



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2020

RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

Perspectives
économiques et des
finances publiques

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	6
STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA FRANCE.....	7
PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	57
VUE D'ENSEMBLE	58
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale	66
2. Entreprises	68
3. Ménages.....	70
4. Commerce extérieur.....	72
5. Perspectives d'emploi	74
6. Perspectives d'inflation et de salaires	76
7. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	78
8. Aléas et scénarios alternatifs.....	80
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....	83
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques	85
2. Solde structurel et analyse de l'effort de redressement.....	97
3. Analyse par sous-secteurs	
- État	109
- Organismes divers d'administration centrale	119
- Administrations publiques locales.....	121
- Administrations de sécurité sociale	124
4. Dette des administrations.....	133
Annexe : Comparaison des trajectoires des finances publiques	137
DOSSIERS THÉMATIQUES.....	141
LES POLITIQUES POUR LA CONVERGENCE DES TERRITOIRES	142
PACTE PRODUCTIF 2025 : ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS POUR TRANSFORMER	
LE TISSU PRODUCTIF FRANÇAIS	164
ANNEXES.....	185
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL	187
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE.....	215
TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS	231
1. Perspectives économiques	233
2. Perspectives des finances publiques	238
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2018-2020.....	241
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2018	247

Table des encadrés

Nouvelles mesures pour une meilleure rémunération du travail	11
Mise en perspective de la dette, le niveau des taux et la charge de la dette sur moyenne période	14
Dynamisme de l'investissement.....	16
Amélioration de l'attractivité : où en est-on un an après le dossier « France is back : un regain d'attractivité pour l'économie française ¹ » ?	17
Perspectives sur la mobilité sociale en France	19
Évaluation par les organismes internationaux de notre stratégie de politique économique : Article IV du FMI, Rapport-pays de la Commission européenne, rapport EDR de l'OCDE	20
Effets redistributifs des transferts aux ménages et de certaines réformes structurelles	24
Retour sur les mesures d'urgence économiques et sociales et sur les conclusions du Grand débat national	26
Réforme des retraites.....	28
La réforme de l'assurance-chômage.....	31
Autres actions engagées en faveur du climat	35
Modalités de suppression du tarif réduit de TICPE pour le GNR	36
Réforme de la fonction publique : un nouveau contrat social	40
Retour sur les prévisions 2019-2020.....	62
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions	63
Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du Consensus des économistes	64
Croissance potentielle et écart de production.....	79
Comment utiliser les variantes pour la prévision ?	82
Mise en œuvre des mesures du gouvernement décidées à l'issue du Grand Débat national	88
Analyse de la dépense publique sur longue période	95
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel	99
Partition de la dépense publique	101
La transformation de l'action publique	103
Principales mesures de maîtrise de la dépense.....	105
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt	112
Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale	118
La contractualisation avec les collectivités territoriales	122

¹Dossier du Rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019.

La suppression de la taxe d'habitation	123
Ondam 2020, les économies pour maîtriser la progression à 2,3 %.....	125
La bascule CICE / baisse de cotisations sociales	126
Situation financière de l'assurance chômage.....	128
Flux de créances et évolutions de la dette	134
Les précautions pour interpréter les diagnostics territoriaux	144
Différentes dimensions des inégalités territoriales	146
Un mouvement de périurbanisation généralisé	150
Répartition sectorielle de l'emploi sur le territoire.....	151
Inégalités territoriales face aux variations des prix de l'énergie	155
Evaluation de l'effet territorial du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80% de la population	158
Les principales conclusions du premier rapport du Conseil National de Productivité	166
Des stratégies d'internationalisation divergentes entre firmes allemandes et françaises : l'exemple de l'industrie automobile	168
La C3S, un impôt fortement distorsif	175
L'exemple du vélo	180
Présentation du Pacte productif et de son calendrier.....	184

Avant-propos

Le rapport économique social et financier tient compte des modifications apportées à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. Comme prévu par la loi organique, ce rapport présente les évolutions détaillées des prélèvements obligatoires et de la dépense publique et se substitue donc aux anciens rapports sur les prélèvements obligatoires et sur la dépense publique

Il prend en compte l'évolution du droit dérivé européen avec l'application des règlements dits (*two-pack*) et notamment du règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Au regard des nouvelles exigences européennes, le rapport économique, social et financier tient lieu de « projet de plan budgétaire » (*draft budgetary plan*)

**Stratégie de politique
économique de la France**

Introduction

L'activité est restée dynamique en France en 2018, malgré un environnement international moins porteur. Les réformes structurelles ambitieuses qui ont été engagées depuis le début du quinquennat soutiennent l'activité et l'emploi. La croissance française devrait rester robuste en 2019 et 2020, même si l'environnement international se dégrade. À l'issue du Grand Débat National, la transformation de notre modèle économique se poursuit, et certaines mesures ont été accélérées pour bénéficier plus rapidement des résultats, en particulier les mesures visant à mieux rémunérer le travail.

Après une année 2017 de croissance particulièrement dynamique (2,4 %), l'activité a bien résisté en France en 2018 (1,7 %), malgré un environnement international moins favorable (ralentissement de la demande mondiale en lien avec la montée des mesures protectionnistes, hausse des prix du pétrole et appréciation passée de l'euro). La consommation des ménages a été peu dynamique en 2018, mais la croissance a été soutenue par la **résilience des exportations et le dynamisme de l'investissement des entreprises.**

Malgré le ralentissement de l'activité, en grande partie lié à l'environnement international, une amélioration de la situation économique française s'observe sur de nombreux fronts :

- Sur le front de l'emploi, l'année 2018 et le premier semestre 2019 ont été marqués par des créations qui restent particulièrement soutenues (+500 000 postes en cumulé en deux ans, depuis le 3^e trimestre 2017), en ligne avec la dynamique de l'activité et de l'investissement initiée au second semestre 2017. Le **taux de chômage** a en conséquence baissé, en dépit d'une hausse de la population active, pour s'établir à 8,5 % sur la France entière au deuxième trimestre 2019, et atteindre le **plus bas niveau observé depuis 2009. Concernant les autres indicateurs clés de l'emploi, le chômage des jeunes** (19,4 % au 2^e trimestre 2019), et le chômage de **longue durée** (3,2 % en France métropolitaine) affichent une nette embellie. En pa-

rallèle, la **qualité de l'emploi** poursuit son amélioration, comme en témoigne la hausse du taux d'emploi en CDI (49,7 % en France métropolitaine, contre 49,2 % deux ans auparavant), et celle du taux d'emploi à temps complet (54,7 % en France métropolitaine, contre 53,4 % deux ans auparavant).

- En parallèle, **l'attractivité du territoire français**, et de son environnement des affaires **continue de se renforcer**. Les flux d'investissements étrangers en France ont ainsi été très dynamiques en 2018 (48 Md€ en 2018, **niveau record d'IDE entrants**). Par ailleurs la place de la France dans les classements internationaux enregistre des progrès notables en 2018, en particulier celui du *Global Competitiveness Report* du *World Economic Forum* de Davos pour lequel la France progresse de 5 places pour atteindre la 17^e place.
- L'année 2018 a également conforté la **trajectoire de redressement des comptes publics**. Le déficit public a poursuivi son amélioration pour s'inscrire à un niveau de 2,5 % du PIB, après 2,8 % en 2017. Ces résultats reflètent une maîtrise sans précédent des dépenses publiques, qui s'est traduite par une **baisse historique de 0,3 % des dépenses publiques en termes réels**. Le déficit prévu au titre de l'année 2019 atteindrait 3,1 % du PIB, la barre des 3% étant alors franchie de manière exceptionnelle et transitoire du fait de la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales. Le déficit reviendrait par la suite à 2,2% du PIB en 2020, puis 1,5 % du PIB en 2022. La maîtrise des finances publiques sera poursuivie tout au long du quinquennat, par des réformes structurelles ayant pour objectifs d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique et le service rendu aux citoyens.

La croissance devrait conserver une dynamique robuste, de +1,4 % en 2019 et +1,3 % 2020. Celle-ci serait portée, à cet horizon, par la dynamique de la consommation des ménages, fortement soutenue dès 2019 par des créations d'emploi dynamiques, par les mesures de revalorisation du travail

et de pouvoir d'achat (hausse de la prime d'activité, baisse des cotisations sociales, baisse de la taxe d'habitation, baisse d'impôt sur le revenu), par un dynamisme toujours fort de l'investissement des entreprises et par la capacité des entreprises françaises à bien répondre à la demande extérieure qui leur est adressée.

La croissance française se montrerait plus résiliente que celle de ses principaux voisins dans ce contexte d'environnement extérieur dégradé (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Prévisions de croissance en zone euro (moyenne annuelle, en %)			
	2018	2019	2020
	Prévisions		
Zone euro*	1,9	1,2	1,2
France	1,7	1,4	1,3
Allemagne	1,5	0,6	0,9
Italie	0,9	0,0	0,5
Espagne	2,6	2,3	1,9

*La croissance de la zone euro est estimée à partir des prévisions de 4 pays réalisées par la DG Trésor (France, Allemagne, Italie, Espagne) complétées par les projections de la Commission européennes pour les économies non suivies.

Note : croissance corrigée des jours ouvrés ; Source : Eurostat et prévisions RESF

L'environnement international actuel présente toutefois de nombreuses incertitudes, qui pourraient peser sur l'économie française et affecter la trajectoire de croissance anticipée. Le risque de nouvelle escalade des tensions commerciales, l'ampleur du ralentissement en Chine, les incertitudes en Europe (incertitudes politiques en Italie, ralentissement allemand, incertitudes concernant les modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne), la forte volatilité des prix du pétrole, la menace d'une guerre des changes, ou les risques financiers aux États-Unis représentent ainsi d'importants aléas. À l'inverse, les réformes structurelles mises en œuvre en France pourraient porter leurs fruits plus rapidement qu'anticipé.

Les deux premières années du quinquennat ont été consacrées à l'adoption et à la **mise en œuvre de réformes structurantes et prioritaires pour l'activité et l'emploi**, qui s'intègrent dans la stratégie du Gouvernement de **transformation en profondeur de notre tissu économique**. L'objectif est de générer une croissance plus forte, plus inclusive et plus durable. L'année 2019 a notamment été marquée

par l'adoption du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), qui met en place de nombreuses mesures pour aider à la croissance des entreprises. L'assurance-chômage a également été réformée, 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. La réforme de la fonction publique améliorera la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques, et la qualité des services publics sera tirée vers le haut. Enfin, la réforme du système de retraites est engagée, avec 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.

Par ailleurs, **une série de mesures a été prise dès décembre 2018 afin de mieux valoriser le travail (voir encadré 1)** : revalorisation pérenne de 90 euros du montant maximal de la bonification de la prime d'activité, exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires ou complémentaires, possibilité pour

les employeurs de verser à leurs salariés une prime exceptionnelle exonérée d'impôts sur le revenu, de cotisations sociales salariales et patronales et de prélèvements sociaux (CSG/CRDS). L'ensemble de ces mesures permettra **de rendre la reprise d'une**

activité plus attractive et, dans un contexte de créations d'emplois particulièrement dynamique, de **dynamiser le pouvoir d'achat** des ménages, qui accélérerait fortement en 2019 (+2,0%, après +1,2% en 2018).

Encadré 1 : Nouvelles mesures pour une meilleure rémunération du travail

Pour que le travail paye mieux, le Gouvernement a pris plusieurs mesures fortes visant à **diminuer les prélèvements pesant sur le travail** et à **encourager l'activité** en privilégiant les prestations qui incitent à la reprise d'activité, notamment pour les ménages les plus modestes :

- Le montant maximal de la bonification individuelle de la **prime d'activité a été revalorisé de manière pérenne de +90 euros en 2019**. Combinée à la hausse réglementaire du SMIC de 1,5 % au 1^{er} janvier, cela a conduit pour les célibataires bénéficiaires de cette prestation à une **hausse des revenus mensuels de 100€ au niveau du SMIC et un décalage du point de sortie de 1,3 à 1,5 SMIC**, sans coût supplémentaire pour les entreprises.
- **L'impôt sur le revenu des classes moyennes sera réduit de 5 Md€** dès le 1^{er} janvier 2020. Cet allègement fiscal concerne 17 millions de foyers fiscaux situés dans les deux premières tranches d'imposition, pour un gain d'environ 300 € en moyenne par an.
- Le **dispositif de versement volontaire d'une prime exceptionnelle exonérée d'impôts sur le revenu, de cotisations sociales salariales et patronales et de prélèvement sociaux (CSG/CRDS)** dans la limite de 1 000 € sera reconduit en 2020. Mise en place en fin d'année 2018 jusqu'à fin mars 2019, cette mesure avait permis de verser plus de 2 Md€ de primes à environ 5 millions de salariés. En 2020, l'exonération socio-fiscale de la prime exceptionnelle sera conditionnée à l'existence ou la mise en place par l'entreprise d'un accord d'intéressement avant le 30 juin 2020.
- Les **heures supplémentaires ou complémentaires sont exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu** depuis le 1^{er} janvier 2019, dans la limite de 5 000€ par an.
- Les **mesures en faveur du développement de l'intéressement et de la participation** contenues dans la loi PACTE permettront d'associer plus largement les salariés aux résultats de l'entreprise et de mieux en partager les bénéfices.
- Ces mesures viennent compléter une **baisse de 20 Md€ de cotisations salariales, et de plus de 2 Md€ des cotisations des travailleurs indépendants** compensées par une hausse de la CSG dont l'assiette est plus large.

À l'initiative du Président de la République, le Gouvernement a aussi engagé un **Grand débat national** du 15 janvier au 15 mars 2019, sur quatre thèmes : transition écologique ; fiscalité, dépenses et services publics ; organisation de l'État et des collectivités publiques ; démocratie et citoyenneté. En conclusion de ce Grand débat, **le Président de la République a annoncé de nouvelles mesures pour l'incitation au travail et le pouvoir d'achat et une nouvelle méthode pour le Gouvernement**. Ainsi, l'impôt sur le revenu sera réformé au 1^{er} janvier 2020 pour une entrée

moins brutale dans le barème et pour alléger cet impôt de 5 Md€. Par ailleurs, les retraites de moins de 2 000 € sont réindexées sur l'inflation, et la possibilité de versement d'une prime exceptionnelle exonérée d'impôts et de prélèvements sociaux est renouvelée en 2020, subordonnée à la conclusion d'un accord d'intéressement. En outre, pour poursuivre les politiques de croissance par une projection dans les défis de demain et pour atteindre l'objectif du plein emploi en 2025, des travaux pour un Pacte productif ont été engagés. Ces travaux doivent identifier les opportunités et les besoins d'ajustement des secteurs à moyen

et long terme (voir dossier « Pacte Productif 2025 : anticiper les évolutions pour transformer le tissu productif français »); il s'agit en particulier d'adapter l'économie française et son appareil productif aux grands mouvements de fond qui vont les transformer afin d'en tirer le meilleur profit, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement. Des travaux pour mettre en place en 2020 une loi de programmation pluriannuelle de la recherche ont été également initiés.

En complément de la mise en œuvre de sa stratégie de transformation nationale, la France promet un Pacte de croissance pour la zone euro, afin d'en approfondir la gouvernance et l'architecture, en renforcer la résilience, et favoriser une meilleure coordination des politiques économiques ainsi que l'investissement pour une croissance soutenable de long terme. La France promet également une plus grande harmonisation de la fiscalité, que ce soit au niveau européen - notamment dans le contexte des travaux en cours sur l'harmonisation de l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés - ou au niveau international, avec une meilleure coordination dans ce domaine et la négociation au niveau de l'OCDE d'une fiscalité des entreprises multinationales, notamment sur les enjeux liés aux actifs incorporels et au numérique.

Diagnostic et premiers résultats

1. Un marché du travail dynamique mais une action à poursuivre pour atteindre le plein emploi et améliorer l'intégration des publics les plus vulnérables

La situation sur le marché du travail s'améliore. Les créations d'emploi dynamiques permettent de soutenir la **baisse progressive du chômage**, et la hausse du taux d'emploi et du taux d'activité.

- Malgré une activité moins favorable qu'en 2017, les créations d'emploi sont restées dynamiques en 2018 (+180 000 postes en glissement annuel) et au premier semestre 2019 (+160 000 postes).
- Le taux de chômage poursuit sa baisse tendancielle pour retrouver son niveau du début de l'année 2009 (8,5 % en France entière au 2^e trimestre 2019). Le chômage des jeunes est en net recul (19,4 % à la même date, soit - 1,5 pt sur un an), tandis que le chômage de

longue durée diminue pour la deuxième année consécutive (3,2 %, et -0,4 pt sur un an).

- Parallèlement, le taux d'activité et le taux d'emploi conservent des niveaux historiquement élevés, bien qu'en dessous des standards européens. Ils s'établissent à respectivement 72,0 % et 66,0 % en France métropolitaine.

Par ailleurs, la **qualité de l'emploi s'améliore**, dans un marché qui reste marqué par une dualité forte.

- Le taux d'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) atteint 49,7 % en France métropolitaine au 2^e trimestre 2019, en hausse de 0,5 point en deux ans, et le taux d'emploi à temps complet, en hausse de 1,3 point sur un an, s'établit à 54,7 % à la même période.
- Malgré cela, la dualité du marché du travail reste importante : hors intérim, les embauches en CDD représentent encore 84 % des embauches en 2018 (et 52 % des embauches de plus d'un mois).

Le chômage conserve un **potentiel de baisse encore significatif**, en particulier pour les publics les plus fragiles.

- Le chômage reste à un niveau structurellement élevé et supérieur à la moyenne de l'Union européenne et de la zone euro (respectivement 6,4 % et 7,6 % au 2^e trimestre 2019).
- Il continue également de toucher les publics fragiles de manière marquée, notamment les jeunes et les peu diplômés. En particulier, le taux de chômage des 15-24 ans reste élevé au regard des autres catégories d'âge (19,4 % en France entière, contre 7,9 % pour les 25-49 ans) et, pour les actifs sans aucune qualification, il s'élevait à 16,2 % en 2018 contre 5,4 % pour ceux ayant au moins un diplôme de l'enseignement supérieur.

Pour abaisser le chômage structurel, deux axes d'actions sont poursuivis : i) sur la demande de travail, les ordonnances relatives au renforcement du dialogue social ont pour objectif un meilleur appariement sur le marché du travail et une facilitation des embauches ; ii) sur l'offre de travail, les **réformes et l'investissement en faveur de la formation** soutiendront plus particulièrement le retour à l'emploi des publics fragiles.

2. Une maîtrise engagée des dépenses publiques, qui permet d'améliorer la trajectoire de déficit public et de stabiliser la dynamique de la dette

En 2018, les bonnes performances économiques et l'effort continu de maîtrise des dépenses publiques ont permis de confirmer **l'amélioration du déficit public**, qui a atteint 2,5 % du PIB. Il est donc resté sous la barre des 3 % en 2018, pour la deuxième année consécutive, traduisant également une meilleure exécution que ce qui était attendu au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2019.

- En 2018, le solde des **administrations de sécurité sociale**, excédentaire pour la deuxième année consécutive, s'est significativement amélioré (+10,6 Md€ contre +5,3 Md€ en 2017), et l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam) a été respecté pour la neuvième année consécutive.
- Le solde des **administrations publiques locales** a également été excédentaire et en nette amélioration (+2,3 Md€ en 2018 contre +1,6 Md€ en 2017), fruit d'un effort important de modération des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales. Cela montre l'efficacité du changement de méthode du Gouvernement qui a privilégié la mise en place d'un dispositif de contractualisation avec les principales collectivités à la diminution des dotations.

La poursuite de l'effort de **maîtrise des dépenses publiques** (+1,4 % en valeur en 2018 hors crédits d'impôts après +2,4 % en 2017, soit une baisse de

0,3% en termes réels en 2018) permettra de financer les priorités gouvernementales, la baisse du niveau des prélèvements obligatoires, et d'assainir la trajectoire de finances publiques.

- Cette stratégie a été matérialisée dès les textes financiers pour 2018 et 2019 avec le vote de **baisses d'impôts** pour les ménages et les entreprises et des réformes structurelles dans l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. Elle se poursuivra en 2020, notamment avec la baisse d'impôt sur le revenu, qui induira une baisse de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB supplémentaire, financée par des économies sur la dépense publique et la réduction de niches fiscales et sociales. La réduction du nombre de taxes à faible rendement sera également poursuivie. Les réformes structurelles annoncées seront poursuivies, notamment dans les secteurs du logement, des contrats aidés, ou encore de l'audiovisuel public.
- Concernant la dette publique, le ratio d'endettement est resté stable en 2018. Après un resaut en 2019 lié au double coût du CICE, la dette commencerait ensuite à diminuer progressivement à partir de 2020. Le coût historiquement bas de la dette est le reflet de la crédibilité de la signature souveraine de la France, dans un environnement de taux particulièrement favorable. Le niveau d'endettement reste toutefois l'un des plus élevés des économies développées, ce qui restreint les marges de manœuvre en cas de nouveau choc économique et expose les comptes publics au risque de la remontée des taux (voir encadré 2).

Encadré 2 : Mise en perspective de la dette, le niveau des taux et la charge de la dette sur moyenne période

Aujourd'hui, avant tout en raison de politiques monétaires particulièrement accommodantes, **les taux d'intérêt atteignent des niveaux historiquement bas**. A titre d'exemple, l'État français emprunte à taux négatifs à dix ans depuis juin 2019.

Ce constat fait émerger deux questions :

- La baisse de la charge de la dette consécutive au maintien prolongé d'un environnement de taux faible crée-t-elle une marge de manœuvre budgétaire inattendue ?
- L'environnement de taux faibles doit-il inciter à accroître le niveau des dépenses publiques ?

Face à la première question, il convient d'être prudent. La faiblesse des taux d'intérêt reflète en effet avant tout la réaction des banques centrales à une croissance et une inflation moins fortes que prévu, qui pèsent par ailleurs sur les recettes spontanées des prélèvements obligatoires, ce qui joue en sens inverse.

L'économie budgétaire résultant de la faiblesse des taux d'intérêt (par rapport à la prévision précédente) est compensée en grande partie par les moindres recettes fiscales résultant d'un environnement macroéconomique plus dégradé.

Pour répondre à la seconde question, il convient d'examiner les raisons sous-jacentes à la faiblesse de la croissance européenne et de l'inflation (ce qui induit une politique monétaire accommodante et des taux bas). Ces raisons ont trait en particulier aux **faibles gains de productivité** et à **une demande fragile**. C'est pour cela que des économistes de premier plan comme O. Blanchard soulignent que si le taux d'intérêt nominal est inférieur à la croissance en valeur d'une économie, il est souhaitable de profiter des taux bas pour augmenter temporairement la dépense publique d'investissement, sans entraîner de hausse durable de l'endettement public.

La notion d'investissement ne doit pas s'entendre ici au sens comptable de la formation brute de capital fixe (FBCF), mais s'applique aussi à toutes les dépenses permettant de combler un déficit d'intervention privée et favorisant l'économie dans son ensemble (en raison de la présence d'externalités positives, de défauts d'information ou de coordination, d'un niveau de risque élevé ou encore de débouchés incertains à long terme). Ce peut être prioritairement des dépenses « de productivité » favorisant la croissance à moyen terme (accumulation de capital humain de qualité par l'éducation, soutien à la recherche et l'innovation publique et privée), ou des dépenses socialement désirables comme celles favorables à la transition écologique. La stratégie mise en œuvre par le Gouvernement traite ces dépenses comme prioritaires, en s'attachant à respecter une gouvernance rigoureuse pour n'engager que des investissements publics socio-économiquement rentables.

Du point de vue de la collectivité, l'ensemble des investissements « socio-économiquement rentables », c'est-à-dire dont les bénéfices monétaires et non monétaires actualisés dépassent les coûts actualisés, mérite d'être réalisé. Pour les réaliser, il est nécessaire **de mobiliser à la fois les financements publics et les financements privés**. En particulier, **il est souhaitable que l'investissement public entraîne l'investissement privé, et a minima que le premier n'évince pas le second**. C'est pour cela que chaque projet d'investissement socio-économiquement rentable doit être analysé au cas par cas, afin de déterminer les modalités de financement adéquates (public/privé ; dette/fonds propres).

Par ailleurs, **les moyens consacrés à l'investissement public peuvent être financés par des gains d'efficacité dans les dépenses courantes**. En particulier, dans le cas de la France, la progression continue de la dette publique, passée de 64,5 % du PIB en 2007 à 98,4 % en 2017, associée au poids important de la dépense publique, laisse penser que des gains d'efficacité sont possibles pour la dépense publique. La dette publique française a augmenté sur les années récentes, contrairement à la moyenne de la zone euro où une dynamique

baissière a été observée. **Au regard du niveau élevé de dépense et de dette publiques françaises, le financement des dépenses d'investissement devrait aussi reposer sur une meilleure allocation des dépenses publiques et une amélioration de leur efficacité.**

Il n'existe pas de consensus entre les économistes sur le niveau d'endettement public « optimal ». Toutefois, le niveau d'endettement de la France lié aux choix de politique publique effectués depuis de nombreuses années fait peser un risque sur les générations futures qui auront à le supporter, surtout si les taux d'intérêt remontent. La faiblesse des taux auxquels emprunte l'État français s'explique par la confiance des marchés dans la signature de la France, qui est garantie par l'engagement du Gouvernement à moderniser l'économie française et à baisser les prélèvements obligatoires pour stimuler l'activité, tout en maîtrisant la dépense publique. L'expérience d'autres pays européens, qui s'acquittent aujourd'hui de charges d'intérêt nettement plus élevées en raison de leur niveau d'endettement et d'une croissance structurellement plus faible, illustre l'importance de poursuivre une gestion exigeante visant à équilibrer les finances publiques.

3. Une économie plus compétitive mais une action à poursuivre pour soutenir la montée en gamme de l'économie et le développement du tissu productif

La compétitivité et la situation extérieure de la France sont bien orientées. Des efforts substantiels sur les finances publiques ont été réalisés depuis 2013 pour maîtriser la **dynamique du coût du travail** et ainsi soutenir la **compétitivité-coût de notre tissu productif**, notamment par le biais de dispositifs tels que le CICE, ou le Pacte de Responsabilité et de solidarité. Le solde commercial français reste néanmoins en territoire négatif (-0,8 % du PIB en 2018), confirmant des marges de progression possible en termes de compétitivité. Le coût du travail a été allégé en 2018 par les baisses de cotisations salariales. En 2019, les heures supplémentaires ont été exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu et la prime d'activité a été revalorisée. Le CICE a été transformé en un allègement pérenne de cotisations sociales employeurs pour gagner en efficacité.

- La **part de marché** de la France dans le commerce mondial s'est globalement **stabilisée en valeur** depuis 2012, à 3,1 % sur les biens et à 3,5 % sur les biens et services.
- Hors énergie², le **déficit commercial** de la France connaît une baisse sensible, de 32,6 Md€ en 2017 à 28,6 Md€ en 2018, grâce

notamment à la **bonne performance des exportations** dans les secteurs des véhicules automobiles (+7,9 % à 35,5 Md€), des produits chimiques, parfums et cosmétiques (+3,1 % à 58,3 Md€) ou de l'agroalimentaire (+2,0 % à 62,4 Md€). L'**excédent de la balance des services** continue sa progression en 2018 (28 Md€) grâce à un secteur touristique toujours très excédentaire (recettes record à 57 Md€, soit une hausse de 3,3 Md€ en un an, et un excédent de 16,5 Md€) et une amélioration du solde des services aux entreprises (excédent de 13 Md€). Au 1^{er} semestre 2019, les exportations ont augmenté de 6,1 % (à 392,2 Md€) par rapport au 1^{er} semestre 2018, permettant une forte diminution du déficit commercial semestriel (de 15,8 Md€ à 9,4 Md€). Les exportations semestrielles des secteurs de la chimie et de l'agroalimentaire ont ainsi atteint des niveaux records (respectivement 7,5 Md€ et 4,1 Md€).

- Le solde courant est quant à lui modérément négatif, bénéficiant notamment de la dyna-

² La hausse de la facture énergétique (+6,7 Md€ à 46 Md€) associée à la remontée des prix du pétrole explique la dégradation du solde des biens et services en 2018 (déficit de 25,6 Md€, après 21,7 Md€ en 2017).

mique des revenus des investissements français à l'étranger, et reste contenu en comparaison internationale.

L'investissement des entreprises non financières, resté très dynamique en 2018, devrait par ailleurs générer des **gains de compétitivité hors coût** à terme pour nos entreprises (voir encadré 3). La compétitivité hors coût bénéficierait en particulier d'une **montée en gamme** de notre économie, qui doit s'appuyer sur :

- des **investissements en recherche et développement** plus importants, domaine dans lequel la France continue d'accuser un retard par rapport aux pays leaders (États-Unis, Allemagne ou Suède). La dépense intérieure de R&D s'établit ainsi à 2,19 % PIB en 2017 en France, en retrait par rapport à l'objectif de 3 % fixé dans la stratégie de Lisbonne et la stratégie Europe 2020.

- un **développement plus dynamique de notre tissu productif**, qui, malgré un taux de création d'entreprises élevé en comparaison internationale, peine à grandir, et exporte peu. On observe ainsi un nombre limité d'entreprises de taille intermédiaire (5 800 ETI en France³ contre plus du double en Allemagne⁴) et d'entreprises exportatrices (125 000 PME exportatrices de biens en France contre 320 000 en Allemagne⁵). Un **financement par fonds propres** qui reste encore insuffisamment développé, le **niveau élevé de certains impôts**, comme les impôts de production, ou encore des **contraintes réglementaires** pénalisantes par rapport à celles prévalant chez nos partenaires pourraient notamment peser sur un développement efficace du tissu productif.

Encadré 3 : Dynamisme de l'investissement

L'investissement des entreprises a enregistré une **forte croissance au cours des deux dernières années** et a constitué l'un des principaux moteurs de la croissance économique française : il contribue à la croissance du PIB à hauteur de +0,6 pt en moyenne en 2017 et 2018, contre +0,2 pt lors des 5 années précédentes. Après +2,7 % en 2016, la croissance de l'investissement des entreprises a fortement accéléré en 2017 pour atteindre +5,0 %, la croissance la plus élevée depuis 10 ans. Ce dynamisme de l'investissement s'est confirmé en 2018, avec une croissance de +3,9 %, alors même que la demande mondiale adressée à la France a nettement fléchi. Le taux d'investissement des sociétés non-financières atteint ainsi 24,1 % de la VA en 2018, un niveau historiquement élevé. En 2019, les chiffres des deux premiers trimestres (+0,6 % puis +0,9 % en variation trimestrielle) attestent du maintien d'un fort dynamisme de l'investissement des entreprises et confirment que celui-ci demeure un moteur important de la croissance. À plus long terme, ce niveau élevé d'investissement **permet aux entreprises de moderniser leur capital, ce qui devrait se traduire par des gains de productivité et d'emploi.**

L'investissement des entreprises est notamment orienté vers les **secteurs porteurs de l'information et de la communication**, qui représentent près de la moitié de la croissance de l'investissement en 2017 et 2018 et continuent de croître rapidement en 2019. L'investissement en **produits manufacturés**, comme les biens d'équipement et les matériels de transport, a également fait preuve d'un fort dynamisme au cours des deux dernières années.

Les mesures fiscales annoncées par le gouvernement dès 2017 et mises en œuvre à partir de 2018 sont de nature à soutenir l'investissement des entreprises. La **baisse graduelle du taux d'impôt sur les sociétés** de 33,3 % en 2017 à 25 % à horizon 2022 réduit le coût du capital et encourage les entreprises à investir en France.

³ Source : Insee (Tableaux de l'Économie française Édition 2019). Nombre d'Entreprises, en 2016, au sens de la Loi de Modernisation de l'Économie.

⁴ Les données disponibles en Allemagne couvrent un champ différent qui ne prévoit pas de plafond de chiffre d'affaires : selon

l'institut national statistique Destatis on comptait en 2016 près de 18 000 entreprises de plus de 250 salariés et d'un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€.

⁵ Source : Destatis, donnée concernant 2017

Les **réformes portant sur la fiscalité de l'épargne** des ménages ont également pour objet d'inciter ces derniers à soutenir l'économie productive, via l'investissement dans les fonds propres des entreprises françaises ; c'est notamment le cas du remplacement de l'ISF par l'impôt sur la fortune immobilière, ainsi que de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique. Un comité indépendant d'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital a été installé en 2018. Il publiera un premier rapport en octobre 2019.

Enfin, en matière **d'attractivité, la position française poursuit sa progression**, comme le traduit sa place dans les classements internationaux (voir encadré 4).

Encadré 4 : Amélioration de l'attractivité : où en est-on un an après le dossier « France is back : un regain d'attractivité pour l'économie française »⁶ ?

Grâce aux mesures mises en œuvre par le Gouvernement et dans un contexte d'incertitudes renforcées pour certains de nos voisins européens, l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers a continué de s'améliorer en 2018 :

- D'après le dernier rapport de l'OCDE ⁷ sur l'investissement, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) entrants en France se sont élevés à +48 Md€ en 2018, après +44 Md€ en 2017. Il s'agit d'un **niveau record d'IDE entrants**, la France s'imposant comme le pays le plus attractif de la zone euro en termes d'IDE.
- Le **nombre de projets d'investissements étrangers en France augmente de manière continue** : 1323 projets en 2018, après 1298 en 2017 et 1116 en 2016. Dans la dernière édition de son baromètre de l'attractivité, le cabinet EY place ainsi la France en 2^e position en Europe en termes de nombre de projets d'investissements, derrière le Royaume-Uni, mais devant l'Allemagne pour la première fois depuis dix ans. Le baromètre d'EY place en outre Paris à la première place des métropoles européennes les plus attractives, devant Londres et Berlin.
- Dans la dernière édition du **classement d'attractivité Global Competitiveness Index** réalisé par le World Economic Forum, dont la méthodologie a été rénovée, plus en phase avec la réalité économique, **la France gagne cinq places**, passant de la 22^e à la 17^e place (devant la Nouvelle-Zélande et le Luxembourg), grâce aux réformes mises en œuvre par le Gouvernement.
- Le cabinet A.T. Kearney place la France en 5^e position mondiale dans l'édition 2019 de son classement concernant la confiance des investisseurs internationaux, grâce aux réformes en faveur de l'activité des entreprises, à l'instar de la baisse progressive de l'impôt sur les sociétés.

La France dispose toutefois de marges de progression dans le classement Doing Business réalisé par la Banque Mondiale, dans lequel elle occupe la 32^e place, position qui s'explique toutefois par la méthodologie du classement, inspirée des systèmes juridiques de common law.

⁶ Dossier du Rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019.

⁷ <http://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-April-2019.pdf> - Avril 2019

4. Un modèle social qui permet une forte redistribution monétaire, mais qui doit mieux lutter contre les inégalités d'opportunités et de destin

Le système socio-fiscal français, à travers d'importants dispositifs redistributifs, contribue à la **réduction des inégalités monétaires** et à la **lutte contre la pauvreté**.

- Les inégalités de revenus après redistribution, telles que mesurées par le coefficient de Gini, apparaissent ainsi moins marquées en France (29,3 en 2017) qu'en moyenne dans l'Union européenne (30,7). Avant transferts sociaux, le coefficient de Gini s'élève à respectivement 35,7 et 36,0⁸.
- La proportion de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale a encore diminué pour atteindre un niveau historiquement bas de 17,1 % en 2017, contre 22,4 % en moyenne dans l'Union européenne. Le taux de pauvreté s'établit quant à lui à 13,3 % en 2017, contre 16,9 % pour la moyenne des pays membre de l'Union européenne. La revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité en 2019 devrait par ailleurs contribuer à baisser le taux de pauvreté d'environ 0,5 point.

Notre modèle social n'a cependant pas pu empêcher la **persistance des inégalités de destin** entre les individus, notamment sur le marché du travail,

dans les inégalités socio-scolaires, ou encore dans l'accès à des biens élémentaires comme la santé ou le logement.

- La France se situe dans la moyenne basse des pays de l'OCDE en termes de mobilité sociale, même si la mobilité sociale continue de progresser (voir encadré 5).
- Notre système éducatif reproduit les inégalités et ne facilite que trop peu l'ascension sociale. En particulier, l'origine sociale demeure déterminante et davantage qu'ailleurs dans le monde pour expliquer les résultats scolaires ou l'insertion sociale, comme en témoignent les résultats des tests PISA de l'OCDE, ou encore l'accès aux diplômes de l'enseignement supérieur.

La France est également marquée par des **fractures territoriales importantes** (voir dossier « Les politiques pour la convergence des territoires »). Celles-ci se traduisent par l'hétérogénéité des dynamiques économiques et sociales entre les territoires, mais également des disparités régionales marquées en ce qui concerne l'accès aux soins, aux transports, à un logement de qualité ou encore au haut débit.

⁸ Pour le calcul de cet indicateur, Eurostat exclut les pensions de retraite des transferts sociaux. L'OCDE calcule également un coefficient de Gini avant transferts sociaux (hors retraite) et impôts : en 2016, selon cet indicateur, les impôts et transferts sociaux réduisent le coefficient de Gini de 51,6 à 29,1 en France, contre une réduction de 50,5 à 29,4 en Allemagne et de 50,6 à 35,1 au Royaume-Uni.

Encadré 5 : Perspectives sur la mobilité sociale en France

La mobilité sociale est dans la moyenne basse de l'OCDE, et a ralenti sur la période récente. En 2015, la proportion d'individus ayant changé de statut socioprofessionnel par rapport à leur origine sociale s'élevait à 65 %, dont près de la moitié de mobilité ascendante (28 % des trajectoires)⁹. Sur période longue, l'immobilité sociale, qui concernait plus de 36 % des individus en 1977, apparaît en légère baisse, essentiellement tirée par l'augmentation des mobilités verticales¹⁰, et **largement expliquée par les mutations structurelles et sociodémographiques** de la société (salarisation puis tertiarisation).

La mobilité sociale n'a pas pu combattre le **risque de déclassement accru**, notamment chez les cadres et profession intermédiaires, ainsi que chez les plus jeunes. Il y avait 3,3 fois plus de mobilités ascendantes que de mobilités descendantes en 1977, ce ratio n'est plus que de 1,8 en 2015.

On constate néanmoins une **amélioration du rapport des chances relatives**, en particulier entre les extrêmes des catégories socioprofessionnelles : en quarante ans, l'avantage relatif dont dispose un fils de cadre par rapport à un fils d'ouvrier pour devenir cadre plutôt qu'ouvrier a été divisé par trois¹¹.

D'autre part, la **massification scolaire** au cours de la seconde moitié du XX^e siècle a permis de réduire sensiblement la transmission intergénérationnelle des inégalités en matière d'éducation, en particulier pour les enfants issus de familles peu instruites et les jeunes filles. Toutefois, les inégalités en termes d'années de scolarisation ou de niveau d'études tendent progressivement à être remplacées par des inégalités de filière et de diplôme¹². Il convient de noter que la classe sociale de destination des individus semble constituer le résultat des expériences professionnelles et que la formation initiale ne fige pas la position sociale¹³.

La France se situe dans la moyenne basse des pays de l'OCDE, **aussi bien en termes de mobilité absolue que de mobilité relative** (une fois prises en compte les évolutions structurelles des emplois liées à l'urbanisation, à la salarisation ou encore à la tertiarisation). Les comparaisons internationales de certains indicateurs, en particulier les élasticités intergénérationnelles de revenus, sont cependant à interpréter avec précaution, en raison de la forte diversité de sources, spécifications et méthodologies qui président à leur obtention.

⁹ INSEE. (2019, Février). En 40 ans, la mobilité sociale des femmes a progressé, celle des hommes est restée quasi-stable. INSEE Première(1739)

¹⁰ On distingue les mobilités verticales (ascendantes ou descendantes) des mobilités horizontales et de statut, qui correspondent à des trajectoires entre salariat et professions indépendantes (par exemple d'artisan à employé), ou à des évolutions au sein des catégories non salariées (par exemple d'agriculteur à commerçant), plus difficiles à hiérarchiser socialement.

¹¹ Vallet, L. A. (2014). Mobilité observée et fluidité sociale en France de 1977 à 2003. *Idées économiques et sociales*, 175(1), 6-17. doi:10.3917/idee.175.0006.

¹² Peugny, C. (2013). *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*. Seuil, coll. « La république des idées ». 111 p.

¹³ Vallet, L. A. (2017). Mobilité entre générations et fluidité sociale en France. *Revue de l'OFCE*, (1), 27-67.

Stratégie de politique économique

La stratégie engagée vise à **libérer l'activité et les initiatives**, à investir pour **faire émerger un modèle de croissance fondé sur la connaissance, l'innovation et la technologie**, et à **mieux protéger les individus** en refondant la protection sociale pour répondre aux enjeux du XXI^{ème} siècle. L'action publique est modernisée et rendue plus efficace, contribuant ainsi à la maîtrise de la dépense publique.

Cette stratégie s'inscrit **en cohérence avec les recommandations des organisations internationales**, notamment le FMI dans les conclusions de

sa mission au titre de l'article IV et son rapport rendu public en juillet, et l'OCDE, dans sa dernière *Étude Économique* de la France publiée le 9 avril 2019 (voir encadré 6).

Elle est également **compatible avec les engagements européens de la France** (cf. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du Conseil en annexe), et participe au renforcement de la résilience et de la prospérité de l'Union européenne et de la zone euro.

Encadré 6 : Évaluation par les organismes internationaux de notre stratégie de politique économique : Article IV du FMI, Rapport-pays de la Commission européenne, rapport EDR de l'OCDE

A l'occasion de son exercice de revue biennuel sur la France, le **dernier rapport de l'OCDE** (Economic Development Review) publié en avril 2019 affiche un diagnostic globalement compatible avec celui du Gouvernement. Fruit d'un travail de plus d'un an d'une équipe d'économistes de l'OCDE, le rapport souligne les nombreux atouts dont dispose la France comme le niveau élevé de son espérance de vie en bonne santé ou encore la qualité de ses infrastructures. Le rapport juge par ailleurs positivement le programme de réformes actuellement mené par le Gouvernement et estime en particulier que **des réformes telles que celles du marché du travail, les réformes fiscales ou la loi PACTE rehausseraient le PIB par tête de 3,2 points en 10 ans, ces réformes bénéficiant particulièrement aux ménages à revenus moyens et faibles**.

Deux chapitres thématiques accompagnent également le rapport, l'un sur le marché du travail, l'autre sur l'investissement public. Le premier souligne l'amélioration de la situation sur le marché du travail depuis plusieurs années, notamment en raison de la baisse du taux de chômage, tandis que le second fait état d'infrastructures de bonne qualité.

De son côté, le FMI a publié en juillet dernier son **rapport annuel sur la France au titre de l'Article IV des Statuts du FMI**, réitérant ainsi son soutien aux réformes mises en œuvres par le Gouvernement. Tout en recommandant un effort supplémentaire de consolidation budgétaire pour permettre à la réduction de la pression fiscale de s'inscrire dans la durée, le rapport note que les efforts engagés en termes de réformes sont importants et que certains projets en cours sont ambitieux (réforme des retraites et réforme de la fonction publique). **Ces efforts contribuent notamment à rendre la croissance particulièrement résiliente** dans un contexte de ralentissement généralisé.

Enfin, la **Commission européenne**, à l'occasion de la publication du **rapport-pays sur la France**, a également salué les actions engagées dans plusieurs domaines tels que le marché du travail qui a contribué à résorber une partie des déséquilibres structurels (chômage et compétitivité) mais également la réforme des retraites à venir. Le rapport souligne également des pistes d'amélioration concernant notamment le rythme d'assainissement de la situation budgétaire et le réexamen des dépenses, l'amélioration de l'insertion des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail, et l'adéquation des compétences, ainsi que la simplification du système d'imposition et la réduction des restrictions réglementaires, tout en précisant les priorités d'investissement qui devraient être poursuivies (voir annexe Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du Conseil).

1. Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste

Pour bâtir une société plus juste, il faut offrir de réelles **opportunités de mobilité sociale** à tous en corrigeant les inégalités à la racine, tout en assurant des **protections adéquates aux plus fragiles, notamment face aux nouveaux risques**. À cette fin, la stratégie mise en œuvre consiste avant tout à permettre l'accès du plus grand nombre à un emploi justement rémunéré, première protection des individus, et à universaliser les protections sociales.

a. Faire de l'emploi la première des protections pour tous les individus

L'emploi étant la première protection contre la pauvreté, la transformation du système social passe par une politique active de réforme du marché du travail, en priorisant **l'inclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi**. Le système social doit également **s'adapter aux mutations du marché du travail**, où les emplois précaires se sont multipliés, afin d'ajuster les protections aux bouleversements sociaux et économiques que traverse actuellement notre pays, selon les principes issus du socle européen des droits sociaux.

Pour favoriser l'emploi, le Gouvernement met en œuvre une stratégie reposant sur 4 piliers :

Premier pilier, le **droit du travail a été réformé**, par l'intermédiaire des ordonnances pour le renforcement du dialogue social prises par le Gouvernement le 22 septembre 2017, qui permettent aux salariés et aux entreprises d'organiser le travail selon la réalité du terrain en facilitant la négociation collective au niveau de l'entreprise, et de sécuriser davantage les relations de travail via le plafonnement des indemnités pour licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Second pilier, les compétences. Le système de **formation professionnelle** a été réformé afin de faciliter les transitions professionnelles. Un **plan d'investissement massif de 15 Md€** dans les compétences au travers du volet « édifier une société de compétences » du Grand plan d'investissement (GPI) dispense des formations en ciblant en priorité les peu qualifiés et les personnes éloignées de l'emploi. Par ailleurs, **l'apprentissage** a été rendu

plus attractif pour constituer un parcours de réussite vers l'emploi. Ces actions ont d'ores et déjà permis une forte hausse du nombre d'apprentis : au 30 juin 2019, plus de **458 000 jeunes sont en apprentissage**. Les entrées au premier semestre sont en hausse de 8,4% par rapport à la même période en 2018, qui était elle-même en hausse de 7,4% par rapport à 2017. Le nombre d'élèves ayant coché la case apprentissage lors de leur orientation en fin de troisième a augmenté de +45% en deux ans. 554 demandes d'ouverture de centres de formations d'apprentis (CFA) ont été enregistrées, ce qui ferait une hausse de +50% du nombre de centres si tous ces projets étaient menés à terme.

Troisième pilier, **la stratégie de lutte contre la pauvreté** est structurée autour de deux priorités, d'une part l'investissement social et d'autre part l'insertion par l'emploi :

- **L'investissement social** se traduit en particulier par l'effort porté sur la petite enfance : la création d'un bonus « territoires » qui vise à encourager la création de places d'accueil du jeune enfant en zones prioritaires en permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes. D'ores et déjà 160 projets de création de centres sociaux ont été recensés. Un plan de formation continue des professionnels de la petite enfance permettra le déploiement d'un nouveau référentiel pédagogique pour favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle. Enfin, 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) seront créées d'ici 2020. La stratégie veille également à ce que soient garantis les droits et les besoins fondamentaux des enfants. L'accès à une alimentation équilibrée sera assuré par la distribution de petits-déjeuners dans les écoles des territoires fragiles, par des tarifs de cantine plus accessibles pour les familles ayant des revenus modestes ainsi que par des programmes d'accès à l'alimentation infantile. Dès cette rentrée 100 000 enfants bénéficient de petits-déjeuners à l'école, là où des besoins sociaux sont identifiés. Dès

cette année 4 000 communes et intercommunalités rurales sont éligibles à un nouveau dispositif de soutien à la tarification sociale des cantines. Le développement et l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement aux besoins des familles avec enfants constitueront l'un des axes de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

- Prioriser **l'insertion par l'emploi** se traduit par la montée en puissance du dispositif **d'insertion par l'activité économique**, pour permettre l'embauche par ce secteur de 100 000 salariés supplémentaires d'ici 2022 et ce, afin de favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles. Les contrats aidés évoluent en **Parcours Emploi Compétences** avec pour objectif l'inclusion durable dans l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail. Par ailleurs, les moyens de l'allocation **Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie** (PACEA) ont été portés à 48 M€ ce qui permettra d'accompagner 100 000 jeunes de plus, en sus de la Garantie jeunes¹⁴. La priorité donnée à l'accompagnement vers l'emploi se traduit par **50 000 solutions supplémentaires pour les allocataires du RSA**, dès cette année, à travers l'accompagnement global porté par Pôle emploi (100 000 personnes en bénéficiant en plus d'ici la fin de l'année et 200 000 d'ici 2022), la garantie d'activité contractualisée avec les départements et l'insertion par l'activité économique.
- L'amélioration du parcours des allocataires du revenu de solidarité active se met également en place dans le cadre des conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi avec l'objectif d'une orientation vers un accompagnement en un mois à horizon 2022, et une signature systématique d'un contrat entre l'allocataire et la structure chargée de son accompagnement pour améliorer le retour vers l'emploi.

