégie de réforme détaillée dans le programme national de réforme (PNR) qui vise à générer une croissance plus solide, plus inclusive et plus durable. Amorcée dès l'été 2017, la mise en œuvre de cette stratégie se poursuit en 2019. Cette stratégie s'articule autour de quatre axes : refonder notre modèle social pour construire une société plus juste ; libérer le plein potentiel de l'économie française ; faire émerger le modèle de croissance de demain ; transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques.

Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste

Notre modèle social assure un taux de pauvreté et un niveau d'inégalité faible en comparaison internationale grâce à une redistribution monétaire importante. Cependant, notre modèle peine à

garantir une véritable égalité des chances et de d'opportunités. Pour bâtir une société de justice il est nécessaire d'améliorer la mobilité sociale en corrigeant les inégalités à la racine, notamment en garantissant l'accès du plus grand nombre à l'emploi et en universalisant les protections sociales.

L'emploi doit être la première des protections pour les individus. A cet effet, le droit du travail a été réformé pour s'adapter au plus près du terrain et l'assurance chômage a été étendue aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. Le système de formation professionnelle a été réformé afin de faciliter les transitions professionnelles. Cette réforme est complétée par un investissement massif (15 Md€) dans les compétences au travers du volet « Édifier une société de compétences » du Grand plan d'investissement (GPI), qui ciblera en priorité les peu qualifiés, ainsi que par la réforme des contrats aidés, plus axés sur l'accompagnement, et par l'extension de la Garantie Jeunes.

La valorisation du travail au travers de sa meilleure rémunération est également au cœur de la stratégie menée. La prime d'activité a été fortement revalorisée au 1er janvier 2019, pour augmenter, avec la hausse réglementaire du SMIC au 1er janvier 2019, de 100€ les revenus au niveau du SMIC. Les heures supplémentaires sont depuis le 1er janvier 2019 exonérées de toutes charges et impôts. Par ailleurs, les mesures en faveur du développement de l'intéressement et de la participation contenues dans le projet de loi PACTE permettront d'associer plus largement les salariés aux résultats de l'entreprise et de mieux en partager les bénéfices. Cette dynamique de meilleur partage de la valeur a été enclenchée début 2019 par la mise en place d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée jusqu'à 1000€. Ces mesures viennent compléter la baisse de 20 Md€ de cotisations salariales financée en partie par une hausse de la CSG. Le seuil d'exonération de cette hausse de CSG a par ailleurs été relevé à 2 000€ de revenu mensuel net en janvier 2019 afin de préserver le pouvoir d'achat des retraités.

Notre modèle social doit réduire les inégalités d'opportunité en aidant les personnes quels que soient leur situation et leur âge. Il convient tout d'abord de limiter les inégalités d'accès aux soins en améliorant la prévention (*extension de l'obligation vaccinale, hausse du prix du tabac*), en luttant contre les renoncements aux soins (*accord « 100% santé » sur le « reste à charge zéro »*) et en favorisant l'accès aux soins de tous grâce au plan « Ma Santé 2022 » (*réforme des études de médecine, création d'hôpitaux de proximité*). La mise en place de l'index de l'égalité donnera un outil concret pour lutter contre les inégalités de rémunération entre femmes et hommes. Enfin, la réforme systémique de notre système de retraite qui sera présentée courant 2019 a pour objectif de rendre le système plus juste et plus lisible, en veillant à ce qu'un euro cotisé assure les mêmes droits pour tous.

L'action du gouvernement vise également à réduire les fractures territoriales en matière de connectivité numérique (*plan France Très haut débit*), d'accès aux soins (*plan de lutte contre les déserts médicaux*) ou d'accès à des solutions de mobilité sur l'ensemble du territoire (*projet de loi d'orientation des mobilités*). Des plans d'action adaptés ciblent certains territoires en déprise comme les quartiers prioritaires de la ville (QPV), qui bénéficieront de l'extension du dispositif « emplois francs », les villes moyennes qui pourront signer des contrats spécifiques visant leur revitalisation dans le cadre du plan « Action cœur de ville », ou encore les bassins industriels dans le cadre de l'initiative « territoires d'industrie ».

Afin de mieux protéger les plus vulnérables, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté traite en priorité des causes de la pauvreté. D'une part, la politique de la petite enfance

est renforcée en ciblant les quartiers défavorisés et d'autre part l'accent est mis sur la réinsertion par l'emploi et par les compétences. De plus, un chantier de refonte des minima sociaux a été ouvert en vue de la création d'un revenu universel d'activité qui se substituera aux différentes prestations existantes. Un service public de l'insertion est mis en place, pour garantir l'orientation et l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi vers une activité ou un emploi.

Libérer le plein potentiel de l'économie française

Notre pays doit saisir les opportunités offertes par les révolutions technologiques en cours et par l'interconnexion croissante des économies pour générer une société plus prospère. Cela implique de libérer le potentiel entrepreneurial de l'économie française en réformant le marché du travail, la fiscalité ainsi que l'environnement des entreprises.

La réforme du marché du travail est engagée, d'abord avec les ordonnances sur le renforcement du dialogue social, adoptées dès 2017, qui accordent une place centrale à la négociation collective au niveau des entreprises. Elles sécurisent davantage les relations de travail, notamment en instaurant un barème impératif pour la juridiction prud'homale pour les dommages et intérêts en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Ces réformes permettent un dialogue social au plus près du terrain et de la réalité des entreprises. Par ailleurs, une réforme des règles de l'assurance-chômage est en cours, avec plusieurs objectifs : lutter contre la précarité dans l'emploi et les contrats trop courts, inciter au retour durable dans l'emploi et mieux accompagner les demandeurs d'emploi.

Un autre levier activé pour encourager l'activité est la simplification et la baisse de la fiscalité, notamment celle portant sur le capital, afin d'encourager l'investissement productif et les créations d'emplois (*baisse du taux d'IS à 25% d'ici 2022, création du PFU, création de l'IFI, transformation du CICE en baisse de charges*). En plus d'être plus efficiente, notre fiscalité est également rendue plus juste grâce à la suppression de la taxe d'habitation, la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, ainsi que l'instauration d'une taxe sur les services numériques.

La libération de l'activité implique d'améliorer l'environnement des entreprises. Le Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (*PACTE*) constitue un pas significatif dans ce sens en levant les freins à la croissance des entreprises (*hausse des seuils*), en facilitant leur financement (*mesures sur l'épargne-retraite, l'assurance vie, la facilitation de l'accès à la cotation et le développement des véhicules d'investissement en fonds propres des entreprises*), en renforçant leur potentiel d'innovation (*mesures sur les chercheurs*) et en réformant le droit des faillites (*mécanisme de cross-class cram down*). En outre, la certification des comptes des entreprises ainsi que les dispositions facilitant le changement de contrat de complémentaire santé accentueront la concurrence et donc la compétitivité de notre économie. Dans le secteur des services, d'autres mesures favorables au renforcement de la concurrence et visant à améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs, ont été annoncées (pièces détachées automobiles, auto-écoles, syndics, etc.).

Faire émerger le modèle de croissance de demain

Face aux défis écologiques et numériques, il n'y aura pas de croissance pérenne si un nouveau modèle n'émerge pas pour concilier prospérité, progrès social et écologie. Cela implique des transformations profondes et des efforts massifs d'investissements publics et privés.

Pour faire émerger un modèle de croissance basé sur les compétences, l'ensemble de notre système d'éducation et de formation est renouvelé pour le rendre plus efficace et plus égalitaire. A cet effet, le dédoublement des classes de CP et CE1 dans les zones REP/REP+ ainsi que l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire de 6 à 3 ans sont des leviers particulièrement efficaces pour réduire les inégalités scolaires dès le plus jeune âge. Au lycée, la réforme du baccalauréat prévoit la mise en place d'un examen rénové à partir de 2021. La transformation du lycée professionnel formera mieux les talents aux métiers de demain et la réforme de l'apprentissage renforcera l'attractivité de cette voie d'excellence. Enfin, la réforme de l'accès à l'université a permis de mettre fin au tirage au sort et doit permettre de lutter contre les taux d'échec particulièrement élevés en licence, en reconstruisant des parcours d'enseignement supérieur.

Afin de bâtir un modèle de croissance durable, un cap particulièrement ambitieux a été fixé pour une transition écologique et solidaire avec un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. La Stratégie Nationale Bas Carbone et à la Programmation Pluriannuelle de l'Energie déclinent les moyens pour y arriver. En particulier, un effort très important d'investissement public est engagé, avec 20 Md€ consacrés au volet « Accélérer la transition énergétique » du GPI, dont 9 Md€ pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements des ménages modestes et des bâtiments publics. La transition écologique nécessite aussi un effort massif d'accompagnement des citoyens pour changer les comportements à tous les étages. Ainsi, les instruments d'accompagnement ont été fortement revalorisés en 2019 (*chèque énergie, prime à la conversion*).

La croissance de demain doit aussi être ancrée dans une économie de l'innovation. Pour cela, des moyens publics très importants sont consacrés à l'investissement dans la recherche, l'innovation et la montée en gamme. Ainsi, parmi les 57 Md€ du GPI, 13 Md€ de financements publics sont consacrés à des projets innovants, notamment dans le secteur agricole. Par ailleurs, un Fonds pour l'Industrie et l'Innovation a été mis en place pour investir dans les innovations de rupture. Une loi de programmation pluriannuelle pour la recherche qui devrait être présentée fin 2019 permettra enfin de donner de la visibilité aux laboratoires et d'identifier les grands programmes de recherche stratégiques du pays.

Des transformations de secteurs clef de notre économie ont été menées à bien en 2018 pour renforcer notre modèle de croissance, en particulier le secteur ferroviaire (*loi pour un nouveau pacte ferroviaire*), le logement (loi ELAN) ou encore l'agriculture (*loi EGAlim*).

Transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques

La transformation de notre modèle doit également impliquer la sphère publique dans la mesure où les services publics et le système de protection sociale sont au cœur du pacte républicain. Par ailleurs, le poids croissant de la dépense publique s'est accompagné d'une hausse des prélèvements obligatoires qui pèsent sur notre économie sans que la satisfaction des usagers du service public ne s'en trouve améliorée. Il convient donc de réformer nos services publics tout en diminuant le poids des dépenses publiques dans le PIB.

L'amélioration de la qualité des services publics passe tout d'abord par un effort de simplification des démarches et de l'environnement réglementaire des entreprises. En particulier, l'objectif de 100% des services publics accessibles en ligne continue d'être poursuivi.