Quatrième pilier, **l'assurance-chômage** est réformée pour mieux protéger et mieux lutter contre la précarité. D'une part, l'assurance est étendue sous

condition aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants pour la rendre plus universelle. D'autre part, les règles d'indemnisation sont réformées et les missions de Pôle Emploi renforcées pour mieux accompagner les chômeurs vers l'emploi et désinciter la précarité dans l'emploi (voir encadré 10). Les moyens supplémentaires de Pôle Emploi dédiés à l'accompagnement vers l'emploi permettent de former **un continuum** avec les moyens supplémentaires consacrés à la lutte contre la pauvreté via l'insertion dans l'emploi (cf. troisième pilier).

b. Revaloriser le travail

La **revalorisation du travail** est indispensable pour une société plus juste où chacun puisse vivre dignement de son travail.

Pour que le travail paye mieux, le Gouvernement a pris plusieurs mesures fortes visant à **diminuer les prélèvements pesant sur le travail** et à **encourager l'activité** en privilégiant les prestations qui incitent à la reprise d'activité, notamment pour les ménages les plus modestes (voir encadré 7).

- La **prime d'activité a été revalorisée de manière exceptionnelle** début 2019, entraînant une hausse estimée à plus de 50 % des masses financières versées au titre de cette prestation au 1^{er} trimestre 2019 par rapport au dernier trimestre 2018. La bonification individuelle, versée aux allocataires rémunérés plus de 0,5 SMIC a en effet été revalorisée jusqu'à 90 €. Combinée à la hausse réglementaire du SMIC de 1,5 % au 1^{er} janvier 2019, cette revalorisation de la bonification individuelle permet aux bénéficiaires de la prime d'activité rémunérés au SMIC de bénéficier **d'une hausse de 100 €** de leur revenu mensuel disponible en 2019, sans coût supplémentaire pour les entreprises. En mars 2019, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité s'élève à 4,1 millions, en progression de près de 50% par rapport à l'automne 2018.
- Les **heures supplémentaires** sont, depuis le 1^{er} janvier 2019, exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu, dans la limite annuelle de 5 000€, et les mesures en faveur

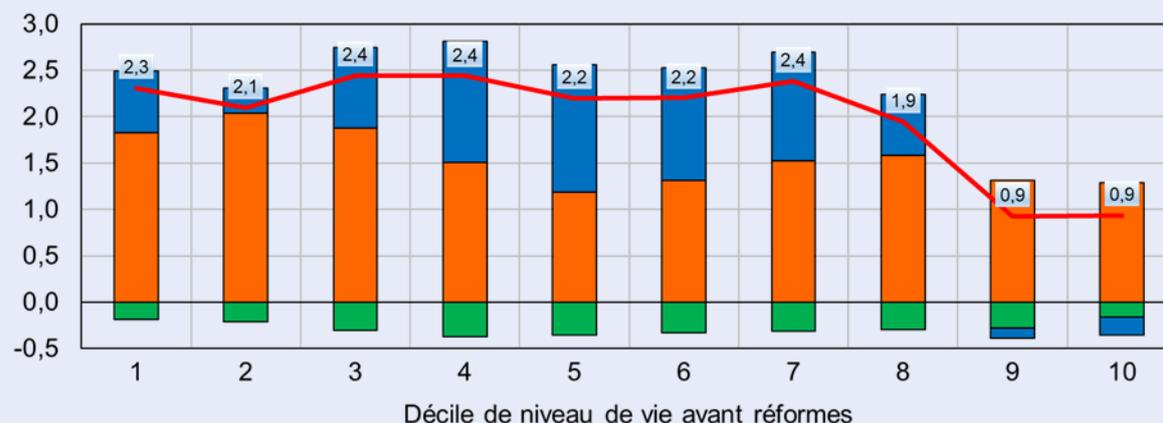
¹⁴ La Garantie jeunes, droit ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans en situation de précarité, qui ne sont ni en emploi, ni en formation,

ni en études, bénéficiera à 100 000 bénéficiaires supplémentaires par an entre 2018 et 2022.

- du **développement de l'intéressement et de la participation** contenues dans la loi **PACTE** (suppression du forfait social sur tous les versements d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les primes d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés) permettront d'associer plus largement les salariés aux résultats des entreprises et de mieux en partager les bénéfices.
- Cette dynamique de meilleur partage des fruits de la croissance a été enclenchée en 2019 par la mise en place d'une **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat**, exonérée jusqu'à 1 000 € de prélèvements sociaux (CSG et CRDS), de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu, à destination des salariés dont la rémunération n'excède pas 3 SMIC. Dans leurs discours du 25 avril 2019 et du 12 juin 2019, le Président de la République et le Premier ministre ont souhaité reconduire ce dispositif. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit le renouvellement de cette prime, avec le même régime d'exonérations sociales et fiscales dans la limite de 1 000 € par bénéficiaire. Pour que cet élan soit pérenne, les entreprises devront, pour verser la prime exceptionnelle, mettre en place un dispositif d'intéressement au profit de leurs salariés d'ici fin juin 2020.
 - Enfin, une **baisse de 5 Md€ de l'impôt sur le revenu**, favorable aux foyers dans les deux premières tranches du barème, a pour objectif de lisser l'entrée dans le barème de l'impôt et de faciliter les augmentations de la rémunération du travail. Aujourd'hui, le taux marginal d'imposition peut dans certains cas atteindre près de 40% à l'entrée dans l'impôt, en raison d'un mécanisme de décote. La réforme, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2020, consistera à lisser cette décote et à abaisser le taux marginal de la première tranche de l'impôt sur le revenu de 14 % à 11 %, garantissant une baisse moyenne d'impôt de 350 euros annuels pour les foyers fiscaux situés dans cette première tranche. Les foyers de la tranche à 30 % seront concernés mais dans une moindre mesure, avec un gain moyen de 180 euros annuels. La réforme bénéficiera à 17 millions de foyers fiscaux, qui verront ainsi leur impôt sur le revenu diminuer dès janvier 2020.
 - Ces mesures viennent par ailleurs compléter une **baisse de 20 Md€ de cotisations salariales**, qui correspond à une baisse des cotisations de 3,15 points, *via* la suppression des cotisations sociales salariales chômage et maladie, et à une **baisse de plus de 2 Md€ des cotisations des travailleurs indépendants**. Ces mesures sont compensées par une hausse de 1,7 point de la CSG dont l'assiette est plus large.
- Cette stratégie de revalorisation salariale, qui limite les coûts pour les entreprises, est cohérente avec les efforts engagés pour **maîtriser la dynamique du coût du travail** et soutenir la compétitivité de notre tissu productif. La suppression du CICE et son remplacement par un allègement pérenne de cotisations sociales confirme par ailleurs la volonté du Gouvernement **d'inscrire cette maîtrise des coûts dans la durée et de faire gagner en efficacité le dispositif**.

Encadré 7 : Effets redistributifs des transferts aux ménages et de certaines réformes structurelles

Les principales mesures de transferts aux ménages mises en œuvre par le gouvernement depuis le début du quinquennat à horizon 2020 augmenteront de 1,7 % le niveau de vie des ménages par rapport à une situation hors réformes¹⁵. Tous les déciles de niveaux de vie sont gagnants par ces mesures, et les niveaux de vie agrégés des huit premiers déciles bénéficient de hausses relativement plus élevées (2,2 % en moyenne) que les deux derniers déciles (0,9 % en moyenne, voir graphique 1). La revalorisation pérenne de la bonification de la prime d'activité – conduisant, avec la revalorisation légale du SMIC, à une hausse de 100 euros des revenus au niveau du SMIC – et les baisses de cotisations sociales contribueront à augmenter le niveau de vie agrégé des ménages situés principalement dans la première moitié de la distribution des revenus. La baisse de l'impôt sur le revenu favorisera les revenus d'activité des ménages assujettis à cet impôt. Par ailleurs, les mesures plus transversales de soutien au pouvoir d'achat des ménages bénéficieront avant tout aux 80 % des ménages les plus modestes, à travers le dégrèvement de la taxe d'habitation et les revalorisations exceptionnelles des minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse et revenu de solidarité active). Le niveau de vie des ménages les plus aisés augmentera dans une moindre mesure, soutenu par les mesures visant à favoriser l'investissement productif (réforme de la fiscalité des revenus du capital et remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune par l'impôt sur la fortune immobilière) et par la baisse de l'impôt sur le revenu.

Graphique 1 : Bilan redistributif des mesures mises en œuvre depuis le début du quinquennat à horizon 2020 par le gouvernement, hors effets indirects sur l'emploi et la productivité**Variation du niveau de vie (en %)**

■ Mesures de pouvoir d'achat (dégrèvement de taxe d'habitation, revalorisations de l'AAH, de l'ASPA, du RSA, du complément familial et de l'allocation de soutien familial, réforme « 100 % santé », stratégie de lutte contre la pauvreté, garantie jeunes)*

■ Mesures en faveur du travail et de l'investissement (revalorisations de la prime d'activité, baisse de l'impôt sur le revenu, exonérations sur les heures supplémentaires, bascule des cotisations sociales vers la CSG, PFU, IFI, crédit d'impôt services à la personne, réforme de l'assurance chômage)

■ Mesures pour la qualité de vie et le développement durable (revalorisation et extension du chèque énergie, nouvelle prime à la conversion, hausse de la fiscalité du tabac, et hausse de la fiscalité de l'énergie en 2018)

— Ensemble des mesures

*nettes de la revalorisation maîtrisée et des mesures d'économie sur les aides au logement et les prestations familiales.

Note : l'évaluation des mesures fiscales portant sur le tabac, l'énergie et les revenus du capital intègre des effets de comportement.

¹⁵ Cette hausse du niveau de vie reflète le seul effet des changements de législation. Elle ne prend pas en compte l'évolution des revenus d'activité et de la propriété des ménages, ni l'évolution tendancielle des prestations et des prélèvements obligatoires, pas plus que l'évolution des prix à la consommation. Elle constitue seulement une composante de l'évolution annuelle du pouvoir d'achat global des ménages.

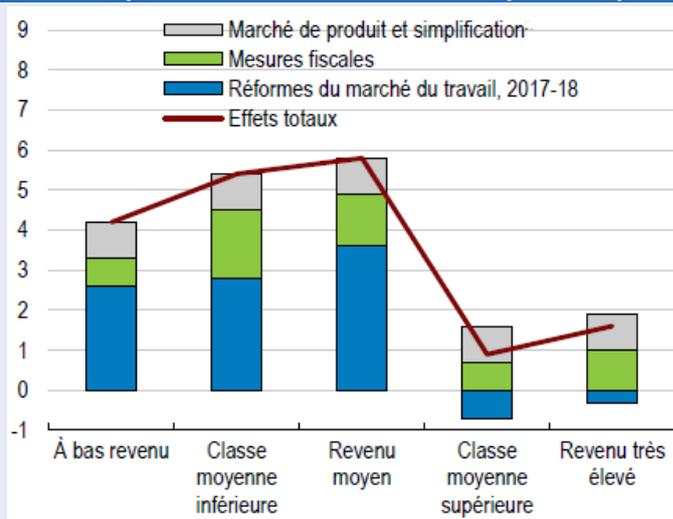
Par ailleurs, de nombreuses mesures, à la fois les transferts pris en compte dans le graphique 1 et d'autres réformes non prises en compte dans ce graphique, auront des effets favorables sur l'emploi ou la productivité. Par les canaux macroéconomiques de l'emploi et de la productivité, ces réformes viennent en fine contribuer à la hausse de niveau de vie des ménages, notamment les plus modestes. C'est le cas par exemple du plan d'investissement dans les compétences, de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales mais aussi des réformes fiscales portant sur le capital des ménages ou les entreprises.

À cet égard, l'OCDE propose une évaluation des **effets macroéconomiques et redistributifs** des principales réformes structurelles menées depuis 2017 en France¹⁶.

Les mesures étudiées recouvrent certaines mesures de la **loi relative à la croissance et la transformation des entreprises** (mesures de simplification notamment), des **mesures en prélèvements obligatoires** (impôt sur le revenu et le patrimoine, cotisations et contributions sociales) - y compris la revalorisation de la prime d'activité - ainsi que certaines **réformes du marché du travail** (voir graphique 2).

Selon l'OCDE, l'ensemble de ces mesures permettrait de rehausser le PIB potentiel par habitant de l'ordre de **3,2 % à un horizon de 10 ans**, à la fois par une hausse de l'emploi (rehaussant le PIB potentiel par habitant de 2,1 % à un horizon de 10 ans), et une hausse de la productivité du travail (rehaussant le PIB potentiel par habitant de 1,1 % à un horizon de 10 ans). En prenant en compte le fait qu'une hausse de l'emploi favorise davantage les ménages aux revenus les plus faibles tandis qu'une hausse de la productivité du travail favorise davantage les ménages aux revenus les plus forts, les auteurs estiment que **ces mesures bénéficieraient pour l'essentiel aux classes moyennes et moyennes inférieures** de la distribution des revenus (voir graphique 2).

Graphique 2 : Effets redistributifs de certaines réformes structurelles sur la distribution des revenus, tenant compte des effets indirects sur l'emploi et la productivité



Source : OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : France 2019*, Éditions OCDE, Paris.

Note de lecture : le revenu disponible réel à long terme moyen augmente de 5,8 % du fait des mesures évaluées dans l'étude :

- Marchés de produits et mesures de simplification : simplification des procédures de faillite, lissage des seuils fixés en fonction de la taille des entreprises et incitations à mettre en place des plans de participation pour les salariés.
- Mesures fiscales : réduction des cotisations sociales et augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), réduction du taux d'imposition sur les sociétés et transformation de l'impôt sur la fortune, augmentation de la prime d'activité.
- Réformes du marché du travail 2017-18 : augmentation des dépenses ciblées sur la formation tout au long de la vie, diminution de l'extension administrative des accords de branche, réduction des incertitudes entourant les coûts de licenciement.

Il convient de noter que **le champ des mesures étudiées par l'OCDE exclut un certain nombre de mesures favorables au pouvoir d'achat des ménages**, comme par exemple la suppression de la taxe d'habitation. En conséquence, ces effets macroéconomiques sont des canaux supplémentaires aux effets directs des transferts aux ménages analysés dans le graphique 1.

¹⁶ OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : France 2019*, Éditions OCDE, Paris.

**Encadré 8 : Retour sur les mesures d'urgence économiques et sociales
et sur les conclusions du Grand débat national**

Depuis la fin de l'année 2018, une série de mesures a été annoncée en réponse à l'urgence économique et sociale, dont ont témoigné les mouvements de fin 2018 et les remontées de nos concitoyens dans le cadre du grand débat national.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2019, les hausses de fiscalité énergétique sur les carburants et le chauffage qui étaient initialement prévues pour 2019 ont été annulées. En parallèle, le chèque énergie a été étendu à 2,2 millions de ménages supplémentaires et revalorisé de 50 €.

En réponse aux attentes exprimées par nos concitoyens, des mesures additionnelles ont été prises pour permettre de valoriser davantage le travail et soutenir le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, la prime d'activité a été revalorisée de manière à garantir une hausse des revenus de 100€ au niveau du Smic. En outre, une prime exceptionnelle, exonérée de cotisations sociales salariales et patronales et de prélèvements sociaux, et d'impôt sur le revenu, a été versée au 1^{er} trimestre 2019 par environ 400 000 établissements à environ 5 millions de salariés pour un montant global de 2 Md€. Par ailleurs, les heures supplémentaires ont été exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu. Enfin, la hausse de CSG a été annulée pour les retraités dont les retraites sont inférieures à 2 000 euros.

Au printemps, à la suite du Grand débat national, le Président de la République a rappelé la volonté de poursuivre les réformes engagées et de tenir le cap fixé, notamment en matière de diminution des prélèvements obligatoires et d'incitation au travail. Il a annoncé de nouvelles mesures en faveur de la rémunération du travail, à savoir une baisse d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes à hauteur de 5 Md€, afin de réduire le taux marginal d'imposition à l'entrée de l'impôt sur le revenu. Il a également annoncé l'indexation des retraites de moins de 2 000 € au niveau de l'inflation, et le renouvellement en 2020, de la prime exceptionnelle exonérée de prélèvements sociaux et fiscaux, conditionnée à la signature d'un accord d'intéressement.

L'impact statique sur les finances publiques de ces différentes mesures a été compensé par la création d'une taxe sur les services numériques, la suppression du tarif réduit de TICPE pour le GNR (voir encadré 12), et par des mesures d'économies en gestion sur le budget de l'État ainsi que par de moindres dépenses au titre de la charge de la dette ou du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Enfin, la baisse du taux d'impôt sur les sociétés pour les entreprises réalisant plus de 250 M€ de chiffre d'affaires, comme inscrit dans la loi du 24 juillet 2019, a été lissée, mais l'objectif d'atteindre 25% en 2022 a été confirmé.

c. Accompagner les personnes pour réduire les inégalités d'opportunité et de destin

Le Gouvernement accompagne la transformation du modèle social français par un **accompagnement attentif à tous**, en particulier les **publics bénéficiant le moins** des transformations économiques et sociales à l'œuvre depuis plusieurs décennies, de par leur situation, leur âge ou leur sexe.

- Le premier axe d'action contre les inégalités de destin porte sur **l'éducation initiale**. Dès le début du quinquennat, **le dédoublement des classes de CP et CE1** a été engagé. L'ensemble des classes de CP et des CE1 en REP et REP+ est désormais dédoublé. Quelque 300 000 élèves sont concernés. En outre, **l'âge de la scolarité obligatoire a été abaissé de 6 à 3 ans**, et les classes de **la grande section de maternelle au CE1 seront limitées à 24 élèves** afin de réduire efficacement les inégalités scolaires dès le plus jeune âge. Par ailleurs, 2 300 postes supplémentaires sont prévus pour le primaire. L'égalité des chances passe aussi par **la scolarisation des enfants en situation de handicap** : 4 500 accompagnants d'élèves en situation de handicap supplémentaires ont été recrutés à la rentrée 2019 pour accueillir 24 500 élèves handicapés supplémentaires. Enfin, le Président de la République a installé le 19 septembre une commission d'experts sur **les 1000 premiers jours de l'enfant**. L'objectif de ces travaux est de faire la jonction entre ce que vivent les parents et ce que dit la science, entre les besoins des parents et ceux de leurs enfants, en : i) misant sur une politique publique pour répondre à des besoins dont la gestion est encore trop souvent reléguée à la sphère privée et de fait réservée à des parents avertis ; ii) incarnant un tournant éducatif et social majeur du traitement de cette période de la petite enfance, encore très appréhendée sous un prisme sanitaire.
- Par ailleurs, afin de créer les conditions d'émancipation de chacun, le Gouvernement contribue à la réduction des 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 » pour les prothèses dentaires, les lunettes et l'audiologie) 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). En outre, après la large concertation mise en œuvre entre l'automne 2018 et le printemps 2019 (rapport Libault), le Gouvernement proposera un projet de loi « Grand âge et autonomie » afin de mieux garantir la qualité de l'accueil et des soins pour les personnes entrées en dépendance, tout en cherchant à réduire le reste à charge pour les plus modestes d'entre eux.
- La mise en place de l'index de l'égalité en 2019 est un outil concret pour **lutter contre les inégalités de rémunération entre femmes et hommes**, enjeu qui constitue une grande cause nationale depuis 2017. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel met en place l'obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés de publier chaque année un « index de l'égalité femmes-hommes » (index sur 100 points reposant sur des indicateurs tels que les niveaux de rémunération, les augmentations, les promotions et le poids des femmes dans les plus hauts salaires ainsi que les actions mises en œuvre pour les supprimer). Les entreprises affichant un index inférieur à 75 points au 1^{er} mars 2022 risqueront une sanction pouvant atteindre 1 % de la masse salariale. Pour les entreprises de 50 à 250 salariés, la sanction sera applicable à compter du 1^{er} mars 2023. Cela permettra d'œuvrer à l'application effective du principe « à travail égal, salaire égal ».
- Enfin, la **réforme systémique des retraites** prévue par le Gouvernement 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 (voir encadré 9).

Encadré 9 : Réforme des retraites

Notre système de retraite demeure très fragmenté, peu lisible et source d'inefficacités, et appelle donc une réforme systémique. La fragmentation du système de retraite français en 42 régimes, source d'incertitude sur les droits à retraite futurs, constitue un frein à la mobilité professionnelle et nourrit un sentiment d'iniquité entre assurés. Par ailleurs, la nécessité de recourir régulièrement à des réformes paramétriques pour contenir les dépenses a entamé la confiance des Français dans la pérennité du système sur le long terme, avec le risque de conduire à des comportements d'épargne sous-optimaux.

À l'issue des premières phases de concertation, le Haut-Commissaire aux retraites, M. Jean-Paul Delevoye, a dévoilé le 18 juillet 2019 ses préconisations de réforme pour un système universel en répartition :

- des **règles communes à tous les Français**, quel que soit leur statut professionnel, avec notamment des taux et des assiettes de cotisations harmonisés entre le public et le privé : un taux de 28,12 % sur les revenus ouvrant des droits à la retraite (dans la limite de 120 000 euros bruts annuels, contre 320 000 annuels aujourd'hui dans le secteur privé), y compris primes des fonctionnaires ;
- un **système plus lisible et équitable** où un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous quel que soit le type de revenus considéré ;
- des **mécanismes de solidarité** pour prendre en compte les interruptions involontaires d'activité (chômage, maladie, invalidité, maternité), l'éducation des enfants (dès le premier enfant), l'accompagnement des proches en perte d'autonomie et le veuvage (réversion), et récompenser les Français ayant travaillé toute leur vie à temps partiel ou avec des revenus modestes (minimum de pension) ;
- la **reconnaissance des spécificités** de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles et dangereux, handicap, etc.) dès lors qu'elles reposent sur des différences objectives ;
- un **âge d'ouverture des droits maintenu à 62 ans**, pour offrir une liberté dans le choix de l'âge de départ en retraite, ainsi qu'un âge du taux plein identique pour tous les assurés d'une même génération, dont l'évolution tiendra compte des gains d'espérance de vie au fil des générations ; une alternative mentionnée dans le rapport du Haut-Commissaire consisterait à conserver une référence individuelle pour le taux plein, en fonction de la durée travaillée comme c'est le cas dans le système actuel.
- un **objectif de soutenabilité financière**, grâce à l'instauration de règles claires d'évolution des paramètres tenant compte des évolutions démographiques et macroéconomiques, ainsi qu'à la constitution d'un fonds de réserve ; la pérennité du système suppose qu'il soit à l'équilibre en 2025, ce qui nécessite des mesures de rééquilibrage financier ;
- une **transition progressive** sur une quinzaine d'années, tenant compte des spécificités professionnelles et des situations particulières, et garantissant que les droits relatifs aux périodes travaillées avant l'entrée en vigueur du nouveau système soient conservés ; les actuels retraités ne seront pas concernés par la réforme.

Ces préconisations sont discutées lors d'une nouvelle phase de concertation ; le projet de loi devrait être examiné au Parlement l'année prochaine.

d. Réduire les fractures territoriales¹⁷

Une des priorités du Gouvernement est de réduire les **fractures territoriales** et de permettre le développement économique et social de tous les territoires. Ainsi, chaque citoyen doit avoir accès aux services publics qui lui sont utiles, quel que soit son lieu de résidence ou de travail.

- L'action du Gouvernement vise tout d'abord à renforcer la cohésion des territoires en garantissant l'accès pour tous à l'internet fixe et mobile afin de **réduire les fractures en matière de connectivité numérique (plan France Très haut débit** lancé en 2013). Ainsi, la France prévoit d'ici 2020 la généralisation de la couverture en téléphonie mobile de qualité et l'accès au bon haut débit fixe (8mb/s), et d'ici 2022 l'accès au très haut débit fixe pour l'ensemble des foyers et entreprises.
- La seconde fracture adressée concerne les **inégalités territoriales d'accès aux soins**. En 2017, plus de 8 % des communes françaises étaient caractérisées par une faible accessibilité aux soins, appelées « zones sous-denses » avec moins de 2,5 consultations potentielles par personne et par an. Dans le cadre du **plan « ma Santé 2022 »**, qui s'est traduit notamment par la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, promulguée le 24 juillet 2019, plusieurs mesures concourent à la lutte contre les déserts médicaux. À cet égard, le déploiement de 1 000 communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) permettra de mieux mailler le territoire d'ici 2022.
- Renforcer la cohésion des territoires implique également de favoriser **l'accès à des solutions de mobilité** sur l'ensemble du territoire, et qui soient plus respectueuses de l'environnement. À cet égard, le **projet de loi d'orientation des mobilités, en cours d'adoption définitive par le Parlement**, réforme en profondeur le cadre des politiques de mobilité en réduisant la dépendance vis-à-vis de l'automobile individuelle. Afin de réduire l'empreinte environnementale des transports, le projet de loi vise à multiplier par cinq les ventes de voitures

à très faibles émissions entre 2017 et 2022. Il prévoit également la programmation des investissements dans les infrastructures de transports, en mettant la priorité sur les transports du quotidien : 13,4 Md€ seront investis pour la période 2018-2022, puis 14,3 Md€ pour la période 2023-2027.

- Des plans d'action adaptés ciblent **certaines 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 ».

e. Protéger les plus vulnérables

Ces actions sont complétées par une politique forte de **lutte contre la pauvreté**. Celle-ci s'organise à travers la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**, présentée par le Président de la République en septembre 2018. Elle mobilise environ 5 Md€ jusqu'en 2022 – hors revalorisation de la prime d'activité – pour s'attaquer aux **causes de la pauvreté**. Fondée sur la prévention, elle agit **dès la petite enfance**, et a pour objectif de favoriser le **retour à l'activité** des personnes vulnérables.

- La **politique de la petite enfance** est transformée en profondeur pour offrir un cadre de socialisation à tous les enfants, inciter à la mixité sociale et améliorer la qualité éducative de l'accueil de la petite enfance, en mettant l'accent sur les territoires fragiles. Une campagne de formation continue des professionnels de la petite enfance avec un nouveau référentiel pédagogique est testée à la rentrée 2019, puis sera généralisée à partir de 2020.
- Un chantier de **refonte des minima sociaux** a été lancé, avec l'ouverture d'une phase de concertation en juin 2019, dans la perspective de la mise en place **d'un revenu universel d'activité** se substituant aux différentes prestations existantes pour garantir un niveau de vie minimum

¹⁷ Voir dossier « Les politiques pour la convergence des territoires ».

décent et inciter à l'activité. Cette refonte permettra de simplifier le système social afin de lutter contre le non-recours et les situations inéquitable, tout en favorisant la reprise d'activité, chaque euro gagné par le travail se traduisant en une augmentation de revenu disponible. La **revalorisation de la prime d'activité** s'inscrit également dans cette dynamique.

- Un **service public de l'insertion** sera également mis en place, pour garantir l'orientation et l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi vers l'activité, et viendra renforcer les actions déjà engagées pour faciliter le retour à l'activité des plus démunis. Il se concrétisera notamment par la création d'une « garantie d'activité », dont l'objectif est de coordonner accompagnement social et insertion dans l'emploi, qui doit bénéficier à 300 000 demandeurs d'emploi à horizon 2022.
- Enfin, un effort important est réalisé pour **assurer un parcours de formation pour tous les jeunes**. Une obligation de formation jusqu'à 18 ans sera instaurée à partir de septembre 2020 afin que les jeunes puissent être systématiquement accompagnés par une mission locale et orientés vers une formation, un emploi ou un service civique.

2. Libérer le plein potentiel de l'économie française

Pour générer une société plus prospère, il est nécessaire de **libérer le potentiel productif** de l'économie française en réformant le marché du travail, la fiscalité, ainsi que l'environnement des entreprises.

a. Stimuler l'activité et l'emploi en réformant le marché du travail

La **réforme du marché du travail** a été engagée, d'abord avec les ordonnances sur le renforcement du dialogue social, adoptées dès 2017. Ces dernières accordent une place centrale à la négociation collective au niveau des entreprises et cherchent à sécuriser davantage les relations de travail, avec notamment la mise en place (i) des ruptures conventionnelles collectives (RCC), qui permettent de définir, par accord collectif majoritaire d'entreprise, un cadre commun de départs volontaires et facilitent les restructurations des entreprises quelle que soit leur taille, (ii) des accords de performance collective (APC), qui permettent aux entreprises d'anticiper les fluctuations du marché et de s'y adapter promptement, sans pour autant être confrontées à des difficultés économiques, en aménageant la rémunération, le temps de travail et les conditions de mobilité professionnelle ou géographique, (iii) un barème pour la juridiction prud'homale pour les dommages et intérêts en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Plusieurs entreprises se sont saisies de ces dispositifs (au 1^{er} avril 2019, 120 entreprises ont eu recours aux RCC et 78 accords ont été validés par les DIRECCTE, et 142 APC ont été conclus), et mettent en avant la souplesse et la rapidité du processus, le renforcement du dialogue social interne à l'entreprise et la gestion apaisée des restructurations.

Après la mise en œuvre des réformes du dialogue social, de l'apprentissage et de la formation professionnelle, et de l'insertion par l'emploi, le Gouvernement a entamé le 4^e pilier de la réforme du marché du travail : **la réforme de l'assurance-chômage**. Cette réforme a 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 (voir encadré 10).

Encadré 10 : La réforme de l'assurance-chômage

Dans le cadre du dernier pilier de la réforme du marché du travail, le système de l'assurance-chômage a été réformé en vue de le rendre plus universel, plus juste, et de lutter contre la précarité dans l'emploi. C'est une réforme articulée autour de deux piliers : un accompagnement repensé pour aider chacun à retrouver un emploi durable et choisi, et une responsabilité accrue des personnes et des entreprises pour faire reculer la précarité dans l'emploi. Cette réforme se décline en quatre axes principaux :

- L'assurance-chômage sera **étendue sous conditions aux salariés démissionnaires** souhaitant réaliser un projet professionnel, **ainsi qu'aux travailleurs indépendants**, pendant une période de 6 mois et sans cotisation supplémentaire. Un accompagnement gratuit sera par ailleurs proposé aux salariés démissionnaires pour mener à bien leur projet professionnel.
- Les demandeurs d'emploi pourront également bénéficier d'un **accompagnement renforcé par Pôle Emploi** pour améliorer leur insertion durable dans l'emploi, et les entreprises d'une nouvelle offre de services pour répondre plus efficacement à leurs difficultés de recrutement.
- Les **règles d'indemnisation chômage seront revues** pour renforcer les incitations à la reprise d'un emploi durable, et améliorer la situation financière de l'Unédic. Ceci passe par un renforcement des conditions d'éligibilité et de rechargement des droits à l'assurance-chômage, une modification du mode de calcul de l'allocation pour faire en sorte que le chômage ne puisse pas rémunérer davantage que le travail, et une baisse du niveau d'indemnisation des demandeurs d'emploi dont le revenu du travail excédait 4 500 € bruts par mois.
- Enfin, les **entreprises seront financièrement incitées à proposer davantage de CDI et à rallonger la durée des CDD**. Pour lutter contre la précarité et l'enchaînement des CDD ou des missions d'intérim, un système de modulation des contributions chômage employeur pour les entreprises de 11 salariés et plus sera mis en place dans les secteurs d'activité à taux de séparation très élevé.

Tout en rendant la reprise d'un emploi durable plus incitative, cette transformation de l'assurance chômage et des dispositifs d'accompagnement des chômeurs permettra d'améliorer la soutenabilité de la situation financière de l'Unédic, en dégageant une économie cumulée d'environ 3,4 Md€ sur la période 2019-2021. Elle est conforme à la lettre de cadrage envoyée aux partenaires sociaux.

b. Une fiscalité réformée pour stimuler l'investissement et la montée en gamme des entreprises

Côté ménages, l'**allègement de la fiscalité du capital**, engagé en 2018, corrige les dispositifs dissuadant la prise de risque des épargnants, avec des taux marginaux d'imposition qui dépassaient les 100 %. La mise en place en 2018 du prélèvement forfaitaire unique et la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière promeuvent ainsi une meilleure allocation de l'épargne, davantage orientée vers l'investissement productif.

Pour les entreprises, la fiscalité a été adaptée pour **encourager l'investissement et l'emploi**, soutenir la **compétitivité** de nos entreprises et l'**attractivité** du territoire.

- La baisse du taux normal de **l'impôt sur les sociétés (IS)** et sa convergence vers un niveau de 25 % d'ici 2022, en ligne avec la moyenne européenne, réduit ainsi le coût du capital et stimule l'investissement à long terme et l'attractivité.
- Le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** a par ailleurs été transformé en allègement pérenne de cotisations patronales, simplifiant ainsi le dispositif existant et soutenant dans la durée l'emploi, et la compétitivité des entreprises françaises.

D'autres **réformes fiscales** renforcent l'**équité** et la **lisibilité** du système.

- Le **prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu** est entré en application le 1^{er} janvier 2019. Cette transformation majeure, en rendant le paiement de l'impôt sur le revenu contemporain à l'année des revenus, rend notre système fiscal-social plus simple et plus juste.
- La **suppression de la taxe d'habitation** sur la résidence principale concernera dès 2020 80 % des français soumis à cette taxe, puis sera pleinement effective pour tous les contribuables à horizon 2023. La taxe d'habitation est un impôt particulièrement injuste, au regard de sa disparité territoriale. Il s'agit d'un effort capital, de près de 20 Md€, en faveur de la justice et du pouvoir d'achat, mais également d'une simplification fiscale importante.
- La **taxe sur les services numériques**, adoptée en juillet 2019, répond à un impératif d'équité fiscale. Elle permet de taxer les recettes de services de ciblage publicitaire et d'intermédiation numériques fournis par les grandes entreprises du secteur numérique qui tirent une part significative de leurs revenus de la participation d'internautes localisés en France.

c. Améliorer l'environnement des entreprises

La stimulation de l'activité et de la compétitivité des entreprises implique **d'améliorer, de sécuriser et de simplifier l'environnement des affaires**.

La loi **PACTE** (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises), adoptée en 2019, lève les obstacles pesant sur les entreprises, à chaque étape de leur développement, leur donnant ainsi les moyens d'innover, de se transformer, de grandir et de créer des emplois.

- Pour **faciliter la création et la vie des entreprises**, un guichet unique sera mis en place pour la réalisation des formalités administratives. L'environnement juridique est également simplifié pour favoriser l'emploi et la croissance des PME, avec le regroupement des seuils d'effectifs sur les niveaux de 11, 50

et 250 salariés. Les entreprises disposent par ailleurs d'un délai de cinq ans pour répondre aux nouvelles obligations découlant du franchissement des seuils. Le droit des faillites est également amélioré, par l'intégration de l'application forcée interclasses, qui permet de limiter la destruction de valeurs en cas de restructuration.

- Pour **faciliter le financement des entreprises**, l'épargne-retraite est développée, de manière à assurer une meilleure allocation de l'épargne en faveur de l'investissement de long terme, une souplesse accrue dans l'utilisation de l'épargne lors de la retraite, et une portabilité entre les produits.
- Pour **dynamiser l'innovation**, le lien entre la recherche publique et le secteur privé est renforcé en intensifiant la mobilité des chercheurs vers l'entrepreneuriat.
- **Les fruits de la croissance sont mieux partagés**, à travers le développement de l'intéressement et de la participation. Le forfait social est supprimé sur tous les versements d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les primes d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés.

La loi PACTE **améliore également la concurrence**, en allégeant les contraintes pesant sur les petites entreprises, par le biais du relèvement des seuils de certification des comptes des entreprises au niveau des seuils européens. Désormais, seules les entreprises remplissant deux des trois conditions suivantes seront obligées de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : un bilan supérieur ou égal à 4 M€ ; un chiffre d'affaires hors taxes supérieur ou égal à 8 M€ ; un effectif supérieur ou égal à 50 personnes.

Le renforcement de la concurrence, qui améliorera la compétitivité et le dynamisme de l'économie, et aura un effet bénéfique sur le pouvoir d'achat des ménages, passe également par les **dispositions facilitant le changement de contrat d'assurance complémentaire santé**, ainsi que l'ensemble des mesures annoncées par le Premier Ministre à l'occasion des 10 ans de l'Autorité de la concurrence, le 5 mars 2019. Celles-ci concernent notamment le segment des **pièces détachées automobiles**, des

auto-écoles, des syndicats, ou des laboratoires d'analyse médicale.

Enfin, la simplification de l'environnement réglementaire des entreprises a été intensifiée :

- La mise en œuvre du principe du « **Dites-le nous une fois** » se poursuit. Celui-ci contribue à la réduction de la charge administrative, en particulier des entreprises, en réduisant la redondance des informations demandées.
- La **loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance**, et plus particulièrement son deuxième pilier « faire simple » vise également à alléger les démarches et faciliter les parcours.
- La règle de double compensation, dite du « **one in, two out** », instaurée par la circulaire du 26 juillet 2017, permet de lutter contre l'inflation normative.
- Enfin la **suppression de surtranspositions de directives européennes** en droit français (notamment à travers la loi PACTE) complète cette dynamique de simplification de l'environnement réglementaire.

3. Faire émerger le modèle de croissance de demain

L'objectif de croissance pérenne requiert un **nouveau modèle** conciliant prospérité économique, progrès social et écologie.

a. Vers une croissance durable et plus sobre en carbone

Dans son discours de politique générale, le 12 juin 2019, le Premier Ministre a souligné la **priorité donnée à la transition écologique**, qui est inscrite au cœur de l'acte II du quinquennat. La France s'est en effet engagée à atteindre à l'horizon 2050 la **neutralité carbone**, c'est-à-dire l'équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre. Cet objectif a été inscrit dans la loi sur l'énergie et le climat. La **Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, dont un projet a été présenté en décembre 2018, décrit la feuille de route pour atteindre cette neutralité carbone, dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Elle fixe des objectifs de réduction des émissions

de gaz à effet de serre, par l'intermédiaire de budgets carbone à ne pas dépasser sur une période de cinq ans.

La mise en œuvre de cette priorité s'appuie tout d'abord sur une **gouvernance renouvelée** afin de placer l'action en faveur de la transition écologique au cœur de la stratégie du Gouvernement :

- Le **Haut Conseil pour le Climat**, installé par le Président de la République en novembre 2018, est chargé d'apporter un éclairage indépendant sur la conduite des politiques en faveur du climat.
- Le Gouvernement est pleinement mobilisé grâce à la tenue régulière de **Conseils de défense écologique**, qui assurent la cohérence des politiques menées par l'État.
- De plus, la **Convention citoyenne pour le climat** rassemblera 150 citoyennes et citoyens tirés au sort, qui auront pour mission de recommander des mesures pour lutter contre le changement climatique ; ces recommandations seront présentées début 2020 et transmises au Parlement, soumises à référendum ou transposées en droit directement.

La transition écologique nécessite ensuite de **réorienter massivement les investissements**, à la fois publics et privés :

- Le **grand plan d'investissement (GPI)** alloue 20 Md€ (sur 57 Md€ au total) aux investissements pour accélérer la transition écologique. Parmi eux, 9 Md€ sont consacrés à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements des ménages modestes, et des bâtiments publics.
- **Afin de guider les choix d'investissements publics et privés, la commission Quinet a remis en février 2019 un rapport sur la valeur de l'action pour le climat.** Celui-ci fixe une valeur monétaire de référence pour les émissions de gaz à effet de serre, atteignant 250 €/tCO₂eq en 2030. Cette valeur sera notamment utilisée dans les évaluations socio-économiques des projets d'investissement public, afin que les choix d'investissement tiennent mieux compte de l'impact des projets sur les émissions de gaz à effet de serre.

L'impératif de transformation écologique se **décline dans l'ensemble des secteurs de l'économie**.

Le projet de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), présenté en janvier 2019, expose ainsi la stratégie de décarbonation du **mix énergétique** pour les dix prochaines années. Elle fixe des jalons pour réduire la consommation d'énergies fossiles de 40 % entre 2012 et 2030, ce qui passera notamment par l'arrêt des dernières centrales électriques au charbon d'ici 2022. Elle programme également un fort déploiement des énergies renouvelables électriques et thermiques, qui devront atteindre une part cible de 32% dans la consommation d'énergie finale en 2030 : pour accompagner ce développement, le soutien public passera de 5 Md€ en 2019 à 8 Md€ en 2028. Enfin, la PPE fixe un calendrier pour une réduction graduelle de la part du nucléaire dans la production d'électricité (qui devra atteindre 50 % en 2035).

Dans le **secteur du logement**, la loi ELAN pose les bases d'une amélioration de la qualité thermique des bâtiments. La loi relative à l'énergie et au climat impose la rénovation à horizon 2028 des passoires thermiques (logements dont la classe énergétique est de F ou G) et prévoit une information obligatoire à partir de 2022 sur les dépenses d'énergie et le coût des travaux de rénovation au moment de la mise en location ou en vente.

En matière de **transports**, la loi d'orientation des mobilités (LOM) permettra de soutenir le développement des nouvelles mobilités, notamment l'autopartage, le covoiturage et les mobilités actives. Elle inscrit aussi dans la loi l'objectif de fin de commercialisation des véhicules utilisant des carburants fossiles en 2040. Plusieurs mesures complémentaires ont par ailleurs été prises pour accélérer la décarbo-

nation du secteur des transports (trajectoire pluriannuelle du bonus à l'achat d'un véhicule électrique, initiative franco-allemande en faveur d'une filière industrielle européenne des batteries de 4^e génération, éco-contribution et réduction de l'exonération de TICPE pour les transporteurs routiers).

Le **projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**, présenté au conseil des ministres du 10 juillet 2019, s'articule autour de quatre grandes orientations : mettre fin au gaspillage, transformer nos modes de production, renforcer l'information du consommateur et améliorer la collecte des déchets.

Enfin, **l'accompagnement des ménages dans la transition écologique, en particulier les plus modestes**, est essentiel pour permettre de garantir l'efficacité et l'acceptabilité sociale de cette transition.

- Le **chèque énergie** a été revalorisé en 2019, d'un montant moyen de 50€. Le dispositif a par ailleurs été étendu à 2,2 millions de ménages supplémentaires, pour toucher les 20% des ménages les plus modestes.
- Le **crédit d'impôt transition énergétique** sera transformé en prime en 2020 pour les ménages modestes et très modestes, permettant un versement l'année des travaux et une fusion avec le dispositif « Habiter mieux agilité » de l'agence nationale de l'habitat (ANAH). La transformation en prime pour les autres ménages aura lieu en 2021.
- L'objectif de la **prime à la conversion pour l'achat de véhicules** a été doublé, de 500 000 à 1 million de ménages bénéficiaires sur le quinquennat. Le montant des primes a en outre été doublé pour les ménages les plus modestes et les « gros rouleurs ».

Encadré 11 : Autres actions engagées en faveur du climat

Vers un budget vert

Afin d'assurer le suivi des mesures fiscales et budgétaires liées à la lutte contre le changement climatique et à la protection de l'environnement, la documentation budgétaire sera simplifiée dans un rapport unique, dès 2019. Plus généralement, une démarche de verdissement du budget est mise en œuvre, dans le but d'**évaluer l'impact sur l'environnement de l'ensemble des mesures budgétaires et fiscales**. Ce travail a pour but de renforcer la cohérence et la transparence de l'action de l'État en matière environnementale.

Finance verte

Il est essentiel que le **financement de l'économie par les banques, les assurances et les marchés financiers soit cohérent avec la transition vers une économie bas-carbone** et l'accent est donc également mis sur la réduction des financements privés vers les projets conduisant à produire ou utiliser des énergies fossiles.

- Les acteurs financiers de la place de Paris ont ainsi récemment annoncé un renforcement de leurs engagements en faveur du climat.
- La France a par ailleurs été pionnière en matière de transparence sur les risques climatiques, avec l'adoption de l'article 173 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 ; ce cadre réglementaire est désormais étendu au niveau européen avec la publication prochaine du règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.
- La loi PACTE prévoit également plusieurs mesures ayant vocation à rendre le financement de la transition écologique accessible à tous les citoyens, notamment avec l'obligation pour les assureurs de proposer à leurs clients, lors de la souscription d'une police d'assurance vie en unités de compte (UC), des UC labellisées ISR (investissement socialement responsable), climat (label Greenfin) ou solidaire.
- Enfin, les fédérations professionnelles ont signé, le 2 juillet 2019, un engagement de place en présence du Ministre de l'Economie et des Finances, stipulant qu'elles inciteront leurs membres à présenter dès 2020 des stratégies individuelles de sortie du charbon. Cet engagement concerne également le suivi des stratégies individuelles via la création de commissions consultatives dédiées au sein de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Obligations vertes

La France a émis en janvier 2017 des obligations vertes (OAT verte) avec 22 ans de maturité, pour un montant de 7 Md€. C'est l'obligation verte de référence la plus importante en taille, et la plus longue en maturité jamais émise. Ces **émissions sont adossées à des dépenses participant à la lutte contre le changement climatique**, l'adaptation au changement climatique, la protection de la biodiversité et la réduction de la pollution. Leur encours atteint désormais les 20 Md€. Les dépenses éligibles font l'objet d'une évaluation ex-post par le Conseil d'évaluation de l'OAT verte, composé de sept membres et deux observateurs. Il définit le cahier des charges des rapports d'évaluation et rend son avis sur la qualité des évaluations menées.

Action européenne

La France est également **active sur la scène internationale** afin de renforcer l'ambition de la lutte contre le changement climatique. Au niveau européen en particulier, elle soutient la transformation de la Banque européenne d'investissement en Banque européenne du climat, avec une ambition et des moyens renforcés. Elle s'attache également à rechercher une taxation sur les billets d'avion en Europe et propose d'engager une négociation internationale sur le sujet.

Encadré 12 : Modalités de suppression du tarif réduit de TICPE pour le GNR

Le gazole non routier (GNR) est un carburant utilisé pour des engins mobiles qui ne sont pas habilités au transport sur route, comme les engins de chantier, les locomotives et les tracteurs. Il bénéficie aujourd'hui d'un tarif réduit de taxe intérieure sur les produits énergétique (TICPE), de 18,82 € par hectolitre contre 59,40 € pour le gazole routier.

Cet avantage fiscal incite les entreprises à privilégier des engins fonctionnant au diesel par rapport à des engins moins émetteurs de CO₂ et de pollution atmosphérique. Afin d'accélérer la transition énergétique, le Gouvernement a décidé de supprimer progressivement le tarif réduit accordé au GNR entre 2020 et 2022.

Le tarif du gazole à usage non routier sera relevé en trois temps, permettant un alignement en 2022 avec le tarif du gazole routier. La hausse ne concernera pas les entreprises agricoles ni le secteur ferroviaire, qui n'ont pas la même latitude que les autres opérateurs économiques pour répercuter dans leurs prix les augmentations de charges qu'elles supportent ou de se tourner facilement vers d'autres solutions technologiques. De plus, un mécanisme compensatoire sera mis en place afin d'éviter aux entreprises agricoles d'avoir à faire des avances de trésorerie.

Cette mesure permettra à l'État de générer un gain net de 215 M€ dès 2020, et de 900 M€ chaque année à partir de 2023.

b. Un modèle de croissance fondé sur les compétences

Faire de la France une **économie fondée sur l'innovation et la connaissance** implique avant tout que le plus grand nombre bénéficie d'une éducation de qualité et d'un niveau de compétences élevé. En conséquence, l'ensemble de notre système d'éducation et de formation publique sera rénové pour le rendre plus efficace et plus égalitaire.

La lutte contre les inégalités scolaires doit commencer **dès le plus jeune âge** afin de porter au mieux ses fruits. Il convient également de concentrer les moyens déployés sur les élèves les plus défavorisés afin de maximiser l'efficacité de la dépense publique d'éducation et de combattre les inégalités sociales. C'est dans ce sens que plusieurs mesures ont été engagées : les classes de CP et de CE1 ont été progressivement dédoublées en zones REP et REP+, l'âge de la scolarité obligatoire a été abaissé de 6 à 3 ans et les classes de la grande section de maternelle au CE1 seront limitées à 24 élèves afin de réduire efficacement 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. L'examen des baccalauréats général et technologique s'organisera ainsi autour d'enseignements communs et d'enseignements de spécialité choisis

par l'élève. L'examen rendu moins complexe, prendra mieux en compte le travail des lycéens au cours de l'année et jouera mieux son rôle de tremplin vers l'enseignement supérieur.

La **transformation du lycée professionnel** formera mieux les talents aux métiers de demain en renforçant l'attractivité et la lisibilité de l'offre de formation (e.g. regroupement des bacs professionnels, création de campus d'excellence dans les territoires, développement des formations tournées vers les métiers d'avenir).

La **formation professionnelle et l'apprentissage** sont rénovés en profondeur pour permettre au plus grand nombre d'accéder à un emploi durable.