Les modes de fonctionnement de l'État doivent être aussi transformés en profondeur. Pour cela, le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), doté de 700 M€ sur 5 ans, accompagnera les transformations internes sur le temps long permettant une amélioration de la qualité des services rendus. De plus, le projet de loi de transformation de la fonction publique déposé le 27 mars 2019 améliore la gestion publique grâce à un dialogue social rendu plus efficace, au développement du recours aux agents contractuels dans l'emploi public et à la facilitation de la mobilité pour les agents. Les agents publics bénéficieront ainsi de parcours de carrière plus construits et plus variés, et la qualité des services publics sera tirée vers le haut.

Le gouvernement poursuivra, par les différentes réformes de l'action publique, un effort progressif de rétablissement des finances publiques sur la durée du quinquennat.

7. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

7.1 UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

La loi organique du 17 décembre 2012 a renouvelé à la fois le pilotage des finances publiques et son cadre institutionnel. S'agissant du renouvellement de la gestion des finances publiques, le pilotage par le solde a été complété par des objectifs définis en termes structurels et dans une perspective pluriannuelle, à travers l'introduction de l'article liminaire des lois de finances notamment.

Cette loi a également créé le Haut conseil des finances publiques (HCFP), chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux programmes de stabilité et aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi de règlement. En cas d'écart important, il peut déclencher le mécanisme de correction, conduisant le Gouvernement à détailler les mesures de redressement de la trajectoire dans le projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante. Les avis rendus par le HCFP sur ces textes comportent alors une appréciation de ces mesures. **Le HCFP permet au Parlement, au Conseil constitutionnel et aux observateurs extérieurs de disposer d'une évaluation indépendante des prévisions réalisées par le Gouvernement.** Il a ainsi rendu 28 avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013.

Parallèlement à ce nouveau cadre institutionnel, les règles et objectifs de finances publiques, mis en place notamment dans le cadre des lois de programmation des finances publiques successives, permettent d'améliorer significativement la gouvernance des finances publiques. Les principaux dispositifs d'encadrement et de régulation sont, par grand secteur des administrations publiques concerné :

- *État* : norme de dépenses pilotables et objectif de dépenses totales de l'État, plafonds d'emploi des ministères, trajectoire de réduction des dépenses fiscales, interdiction du recours au crédit-bail immobilier ;
- *Organismes divers d'administration centrale* : plafond d'emploi des opérateurs de l'État, règle de non-endettement des ODAC au-delà de douze mois, dispositifs de limitation du nombre et de plafonnement des affectations de taxes, contrôles du recours aux partenariats public-privé ;
- *Administrations publiques locales* : interdiction du recours à l'emprunt pour équilibrer la section de fonctionnement, fixation d'un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) et

mise en place d'un mécanisme de contractualisation avec les collectivités territoriales pour limiter la progression de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;

- *Administrations de sécurité sociale* : objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), trajectoire de réduction des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, définition d'un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, trajectoire de réduction des exonérations ou abattement d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale, pilotage de la masse salariale des hôpitaux, plafond de recours des caisses de sécurité sociale à l'endettement à court terme.

La gouvernance nationale des finances publiques est pleinement intégrée dans la procédure européenne. Depuis l'entrée en vigueur du règlement dit « *two-pack* », la Commission européenne émet chaque année un avis sur les projets de plans budgétaires (pour la France, le Rapport économique, social et financier annexé au PLF) des États membres à l'automne, qui sont ensuite discutés par le Conseil EcoFin. Par ailleurs, le programme de stabilité et le programme national de réforme sont transmis au mois d'avril à la Commission, en amont de la publication des projets de recommandations par pays en mai. Lors de ces échéances européennes, la conformité de la trajectoire de chaque État membre au regard des recommandations du Conseil est évaluée, conformément aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance.

7.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les nouvelles règles issues du SEC 2010. En 2018, l'Insee a procédé à un « changement de base », c'est-à-dire qu'il a procédé à l'occasion de la première estimation du déficit 2017 à la mise à jour de certains traitements.

L'élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés avec un délai de respectivement deux ans et trois ans[28], s'appuie sur une information comptable détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des crédits accordés en lois de finances, complétée par le compte général de l'État (états financiers de la comptabilité patrimoniale de l'État, soumis à une procédure de certification par la Cour des comptes). Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. La construction du compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites en comptabilité nationale. Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables de la direction générale des finances publiques. Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de Sécurité sociale, des hôpitaux publics et

[28] L'Insee publiera ainsi en mai 2019 le compte semi-définitif 2017 et le compte définitif 2016.

établissements de santé privés d'intérêt collectif, de l'Unedic et de Pôle Emploi, ainsi que des organismes gérant les régimes complémentaires (Agirc et Arrco par exemple). À noter sur ce dernier champ, l'Insee opère désormais chaque année en septembre, depuis 2013, une première révision avancée du compte des ASSO sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant sur le semi-définitif.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information demeure incomplète. Pour l'État, l'exécution de l'année budgétaire n se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification intervenant autour du 25 mars n+1 (26 mars cette année) sont quasiment définitives, et les éventuelles révisions par la suite portent surtout sur des corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables directement utilisées couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions, les départements et les communes, ainsi qu'un échantillon des principaux organismes divers d'administration locale. Enfin, pour la notification de mars, même si les comptes du régime général ont été arrêtés en mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont encore pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables de certains régimes ne sont pas encore connus en totalité. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de Sécurité sociale et hôpitaux publics) sont mobilisés. Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles[29].