- La **réforme de l'apprentissage** soutient l'attractivité de cette voie d'excellence en revalorisant la rémunération, en protégeant l'apprenti en cas de rupture du contrat et en relevant l'âge limite à 30 ans. Elle rend aussi plus simple et plus sûr le contrat d'apprentissage pour les entreprises via la simplification des règles d'enregistrement et de fin du contrat et assure un lien plus étroit avec les besoins des entreprises par un financement de l'apprentissage au contrat et non plus à la structure.

- La **réforme de la formation professionnelle** renforce la sécurisation des parcours professionnels, soutient l'emploi durable et facilite les transitions. Le compte personnel de formation a été monétisé et renforcé pour les actifs peu qualifiés. Un nouvel établissement public, **France Compétences**, est chargé de répartir les ressources destinées à financer l'alternance et la formation professionnelle entre les différents financeurs et d'assurer la régulation de la qualité et des coûts de la formation professionnelle et de l'alternance. À terme et d'ici 2021, France Compétences percevra et répartira un montant de plus de 9 Md€, issu principalement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance.

La réforme du système d'apprentissage et de formation professionnelle est complétée par un **investissement massif dans les compétences**, notamment pour les plus défavorisés. Le volet « Édifier une société de compétences » du Grand plan d'investissement prévoit d'investir au cours du quinquennat 15 Md€ dans le financement de formations longues et qualifiantes.

- Le **Plan d'investissement dans les compétences** (PIC) se fixe pour ambition de former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail tout en répondant aux besoins des métiers en tension et en contribuant à la transformation des compétences, notamment liée à la transition écologique et à la transition numérique.
- Concernant sa mise en œuvre, fin mai 2019, 16 régions (sur 18) ont conclu avec l'État un **pacte pluriannuel d'investissement dans les compétences** (2019-2022). Fin 2018, 211 000 entrées en formation et 21 000 en prestation d'accompagnement, ont été comptabilisées dans le cadre du PIC. En 2018, 1,4 Md€ a été engagé. En 2019, environ 3 Md€ le seront, dont 1,5 Md€ issus du fonds de concours abondé par France Compétences.

Enfin, la **réforme de l'accès à l'université**, contenue dans la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants, promulguée le 8 mars 2018, a permis de mettre fin à la pratique du tirage au sort et doit per-

mettre de lutter contre les taux d'échec particulièrement élevés en licence, en reconstruisant des parcours d'enseignement supérieur.

c. Une croissance durable basée sur l'innovation

Afin d'ancrer la croissance de demain dans une **économie de l'innovation**, des moyens publics très importants sont consacrés à l'investissement dans la recherche, l'innovation et la montée en gamme de notre économie.

- Ainsi, parmi les 57 Md€ du Grand Plan d'Investissement, **13 Md€** sont consacrés au volet « **ancrer la compétitivité sur l'innovation** ». Il s'agit à la fois de soutenir l'excellence scientifique française, en consolidant l'émergence de grandes universités intégrées de rang mondial et en dynamisant l'ensemble du système d'enseignement supérieur et de recherche (3,5 Md€), d'améliorer l'innovation dans les entreprises, en encourageant la prise de risque dans les secteurs de demain (4,6 Md€), et d'accélérer l'adaptation des outils et le changement des pratiques de l'agriculture, la pêche, l'agroalimentaire et le secteur forêt-bois (5 Md€).
- Par ailleurs, un **Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)**, doté de 10 Md€ d'actifs, a été mis en place pour investir dans les innovations de rupture, grâce au rendement de ces actifs (environ 255 M€ par an). Une première enveloppe de 150 M€ finance des « grands défis » d'innovation technologique disruptive. Une deuxième enveloppe de 70 M€ soutient les start-up à forte intensité technologique dans le cadre du plan « deep tech » opéré par Bpifrance, et une troisième enveloppe de 25 M€ abonde le plan « Nano 2022 ».

La **Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (IA)**, présentée le 29 mars 2018 par le président de la République, vise à faire de la France un des pays champions de l'IA en Europe et dans le monde. Cette stratégie sera financée par l'État à hauteur de 1,5 Md€ d'ici à 2022.

L'**Agence de l'innovation de défense**, créée le 1^{er} septembre 2018 et dotée d'un budget d'1,2 Md€, fédère l'ensemble des actions d'innovation du ministère des armées, dans le but de préparer l'avenir par

des programmes de long terme mais aussi de saisir les opportunités qui se présentent à plus court terme et de jouer un rôle de catalyseur d'innovation.

La **loi PACTE** adoptée par le parlement en 2019 comporte également des dispositions facilitant la mobilité des chercheurs du secteur public vers les entreprises privées afin d'encourager la diffusion des résultats de la recherche publique vers les entreprises. Outre ce volet, la loi PACTE prévoit également plusieurs mesures pour renforcer l'appropriation par les entreprises, et notamment les PME, de la protection de leur propriété industrielle (renforcement de la protection offerte par le certificat utilité, transposition du « paquet marques », examen du critère d'inventivité).

Annoncée le 1^{er} février 2019 par le Premier ministre, une **loi de programmation pluriannuelle pour la recherche** permettra de conforter les moyens de la recherche, de donner de la visibilité aux laboratoires, et d'identifier et de dynamiser de grands programmes de recherche stratégiques pour le pays. Ce cadre pluriannuel répondra aux objectifs suivants :

- prendre en compte le temps intrinsèquement long de la recherche et redonner des marges de manœuvre de pilotage scientifique aux laboratoires ;
- donner un cadre cohérent et durable aux réformes engagées pour démultiplier les effets de l'investissement public en recherche ;
- préparer un cadre cohérent avec le programme Horizon Europe qui entrera en vigueur en 2021 ;

Un projet de loi devrait être présenté et adopté au cours de l'année 2020 pour une entrée en vigueur en 2021, en cohérence avec les réflexions menées dans le cadre du Pacte Productif 2025, en particulier dans son volet innovation qui vise à maintenir la France à la frontière technologique (cf. dossier « Pacte Productif 2025 : anticiper les évolutions pour transformer le tissu productif français »).

d. Ces actions transversales sont accompagnées de réformes sectorielles dans des secteurs clés

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

Dans le secteur **ferroviaire**, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 réforme le système ferroviaire en profondeur, pour améliorer la qualité du service public et la soutenabilité de son modèle économique, et entériner l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, qui sera effective progressivement à partir de 2019 (fin 2020 pour les TGV, fin 2023 pour les TER et TET).

Dans le secteur du **logement**, la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018 améliore l'accès au logement en renforçant la mobilité dans le parc locatif privé et en réorganisant le parc social, et dynamise l'offre de logement par des mesures de simplification. La refonte de la politique de soutien à la demande de logement est également poursuivie, pour en améliorer l'efficacité. Les aides personnalisées au logement dans le parc social ont ainsi été réduites en contrepartie d'une réduction des loyers et la réforme de contemporanéisation des ressources sera mise en œuvre dans les prochains mois.

Dans le **secteur agroalimentaire et la distribution**, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable du 30 octobre 2018 vient moderniser notre secteur agricole. Elle vise à assurer aux agriculteurs un revenu digne, à améliorer les relations commerciales et le partage de valeur le long de la chaîne de production, et à permettre aux Français d'avoir accès à une alimentation saine, durable et accessible.

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

La transformation de la société passe également par une **transformation de la sphère publique**. Celle-ci a pour ambition d'améliorer la qualité des services rendus pour mieux répondre aux attentes des citoyens, et d'assurer la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques.

a. Baisse de la dépense publique et amélioration de sa qualité

Le processus **Action Publique 2022** a pour objet de **moderniser l'action publique et l'administration française**, afin d'améliorer le service public et de répondre aux attentes des citoyens. Chacune des missions d'action publique est systématiquement revue. Ce processus a enclenché des réformes structurelles, d'organisation et de gestion des ressources humaines, qui ont à chaque fois été annoncées en Comité Interministériel de la Transformation Publique (CITP).

L'amélioration de la qualité des services publics passe par un effort de **simplification des démarches administratives, et de l'environnement réglementaire**. En complément de la lutte contre la surtransposition des normes européennes, et l'inflation normative, la transformation numérique de l'État se poursuit, pour atteindre un objectif de 100% des services publics accessibles en ligne, avec notamment l'inscription en ligne sur les listes électorales, ou encore l'accès des citoyens et entreprises au suivi de leurs affaires en justice, et la possibilité de saisine en matière civile. Cette transformation doit permettre à la fois d'offrir un meilleur service, et de diminuer les dépenses de fonctionnement.

La transformation de l'action publique passe également par une **vaste réorganisation de l'État**, à la fois des **administrations centrales** et des **administrations territoriales**.

- La **circulaire du 5 juin 2019** du Premier ministre pour la transformation de l'État, adressée aux ministres et secrétaires d'État, présente ainsi les sept axes pour la **réorganisation des administrations centrales, et une réforme des méthodes de travail**. Pour plus de flexibilité et d'efficacité, le Premier ministre de-

mande notamment une réduction des échelons hiérarchiques et la diminution du poids des activités récurrentes pour libérer des ressources pour la conduite de projets prioritaires. Une simplification du paysage administratif, par la réduction du nombre d'instances et de commissions rattachées aux administrations centrales, permettra de diminuer la dispersion des moyens et des centres de décision. La délocalisation en région de certaines missions ou de certaines fonctions est également encouragée pour renforcer la proximité des services publics et rééquilibrer les forces économiques et institutionnelles entre les territoires. Concernant les méthodes de travail, celles-ci doivent être améliorées avec une coopération approfondie entre les administrations, une utilisation plus modérée des circulaires, et un meilleur suivi de l'impact des réformes.

- La **circulaire du 12 juin 2019** du Premier ministre, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État décline la **transformation de l'action publique dans les territoires**, et s'articule suivant quatre objectifs. Il s'agit tout d'abord de désenchevêtrer les compétences de l'État, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique, en remplaçant chaque acteur dans son rôle afin de renforcer l'efficacité de l'action de l'État. Pour mieux répondre aux priorités gouvernementales, le réseau déconcentré de l'État doit également être réorganisé. La mutualisation des moyens et la coopération interdépartementale permettra de gagner en efficacité. Enfin, il s'agit de rénover la gouvernance des services de l'État en région en conférant aux responsables déconcentrés, notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires.

Pour aider les ministères à mener à bien leurs plans de transformation ministériels, le **fonds pour la transformation de l'action publique** (FTAP), doté de 700 M€ sur cinq ans, accompagne les transformations internes qui permettent une amélioration de la qualité des services rendus.

En complément, la loi de **transformation de la fonction publique** améliore la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques, avec notamment un dialogue social rendu plus efficace,

un développement du recours aux agents contractuels dans l'emploi public et la facilitation de la mobilité pour les agents (voir encadré 13).

Encadré 13 : Réforme de la fonction publique : un nouveau contrat social

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de la transformation de la fonction publique prévoit des dispositions visant à réformer profondément la fonction publique dans le respect de ses valeurs et de ses principes cardinaux. Après une année de concertation, cette grande réforme a pour ambition de bâtir la fonction publique du 21^{ème} siècle, plus agile, plus ouverte et plus attractive, avec des services publics plus efficaces et au plus près des territoires. Ce projet se décline en cinq axes :

Renforcement de la gouvernance du dialogue social : création d'une instance unique, issue de la fusion des comités techniques (CT) et des comités hygiène, sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qui permettra de développer une vision intégrée des politiques de ressources humaines et améliorer l'accompagnement des situations individuelles complexes.

Dynamisation de la gestion RH de la fonction publique pour un service public plus réactif et efficace : recours au contrat étendu sur la plupart des emplois et création d'un nouveau contrat à durée déterminée (CDD) « de projet » pour faciliter la mobilisation de compétences externes. En parallèle, une prime de fin de contrat est instituée pour les agents en contrat à durée déterminée de moins de 1 an. La relation managériale est modernisée avec le remplacement de la notation par l'évaluation individuelle et une meilleure reconnaissance des mérites individuels dans les procédures de promotion et d'avancement.

Vers une meilleure équité de la gestion des agents : renforcement de la transparence du contrôle déontologique et des procédures de recrutements ; harmonisation du temps de travail et modernisation des règles relatives à la protection de la santé des agents ; meilleure transparence des plus hautes rémunérations de la fonction publique.

Meilleur accompagnement des mobilités et transitions professionnelles : portabilité des droits de formation et des contrats à durée indéterminée (CDI), mise en place de dispositifs d'accompagnement des agents dont les services sont restructurés ou de détachement pour les fonctionnaires concernés par une externalisation.

Renforcement de l'égalité professionnelle : mesures de prévention et de lutte contre les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes, avec notamment le maintien des primes pendant les congés maternité et le renforcement des obligations des employeurs publics (mise en place de pénalités pouvant atteindre jusqu'à 1 % de la masse salariale). De nouvelles garanties sont prévues également pour les personnes en situation de handicap.

Cette réforme de l'action publique participe de l'effort de rétablissement des finances publiques, soutenu par ailleurs par une plus grande **maîtrise des dépenses de santé**, et des **collectivités locales**.

- **L'objectif national de dépenses d'assurance-maladie** (Ondam), fixé à +2,3 % en 2018, a finalement été exécuté à 2,2 %. L'objectif a été relevé à +2,5 % en 2019 pour assurer le financement des investissements nécessaires à la

mise en œuvre de la stratégie « Ma Santé 2022 », qui favorisera l'accès aux soins à tous. L'année 2020 sera par ailleurs la troisième année d'application du plan ONDAM 2018-2022, qui pose les bases des transformations pour renforcer l'efficacité du système et garantir la soutenabilité des dépenses de santé.

- L'amélioration de la situation financière des administrations publiques locales en 2018 reflète

l'efficacité du dispositif de **contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales les plus importantes** pour garantir la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement. Parmi les 322 plus grandes collectivités, concernées par le dispositif, 229 ont d'ores et déjà confirmé leur engagement, auxquelles s'ajoutent 17 collectivités volontaires. Les dépenses réelles de fonctionnement ont ainsi enregistré une progression limitée à +0,7 % en 2018 en comptabilité nationale.

b. Trajectoire de finances publiques

En 2019, le **déficit** devrait s'établir à 3,1 % et ne dépasserait la barre des 3 % que de manière ponctuelle et temporaire, en raison des effets exceptionnels liés à la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales employeurs. Le déficit reviendrait en 2020 à 2,2 %, avant de se réduire à nouveau à 1,8 % en 2021 et 1,5 % en 2022.

Le solde public se redresserait ainsi de 1,3 point environ entre 2017 et 2022, porté par une **baisse du ratio de dépenses publiques** de près de 3 points de PIB, permettant dans le même temps une **diminution du ratio de prélèvements obligatoires** de plus d'un point.

- La poursuite des **efforts en dépense**, après une maîtrise inédite en 2018 (-0,3 % en volume) permettra de financer les engagements du Gouvernement et de regagner des marges de manœuvre budgétaires. La croissance de la dépense publique sera ainsi limitée, à +0,7 % en 2019 puis +0,7 % en 2020 en volume (hors impact de la création de France Compétences). Pour cela, les réformes structurelles seront mises en œuvre comme annoncé, notamment dans les secteurs du logement, des contrats aidés, de l'audiovisuel public. Par ailleurs, la maîtrise engagée des dépenses des collectivités locales sera poursuivie dans le cadre de la contractualisation avec l'État. Enfin la réforme des retraites a parmi ses objectifs celui de préparer un système de retraite à l'équilibre à l'horizon 2025.
- L'amélioration de la trajectoire de finances publiques s'accompagnera d'une baisse du niveau des **prélèvements obligatoires**. Le taux de prélèvements obligatoires devrait cependant augmenter temporairement entre 2019

et 2020 sous l'effet du contrecoup de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales, alors que le ratio de dépenses publiques (hors crédits d'impôts) baisserait de 0,5 point (hors impact de la création de France Compétences). Le solde structurel s'améliorerait de 0,1 point de PIB en 2019 puis serait stable en 2020.

Après un ressaut en 2019 lié au double coût temporaire de la bascule CICE / cotisations, le **ratio d'endettement public** amorcerait sa décrue à compter de 2020, pour être réduit de 0,7 point de PIB sur la période 2017-2022.

5. Un nouveau pacte de croissance pour la zone euro

L'architecture de la zone euro a été **considérablement renforcée depuis la crise financière de 2008 puis la crise des dettes souveraines de la zone euro** avec la création du MES, qui a doté la zone euro des mécanismes d'assistance financière, la mise en œuvre des deux premiers piliers de l'Union bancaire et la réforme de la surveillance économique et budgétaire avec notamment la création d'une procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques.

Toutefois, **la zone euro présente encore de nombreuses faiblesses structurelles et son architecture est loin d'être complète**. Les balances courantes des États membres présentent toujours un niveau élevé d'hétérogénéité, tandis que l'important excédent global de la balance courante de la zone euro, s'il reflète un niveau élevé de compétitivité, souligne également la **faiblesse de la demande intérieure**. Leur persistance affecte la **stabilité et la résilience de la zone euro** en augmentant sa vulnérabilité aux chocs asymétriques et en favorisant la divergence des objectifs de politique économique des États membres. L'inflation reste faible à ce stade du cycle en dépit d'une politique monétaire encore historiquement accommodante alors que les taux d'intérêt négatifs concernent un éventail de dettes souveraines toujours plus larges, sur des maturités toujours plus longues. La zone euro reste donc **vulnérable aux chocs extérieurs**, alors que la capacité de réaction des économies les plus touchées par les crises passées est aujourd'hui limitée par le manque d'espace budgétaire.

Parallèlement à l'achèvement de l'architecture de la zone euro, une **coordination réelle et rapide des politiques économiques** apporterait un soutien opportun et permettrait à la fois de corriger les déséquilibres internes persistants et de soutenir nos économies si nécessaire.

Sur ces principes, la France défend un **Pacte de croissance pour la zone euro**, fondé sur trois piliers:

- (i) La **poursuite des réformes structurelles et la maîtrise des finances publiques** : pour certains pays, comme la France, il s'agit d'une priorité. Le Président de la République a fait le choix de mener à bien les actions nécessaires pour transformer en profondeur notre économie pour la rendre plus juste et plus efficace.
- (ii) **Davantage d'investissement** : les pays qui ont des marges de manœuvre budgétaires doivent investir davantage. Il existe un très fort besoin d'investissement dans la zone

euro, en particulier dans l'innovation et les infrastructures.

- (iii) **Poursuivre le renforcement de la zone euro**. Il s'agit d'abord de mettre en œuvre le projet de budget pour la zone euro qui a été acté lors du sommet du 21 juin 2019. Une intégration approfondie est également nécessaire à travers l'Union bancaire et l'Union des marchés de capitaux, qui doivent prendre toute leur dimension, ainsi qu'à long terme une fonction de stabilisation pour le budget de la zone euro.

Ce Pacte de croissance complète, en cohérence, la stratégie nationale du Gouvernement. Il se fonde sur une **coordination accrue** entre les États membres, indispensable pour assurer une plus grande résilience de la zone Euro et maximiser son potentiel de croissance au bénéfice de tous. La **finalisation de l'architecture** de la zone euro est quant à elle nécessaire pour corriger les divergences, assurer le renforcement de la compétitivité de la zone et un meilleur partage des risques.

Impact macroéconomique des réformes

IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES RÉFORMES - RESF 2020			
RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES ET ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION
REFONDER NOTRE MODÈLE SOCIAL POUR CONSTRUIRE UNE SOCIÉTÉ PLUS JUSTE			
Valoriser le travail en soutenant le pouvoir d'achat des actifs	Mesures de revalorisation de la rémunération du travail	Augmentation de la prime d'activité	Octobre 2018 : revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire (date des premiers versements concernés) Février 2019 : revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle (date de versement)
		Bascule des cotisations sociales salariales sur la CSG	LFI/LFSS 2018
		Exonération sociale et fiscale des rémunérations afférentes aux heures supplémentaires	Mise en œuvre depuis le 1er janvier 2019
		Suppression du forfait social sur les dispositifs d'intéressement et participation (LFSS 2019)	Loi n°2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019
		Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat renouvelée une année supplémentaire	Loi portant mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre 2018 Annonce de la reconduction du dispositif pour une année supplémentaire par le Président le 25 avril 2019
		Baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes par le lissage de la décote, abaissement du taux de la première tranche de l'impôt de 14 à 11 % accompagné d'un abaissement du seuil d'entrée dans les tranches à 30 % et 41 %	LFI 2020
			Hausse du pouvoir d'achat des actifs , en particulier des plus modestes Renforcement des incitations à l'activité

	Réforme des contrats aidés et insertion par l'activité économique	Transformation des contrats aidés en "parcours emploi compétences" avec pour objectif l'inclusion durable des personnes les plus éloignées du marché du travail (meilleure sélection des employeurs, renforcement de la formation et de l'accompagnement, renforcement du rôle du prescripteur en matière d'accompagnement, meilleur ciblage du public)	11 janvier 2018 : circulaire relative aux parcours emploi compétences	Meilleur ciblage des publics les plus en difficulté Meilleure employabilité Hausse de la productivité
Accompagner les personnes et réduire les inégalités	Mesures de prévention	Extension de l'obligation vaccinale à onze vaccins Introduction d'un nouveau barème en fonction du taux de sucre pour la taxe sur les boissons sucrées Hausses des prix du tabac pour aboutir à un paquet à 10 € en 2020	Obligation vaccinale : depuis le 1 ^{er} janvier 2018 Taxe sur les boissons sucrées : au 1 ^{er} juillet 2018 Tabac : hausses successives entre 2018 et 2020	Meilleure couverture vaccinale de la population et meilleure protection contre les maladies Baisse de la consommation de tabac et de boissons sucrées ; Meilleure lutte en amont contre les maladies liées à la consommation de ces produits Productivité renforcée pour la population active du fait d'une meilleure santé
	Plan "Ma Santé 2022"	Réforme globale des études de médecine Création d'hôpitaux de proximité Modification de la tarification des actes médicaux à l'hôpital	Promulgation de la loi « organisation et transformation du système de santé » le 24 juillet 2019	Meilleur accès aux soins Plus grande efficacité des dépenses de santé
	Accord "100 % Santé"	Accès sans reste à charge à l'optique, aux prothèses dentaires et aux audioprothèses	Accord signé le 13 juin 2018 avec les professionnels de santé Mise en place progressive d'ici 2021	Meilleur accès aux soins avec un objectif de baisse des coûts sur le panier visé Hausse du pouvoir d'achat
	Egalité Femmes-Hommes	Plan de lutte contre les violences sexuelles et sexistes Index de l'égalité	Loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes 1 ^{er} mars 2019 : mise en place de l'index de l'égalité Depuis le 3 septembre 2019 : Grenelle contre les violences conjugales	Meilleure performance économique en lien avec la réduction des écarts de rémunération

	Réforme systématique des retraites	<p>Unification progressive des règles de calcul des différents régimes de retraite</p> <p>Un euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour tous</p>	<p>Rapport Delevoye de juillet 2019 présentant les orientations de la réforme des retraites</p>	<p>Amélioration du pilotage du système et de la soutenabilité financière de long terme</p> <p>Meilleur appariement sur le marché du travail par une réduction des freins à la mobilité professionnelle</p> <p>Plus grande attractivité par une réduction de l'assiette de cotisation des salariés de 8 à 3 PASS</p>
Renforcer la cohésion des territoires	Plan très haut débit	<p>Déploiement de l'accès au très haut débit pour l'ensemble de la population d'ici 2022</p> <p>Couverture mobile de qualité d'ici 2020</p>	<p>Accord de janvier 2018 avec les opérateurs 2020 : généralisation du bon haut débit à l'ensemble des foyers et entreprises</p> <p>2022 : généralisation du très haut débit à l'ensemble des foyers et entreprises</p>	<p>Hausse de la demande à court terme via les investissements supplémentaires</p> <p>Gains de productivité liés à la résorption de la fracture numérique</p> <p>Hausse de la croissance potentielle</p>
	Plan de lutte contre les déserts médicaux	<p>Plan de lutte contre les déserts médicaux, en lien avec les collectivités locales et les acteurs de la santé (notamment via la multiplication des maisons de santé pluridisciplinaires)</p> <p>Déploiement de 1 000 communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) sur l'ensemble du territoire (plan "Ma Santé 2022")</p>	<p>Promulgation de la loi « organisation et transformation du système de santé » le 24 juillet</p>	<p>Meilleur accès aux soins</p>

	Loi d'orientation des mobilités	<p>Diminution de la dépendance à la voiture individuelle</p> <p>Couverture de l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité</p> <p>Délégation de compétences aux collectivités territoriales</p> <p>Programmation des investissements dans les infrastructures de transports : hausse des investissements ; priorité accordée aux transports du quotidien</p>	<p>Présentation du projet de loi en Conseil des Ministres le 26 novembre 2018</p> <p>Adopté en première lecture, avec modifications, par l'Assemblée Nationale le 18 juin 2019</p> <p>Adopté définitivement à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2019</p>	<p>Gains de pouvoir d'achat pour les ménages du fait d'une dépendance moindre à la voiture individuelle</p> <p>Hausse de la demande à court terme via les investissements supplémentaires</p> <p>Gains de productivité liés à des infrastructures de transport de meilleure qualité et à un meilleur réseau de transport pour l'ensemble du territoire</p>
	Mesures de soutien en faveur des quartiers défavorisés	Expérimentation et extension du dispositif "emplois francs" ciblé sur les territoires défavorisés	<p>Avril 2018 : lancement de l'expérimentation dans 7 territoires regroupant 194 Quartier prioritaire de la ville (QPV)</p> <p>Avril 2019 : extension du dispositif (plus de la moitié des habitants des QPV sont désormais éligibles)</p>	<p>Meilleur ciblage des publics les plus en difficulté</p> <p>Meilleure employabilité due à une baisse du coût du travail pour l'employeur</p>
	Plan « Action cœur de ville »	Mise en œuvre de contrats spécifiques et d'« opérations de revitalisation territoriale » (ORT) avec 222 villes bénéficiaires (réhabilitation de l'habitat en centre-ville, développement commercial équilibré favorisant le maintien ou l'implantation d'activités en centre-ville, développement de solutions de mobilité)	<p>Automne 2018 : 222 conventions "Action Cœur de Ville" signées entre les villes, les partenaires et l'État</p> <p>2018-2019 : phase de diagnostic et d'élaboration des projets</p>	<p>Hausse de l'investissement et de l'activité dans les villes moyennes</p> <p>Réduction des inégalités territoriales</p>
Protéger les personnes les plus vulnérables et insérer dans l'emploi	Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté	<p>Refonte de la politique de la petite enfance, au profit des territoires fragiles</p> <p>Obligation de formation jusqu'à 18 ans</p> <p>Accompagnement vers l'emploi</p> <p>Refonte du système de minima sociaux dans la perspective de la mise en place d'un Revenu universel d'activité (RUA)</p>	<p>Présentation de la stratégie le 13 septembre 2018</p> <p>Juin 2019 : lancement de la concertation en vue de l'élaboration d'un revenu universel d'activité fusionnant différentes prestations sociales</p>	<p>Hausse du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes en simplifiant le recours aux minima sociaux</p> <p>Amélioration de l'intégration des jeunes sur le marché du travail</p>

	Limitation des frais bancaires	Limitation des frais d'incident bancaires pour les clients financièrement fragiles	Engagements pris en décembre 2018 par les professionnels du secteur pour l'année 2019 Entrée en vigueur d'un plafond de frais d'incidents bancaires pour les clients financièrement fragiles le 1 ^{er} février 2019	Hausse du pouvoir d'achat des ménages, en particulier des plus modestes
	Hausse des minima sociaux	Revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dès 2018.	LFI/LFSS 2018	Hausse du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes
	Indexation sur l'inflation des seules pensions de retraite inférieures à 2000 €	Indexation des pensions de retraite sur l'inflation pour les seules pensions inférieures à 2000 €	LFI/LFSS 2020	

LIBÉRER LE PLEIN POTENTIEL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

<p>Stimuler l'activité et l'emploi durable en réformant le marché du travail</p>	<p>Ordonnances relatives au renforcement du dialogue social</p>	<p>Primauté de l'accord d'entreprise dans les domaines non réservés à la branche, notamment adaptant la rémunération, le temps de travail et la mobilité des salariés, et simplification via une consultation directe dans les TPE</p> <p>Gestion de l'emploi en CDD, CTT et CDI de chantier par les branches</p> <p>Extension des accords de branche, non automatique et soumise à une expertise détaillée</p> <p>Simplification et renforcement du dialogue économique et social via la fusion des différentes instances représentatives du personnel et la restructuration des branches professionnelles</p> <p>Sécurisation via la mise en place d'un plancher et plafond impératif pour les indemnités prud'homales</p> <p>Réduction du délai de recours en cas de contentieux sur la rupture du contrat de travail</p> <p>Simplification des règles du licenciement économique collectif et instauration de la rupture conventionnelle collective</p>	<p>Ordonnances prises en Conseil des Ministres en septembre 2017 (loi de ratification publiée en mars 2018)</p>	<p>Meilleur appariement sur le marché du travail conduisant à des gains de productivité</p> <p>Réduction du coût des litiges, amélioration et baisse du coût des instances de représentation, conduisant à une baisse du coût du travail, et aux créations d'emplois</p> <p>Sécurisation des parcours permettant des réorientations professionnelles ainsi qu'une plus grande prise de risque</p>
---	---	---	---	--

	Réforme de l'assurance chômage	<p>Extension de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants</p> <p>Réforme de la convention de l'assurance chômage pour lutter contre la permittence, favoriser la reprise d'emploi durable [modification des conditions d'ouverture des droits et dégressivité des allocations chômages pour les revenus les plus élevés], mieux accompagner les demandeurs d'emploi et les entreprises en difficultés de recrutement</p> <p>Mise en place d'un Bonus - Malus pour les entreprises ayant recours aux contrats courts</p>	<p>Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018</p> <p>Novembre 2018 – février 2019 : négociations pour une nouvelle convention de l'assurance chômage avec les partenaires sociaux</p> <p>18 juin 2019 : annonce de nouvelles mesures par le gouvernement à la suite de l'échec des négociations</p> <p>26 juillet 2019 : publication de deux décrets relatifs aux nouveaux droits à indemnisation et au régime d'assurance chômage</p>	<p>Développement de l'emploi durable au détriment des contrats courts entraînant des gains de productivité</p> <p>Baisse du chômage, notamment de longue durée, avec notamment un meilleur accompagnement</p>
Simplifier et abaisser la fiscalité pour la rendre plus efficace et plus juste	Bascule CSG/CSS	<p>Suppression des cotisations salariales maladie et chômage pour les salariés du privé et du public, et compensation par une hausse de CSG dont l'assiette est plus large afin que le financement de la protection sociale ne pèse pas uniquement sur le travail</p> <p>Hausse du seuil d'exonération de la hausse de CSG à 2 000 € de revenu mensuel net afin de préserver le pouvoir d'achat des retraités les plus modestes</p>	<p>LFSS 2018</p> <p>1^{er} janvier 2018 : baisse des cotisations sociales de 2,2 points et hausse de la CSG de 1,7 points</p> <p>1^{er} octobre 2018 : baisses des cotisations sociales de 0,95 points</p> <p>Loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)</p> <p>1^{er} janvier 2019 : relèvement du seuil d'exonération de la CSG</p>	<p>Gain de pouvoir d'achat pour les ménages les plus modestes et pour les actifs rendant le travail plus rémunérateur (incitation à l'offre de travail)</p> <p>Stimulation de l'embauche par une baisse du coût du travail, de gains de compétitivité et une plus grande lisibilité des baisses de charges</p>
	Suppression de la taxe d'habitation	<p>Suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers d'ici 2020 et à horizon 2023 pour l'ensemble des ménages</p>	<p>LFI 2018</p>	<p>Baisse du coût du capital et plus grande neutralité de l'épargne permettant une meilleure allocation de l'épargne vers le financement des entreprises et encouragement à la prise de risque, hausse de l'investissement</p>
	Baisse de l'impôt sur les sociétés	<p>Abaissement du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 25 % d'ici 2022</p>	<p>LFI 2018</p> <p>Loi du 24 juillet 2019</p> <p>PLF 2020</p>	<p>Recomposition de la taxation vers des assiettes moins distorsives, et moindre dissuasion du travail et de l'investissement</p>

	Transformation du CICE en baisse de cotisations sociales	Simplification du dispositif existant pour le rendre plus incitatif à la création d'emploi. Ciblage accru sur les bas salaires	LFI/LFSS 2018	
	Mise en place du PFU et transformation de l'ISF en IFI	Taux de prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus de l'épargne, incluant les prélèvements sociaux Transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI)	LFI/LFSS 2018	
	Prélèvement à la source	Rendre contemporain le paiement de l'impôt sur le revenu à l'année de perception des revenus	Entrée en application le 1er janvier 2019	Court terme : hausse du nombre d'heures travaillées liée à l'annulation de l'impôt sur les revenus d'activité non exceptionnels perçus en 2018 Moyen-long terme : Baisse de l'épargne de précaution et hausse de la consommation
	Taxe sur les services numériques	Création d'une taxe sur le chiffre d'affaires tiré par certains services numériques fournis par les grands groupes du secteur numérique	Loi du 24 juillet 2019	Hausse des rentrées fiscales en faisant contribuer les grandes entreprises du numérique plus équitablement au financement de la dépense publique
	Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale	Renforcement des contrôles contre les fraudeurs Renforcement des moyens de détection de la fraude	Loi sur la lutte contre l'évasion fiscale du 23 octobre 2018	Hausse des rentrées fiscales
Créer un environnement attractif pour les entreprises et renforcer la compétitivité	Plan d'action en faveur de la croissance des entreprises (PACTE)	Soutien à la croissance des entreprises , notamment TPE et PME, en levant les freins à leur croissance tout au long de leur parcours Mieux associer les salariés à la réussite de l'entreprise Financement des entreprises par fonds propres et réforme de l'épargne retraite Droit des faillites rendu plus efficace grâce à l'introduction d'un mécanisme d'application forcée interclasses dite <i>cross-class cram down</i>	Loi PACTE promulguée le 22 mai 2019	Facilitation de la création, du financement et de la croissance des entreprises et encouragement à la prise de risque entrepreneuriale Gains de productivité via une meilleure association des salariés à la réussite de l'entreprise et une meilleure allocation des ressources en

	Simplification et soutien pour les indépendants	Suppression du RSI d'ici 2020 Exonération dégressive des cotisations maladie et baisse des cotisations famille Exonération de CFE Régime simplifié étendu Exonération de cotisations pour les créateurs d'entreprises la 1 ^{ère} année	LF1/LFSS 2018	raison d'un droit des faillites plus efficace Stimulation de l'offre et de l'investissement Renforcement de l'attractivité du territoire national
	Agenda d'attractivité	Suppression de la taxe sur les transactions financières intra-journalières Suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires	LF1/LFSS 2018	Promotion de l'écosystème français
	Soutenir les exportateurs et renforcer la compétitivité	Plan de soutien à l'export Guichet unique Réforme des financements export	Stratégie de soutien à l'export présentée le 23 février 2018 par le Premier Ministre	
	Concurrence dans les services	Relèvement des seuils de certification des comptes des entreprises au niveau européen (loi PACTE)	<i>cf. PACTE, supra</i>	Baisse des coûts pour les entreprises Gains de compétitivité
		Facilitation des démarches des individus et des entreprises qui souhaitent changer de contrat d'assurance complémentaire santé	Loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé promulguée le 14 juillet 2019	Concurrence accrue sur le marché des complémentaires santé Gains de pouvoir d'achat pour les ménages Baisse des coûts liés aux mutuelles pour les entreprises
		Mesures sur les pièces détachées automobiles	Adopté définitivement à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2019	Concurrence accrue sur les marchés en question Baisse des prix et gains de pouvoir d'achat pour les ménages Compétitivité accrue pour les entreprises des secteurs en question Hausse des quantités produites
		Réforme du permis de conduire Mesures sur les auto-écoles (comparateur d'offre, contrat-type pour les candidats au permis de conduire, reconnaissance de la portée nationale des agréments des auto-écoles, non-discrimination entre auto-écoles en ligne et auto-écoles physiques pour les labels qualité)	Réforme du permis de conduire présentée en mai 2019 Première mesures entrées en vigueur en juillet 2019	

		Mesures sur les syndics (plus grande portabilité des contrats, instauration de contrats-types, meilleure comparaison des prestations)	D'ici novembre 2019 par voie réglementaire	
		Mesures sur les laboratoires d'analyse	Amendement au projet de loi santé de mars 2019 (cf. "Ma Santé 2022")	
		Mesures sur les banques (accès des fintechs aux données bancaires facilité)	Mise en œuvre de la transposition DSP 2 et suites du rapport IGF prévue en mars 2019	
FAIRE EMERGER LE MODELE DE CROISSANCE DE DEMAIN				
Investir dans les compétences pour une économie du XXI^e siècle	Ecole de la confiance et réduction du nombre d'élèves par classe en grande section/CP/CE1	Dédoublement des classes de CP/CE1 en REP/REP+ Limitation du nombre d'élèves par classe de Grande section de maternelle, CP et CE1 à 24 sur tout le territoire Revalorisation de la prime annuelle aux enseignants en zone prioritaire Mise en place du programme « devoirs faits »	Rentrées scolaires 2017 à 2022	Investissement dans le capital humain Gains de productivité induits par une hausse des qualifications et par des transitions professionnelles facilitées et sécurisées Hausse du taux d'emploi Montée en gamme de l'économie
	Réforme du baccalauréat	Refonte de l'examen du baccalauréat avec un rôle accru du contrôle continu et l'introduction d'un oral	Dès 2021	
	Réforme du lycée professionnel	Mise en place de campus d'excellence dans les territoires Développement des formations tournées vers les métiers d'avenir Organisation de la classe de 2 nd e professionnelle par familles de métiers, pour un parcours plus progressif et plus lisible	Déploiement de la transformation de la voie professionnelle : 2019-2022	
	Réforme de l'accès à l'université	Réorganisation des cursus et réforme de l'accès avec mise en place de prérequis	Plateforme Parcoursup lancée en janvier 2018 Loi pour l'orientation et la réussite des étudiants du 4 mars 2018	

	Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage	<p>Renforcement des dispositifs de formation professionnelle (réforme du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle, amélioration de la qualité des formations, création d'une agence nationale "France compétences")</p> <p>Réforme de l'apprentissage (attractivité de la filière, meilleure adéquation entre l'apprentissage et les besoins des entreprises)</p>	Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018	
Investir dans la transition écologique	Stratégie française pour l'énergie et le climat (SNBC & PPE)	<p>Objectif de décarbonation totale de l'économie française à l'horizon 2050</p> <p>Baisse à 50 % de la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici 2035</p> <p>Déploiement des énergies renouvelables électriques et thermiques</p>	<p>27 novembre 2018 : présentation de la SNBC et de la PPE</p> <p>5 mars 2019 : publication du projet de décret sur la PPE</p>	<p>Hausse de l'activité liée aux investissements dans les énergies renouvelables</p> <p>Hausse du taux d'emploi</p> <p>Internalisation du coût social généré par l'usage des énergies fossiles</p> <p>Réduction de nos émissions de gaz à effet de serre</p> <p>Baisse de la facture énergétique</p>
	Mesures d'accompagnement dans la transition écologique	<p>Revalorisation et extension du chèque énergie</p> <p>Transformation du CITE en prime et fusion avec le dispositif "Habiter mieux agilité" de l'ANAH.</p> <p>Renforcement de la prime à la conversion</p> <p>Programme "Habiter mieux" de l'ANAH</p>	<p>Mise en œuvre dès 2019 pour le chèque énergie et la prime à la conversion</p> <p>Transformation du CITE en prime pour les ménages modestes et très modestes en 2020, et pour les autres en 2021</p> <p>Programme "Habiter mieux" : déploiement sur la période 2018-2022</p>	<p>Hausse du pouvoir d'achat des ménages modestes</p> <p>Internalisation des bénéfices des équipements écologiquement performants</p> <p>Economies d'énergie</p>
Investir dans l'innovation	Grand plan d'investissement de 57 Md€	Soutien à l'investissement dans les compétences (15 Md€), la transition écologique (20 Md€), la compétitivité et l'innovation (13 Md€) et l'état numérique (9 Md€)	LFI 2018 / LPFP 2018-2022	<p>Accélération de la transition écologique via un investissement dans l'efficacité énergétique des logements, de la mobilité et des énergies renouvelables</p> <p>Renforcement des compétences et de l'emploi par la formation et l'accompagnement</p> <p>Consolider l'innovation et la compétitivité</p> <p>Construction d'un État numérique</p>

	Fonds pour l'innovation et l'industrie	Mise en place d'un fonds pour l'innovation et l'industrie doté de 10 Md€ pour soutenir l'innovation	Début de la mise en place en janvier 2018	Effet d'entraînement sur la dépense privée et émergence d'un écosystème de start-ups et de PME innovantes Gains de productivité
Transformation des secteurs clés de l'économie	Stratégie logement	Faciliter l'accès au logement : création d'un bail mobilité, réorganisation du secteur des bailleurs sociaux Dynamiser l'aménagement du territoire en simplifiant et en allégeant les procédures pour le déploiement du numérique Faciliter la construction pour augmenter l'offre de logements : allègement des normes dans la construction, renforcement de la lutte contre les recours abusifs	Loi portant sur l'évolution du logement et l'aménagement numérique (ELAN) du 23 novembre 2018	Augmentation de l'offre de logements en zone tendue, facilitation des procédures et hausse du pouvoir d'achat
	Transformation du modèle de transport ferroviaire	Mise en place d'un cadre permettant à la SNCF de se préparer à l'ouverture à la concurrence Nouvelle organisation du groupe SNCF plus efficace et plus unifiée tout en maintenant le caractère public du groupe. Mise en place un nouveau cadre pour l'emploi des salariés du ferroviaire. Amélioration de la performance de la SNCF Calendrier de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs	Loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018	Amélioration de la performance du service public ferroviaire et dernière étape de l'ouverture à la concurrence
	Loi modernisant le secteur agricole (Egalim)	Rénover les dispositions relatives à la contractualisation des produits agricoles	États Généraux de l'Alimentation (EGA) conclus à l'automne 2017 Loi Egalim du 30 octobre 2018	Assurer une meilleure rémunération des exploitants agricoles et sécuriser leurs débouchés. Mieux répartir la valeur entre les acteurs des filières agricoles.

	Ambition pour l'industrie	Ouverture du dispositif à destination des PME de suramortissement de 40 % sur les investissements dans la robotique et les outils de transformation numérique pour 2019 et 2020 Prêts French Fab de BPI France pour soutenir les investissements dans la robotique et le numérique des PME Transformation du Conseil National de l'Industrie avec la création de nouvelles filières	Comité exécutif du Conseil National de l'Industrie en mai 2018	Gains de productivité liés aux investissements des entreprises dans la robotique et le numérique ; hausse des exportations liée à la restructuration des filières
TRANSFORMER L'ÉTAT ET RESTAURER L'ÉQUILIBRE DE NOS FINANCES PUBLIQUES				
Simplification	Droit à l'erreur	Instauration d'un droit à l'erreur pour les usagers de bonne foi dans leurs relations avec l'administration	Loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018	Baisse des coûts pour les entreprises et gains de productivité
	Lutter contre l'inflation normative	Règle de la double compensation s'agissant des créations de nouvelles normes réglementaires et lutte contre la surtransposition des normes européennes Obligation pour les projets de loi à venir d'inclure un titre comportant des mesures de simplification	Circulaire du 26 juillet 2017 Circulaire du 12 janvier 2018	Facilitation de la création d'entreprise et encouragement à la prise de risque entrepreneurial
	Simplification des démarches administratives	Objectif de 100 % des services publics accessibles en ligne	Objectif : d'ici 2022	Baisse du coût de production des services publics Gains de productivité en simplifiant l'accès aux services publics

Efficacité de la dépense publique	Action publique 2022	<p>Revue des missions et des dépenses par le Comité Action Publique 2022</p> <p>Chantiers transversaux, dont transformation numérique avec le Fonds de Transformation de l'Action Publique (FTAP) doté de 700 M€</p> <p>Mise en œuvre de plans de transformation ministériels reprenant une partie des propositions du rapport AP 22 dans divers domaines : audiovisuel, santé, administration fiscale, etc</p>	<p>Lancé en octobre 2017</p> <p>20 juin 2019 : 3ème Comité interministériel de transformation de l'action publique</p>	<p>Gains de productivité liés à une plus grande efficacité de la dépense publique</p> <p>Meilleur service public pour les usagers</p>
	Contractualisation avec les collectivités territoriales	<p>Contrats d'objectif avec les collectivités locales les plus importantes (deux tiers de la dépense locale couverte)</p>	<p>LPFP 2018-2022</p>	<p>Gains de productivité du secteur public, notamment <i>via</i> une hausse de l'efficacité de la dépense locale</p>
Un État qui se transforme	Réforme de la fonction publique	<p>Renforcement de l'égalité professionnelle dans la fonction publique</p> <p>Rénovation du cadre des ressources humaines</p> <p>Élargissement du recours au contrat</p> <p>Accompagnement renforcé des agents dans leurs transitions professionnelles</p>	<p>Loi de transformation de la fonction publique validée par le Conseil Constitutionnel le 1^{er} août 2019</p>	<p>Gains de productivité liés à une plus grande souplesse dans la gestion de la fonction publique d'État</p>

**Perspectives
économiques**

Perspectives économiques : vue d'ensemble

L'économie française connaîtrait une croissance de +1,4 %¹⁸ en 2019 et de +1,3 % en 2020, soit une performance supérieure à celle de la zone euro (+1,2 % les deux années).

La croissance française résiste mieux que certains partenaires européens au ralentissement mondial en cours. Après avoir augmenté à un rythme élevé depuis 2017, l'investissement demeurerait dynamique dans un contexte de taux d'intérêt bas mais se normaliserait progressivement. La consommation des ménages serait soutenue à partir de 2019 par les mesures prises en faveur du pouvoir d'achat et par le dynamisme de l'emploi. En 2019, le pouvoir d'achat progresserait de 2,0 % soit le double de la progression moyenne annuelle entre 2007 et 2016. La consommation accélérerait en 2020, les ménages consommant progressivement leurs gains de pouvoir d'achat. L'inflation diminuerait en 2019 après une année 2018 où les cours du pétrole l'avaient fortement soutenue. Elle s'établirait ainsi en 2019 à +1,2 %, puis serait stable en 2020.

Ce scénario de croissance¹⁹ est proche des dernières anticipations des autres prévisionnistes.

Dans sa publication de septembre, la Banque de France prévoit une croissance à +1,3 % en 2019 et en 2020. Le Consensus des économistes de marché de septembre s'établit à +1,3 % en 2019 et +1,2 % en 2020. L'OCDE projette en septembre une croissance de +1,3 % en 2019 et +1,2 % en 2020. La Commission européenne, en juillet, situait la croissance française à +1,3 % pour 2019 et 2020. Le FMI, dont les prévisions ne sont pas corrigées des jours ouvrables, estimait la croissance à +1,3 % en 2019 et +1,4 % en 2020 dans sa publication de juillet. L'Insee prévoit une croissance de +1,3 % pour 2019 dans sa Note de conjoncture de juin.

La croissance de l'économie française serait robuste au 3^e trimestre 2019, dans le prolongement des deux premiers trimestres de l'année.

La croissance s'est établie à +0,3 % aux 1^{er} et 2^e trimestres 2019.

Depuis fin 2018, la croissance de l'activité s'est stabilisée à un niveau proche de son potentiel, compris entre +1,2 % et +1,4 % en glissement annuel.

L'investissement des entreprises est demeuré vigoureux, porté par le dynamisme de l'investissement en services marchands.

Du côté des ménages, l'investissement des ménages retrouve également une orientation favorable, en lien avec le sursaut des transactions immobilières observé sur les derniers mois. Leur pouvoir d'achat a été fortement soutenu au premier semestre par le dynamisme de l'emploi et les mesures prises, notamment les mesures d'urgence économiques et sociales et la baisse de la taxe d'habitation.

Au 1^{er} semestre, les exportations ont bien résisté au ralentissement économique mondial, après une fin d'année 2018 dynamique. Le ralentissement des échanges extérieurs au 2^e trimestre provient essentiellement du contrecoup du phénomène de stockage observé de part et d'autre de la Manche en prévision du *Brexit* initialement annoncé pour le 31 mars.

Au 3^e trimestre, la croissance devrait rester solide.

À l'été 2019, les enquêtes de conjoncture enregistrent des niveaux compatibles avec une croissance trimestrielle dans le prolongement de la croissance observée au début de l'année.

Les dernières enquêtes de conjoncture sont bien orientées : au mois d'août, les soldes des climats des affaires de l'Insee et de la Banque de France progressent dans l'industrie à l'instar du PMI, et confirment leur bonne tenue dans les services.