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce aux informations collectées directement par la Direction générale des finances publiques auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics. La transmission des données comptables à l'Insee est régie par une convention entre l'Insee et la Direction générale des finances publiques.

Concernant **l'indépendance de la production statistique**, le Parlement français a adopté en juillet 2008 la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Le premier principe du code, relatif à l'indépendance professionnelle, précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques.

[29] La France est l'un des pays de l'Union européenne qui révise le moins le solde public après la première notification (*cf.* étude de la Commission européenne : « *How reliable are the statistics of the stability and growth pact ?* », L.G. Mora et J.N. Martins, Economic Papers n° 273, février 2007, European Commission et « *Fiscal revisions in Europe* » F. Castro, J.J. Pérez et M. Rodriguez-Vives, Journal of Money, Credit and Banking n°45, septembre 2013).

7.3 STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE

Le programme de stabilité a été adressé au Parlement le 10 avril 2019.

En application des dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette loi dispose dans son article 17 que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au présent programme de stabilité : « le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission. »

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu public le 10 avril 2019 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022. Cet avis sera joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne fin avril 2019.

8. Annexes

8.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A. PREVISIONS MACROECONOMIQUES

	Code SEC	2018*	2018	2019	2020	2021	2022
		Valeur en Md€ courants	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
2. PIB nominal	B1*g	2 353,2	2,5	2,6	2,6	2,9	3,1
Composantes du PIB en volume							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 271,2	0,9	1,6	1,3	1,4	1,4
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	546,7	1,1	1,0	1,0	0,5	0,2
5. Formation brute de capital fixe	P.51	539,2	2,9	2,1	1,4	1,2	1,6
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	14,8	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	739,2	3,3	2,4	2,7	3,1	3,1
8. Importations de biens et services	P.7	759,8	1,3	2,4	2,3	2,3	2,3
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	1,4	1,6	1,3	1,1	1,2
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,6	0,0	0,1	0,2	0,2

** Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2019), à l'exception du PIB nominal en niveau qui correspond à la notification de mars 2019.*

TABLEAU 1B. ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2018*	2019	2020	2021	2022
		Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		0,9	1,2	1,2	1,5	1,7
2. Déflateur de la consommation privée		1,7	1,3	1,2	1,5	1,75
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		1,8	1,3	1,3	1,5	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		0,1	0,5	0,5	0,9	1,1
5. Déflateur de l'investissement		1,5	1,6	1,7	1,8	1,9
6. Déflateur des exportations (biens et services)		0,9	1,2	1,4	1,5	1,7
7. Déflateur des importations (biens et services)		2,2	1,1	1,3	1,5	1,7

** Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2019).*

TABLEAU 1C. MARCHE DU TRAVAIL

Ensemble de l'économie	Code SEC	2018*	2018	2019	2020	2021	2022
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques[1]		28 186	1,0	0,6	0,5	0,3	0,2
2. Emploi, heures travaillées[2]							
3. Taux de chômage (%)[3]							
4. Productivité du travail, personnes physiques[4]		-	0,6	0,9	0,9	1,1	1,2
5. Productivité du travail, heures travaillées[5]							
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1 251	2,9	0,8	2,2	2,7	3,0
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			1,9	0,2	1,7	2,4	2,8

[1] Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux
[2] Concept comptes nationaux
[3] Concept BIT
[4] Croissance du PIB en volume rapportée à la croissance de l'emploi.
[5] PIB en volume par heure travaillée
** Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2019).*

TABLEAU 1D. BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2018*	2019	2020	2021	2022
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-0,7	-0,5	-0,3	-0,1	0,0
dont:						
- Balance des biens et services		-0,9	-0,9	-0,7	-0,4	-0,2
- Solde des revenus primaires et transferts		0,1	0,4	0,4	0,4	0,2
- Compte de capital		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé**	B.9	1,8	2,6	1,8	1,5	1,3
3. Capacité de financement du secteur public***	B.9	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
4. Écart statistique						

** Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2019).*

*** Calculée pour 2017 par différence entre la capacité de financement de la Nation issue des comptes trimestriels de mars 2019 et la capacité de financement du secteur public issue de la notification pour 2018.*