¹⁸Données corrigées des jours ouvrables

¹⁹La prévision du Rapport Économique, Social et Financier se fonde sur les résultats détaillés des comptes du 2^e trimestre

2019, publiée par l'Insee le 29 août 2019. La prévision a été arrêtée avant la saisine du HCFP le 13 septembre 2019.

La consommation des ménages devrait gagner en dynamisme, bénéficiant progressivement des mesures en faveur du pouvoir d'achat annoncées en fin d'année 2018. Les premiers chiffres disponibles à ce sujet le confirment : à la fin du mois de juillet, l'acquis de croissance pour le 3^e trimestre de la consommation des ménages en biens manufacturés est positif (+0,4 %). La croissance de l'investissement devrait rester robuste, en particulier grâce à celui des entreprises, alors que l'investissement des ménages serait atone, en lien avec la baisse des mises en chantier. Les exportations accélèreraient nettement au 2nd semestre, soutenues par d'importantes livraisons aéronautiques. Enfin, malgré un acquis d'IPI manufacturier négatif à fin juillet pour le 3^e trimestre (-0,6 %), les enquêtes de conjoncture envoient des signaux favorables pour la fin du trimestre.

La demande mondiale adressée à la France ralentirait en 2019 puis regagnerait en vigueur en 2020

Dans les pays avancés, les croissances américaine et japonaise demeureraient dynamiques en 2019 avant de décélérer en 2020, alors que l'activité au Royaume-Uni resterait plus modérée.

Aux États-Unis, la fin du stimulus budgétaire en 2020 et les effets des mesures protectionnistes se traduiraient par un fort ralentissement, après une année 2019 toujours dynamique. Au Royaume-Uni, l'activité resterait modérée en 2019 et en 2020, en lien avec les incertitudes dues au *Brexit*, sous l'hypothèse conventionnelle de sortie avec accord au 31 octobre. Au Japon, la croissance se maintiendrait en 2019 grâce à la demande intérieure, avant de ralentir en 2020.

En zone euro, la croissance ralentirait en 2019 et 2020 du fait des incertitudes commerciales et politiques. Elle serait toutefois portée par la solidité de la consommation et l'emploi. Parmi les grands pays de la zone euro, la croissance ralentirait fortement en 2019 en Allemagne et en Italie, avant un léger rebond en 2020, tandis qu'elle diminuerait légèrement les deux années en Espagne.

Dans les économies émergentes, la croissance serait globalement en baisse en 2019, avant une reprise en 2020. La Chine connaîtrait un ralentissement graduel sous l'effet de la poursuite du désendettement structurel de l'économie et des tensions commerciales.

La demande mondiale adressée à la France ralentirait en 2019 (+2,0 % après +3,8 % en 2018), avant de se reprendre en 2020 (+2,6 %). Elle est révisée en baisse par rapport au scénario du Programme de stabilité 2019, notamment en 2019 sous l'effet de la dégradation des échanges dans un contexte de protectionnisme accru et de ralentissement de l'activité en zone euro.

En 2019, les exportations croîtraient à un rythme inférieur à 2018, mais resteraient assez dynamiques (+2,3 % après +3,5 %) en dépit du ralentissement de la demande mondiale. Les exportations de biens ont ainsi fait preuve de résilience au premier semestre 2019, avec un acquis de +3,0 % à l'issue du deuxième trimestre 2019, un chiffre à mettre en regard de la prévision annuelle de demande mondiale sur l'ensemble de l'année 2019 (+2,0 %). L'amélioration de la compétitivité-coût de la France, entraînée par un euro plus faible et une évolution favorable des coûts salariaux par rapport à ses concurrents, contribue vraisemblablement à la bonne tenue des exportations au cours de l'année 2019. Les exportations de biens devraient demeurer dynamiques lors de la seconde moitié de l'année, avec notamment d'importantes livraisons d'aéronautique au 2nd semestre.

En 2020, les exportations accélèreraient à +2,5 %, dans le contexte d'une demande mondiale plus dynamique. Les exportations continueraient de bénéficier de la dépréciation du change observée en 2019.

Les importations croîtraient à un rythme en ligne avec leurs déterminants usuels en 2019 et 2020 (+2,2 % suivi de +2,5 % après +1,2 % en 2018), reflétant le dynamisme de la demande intérieure en 2019, tirée par la consommation des ménages et l'investissement des entreprises.

Au total, les importations et les exportations croîtraient à un rythme proche les deux années, entraînant une contribution neutre du commerce extérieur à la croissance.

La consommation des ménages gagnerait en vigueur à l'horizon de la prévision, portée par le dynamisme du pouvoir d'achat.

Le pouvoir d'achat accélèrerait fortement (+2,0 %) en 2019, soit la hausse la plus élevée depuis 2007, porté par les mesures de baisses de

prélèvements obligatoires du gouvernement (deuxième tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation, effet année pleine des baisses de cotisations) et par les mesures d'urgence économiques et sociales. Il serait également soutenu par la bonne orientation de l'emploi et des salaires.

Après la croissance exceptionnelle observée en 2019, le pouvoir d'achat croîtrait (+1,2 %) à un rythme proche de l'activité en 2020. Les mesures annoncées le 25 avril 2019 (baisse de l'impôt sur le revenu et réindexation des pensions de moins de 2000 €/mois) ainsi que les mesures décidées en début de quinquennat (nouveau dégrèvement de la taxe d'habitation) soutiendraient de nouveau le pouvoir d'achat. L'emploi et les salaires, toujours bien orientés, continueraient de soutenir le revenu des ménages.

La consommation accélérerait en 2019 (+1,2 % après +0,9 %), mais serait moins dynamique que le pouvoir d'achat (+2,0 %), les ménages réagissant avec retard à l'accélération exceptionnelle de leur pouvoir d'achat en 2019. En 2020, la consommation des ménages gagnerait progressivement de la vigueur (+1,5 %) : usuellement, la majorité d'une hausse de pouvoir d'achat se traduit dans la consommation à horizon deux ans.

L'investissement des ménages ralentirait

L'investissement des ménages progresserait à un rythme de +0,8 % en 2019 et en 2020, après +2,0 % en 2018. En 2019, l'investissement des ménages en construction continuerait d'être pénalisé par la tendance baissière des mises en chantier des derniers trimestres. En revanche, il serait soutenu par le dynamisme de l'entretien-amélioration et de l'investissement en services, reflétant la hausse récente des transactions immobilières. En 2020, l'investissement en construction se redresserait, soutenu par des fondamentaux économiques favorables : pouvoir d'achat, emploi, taux d'intérêt très bas, tandis que celui en services se normaliserait.

L'investissement des entreprises demeurerait vigoureux

Après avoir été dynamique en 2018 (+4,0 %), l'investissement hors construction des entreprises non financières demeurerait particulièrement résilient en 2019 (+3,5 %) au regard du moindre dynamisme de l'activité. En 2020, l'investissement

hors construction entamerait une normalisation graduelle (+3,1 %) dans un contexte de taux d'intérêt très bas. Le taux d'investissement (investissement rapporté à la valeur ajoutée) des entreprises croîtrait pour atteindre 24,7 % de leur valeur ajoutée en 2020.

Après de fortes créations d'emplois en 2018, l'emploi total serait encore dynamique en 2019 et en 2020.

L'emploi total devrait encore croître fortement en 2019 (+ 250 000 postes en moyenne annuelle), grâce au dynamisme de l'emploi marchand. L'emploi total poursuivrait sa progression en 2020, avec + 180 000 créations nettes de postes.

Après une nette accélération de l'emploi total en 2017, les créations d'emploi sont restées très dynamiques en 2018 (avec +245 000 créations d'emplois en moyenne annuelle) portées par le dynamisme de l'activité. Dans cet élan, les créations d'emplois se poursuivraient en 2019 à un rythme similaire avec la création de 250 000 postes en moyenne annuelle. Les politiques de l'emploi compenseraient le ralentissement de l'activité et permettraient de maintenir ces fortes créations d'emploi en 2019 (en particulier la bascule du CICE, et le Plan d'investissement dans les compétences).

En 2020, l'emploi marchand ralentirait mais les créations d'emploi marchand resteraient soutenues (+ 160 000 postes en moyenne annuelle contre +25 000 en moyenne sur la période 2007-2017), en lien avec la bonne tenue de la croissance et la poursuite des réformes sur le marché du travail.

Après une baisse en 2018 (-15 000 emplois), l'emploi non marchand serait stable en 2019 et 2020. Les réductions, moindres en 2019, des enveloppes de contrats aidés produiraient leurs derniers effets. Le secteur privé non marchand, dynamique ces dernières années, continuerait à créer des emplois.

Après +1,8 % en 2018, tirée par la hausse des cours du pétrole, l'inflation baisserait à +1,2 % en 2019 puis serait stable en 2020.

L'inflation diminuerait en 2019 à +1,2 %, après +1,8 % en 2018, en lien avec une année 2018 marquée par la forte hausse des prix du pétrole. L'inflation sous-jacente progresserait légèrement à

+0,9 % après +0,8 % en 2018. L'inflation des produits alimentaires hors frais augmenterait sous l'effet de la hausse des prix des matières premières agricoles. Les autres composantes de l'inflation sous-jacente demeureraient stables.

L'inflation serait stable en 2020 (+1,2 %), sous l'hypothèse d'un gel du cours du pétrole à son niveau récent²⁰ (53 € le baril). Les mesures nouvelles sur le tabac soutiendraient légèrement plus l'inflation qu'en 2019 mais seraient compensés par les effets de la réforme 100 % santé et l'instauration d'un panier dit à « reste à charge zéro », limitant le prix des produits d'optique médicale. **L'inflation sous-jacente serait également stable à +0,9 %.** Les prix des produits manufacturés rebondiraient légèrement, en lien avec la dépréciation du change en 2019, tandis que l'inflation des services hors partie administrée serait stable, en lien avec la dynamique des salaires par tête.

Cette prévision est soumise à de nombreux aléas, équilibrés à la hausse et à la baisse.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, dans un contexte international où les incertitudes se sont accrues ces derniers mois : évolution des ten-

sions protectionnistes ; risque d'un *Brexit* sans accord ; incertitudes sur l'orientation de la politique monétaire de la Fed et des politiques économiques en zone euro ; ampleur du ralentissement économique en Chine ; renforcement des tensions au Moyen-Orient qui pourrait avoir un impact sur le prix du pétrole ou encore évolution des tensions géopolitiques globales.

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains. Le fort dynamisme de l'investissement des entreprises pourrait se poursuivre de manière plus marquée qu'anticipé et les gains de pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019 pourraient soutenir plus franchement la consommation à l'horizon de la prévision. Les mesures du gouvernement pourraient porter leurs effets plus rapidement qu'anticipé lors de l'élaboration de cette prévision (soutien à l'investissement, réformes concernant le marché du travail...). Les gains de performance à l'exportation observés depuis le début de l'année 2019 pourraient être le signe de la concrétisation des réformes menées et se reproduire en 2020. À l'inverse, une montée des incertitudes au niveau mondial pourrait pénaliser les comportements d'investissement, d'emploi et de consommation de la part des ménages.

Tableau 1: Prévisions économiques 2019-2020
(variations en volume en % sauf indication contraire)

	2018	2019	2020
PIB France*	1,7	1,4	1,3
Demande mondiale adressée à la France	3,8	2,0	2,6
Indice des prix à la consommation en France	1,8	1,2	1,2
PIB Monde*	3,6	3,1	3,3
PIB États-Unis*	2,9	2,4	1,5
PIB Zone euro*	1,9	1,2	1,2
Taux de change USD/EUR	1,18	1,12	1,12
Prix du Brent en USD	71	63	59

* Données corrigées des jours ouvrables

²⁰ Le niveau récent du cours du pétrole constitue la meilleure prévision possible du prix à venir, cf. Trésor-Éco n°198, « Que peut-on dire des prévisions d'inflation des projets de loi de finances ? », DG Trésor, mai 2017. La hausse brutale observée lundi 16 septembre suite aux

attaques contre les installations pétrolières saoudiennes a été partiellement corrigée au cours de la semaine du 16 septembre, et l'épisode ne semble pas de nature à entraîner une modification notable des prévisions d'inflation.

Encadré 1 : Retour sur les prévisions 2019-2020

Par rapport au programme de stabilité d'avril 2019, la prévision de croissance pour 2019 est inchangée à +1,4 % et est revue à la baisse à +1,3 % pour 2020, contre +1,4 % lors du programme de stabilité. Cette révision s'explique pour l'année 2020 par une moindre croissance attendue de la demande mondiale adressée à la France.

En 2019, la forte accélération du revenu disponible brut des ménages ne se matérialiserait pas aussi vite qu'initialement attendu dans la consommation des ménages, qui est par conséquent revue à la baisse pour 2019 (1,2 % contre 1,7 % au programme de stabilité). Les exportations ont été légèrement moins dynamiques qu'attendu dans le programme de stabilité en raison d'une demande mondiale moins forte. Les performances à l'exportation se sont toutefois améliorées en 2019, comme l'attestent les chiffres sur le 1^{er} semestre, ce qui atténue en 2019 l'effet de la révision à la baisse de la demande mondiale. En revanche, l'investissement hors construction des entreprises serait un peu plus dynamique qu'attendu dans le Programme de stabilité, en lien avec la baisse des taux d'intérêt notamment. L'investissement des ménages en 2019 serait également mieux orienté qu'attendu dans le programme de stabilité, porté par la hausse de l'investissement en service.

Pour 2020, les exportations sont révisées à la baisse, dans le sillage de la demande mondiale adressée à la France. L'investissement des ménages est un peu revu à la baisse en raison de la persistance de la tendance baissière des mises en chantier amorcée au début de l'année 2018. En revanche, la consommation des ménages est légèrement revue à la hausse en 2020 (+1,5 % contre +1,4 % dans le programme de stabilité), les gains de pouvoir d'achat de 2019 continuant de se matérialiser dans la consommation alors que de nouvelles mesures de soutien au pouvoir d'achat seront mises en œuvre en 2020. L'investissement serait un peu plus dynamique qu'estimé dans le programme de stabilité, en lien avec la baisse récente des taux d'intérêt. La révision à la hausse de la demande intérieure entraînerait une révision des importations. Au total, la révision à la hausse de la demande intérieure ne compenserait pas la dégradation des exportations.

Par rapport au programme de stabilité, l'inflation est revue à la baisse à +1,2 % en 2019 et en 2020 contre +1,3 % les deux années. Cette révision s'explique par un dynamisme moindre qu'attendu des prix des services, partiellement contrebalancé par une hausse plus nette du prix de l'alimentation en lien avec la dynamique récente. Le déflateur du PIB progresserait de +1,3 % en 2019 dans le PLF contre +1,2 % précédemment dans le Programme de stabilité et est inchangé en 2020 (+1,2 %). La révision à la hausse du déflateur en 2019, malgré une inflation revue à la baisse, s'explique par le fait que les prix à l'importation se sont avérés moins dynamiques qu'attendu sur le début de l'année 2019 sans que les entreprises françaises ne le répercutent sur leurs prix de vente.

Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2020 et de celles du programme de stabilité d'avril 2019

Taux de croissance annuel, en %	PSTAB – Avril 2019		PLF 2020	
	2019	2020	2019	2020
Environnement international				
Demande mondiale de biens adressée à la France	2,7	2,9	2,0	2,6
Taux de change USD/EUR	1,13	1,13	1,12	1,12
Prix du Brent en USD	64	65	63	59
France				
PIB	1,4	1,4	1,4	1,3
Importations	2,4	2,3	2,2	2,5
Dépense de consommation des ménages	1,7	1,4	1,2	1,5
FBCF totale	2,1	1,4	2,9	2,0
<i>dont entreprises non financières</i>	2,8	2,5	3,3	2,7
Exportations	2,4	2,7	2,3	2,5
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en pts de PIB)	0,0	0,1	0,0	0,0
Contribution des stocks à la croissance (en pts de PIB)	-0,1	0,0	-0,2	0,0
IPC total	1,3	1,3	1,2	1,2

Sources : Programme de stabilité 2019-2022, prévisions RESF 2020.

Encadré 2 : Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions

La Direction générale du Trésor élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. Elle travaille notamment avec la Direction du Budget, responsable de la politique budgétaire de l'État et de l'élaboration des lois de finances, et avec la Direction de la Sécurité sociale, qui assure le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle s'appuie sur les informations produites par d'autres administrations, en particulier par la Direction générale des Finances publiques et la Direction générale des Douanes et droits indirects pour les remontées comptables infra-annuelles. Ces prévisions ont été soumises à l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Organisme indépendant, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, le HCFP est notamment chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances, et sur la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP rend un avis sur l'ensemble de ces éléments. Cet avis est joint au projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale et est rendu public par le HCFP lors de ce dépôt selon les termes de la loi organique. Le Conseil constitutionnel a confirmé que les avis rendus par le HCFP feraient partie des éléments pris en compte pour apprécier la sincérité des textes sur lesquels il se prononce.

Dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2020 publié le 27 septembre, le HCFP a jugé « atteignable » la prévision macro-économique pour 2019, et « plausible » celle pour 2020.

Encadré 3 : Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du Consensus des économistes

La prévision du projet de loi de finances est identique en 2020 à celle de la Commission européenne et très proche de celle des dernières prévisions des autres organisations internationales.

La prévision de croissance du gouvernement pour 2019, qui s'établit à +1,4 %, est proche de celle de la Commission européenne publiée début juillet (cf. tableau 3), de l'estimation de l'OCDE, comme de celle du FMI, affichée dans le Rapport Article IV France paru le 22 juillet, qui tablent toutes sur une croissance à +1,3 %.

Le projet de loi de finances table pour 2020 sur un taux de croissance du PIB, à +1,3 %, corrigé des jours ouvrables, soit un scénario identique à celui de la Commission européenne et proche de celui de l'OCDE qui table sur une croissance à +1,2 %. Le FMI prévoyait, dans sa publication de juillet, une croissance à +1,4 % en 2020, non-corrigée des jours ouvrables, ce qui correspond à une croissance corrigée des jours ouvrables de +1,3 %.

Le scénario macroéconomique retenu par le projet de loi de finances est proche de celui du dernier Consensus des économistes.

Pour 2019, les prévisions du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts de septembre, sont proches, anticipant une progression du PIB de respectivement +1,4 % et de +1,3 % (cf. tableau 4).

En 2020, les prévisions sont respectivement de +1,3 % pour le projet de loi de finances et de +1,2 % pour le Consensus des Economistes, en septembre. Le scénario du projet de loi de finances et le Consensus des Economistes s'accordent sur une croissance française plus résistante que certains partenaires européens au ralentissement mondial.

Dans le scénario pour la France, les perspectives d'évolution de la consommation des ménages et d'investissement des entreprises sont voisines pour 2019. Pour 2020, le projet de loi de finances prévoit une évolution de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises plus dynamique que le Consensus Forecast.

Le Consensus Forecasts du mois de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de +1,2 % en 2019 et de +1,3 % en 2020, soit une évolution identique en 2019 à celle du scénario du projet de loi de finances et proche s'agissant de 2020.

Les hypothèses internationales du projet de loi de finances apparaissent voisines de celles du Consensus. Les prévisions de croissance sont proches pour la zone euro et le Royaume-Uni les deux années. Pour 2020, le scénario du projet de loi de finances est moins allant que le Consensus sur l'ampleur du ralentissement de l'activité aux États-Unis, et inversement pour le Japon.

**Tableau 3 : Prévisions pour la France
projet de loi de finances, OCDE, FMI et Commission européenne**

	PLF pour 2020		OCDE*** - sept. 2019 -		FMI *** - juillet 2019 -		Commission européenne*** - juillet 2019 -	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Taux de croissance annuel (en %)								
PIB	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3
Indice des prix à la consommation harmonisé*	1,3	1,3	n.d.	n.d.	1,3	1,5	1,3	1,4
Solde public (en points de PIB) **	-3,1	-2,2	n.d.	n.d.	-3,2	-2,3	n.d.	n.d.

* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +1,2 % en 2019 et 2020..

** Au sens de Maastricht.

*** OCDE : Interim Outlook, 19 septembre 2019 ; FMI : Rapport Art. IV France, 22 juillet 2019, prévision en données brutes (non corrigées des jours ouvrés) ; Commission européenne : Prévisions intérimaires d'été, 10 juillet 2019.

**Tableau 4 : Comparaison des prévisions
du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts**

	Scénario économique sous-jacent au PLF 2020		Prévisions du Consensus Forecasts - Septembre 2019 -	
	2019	2020	2019	2020
Taux de croissance annuel (en %)				
International – Croissance du PIB				
États-Unis	2,4	1,5	2,3	1,8
Japon	1,2	0,6	1,0	0,2
Royaume-Uni	1,2	1,3	1,2	1,1
Zone euro	1,2	1,2	1,1	1,1
France				
PIB	1,4	1,3	1,3	1,2
Consommation des ménages	1,2	1,5	1,2	1,3
Investissement des entreprises	3,3	2,7	3,2	2,0
Prix à la consommation	1,2	1,2	1,2	1,3

1

Situation économique mondiale

Début 2019, l'activité mondiale ralentit dans un contexte d'incertitudes politiques et commerciales accrues¹.

Après avoir accéléré au 1^{er} trimestre dans la plupart des pays avancés, l'activité a globalement ralenti au 2^e trimestre. En parallèle, les enquêtes de conjoncture se sont dégradées.

En zone euro, la croissance diminuerait significativement sur l'horizon de prévision.

L'activité en zone euro serait toujours pénalisée par un environnement international dégradé et l'érosion de la confiance des agents. La résilience de la consommation soutiendrait toutefois l'activité en 2020. Celle-ci accélérerait timidement en Italie et en Allemagne, après une année 2019 très dégradée. *A contrario*, elle resterait solide en Espagne mais poursuivrait son ralentissement progressif.

L'activité resterait soutenue aux États-Unis et au Japon en 2019 mais ralentirait en 2020, tandis que la croissance britannique resterait modérée.

Aux États-Unis, le stimulus budgétaire permettrait de maintenir l'activité en 2019 mais s'arrêterait en 2020, tandis que les mesures protectionnistes, dont il est fait l'hypothèse qu'elles se stabilisent à leur niveau d'août 2019, continueraient de peser sur l'activité. Au Royaume-Uni, la croissance resterait modérée en 2019 et 2020 du fait des incertitudes liées au *Brexit* et à ses suites – sous l'hypothèse conventionnelle d'une sortie avec accord au 31 octobre 2019. Au Japon, la croissance, maintenue en 2019 par la vigueur de la demande intérieure malgré des échanges pénalisés par le ralentissement chinois et le retournement du cycle mondial des semi-conducteurs, diminuerait en 2020 en lien avec la hausse de TVA prévue.

Les perspectives des pays émergents se sont dégradées pour 2019, avec des orientations contrastées pour 2020.

Le ralentissement de l'économie chinoise se poursuivrait, amplifié par les tensions commerciales avec les États-Unis et le maintien d'une politique de désendettement structurel. La croissance resterait décevante au Brésil, en Inde et en Russie en 2019, mais se renforcerait en 2020 grâce aux politiques de relance engagées en 2019. En Turquie, la croissance serait négative en 2019 après la crise de change de 2018, mais rebondirait en 2020.

La demande mondiale adressée à la France ralentirait en 2019 puis se redresserait en 2020.

Après une évolution soutenue en 2018 (+4,5 %), le commerce mondial ralentirait fortement en 2019 (+1,8 %) dans un contexte de ralentissement de l'économie mondiale et de protectionnisme accru, puis se redresserait en 2020 (+2,8 %), bénéficiant d'une reprise modeste des échanges chinois et du rebond de la Turquie. La demande mondiale adressée à la France suivrait la même évolution : elle ralentirait en 2019 (à +2,0 % après +3,8 % en 2018) puis se redresserait en 2020 (à +2,6 %).

Les aléas entourant ces prévisions se sont accrus ces derniers mois.

Ils concernent en particulier les enjeux liés au *Brexit* et aux risques associés à un *no-deal*, l'évolution des tensions commerciales, qui se sont exacerbées cet été, l'ampleur du redémarrage de l'industrie européenne, la possibilité d'un ralentissement en Chine plus prononcé, un moindre rebond en Turquie, l'orientation des politiques économiques (Italie, États-Unis) ou encore les tensions géopolitiques au Moyen-Orient (pétrole).

¹ Cf. *Trésor-Éco* n°243 « Perspectives mondiales à l'automne 2019 : ralentissement et incertitudes », *DG Trésor*, septembre 2019. Ce scénario a été construit sous l'hypothèse de travail que le Royaume-Uni sortira fin octobre de l'Union Européenne avec

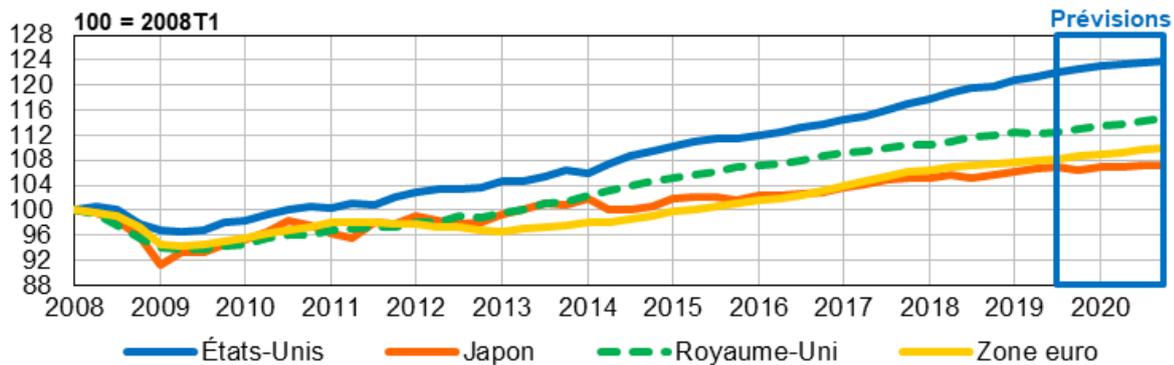
accord, et qu'il n'y aura ni escalade supplémentaire des tensions protectionnistes ni regain de tensions entre le futur gouvernement italien et la Commission européenne.

Tableau 1 : Prévisions de croissance (moyenne annuelle, en %)

	2017	2018	2019	2020
	(non CJO)		(prévisions, CJO)	
CROISSANCE MONDIALE*	3,8	3,6	3,1	3,3
ÉCONOMIES AVANCÉES*	2,5	2,2	1,8	1,5
États-Unis	2,4	2,9	2,4	1,5
Japon	1,9	0,8	1,2	0,6
Royaume-Uni	1,8	1,4	1,2	1,3
Zone euro*	2,6	1,9	1,2	1,2
dont Allemagne	2,2	1,4	0,6	0,9
dont Italie	1,7	0,9	0,0	0,5
dont Espagne	3,0	2,6	2,3	1,9
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	4,8	4,5	4,1	4,6
Chine	6,8	6,6	6,0	5,7

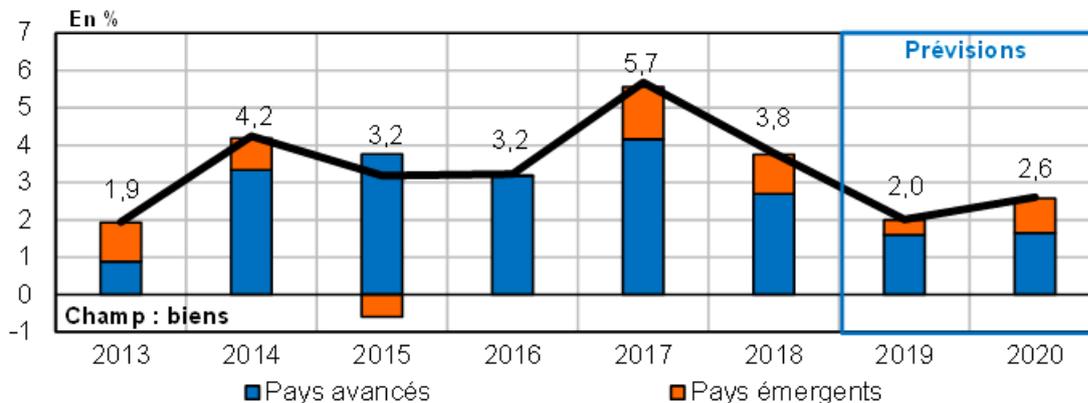
* Les croissances mondiale et par zone économique sont estimées à partir des prévisions de 12 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Brésil, Chine, Inde, Russie, Turquie) complétées par les projections du FMI. L'agrégat zone euro est construit à partir des comptes trimestriels nationaux cjo, des prévisions DG Trésor pour l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne complétées par les prévisions de la Commission européenne pour les autres pays.
Sources : FMI (Perspectives économiques mondiales, juillet 2019), Commission européenne (Prévisions économiques d'été, juillet 2019) prévisions RESF.

Graphique 1 : Évolution du PIB dans les principales économies avancées



Sources : données nationales, prévisions RESF.

Graphique 2 : Demande mondiale adressée à la France (croissance et contributions par zone)



Sources : prévisions RESF.

2

Entreprises

Après avoir atteint en 2013 son point le plus bas depuis la fin des années 1980, à 29,7 % de la valeur ajoutée, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'est redressé, et s'établit à 31,7 % en 2017 puis 31,2 % en 2018. Cette amélioration a été portée par les mesures de baisse du coût du travail (mise en œuvre du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité).

Le taux de marge des SNF augmenterait fortement en 2019, à 32,4 %, avant de revenir en 2020 à 31,6 %. En 2019, la transformation du CICE en baisse de cotisations entraînerait une hausse temporaire substantielle du taux de marge, car les entreprises bénéficieraient en comptabilité nationale en 2019 à la fois du versement du CICE au titre de la masse salariale 2018 et de la baisse de cotisations portant sur la masse salariale 2019. La baisse du taux de CICE de 7 % à 6 % viendrait légèrement modérer cette hausse du taux de marge. En 2020, la productivité et les rémunérations réelles croîtraient de concert. L'effet année pleine du renforcement des allègements de cotisations contribuerait à relever le taux de marge en 2020. Au total, le taux de marge de 2020 serait très proche de celui de 2018, en excluant l'effet comptable net positif de la transformation du CICE en allègements généraux sur le taux de marge. Les allègements de cotisations sont supérieurs au CICE en montant, mais se traduisant par un impôt sur les sociétés plus élevé. Entre 2018 et 2020, les salaires réels (au sens du prix de la valeur ajoutée) croîtraient en ligne avec la productivité moyenne, et ne joueraient donc pas sur le taux de marge.

L'investissement hors construction des entreprises (« investissement » dans la suite de cette fiche) s'est montré particulièrement résilient en 2018 et au premier semestre 2019, durant lequel l'investissement des entreprises a progressé à un rythme rapide. En termes sectoriels, sur les années récentes, l'investissement a été soutenu par le fort dynamisme de l'investissement en services, en particulier dans les secteurs de l'information et de la communication.

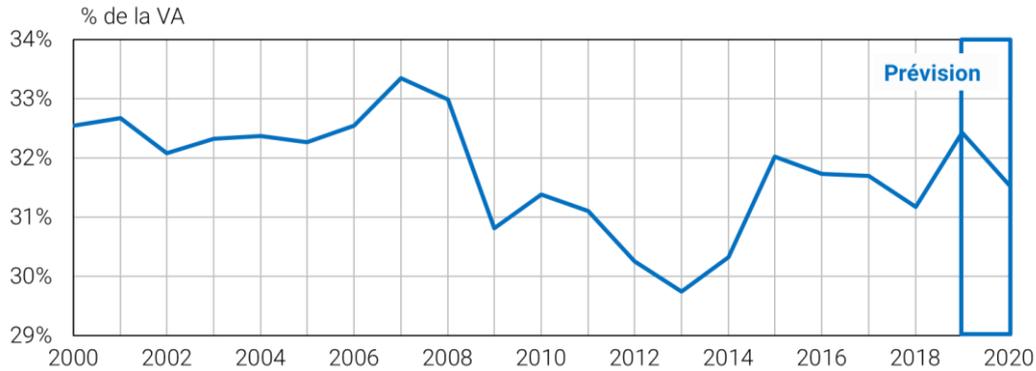
En prévision, l'investissement des entreprises²² resterait dynamique dans le contexte des réformes structurelles de soutien à l'investissement et de taux d'intérêt particulièrement bas. Au second semestre 2019, l'investissement maintiendrait son dynamisme, dans la mesure où les enquêtes conjoncturelles conservent un niveau élevé. Au total en 2019, la croissance de l'investissement devrait s'établir à +3,5 %, après +4,0 % en 2018.

En 2020, l'investissement des entreprises entamerait une normalisation progressive (à +3,1 %) dans le contexte d'une croissance résiliente et de taux d'intérêt très bas. Le taux d'investissement total des sociétés non financières continuerait à croître pour s'établir à 24,7 % de la valeur ajoutée en 2020 (après 24,1 % en 2018 et 24,5 % en 2019).

Le taux d'épargne des SNF enregistrerait également une hausse, dans un environnement de taux d'intérêt bas. Après 22,6 % en 2018, le taux d'épargne des SNF enregistrerait une forte hausse temporaire en 2019 à 23,8 %, en lien avec la transformation du CICE en allègements de cotisations employeur et avec la baisse de la fiscalité sur les entreprises. Le taux d'épargne se stabiliserait ensuite à 22,8 % en 2020, un niveau légèrement supérieur à celui de 2018 du fait de la baisse des taux d'intérêt.

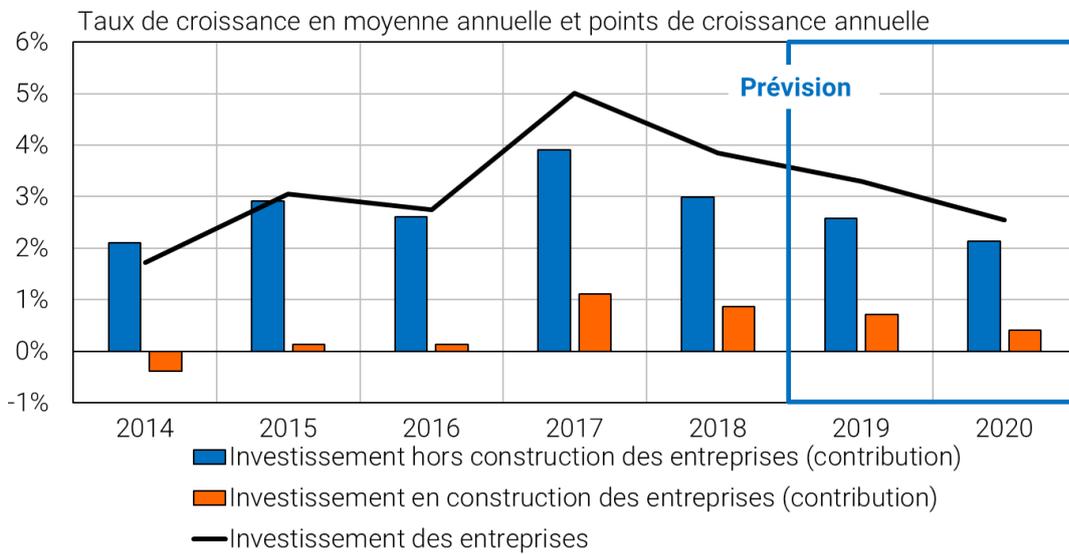
²²Les chiffres relatifs à l'investissement concernent les entreprises non financières (i.e. entrepreneurs individuels compris)

Graphique 1 : Taux de marge des sociétés non financières



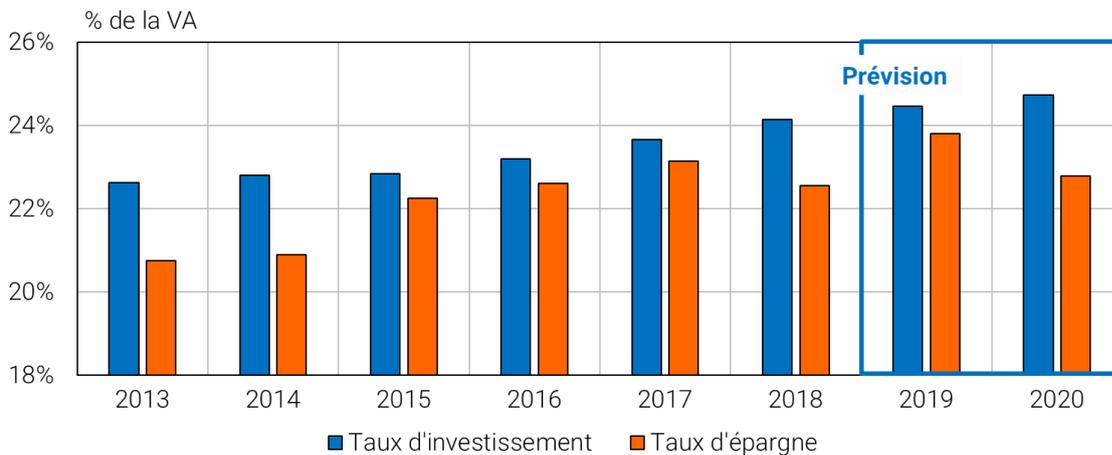
Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Contributions à la croissance de l'investissement des entreprises non financières



Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 3 : Taux d'épargne et taux d'investissement des sociétés non financières



Ménages

Le pouvoir d'achat serait très dynamique.

Le pouvoir d'achat des ménages accélérerait fortement en 2019, à +2,0 %, un rythme de croissance inégalé depuis 2007, et resterait dynamique en 2020, progressant à un rythme proche de l'activité, à +1,2 %.

Les revenus d'activité des ménages seraient en premier lieu portés par un emploi très dynamique, en particulier en 2019, et par des salaires robustes.

En 2019 et 2020, le revenu des ménages bénéficierait en outre des mesures d'allègement fiscal et de revalorisation de certaines prestations ciblées. En 2019, la très nette accélération du pouvoir d'achat s'explique par la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation, l'effet en année pleine des baisses de cotisations et les mesures d'urgence économiques et sociales (annulation de la hausse de 1,7 point de la CSG pour les retraites de moins de 2000 € nets mensuels, désocialisation et défiscalisation des heures supplémentaires, revalorisation de la prime d'activité, mise en place d'une prime exceptionnelle non soumise aux prélèvements obligatoires). En 2020, le pouvoir d'achat bénéficierait des mesures annoncées le 25 avril 2019 (baisse de l'impôt sur le revenu et réindexation des pensions de moins de 2000€/mois, pérennisation de la prime exceptionnelle), en plus de la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation décidé en début de quinquennat.

Les revenus de la propriété ont accéléré en 2018, portés par les revenus distribués des sociétés reçus par les ménages. Ces revenus auraient un rythme de croissance usuel à partir de 2019.

En 2019, les prestations en espèces accéléreraient, en raison principalement de la mesure de revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité. En 2020, elles croîtraient à un rythme plus tendanciel, soutenues par certaines revalorisations ciblées (allocations aux adultes handicapés, minimum vieillesse).

La consommation des ménages gagnerait progressivement en vigueur.

La consommation des ménages accélérerait en 2019 (+1,2 % après +0,9 %), mais resterait en deçà du pouvoir d'achat (+2,0 %) : les ménages réagiraient de manière progressive à la très forte accélération de leur pouvoir d'achat induite par les mesures de soutien au revenu des ménages. En 2020, la consommation des ménages gagnerait de la vigueur (+1,5 %), les gains passés et présents de pouvoir d'achat se matérialisant progressivement dans la consommation.

Au total, le taux d'épargne des ménages augmenterait en 2019 à 14,8 % puis baisserait légèrement en 2020 à 14,6 %.

L'investissement des ménages repart progressivement.

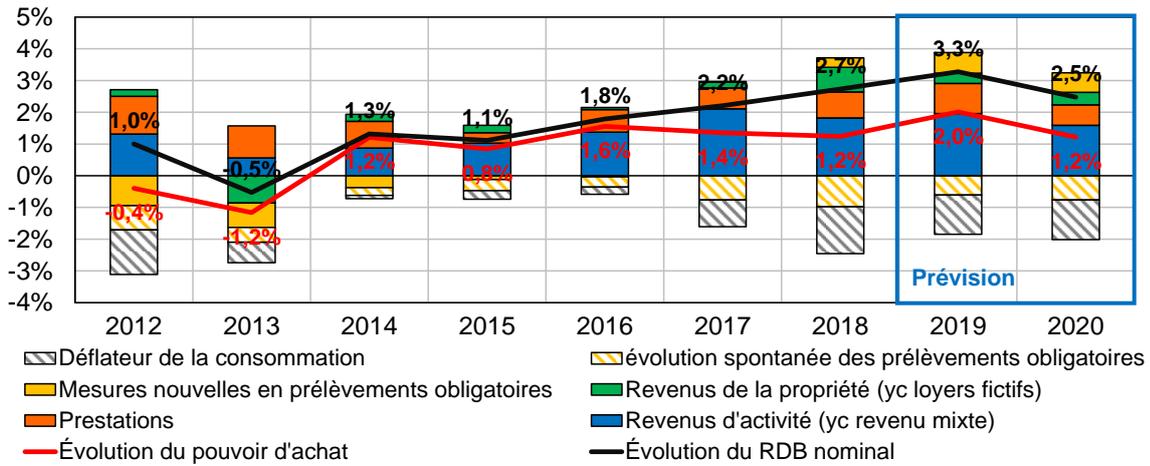
Le ralentissement de l'investissement des ménages observé en 2018 reflète l'évolution de leur investissement en construction d'une part et celui en services de l'autre, essentiellement composé des frais d'agence et des honoraires des notaires liés aux achats immobiliers.

En 2019, la baisse des permis de construire et des mises en chantier observée en 2018 continuerait de peser sur l'investissement en construction, qui ralentirait, mais cet effet serait compensé par le dynamisme des ventes immobilières et de l'entretien-amélioration.

Les mises en chantier se redresseraient progressivement à l'horizon de la prévision. La demande de logements des ménages serait soutenue par la hausse du pouvoir d'achat, de l'emploi et par des taux d'intérêt à des niveaux toujours très bas.

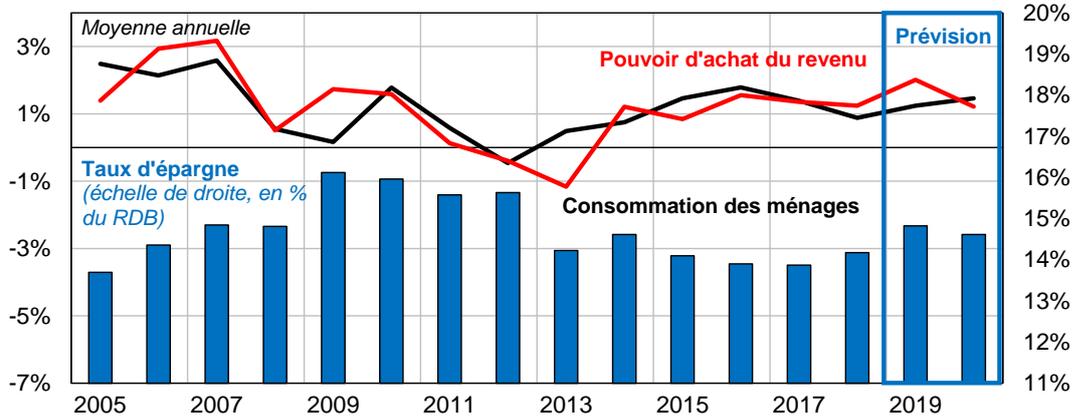
Au total, l'investissement des ménages progresserait à un rythme de +0,8 % en 2019 et en 2020.

Graphique 1 : Contributions à l'évolution du pouvoir d'achat



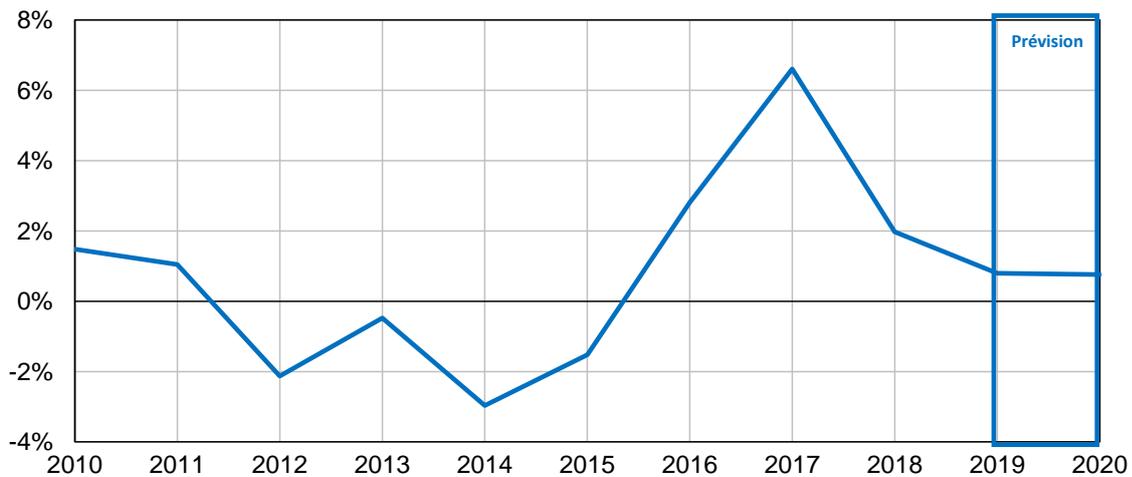
Sources : Insee, Prévisions RESF.

Graphique 2 : Pouvoir d'achat, consommation et taux d'épargne des ménages



Sources : Insee, Prévisions RESF.

Graphique 3 : Investissement des ménages (en volume)



Sources : Insee, Prévisions RESF.

4

Commerce extérieur

L'année 2018 a marqué le retour à une contribution positive du commerce extérieur à la croissance après cinq années où il l'avait pénalisée.

La contribution comptable du commerce extérieur à la croissance a atteint +0,7 pt en 2018, son niveau le plus élevé depuis 2012. Les exportations ont crû de +3,5 %, un rythme proche de l'année 2017 (+4,0 %) malgré l'appréciation de l'euro et le moindre dynamisme de la demande mondiale (+3,8 % en 2018 contre +5,7 % en 2017). Les exportations ont été soutenues par les produits manufacturés (+3,6 %), et notamment par la croissance des grands contrats (aéronautique, paquebots). Les exports agricoles ont aussi nettement rebondi en 2018, après deux années particulièrement défavorables dans l'agriculture. Ainsi, les performances à l'export en biens se sont stabilisées. Les importations ont fortement ralenti, à +1,2 % en 2018 contre +4,1 % en 2017 dans le contexte d'une modération de l'activité et d'un recul des importations de services.

En 2019, les exportations résisteraient bien (+2,3 % après +3,5 % en 2018) au ralentissement de la demande mondiale.

En particulier, les exportations de biens continueraient à croître de façon dynamique (+3,5 % après +3,6 % en 2018). Ces chiffres sont à mettre en regard de la croissance attendue de la demande mondiale adressée à la France (+2,0 % en 2019 après +3,8 % en 2018). L'acquis de croissance des exportations de biens s'établit déjà à +3,0 % à l'issue du 2^e trimestre et d'importantes livraisons du secteur aéronautique sont prévues au 2nd semestre. L'amélioration des performances à l'exportation en 2019 devrait ainsi être nette. Cette amélioration des performances à l'exportation pourrait constituer un signe de la matérialisation des réformes menées. L'amélioration de la compétitivité-coût de la France provient d'une évolution favorable des coûts salariaux par rapport à ses concurrents et d'un euro plus faible.

Les importations accélèreraient à +2,2 % en 2019 (après +1,2 % en 2018).

L'accélération des importations serait soutenue par une forte progression des dépenses touristiques à l'étranger des résidents français (+7,7 %) et des importations de produits manufacturés (+3,4 %). Ce dynamisme

des importations de biens manufacturés serait le reflet de l'accélération de la demande intérieure, portée par le dynamisme de l'investissement des entreprises ainsi que l'accélération progressive de la consommation des ménages.

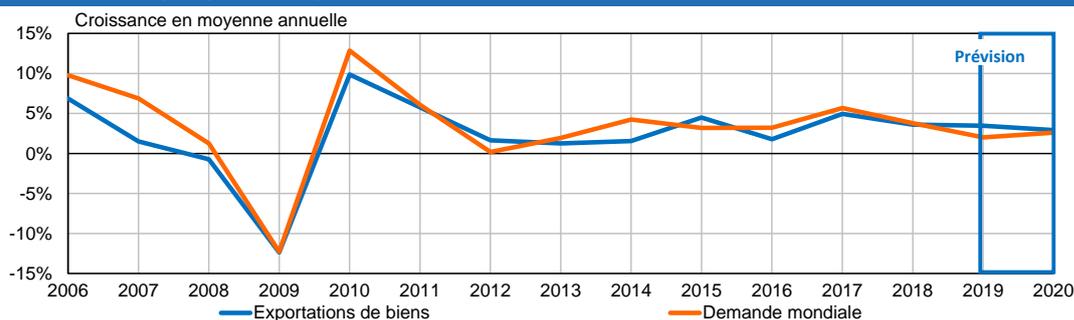
En 2020, les exportations accélèreraient légèrement à +2,5 %.

Les exportations en biens continueraient à progresser à un rythme soutenu, dans un contexte de reprise de la demande mondiale adressée à la France (+2,6 % contre +2,0 % en 2019). Les exportations continueraient de bénéficier de la dépréciation du change en 2019. Elles bénéficieraient de l'évolution, toujours favorable, du coût du travail relativement aux concurrents de la France. Les performances à l'exportation sur le champ des biens seraient ainsi en légère hausse en 2020 après la très nette hausse de 2019.

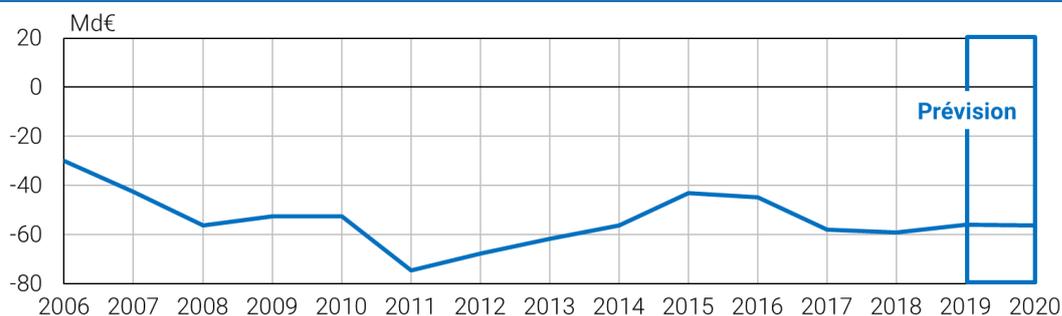
Les importations croitraient au même rythme que les exportations à +2,5 %. Les importations continueraient à être soutenues par l'investissement des entreprises, qui resterait dynamique, et par l'accélération de la consommation des ménages. Au total, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait neutre en 2019 et 2020.

Le déficit commercial s'améliorerait en 2019 après une dégradation en 2018 principalement liée à l'évolution des prix du pétrole.

Au sens des Douanes (données FAB-FAB), le solde commercial s'est établi à -59 Md€ en 2018. En 2019, le solde commercial s'améliorerait, du fait de la faiblesse des prix importés, au-delà de la légère baisse des prix du pétrole, et des bonnes performances à l'exportation. Le solde commercial progresserait ainsi à -56 Md€ en 2019. Hors énergie et matériel militaire, le solde commercial s'améliorerait également en 2019. En juillet 2019, sur les 12 derniers mois il s'établit à 27,7 Md€ au sens des douanes, soit 5 Md€ de moins que son niveau de l'an dernier à la même période (32,9 Md€). En 2020, le solde commercial se stabiliserait à son niveau de 2019, sous l'hypothèse d'un gel des prix du pétrole. La balance courante s'améliorerait en 2019 et serait stable en 2020, grâce à l'amélioration du solde commercial.

Graphique 1 : Exportations et demande mondiale adressée à la France

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Évolution du solde commercial au sens des douanes

Sources : Douanes (données FAB-FAB), prévisions RESF.

Tableau 1 : Principaux éléments du compte des transactions courantes de la balance des paiements (soldes, Md€ courants)

	2017	2018	2019	2020
Biens et services (a)	-25,0	-25,4	-21,4	-20,9
Biens - marchandises	-59,3	-60,4	-57,3	-57,7
Dont données douanières	-58,0	-59,1	-56,0	-56,3
Biens – négoce international	14,1	11,2	11,2	11,2
Services	20,2	23,8	24,7	25,6
Revenus primaires (b)	52,3	58,0	55,8	57,2
Rémunérations des salariés	20,5	20,5	21,2	21,8
Revenus des investissements	27,7	31,7	29,4	30,5
Autres revenus primaires	4,1	5,8	5,1	5,0
Revenus secondaires (c)	-43,7	-47,7	-49,2	-50,6
Transactions courantes (a+b+c)	-16,4	-15,1	-14,9	-14,2
Transactions courantes en % du PIB	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB) *	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6

* Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques

Sources : Banque de France, Douanes, prévision RESF.

5

Perspectives de l'emploi

En 2019, l'emploi total augmenterait à un rythme encore très dynamique (+250 000 créations nettes).

Après une année 2018 marquée par une forte augmentation de l'emploi salarié des secteurs principalement marchands (ci-après « emploi marchand ») (+ 245 000 postes en moyenne annuelle), celui-ci augmenterait à un rythme encore très soutenu en 2019, où près de 230 000 postes pourraient être créés. Cette prévision repose notamment sur les fortes créations d'emplois observées au premier semestre 2019 (+140 000 postes sur le 1^{er} semestre 2019, après +100 000 au 2^e semestre 2018), même si le rythme des créations d'emploi serait un peu moins soutenu au 2nd semestre 2019. Le dynamisme du marché du travail résulterait en partie du soutien des politiques d'emploi, en hausse par rapport à l'année 2018 (transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations employeurs et montée en charge du Plan d'investissement dans les compétences).

Selon la dernière estimation de l'emploi de l'Insee, ce dynamisme se retrouve dans la plupart des secteurs marchands.

Les créations d'emploi restent principalement portées par le secteur tertiaire (+100 000 postes au 1^{er} semestre 2019, hors intérim). L'emploi intérimaire renoue avec la croissance après des destructions en 2018 (-15 000 postes au 2^e semestre 2018 contre +10 000 au 1^{er} semestre 2019).

Les créations d'emplois sont dynamiques dans la construction, (+25 000 postes sur le 1^{er} semestre 2019), avec des créations légèrement plus importantes qu'au deuxième semestre 2018.

Dans l'industrie, les créations d'emploi au 1^{er} semestre 2019 se maintiennent au rythme soutenu du deuxième semestre 2018 (+10 000 emplois au premier semestre 2019 et au deuxième semestre 2018).

Enfin, dans le secteur non marchand, l'emploi serait stable en 2019, après - 15 000 destructions d'emplois en 2018. Les réductions, moindres en 2019, des enveloppes de contrats aidés produiraient leurs derniers effets. Le secteur privé non marchand, dynamique ces dernières années, continuerait à créer des emplois.

Au total en 2019, l'emploi progresserait toujours fortement (+250 000 emplois en moyenne annuelle).

En 2020, les créations d'emplois marchands se poursuivraient toujours, à un rythme plus en ligne avec la croissance de l'activité.

Le secteur marchand devrait créer environ 160 000 emplois en moyenne annuelle en 2020. Les politiques de l'emploi dynamiseraient l'emploi marchand, à travers notamment la montée en charge du renforcement des allègements généraux, le Plan d'investissement dans les compétences, mais aussi la réforme de l'assurance chômage. Les premiers effets de cette dernière, qui vise à inciter à des reprises d'emploi durables du côté des salariés comme des employeurs, se manifesteraient dès 2020 (cf. encadré 13 – perspectives des finances publiques).

Dans le secteur non marchand, l'emploi serait stable en moyenne annuelle en 2020

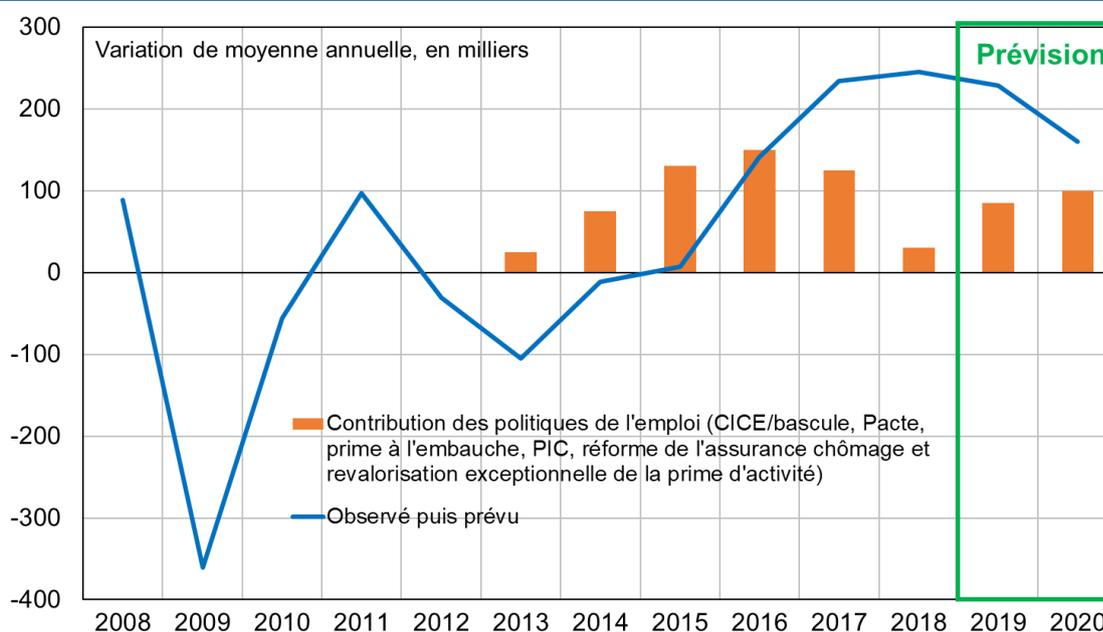
Au total, l'emploi progresserait de 180 000 postes sur l'année 2020, essentiellement porté par les créations d'emploi salarié marchand.

Tableau 1 : Prévisions d'emploi 2019-2020 (en variation de moyenne annuelle, en milliers)

	2017	2018	2019	2020
Emploi salarié agricole	5	5	5	5
Emploi salarié marchand	235	245	230	160
Emploi salarié non marchand	30	-15	0	0
Total Salariés	265	230	235	165
Non-salariés	10	15	10	10
Emploi total	280	245	250	180

Sources : Estel (Insee), prévisions DG Trésor pour le RESF. Champ France entière. Les données d'emploi étant présentées en arrondi, la somme des lignes d'une colonne peut ne pas coïncider avec le total indiqué.

Graphique 1 : Évolution de l'emploi salarié marchand (en moyenne annuelle, en milliers)



Sources : Estel (Insee), prévisions DG Trésor pour le RESF.

Note : la contribution des politiques de l'emploi additionne les emplois « directs » créés par les dispositifs, ainsi que les emplois « indirects » créés par le regain d'activité causé par les dispositifs.

Perspectives d'inflation et de salaires

Après +1,0 % en 2017, l'inflation a nettement augmenté en 2018 à +1,8 %.

Cette accélération des prix en 2018 s'explique principalement par la contribution de l'énergie, qui est passée à +0,8 pt d'inflation en 2018 après +0,5 pt en 2017, à la suite de la forte hausse du cours du pétrole. L'inflation sous-jacente brute¹ a augmenté à +0,8 % en 2018 après +0,4 % en 2017, en lien avec l'accélération des prix alimentaires hors frais (+1,3 % après +0,6 %) tirés par les prix des matières premières alimentaires, la moindre baisse des prix des produits manufacturés (-0,2 % après -0,6 %) et la hausse de l'inflation des services.

L'inflation s'élèverait à +1,2 % en 2019.

Les prix de l'énergie contribueraient moins à l'inflation en 2019 qu'en 2018. Après avoir nettement augmenté en 2018, le cours du pétrole baisserait légèrement en moyenne annuelle en 2019. Les tarifs administrés ralentiraient en 2019 du fait de mesures de santé publique sur le tabac plus étalées sur l'année, qui représenteraient une hausse de +0,2 pt d'IPC en moyenne annuelle (contre +0,3 pt en 2018) et d'une stabilité des prix du gaz (contribution proche de 0 en 2019, après +0,1 pt d'IPC en 2018) en lien avec les cours des matières premières gazières.

En 2019, l'inflation sous-jacente augmenterait légèrement à +0,9 % après +0,8 % en 2018. Celle-ci serait en effet tirée par l'accélération des prix de l'alimentaire hors frais, dans le sillage des cours des matières premières alimentaires (+4,2 % sur un an en juin 2019 après une année 2018 peu dynamique). Les prix des produits manufacturés baisseraient plus qu'en 2018 malgré la dépréciation du change. Les autres composantes de l'inflation sous-jacente progressent sensiblement au même rythme qu'en 2018.

L'inflation serait stable en 2020 à +1,2 %.

Les prix administrés contribueraient un peu plus à l'inflation qu'en 2019 : +0,3 pt après +0,2 pt en 2019. Les mesures nouvelles de santé publique sur le tabac soutiendraient légèrement plus l'inflation qu'en 2019. Les prix des produits de santé diminueraient en revanche, en lien avec la réforme 100 % santé et l'instauration d'un panier dit à « reste à charge zéro », incitant la filière à limiter les prix de vente des produits d'optique médicale.

L'inflation sous-jacente serait stable à +0,9 % en 2020. En effet, l'inflation des services hors partie administrée serait stable, en lien avec la dynamique du salaire par tête dans les branches marchandes, tandis que la dépréciation récente du change participerait à rehausser légèrement l'inflation des produits manufacturés. Les facteurs modérant la progression des prix depuis quelques années (baisse du coût du travail, accroissement de la concurrence, etc.) continuent de contribuer à une progression modérée des prix actuellement.

Les salaires nominaux accéléreraient en 2019 (+1,8 % après +1,7 % en 2018) puis connaîtraient une progression stable en 2020 (+1,8 %).

En 2019, le SMPT réel (salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles, déflaté par l'IPC) accélérerait à +0,6 % (après -0,2 % en 2018), soit un rythme supérieur à la productivité du travail (+0,0 % après +0,3 % en 2018). Cette croissance du salaire réel provient notamment de la prime exceptionnelle et des mesures de la loi PACTE qui favorisent le partage de la valeur ajoutée des entreprises en faveur des salariés, dans un contexte d'amélioration de la situation financière des entreprises qui bénéficieraient de la transformation du CICE en allègements de cotisations. En 2020, le SMPT réel progresserait au même rythme qu'en 2019, bénéficiant d'une hausse de la productivité.

¹ L'inflation sous-jacente brute est calculée hors produits volatils et tarifs administrés ; elle n'est pas corrigée des mesures fiscales.

Tableau 1 : Évolution de l'indice des prix à la consommation par grands postes

Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2019 (en %)	2018	2019	2020	Moyenne 2008-2018 (en %)
TOTAL	100,0	1,8	1,2	1,2	1,2
TOTAL HORS TABAC	98,1	1,6	1,0	1,0	1,1
Alimentation	16,2	1,9	2,6	2,3	1,4
Produits manufacturés	25,6	-0,2	-0,5	-0,5	-0,2
Énergie	8,0	9,7	1,7	1,7	3,1
Services	48,3	1,2	1,1	1,3	1,5
TABAC	1,9	14,2	10,6	12,7	4,8
SOUS-JACENT (indice brut)	60,5	0,8	0,9	0,9	1,0

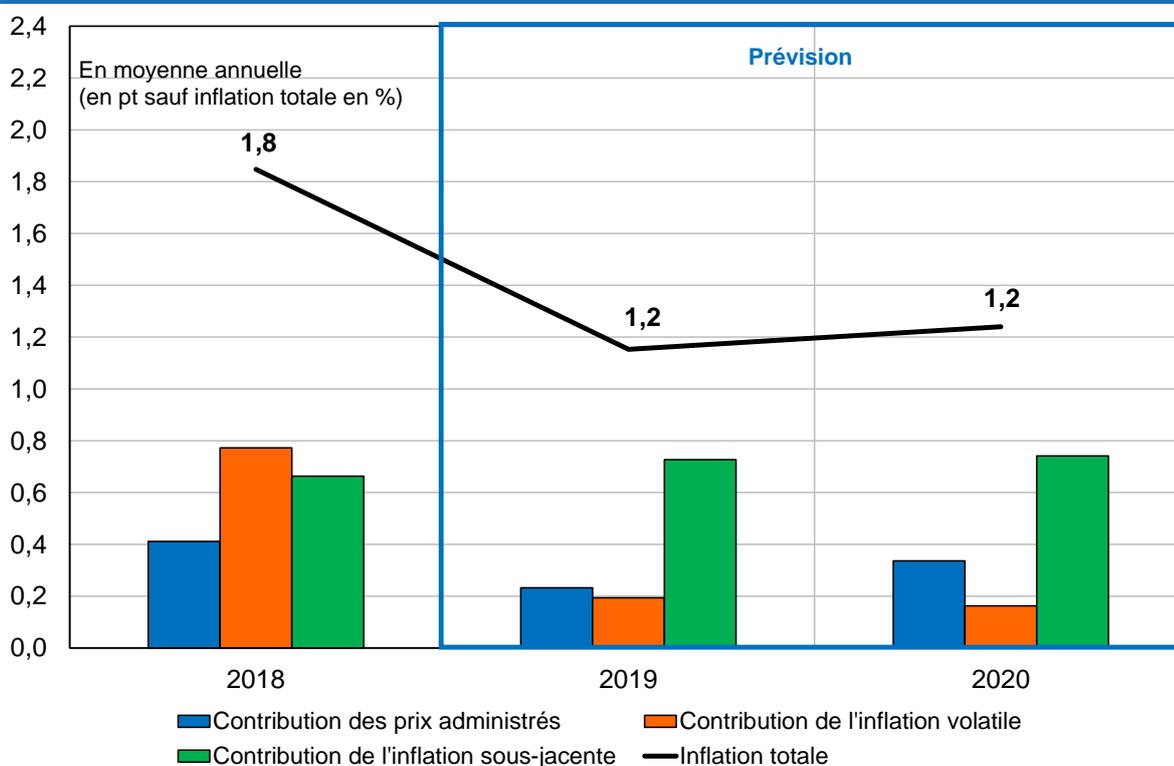
Sources : Insee, prévisions RESF.

Tableau 2 : Évolution des salaires dans les branches marchandes non agricoles

	2018	2019	2020
Salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles (BMNA) (i)	1,7	1,8	1,8
Indice des prix à la consommation (ii)	1,8	1,2	1,2
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les branches BMNA (iii)=(i)-(ii)	-0,2	0,6	0,6

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Inflation totale et inflation sous-jacente



Sources : Insee, prévisions RESF.

7

Croissance potentielle et scénario de moyen-terme

Les projections de moyen terme de finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance à +1,3 % en 2021 puis +1,4 % en 2022 et 2023. Cette projection s'appuie sur une croissance potentielle qui s'établirait à +1,3 % en 2021, puis à +1,35 % en 2022 et 2023.

Sur la période, environ la moitié de la croissance potentielle s'expliquerait par l'accumulation des facteurs de production (capital pour 0,4/0,5 pt par an, et travail pour 0,1/0,2 pt par an), l'autre moitié (0,6/0,7 pt par an) résultant des évolutions de la productivité, en ralentissement par rapport à la période d'avant-crise. Ce ralentissement de tendance peut s'expliquer par des facteurs communs à l'ensemble des économies avancées, comme le ralentissement tendanciel des effets du progrès technique observé au niveau mondial depuis 1970. D'autres explications peuvent être avancées : le FMI¹ montre que les fortes récessions (telles que celle enregistrée en 2008-2009) sont historiquement associées à des ralentissements de productivité, car elles s'accompagnent d'une mauvaise allocation du capital entre entreprises, d'un ralentissement de l'investissement des entreprises (notamment en R&D et dans les projets les plus innovants, ce qui peut dégrader la qualité du capital et donc la productivité globale des facteurs), ou encore d'une hausse des incertitudes. Le ralentissement de l'intégration commerciale mondiale et le contrecoup de l'ouverture de la Chine sont également susceptibles d'avoir contribué au ralentissement de la productivité.

La croissance potentielle augmenterait légèrement à l'horizon 2022 et 2023 grâce aux effets positifs des mesures mises en place depuis le début du quinquennat, notamment pour simplifier le code du travail, baisser le coin socio-fiscal (basculer des cotisations salariales sur la contribution sociale généralisée), soutenir l'investissement productif (mise

en place du prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune pour renforcer les incitations à investir dans les entreprises, abaissement de l'impôt sur les sociétés) et l'innovation, réformer l'indemnisation du chômage, la formation professionnelle et l'apprentissage. Les mesures du projet de loi PACTE s'inscrivent dans cette dynamique. Les évaluations externes confirment que les réformes menées sont de nature à soutenir la croissance potentielle. L'OCDE évalue ainsi à 3,2 % sur l'activité à horizon 10 ans l'impact des réformes entreprises par le Gouvernement.

Le scénario de croissance potentielle du gouvernement est médian parmi ceux des organisations internationales. Celui de la Commission européenne anticipe une trajectoire entre +1,3 % en 2020 et +0,9 % en 2023, alors que le FMI prévoit +1,5 % de 2020 à 2023. En 2020, le scénario du gouvernement rejoint celui de l'OCDE, à +1,3 %.

L'écart de production retenu pour 2018 (-0,1 %) est un peu inférieur aux estimations de la Commission Européenne (+0,4 %) et du FMI (+0,2 %), et un peu supérieur à celle de l'OCDE (-0,3 %).

Le scénario de moyen-terme est celui d'une croissance proche de son rythme potentiel.

L'écart de production se refermerait en 2019. L'activité croîtrait ensuite à un rythme proche de son potentiel. À horizon 2023, l'écart de production resterait ainsi quasiment nul.

Enfin, l'inflation se redresserait progressivement sous l'hypothèse que la BCE est crédible dans l'ancrage des anticipations d'inflation vers sa cible de moyen terme. Pour la France, l'inflation convergerait vers +1,75 % en 2023.

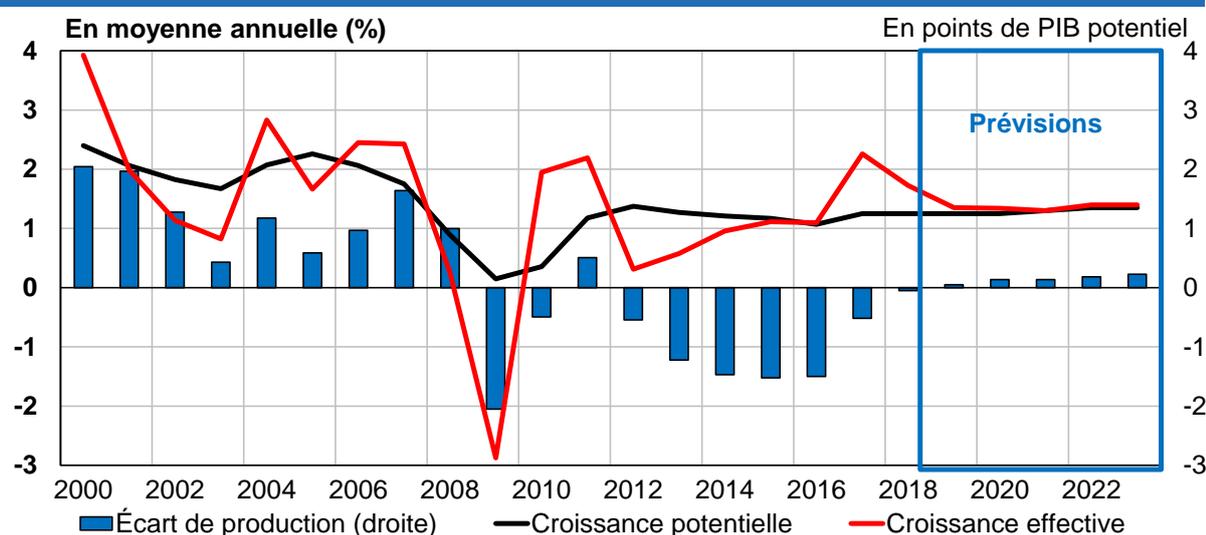
¹ « Gone with the Headwinds : Global productivity », IMF staff Discussion note N° 17/04, 2017.

Encadré 1 : Croissance potentielle et écart de production

La production potentielle correspond à la trajectoire d'activité durablement soutenable sans tensions dans l'économie, et plus précisément sans accélération ni décélération des prix.

La croissance potentielle est déterminée à partir du potentiel des facteurs de production (travail et capital) et de la productivité globale de ces facteurs (PGF), qui reflète, à travail et capital donnés, les gains liés au progrès technique, à l'organisation du travail, et à la réorganisation entre les secteurs d'activité. La quantité de facteur travail, qui correspond au volume total d'heures travaillées potentielles (i.e. hors fluctuations conjoncturelles), dépend de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées par tête. Elle bénéficie d'une démographie bien plus favorable en France que dans de nombreux autres pays.

L'écart entre le niveau effectif de production et le niveau potentiel est appelé « écart de production ». Celui-ci indique la position de l'économie dans le cycle.

Graphique 1 : Croissance effective, croissance potentielle et écart de production

Sources : Insee, estimations RESF.

Tableau 1 : Principaux indicateurs du scénario économique 2018-2023

(Croissance en %)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB (volume)	1,7	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
Déflateur du PIB	0,8	1,3	1,2	1,4	1,5	1,6
IPC (hors tabac)	1,6	1,0	1,0	1,3	1,6	1,75
Masse salariale (branches marchandes non agricoles, valeur)	3,4	3,3	2,8	3,0	3,3	3,4
PIB potentiel (volume)	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35	1,35
Écart de production (% du PIB potentiel)	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2

Sources : Insee, prévisions RESF.

Aléas et scénarios alternatifs

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.

Quel impact des mesures protectionnistes américaines sur l'activité mondiale ?

La guerre commerciale sino-américaine s'est traduite par une réduction significative et rapide des échanges bilatéraux de biens surtaxés dès la mise en place des mesures. À ce stade, les tensions entre les États-Unis et la Chine n'ont pas conduit à une redirection significative de leur demande vers d'autres pays. À l'échelle mondiale, les premiers effets sont significatifs mais l'activité mondiale demeure moins pénalisée que les échanges grâce à la résilience des services, moins exposés au commerce. Une nouvelle escalade dans les tensions protectionnistes pourrait entraîner une nouvelle dégradation de l'environnement extérieur. À l'inverse, un accord avec levée progressive des droits de douane dissiperait les inquiétudes et jouerait favorablement sur l'évolution du commerce mondial.

Quels risques associés au Moyen-Orient ?

Les tensions au Moyen-Orient demeurent fortes et entretiennent la volatilité des prix du pétrole. Elles peuvent jouer à la hausse sur le cours du pétrole, mais les capacités de production restent élevées au regard de la dynamique de la demande mondiale.

Quels aléas politiques en Europe ?

Les modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, qui détermineront l'ampleur des effets du *Brexit*, constituent un aléa important. Il reste lié à l'éventualité d'un *no deal* fin octobre, mais aussi, dans le scénario d'une sortie avec accord, aux négociations sur la relation future. La réaction des marchés et le *policy-mix* adopté seront clé. Par ailleurs, la situation politique et budgétaire en Italie demeure source d'aléas.

Quels aléas pour les économies émergentes ?

Les déséquilibres en Chine et un échec des négociations commerciales avec les États-Unis pourraient amplifier le freinage de l'économie. À l'inverse, la croissance bénéficierait d'un soutien budgétaire et monétaire plus important de la part des autorités chinoises. Par ailleurs, les marchés financiers émergents demeurent sensibles aux développements concernant, d'un côté, les tensions commerciales et, de l'autre, la politique monétaire américaine. Les incertitudes politiques et géopolitiques sont également un aléa important.

Quelles incertitudes sur les risques financiers ?

Les incertitudes sur les marchés financiers concernent en premier lieu l'orientation de la politique monétaire américaine. Elles demeurent fortes comme en atteste le décalage entre les anticipations de marché et celles de la Fed, dans un contexte de valorisation élevée des actions et de courbe des taux américaine inversée. Un renforcement des tensions politiques et commerciales, ou une révision des anticipations des acteurs pourrait entraîner des corrections sur les marchés.

Quelles incertitudes pèsent sur les ménages et les entreprises ?

Côté ménages, le principal aléa à la hausse concerne le rythme auquel ils vont consommer les gains passés et à venir de pouvoir d'achat, après l'augmentation d'épargne observée au 1^{er} semestre. Ces gains pourraient en effet se matérialiser plus rapidement qu'anticipé par un surcroît de consommation sur le second semestre 2019 et l'année 2020.

Côté entreprises, l'investissement pourrait se normaliser plus rapidement que prévu. À l'inverse, les entreprises pourraient conserver un rythme élevé d'investissement, grâce à la matérialisation plus rapide des effets positifs des mesures du gouvernement et à l'environnement de taux d'intérêt bas. Les exportations ont bien résisté au ralentissement mondial en 2019. Des gains de performance à l'exportation pourraient se reproduire en 2020 à l'instar de ce qui est attendu pour 2019.

Les tableaux ci-dessous permettent de quantifier les effets des aléas relatifs à l'environnement international sur l'activité économique et les finances publiques.

Tableau 1 : Impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France (*)

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+ 1	n+ 2
PIB	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
Capacité de financement publique (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.

Tableau 2 : Impact sur l'économie 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
PIB	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
Capacité de financement publique (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 3 : Impact sur l'économie française d'une hausse de 10 \$ du prix du pétrole (*)

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+ 1	n+ 2
PIB	-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
Capacité de financement publique (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 4 : Impact sur l'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme (*)

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+ 1	n+ 2
PIB	-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
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,0	-0,2	-0,1

(*) Hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux directeurs 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 directeurs handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation.

Les variantes des tableaux 1 à 4 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017.

Encadré 1 : Comment utiliser les variantes pour la prévision ?

Les variantes présentées dans les tableaux 1 à 4 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) « 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, Document de Travail de la DG Trésor (2017).

(b) « La maquette de prévision Opale₂₀₁₇ », par Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin, Document de Travail de la DG Trésor (2017).

**Perspectives
des finances publiques**

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Vue d'ensemble

Dès son arrivée, le Gouvernement a obtenu des résultats tangibles en matière de redressement de ses comptes, à commencer par la sortie de la procédure pour déficit excessif en 2018. Cette stratégie, qui repose sur la baisse des dépenses publiques pour financer les baisses d'impôts et résorber les déficits, se poursuivra tout au long du quinquennat. Les réponses apportées par le Gouvernement à l'urgence écologique, économique et sociale en décembre 2018 puis en avril 2019, à l'issue du Grand débat national, continuent de s'inscrire pleinement dans cette stratégie.

La prévision de déficit public pour 2019 s'établit à 3,1 % du PIB, principalement sous l'effet de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements pérennes de cotisations sociales. En effet, sans le double-coût ponctuel et temporaire de cette bascule, le déficit serait inférieur de 0,8 point de PIB.

Comme en 2018, année de baisse historique (-0,3 % de baisse de la dépense en volume, baisse inédite dans notre histoire budgétaire récente), les dépenses publiques continueraient à se réduire en proportion du PIB (-0,6 point par rapport à 2018, à 53,8 % du PIB après retraitement des dépenses afférentes à France Compétences²⁴). Cette baisse témoigne de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense publique, qui devrait connaître une croissance de 0,7 % en volume et 1,7 % en valeur²⁵, après respectivement -0,3 % et +1,4 % en 2018. La contractualisation avec les collectivités locales permettrait une poursuite de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (1,2 % sur le champ de la contractualisation). En sens inverse, leurs dépenses d'investissement augmenteraient en

lien avec le cycle électoral (+8,1 % au sens de la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales hors Société du Grand Paris), tandis que la dépense totale des administrations publiques locales augmenterait de +3,2 % en valeur. Les administrations de sécurité sociale verraient leurs dépenses croître de +2,2 % en valeur, grâce à la revalorisation maîtrisée des principales prestations à +0,3 %, compensant le resaut de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie à 2,5 % en 2019 (contre 2,2 % exécuté en 2018) pour financer la stratégie de transformation du système de santé. Quant aux administrations publiques centrales, ces dernières devraient afficher une forte modération de leurs dépenses (+0,1 % en valeur hors transferts)²⁶, notamment du fait de l'abaissement de la norme de dépenses pilotables de 1,5 Md€ par rapport au montant inscrit en LFI 2019 – comme annoncé par le Gouvernement en décembre 2018 – ainsi que d'une réduction de la charge d'intérêts versée par l'État d'environ 4 Md€ par rapport à 2018.

En recettes, les prélèvements obligatoires poursuivraient leur décade pour s'établir à 43,8 % du PIB²⁷ contre 45,0 % en 2018), en raison de l'effet des mesures nouvelles, et notamment de la bascule du CICE en allègements de cotisations. Hors cet effet, les baisses de prélèvements atteindraient près de 9 Md€ en 2019, à la faveur des mesures fiscales destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages prises fin 2018 (exonération de cotisations sociales et défiscalisation des heures supplémentaires, annulation de la hausse de la CSG pour les retraités touchant des pensions inférieures à 2000 €), et à la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation. Les entreprises bénéficieront quant à elles de la poursuite de la baisse du

²⁴ Les ratios et indicateurs relatifs à la dépense publique et aux prélèvements obligatoires sont exprimés dans cette section hors effet de la mesure de périmètre France Compétences (soit 4,6 Md€ de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires en 2019 et 1,5 Md€ en 2020 en incrément). Y compris France Compétences, le ratio de dépenses publiques baisserait de -0,4 point à 54,0 % du PIB.

²⁵ Respectivement 1,1 % et 2,1 % y compris France Compétences.

²⁶ 1,2 % y compris France Compétences.

²⁷ 44,0 % y compris France Compétences.

taux de l'IS. Par ailleurs, l'élasticité spontanée des prélèvements obligatoires devrait être unitaire en 2019.

En 2019, la croissance serait proche mais légèrement supérieure à son rythme potentiel, conduisant à une légère amélioration conjoncturelle du solde public. L'ajustement structurel serait de +0,1 point de PIB porté intégralement par un effort en dépense de +0,3 point (une fois neutralisé l'impact de la création de France Compétences). Cette maîtrise des dépenses permettrait de réduire les prélèvements obligatoires : les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, hors bascule du CICE, pèseraient sur l'ajustement à hauteur de -0,2 point²⁸.

En 2020, le déficit reviendrait très largement en dessous du seuil des 3 %, à 2,2 % du PIB et diminuerait de plus de 20 Md€. La stratégie du Gouvernement de maîtrise de la dépense publique (cf. Encadré 4) permettra de poursuivre la baisse des prélèvements obligatoires, hors le contrecoup de la transformation du CICE en baisses de cotisations pérennes.

La dépense publique serait contenue pour la troisième année consécutive en dessous de 1 % en volume (0,7 % en volume, 1,7 % en valeur)²⁹, réduisant le taux de dépense publique en proportion du PIB à 53,4 %³⁰. Cette progression contenue reposerait notamment sur une évolution maîtrisée des dépenses sociales au sens large (une croissance de l'Ondam limitée à 2,3 %, une évolution maîtrisée des prestations sociales, une revalorisation différenciée des pensions de base, et les effets attendus de la réforme de l'Unedic, présentée par le Gouvernement le 18 juin 2019). La dépense des collectivités locales serait quant à elle marquée par un investissement en ralentissement sensible, conformément au profil attendu en année d'élections municipales. Les dépenses des administrations publiques centrales seraient quant à elles marquées par une nouvelle baisse de la charge d'intérêts (2 Md€ par rapport à 2019), et par une progression de 6,6 Md€ de la norme pilotable par rapport à la

prévision d'exécution pour 2019, permettant de financer les priorités du Gouvernement.

La poursuite de la maîtrise des dépenses publiques permettra de financer les baisses massives de prélèvements obligatoires, conformément aux annonces du Président de la République à l'issue du Grand débat national. Le taux de prélèvements obligatoires remonterait à 44,0 % du PIB en 2020³¹ en raison, là encore, du contrecoup du double compte de la bascule en allègements généraux en 2019. Hors cet effet, les prélèvements obligatoires baisseraient de près de 10 Md€ de plus en 2020 (hors France Compétences), grâce aux baisses d'impôts en faveur des ménages (nouvelle tranche de suppression de la taxe d'habitation et baisse de l'impôt sur le revenu de 5 Md€) et à la poursuite de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés. Afin de financer une partie du coût des mesures annoncées à l'issue du Grand débat national, ces baisses seraient en partie limitées par la suppression progressive de la niche fiscale anti-écologique sur le gazole non routier (GNR) ainsi que par le plafonnement du bénéfice de la déduction forfaitaire spécifique (DFS). Hors ces mesures nouvelles, les prélèvements obligatoires évolueraient spontanément comme l'activité.

Malgré la réponse d'ampleur apportée par le Gouvernement à l'urgence écologique, économique et sociale, l'effort structurel demeurerait positif (+0,1 point), porté comme en 2019 exclusivement par un effort en dépense de +0,4 point une fois neutralisé l'impact de la création de France Compétences. À l'inverse, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pèseraient sur l'effort structurel à hauteur de -0,3 point³². Cependant, cet effort serait légèrement pénalisé par la composante non discrétionnaire des recettes (-0,1 point), résultant en un ajustement structurel nul³³. Enfin, la croissance pour 2020 (+1,3 % du PIB) serait légèrement supérieure à son rythme potentiel (1,25 %), si bien que la variation conjoncturelle du solde public serait très légèrement positive.

²⁸ Cette mesure est retraitée de la création de France compétences et inclut une clé de crédit d'impôt à hauteur de +0,1 point de PIB, matérialisant le fait que le CICE coûte moins en effet solde qu'en effet PO en 2019, en lien avec le passage de 7 à 6 % de son taux sur les salaires 2018. Hors clé, les mesures nouvelles de prélèvements obligatoires pèseraient sur l'effort structurel à hauteur de -0,3 point.

²⁹ 0,8 point en volume et 1,8 % en valeur y compris France Compétences.

³⁰ 53,6 % y compris France Compétences.

³¹ 44,3 % y compris France Compétences.

³² Cette mesure est retraitée de la création de France compétences et inclut une clé de crédit d'impôt à hauteur de +0,3 point de PIB, s'expliquant par un décalage entre la quasi-disparition des créances de CICE en comptabilité nationale à partir de 2020 et une diminution plus progressive des décaissements effectifs.

³³ Effet causé par la baisse des recettes hors prélèvements obligatoires par rapport au PIB, mouvement corrélé aux faibles rendements actuels sur les actifs financiers, à un faible dynamisme des ventes des administrations publiques notamment dans le secteur local, ainsi qu'au contrecoup de facteurs ayant exceptionnellement enrayé cette baisse en 2019, notamment dans le champ des amendes de concurrence et des contentieux.

Tableau 1 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2018	2019	2020
État	-3,0	-3,5	-4,0*
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,1	0,9*
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0,2
Administrations de sécurité sociale	0,5	0,5	0,7
Solde public	-2,5	-3,1	-2,2

* Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération le solde de l'État serait de -3,0 % du PIB et le solde des ODAC serait de -0,1 % du PIB.

Tableau 2 : Solde structurel

En % ou point du PIB potentiel (sauf * : en % de PIB)	2018	2019	2020
Solde public*	-2,5	-3,1	-2,2
dont solde conjoncturel*	0,0	0,0	0,1
dont solde structurel	-2,3	-2,2	-2,2
dont mesures ponctuelles et temporaires	-0,2	-0,9	-0,1
Variation du solde structurel	0,1	0,1	0,0
dont effort structurel	0,1	0,1	0,1
mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	-0,2	-0,1**	-0,5**
effort en dépense	0,3	0,1**	0,3**
clé en CI	0,0	0,1	0,3
dont composante non discrétionnaire	0,0	0,0	-0,1

** En neutralisant en 2019 et 2020 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, les efforts en dépense seraient respectivement de **+0,3 point** et **+0,4 point** en 2019 et 2020. L'effort en recettes, incluant les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et la clé de CI, serait de **-0,2 point** en 2019 et de **-0,3 point** en 2020.

Tableau 3 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2018	2019	2020
Dette publique totale	98,4	98,8	98,7
Dette publique hors soutien à la zone euro	95,6	96,1	96,1
Dépense publique hors crédits d'impôt	54,4	54,0	53,6
Progression en volume (%)	-0,3	1,1	0,8
Progression en valeur (%)	1,4	2,1	1,8
Prélèvements obligatoires	45,0	44,0	44,3
Pour mémoire : chiffres hors France Compétences*			
Dépense publique hors crédits d'impôt	54,4	53,8	53,4
Progression en volume (%)	-0,3	0,7	0,7
Progression en valeur (%)	1,4	1,7	1,7
Prélèvements obligatoires**	45,0	43,8	44,0

* Chiffres en neutralisant en 2019 et 2020 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.

** 44,7% en 2019 et 44,3% en 2020 hors France Compétences et hors bascule CICE / baisse de cotisations.

Encadré 1 : Mise en œuvre des mesures du gouvernement décidées à l'issue du Grand débat national

Faisant suite au Grand débat national organisé entre janvier et mars 2019 et afin de répondre aux attentes de justice fiscale et sociale, le Président de la République a annoncé le 25 avril 2019 une série de mesures d'une ampleur inédite visant à encourager le travail et à accompagner les plus vulnérables :

- La première mesure vise à répondre au besoin de justice fiscale de celles et ceux qui travaillent en baissant l'impôt sur le revenu (IR) de la classe moyenne de 5 Md€ et ce dès le 1^{er} janvier 2020 grâce au prélèvement à la source. Au total, près de 17 millions de foyers fiscaux, situés dans les deux premières tranches d'imposition, bénéficieront d'une baisse d'impôt de 300 € environ en moyenne par an. Les 12 millions de foyers situés dans la première tranche (taux marginal de 14%) sont ceux qui bénéficieront le plus de la réforme avec un gain moyen de 350 € par foyer ; les 5 millions de foyers situés dans la deuxième tranche (taux marginal de 30%) en bénéficieront également avec un gain plafonné à 125 € par part, 180 € en moins en moyenne par foyer. Enfin, la mesure sera neutre pour les autres contribuables, i.e. ceux situés dans les tranches à 41 % et à 45 %.
- Dans le but de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et de renforcer la participation des salariés aux résultats de l'entreprise, le Président de la République a souhaité reconduire en 2020 le dispositif de prime exceptionnelle issu de la loi n°2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales. Cette prime est exonérée de cotisations sociales, de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu, dans la limite de 1 000 €. Afin de favoriser l'épargne salariale, l'exonération sociale et fiscale sera conditionnée à l'existence ou la mise en place par l'entreprise d'un accord d'intéressement avant le 30 juin 2020. Cette condition permet d'assurer dans la durée que les salariés bénéficieront d'une prime d'intéressement chaque année, lorsque les résultats de l'entreprise le permettront. Afin de faciliter la conclusion de ces accords, ceux-ci pourront à titre exceptionnel couvrir une durée inférieure à trois ans.
- Enfin, pour soutenir le pouvoir d'achat des personnes les plus vulnérables, le Président de la République a annoncé que les pensions inférieures à 2000 euros seraient revalorisées à hauteur de l'inflation. Cette mesure conforte le choix fait par le Gouvernement, en 2020, de revaloriser de manière différenciée les prestations sociales avec une priorité donnée à celles qui bénéficient aux personnes les plus fragiles : les petites pensions et les minima sociaux – et notamment le RSA – ne seront pas concernés par la revalorisation maîtrisée de 0,3 % et demeureront revalorisés sur l'inflation en 2020. Cet effort ciblé sur les petites retraites représente un gain de pouvoir d'achat de 1 Md€ pour les retraités.

Afin de contribuer au financement de ces mesures, dont le coût total s'élève à 6 Md€, intervenues postérieurement à la transmission du Programme de stabilité, le Gouvernement a présenté dès le Débat d'orientation des finances publiques des pistes de financement qui se traduisent par des mesures concrètes dans les textes financiers présentés au Parlement. A cet effet, la trajectoire de baisse du taux d'IS pour les plus grandes entreprises a été revue, et des dépenses fiscales et sociales ont été limitées – déduction forfaitaire spécifique et niche sur le gazole non routier – pour un total de 1 ½ Md€ en 2020. Par ailleurs, au-delà de la hausse maîtrisée des dépenses des ministères, des économies ont été constatées sur l'évolution du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne (1 Md€ d'économies en plus de celles réalisées en 2019) ainsi que sur la charge de la dette (2 Md€ en plus de celles enregistrées en 2019 par rapport à ce qui était prévu au Programme de stabilité).

Retour sur 2018 et éléments d'exécution à mi-année

Retour sur 2018

Vue d'ensemble de l'exécution

En 2018, le déficit public s'établissait à 59,5 Md€, soit 2,5 % du produit intérieur brut (PIB), de nouveau en recul après 2,8 % en 2017 (contre 3,4 % envisagé par la Cour des Comptes en juillet 2017) et 3,5 % en 2016. Le solde s'est amélioré de 4,1 Md€ par rapport à l'année 2017, dont le déficit était déjà inférieur de 16 Md€ à celui constaté en 2016. Au total, l'amélioration du solde public s'est établie à près de 20 Md€ par rapport à l'année 2016. A noter, le déficit public de l'année 2018 a été mis à jour début septembre, mais est resté inchangé par rapport aux données publiées en mai dernier³⁴.

L'amélioration du solde en 2018 s'explique par une augmentation contenue de la dépense, progressant de +1,4 % en valeur, hors crédits d'impôts, après +2,4 % en 2017. En volume, la dépense s'est inscrite en recul, pour la première fois depuis plusieurs décennies, à -0,3 %. Par ailleurs, une diminution du taux de prélèvements obligatoires a été

possible en 2018, à 45,0 % après 45,2 % en 2017, à la faveur des premières mesures de baisse mises en œuvre en début de quinquennat.

L'ajustement structurel s'est élevé à 0,1 point de PIB en 2018, principalement porté par un effort en dépense de 0,3 point. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont quant à elles pesé négativement, à hauteur de -0,2 point de PIB. La légère diminution des recettes hors prélèvements obligatoires en part du PIB, de l'ordre de 0,1 point, a été compensée par une progression spontanée des recettes fiscales légèrement supérieure à l'unité sous l'effet du dynamisme de l'activité. Avec une croissance en volume de 1,7 %, supérieure à la croissance potentielle, la composante conjoncturelle du solde public a permis une amélioration de 0,3 point du solde par rapport à 2017, tandis que les mesures ponctuelles et temporaires l'ont dégradé de -0,2 point.

Trajectoire des dépenses publiques en 2018

En 2018, la progression des dépenses est restée contenue (+1,4 % en valeur, hors crédits d'impôt), après + 2,4 % en 2017. La bonne exécution de la dépense de l'État, le faible dynamisme des dépenses sociales et une dépense locale contenue malgré un investissement dynamique ont permis une diminution de la part des dépenses dans le PIB de 55,0 % en 2017 à 54,4 % (hors crédits d'impôt).

La croissance des dépenses de l'État hors crédits d'impôts s'est élevée à 0,2 % en valeur (soit une diminution de 1,4 % en volume) après une hausse de 3,1 % en 2017 (2,1 % en volume), du fait d'une maîtrise des rémunérations ainsi que des transformations réalisées dans les politiques du travail et du logement comme de la bonne tenue en gestion des normes de dépense de l'État. Ce 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).

Les dépenses des ODAC ont diminué de 3,3 % par rapport à 2017, principalement sous l'effet de la suppression du Fonds de solidarité chômage (FSCCH), pour 2,5 Md€, qui intègre le périmètre de l'État à compter de 2018. A périmètre constant, les dépenses des ODAC diminuent légèrement (-0,2 %), en raison notamment du contrecoup des provisionnements importants du Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) en 2017.

La dépense locale a été dynamique (+2,4 % en valeur, après +2,2 % en 2017) en raison de l'évolution de l'investissement des administrations publiques locales (hors SGP) qui est resté soutenu en 2018 (+ 8,1 % après + 4,4 % en 2017 au sens de la formation brute de capital fixe), conformément au cycle électoral. Elle est cependant restée contenue grâce à la réussite de

³⁴ Source : Insee, septembre 2019 : <https://insee.fr/fr/statistiques/4131399?sommaire=4131436>

la contractualisation avec les collectivités locales. En effet, les dépenses de fonctionnement ont cru en moyenne de 0,7 % une fois retraitées des dépenses afférentes au Plan d'investissement dans les compétences et de l'écêtement des dépenses d'allocations individuelles de solidarité au-delà de 2 %.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale hors crédits d'impôts ont légèrement ralenti en 2018 (+ 1,8 % en valeur, 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), et hors crédits d'impôts, les dépenses ont légèrement accéléré (+ 1,8 % après + 1,7 %), sous l'effet d'une accélération des prestations (+ 2,1 % après + 1,8 %), en partie contrebalancée par un ralentissement des dépenses de masse salariale après les mesures indiciaires de 2017, et d'un Ondam finalement exécuté à +2,2 %, permettant ainsi le redéploiement de 300 M€ en faveur des hôpitaux.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2018

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 45,0 % du PIB, en baisse de 0,2 point par rapport à 2017. Cette baisse est due aux mesures nouvelles, notamment la première tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation, l'élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile (transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt), la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), et la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI). Côté entreprises, la montée en charge du CICE³⁵ et la baisse du taux d'IS se sont poursuivies.