**** Le déficit du secteur public est basé sur le PIB de la notification de mars 2019.*

TABLEAU 2A. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		niveau en Md€	niveau en % PIB	niveau en % PIB	niveau en % PIB	niveau en % PIB	niveau en % PIB
Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-60	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-73	-3,1	-3,7	-3,0	-3,1	-3,0
3. Administrations publiques fédérées	S.1312	-	-	-	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	2	0,1	0,1	0,2	0,5	0,6
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	11	0,5	0,5	0,8	1,0	1,2
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	1259	53,5	52,4	52,3	52,0	51,7
7. Dépenses totales	TE	1318	56,0	55,5	54,3	53,6	53,0
8. Capacité de financement	B.9	-60	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
9. Charges d'intérêts	D.41	40	1,7	1,5	1,5	1,6	1,7
10. Solde primaire[1]		-20	-0,8	-1,5	-0,5	-0,1	0,4
11. Mesures exceptionnelles ("one-off")[2]		-6	-0,2	-1,0	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		716	30,4	30,5	30,5	30,3	30,0
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	388	16,5	16,8	16,8	16,7	16,7
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	313	13,3	13,1	13,1	13,0	12,8
12c. Impôts en capital	D.91	14	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
13. Cotisations sociales	D.61	425	18,0	16,8	16,7	16,7	16,7
14. Revenus de la propriété	D.4	15	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Autres recettes[3] (15=16-12-13-14)		104	4,4	4,5	4,4	4,4	4,4
16=6. Recettes totales	TR	1259	53,5	52,4	52,3	52,0	51,7
pm: Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995)[4]		1094	46,5	45,5	45,4	45,1	44,8

TABLEAU 2A, SUITE. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		niveau en Md€	niveau en % PIB	niveau en % PIB	niveau en % PIB	niveau en % PIB	niveau en % PIB
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	411	17,5	17,2	17,1	16,8	16,5
17a. Rémunération des salariés	D.1	294	12,5	12,3	12,1	12,0	11,8
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	117	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7
18. Prestations sociales[5] (18=18a+18b)		600	25,5	25,4	25,1	24,9	24,7
dont prestations chômages		34	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2
18a. Prestations sociales en nature	D.632	142	6,0	6,0	5,9	5,9	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	458	19,5	19,5	19,2	19,1	18,9
19=9. Charges d'intérêts	D.41	40	1,7	1,5	1,5	1,6	1,7
20. Subventions	D.3	63	2,7	2,7	2,0	2,0	2,0
21. Formation brute de capital fixe	P.51	80	3,4	3,5	3,4	3,2	3,2
22. Transferts en capital	D.9	28	1,2	1,0	1,1	1,0	1,0
23. Autres dépenses[6] (23=24-17-18-19-20-21-22)		96	4,1	4,0	4,0	4,0	3,9
24=7. Dépenses totales	TE1	1318	56,0	55,5	54,3	53,6	53,0
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3						

[1] Le solde primaire est calculé comme (B.9, ligne 8) plus (D.41, ligne 9)
[2] Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit
[3] P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9
[4] Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995).
[5] Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage
[6] D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+NP
** Hors impôts collectés par l'Union Européenne*

TABLEAU 2B. TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	niveau	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1258	53,5	53,5	53,4	53,4	53,3
2. Dépenses totales à politique inchangée	1328	56,4	56,2	55,9	55,8	55,7

TABLEAU 2C. DEPENSES A EXCLURE DE LA REGLE DE DEPENSE

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	-4	-0,2	-1,1	-0,1	-0,3	-0,3
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	-	-	-	-	-	-
Pour mémoire (*) :						
One-off en recettes (sens SEC 2010)	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
One-off en dépenses (sens SEC 2010)	5	0,2	0,9	0,0	0,0	0,0
(*) *cf.* Annexe méthodologique						

TABLEAU 3. DEPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION

en % du PIB	Code COFOG	2017
1. Services publics généraux	1	6,0
2. Défense	2	1,8
3. Ordre et sûreté publics	3	1,6
4. Affaires économiques	4	5,9
5. Protection de l'environnement	5	0,9
6. Logement et développement urbain	6	1,0
7. Santé	7	8,0
8. Loisirs, culture et religion	8	1,4
9. Education	9	5,4
10. Protection sociale	10	24,3
11. Dépenses totales	**TE**	**56,5**

NB : dernières données Insee disponibles par fonction Cofog, qui ne sont pas encore mises en cohérence avec la mise à jour des comptes 2018 publiée en mars 2019.

TABLEAU 4. ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2018	2019	2020	2021	2022
1. Dette brute[1]		98,4	98,9	98,7	98,1	96,8
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,0	0,5	-0,2	-0,7	-1,3
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire[2]		-0,8	-1,5	-0,5	-0,1	0,4
4. Charges d'intérêt[3]	D.41	1,7	1,5	1,5	1,6	1,7
5. Flux de créances		-0,1	0,0	0,3	0,5	0,4
dont:						
- décalages comptables[4]						
- accumulation nette d'actifs financiers[5]						
- dont recettes de privatisations						
- écarts de réévaluation et autres[6]						
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette[7]		1,8	1,6	1,6	1,6	1,8
Autres variables pertinentes						
6. Actifs financiers liquides[8]						
7. Dette nette (7=1-6)						
8, Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises (%)						

[1] Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 ; le concept ne relève pas du Système Européen des Comptes nationaux (SEC).
[2] Cf. ligne 10 du tableau 2A.
[3] Cf. ligne 9 du tableau 2A.
[4] Les décalages comptables sur les dépenses d'intérêt, sur les autres dépenses ou sur les recettes peuvent être précisés ici lorsque c'est pertinent, ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.
[5] Les actifs liquides (monnaie), les obligations d'États, les actifs sur un pays tiers, les entreprises publiques ou l'écart entre des actifs quotés et non quotés peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.
[6] Les modifications dues aux mouvements du taux de change et les opérations sur le marché secondaire peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.
[7] Evalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.
[8] AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF511 (actions cotées), AF52 (parts d'OPCVM)