Hors mesures nouvelles, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires s'est établie à +2,9 %, supérieure à celle du PIB (+2,5 % en valeur), correspondant à une élasticité spontanée des prélèvements obligatoires au PIB de 1,1. Les recettes

les plus dynamiques ont été celles d'IR et d'IS qui ont crû spontanément plus vite que l'activité, du fait d'un environnement macroéconomique toujours favorable, évoluant encore au-dessus de la croissance potentielle grâce aux réformes entreprises par le Gouvernement pour libérer l'activité.

Hors prélèvements obligatoires, les autres recettes auraient également diminué en proportion du PIB. Le ratio de recettes hors prélèvements obligatoires est ainsi passé de 7,3 % du PIB en 2017 à 7,2 % en 2018. Ce mouvement de baisse est observé depuis une dizaine d'années, en lien avec de multiples facteurs, notamment la baisse des rendements des actifs, principalement obligataires, ou le ralentissement des ventes marchandes des administrations, en particulier dans le secteur local.

Éléments d'exécution 2019 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2019

La présentation qui suit reflète les informations disponibles à ce stade de l'année.

La loi de finances pour 2019 s'inscrit dans la démarche de sincérisation des comptes initiée par le Gouvernement à son arrivée. Les risques et aléas inhérents à la gestion budgétaire ont ainsi fait l'objet d'une attention particulière : le taux de mise en

réserve des crédits a été reconduit à un niveau exceptionnellement bas (3%) afin de responsabiliser au mieux les gestionnaires publics. Le Gouvernement a ainsi reconduit pour la deuxième année consécutive la provision pour les apurements communautaires (200 M€) et a augmenté la provision

³⁵ Restitutions au titre de la créance acquise en 2014 et hausse de taux passé de 6 % à 7 % sur les salaires éligibles en 2017. S'y ajoute la création du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires.

pour les opérations extérieures et les missions intérieures du ministère de la Défense de 650 M€ à 850 M€.

La contrepartie est une responsabilisation accrue sur la gestion des dépenses et le respect des plafonds votés, dans une logique d'auto assurance ministérielle renforcée. Ces deux orientations, déterminées dès la conception de la gestion, contribuent au respect de l'objectif de dépenses de l'Etat. La réserve initiale de précaution, qui a fait l'objet d'un exercice de sincérisation en début de gestion, est par ailleurs intégralement préservée au premier semestre.

En 2019, la charge d'intérêts sur la dette de l'Etat devrait s'élever à 31,4 Md€ en comptabilité nationale, après 35,2 Md€ en 2018. Cette prévision intègre les émissions réalisées depuis le début de l'année et l'actualisation des prévisions de taux et d'inflation, sous l'hypothèse d'une baisse des taux d'intérêt à 10 ans par rapport aux niveaux de début d'année, et qui atteindraient 0,20 % en fin d'année, et d'une inflation au sens de l'IPCHT³⁶ prévue à 1,0 % en moyenne annuelle. Cette hypothèse demeure prudente compte tenu de l'environnement actuel de taux.

Sur le champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC), les budgets initiaux et rectificatifs des opérateurs reçus à ce stade ne remettent pas en cause les prévisions d'évolution de la dépense.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2019

Pour l'année en cours, la prévision de prélèvements obligatoires s'appuie sur l'analyse des recouvrements sur les premiers mois de l'année et des déterminants macroéconomiques de leurs assiettes.

L'évaluation s'appuie notamment sur les éléments suivants :

- Les recettes de cotisations sociales, de CSG et des autres prélèvements sociaux représentent environ la moitié des prélèvements obligatoires.

³⁶ Les OATi sont indexées sur l'indice des prix à la consommation hors tabac en France, et les OAT€i sont indexées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé hors tabac en zone euro.

³⁷ Une fois pris en compte les mesures de périmètre comme la recentralisation des dépenses de RSA à Mayotte et en Guyane,

S'agissant des administrations publiques locales (APUL), les dernières remontées comptables d'exécution sont compatibles avec le respect, pour la deuxième année consécutive, de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2 % dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022³⁷. Cette évolution reflète les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réalisés par les collectivités territoriales et notamment par les plus grandes collectivités concernées par la contractualisation avec l'Etat.

Par ailleurs, les dernières données d'exécution semblent, sous réserve des incertitudes persistant à ce stade de l'année, confirmer le dynamisme des dépenses d'investissement local, sous l'effet du cycle électoral communal, qui traditionnellement conduit à des investissements importants en début d'année, puis à un ralentissement à mesure que l'on se rapproche des élections.

Concernant les administrations de sécurité sociale (ASSO), les dépenses placées dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient de 2,5 %. D'après l'avis du comité d'alerte rendu fin mai, sur la base des premières données exécutées, cet objectif devrait pouvoir être respecté pour la 11^{ème} année consécutive, d'autant plus que 601 M€ de crédits ont été mis en réserve pour parer tout risque éventuel de dynamisme plus fort qu'escompté des dépenses de soins de ville.

Ils ont pour principaux déterminants i) la masse salariale hors prime exceptionnelle, dont la prévision de croissance s'établit à 3,0 %³⁸ sur le champ des branches marchandes non-agricoles en raison de la bonne tenue de l'emploi (chiffre conforté par la publication de la masse salariale Acoss pour le deuxième trimestre, avec un acquis de croissance à +2,4 %), et, dans

ainsi que les autres retraitements prévus dans le cadre des contrats (PIC / écrêtement AIS), la dépense de fonctionnement est attendue en hausse de 1,5 % en 2019, rythme très proche de celui observé sur les données d'exécution à fin août 2019, comparées à la même période de l'année précédente.

³⁸ +3,3 % de progression de la masse salariale sur ce champ y compris prime exonérée versée fin 2018 et début 2019.

une moindre mesure, *ii*) les revenus de remplacement, et *iii*) les revenus de capital, notamment constitués de dividendes.

- La prévision de recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en comptabilité nationale serait soutenue en 2019 par la progression des investissements (+4,7 %), des consommations intermédiaires (+2,8 %) et, dans une moindre mesure, de la consommation des ménages (+2,5 %). Les remontées mensuelles sont en ligne avec ces déterminants.
- La prévision d'impôt sur les sociétés (IS) serait portée par un bénéfice fiscal en hausse de 13,7 % en 2019, avec un effet favorable sur son assiette en lien avec le nouvel allègement de cotisations sociales employeur remplaçant le CICE.
- La prévision d'impôt sur le revenu (IR) s'appuie principalement sur les remontées comptables du premier semestre sur le champ du prélèvement à la source, complétées par les deux premières émissions (couvrant environ 95 % des foyers) de l'impôt au titre des revenus 2018. Les dynamismes de la masse salariale 2018 et des dividendes de fin d'année 2018 contribuent à

soutenir la croissance spontanée de l'IR. Grâce au prélèvement à la source, l'amélioration du taux de recouvrement en année courante (de 95 % en 2018) serait supérieure à celle qui était initialement anticipée (98,5 % contre 97,0 %). Concrètement, ce taux de recouvrement de l'impôt, qui devait être atteint en 2020 le sera dès 2019. En sens inverse, les recettes budgétaires d'IR seraient en léger repli par rapport au niveau de 2018, notamment en raison du décalage comptable lié au recouvrement sur 11 mois et non sur 12 du prélèvement à la source en 2019. Par ailleurs, les recettes d'IR seraient diminuées de la montée en charge du PFU et de la défiscalisation des heures supplémentaires.

- Les prévisions d'impôts directs locaux pour 2019 se fondent principalement sur les remontées concernant l'évolution des bases et des taux de fiscalité votés. La prévision de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en croissance de 7 % par rapport à 2018, est conforme aux remontées comptables enregistrées à l'été et avec les signaux actuels du marché de l'immobilier, avec un niveau historique des transactions et une poursuite de la hausse des prix.

Perspective et stratégie pluriannuelle

Le PLF 2020 permet au Gouvernement de maintenir son objectif de redressement des comptes publics. L'objectif de moyen terme (OMT) poursuivi est un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel, comme défini dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 (LPFP) et conformément aux dispositions organiques introduites à la suite de la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). La trajectoire pluriannuelle conserve les grands objectifs du Gouvernement sur la durée du quinquennat : une nette baisse du déficit public et du taux de dépenses publiques (de près de 3 points), ainsi qu'une réduction du taux de prélèvements obligatoires de plus d'un point de PIB, et une baisse du ratio de dette publique à partir de 2020, inédite depuis plus de 10 ans. La progression vers l'OMT est plus progressive qu'envisagé initialement en raison de l'intégration à la trajectoire des mesures d'urgence économiques et sociales et

des mesures issues du Grand Débat National annoncées le 25 avril, ainsi que d'une adaptation du rythme de la consolidation rendu nécessaire par un contexte macro-économique international moins porteur.

La trajectoire pluriannuelle sous-jacente au PLF 2020 traduit la volonté résolue de réduire significativement le déficit public. Après -2,8 % du PIB en 2017 et -2,5 % en 2018, le solde public s'établirait à -3,1 % en 2019 puis -2,2 % en 2020 : le déficit nominal ne dépasserait ainsi la barre des 3 % que de façon temporaire, en raison de la bascule du CICE, qui occasionne un double coût de 0,8 point de PIB pour les comptes publics. Le déficit se réduirait ensuite pour atteindre -1,5 % du PIB en 2022. Après une stabilisation en 2018, et un ressaut en 2019 lié au double coût du CICE, la dette commencerait à refluer progressivement à partir de 2020, passant de 98,8% en 2019 à 98,7 % du PIB en 2020, puis 97,7 % à l'horizon 2022.

L'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi sur toute la durée du quinquennat. Cette maîtrise de la dépense publique se traduirait par un effort en dépense de 0,4 point de PIB potentiel par an en moyenne entre 2019 et 2022. Le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôt diminuerait ainsi de près de trois points sur l'ensemble du quinquennat.

La baisse des dépenses publiques permettra de financer une baisse de plus d'un point de PIB des prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022, en faveur des ménages et des entreprises. Ainsi, les prélèvements sur les ménages connaîtront une baisse historique d'environ 27 Md€ et ceux pesant sur les entreprises d'environ 13 Md€. Depuis 2017, le Gouvernement a fait le choix de diminuer massivement les prélèvements obligatoires pour récompenser le travail, donner du pouvoir d'achat aux Français, libérer les énergies, et favoriser l'investissement productif et la croissance. La suppression intégrale de la taxe d'habitation sur la résidence principale d'ici 2023 permettra de redonner du pouvoir d'achat aux ménages. La défiscalisation et l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, témoignant de la volonté du Gouvernement de s'assurer que le travail paye, vont dans le même sens, tout comme la baisse de 5 Md€ de l'impôt sur le revenu annoncée en avril dernier et mise en œuvre dans le PLF 2020. De fait, l'acte 2 de la politique économique, budgétaire et fiscale du Gouvernement confirme et amplifie ce mouvement. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations pérenne pour les entreprises leur redonnera des marges de manœuvre pour investir et se développer, en améliorant la transpa-

rence du coût du travail. La prolongation de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33 ⅓ % à 25 % à horizon 2022 s'inscrit également dans cet objectif. Afin de renforcer la justice fiscale, la taxe sur certains services numériques a été instaurée. Au total, le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 45,2 % en 2017 à 44,1 % en 2022 et 43,9 % en neutralisant l'effet de la création de France Compétences.

Ainsi, la trajectoire de finances publiques continuerait de s'améliorer en termes structurels, avec un ajustement de 0,1 pt de PIB en 2019, et nul en 2020. L'effort en dépense, de 0,3 point de PIB à champ constant (une fois l'effet de la création de France Compétences neutralisé) en 2019 et de 0,4 point en 2020, permettrait en effet de poursuivre la baisse significative de fiscalité, tout en continuant à améliorer le solde structurel.

Au-delà de 2020, l'objectif retenu est un ajustement structurel de 0,3 point par an de 2021 à 2023. La croissance effective serait proche de la croissance potentielle, l'écart de production proche de l'équilibre, et le solde conjoncturel stabilisé entre 2019 et 2022.

Conformément à la loi de programmation des finances publiques, les surcoûts temporaires, en 2019, de la bascule du CICE, du Crédit d'impôt apprentissage et du Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires puis, en 2020, du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), ainsi que le coût des contentieux fiscaux de série sont classés en mesures ponctuelles et temporaires. Ces mesures affecteraient le solde nominal de -0,9 point de PIB en 2019, puis de -0,1 point en 2020 avant de s'estomper à partir de 2021.

Tableau 4 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques							
En points de PIB sauf mention contraire	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Solde public	-2,8	-2,5	-3,1	-2,2	-1,8	-1,5	-1,1
dont État	-2,9	-3,0	-3,5	-4,0**			
dont ODAC	-0,2	-0,1	-0,1	0,9**			
dont APUL	0,1	0,1	0,1	0,2			
dont ASSO	0,2	0,5	0,5	0,7			
Solde conjoncturel	-0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires *	-0,1	-0,2	-0,9	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel *	-2,4	-2,3	-2,2	-2,2	-1,8	-1,5	-1,2
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3
Données hors France Compétences (FC)							
Dépense publique hors CI	55,0	54,4	53,8	53,4	52,9	52,3	51,9
Évolution en volume (%)	1,4	-0,3	0,7	0,7	0,5	0,2	0,4
Prélèvements obligatoires (PO), nets des CI	45,2	45,0	43,8	44,0	44,0	43,9	43,9
PO nets des CI, hors FC et hors bascule CICE	45,2	45,0	44,7	44,3	44,2	44,0	43,9
Données y compris France Compétences							
Dépense publique hors CI**	55,0	54,4	54,0	53,6	53,2	52,6	52,1
Évolution en valeur (%)**	2,4	1,4	2,1	1,8	1,8	1,8	2,1
Évolution en volume (%)**	1,4	-0,3	1,1	0,8	0,5	0,2	0,4
Prélèvements obligatoires, nets des CI**	45,2	45,0	44,0	44,3	44,2	44,1	44,1
Dettes publiques	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7	96,2
...hors soutien financier à la zone euro***	95,5	95,6	96,1	96,1	96,0	95,3	93,8

** Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État et en miroir en recettes côté ODAC. Hors cette opération le solde de l'État serait de -3,0 % du PIB et le solde des ODAC serait de -0,1 % du PIB.

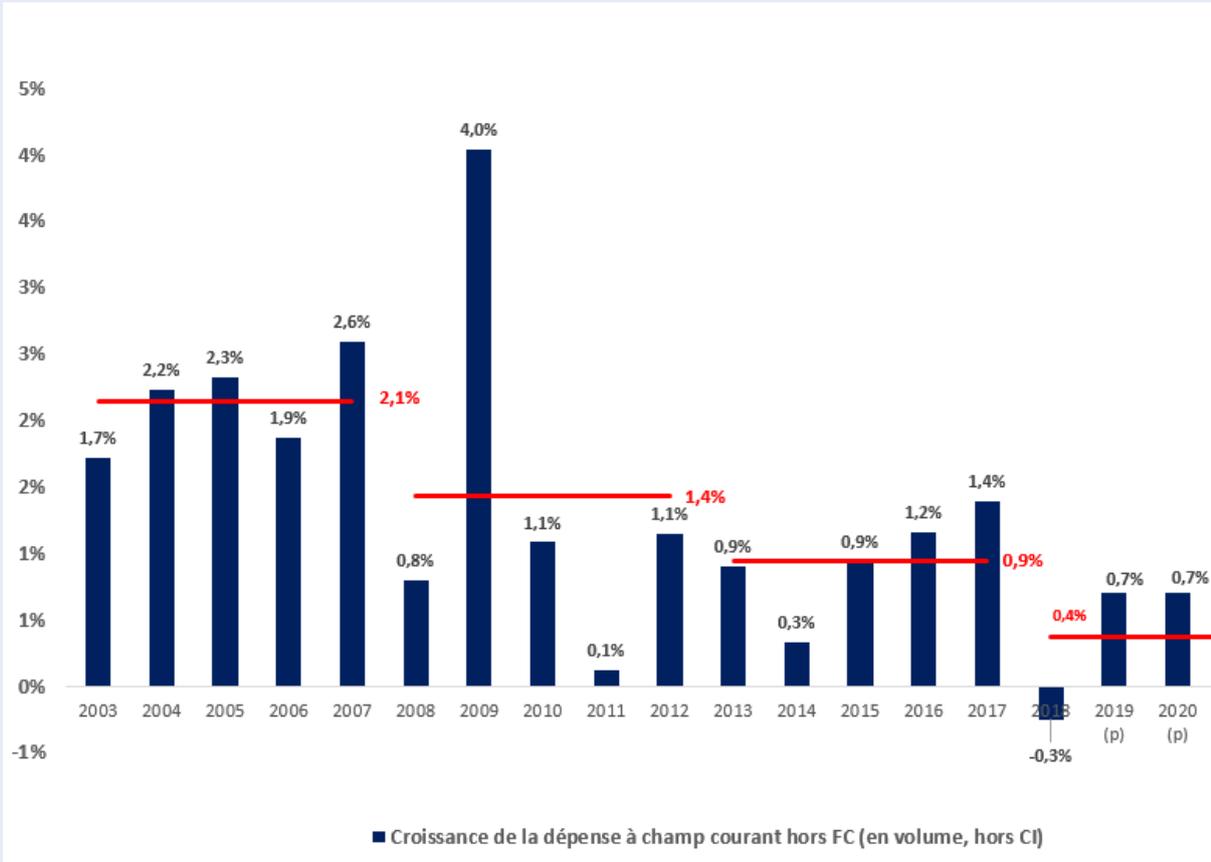
* % du PIB potentiel

** Ces données sont à champ courant. En particulier les effets sur la dépense publique et les prélèvements obligatoires de la création de France Compétences ne sont pas neutralisés. Hors effets afférents à la création de France Compétences, la croissance de la dépense en 2019 et 2020 serait moins élevée : elle serait de 1,7 % en valeur en 2019 et 2020, et de 0,7 % en volume ces deux années.

*** Le soutien financier à la zone euro comprend les prêts bilatéraux, la participation française au Fond européen de stabilité financière (FESF) et les dotations en capital de la France au Mécanisme européen de stabilité (MES).

Encadré 2 : Analyse de la dépense publique sur longue période

La croissance de la dépense publique en volume a considérablement ralenti depuis le début des années 2000. Elle s'élevait à champ courant à 2,1 % par an en moyenne avant la crise de 2008-2009, elle sera désormais contenue à 0,4 % par an en moyenne (entre 2018 et 2020) en retraitant des effets de périmètre afférents à la création de France Compétences. Ce mouvement de ralentissement de la dépense publique a été continu, mais plus ou moins fort d'un quinquennat à l'autre (cf. graphique).

Evolution annuelle des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, en volume, retraitée des effets de périmètre afférents à la création de France Compétences
**Scénario à législation et pratiques inchangées**

La trajectoire spontanée du solde public est déterminée compte tenu du rythme spontané de progression des recettes et des dépenses publiques :

- Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant

strictement la loi de finances rectificative pour 2017 du 1^{er} décembre 2017 est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises à compter de celle-ci (LFR I 2017 incluant notamment la surtaxe IS, LFI/LFSS 2018 et 2019 et les autres textes de 2018 et 2019 en particulier les mesures d'urgence économiques et sociales, ainsi que les dispositions des PLF et PLFSS pour 2020) ;

- La dépense hors crédits d'impôt est supposée évoluer en volume au rythme moyen observé les dix dernières années (soit environ +1,2 %, proche du rythme de la croissance potentielle) à compter de 2017. La dépense exceptionnelle liée au remboursement du contentieux 3 % dividendes est bien prise en compte dans cette trajectoire spontanée en plus de ce rythme tendanciel pour les années 2017 à 2019.
- Au total, sans les mesures adoptées depuis la LFR I 2017, le solde public aurait été de -3,1 % en 2017 et de -3,0 % en 2018. Ce sont donc bien les mesures mises en œuvre par le Gouvernement dès l'été 2017 qui ont permis à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif en 2018 au titre de l'exécution 2017, tout en mettant un terme à la pratique des sous-budgétisations récurrentes. En 2019, le déficit aurait été de 2,6 % dans cette trajectoire spontanée, sans transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. Une fois l'effet de cette mesure neutralisé, les autres décisions prises par le Gouvernement ont toutefois permis d'améliorer le solde de 0,3 point de PIB en niveau. L'amélioration spontanée par rapport à l'année précédente est marquée et reflète une légère amélioration conjoncturelle, ainsi que la disparition du coût du contentieux 3 % dividendes. En 2020, le déficit aurait spontanément

atteint 2,5 % du PIB, en légère amélioration par rapport à l'année précédente.

Ce rapport présente également un scénario à « législation et à pratique budgétaires inchangées », conformément à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012, qui ne diffère pas de la trajectoire effective du présent PLF jusqu'en 2019 inclus mais qui s'en écarte en 2020 :

- Côté recettes, ce scénario suit donc les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées avant les PLF et PLFSS 2020 : elles prennent donc bien en compte la transformation du CICE et les mesures d'urgence économiques et sociales, mais n'incluent pas la baisse de 5 Md€ sur l'IR annoncée par le Président de la République fin avril, la nouvelle chronique de lissage du taux d'IS ni les économies réalisées sur certaines niches ;
- Côté dépenses, comme dans la trajectoire spontanée, le scénario retient une augmentation de la dépense hors crédits d'impôt en volume de 1,2 % seulement en 2020, contre 0,7 % prévu dans ce PLF (hors impact de France Compétences).

Sous ce jeu d'hypothèses, le déficit aurait été de 2,3 % en 2020 à politique inchangée, contre 2,2 % prévu dans ce PLF.

Tableau 5 : Scénario à législation et pratiques inchangées				
En % du PIB	2017	2018	2019	2020
Trajectoire spontanée (exclut les textes à compter de la LFR1 2017)	-3,1	-3,0	-2,6	-2,5
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)*	0,3	0,5	0,3	0,2
Transformation du CICE			-0,8	
Trajectoire à législation et pratique inchangées (exclut les mesures du PLF/PLFSS 2020)	-2,8	-2,5	-3,1	-2,3
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recettes)				0,1
Trajectoire cible du PLF 2020	-2,8	-2,5	-3,1	-2,2

* Hors transformation du CICE en 2019

Solde structurel et analyse de l'effort de redressement

Tableau 6 : Décomposition du solde public 2018-2020

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2018	2019	2020
Solde public *	-2,5	-3,1	-2,2
Solde conjoncturel *	0,0	0,0	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,2	-0,9	-0,1
Solde structurel	-2,3	-2,2	-2,2
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,0
dont effort structurel	0,1	0,1	0,1
dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et hors one-offs	-0,2	-0,1	-0,5
dont effort en dépense	0,3	0,1	0,3
dont clé en crédits d'impôt	0,0	0,1	0,3
dont composante non discrétionnaire	0,0	0,0	-0,1
dont recettes hors PO	-0,1	0,0	-0,1
dont effet d'élasticités fiscales	0,1	0,0	0,0

* en % du PIB nominal.

Note : En 2019, en neutralisant l'impact en dépenses et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 4,6 Md€, l'effort en dépense atteindrait 0,3 point de PIB tandis que la contribution des mesures nouvelles en recettes et des clés de crédit d'impôt à l'effort structurel serait de -0,2 point de PIB. En 2020, cet effort en dépense serait de 0,4 point tandis que les mesures nouvelles en recettes et les clés de crédit d'impôt contribueraient à hauteur de -0,3 point.

Solde structurel

Les règles budgétaires européennes (dont le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), transcrites en droit français dans la loi organique du 17 décembre 2012, ont pour but de fixer des objectifs d'évolution des finances publiques exprimés en termes de solde structurel, indépendants donc des effets de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires.

En 2019 et 2020, la croissance de l'activité serait respectivement de 1,4 % et 1,3 % en volume, soit légèrement supérieure à son potentiel ces deux années (1 ¼ %) tel que défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, entraînant une légère amélioration du solde conjoncturel qui passerait de 0,0 % en 2018 et 2019 à 0,1 % en 2020. Pour assurer la soutenabilité des finances publiques et retrouver des marges de manœuvre,

la stratégie de redressement des finances publiques vise à réduire le déficit structurel, qui a diminué entre 2017 et 2018 (-0,1 point de PIB) et qui continuerait à diminuer en 2019 (une nouvelle fois -0,1 point de PIB) et se stabiliserait en 2020.

En 2019, le solde public atteindrait -3,1 %, contre -2,5 % en 2018, principalement en raison de la transformation du CICE, comptabilisée en mesure ponctuelle et temporaire. Sans cette transformation, il serait amélioré de 0,8 point de PIB. L'ajustement structurel de +0,1 point serait porté intégralement par un effort en dépense de +0,3 point une fois neutralisé l'impact de la création de France Compétences. L'atteinte de cet objectif de solde suppose l'abaissement de 1,5 milliard d'euros de la norme de dépenses pilotables de l'Etat, au-delà du

financement des dépassements identifiés en exécution. A l'inverse, côté recettes, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires³⁹ pèseraient sur l'ajustement à hauteur de -0,2 point. Les facteurs non discrétionnaires en recettes ne contribueraient pas à l'évolution du solde, compte tenu d'une progression spontanée des prélèvements obligatoires en ligne avec l'activité, et d'une quasi stabilité du ratio de recettes hors prélèvements obligatoires notamment en lien avec des recettes exceptionnelles permettant de contrer le mouvement de baisse observé ces dernières années⁴⁰.

En 2020, le solde effectif s'améliorerait nettement pour atteindre -2,2 % du PIB. L'ajustement structurel serait nul, en dépit d'un effort en dépense de +0,4 point une fois neutralisé l'impact de la création de France Compétences. Cet effort en dépense permet

la décrue des prélèvements obligatoires, dont les mesures nouvelles conduisent à réduire l'effort structurel de -0,3 point⁴¹. L'ajustement structurel serait légèrement pénalisé (-0,1 point) par la composante non discrétionnaire des recettes, du fait du faible dynamisme des recettes hors prélèvements obligatoires par rapport à l'activité.

L'absence d'ajustement structurel en 2020 s'explique à la fois par l'ampleur de la réponse apportée par le Gouvernement à l'urgence sociale ainsi que par un contexte économique moins porteur. Sa conformité avec les règles budgétaires européennes implique que soient également prises en considération les réformes structurelles mises en œuvre par la France depuis le début du quinquennat et celles qui le seront dans les prochaines années.

³⁹ En tenant compte de l'évolution du décalage comptable s'agissant des crédits d'impôt, qui pèsent davantage sur les prélèvements obligatoires que le niveau du solde public en 2019, année de passage de la créance d'un taux de 7 % sur les salaires 2017 à 6 % sur les salaires 2019.

⁴⁰ Amendes et contentieux notamment.

⁴¹ En tenant compte de l'évolution du décalage comptable du à la quasi-disparition des créances de CICE en comptabilité nationale à partir de 2020 et une diminution plus progressive des décaissements effectifs.

Encadré 3 : Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel

Dans le cadre du présent rapport, et en cohérence avec les principes retenus dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LFPF)^(a), les mesures ponctuelles et temporaires suivantes sont exclues du solde structurel pour pouvoir comparer la présente trajectoire avec celle de la LFPF :

- **En recettes**, en 2019 et en 2020, il s'agit principalement des remboursements effectués au titre du principal des contentieux fiscaux de série, tels que le contentieux lié aux OPCVM étrangers, celui lié aux retenues à la source ou encore du contentieux dit Messer^(b). Enfin, les mesures nouvelles en recettes ont été retraitées du double coût lié à la transformation de plusieurs crédits d'impôt traités en mesure ponctuelle et temporaire : bascule du CICE, du CI apprentissage et du CI sur la taxe sur les salaires (CITS) en 2019, puis crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2020. Par ailleurs, les recettes qui découlent des conventions juridiques d'intérêt public sont également considérées comme exceptionnelles et temporaires.
- **En dépense**, il s'agissait en 2017 et 2018 majoritairement des remboursements effectués dans le cadre du contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes. Les intérêts des contentieux fiscaux sont aussi comptabilisés en dépenses. Par ailleurs, les conséquences du changement de doctrine d'Eurostat, intervenu après la LFPF, sur l'enregistrement des recettes de cessions de licences hertziennes – étalées sur toute la durée de la concession selon son dernier avis alors qu'elles devaient être enregistrées intégralement au moment de la libération effective de la fréquence selon son avis précédent – sont également comptabilisés en éléments exceptionnels et temporaires en dépense en 2018 et 2019.

Tableau 7 : Mesures retenues comme exceptionnelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2018	2019	2020
Mesures en recettes (1)	-0,4	-20,9	-1,5
Dont surtaxe IS	0,1	0,0	0,0
Dont bascule CICE / baisse de cotisations	0,0	-20,1	0,0
Dont bascule CI apprentissage	0,0	-0,2	0,0
Dont bascule CITS	0,0	-0,6	0,0
Dont bascule CITE	0,0	0,0	-0,4
Dont contentieux fiscaux de série	-0,7	-0,6	-1,1
Dont conventions Judiciaires d'Intérêt Public	0,3	0,5	0,0
Mesures en dépense (2)	-5,3	-1,3	-0,2
Dont contentieux 3 % dividendes	-3,7	-0,1	0,0
Dont intérêts des contentieux fiscaux de série	-0,6	-0,1	-0,2
Dont licences hertziennes	-1,0	-1,1	0,0
Effet total sur le solde (1) + (2)	-5,6	-22,2	-1,8

Note de lecture : L'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté d'apurer le solde structurel de décisions de justice exceptionnelles et imprévisibles dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles de changer avec les jugements définitifs.

(a) Voir en particulier l'annexe 3 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui expose la doctrine employée en matière de classification des mesures ponctuelles et temporaires.

(b) En comptabilité nationale (SEC 2010), les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés. L'impact des contentieux est donc comptabilisé l'année où le jugement définitif est rendu (alors que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements ou les encaissements).

Dépense des administrations publiques

Les prévisions sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2020 reposent sur une croissance à champ constant de la dépense publique en volume hors crédits d'impôts de +0,7 % en 2019 et +0,6 % en 2020⁴² (respectivement +1,1 % et +0,8 % à champ courant en volume, avec la contribution significative de l'intégration progressive de France compétences).

En 2019, la dépense publique hors crédits d'impôts accélérerait en volume à champ constant à +0,7 % après -0,3 % en 2018. Cette accélération s'explique principalement par le plus fort dynamisme des dépenses des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, qui ne serait qu'en partie compensé par le recul de la dépense des administrations publiques centrales en volume (hors transferts). Sur l'ensemble des secteurs, une partie de ce dynamisme exprimé en volume est à relier à l'inflation qui au sens de l'IPCHT a nettement ralenti, passant de 1,6 % à 1,0 %.

Sur le champ des ASSO, l'accélération des dépenses (+1,2 % en 2019 contre +0,1 % en 2018 en volume) est le reflet du rehaussement temporaire de l'objectif des dépenses de l'assurance maladie (porté à +2,5 % en 2019 afin de financer les investissements nécessaires à la stratégie de transformation du système de santé, notamment en faveur des hôpitaux), comparé à une exécution à 2,2 % en 2018, ainsi que de la montée en charge des prestations de formation professionnelles dans le cadre du Plan investissement compétences (PIC).

Par ailleurs, la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités (en ligne avec la cible de 1,2 % fixée dans la loi de programmation) doit être mise en regard du dynamisme des dépenses d'investissement en nette hausse en fin de cycle électoral local. Au total, les dépenses des administrations publiques locales accéléreraient (+2,3 % en volume après 0,8 % en 2018).

Quant aux dépenses des administrations publiques centrales, elles seraient en repli de 0,9 % à champ constant en volume. Cette maîtrise de la dépense des administrations publiques centrales serait liée à la poursuite des chantiers de transformation publique menés depuis le début du quinquennat, à savoir le logement, l'emploi et l'adaptation de certaines administrations à réseau, l'audiovisuel public. Elle découlerait également de l'abaissement en gestion des crédits sous norme de dépenses pilotables annoncé par le Gouvernement pour financer une partie des mesures d'urgence économiques et sociales (1,5 Md€) et au recul de la charge de la dette pour environ 4 Md€ par rapport à 2018.

En 2020, la dépense publique hors crédits d'impôts évoluerait quasiment au même rythme qu'en 2019, à 0,6 %⁴² en volume à champ constant. L'ensemble des sous-secteurs contribueraient à la maîtrise de l'évolution de la dépense publique.

Sur le champ des ASSO, la revalorisation différenciée des pensions, la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage ainsi qu'un Ondam à 2,3 % contribueraient à réduire la croissance de leurs dépenses à +0,8 % en volume (à champ constant, hors transferts et hors crédits d'impôts).

Les dépenses des administrations publiques locales perdraient en dynamisme pour s'établir à +0,2 % en volume (hors transferts) du fait de la poursuite de leurs efforts sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités et du repli de leur investissement (-1,8 % hors SGP au sens de la formation brute de capital fixe en valeur) comme traditionnellement en cette année d'élections municipales.

Quant aux administrations publiques centrales, elles afficheraient une évolution maîtrisée de leurs dépenses à champ constant (+0,5 % en volume), et continueraient de bénéficier de la diminution des charges d'intérêt, mais dans une moindre mesure qu'en 2019.

⁴² En 2020, outre le retraitement de France Compétences, le chiffre à champ constant prend en compte la mesure de périmètre de 0,4 Md€ liée à la rebudgétisation du CITE. A champ

courant hors France Compétences, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts en volume serait de 0,7 %.

Tableau 8 : Dépense publique hors crédits d'impôt

%	2018	2019	2020
Champ courant (hors crédits d'impôts, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique en volume*	-0,3 %	1,1 %	0,8 %
Croissance de la dépense publique en valeur*	1,4 %	2,1 %	1,8 %
Ratio de dépense (en points de PIB)*	54,4 %	54,0 %	53,6 %
Champ constant (hors crédits d'impôts, hors transferts)			
Croissance de la dépense publique toutes APU en volume	-0,3%	0,7%	0,6%
<i>Croissance de la dépense des APUC en volume</i>	-1,4 %	-0,9 %	0,5 %
<i>Croissance de la dépense des APUL en volume</i>	0,8 %	2,3 %	0,2 %
<i>Croissance de la dépense des ASSO en volume</i>	0,1 %	1,2 %	0,8 %
Croissance de la dépense publique en valeur	1,4%	1,7%	1,6%

* les chiffres sont y compris France Compétences. En retirant de la création de France compétences, la croissance de la dépense publique serait de 0,7 % en 2019 et 2020 en volume et de 1,7 % les deux années en valeur, et le ratio de dépenses s'élèverait à 53,8 % en 2019 puis 53,4 en 2020.

Encadré 4 : Partition de la dépense publique

Cet encadré présente les contributions des sous-secteurs des administrations publiques à la croissance de la dépense publique, en les corrigeant de cinq éléments :

- Les flux financiers entre sous-secteurs afin d'éviter les double-comptes : à titre d'exemple, la compensation de l'État aux collectivités territoriales au titre de la TVA acquittée sur les investissements (FCTVA) est une dépense de l'État en comptabilité nationale mais ne contribue pas à la dépense finale des administrations publiques puisqu'elle constitue une recette des collectivités locales ;
- Les crédits d'impôts, comptabilisés en SEC 2010 en dépenses pour le montant de la créance acquise et non pour le montant imputé ou restitué sur le montant d'impôts dû ;
- Les transferts de compétences d'un secteur vers un autre, ce qui permet de raisonner à champ constant d'une année sur l'autre. À titre d'exemple, les principales mesures de périmètre concernent en 2020 la recentralisation des dépenses de revenu de solidarité active du département de la Réunion ainsi que la réforme de l'apprentissage, qui conduisent à baisser les dépenses des administrations publiques locales d'un total de 2,4 Md€ tout en augmentant à due concurrence les dépenses des administrations publiques centrales.
- De même, les résultats présentés sont corrigés des effets des mesures de périmètre non pas d'un secteur à l'autre mais des recettes vers les dépenses hors crédits d'impôts. En 2020, les principales mesures de périmètre concernent la transformation en prime du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), qui augmente les dépenses hors crédits d'impôts de 0,4 Md€.
- Enfin, la partition de la dépense est corrigée du reclassement anticipé dans le champ des administrations publiques de la nouvelle institution nationale publique France compétences, chargée en 2019, au-delà du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), de la centralisation et de la répartition des ressources pour la formation professionnelle et l'apprentissage, pour 4,6 Md€ en 2019 et 1,5 Md€ supplémentaire en 2020.

En 2019 et 2020, la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques en valeur hors crédits d'impôt s'explique par la décomposition suivante :

Contribution des APUC

En 2019, l'État et les ODAC ne contribueraient pas à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts à périmètre constant. La progression des dépenses des ministères sous norme pilotable, du prélèvement sur recettes au profit de l'UE et des pensions servies serait plus que compensée par le contrecoup du paiement du contentieux 3 % dividendes (classé conventionnellement en dépense par le comptable national), la diminution de la charge de la dette (en comptabilité nationale). Côté opérateurs, les dépenses d'infrastructures et du PIA contribueraient à soutenir la dépense.

En 2020, les APUC contribueraient à hauteur de +0,5 point à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts, à périmètre constant. La progression des dépenses des ministères sous norme pilotable, et des pensions servies ne serait plus que partiellement compensée par la diminution de la charge de la dette (en comptabilité nationale) et la baisse des dépenses du fonds national d'aide au logement avec la mise en place de la réforme prenant en compte le revenu contemporain dans le calcul de la base ressource des aides au logement et la poursuite de la réduction des loyers de solidarité. Côté opérateurs, il convient de noter la forte hausse des dépenses de l'AFITF prévue pour l'année prochaine dans le cadre de la loi d'orientation sur les mobilités (LOM).

Contribution des administrations publiques locales

En 2019, la contribution des administrations publiques locales à la croissance de la dépense publique serait de 0,6 point (contre 0,5 point en 2018). La contribution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales se limiterait à 0,2 point, reflétant la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses des collectivités, malgré le dynamisme induit par la poursuite du plan d'investissement dans les compétences et la reprise des mesures du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Le dynamisme des dépenses d'investissement contribuerait pour 0,3 point à la croissance de la dépense.

En 2020, la contribution de la dépense locale à la dépense totale se réduirait nettement, à 0,3 point, marquée par la contraction attendue de leurs dépenses d'investissement en cette année d'élections municipales, alors que la contribution de leurs dépenses de fonctionnement serait stable.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2019, la contribution des administrations de sécurité sociale à la croissance de la dépense publique à champ constant serait de 1,0 point. Cette contribution serait notamment portée par la branche « vieillesse » dont les volumes ont retrouvé depuis 2018 leur tendancier démographique avec la fin des effets des réformes antérieures, et malgré la revalorisation maîtrisée qui contrebalance cet effet. Elle le serait également par la branche « maladie » en lien avec un Ondam exceptionnellement porté à 2,5 % pour financer les investissements nécessaires à la stratégie de transformation du système de santé, contre une exécution à 2,2 % en 2018.

En 2020, la contribution des administrations de sécurité sociale serait de 0,9 point. La contribution de la branche « vieillesse » serait plus dynamique notamment du fait de la revalorisation différenciée des pensions décidée à l'issue du Grand Débat National. Cette progression serait limitée par une croissance des dépenses sous Ondam de 2,3 % après 2,5 % en 2019, ainsi que par la montée en charge des nouvelles économies sur l'assurance chômage.

Tableau 9 : Décomposition par sous-secteur de la dynamique de la dépense hors crédits d'impôts, à champ constant*

	2019	2020
Contributions à la croissance de la dépense publique, valeur**		
Total	1,7	1,6
APUC	0,0	0,5
APUL	0,6	0,3
ASSO	1,0	0,9

* : comme indiqué dans l'encadré, les mesures de périmètre retraitées sont soit des changements entre secteurs, soit sur la dépense totale elle-même, avec notamment les changements de périmètre induits par l'intégration progressive de France Compétence ou encore la budgétisation progressive du CITE à compter de 2020. C'est cette dernière qui explique la différence entre la métrique citée dans la vue d'ensemble à 1,7 % en valeur en 2020 et celle calculée ici à 1,6 %.

** : hors transferts

Encadré 5 : La transformation de l'action publique

Afin d'accompagner les réformes structurelles et les évolutions du numérique au sein des différentes administrations, le Gouvernement s'est engagé dans une transformation profonde de l'action publique en développant de nouveaux outils.

Amplifier la transformation publique grâce à la montée en puissance du FTAP

Le fonds pour la transformation publique (FTAP) a été créé par la loi de finances pour 2018 dans le cadre du Grand plan d'investissement (GPI). Doté de 700 M€ sur le quinquennat, le Fonds soutient les projets de transformation de l'État (au niveau central comme au niveau déconcentré) et de ses opérateurs. Son objectif est d'investir pour améliorer l'efficacité de la dépense publique et rendre un meilleur service aux Français. Après une année 2018 consacrée au lancement du Fonds (32 projets de transformation publique sélectionnés pour un montant total de subvention d'environ 200 M€ conformément à l'enveloppe allouée par la LFI pour 2018), l'année 2019 a été celle de la confirmation. Les projets sélectionnés en 2018 sont entrés pour la plupart en phase de réalisation. Une enveloppe supplémentaire de 245 M€ a été ouverte par la LFI pour 2019, permettant de lancer deux nouveaux appels à projets et de sélectionner à ce titre 16 premiers lauréats fin juin, une nouvelle vague de lauréats devant être annoncée dans le courant de l'automne. Une partie de l'enveloppe a été déconcentrée pour accompagner les projets de transformation conduits par les préfets de régions dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

L'année 2020 verra la poursuite de la montée en puissance du FTAP. Une enveloppe de 200 M€ est prévue par le PLF pour 2020 pour permettre la sélection de nouveaux projets de transformation publique innovants et porteurs d'économies. Les projets lauréats des appels à projets conduits en 2018 et 2019 poursuivront leur déploiement, générant les premiers résultats en termes de réforme de l'action publique.

Poursuivre l'accompagnement des agents publics dans la transformation des organisations grâce au FAIRH

Le Fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH), créé par la loi de finances pour 2019, participe au co-financement, sur la base d'appels à projets, des coûts de transition nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles ayant une forte dimension RH. Les projets portés par ce programme s'inscrivent dans

les plans ministériels de transformation et doivent permettre d'accompagner les agents publics dont les missions et les emplois évoluent afin, notamment, de permettre des mobilités fonctionnelles ou géographiques au sein de la fonction publique ou vers le secteur privé. Les projets soutenus peuvent concerner des dispositifs de formation, de valorisation des compétences et des talents, d'acquisition de nouvelles compétences dans le cadre de projets professionnels, ou encore des indemnités versées aux agents pour faciliter les mobilités ou les départs hors de la fonction publique.

Doté annuellement de 50 M€, cet outil constitue un levier pour accélérer la réforme des administrations tout en favorisant une meilleure analyse des impacts RH des transformations mises en œuvre et en développant l'accompagnement du changement et l'enrichissement du dialogue social. En 2020, il accompagnera en particulier la réorganisation de l'administration territoriale de l'État et la modernisation du réseau des finances publiques.

Accélérer le développement des startups d'État grâce au FAST

Le Fonds pour l'accélération du financement des startups d'État (FAST), créé en lois de finances initiale pour 2019 à l'initiative de la majorité parlementaire, soutient des produits et services numériques innovants portés par des agents publics désireux d'améliorer la relation des usagers avec leur administration ou bien les méthodes de travail internes. Il finance également l'animation de ces dispositifs d'innovation, et fournit aux équipes un environnement optimal pour réussir leurs projets (mentorat, ressources partagées, bonnes pratiques, retours d'expérience, temps collectifs, etc.).

L'enjeu du FAST en 2020 sera de réussir le passage à l'échelle de cette dynamique, notamment en assurant sa notoriété auprès des agents et managers publics, en accélérant la détection des opportunités et le lancement de nouvelles startups d'État et en réussissant la généralisation et la sécurisation opérationnelle des produits présentant le plus fort impact. A cette fin, le fonds se voit doter de moyens complémentaires.

Encadré 6 : Principales mesures de maîtrise de la dépense

La stratégie du Gouvernement de redressement de nos finances publiques repose sur une maîtrise durable de la croissance de la dépense publique en volume. La poursuite de cet objectif implique un effort de l'ensemble des acteurs de la dépense publique.

La progression des dépenses de l'État sera ainsi limitée, tout en finançant les priorités du Gouvernement. La norme de dépenses pilotable de l'Etat progressera ainsi de 6,6 Md€ par rapport à la prévision d'exécution pour 2019 (à structure constante) alors même que les dépenses votées dans un contexte d'urgence économiques et sociales en décembre 2018 puis à l'issue du Grand débat national, en soutien au pouvoir d'achat des Français, continuent de produire leurs effets en 2020. L'impact de ces mesures sera compensé, notamment avec la rationalisation des niches fiscales et la définition d'une nouvelle trajectoire de baisse du taux d'impôt sur les sociétés.

Plus largement, la progression nette des dépenses de l'Etat sera tempérée par la montée en puissance des chantiers de transformation de l'action publique lancés depuis le début du quinquennat. C'est le cas des politiques de l'emploi, du logement - avec la réforme relative à la prise en compte du revenu contemporain pour le calcul des aides personnalisées au logement (APL) au 1^{er} janvier et la poursuite de la réduction des loyers de solidarité – ou de l'audiovisuel public. Le périmètre d'intervention et l'action des administrations publiques seront par ailleurs repensés dans le cadre plus global du chantier de la transformation de l'action publique.

S'agissant des collectivités territoriales, la logique partenariale de contractualisation prévue par la LPFP 2018-2022 continuera de produire ses effets, permettant une modération des dépenses de fonctionnement des collectivités concernées. Sur ce périmètre, la croissance des dépenses de fonctionnement se maintiendrait à 1,2 % en 2020.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, la modération de la croissance de la dépense passera, outre l'effet de l'augmentation maîtrisée des prestations, par la fixation d'un taux d'évolution de l'Ondam à +2,3 % comme en LFSS 2018 (contre +2,5 % en 2019). Ce taux représente un nouvel effort de modération de la croissance des dépenses d'assurance-maladie. Il permettra, dans le même temps, de financer la poursuite d'un plan important d'investissement dans le système de santé et les mesures prises en application de la stratégie « ma santé 2022 ». Au total, les mesures d'économies prévues en 2020 sur le champ de l'Ondam s'élèvent à 4,2 Md€. Pour assurer une maîtrise des dépenses de santé, les mesures phares sont reconduites et approfondies, en particulier le virage ambulatoire, le programme de performance hospitalière pour des achats responsables, la maîtrise médicalisée. Les restructurations hospitalières seront permises grâce à la mise en place des mutualisations au sein des groupements hospitaliers de territoire (GHT). Les efforts de maîtrise des dépenses de produits de santé, au travers des actions sur les prix et les volumes ainsi que le développement des médicaments génériques, seront maintenus.

Recettes des administrations publiques

Après avoir atteint 45,0 % en 2018, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait à 43,8 % en 2019, une fois retiré l'impact de la création de France Compétences (44,0 % à champ courant), sous l'effet des baisses d'impôts massives décidées par le Gouvernement.

En 2019, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires (+2,8 %) serait en ligne avec celle de l'activité (+2,7 %), soutenue par l'impôt sur le revenu qui bénéficie de la croissance de la masse salariale totale (2,9 % en 2018), ainsi que l'impôt sur les sociétés, du fait du dynamisme du bénéfice fiscal.

Le taux de prélèvements obligatoires reculerait fortement sous l'effet des mesures nouvelles, à hauteur de 29 Md€ en 2019 (hors mesure de périmètre associée à France Compétences), principalement sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations pérenne (cf. encadré 12). Hors bascule CICE, la baisse serait néanmoins substantielle (près de 9 Md€), avec les mesures d'urgence économiques et sociales (défiscalisation et exonération de cotisations salariales des heures supplémentaires et annulation de la hausse de la CSG

pour les retraités modestes), la deuxième étape de la suppression pour 80 % des foyers les plus modestes de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les effets en année pleine de la bascule cotisations sociales salariales / CSG.

En 2020, le taux de prélèvements obligatoires rebondirait légèrement, à 44,0 % hors France Compétences (44,3 % à champ courant), en raison du contrecoup technique de la transformation du CICE en allègement de cotisations.

Le contrecoup de la transformation du CICE contribuerait positivement à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires, à hauteur de 13,5 Md€⁴³. Hors bascule CICE (et hors mesure de périmètre associée à France Compétences), la baisse des prélèvements obligatoires se poursuivrait au même rythme soutenu que celui suivi en 2018 et en 2019 (soit une baisse d'environ 10 Md€), à la faveur de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, de la suppression totale de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers et de la poursuite de la baisse du taux d'IS.

La progression spontanée des recettes des prélèvements obligatoires serait en ligne avec la croissance de l'activité (+2,6 %).

⁴³ En 2019, la transformation du CICE en allègements de charge a entraîné une baisse des prélèvements obligatoires de 0,8 pt de PIB environ, car sont comptabilisées à la fois l'essentiel des créances de CICE sur les rémunérations 2018 et la première année d'allègements de cotisations portant sur les rémunérations 2019. Toutefois, la suppression du CICE entraîne

un ressaut du taux de PO en 2020 dans la mesure où les entreprises ne bénéficient plus de ce crédit d'impôt sur les rémunérations 2019 (elles peuvent imputer uniquement le reliquat hérité des créances passées). Au total, l'impact de la bascule sur les prélèvements obligatoires est plus étalé dans le temps que sur le déficit public.

Tableau 10 : Principales mesures en prélèvements obligatoires en 2018, 2019 et 2020 ⁽¹⁾

En milliards d'euros	2018	2019	2020
Total ménages	-1,1	-10,3	-9,3
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	-2,9	-3,6	-3,7
Remplacement de l'ISF par l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2		
Mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)	-1,4	-0,3	-0,1
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part ménages)		1,1	-0,1
Bascule cotisations CSG	4,4	-4,0	-0,3
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes		-1,6	0,1
Fiscalité du tabac	0,9	0,4	0,4
Hausse de la fiscalité énergétique (part ménages = 66 %)	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	0,8	0,0
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		-3,0	-0,8
Réforme du barème de l'IR			-5,0
Total entreprises	-8,6	0,1	-1,0
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-1,2	-0,8	-2,5
CICE - montée en charge et hausse de taux de 6 % à 7 % *	-3,3	-0,4	-0,0
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-4,8	-0,1	
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises = 34 %)	1,3	-0,1	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part entreprises)		0,7	
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme		0,4	0,2
Taxe sur les services du numérique		0,4	0,1
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6	-0,0	0,6
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier			0,2
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des AG			0,4
Ressources affectées à France Compétences contribuant au financement du Plan d'Investissement dans les Compétences	0,3	1,3	
Total hors bascule CICE **	-9,4	-8,8	-10,2
Effet temporaire de la bascule CICE *		-20,0	13,5
Total **	-9,4	-28,9	3,3

* effet sur les prélèvements obligatoires et non sur le solde public

** hors mesure de périmètre de France Compétences

(1) Hors mesures de périmètre (France compétences)

Tableau 11 : Prélèvements obligatoires par sous-secteurs			
En % du PIB, champ courant	2018	2019	2020
État	13,7 %	12,6 %	12,7 %
Odac	0,5 %	0,8 %	0,9 %
Apul	6,4 %	6,4 %	6,4 %
Asso	24,1 %	24,1 %	24,1 %
UE	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Taux de prélèvements obligatoires*	45,0 %	44,0 %	44,3 %

* Retraité de France Compétences, le taux de PO s'établit à 45,0 % en 2018, 43,8 % en 2019 et 44,0 % en 2020.

Tableau 12 : Évolution des prélèvements obligatoires			
	2018	2019	2020
Croissance du PIB en valeur (1)	2,5 %	2,7 %	2,6 %
Évolution effective des prélèvements obligatoires (PO)	2,0 %	0,5 %	3,2 %
Évolution spontanée des PO (2)	2,9 %	2,8 %	2,7 %
Élasticité des PO au PIB (2)/(1)	1,1	1,0	1,0

Tableau 13 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2019						
	État	Odac	Asso	Apul	UE	APU
Montants en Md€	303,4	18,2	581,7	155,7	4,8	1 063,8
Taux de PO (en % de PIB)	12,6 %	0,8 %	24,1 %	6,4 %	0,2 %	44,0 %
Évolution du taux de PO	-1,2 %	0,3 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,9 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
- Mesures nouvelles	0,1 %	0,3 %	-1,2 %	-0,1 %	0,0 %	-1,0 %
- Changement de périmètre	-1,3 %	0,0 %	1,2 %	0,1 %	0,0 %	

Tableau 14 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2020						
	État	Odac	Asso	Apul	UE	APU
Montants en Md€	316,0	22,4	597,5	157,5	4,9	1 098,3
Taux de PO (en % de PIB)	12,7 %	0,9 %	24,1 %	6,4 %	0,2 %	44,3 %
Évolution du taux de PO	0,2 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,3 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
- Mesures nouvelles	0,3 %	0,1 %	0,0 %	-0,2 %	0,0 %	0,3 %
- Changement de périmètre	-0,3 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	

Analyse par sous-secteur État

Tableau 15 : Solde budgétaire

En Md€	Exécution 2018	LFI 2019	Révisé 2019	PLF 2020
Dépenses BG+PSR	386,2	394,7	391,2	399,2
dont dépenses du budget général	325,2	332,7	329,3	337,0
Prélèvements sur recettes	61,0	62,0	61,9	62,2
dont prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	40,3	40,6	40,7	40,9
dont prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	20,6	21,4	21,2	21,3
Recettes fiscales nettes	295,4	273,5	278,1	291,8
Recettes non fiscales	13,9	12,5	14,5	14,4
Solde du budget général	- 76,9	-108,7	- 98,5	- 93,1
Solde des budgets annexes	0,1	0,0	0,1	0,0
Solde des comptes spéciaux	0,8	1,0	2,2	0,0
SOLDE GENERAL	-76,0	-107,7	-96,3	-93,1

Le solde de l'État

En 2019, le solde budgétaire révisé s'établirait à -96,3 Md€, soit une amélioration de 11,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (-107,7 Md€), notamment sous l'effet des évolutions suivantes :

- un dynamisme plus marqué des recettes fiscales nettes (révision de +4,6 Md€ par rapport à la LFI 2019) qu'initialement envisagé, résultant d'une part des mesures adoptées au cours de l'année 2019 dans le cadre de la loi portant création d'une taxe sur les services numériques et de la modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises, et, dans une moindre mesure, de la reprise en base d'une exécution 2018 supérieure aux prévisions notamment concernant le 5^e acompte d'impôt sur les sociétés.
- une hausse des recettes non fiscales (+2,0 Md€), conséquence de la révision à la hausse du dividende de la banque de France, des remontées comptables très dynamiques liées notamment aux amendes ainsi qu'aux recettes de quotas carbone et aux remboursements des prêts des programmes d'investissement d'avenir.
- une diminution de la charge budgétaire de la dette, consécutive à des conditions de financement plus favorables (-1,6 Md€) ;
- une révision à la baisse des dépenses sous norme de dépenses pilotables (-1,5 Md€), reflet des économies de gestion annoncées parmi

les gages des mesures annoncées par le Président de la République le 10 décembre ;

- une amélioration du solde des comptes spéciaux qui fait suite à l'amélioration du solde du compte de concours financier « Prêts aux Etats étrangers » (+0,6 Md€) et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (+0,3 Md€) ;
- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne révisent à la baisse de 0,2 Md€.

En 2020, le solde budgétaire s'établirait à -93,1 Md€, soit une amélioration de 3,2 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2019.

Celle-ci s'explique entre autres par le fait que l'Etat continue à porter la majeure partie des baisses de prélèvements obligatoires décidées par le Gouvernement mais également par les éléments suivants :

- une hausse des recettes fiscales nettes (+13,6 Md€) en raison notamment de l'effet sur l'IS budgétaire de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales ainsi que du dynamisme des sous-jacents des impôts, le bénéfice fiscal pour l'impôt sur les sociétés et la masse salariale pour l'impôt sur le revenu.
- une baisse des recettes non fiscales de 0,2 Md€ : la baisse du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (-0,5 Md€), ne serait que partiellement compensée par la hausse des recettes concernant

le versement de la Banque de France (+0,1 Md€), le reversement des intérêts des PIA au budget général (+0,2 Md€) ;

- les dépenses sous norme de dépenses pilotables s'établiraient à 268,0 Md€ en hausse de 6,6 Md€ à champ constant par rapport à la prévision d'exécution pour 2019, cette dernière étant inférieure de 1,5 Md€ à la prévision 2019 de la loi de finances 2019 (262,9 Md€), conformément à l'engagement du Gouvernement ;
- la charge de la dette diminuerait de 1,9 Md€ pour s'établir à 38,6 Md€ ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités progresseraient de 0,2 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2019 en raison du dynamisme de l'investissement local tandis que les prélèvements sur recettes au profit de l'UE seraient quasi stable en fin de Cadre Financier Pluriannuel (+0,1 Md€) ;
- enfin, le solde des comptes spéciaux se dégraderait de 2,1 Md€ par rapport à la prévision révisée en 2019, sous l'effet notamment d'une dégradation du solde des comptes de concours financiers (-1,4 Md€). En outre, le solde des comptes d'affectation spéciale se dégraderait également de 0,8 Md€ sous l'effet du contrecoup (-0,3 Md€) d'une cession immobilière exceptionnelle en 2019 et de la rebudgétisation du compte « Aides à l'acquisition de véhicules propres » (-0,3 Md€).

Évolution des dépenses de l'État

En 2020, la norme de dépenses pilotables s'élève à champ constant à 268,0 Md€, en hausse de 5,1 Md€ par rapport à la prévision 2019 de la loi de finances initiale pour 2019, soit +6,6 Md€ par rapport à la prévision d'exécution pour 2019. En volume, c'est-à-dire corrigé de l'inflation, cela correspond à une augmentation de +0,9 % par rapport à la LFI 2019.

Cette évolution maîtrisée permettra de financer, de manière sincère les mesures d'urgence économiques et sociales actées par le Gouvernement

tout en engageant les réformes structurelles nécessaires aux financements des priorités.

L'objectif de dépenses totales de l'Etat augmenterait quant à lui, à structure constante, de +3,3 Md€ en PLF 2020 par rapport à la LFI 2019. La hausse des dépenses pilotables est en effet atténuée par la baisse de la charge de la dette, et ce malgré l'intégration de la charge de la dette de SNCF Réseau à compter de 2020.

Les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales progresseraient à champ constant de 0,6 Md€ par

rapport à la LFI. Conformément aux engagements du Gouvernement, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des départements est stabilisée en 2020 et le soutien de l'État à l'investissement local renforcé, via le maintien des dotations d'investissement et la progression du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. Les dotations d'investissement à des-

tinuation des collectivités locales sont ainsi maintenues à un niveau historique, supérieur de 1 Md€ au niveau de 2014.

La prévision de PSR-UE pour 2020 s'élève à 21,3 Md€ conformément au projet de budget présenté par la Commission européenne le 5 juin 2019.

Tableau 16 : Evolution des dépenses sous norme

En Md€	LFI 2019	PLF 2020 Format LFI 2019	PLF 2020 Champ courant
Crédits ministériels	246,3	251,1	252,4
Taxes affectées plafonnées	9,5	10,2	19,7*
Budgets annexes et comptes spéciaux pilotables	12,9	12,5	12,5
Retraitement des flux internes	-5,8	-5,8	-5,8
Norme de dépenses pilotables	262,9	268,0	278,8
<i>Variation LFI 2019 à PLF 2020 - valeur (en Md€)</i>		5,1	
<i>Variation LFI 2019 à PLF 2020 - volume (en %)</i>		0,9 %	
Transferts aux collectivités territoriales	47,4	48,1	46,3
Dépenses du CAS Pensions (hors programme 743)	57,3	58,0	58,0
Autres CAS	2,0	1,2	1,2
Charge de la dette	42,1	38,6	38,6
PSR UE	21,4	21,3	21,3
Investissements d'avenir	1,1	2,2	2,2
Objectif de dépenses totales de l'État	434,1	437,4	446,3
<i>Variation de LFI 2019 à PLF 2020</i>		3,3	

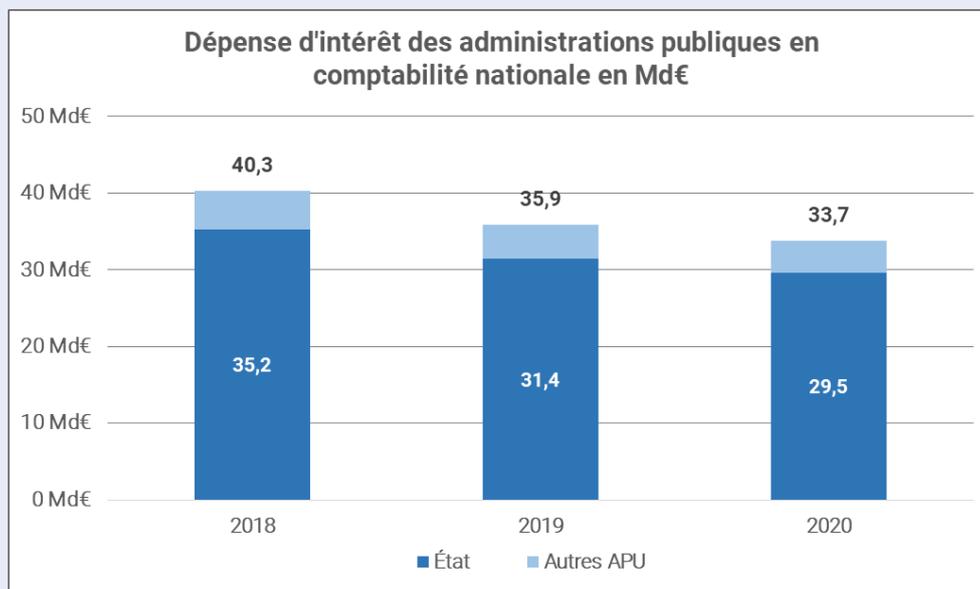
* A champ courant le plafonnement de la taxe affectée à France Compétences de 9,5 Md€ explique la forte évolution sur ce poste par rapport à la loi de finances 2019.

Encadré 7 : Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

Depuis 2017, la France continue de bénéficier de conditions de financement avantageuses, en raison de la confiance des investisseurs. Les taux d'intérêt ont continuellement baissé depuis un an, en lien avec la révision en baisse des perspectives d'activité économique, les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine et l'orientation plus accommodante des politiques monétaires des deux côtés de l'Atlantique. Depuis le début de l'année le taux moyen à l'émission des titres à court terme (BTF) s'établit à -0,59 % après -0,62 % en 2018, celui des titres à moyen-long terme à 0,20 % après 0,53 % en 2018.

Lors de sa réunion de politique monétaire du 12 septembre 2019, la Banque centrale européenne (BCE) a abaissé de -0,40 % à -0,50 % le taux de facilité de dépôt, en exonérant une partie des dépôts des banques à la BCE de ce coût, et a décidé de relancer ses achats nets d'actifs à hauteur de 20 Md€ par mois. Elle s'attend à maintenir ses taux directeurs au niveau actuel ou plus bas jusqu'à ce que les perspectives d'inflation convergent durablement vers un niveau proche de 2 %.

Le scénario sous-jacent à la prévision de la charge de la dette repose sur l'hypothèse prudente que les taux de moyen-long terme sont amenés à rebondir légèrement, depuis les plus bas historiques atteints à la fin de l'été 2019, à l'issue d'une chute de 70 points de base de fin mai (taux à 10 ans à +0,30 %) à mi-août (-0,40 %), en cohérence avec l'anticipation de mesures de politique monétaire vigoureuses et prolongées. Le taux à 10 ans est attendu à 0,20 % fin 2019 et 0,70 % fin 2020, soit des conditions de financement qui resteraient très favorables. S'agissant des taux courts, sous hypothèse de maintien des taux directeurs à un niveau bas pendant une période prolongée, le taux à 3 mois s'élèverait à -0,50 % fin 2019 et fin 2020.

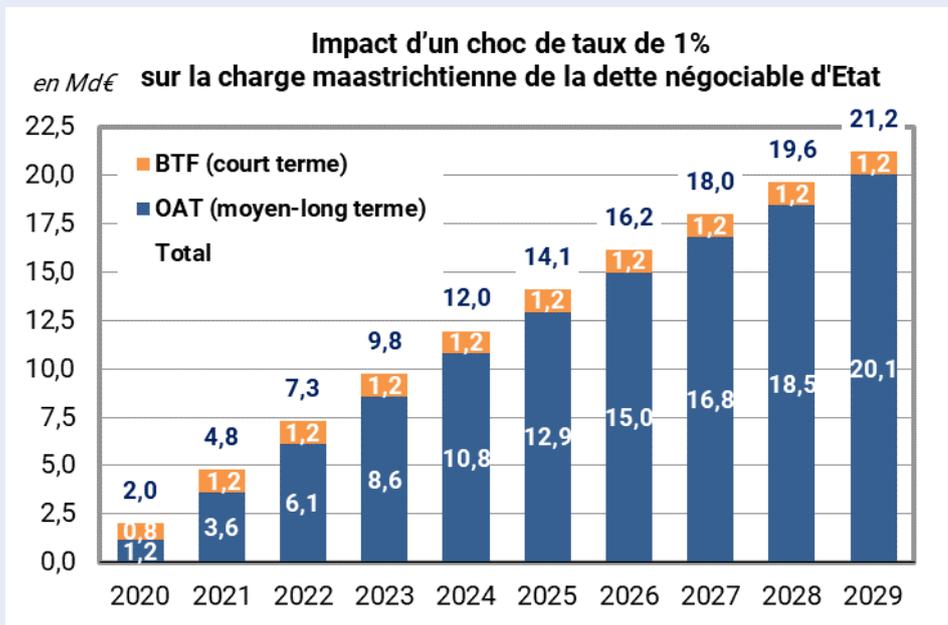


* Note de lecture : les dépenses d'intérêts des administrations publiques en comptabilité nationale diffèrent des crédits budgétaires inscrits dans le programme 117 du budget général de l'État qui ne couvrent que le périmètre de l'État et ne retracent pas le coût du financement effectif de l'État en comptabilité nationale comme mesuré ici. En comptabilité budgétaire, la charge de la dette de l'État représenterait 41,5 Md€ en 2018, 40,4 Md€ en 2019 et 38,6 Md€ en 2020.

Tableau 17 : Hypothèses de taux d'intérêt

Niveau en fin d'année (hypothèses)	2019	2020
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,50 %	-0,50 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	0,20 %	0,70 %

Une remontée (resp. une baisse) durable des taux d'intérêt au-dessus (resp. en-dessous) de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation (resp. de diminution) progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du PLF. L'effet sur la charge d'intérêts en comptabilité nationale d'un choc de 100 points de base par rapport au scénario de référence, sur l'ensemble de la courbe et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact serait graduel en raison du refinancement progressif de la dette.



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 12 % 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 de la dette d'environ +/-0,2 Md€.

La Banque de France fournit des données concernant la détention de la dette française par les investisseurs résidents, qu'elle estime grâce à une enquête réalisée chaque trimestre auprès des teneurs de compte-conserveurs de titres. À la fin du deuxième trimestre 2019, selon cette enquête 46,4 % de la dette négociable était détenue par des résidents, et par voie de conséquence 53,6 % de la dette négociable était détenue par les non-résidents. L'évolution depuis 2015 montre que la part des investisseurs résidents s'est nettement renforcée, notamment en lien avec les achats que la Banque de France a effectués de mars 2015 à décembre 2018 dans le cadre du programme d'achats de titres de l'Eurosystème.

Évolution des recettes de l'État

Les recettes fiscales nettes

En 2018, les recettes fiscales nettes ont reculé de 0,1 % par rapport à 2017, pour s'établir à 295,4 Md€. Corrigées des mesures nouvelles, les recettes fiscales ont spontanément augmenté plus vite (+4,6 %) que l'activité (+2,5 %). En effet, le dynamisme de l'activité observée en 2017 a soutenu les recettes fiscales en 2018, sous l'effet du dynamisme de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, principalement portés par les revenus perçus l'année précédente. Les mesures nouvelles ont diminué les recettes fiscales nettes de 13,9 Md€, notamment sous l'effet des baisses d'impôts du projet de loi de finances pour 2018 (dégrèvement de 30 % de la taxe d'habitation pour les foyers modestes, mise en place du prélèvement forfaitaire unique, transformation de l'ISF en IFI notamment), de la première année de transfert de TVA aux régions, et des mesures passées qui montent en charge (dont la hausse de taux du CICE en LFI 2017 et les restitutions de créances 2014).

En 2019, les recettes fiscales nettes reculeraient de 5,8 %. Les mesures nouvelles (y compris transferts) réduiraient les recettes à hauteur de 25,3 Md€. Au-delà de la transformation du CICE en baisse de cotisations pérenne (et du transfert de TVA aux administrations de sécurité sociale, pour compenser les allègements de cotisations employeurs), les baisses d'impôts visant à restituer du pouvoir d'achat aux ménages se poursuivent avec la 2^{ème}

tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-3,6 Md€) et la défiscalisation des heures supplémentaires dès le 1^{er} janvier 2019 (-1,0 Md€), votée dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (-0,8 Md€) contribuerait également à réduire les recettes fiscales nettes. Corrigées des mesures nouvelles, les recettes fiscales croîtraient spontanément au même rythme que l'activité (+2,7 %).

Retraitées du contrecoup de la bascule CICE / cotisations, les recettes fiscales nettes seraient quasi-stabilisées en 2020. En dépit d'une progression spontanée supérieure à celle de l'activité (+4,0 % contre +2,6 %) du fait notamment de la dynamique de l'IS, et hors contrecoup de la bascule CICE / cotisations (pour un effet de +13,5 Md€), les mesures nouvelles (y compris transferts) allègeraient les recettes de près de 10 Md€, en raison principalement de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (-5,0 Md€), se concentrant sur les foyers imposés dans les deux premières tranches de revenu, ainsi que de la suppression totale de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers (-3,7 Md€), et de la défiscalisation des heures supplémentaires (-0,8 Md€). La poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (-2,5 Md€) permettra également de renforcer l'attractivité de la France.

Tableau 18 : Niveaux des recettes fiscales nettes

En Md€	2019	2020
Impôt sur le revenu net	72,6	75,5
Impôt sur les sociétés net	31,8	48,2
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques	13,1	14,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	129,2	126,1
Autre recettes fiscales nettes	31,5	27,5
Recettes fiscales nettes	278,1	291,8

Tableau 19 : Mesures nouvelles et transferts

En Md€	2019	2020
Impôt sur le revenu net	-3,7	0,5
Impôt sur les sociétés net	2,8	12,5
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	-0,7	1,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	-32,4	-6,9
Autres recettes fiscales nettes	8,6	-5,2
Recettes fiscales nettes	-25,3	2,4

Tableau 20 : Élasticité des recettes fiscales nettes

	2018	2019	2020
PIB en valeur (en %) (1)	2,5 %	2,7 %	2,6 %
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	4,6 %	2,7 %	4,0 %
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	1,8	1,0	1,6

Tableau 21 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

	Niveau 2018 (en Md€)	2019	2020
Impôt sur le revenu net	73,0	1,1	0,9
Impôt sur les sociétés net	27,4	0,5	1,4
TICPE brute	13,7	0,0	0,0
TVA nette budgétaire	156,7	1,6	1,3
Autres recettes fiscales	24,6	-0,6	0,4
Recettes fiscales nettes	295,4	2,7 %	4,0 %

Note de lecture : en 2019, l'impôt sur les sociétés contribuerait à hauteur de 0,5 point à la croissance des recettes fiscales nettes à législation constante qui atteindrait +2,7 %.

En 2019, les recettes d'IR diminueraient de 0,5 %, soit une baisse de 0,4 Md€ par rapport à 2018.

Celle-ci est entièrement imputable au décalage comptable et technique lié à la mise en place du prélèvement à la source (PAS). En effet, la plupart des retenues à la source au titre des traitements et salaires de décembre 2019 n'interviendraient qu'en janvier 2020, ce qui occasionnerait une moindre recette budgétaire de 5,2 Md€ en 2019 (ce décalage est neutralisé en comptabilité nationale). Cette moins-value transitoire, est partiellement compensée grâce à l'entrée en vigueur du prélèvement à la source. Ainsi, les recettes d'IR augmenteraient de 2,0 Md€ pour moitié du fait de la révision à la

hausse du taux de recouvrement, passé de 97 % attendu à 98,5 % réalisé. Le reste de la révision résulte d'une combinaison d'autres facteurs, notamment du montant d'impôt dû au titre des revenus 2018 non annulé par le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR). La croissance spontanée de l'IR resterait dynamique à 4,5 %, soutenue par la masse salariale totale (+2,9 % en 2018) et le dynamisme des dividendes en fin d'année 2018 dont les recettes d'IR sont perçues en 2019.

En 2020, la réforme du barème de l'IR permettra de restituer 5 Md€ de pouvoir d'achat aux Français.

Toutefois, le recouvrement du PAS sur une année pleine pour la première fois (+5,1 Md€ faisant suite

à la perte de recettes budgétaires en 2019) et la poursuite de l'amélioration du taux de recouvrement liée à la modernisation de l'impôt, ainsi qu'une progression spontanée toujours soutenue – portée par le dynamisme de la masse salariale totale hors prime exceptionnelle en 2019 (+2,7 %), des pensions (+2,5 %) et des dividendes 2020 (+4,3 %) – entraîneraient une hausse du rendement de l'IR net de +4,0 %, soit + 2,9 Md€ par rapport à 2019.

En 2019, les recettes d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 31,8 Md€, en hausse de 4,4 Md€ par rapport à 2018. Cela serait dû à une croissance spontanée plus élevée (+5,8 %) que celle du PIB (+2,7 % en valeur), et aux mesures nouvelles qui joueraient pour +2,8 Md€ du fait de la bascule CICE / cotisations et du renforcement du 5^e acompte (1,5 Md€ non pérenne). À l'inverse, la baisse du taux d'IS diminuerait les recettes de 0,8 Md€. Hors mesures nouvelles, l'évolution spontanée est portée par un bénéfice fiscal retraité de la bascule CICE en forte croissance (+4,6 %) du fait d'un EBE dynamique et des taux d'intérêts historiquement bas. La croissance de l'impôt serait toutefois atténuée fortement par un important contentieux individuel qui serait retraité en comptabilité nationale.

En 2020, les recettes d'IS seraient de 48,2 Md€, en hausse de 16,4 Md€ par rapport à 2019. Cette hausse est due à une croissance spontanée élevée (+12,2 %) et aux mesures nouvelles qui joueraient pour +12,5 Md€, en particulier la suppression du CICE (+9,5 Md€), même s'il resterait des reliquats de créances de CICE à consommer jusqu'en 2024, ainsi que l'effet sur l'IS de la bascule CICE / cotisations (+5,6 Md€). À l'inverse, la poursuite de la baisse du taux d'IS réduirait les recettes de 2,5 Md€. L'évolution spontanée est portée à la fois par un bénéfice fiscal dynamique (4,7 % hors bascule), lui-même toujours soutenu par un fort EBE (+4,0 %) ainsi que des taux d'intérêt favorables, et par le contrecoup du contentieux individuel qui grève l'IS en 2019.

Les recettes budgétaires nettes de TVA de l'État diminueraient de 17,6 % en 2019 par rapport à 2018 à 129,2 Md€, du fait du transfert de TVA aux ASSO visant à compenser à la fois la diminution de cotisations sociales associée à la suppression du CICE ainsi que le transfert à l'État d'une partie des prélèvements sociaux sur le capital perçus par les

ASSO. La croissance spontanée des recettes budgétaires de TVA s'établirait à 3,1 % en ligne avec l'évolution des « emplois taxables ».

En 2020, les recettes budgétaires nettes de TVA reculeraient de 2,4 % à 126,1 Md€, en raison de la poursuite de la compensation aux ASSO. La croissance spontanée à 2,9 % serait en ligne avec la croissance des « emplois taxables ». Les mesures nouvelles hors transfert contribueraient à la baisse, avec notamment en 2020 la fin du report des opérations passées soumises au taux réduit de TVA pour les bailleurs sociaux.

En 2019, les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) brute pour l'État s'établirait à 13,1 Md€, en baisse de 0,6 Md€ par rapport à 2018. Les recettes de TICPE sont tout d'abord affectées par l'annulation des hausses de fiscalité énergétique en LFI 2019. En outre, les mesures nouvelles de transfert vers le CAS transition énergétique, l'AFTIF et les collectivités territoriales diminuent la part État de la TICPE. La croissance spontanée s'élèverait à 0,4 %.

En 2020, les recettes de la TICPE brute de l'État seraient de 14,5 Md€, soit une hausse de 1,5 Md€ par rapport à 2019. La TICPE brute totale augmenterait uniquement du fait de la suppression progressive du taux réduit pour certains usages du gazole non-routier (+0,2 Md€), tandis que l'annulation des hausses de fiscalité énergétique en LFI 2019 continuerait de peser sur la prévision de recettes. La part de TICPE de l'État augmenterait également en raison de mesures de transfert (dont +1 Md€ dû à des moindres dépenses du CAS transition énergétique, et +0,4 Md€ lié à la recentralisation du RSA de la Réunion).

Les autres recettes fiscales nettes (autres RFN) constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées i) de recettes brutes pour 61,6 Md€ en 2019, dont les droits de donations et de successions, l'impôt sur la fortune immobilière ou les taxes intérieures de consommation hors TICPE, ii) nettes des remboursements et dégrèvements, à hauteur de 30,2 Md€ qui représentent notamment les contentieux fiscaux, les admissions en non-valeur ou les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

En 2019, les autres RFN diminueraient (-6,9 %) spontanément. L'absence de dynamisme s'explique principalement par le contrecoup du surplus de recettes de DMTG en 2018 à la suite de l'enregistrement tardif de recettes dues au titre de 2017 (à hauteur de 1,7 Md€). Les mesures nouvelles, comprenant les mesures de périmètre, joueraient par ailleurs fortement à la hausse pour 8,6 Md€, principalement du fait du reclassement des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et du capital en recettes fiscales nettes (compensé par un transfert de TVA aux ASSO).

Recettes non fiscales

En 2019, les recettes non-fiscales augmenteraient de 0,6 Md€ par rapport à 2018, résultat de plusieurs mouvements de sens opposé.

En particulier, le versement de la Banque de France qui s'inscrirait en forte hausse (+0,9 Md€), les intérêts et avances des PIA reversés au budget général (+0,4 Md€), le produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (+0,4 Md€), les amendes prononcées par l'Autorité de la Concurrence (+0,2 Md€) auxquelles s'ajoutent les ventes de quotas carbone (+0,2 Md€). Ces hausses de recettes seraient partiellement compensées par la baisse

Solde des comptes spéciaux

En 2019, le solde des comptes spéciaux (hors FMI) s'établirait à 2,2 Md€, révisé à la hausse de 1,2 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Cette révision résulte notamment de :

- la révision à la hausse du solde du compte retraçant les prêts consentis par l'État aux États étrangers (+0,6 Md€), en raison notamment du décalage de plusieurs opérations de prêts à une date ultérieure ;
- la révision en hausse du solde du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (+0,3 Md€), faisant suite à une cession immobilière exceptionnelle non prévue en loi de finances ;
- une révision à la hausse du solde du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales » de +0,3 Md€ résultant de remontées comptables de CVAE plus favorables que prévu.

En 2020, les autres RFN augmenteraient (+3,9 %) spontanément plus rapidement que l'activité, notamment grâce à une reprise du dynamisme des DMTG, ainsi que des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers. Les mesures nouvelles, comprenant les dégrèvements de taxe d'habitation (-3,7 Md€) et les décaissements de contentieux fiscaux (-0,9 Md€), diminueraient de 5,2 Md€ le montant des autres RFN.

des loyers budgétaires, supprimés pour les ministères civils (-0,9 Md€) et la baisse des ventes de licences hertziennes (-0,7 Md€), toutes deux retraitées en comptabilité nationale.

En 2020, les recettes non-fiscales baisseraient de 0,2 Md€ par rapport à 2019.

La baisse du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (-0,5 Md€), ne serait que partiellement compensée par la hausse des recettes concernant le versement de la Banque de France (+0,1 Md€), le reversement des intérêts des PIA au budget général (+0,2 Md€).

En 2020, le solde des comptes spéciaux s'établirait à 0,0 Md€, en baisse de 2,2 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2019. Cette révision résulte de :

- la dégradation des soldes du compte « prêts aux États étrangers » (-0,4 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2019) avec la réalisation en 2020 de certaines opérations de prêt initialement prévues en 2019, du « compte d'avance aux collectivités territoriales » (-0,4 Md€), du compte « prêts à des organismes privés » (-0,3 Md€), du compte « avances à divers services publics » (-0,4 Md€) ;
- en outre, le solde des comptes d'affectation spéciale se dégraderait également de 0,8 Md€ sous l'effet du contrecoup (-0,3 Md€) de la cession immobilière exceptionnelle de 2019 ainsi que de la rebudgétisation du compte « Aides à l'acquisition de véhicules propres » (-0,3 Md€).

Encadré 8 : Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale

Le passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale s'obtient :

- en ramenant à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général (comptabilité de droits constatés) ;
- en retraitant des opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine ;
- en intégrant des opérations non budgétaires.

En 2019, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait supérieur de 11,8 Md€ au solde budgétaire (-96,3 Md€) et s'établirait à -84,5 Md€. Cet écart résulterait principalement des évolutions suivantes :

- l'étalement en comptabilité nationale de l'effet en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission et l'enregistrement des intérêts courus non échus (ICNE) rehaussent le solde en comptabilité nationale de 9,0 Md€. En effet, dans l'environnement de forte baisse des taux ces dernières années, la charge d'intérêt pesant sur le solde budgétaire est supérieure à celle enregistrée en comptabilité nationale, mesurée au taux de marché à l'émission. Ceci a pour effet de creuser davantage le solde budgétaire que le solde en comptabilité nationale, ce qui entraîne une clé positive ;
- les crédits d'impôt restituables et reportables, qui sont comptabilisés en comptabilité nationale sur la base du montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et pas uniquement sur le montant budgétaire restitué, d'où l'apparition d'un écart entre les deux comptabilités (-1,3Md€) ;
- la correction du décalage comptable d'un mois introduite par le prélèvement à la source : l'imposition des revenus du mois de décembre 2019 est ainsi enregistrée sur l'exercice budgétaire 2020. Son rattachement à 2019 en comptabilité nationale induit une correction de +5,2 Md€ ;
- -4,8 Md€ liée au décalage d'enregistrement des recettes de TVA en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire. La correction est particulièrement importante du fait des mesures de transfert de TVA aux caisses de sécurité sociale engagées en 2019 ;
- le retraitement en opérations financières du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la compensation des charges de service public de l'électricité (+1,8 Md€) ;
- Du versement de dividendes versés à l'État sous forme de titres n'ont pas d'impact budgétaire mais constituent une recette en comptabilité nationale (+0,7 Md€).

En 2020, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -99,7 Md€. Il serait inférieur de -6,6 Md€ au solde budgétaire (-93,1 Md€) en raison principalement de :

- La reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État dégrade le solde en comptabilité nationale de -25 Md€ alors qu'elle n'affecte pas le solde budgétaire ;
- L'étalement des primes et décotes à l'émission d'OAT et la correction en droits constatés des intérêts courus non échus (ICNE) contribuent à rehausser le solde de l'État de 9,4 Md€ en 2020 ;
- Le décalage comptable relatif à la comptabilisation des crédits d'impôts restituables et remboursables. En particulier, la transformation du CICE en allègements généraux améliorerait le solde en comptabilité nationale de 6,6 Md€ car la suppression du CICE a des effets plus rapides en comptabilité nationale (qui prend en compte de la créance déclarée par les entreprises) qu'en comptabilité budgétaire (qui prend en compte la consommation effective de cette créance), dans la mesure où les entreprises disposent de plusieurs années pour consommer leurs créances de CICE ;
- le retraitement en opérations financières du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la compensation des charges de service public de l'électricité (+0,9 Md€) ;
- Le versement de dividendes à l'État sous forme de titres contribuerait à améliorer le solde en comptabilité nationale de 0,8 Md€.

Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de -3,3 Md€ en 2019 (après -2,7 Md€ en 2018), puis de +23,4 Md€ en 2020 (-1,6 Md€ hors reprise partielle de la dette SNCF Réseau par l'État cette année-là pour 25 Md€).

La détérioration du solde des ODAC entre 2018 et 2019 (-0,6 Md€) s'expliquerait principalement par les dégradations des soldes du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII – logé à l'EPIC Banque Publique d'Investissement (EPIC BPI) ; -0,2 Md€) dont les premiers décaissements interviennent en 2019, et du Fond de garantie des victimes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI, -0,3 Md€). Par ailleurs, les investissements d'avenir (IA) pèseraient légèrement plus sur le solde des ODAC en 2019 qu'en 2018 (-0,2 Md€). Cela reflète la montée en charge du troisième volet des PIA (PIA 3). Ces dégradations seraient partiellement compensées par l'amélioration du solde de SNCF Réseau.

En 2020, le solde des ODAC s'améliorerait de 1,8 Md€ hors reprise de 25 Md€ de la dette de SNCF Réseau.

Cette amélioration du solde des ODAC en 2020 s'explique en partie par la réduction du déficit de SNCF Réseau de 0,8 Md€ (hors reprise de dette), expliquée d'une part par la baisse de la charge des intérêts pesant sur l'établissement en raison de la reprise partielle de sa dette, et d'autre part, du fait de l'entrée en vigueur des mesures prévues dans le cadre de la réforme ferroviaire, permettant de se rapprocher d'un retour à l'équilibre économique. Par ailleurs, certains opérateurs enregistreraient un solde en amélioration, comme une normalisation du solde du FGTI après le niveau élevé de provisionnement atteint en 2019. Sur le volet des PIA, il y aurait d'une part un mouvement de moindres décaissements des deux premiers volets, tandis qu'une partie des décaissements du troisième serait de nature purement financière sans impact sur le solde en comptabilité nationale, quand les ressources dont bénéficient les opérateurs concernés sont bien des recettes en comptabilité nationale.

Tableau 22 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2018	2019	2020*
Solde	-0,1	-0,1	+0,9
Dépenses	3,3	3,6	3,7
Recettes	3,2	3,5	4,6

* Y compris reprise de dette SNCF Réseau de 2020 (25 Md€), opération neutre pour les administrations publiques car en dépense côté État.

Dépenses des ODAC

Les dépenses des ODAC seraient en hausse de 8,3 Md€ entre 2018 et 2019. Cette augmentation est en grande partie liée à la création de France compétences qui devrait probablement être classée par l'Insee au sein du périmètre des ODAC. Le Gouvernement a fait le choix d'anticiper ce traitement dès le PLF 2019. Celle-ci affecte symétriquement les recettes et dépenses du sous-secteur en niveau pour 6,1 Md€ en 2019 (dont PIC) et 9,4 Md€ en 2020. A champ constant, les dépenses augmenteraient de +2,2 Md€, et les principales contributions seraient :

- une augmentation des dépenses des établissements publics de recherche pour +0,6 Md€ ;
- la hausse des dépenses du FGTI (+0,4 Md€), liée notamment à l'allongement de la durée moyenne des dossiers d'indemnisation des victimes et à la hausse des recours corporels graves ;
- une hausse des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (+0,2 Md€) ;

- les premières dépenses enregistrées par la société de projet Charles-de-Gaule Express (CDG-X) du fait du lancement des travaux pour un total de 0,3 Md€ (aucune dépense n'avait été enregistrée au compte provisoire 2018) ;
- de façon similaire, les premiers décaissements du FII (+0,2 Md€), crée en 2018, apparaîtraient en 2019 à recettes constantes ;
- une augmentation des dépenses d'intervention de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) de 0,1 Md€ reflétant notamment le lancement du programme « Initiatives copropriétés » ;
- 0,3 Md€ de décaissements supplémentaires au titre des programmes investissements

d'avenir, en raison notamment de la montée en charge du troisième volet des PIA.

Entre 2019 et 2020, les dépenses des ODAC progresseraient de 0,7 Md€ à champ constant, c'est-à-dire hors France compétences. Cette hausse serait principalement imputable aux évolutions suivantes :

- une nouvelle augmentation des financements prévus par l'AFITF en 2020 (+0,5 Md€) conformément à la trajectoire retenue lors du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) ;
- la rebudgétisation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) et sa transformation en prime forfaitaire aux ménages modestes, versée par l'ANAH (+0,4 Md€) ;
- une nouvelle hausse (+0,2 Md€) des crédits liés au PIA 3.

Recettes des ODAC

Entre 2018 et 2019, la hausse des recettes des ODAC serait de +7,7 Md€, soit +1,6 Md€ hors création de France compétences. Cette évolution s'expliquerait quasi-intégralement par l'évolution des recettes hors IA des ODAC dont en particulier :

- l'augmentation des transferts reçus par les établissements publics de recherche permettant de couvrir partiellement l'augmentation de leurs dépenses (+0,4 Md€) ;
- La hausse des recettes de l'AFITF (+0,3 Md€). La diminution des recettes issues des amendes radars a en effet été compensée par le relèvement du plafond de TICPE et de taxe d'aménagement du territoire (TAT) affectées à l'agence ;
- La progression des recettes de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) de 0,3 Md€.

Entre 2019 et 2020, l'évolution des recettes des ODAC, hors reprise de dette SNCF Réseau, et hors

création de France compétences, serait de +2,5 Md€ dont +0,9 Md€ de hausse des recettes associées aux PIA (PIA 3 essentiellement) et +1,6 Md€ imputables aux recettes hors IA :

- la taxe sur les mutuelles affectée au Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (Fonds CMU) suit la trajectoire de l'ODAC (+0,2 Md€) depuis que celle-ci est calibrée pour couvrir ses charges (LFSS 2018) ;
- les recettes de l'ANAH augmenteraient comme les dépenses (+0,4 Md€) en raison de la rebudgétisation du CITE ;
- de la même manière, les recettes de l'AFITF suivent ses dépenses par une affectation supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) pour +0,6 Md€.

Administrations publiques locales

Après une nouvelle amélioration en 2018 (+2,3 Md€, après +1,6 Md€ en 2017), le solde des administrations publiques locales (APUL) serait quasi stable en 2019 (+2,1 Md€), et s'améliorerait nettement en 2020 (+5,8 Md€), sous l'effet de la

poursuite des efforts de maîtrise des dépenses publiques engagés dans la logique partenariale entre l'État et les collectivités territoriales (cf. encadré 9), ainsi que du ralentissement des dépenses d'investissement en 2020 en raison du cycle électoral.

Dépenses des APUL

La dépense locale ralentirait fortement à l'horizon de la prévision (+3,2 % en 2019 et +0,5 % en 2020, après +2,4 % en 2018 à champ courant).

Les dépenses de fonctionnement connaîtraient une évolution maîtrisée en 2019 (+1,5 % à champ courant après +1,0 % en 2018), sous l'effet de la contractualisation. Sur le champ des seules collectivités locales, et selon le référentiel établi par les contrats, les dépenses de fonctionnement évolueraient au rythme de 1,2 %, après 0,7 % en 2018⁴⁴ (à champ constant et hors dépenses imputables au PIC et écrêtement des dépenses des allocations individuelles de solidarité au-delà de 2 %). Cette modération serait perceptible sur les postes pilotables de la dépense locale de fonctionnement, principalement sur la masse salariale. Elle viendrait contrebalancer plusieurs facteurs d'accélération (notamment la reprise des mesures du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations – PPCR) expliquant le dynamisme modéré attendu du poste rémunérations des salariés en 2019. Les consommations intermédiaires évolueraient à un rythme soutenu en 2019 du fait de la montée en charge du volet régional du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Les prestations sociales afficheraient un très faible dynamisme du fait du transfert à l'État des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) auparavant supportées par la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte.

En 2020, les dépenses de fonctionnement des APUL progresseraient de 0,7 % à champ courant, reflétant la poursuite des efforts des collectivités ainsi que les

transferts de certaines dépenses aux administrations publiques centrales dans le domaine de l'apprentissage et des prestations sociales. A champ constant et au sens des contrats, la dépense des collectivités locales progresserait à nouveau au rythme de +1,2 %. Les dépenses de prestations sociales ralentiraient, entre autres, par l'effet du transfert à l'État des dépenses de RSA auparavant supportées par le département de la Réunion.

La dépense de fonctionnement des collectivités locales respecterait ainsi les objectifs fixés en LPPF 2018-2022.

Les dépenses d'investissement progresseraient en 2019 et en 2020 conformément au cycle électoral communal. Dans la mesure où les communes et leurs groupements représentent plus de 60 % des investissements réalisés par les collectivités territoriales, la dynamique de l'investissement local est fortement liée au positionnement dans le cycle électoral des communes. Ce cycle est notamment marqué par le ralentissement de l'investissement local l'année des élections municipales et l'année suivante, le temps que les projets d'investissements soient mis en place par les nouveaux exécutifs locaux. En revanche, à partir du milieu du cycle et jusqu'aux élections suivantes, l'investissement progresse de nouveau. Après une progression de +8,1 % en 2018, l'investissement local (au sens de la formation brute de capital fixe) resterait dynamique en 2019 à +8,1 % (hors Société du Grand Paris - SGP) avant de se contracter de -1,8 % en 2020, année des élections municipales. Les dépenses de la SGP contribueraient par ailleurs au dynamisme des dépenses d'investissement des APUL en 2019 et 2020.

⁴⁴ +0,7 % au sens de la comptabilité nationale, +0,2 % en comptabilité générale, sur le champ des seuls budgets principaux des

collectivités, selon l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Tableau 23 : Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2018		Évolution		
	Md€	%	2018	2019	2020
Total dépenses	260,4	100 %	2,4 %	3,2 %	0,5 %
Dépenses hors investissement*	203,3	78 %	1,0 %	1,5 %	0,7 %
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	49,2	19 %	2,0 %	2,6 %	1,3 %
<i>dont rémunérations des salariés</i>	82,1	32 %	0,7 %	1,3 %	1,1 %
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	26,6	10 %	1,6 %	0,8 %	0,2 %
Dépenses de fonctionnement des collectivités locales**	183,3	-	0,7 %	1,2 %	1,2 %
Investissement*	57,1	22%	7,8%	8,9%	-0,1%
<i>dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris</i>	45,1	17 %	8,1 %	8,1 %	-1,8 %

* Investissement au sens de la formation brute de capital et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

** Champ portant sur l'ensemble des collectivités locales, dépenses retraitées sur le périmètre des contrats, et à champ constant (dépenses afférentes au PIC, écrêtement des dépenses d' AIS au-delà de 2 %, de la recentralisation du RSA à Mayotte et en Guyane en 2019 et à la Réunion en 2020 ainsi que du transfert de certaines dépenses d'apprentissage aux administrations publiques centrales en 2020).

Encadré 9 : La contractualisation avec les collectivités territoriales

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 prévoit deux modalités de participation des collectivités locales à l'effort de modération de nos dépenses publiques.

D'une part, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants doivent communiquer, lors de leur débat d'orientation budgétaire, sur leurs objectifs concernant l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement ainsi que celle sur leur besoin de financement, en cohérence avec la trajectoire nationale d'évolution annuelle des dépenses locales de fonctionnement (+1,2 %) et de réduction annuelle du besoin de financement (-2,6 Md€).

D'autre part, la LPFP prévoit que les 322 collectivités dont le budget principal dépasse les 60 M€ doivent contractualiser avec l'État pour définir une trajectoire des dépenses de fonctionnement, dont le taux d'évolution est modulé selon les territoires. 229 collectivités, soit 71 % des collectivités visées, ont signé un contrat avec l'État auxquelles il convient d'ajouter 17 autres collectivités qui ont souhaité intégrer la démarche de leur plein gré.

Le processus de contractualisation s'est traduit en 2018 par la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, qui ont progressé de 0,8 % en comptabilité nationale (0,7 % après retraitement des dépenses afférentes au PIC et écrêtement des dépenses d' AIS au-delà de 2 %). Cette dynamique devrait se poursuivre en 2019 et 2020 avec une évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités attendue à +1,2 % à champ constant. Une dizaine de collectivités seraient concernées par des dépassements de leurs objectifs et pourraient faire l'objet dès cette année de reprises financières dans les conditions prévues à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Avant d'en parvenir à la reprise, celles-ci feront l'objet d'échanges avec les services de l'Etat.

Recettes des APUL

Les recettes des administrations publiques locales seraient plus dynamiques en 2019 qu'en 2018 (3,1 % en 2019 après 2,6 % en 2018), mais devraient ralentir en 2020 (1,8 %) sous l'effet d'importantes mesures de périmètre dans le secteur de l'apprentissage et des prestations sociales.

Conformément aux engagements du Gouvernement, les années 2019 et 2020 se caractérisent par une stabilité des concours financiers (hors dynamisme du Fonds de compensation de la TVA, de la fraction de TVA affectée aux régions et des diverses mesures de transferts issues des recentralisations des dépenses de RSA des départements de La Réunion et de Mayotte).