TABLEAU 5. ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES

en % du PIB	Code SEC	2018*	2019	2020	2021	2022
1. Croissance réelle du PIB (en %)		1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
2. Solde public	B.9	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
3. Charges d'intérêts	D.41	1,7	1,5	1,5	1,6	1,7
4. Mesures exceptionnelles (« one-off »)[1]		-0,2	-1,0	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%) (g)		1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
contributions:						
- travail		0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2	0,1/0,2
- capital		0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5	0,4/0,5
- productivité globale des facteurs		0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7	0,6/0,7
- effet des réformes structurelles		-	-	-	0,05	0,1
6. Écart de production		-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1
7. Solde conjoncturel		-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-2,4	-3,0	-2,0	-1,7	-1,3
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-0,7	-1,5	-0,5	-0,1	0,3
10. Solde structurel (10=8-4)		-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3

[1] *Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.*

TABLEAU 6. ÉCARTS PAR RAPPORT A LA PRECEDENTE ACTUALISATION DU PROGRAMME

	Code SEC	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent (2018-2022)		2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
Programme courant (2019-2022)		1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Différence		-0,4	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3
Solde public (en % du PIB)						
Programme précédent (2018-2022)	B.9	-2,3	-2,4	-0,9	-0,3	0,3
Programme courant (2019-2022)	B.9	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
Différence	B.9	-0,2	-0,7	-1,1	-1,3	-1,5
Dette publique (en % du PIB)						
Programme précédent (2018-2022)		96,4	96,2	94,7	92,3	89,2
Programme courant (2019-2022)		98,4	98,9	98,7	98,1	96,8
Différence		1,9	2,7	4,0	5,8	7,6

TABLEAU 7. SOUTENABILITE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2017	2020	2040	2050	2060	2070
Dépenses totales						
dont dépenses liées au vieillissement	**31,0**	**30,9**	**31,5**	**30,3**	**29,0**	**28,0**
Dépenses de retraites	15,0	15,0	15,1	13,8	12,5	11,8
dont pensions versées par la sécurité sociale						
dont pensions de vieillesse de droits directs						
dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)						
dont retraites d'employeur (des administrations publiques)						
Dépenses de santé	7,9	8,0	8,4	8,4	8,4	8,3
Dépenses de dépendance	1,7	1,8	2,3	2,4	2,4	2,4
Dépenses d'éducation	4,8	4,7	4,6	4,6	4,5	4,4
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,6	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2
Charges d'intérêts						
Recettes totales						
dont revenus de la propriété	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)						
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR						
dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR						
Réforme systémique des retraites[1]						
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires[2]	:	:	:	:	:	:
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires[3]	:	:	:	:	:	:
Hypothèses						
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:	:

[1] Les réformes des retraites systémiques font référence aux réformes qui prévoient le passage à un système a plusieurs piliers incluant des régimes obligatoires par capitalisation.

TABLEAU 7A. PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2016	2017
Garanties publiques*	8,7	8,9
dont garanties au secteur financier	-	-

* Il s'agit des garanties accordées par l'État en lois de finances dans le cadre d'accords bien définis.

TABLEAU 8. HYPOTHESES DE BASE

	2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)[1]	-0,3	-0,1	0,6	1,4	2,1
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)[2]	0,8	0,9	1,7	2,4	3,2
Taux de change €/$ (moyenne annuelle)	1,18	1,13	1,13	1,13	1,13
Taux de change effectif nominal	2,7	-0,9	0,0	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne[3]	4,0	3,7	3,8	4,0	3,9
PIB Union européenne[3]	2,2	1,8	1,5	1,7	1,7
Demande mondiale adressée à la France	3,7	2,7	2,9	3,1	3,1
Commerce mondial hors Union européenne	5,0	3,0	3,2	n.d.	n.d.
Prix du pétrole (baril de Brent en $)	71	64	65	65	65

[1] Taux Euribor à 3 mois
2 Taux des OAT françaises à 10 ans
3 Les prévisions de croissance en 2021-2022 sont issues du WEO d'octobre 2018 du FMI

8.2 ANNEXE METHODOLOGIQUE : CALCUL DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DE LA REGLE EN DEPENSE

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations**.

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle. Une première approche estime directement le PIB potentiel avec un filtre. La seconde approche plus économique utilise une fonction de production qui décompose le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche qui est en général retenue par les organisations internationales et aussi par les lois de programmation des finances publiques. Dès lors, les écarts d'estimation proviennent des différences entre les traitements appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait qu'il apure le solde public de ses composantes qui dépendent directement de la conjoncture, et qu'il permet donc de mesurer l'effet des décisions de politique économique sur le solde, indépendamment des effets conjoncturels. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB à son potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage), et donc un solde nominal naturellement dégradé, lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- **une composante conjoncturelle** captant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, i.e. les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique ;
- **une composante structurelle** correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel ;
- **des mesures exceptionnelles et temporaires,** qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées varier avec le cycle économique. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles quel que soit la position dans le cycle, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaires, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires comportent une composante cyclique tandis que le reste des recettes (intérêts et dividendes par exemple) est supposé indépendant du cycle.

Pour quantifier la composante conjoncturelle, **on raisonne à partir d'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, de ces postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticités reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE[30] . Pour les recettes, on distingue quatre catégories de prélèvements obligatoires (l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

Les élasticités des prélèvements obligatoires[31] sont présentées dans le tableau 9. Elles ont été actualisées en 2014.

TABLEAU 9 : SEMI-ELASTICITES A L'ECART DE PRODUCTION

Impôt sur le revenu + CSG	1,9
Impôt sur les sociétés	2,8
Cotisations sociales	0,6
Taxes indirectes	1,0
Dépenses chômage	-3,2

Source : OCDE 2014

En pratique pour la France, le solde conjoncturel s'élève à un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires au PIB est de l'ordre de l'unité.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures exceptionnelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, directement pilotée par le Gouvernement), d'une composante dite « non discrétionnaire » et d'une clé en crédits d'impôt (*cf.* infra).

[30] *Cf.* « New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance » de R.W.R Price, T. Dang et Y. Guillemette, OCDE Economics department Working papers N°1174 2014

[31] Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

ENCADRE 10 – LE SOLDE STRUCTUREL

Notons Y le PIB effectif et Y* le PIB potentiel.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R, la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle θ à l'écart de production (*cf.* tableau 9):

$$R_S = R(\frac{Y^*}{Y})^{\theta}$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses cycliques liées au chômage, D_C^{cho}. Les dépenses structurelles de chômage sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle ε des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho}(\frac{Y^*}{Y})^{\varepsilon}$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s. Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

L'effort structurel

Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

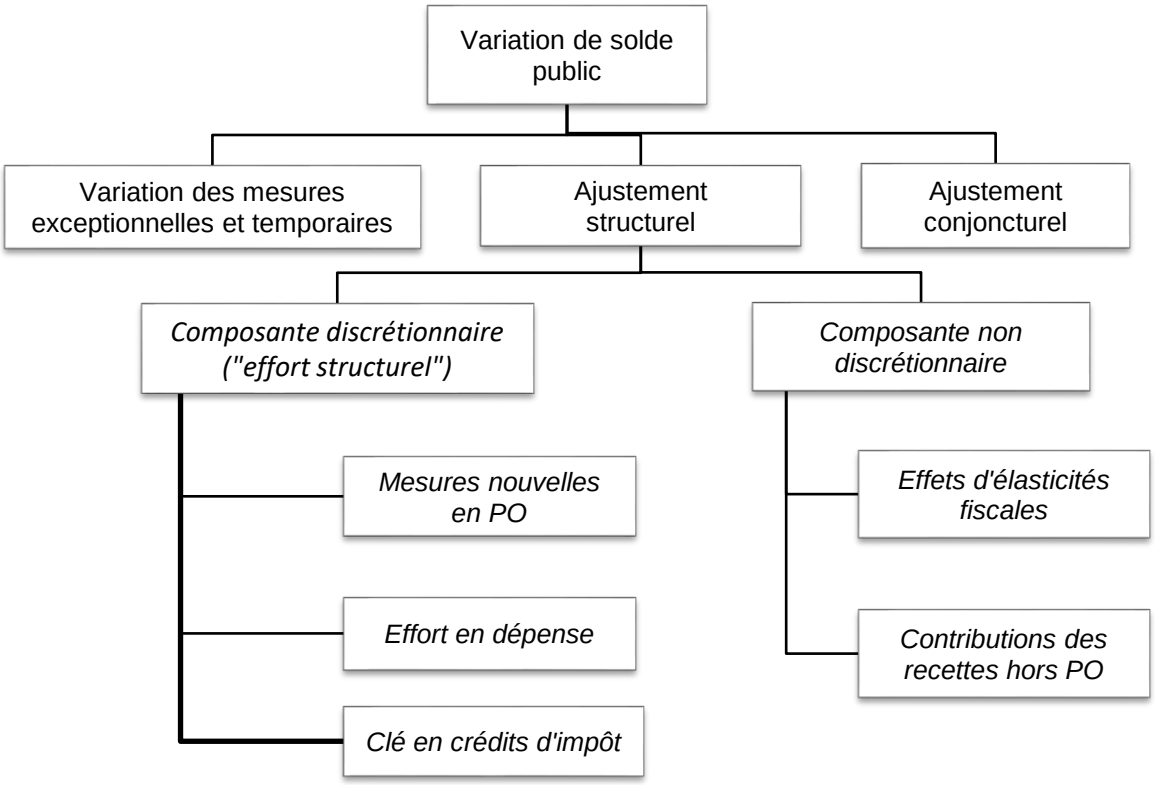
En effet, chaque année, les élasticités (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une composante non discrétionnaire de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégré dans le solde structurel. De plus, les révisions de croissances effectives effectuées par l'Insee peuvent amener à réviser l'ajustement structurel encore trois ans après l'année concernée.

Pour pallier à ces limites, l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.

D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010[32], introduites en 2014, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Les crédits d'impôts réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (c'est-à-dire des imputations et restitutions effectivement consenties aux entreprises et aux ménages), mais contribuent au solde public au niveau de la créance acquise par les contribuables, suivant une logique de « droits constatés ». Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles (qui comptabilisent les crédits d'impôt en moindres recettes budgétaires), ainsi que l'effort en dépense hors crédits d'impôts, un terme supplémentaire

[32] Voir le document de l'Insee de mai 2014 : « Les comptes nationaux passent en base 2010 ».

apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables, c'est-à-dire en pratique le CICE et le CIR. Lorsque le coût budgétaire (et donc en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) est plus faible que le coût de la créance (qui impacte le solde public en comptabilité nationale), cette composante réduit l'effort structurel et l'accroit quant à l'inverse l'effort budgétaire mesuré via l'effort en recette est supérieur à l'effort en droit constaté. La clé en crédits d'impôts est intégrée au sein de la ligne d'effort structurel dans la décomposition de l'ajustement structurel depuis la LPFP 2018-2022. Ce nouveau partage est justifié par la mise en place de la bascule de CICE et permettra ainsi de lisser son impact sur l'effort structurel sans retraitement supplémentaire.



Ainsi la **variation du solde structurel** peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire ;

L'**effort structurel** peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires), effort en dépense (nette des crédits d'impôt) et clé de crédits d'impôt.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires** (PO) sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.
- **L'effort en dépense** se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

- **La clé en crédits d'impôt** permet de repasser de la mesure budgétaire des crédits d'impôt en moindre recette, qui est prise en compte dans l'effort en recette, à une mesure en droit constaté.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO hors mesures exceptionnelles dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

8.3 TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE

Le programme de stabilité présente un scénario à politique inchangée, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011. Cette trajectoire correspond à la trajectoire contrefactuelle en 2018-2022 qui serait observée en l'absence des mesures mises en place par le Gouvernement depuis 2017. Cette trajectoire est construite selon les hypothèses suivantes :

- Côté recettes, elle se place dans un cadre dans lequel la trajectoire ne serait pas affectée par les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement depuis mai 2017, ou celles conservées et assumées par lui ;
- Côté dépense, ces dernières sont supposées évoluer en volume à partir de 2017 comme la moyenne observée sur les dix dernières années, correspondant à peu près à la croissance potentielle du PIB sur la période de programmation (soit + 1,2 % par an)[33].

TABLEAU 10 : TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE

En % PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public à législation et pratique inchangées depuis mai 2017	**-3,1**	**-3,0**	**-2,7**	**-2,6**	**-2,5**	**-2,4**
Dette publique à législation et pratique inchangées	**98,7**	**99,1**	**99,2**	**99,6**	**99,8**	**99,6**
Ecart cumulé sur les dépenses hors crédits d'impôt	0,1	0,7	0,9	1,2	1,7	2,2
Ecart cumulé sur les mesures annoncées en recettes (*)	0,2	-0,2	-0,5	-0,7	-0,8	-1,0
Bascule du CICE			-0,8			
Solde public du programme de stabilité	**-2,8**	**-2,5**	**-3,1**	**-2,0**	**-1,6**	**-1,2**
Dette publique du programme de stabilité	**98,4**	**98,4**	**98,9**	**98,7**	**98,1**	**96,8**

Notes :
(*) y.c. contribution nette des crédits d'impôts en recettes et en dépenses.
A l'horizon 2022, l'écart cumulé sur la dépense diffère du chiffre de -2,9 points de baisse du ratio de dépense publique (hors France Compétence) : ce dernier est en effet également affecté par les développements cycliques. Le chiffre d'écart cumulé sur les recettes diffère également de celui de baisse du ratio de prélèvements obligatoires de -1,4 points de PIB (hors France Compétences), principalement du fait qu'y est intégré la variation, positive, de la clé en crédits d'impôt sur la période.

Pour l'année 2018, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 3,0 % du PIB. Les mesures sur la dépense ont permis de réduire le ratio de dépense de 0,7 point de PIB par rapport au scénario tendanciel. Hors ces mesures, le ratio de dette aurait atteint 99,1 % du PIB.

Pour l'année 2019, le déficit à politique inchangée atteindrait 2,7 % du PIB. La trajectoire cible intègre 0,9 point de PIB d'économies cumulées sur le ratio de dépenses hors crédits d'impôt. Cependant, les mesures en recettes coûtent 0,5 point de PIB en niveau cumulé, notamment en lien avec les mesures d'urgence, auxquelles s'ajoute 0,8 point de la bascule du CICE, ce qui amène le déficit à politique inchangée à être temporairement inférieur au déficit de la trajectoire du programme

[33] Notamment les dépenses au titre du contentieux 3% dividendes sont considérées comme intégrées à la trajectoire spontanée.

de stabilité. Hors cet effet transitoire de la bascule du CICE, le solde effectif attendrait -2,3 % du PIB, contre -2,7 % à politique inchangée.

Entre 2020 et 2022, la fin du double coût de la bascule du CICE rendrait les écarts entre trajectoire à politique inchangée et trajectoire effective plus directement lisibles. Les efforts en dépense se poursuivraient jusqu'à la fin du quinquennat. Le solde à politique inchangée serait ainsi de - 2,4 % du PIB en 2022 contre - 1,2 % dans la trajectoire du programme de stabilité. Enfin, en 2022, le ratio de dette atteindrait 99,6 % du PIB contre 96,8 % du PIB dans la trajectoire du programme de stabilité.

Contacts presse

Cabinet de Bruno Le Maire
presse.mineco@cabinets.finances.gouv.fr
01 53 18 41 13

Cabinet de Gérald Darmanin
presse.macp@cabinets.finances.gouv.fr
01 53 18 45 06

economie.gouv.fr