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,4 % du PIB, inchangé par rapport à 2018. Leur hausse spontanée serait plus rapide (3,3 %) que celle de l'activité (à 2,7 %). La croissance des recettes des administrations publiques locales serait portée par l'évolution des droits de mutations à titre onéreux (DMTO), soutenus par un marché immobilier toujours très dynamique. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires se compenseraient globalement en 2019. Notamment, la deuxième étape du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers serait intégralement

compensée par des transferts de l'État et serait donc strictement neutre sur les recettes du bloc communal.

En 2020, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales resterait stable, à 6,4 % du PIB. Les recettes des APUL croîtraient spontanément légèrement plus vite que l'activité, à 2,7 % en raison du dynamisme des bases de la taxe foncière liées à la variation des stocks de logements. L'évolution des DMTO contribuerait moins vivement que l'année précédente aux recettes des APUL en raison d'une croissance moindre du marché immobilier aussi bien en termes de volume que de prix. Les mesures nouvelles diminueraient les recettes de 2,4 Md€, principalement du fait de la réaffectation de la taxe d'apprentissage à France Compétences (au même titre que les dépenses correspondantes). Par ailleurs, la troisième étape du dégrèvement de la taxe d'habitation serait de nouveau intégralement compensée (cf. encadré 10). Le PLF 2020 précise les dispositions relatives à la réforme de la fiscalité locale et en particulier les modalités de compensation de la suppression totale de la taxe d'habitation, avec notamment le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et le transfert d'une fraction de TVA.

Encadré 10 : La suppression de la taxe d'habitation

Les émissions de taxe d'habitation (TH), acquittée par toute personne qui, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation, s'élèvent en 2018 environ à 22,8 Md€ (hors taxe d'habitation sur titre antérieur et taxe d'équipement d'un montant total d'environ 0,4 Md€), au profit des communes (15,5 Md€ en 2018) et des établissements publics de coopération intercommunale (7,3 Md€ en 2018).

Comme annoncé par le Président de la République, le PLF 2020 prévoit la suppression totale et définitive de la TH sur la résidence principale pour l'ensemble des contribuables, offrant ainsi le plus de visibilité possible aux collectivités locales.

La suppression de la TH sur la résidence principale est ainsi opérée en deux phases :

- **Une suppression totale à horizon 2020 pour 80 % des foyers.** Les foyers concernés sont ceux dont les ressources n'excèdent pas 27 432 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour une part majorée de 8 128 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 688 € pour un couple, puis 6 096 € par demi-part supplémentaire. Pour ces foyers, la chronique du dégrèvement suit le schéma voté dans la loi de finances pour 2018, à savoir 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020. La suppression de la TH pour 80 % des

foyers représente un gain moyen de 555 euros pour les foyers qui ne bénéficiaient pas déjà d'une exonération. Le coût de cette première tranche de suppression de la TH est estimé à 10,2 Md€ en 2020.

- **Une suppression totale à horizon 2023 pour les 20 % restants.** Le coût de cette seconde tranche de la réforme de la TH est estimé à 7,9 Md€ entre 2021 et 2023.

En 2023, plus aucun foyer ne paiera de TH sur sa résidence principale. La taxe sur les résidences secondaires et les locaux meublés non affectés à l'habitation principale, ainsi que la taxe sur les locaux vacants sont maintenues.

Des mécanismes de compensation intégrale, par le biais notamment du transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou de celui d'une fraction de TVA, sont prévus pour rendre la réforme neutre budgétairement pour les collectivités territoriales.

Administrations de sécurité sociale

En 2019, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'améliorerait légèrement, à + 11,7 Md€ (après + 10,6 Md€ en 2018 selon le

compte semi-définitif avancé). En 2020, les dépenses ralentiraient dans le sillage des prestations sociales et les ASSO verraient leur excédent s'accroître (+ 17,0 Md€).

Tableau 24 : Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En % sauf mention contraire	2018	2019	2020
Capacité de financement (% du PIB)	0,5 %	0,5 %	0,7 %
Évolution des dépenses	1,9 %	2,2 %	1,8 %
<i>dont évolution des prestations</i>	2,2 %	2,4 %	2,1 %
Évolution des recettes	2,8 %	2,4 %	2,6 %
<i>dont évolution des cotisations sociales</i>	-1,7 %	-4,8 %	2,2 %

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale

Dépenses des ASSO

En 2019, les dépenses des ASSO augmenteraient de + 2,2 %, portées principalement par les prestations (+ 2,4 %). La mesure de revalorisation maîtrisée permettrait de contenir l'évolution des pensions (+ 2,5 % après + 2,6 %). En parallèle, même si l'Ondam est temporairement relevé (à + 2,5 %) pour prendre en compte les investissements nécessaires à la stratégie de transformation du système de santé, en particulier de l'hôpital, les dépenses de santé resteraient contenues. Les prestations familiales reculeraient légèrement par rapport à 2018 sous l'effet d'une démographie peu porteuse et, là aussi, de la revalorisation maîtrisée. Enfin, les prestations chômage ralentiraient légèrement, en lien avec la bonne tenue du

marché du travail et les premiers effets de la réforme de l'assurance-chômage.

Les dépenses des ASSO ralentiraient en 2020 (+ 1,8 % après + 2,2 % en 2019) suivant ainsi le ralentissement des prestations sociales (+ 2,1 % après + 2,4 %). Celui-ci traduirait toutefois des effets contrastés.

Les pensions de retraite accéléreraient (+ 2,8 % après + 2,5 %). En effet, à la suite des annonces faites à l'issue du Grand débat national, le pouvoir d'achat des retraités les moins aisés serait préservé (indexation à l'inflation des pensions de base pour les retraités touchant moins de 2 000 euros ; tout en maintenant une revalorisation maîtrisée

pour les autres prestations), tandis que dans le même temps, les pensions complémentaires retrouveraient une indexation à l'inflation après plusieurs années de moindre revalorisation (suite aux accords conventionnels de 2013 et 2015).

A l'inverse, dans le cadre de la réforme engagée par le Gouvernement, des efforts d'économies substantiels interviendraient dans le champ de l'assurance chômage en parallèle de la mise en place de l'universalisation de celle-ci (cf. *infra* : encadré sur la situation financière de l'assurance chômage). Ainsi, les prestations chômage diminueraient de

4,3 % par rapport à 2019, en lien par ailleurs avec l'amélioration du marché du travail.

Pour 2020, le taux de progression de l'Ondam est fixé par le Gouvernement à 2,3 % (après 2,5 % en 2019 et 2,3 % en LFSS 2018) conformément à la trajectoire fixée dans la loi de programmation des finances publiques. Cette évolution supposerait la réalisation d'un quantum d'économies de l'ordre de 4,2 Md€ documentées par le Gouvernement et permettra notamment de financer le plan en faveur des urgences hospitalières annoncé le 16 septembre 2019.

Encadré 11 : Ondam 2020, les économies pour maîtriser la progression à 2,3 %

Dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020, il est proposé de fixer l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2019 à 205,3 Md€, soit un taux de progression de 2,3 % par rapport à 2019. L'Ondam 2020 intègre notamment les mesures liées au pacte de refondation des urgences et la réforme du financement à l'hôpital, la poursuite de la réforme 100 % santé ainsi que des actions pour l'amélioration de la prise en charge des personnes handicapées et du grand âge. Cette construction permet de financer également l'innovation organisationnelle, pharmaceutique et médicale.

Les mesures d'économies prévues en 2020 sur le champ de l'Ondam s'élèvent à 4,2 Md€ et se décomposent en cinq axes prévus dans le cadre du plan Ondam 2018-2022 d'appui à la transformation du système de santé, qui met l'accent sur des actions de pertinence engagées de manière pluriannuelle.

Tableau 25 : Économies attendues en 2020

En M€	
Structuration de l'offre de soins	1 045
Structurer des parcours de soins efficaces (chirurgie ambulatoire, alternatives à l'hospitalisation, réduction des hospitalisations évitables, etc.)	215
Améliorer la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux	830
<i>Optimisation des achats</i>	585
<i>Rééquilibrage de la contribution de l'Ondam à l'OGD</i>	245
Actions sur les tarifs des produits de santé et remises	1 345
Prix des médicaments	920
Prix des dispositifs médicaux	200
Remises sur produits de santé	225
Pertinence et qualité des actes et des prescriptions	1 235
Pertinence et adaptation tarifaire de la biologie	205
Pertinence et adaptation tarifaire de la radiologie (protocole)	60
Maitrise médicalisée et structure de prescription (actes, certificats médicaux, antibiotiques...)	595

Promotion des génériques et biosimilaires	120
Pertinence et adaptation tarifaire sur les autres actes	255
Pertinence et efficience des prescriptions d'arrêts de travail et de transports	265
Transports	120
Indemnités journalières	145
Contrôle et lutte contre la fraude	90
Lutte contre la fraude et dispositifs de contrôle associés	90
Gestion dynamique du panier de soins remboursé	205
Total Ondam	4185

Recettes des ASSO

En 2019, les recettes des ASSO ralentiraient (+ 2,4 % après + 2,8 % en 2018). Cela s'expliquerait principalement par les mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires : exonérations des heures supplémentaires, réduction du taux de CSG sur les retraites modestes, baisse du forfait social dans le cadre de la loi PACTE, etc. Au contraire, la transformation du CICE en allègement de cotisations aurait un impact quasi neutre sur les recettes sociales, ne

modifiant ainsi que la structure de celles-ci, en réduisant le poids des cotisations, et en augmentant la fraction de TVA affectée aux ASSO.

En 2020, les recettes des ASSO accéléreraient légèrement (+ 2,6 % après + 2,4 % en 2019) se rapprochant ainsi du dynamisme de la masse salariale privée (+ 2,8 %).

Encadré 12 : La bascule CICE / baisse de cotisations sociales

Conformément aux orientations du programme présidentiel, à compter de 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ainsi que le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) sont transformés en baisse de cotisations sociales pérenne pour les entreprises, améliorant de fait la lisibilité et l'efficacité de la mesure. En outre, afin d'encourager encore davantage l'embauche de nouveaux salariés, le dispositif des allègements généraux est renforcé. Au niveau du Smic, les cotisations et contributions sociales acquittées par les entreprises sont désormais totalement exonérées. Cette transformation et ce renforcement se produisent en deux temps :

- Depuis le 1^{er} janvier, un allègement permanent de cotisations d'assurance maladie de 6 points est entré en vigueur pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic pour se substituer au CICE et au CITS.
- Ce nouvel allègement venant réduire les allègements ciblés jusqu'à 1,6 Smic existant auparavant, une exonération dégressive entre 1 et 1,6 Smic des cotisations de retraite complémentaire est venu le compenser.
- Au 1^{er} octobre, un renforcement supplémentaire de 4 points des allègements généraux entre 1 et 1,6 Smic est instauré. Il porte sur les cotisations patronales d'assurance-chômage et de retraite complémentaire.

En 2019, les entreprises cumulent en comptabilité nationale le bénéfice de ces deux mesures avec le CICE versé au titre de l'année 2018, profitant ainsi d'un apport de trésorerie sans précédent à hauteur d'un peu plus de 20 Md€.

Tableau 26 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)		
(en Md€)	2019	2020
ASSO	11,7	17,0
Recettes	633,3	649,8
Dépenses	621,5	632,9
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	-5,3	-4,4
Recettes	438,2	448,2
Dépenses	443,5	452,6
Unédic	-1,5	0,4
Recettes	39,0	40,0
Dépenses	40,6	39,6
Régimes complémentaires	3,0	3,6
Recettes	108,2	111,9
Dépenses	105,3	108,2
Cades	15,7	16,8
Recettes	18,7	19,2
Dépenses	2,9	2,3
FRR	-1,8	-1,8
Recettes	0,8	0,8
Dépenses	2,6	2,6
Organisme divers de sécurité sociale	0,6	1,0
Recettes	98,3	101,3
Dépenses	97,7	100,3

Notes de lecture :

- Ces soldes, recettes et dépenses sont présentés en comptabilité nationale.
- Les recettes et dépenses des ASSO sont présentées ici après consolidation (c'est-à-dire retraitées des transferts entre caisses, sans impact sur le solde). Toutefois, ce n'est pas le cas des régimes ou groupes de régimes, dont le solde est affecté par les transferts internes aux ASSO. En conséquence, la somme des recettes et des dépenses des sous-ensembles ne correspond pas au total des ASSO.
- De même, les recettes et dépenses du RG+FSV ne sont pas consolidées (des transferts internes entre caisses du RG et FSV), contrairement, par exemple, à la CCSS. Ce retraitement, ou son absence, n'a cependant là non plus aucun effet sur le solde total RG+FSV.

Encadré 13 : Situation financière de l'assurance chômage

Quatrième et dernier pilier de la réforme du marché du travail engagée depuis le début du quinquennat, la loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 prévoyait une négociation sur le système d'assurance chômage, avec pour objectif de rendre plus incitative la reprise d'un emploi durable, d'élargir le bénéfice de l'assurance chômage pour mieux sécuriser les parcours et les transitions professionnelles, de limiter la précarité dans l'emploi et de proposer un accompagnement des chômeurs plus rapide et plus efficace. Les mesures devaient aussi contribuer à désendetter le régime d'assurance chômage sur la période 2019-2021.

A cette fin, une lettre de cadrage a été adressée aux partenaires sociaux par le Gouvernement le 25 septembre 2018. A l'issue du délai imparti pour la négociation, en l'absence de consensus, le Gouvernement a déterminé les nouvelles règles d'indemnisation du chômage, comme le prévoyait le texte de loi. Ces nouvelles règles ont fait l'objet des décrets du 26 juillet 2019⁴⁵ et seront mises en place progressivement à partir du 1^{er} novembre prochain. Elles respectent les objectifs d'incitation à l'emploi durable, de lutte contre la précarité et d'économies à réaliser énoncés dans la lettre de cadrage.

A travers l'article L. 5422-25 du code du travail, la loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel dispose également que le Gouvernement transmettra chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage, analysant notamment les mesures mises en œuvre pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme et celles susceptibles de l'être. Dans un contexte où l'Etat a déterminé récemment de nouvelles règles d'indemnisation chômage par décret et où les partenaires sociaux n'ont pas vocation, à court terme, à prendre d'éventuelles mesures correctrices en application de l'article L. 5422-25 du code du travail, ce point sur la situation financière du régime est intégré cette année au présent rapport; c'est l'objet de cet encadré.

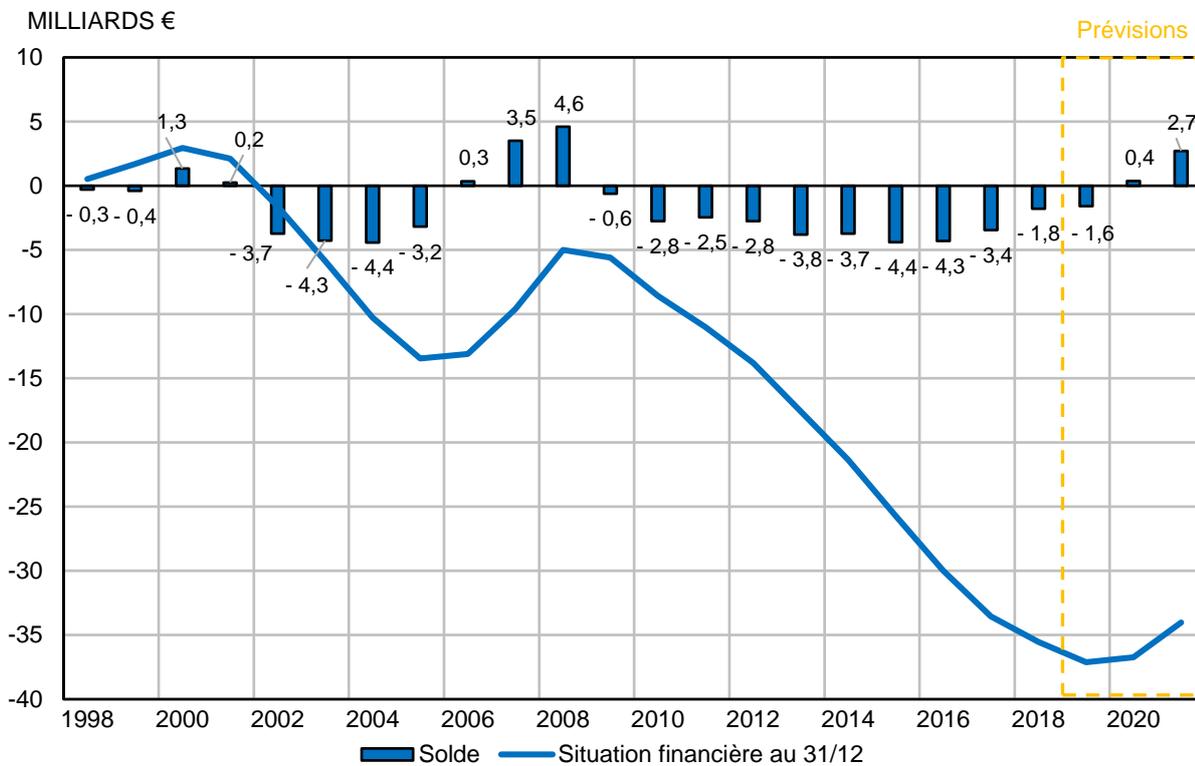
La dette du régime d'assurance chômage se creuse continument depuis la crise de 2008

Fin 2018, la dette de l'assurance chômage a atteint le niveau historique de 35,5 Md€, soit presque l'équivalent d'un an de recettes (cf. graphique 1). La dette s'est détériorée depuis la crise économique de 2008 et la récession qui a suivi : largement excédentaire en 2008, le solde du régime s'est continûment dégradé depuis, et ne s'est pas rétabli lors de la période de reprise.

La situation financière de l'assurance chômage est fortement dépendante de la conjoncture : la croissance de ses recettes dépend du dynamisme de la masse salariale et l'ampleur de ses dépenses dépend du nombre de chômeurs dans l'économie. Toutefois, les paramètres du régime d'assurance chômage, comme le montant des cotisations assises sur les salaires, et le montant et la durée de l'indemnisation jouent également sur le déficit et le niveau d'endettement. Depuis 2009, quatre conventions d'assurance chômage ont été mises en œuvre successivement. Dans un contexte de crise économique et de forte dégradation du marché du travail, la convention de février 2009 a assoupli l'accès à l'assurance chômage, participant à la dégradation du déficit. La convention de mai 2011 s'est largement inscrite dans la continuité des dispositions de la convention 2009. A partir de 2014, dans un contexte de fort endettement du régime, les conventions mises en place par les partenaires sociaux ont visé à assurer la viabilité du système, à renforcer l'équité entre les allocataires et à inciter à la reprise d'emploi. En 2014 et 2017 deux conventions ont été conclues en ce sens, sans que la dette du régime ne parvienne à se résorber significativement.

⁴⁵ Décrets n°2019-796 et n°2019-797 du 26 juillet 2019.

**Graphique 1 : Dette et solde du régime d'assurance chômage
en comptabilité de trésorerie**



Source : Exécuté Unedic, prévisions DG Trésor.

Avec l'introduction de la réforme, le solde de l'Unedic serait excédentaire dès l'année 2020

Les effets combinés de la conjoncture et de la réforme de l'assurance chômage, dont le contenu est détaillé ci-dessous, permettraient d'améliorer le déficit du régime à partir de 2019. Le solde du régime en comptabilité de trésorerie⁴⁶ atteindrait -1,6 Md€ en 2019, contre -1,8 Md€ en 2018 (cf. graphique 1). L'amélioration du déficit s'expliquerait notamment par l'entrée en vigueur des premières mesures de la réforme au 1^{er} novembre 2019 et par le dynamisme de la masse salariale en lien avec la vigueur du marché du travail sous l'effet des réformes entreprises. En 2020, le solde du régime d'assurance chômage deviendrait excédentaire, grâce à l'entrée en vigueur des autres mesures de la réforme et la bonne tenue du marché du travail. Le solde du régime continuerait à s'améliorer pour atteindre 2,7 Md€ en 2021. Ces améliorations permettraient à la dette du régime d'amorcer une décroissance. D'un niveau de 35,5 Md€ en 2018, la dette atteindrait 34 Md€ fin 2021.

⁴⁶ Les résultats comptables en trésorerie diffèrent de ceux présentés en comptabilité nationale pour deux raisons. Les soldes en comptabilité nationale s'appuient sur les résultats en comptabilité générale, et les retraitements effectués par la DGFIP et les corrections de l'INSEE induisent des écarts entre ces deux normes. Ainsi le comptable national retraite le compte du comptable de l'Unedic pour qu'il corresponde à la norme de comptabilité nationale. Certains éléments du résultat comptable ne sont pas pris en compte en comptabilité nationale et certains éléments ne sont pas inclus dans le résultat comptable mais intégrés en comptabilité nationale. Il existe par ailleurs un écart entre la comptabilité générale et la comptabilité de trésorerie sur laquelle s'appuient les prévisions de cet encadré. Certains flux financiers modifient le solde en comptabilité de trésorerie sans modifier le solde en comptabilité générale. Par exemple, en modifiant le rythme de recouvrement des contributions, la mise en place de la DSN (Déclaration Sociale Nominative) a engendré une augmentation des recettes perçues au titre de l'année 2018 en comptabilité de trésorerie, sans que cet événement affecte le solde en comptabilité générale.

La réforme de l'assurance chômage : une réforme pour l'emploi, contre le chômage et la précarité

Les nouvelles règles d'assurance chômage répondent aux objectifs présentés dans la lettre de cadrage envoyée par le Gouvernement aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018. La réforme permet notamment de lutter contre la précarité sur le marché du travail et de renforcer l'accompagnement : du côté des salariés, elle accroît les incitations à la reprise d'un emploi stable ; du côté des entreprises, elle accroît les incitations à rationaliser leur recours aux contrats de très courte durée. Enfin, elle renforce significativement l'accompagnement des demandeurs d'emploi comme des entreprises.

1. A partir du 1^{er} novembre 2019, **un droit à l'indemnisation du chômage sera ouvert aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants** sous conditions de ressources. Les salariés démissionnaires justifiant de 5 ans d'activité antérieure continue pourront être éligibles au régime d'assurance chômage à condition que leur démission soit motivée par la réalisation d'un projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou d'un projet de création/reprise d'entreprise. La réalisation effective de ce projet professionnel durant la période d'indemnisation sera contrôlée par Pôle Emploi. Les travailleurs indépendants dont la cessation d'activité résulte d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire pourront également bénéficier d'une indemnisation, à condition que leur revenu d'activité annuel ait atteint au moins 10 000€ en moyenne sur les deux dernières années. L'indemnisation des travailleurs indépendants s'élèvera à 800€ par mois et sera versée pendant 6 mois.
2. A partir du 1^{er} novembre 2019, **tous les nouveaux demandeurs d'emploi ayant un revenu mensuel de référence supérieur à 4 500€ bruts verront leur allocation chômage se réduire de 30 % au début du 7^{ème} mois d'indemnisation**. L'application du coefficient de dégressivité ne pourra pas entraîner la diminution de l'allocation en dessous d'un plancher fixé à 2 261€ nets. Les salariés de 57 ans ou plus ne seront pas concernés par la mesure.
3. A compter du 1^{er} novembre 2019, les **conditions d'éligibilité et de rechargement des droits seront resserrées**. Aujourd'hui, il est nécessaire d'avoir été affilié 4 mois sur les 28 derniers (36 mois pour les séniors) pour s'ouvrir un droit à l'assurance chômage. La réforme augmentera la condition de durée de travail nécessaire à l'ouverture d'un droit à 6 mois d'affiliation sur les 24 derniers mois (36 mois pour les séniors), ce qui reste favorable par rapport à la majorité des pays européens⁴⁷. Par ailleurs, les règles actuelles permettent à un allocataire ayant retravaillé au moins 150h (un mois) durant sa période d'indemnisation de bénéficier d'un rechargement des droits dès que le capital du droit initialement ouvert est épuisé. Avec la réforme, la durée de travail nécessaire au rechargement sera augmentée à 6 mois.
4. A compter du 1^{er} janvier 2020, **l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi seront renforcés**. Les demandeurs d'emploi qui le souhaitent auront droit, durant les 4 premières semaines suivant leur inscription à Pôle emploi, à 2 demi-journées d'accompagnement intensif. Les demandeurs d'emploi ayant reçu une proposition d'emploi stable pourront bénéficier de formations sur-mesure, comme la préparation opérationnelle à l'emploi, afin de mettre à niveau leurs compétences. La majoration de 1 % de la contribution de l'Unedic au budget de Pôle Emploi permettra de financer l'ensemble des mesures relatives au renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.
5. A compter du 1^{er} avril 2020, la réforme prévoit une seconde **évolution du mode de calcul de l'allocation chômage pour tenir compte du rythme de travail avant chômage**. Le calcul actuel de l'allocation, basé sur le salaire journalier de référence perçu les jours travaillés, implique qu'un salarié ayant enchaîné plusieurs contrats entrecoupés de périodes d'inactivité peut percevoir à l'entrée au chômage une allocation mensuelle supérieure à celle d'un salarié ayant travaillé le même nombre d'heures au même salaire horaire mais dans le cadre d'un contrat à temps partiel. Son allocation mensuelle peut par ailleurs être supérieure

⁴⁷ Par exemple, il est nécessaire d'avoir travaillé 6 mois sur les 12 derniers mois en Suède et 12 mois sur les 24 derniers en Allemagne pour ouvrir un droit à l'assurance chômage.

à son ancien salaire mensuel moyen. Pour les chômeurs inscrits au chômage après le 1^{er} avril 2020, l'allocation sera calculée sur la base du salaire moyen perçu durant la période précédant le chômage. En pratique, cette modification ne réduira pas le capital de droits des demandeurs d'emploi initialement en contrats courts discontinus, mais diminuera le montant de leur allocation, qui sera versée sur une période plus longue. Avec cette modification, il ne sera plus possible d'avoir une allocation mensuelle supérieure à son ancien salaire mensuel moyen.

6. Le 1^{er} janvier 2021, un système de **modulation des contributions chômage employeur sera mis en place pour renforcer les incitations des employeurs à proposer davantage de CDI et à rallonger la durée des contrats**. Il concernera les entreprises de 11 salariés et plus appartenant aux 7 secteurs où les entreprises se séparent le plus fréquemment de leurs salariés : hébergement et restauration, agroalimentaire, transport et entreposage, activités scientifiques et techniques, assainissement des eaux et gestion des déchets, fabrication de caoutchouc et plastique, travail du bois, industrie du papier et imprimerie. Le taux de séparation de chaque entreprise, calculé comme le nombre moyen de séparations assorties d'une inscription à Pôle emploi par rapport à son effectif, sera comparé au taux de séparation médian du secteur auquel elle appartient, afin de tenir compte des spécificités sectorielles. L'entreprise paiera un « malus » de cotisations si son taux de séparation est supérieur au taux de séparation médian de son secteur, et bénéficiera d'un « bonus » dans le cas contraire.
7. Les entreprises pourront par ailleurs recourir à une nouvelle offre de services de Pôle emploi leur permettant de **mieux répondre aux difficultés de recrutement**. Si une offre d'emploi reste sans réponse plus de 30 jours après son dépôt, Pôle emploi recontactera l'entreprise pour lui proposer un service adapté (travail sur le contenu des offres d'emploi, pré-sélection des candidats, mise en place d'actions de formations préalables au recrutement).

Les nouvelles règles d'assurance chômage dégageront des économies permettant d'inverser la courbe d'endettement du régime

Les nouvelles règles d'indemnisation de l'assurance chômage, hors ouverture d'un droit à l'indemnisation pour les démissionnaires et indépendants, permettront de dégager un quantum d'économies cumulé estimé à 3,4 Md€ sur la période 2019-2021. Ce montant est conforme à l'objectif de 3 à 3,9 Md€ indiqué dans la lettre de cadrage adressée aux partenaires sociaux.

Le coût engendré par l'ouverture d'un droit à l'indemnisation pour les salariés démissionnaires et à certains travailleurs indépendants est estimé à 0,9 Md€ sur la période 2019-2021 dont 0,3 Md€ pour les indépendants et 0,6 Md€ pour les démissionnaires.

L'ensemble des mesures relatives à l'assurance chômage permettrait de diminuer le niveau d'endettement du régime, qui atteindrait 34 Md€ pour l'année 2021, contre 35,5 Md€ fin 2018.

Une réforme destinée à améliorer le retour à l'emploi

Au-delà des économies attendues, les mesures adoptées visent à créer les conditions pour inciter à des reprises d'emploi durables, aussi bien du point de vue du salarié que de l'employeur.

La part des contrats courts est historiquement haute en France : la moitié des CDD conclus aujourd'hui durent moins de 5 jours, et 8 embauches en CDD sur 10 sont des réembauches chez le même employeur⁴⁸. La modulation des cotisations employeur d'assurance chômage en fonction des taux de séparation de l'entreprise va inciter les employeurs à proposer davantage de contrats à durée indéterminée ou de CDD plus longs. A moyen-long terme, on peut attendre un comportement des entreprises analogue à celui qui a été observé aux Etats-

⁴⁸ Cf Trésor Eco n°238, Le développement des contrats de très courte durée en France, DG Trésor, Avril 2019.

Unis, où un système de modulation des cotisations sociales d' « experience rating » est en vigueur⁴⁹ : une diminution des créations et destructions d'emploi, avec un effet net significatif en faveur des créations.

Les nouvelles règles d'indemnisation modifieront le versement des droits à l'assurance chômage, et donc les incitations financières au retour à l'emploi. Les demandeurs d'emploi initialement en contrats courts fractionnés verront leur allocation mensuelle baisser et leur durée de droit se rallonger. Ces deux changements (réduction du montant et allongement de la durée de l'indemnisation) jouent en sens opposé sur le retour à l'emploi. La littérature économique empirique sur ce sujet⁵⁰ montre qu'une variation du montant de l'allocation produit un effet sur la sortie du chômage plus important qu'une variation de la durée du droit. Cette réforme conduira donc à améliorer le retour à l'emploi de certains demandeurs d'emploi.

Les allocataires se situant dans le haut de la distribution des revenus verront leur allocation se réduire à partir du 7^{ème} mois d'indemnisation. Compte tenu de leur capacité plus forte à retrouver un emploi, cette mesure permettra d'améliorer leur taux de retour à l'emploi. L'ensemble des modifications des règles d'indemnisation de l'assurance chômage suscitera également une augmentation de l'offre de travail des salariés. Certains travaux⁵¹ mettent en avant le lien entre les conditions d'indemnisation du chômage et le maintien en emploi des salariés. En modifiant largement les conditions d'indemnisation, la réforme de l'assurance chômage est susceptible de diminuer le nombre de fins de contrats et de favoriser le maintien en emploi.

Au total, l'augmentation de l'offre de travail se traduira progressivement par une augmentation de la demande de travail. La transmission se fera successivement par une réaction des salaires à l'augmentation de l'offre de travail, puis des prix de production et de consommation.

⁴⁹ Cf. Ratner, David. "Unemployment insurance experience rating and labor market dynamics." (2013).

⁵⁰ Pour une revue de littérature sur le sujet, voir notamment Schmieder, J.F. et Von Wachter, T. (2016), "The Effects of Unemployment Insurance Benefits : New Evidence and Interpretation", *Annual Review of Economics*.

⁵¹ Par exemple, Hartung et al. (2018) a montré que la réforme de l'assurance chômage mise en place en Allemagne en 2005 a réduit le taux de séparation et a favorisé le maintien en emploi de certains salariés, particulièrement ceux en contrat à durée indéterminé bénéficiant d'un salaire élevé. Cf. Hartung, B., Jung, P. et Kuhn, M. (2018) "What Hides behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics". *IZA Discussion Paper No. 12001*.

Dettes des administrations publiques

Tableau 27 : Prédiction d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

(Points de PIB)	2018	2019	2020
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	95,6	96,1	96,1
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)*	98,4	98,8	98,7
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	2,5	2,7	2,6
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créance) (3) _n ≈ - (1) _{n-1} × (2) _n	-2,4	-2,6	-2,5
Solde effectif (4)	-2,5	-3,1	-2,2
Écart au solde stabilisant le ratio d'endettement (5) = (3) - (4)	0,1	0,5	-0,3
Flux de créances (6)	-0,1	0,0	0,2
Variation du ratio d'endettement (7) = (5) +(6)	0,0	0,4	-0,1

Lecture : la variation de la dette en points de PIB résulte de deux contributions : d'une part, de l'écart entre le solde public effectif et le solde stabilisant la dette (5) et, d'autre part, des flux de créances de l'année (6) (notamment des acquisitions nettes d'actifs telles que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques). Les concepts utilisés ici correspondent à ceux utilisés dans les traités européens : la dette est ainsi une dette brute, consolidée entre sous-secteurs, en valeur nominale.

* L'impact de l'intégration de SCNF Réseau dans le champ des administrations publiques représente environ 2 points de PIB ; la bascule CICE / allègements de cotisations représente 0,8 point de PIB en 2019 et 1,1 point de PIB en 2020 sur le ratio de dette publique au sens de Maastricht en niveau.

Dettes de l'ensemble des administrations publiques

En 2018, le ratio de dette s'est stabilisé à 98,4 % du PIB pour la première fois depuis 10 ans, soit le même niveau que celui atteint fin 2017, en raison d'un faible écart du solde nominal au solde stabilisant (+0,1 point de PIB de contribution à la variation du taux d'endettement) compensé par des flux de créances légèrement négatifs (-0,1 point de PIB).

En 2019, le ratio d'endettement augmenterait de 0,4 point, à 98,8 % du PIB. Cette augmentation s'expliquerait par la hausse temporaire du déficit au-delà du solde stabilisant en lien avec le double coût temporaire et ponctuel liée à l'année de transition pendant laquelle le CICE est transformé en allègements de cotisations. Les flux de créances pour cette année seraient globalement neutres, avec des facteurs comme l'étalement des primes à l'émission passées (cf. encadré 14) ou l'effet du mois de recouvrement manquant sur l'impôt sur le revenu en comptabilité de caisse, mais également des facteurs baissiers comme les nouvelles primes

à l'émission enregistrées tout au long de l'année dans le contexte de taux bas.

En 2020, le ratio d'endettement entamerait sa décroissance et s'établirait à 98,7 % du PIB, ce qui s'expliquerait principalement par la diminution très marquée du déficit, qui atteindrait 2,2 % du PIB. Il s'établirait ainsi 0,3 point au-dessus du solde stabilisant. Des flux de créances haussiers (+0,2 point de PIB) viendraient toutefois freiner la diminution de la dette. Ces derniers sont principalement portés par l'étalement des primes d'émission passées, alors que le montant de nouvelles primes s'inscrit à ce stade en deçà, et par les effets persistants en comptabilité de caisse des créances de CICE restant à rembourser : ces dernières ne comptent plus dans le déficit au sens de Maastricht à compter de 2020, mais continuent de peser sur le solde budgétaire jusqu'à leur apurement total. À noter qu'en sens inverse, la trajectoire de dette publique intègre un objectif de cessations qui viennent diminuer le ratio.

Encadré 14 : Flux de créances et évolutions de la dette

Les flux de créances sont des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont un effet sur le niveau de la dette (par exemple, les prêts accordés par les administrations publiques). Ils permettent ainsi de réconcilier l'évolution de la dette avec le cumul des besoins de financement en comptabilité nationale. Les principaux postes affectant les flux de créances sont :

- les décalages entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale, comme la comptabilisation des crédits d'impôt reportables (CIR, CICE), les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes ainsi que l'étalement des primes à l'émission passées (cf. encadré 12),
- la variation du niveau de trésorerie de l'État. La dette maastrichtienne est en effet une notion de dette brute et la trésorerie du compte du Trésor ne vient pas en déduction de cette dernière. Ainsi, la mobilisation de cette trésorerie au cours d'une année donnée peut permettre de couvrir un besoin de financement sans se traduire par une accumulation de dette. La variation de cette trésorerie est donc retraitée en flux de créances.
- enfin la prise en compte des titres à leur valeur faciale. En effet, les titres obligataires sont comptabilisés dans la dette de Maastricht à leur valeur nominale de remboursement à échéance. Or, dans un contexte de taux bas et négatifs sur une partie de la courbe, les émissions sur des souches anciennes, ayant des coupons plus élevés que les taux de marché, engendrent des primes à l'émission, qui sont comptabilisées comme des flux de créances favorables sur la dette. Cet effet favorable est neutralisé par l'amortissement de ces primes sur la durée de vie des emprunts (cet étalement étant une des sources de décalage entre solde budgétaire et solde de l'Etat en comptabilité nationale comme détaillé dans le premier point).

Après avoir légèrement contribué à faire diminuer la dette en 2018, ces flux auraient dans l'ensemble un impact quasi-nul en 2019 et contribueraient à réduire la baisse de l'endettement en 2020.

Dette par sous-secteur

L'endettement des administrations publiques est essentiellement porté par l'État, et dans une moindre mesure par les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL), les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ayant interdiction de s'endetter à plus de douze mois (article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010). Fin 2018, la contribution de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC, qui recouvre l'État et les ODAC) à la dette publique s'élevait à 81,0 % du PIB, alors que celles des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentaient chacune 8,7 % du PIB

En 2019, l'augmentation de 0,4 point de PIB de la dette publique serait imputable à une hausse de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC) (+1,0 point) contrebalancée par une

baisse de l'endettement des APUL (-0,3 point) et des ASSO (-0,3 point).

En 2020, la légère décline du ratio d'endettement public résulterait d'une dynamique semblable : une nouvelle hausse de l'endettement des APUC de 1,1 point contrebalancée par une baisse de celui des APUL (-0,4 point) et des ASSO (-0,8 point). Le ratio d'endettement des APUL atteindrait ainsi 8,0 % du PIB et celui des ASSO 7,6 %. La contribution de l'endettement des APUC passerait quant à elle à 83,1 % du PIB en 2020. La reprise de dette de SNCF Réseau par l'Etat en 2020 serait neutre sur la dette des APUC car il s'agit d'un mouvement interne à ce secteur, mais conduirait bien à rehausser la dette de l'Etat pris isolément et à diminuer celle des ODAC, d'un montant de 25 Md€.

La dette des administrations de sécurité sociale atteindrait environ 203 Md€ fin 2019 après 226 Md€ en 2017 et 204 Md€ en 2018. Les recettes

attribuées à la CADES seraient suffisantes pour permettre à l'ensemble du système de financement du régime général (ACOSS et CADES) de se désendetter. La dette de l'Unedic augmenterait faiblement pour financer son déficit attendu (1,5 Md€). En 2020, la baisse de la dette des adminis-

trations de sécurité sociale s'accroîtrait pour atteindre 189 Md€. Comme en 2018 et 2019, les ressources affectées à la CADES permettraient à l'ensemble du système de financement du régime général de se désendetter, à hauteur de 16,7 Md€, en cohérence avec l'échéance de fin de la CADES en 2024. L'Unedic atteindrait l'équilibre.

Tableau 28 : Prévion d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques

(Points de PIB)	2018	2019	2020
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	98,4	98,8	98,7
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	81,0	82,0	83,1
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	8,7	8,4	8,0
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	8,7	8,4	7,6

Garanties et engagements contingents de l'État

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements de l'État dépendant de l'occurrence d'événements donnés. Si leur valorisation *ex ante* est très incertaine, ils sont toutefois susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État publié chaque année en annexe du projet de loi de règlement des comptes 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, l'indicateur S2 (voir partie 7 du Programme de stabilité) ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur ; ils correspondent pour la plupart

à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Concernant les provisions pour litiges, ces dernières s'établissent en 2018 à 23,3 Md€, soit une baisse de 1,2 Md€ par rapport à 2017.

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 accordées à la BPI Assurance Export pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable 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. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être autorisées que par une loi de finances comme défini dans la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF).

En 2018, 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 210 Md€ après 207 Md€ en 2017 et 195 Md€ en 2016. Une

partie des garanties octroyées a en effet augmenté entre 2017 et 2018, dont la principale est celle accordée à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS, qui augmente de 3 Md€ comme en 2017 et en 2016). Il convient de noter que la dette de l'Unédic, 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.

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 obtenue 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 par ailleurs 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 biennal, 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. 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 et dernier 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.

Annexe :
Comparaison des trajectoires
de finances publiques

Comparaison de la trajectoire avec celle de la Commission

Dans ses prévisions de printemps publiées le 7 mai 2019, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 2,5 % en 2018, 3,1 % en 2019 et 2,2 % en 2020, sous hypothèse de politiques inchangées. La croissance du PIB prévue par la Commission dans ce cadre⁵² était un peu plus faible que l'estimation des comptes nationaux publiée ultérieurement par l'Insee pour 2018 (1,6 % contre 1,7 %), plus faible de 0,1 point en 2019 (1,3 % contre 1,4 % retenu par le gouvernement pour le PLF) et plus élevée de 0,2 point en 2020 (1,5 % brut contre 1,3 % corrigé des jours ouvrables pour le PLF⁵³).

Pour 2019, les prévisions de la Commission étaient en ligne avec celles finalement retenues par le gouvernement pour le PLF 2020 (déficit anticipé à 3,1 % du PIB). Elles tenaient évidemment compte de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations, mais également des mesures d'urgence économiques et sociales annoncées fin 2018.

Pour 2020, le déficit nominal prévu par la Commission serait identique à celui prévu dans ce PLF. La Commission utilise de manière conventionnelle pour ses prévisions à cet horizon une hypothèse dite « à politiques inchangées » qui ne tient compte que des mesures votées dans les lois financières au moment où la prévision est faite. En particulier, ces prévisions n'incluaient pas les mesures annoncées par le Président de la République fin avril, à commencer par la baisse de 5 Md de l'IR. Elles ne tiennent pas non plus compte des dispositions prévues dans le présent PLF pour 2020, notamment concernant l'important effort en dépense. Pour rappel, la prévision de déficit à politiques inchangées présentée dans le présent rapport pour 2020 est de 2,3 %, proche de celle retenue par la Commission.

Les prévisions de la Commission seront mises à jour en novembre 2019. Ces prévisions couvriront les années 2019 à 2021, l'année 2020 s'appuyant sur les mesures présentées dans le présent PLF et l'année 2021 étant construite sur la base d'hypothèses « à politiques inchangées ».

⁵² À noter que les prévisions d'été de la Commission ne comportaient pas de prévisions de finances publiques. Pour cette raison, les comparaisons en finances publiques et sur la macroéconomie sont fondées sur les prévisions de printemps de la Commission.

⁵³ Les jours ouvrables auraient un impact estimé à +0,1 point sur la croissance de 2020. La croissance brute serait donc supérieure de 0,1 point à la croissance « CJO »

Tableau 29 : Comparaison de la trajectoire avec les prévisions de printemps 2019 de la Commission européenne

	2018	2019	2020
PLF 2020			
Solde public (en % du PIB)	-2,5	-3,1	-2,2
Croissance réelle du PIB corrigée des jours ouvrables (en %)	1,7	1,4	1,3
Déflateur du PIB (en %)	0,8	1,3	1,2
Commission européenne (prévisions de printemps 2019)			
Solde public (en % du PIB)	-2,5	-3,1	-2,2
Croissance réelle du PIB brute (en %)	1,6	1,3	1,5*
Déflateur du PIB (en %)	0,9	1,3	1,3

*La Commission européenne a depuis actualisé sa prévision de croissance réelle brute au courant de l'été 2019 à +1,3% en 2019 et +1,4% en 2020.

**Dossiers
thématiques**

Les politiques pour la convergence des territoires

Le terme de « territoires » peut recouvrir des unités géographiques, économiques ou institutionnelles différentes (nouvelles ou anciennes régions, départements, zones d'emploi, communes ou EPCI⁵⁴, quartiers...). La représentation des écarts entre territoires dépend des unités territoriales observées, des caractéristiques observées, de la façon dont les inégalités sont mesurées.

Au sein d'un pays, les inégalités économiques entre territoires sont souvent issues de trajectoires différenciées liés à une histoire et à une géographie diverses. Ces inégalités sont par ailleurs plus faibles en France que dans les pays comparables. Pour autant, s'en remettre au laisser-faire face à des situations et des dynamiques territoriales préoccupantes serait inéquitable et inefficace :

- Les inégalités territoriales sont l'une des expressions des inégalités de revenu et de qualité de vie entre les individus. Leur creusement risque d'alimenter un sentiment d'éloignement de la communauté nationale. Il peut aussi signaler une inadéquation des politiques menées ou une inefficacité de longue date au niveau national ou territorial de notre système de redistribution.
- À l'échelle locale, la restructuration ou la disparition d'un employeur important peut profondément affecter l'équilibre d'une zone, compte tenu de la concentration des activités et de la spécialisation des territoires, et susciter des spirales négatives sur l'activité et l'emploi locaux.
- Le fait que la mobilité professionnelle et résidentielle soit plus forte pour les jeunes et les plus qualifiés amplifie parfois la contraction économique d'un territoire et la vulnérabilité de ceux qui y restent, tout en réduisant son attractivité pour les entreprises.
- La rationalisation de la dépense publique peut avoir un impact sur la qualité de vie des ménages et les conditions d'accueil des entreprises, même si la demande pour certains services publics ne justifie plus leur maintien local.
- Les ajustements de marché pouvant être lents et coûteux, un soutien aux zones en perte de compétitivité peut être nécessaire pour rebâtir une économie locale dynamique.

⁵⁴ Établissement public de coopération intercommunale.

1. Comment la France se compare-t-elle aux autres pays en matière d'inégalités territoriales ?

1.1. Des inégalités plutôt faibles par rapport aux autres grands pays européens

La France est le plus vaste pays de l'Union européenne, mais elle est deux fois moins densément peuplée que ses grands partenaires⁵⁵. La présence de plusieurs métropoles comparables aux grandes villes européennes et d'une capitale d'envergure mondiale pourrait laisser présager des écarts importants entre ces villes et certains territoires peu denses en population ou en activité. Toutefois, en comparaison internationale, la France est un pays où les inégalités territoriales d'activité et de revenu restent relativement faibles⁵⁶ :

- L'écart de revenu par tête et de productivité entre la capitale économique et la province est significatif, le PIB par habitant étant de 70 % plus élevé en Île-de-France que dans la seconde région la plus riche (Rhône-Alpes), mais des inégalités équivalentes sont observées au Royaume-Uni, en Allemagne (avec Hambourg) ou en Italie (avec la Province de Bolzano)⁵⁷.
- Hors région parisienne, les écarts entre (anciennes) régions françaises sont faibles par rapport aux autres pays et ne s'accroissent pas significativement. Ainsi le Languedoc-Roussillon, région la plus pauvre (hors Corse et DOM), n'a un PIB par habitant que de 26 % inférieur à celui de Rhône-Alpes, alors que des écarts dépassant 50 % sont observés dans les autres grands pays européens⁵⁸.
- L'analyse du revenu disponible brut moyen par habitant confirme ce diagnostic : l'écart maximum hors Ile-de-France est de 17 % (15 600 € dans le Nord-Pas-de-Calais, contre 18 700 € en Auvergne), alors qu'il est de 29 % en Allemagne (entre la Saxe-Anhalt et la Haute Bavière), de 35 % au Royaume-Uni (entre les West-Midlands et le Surrey-Sussex), et de 48 % en Italie (entre la Calabre et Bolzano).
- Toutefois, les écarts de PIB par habitant entre la capitale économique et la province ont tendance à s'accroître en France, alors qu'ailleurs ces écarts sont stables (Royaume-Uni, Italie) ou se résorbent (Allemagne, Espagne, Pologne)⁵⁹.

Ces caractéristiques françaises impliquent une certaine prudence dans l'analyse des inégalités territoriales. Elles impliquent aussi que, hors Ile-de-France, les territoires en difficulté doivent être identifiés à un niveau plus fin que les anciennes régions, ce qui peut compliquer l'émergence d'un consensus pour des mesures fortes et durables, comme celles qui ont pu être mises en place vers le Mezzogiorno italien ou l'est de l'Allemagne⁶⁰. Enfin, au-delà du niveau des inégalités, il convient d'être attentif à leur creusement et à la dynamique négative de certains territoires défavorisés.

⁵⁵ La densité de la population en France est de 105 habitants par kilomètre-carré. En Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni, elle est respectivement de 233, 204 et 270 hab/km². Elle est de 92 hab/km² en Espagne.

⁵⁶ Cf. *Regional Yearbook* (Eurostat, 2017). Ces comparaisons sont toutes faites au second niveau de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS2) d'Eurostat, ce qui correspond en France aux anciennes régions.

⁵⁷ Ces écarts peuvent refléter pour partie la concentration des sièges sociaux. Mais ils reflètent aussi la spécialisation sectorielle de certaines régions où se regroupent des activités à forte valeur ajoutée, ainsi que des différentiels de productivité.

⁵⁸ C'est le cas en Italie si on compare la Calabre à la Lombardie, en Allemagne entre le Mecklembourg-Poméranie et la Haute Bavière, ou au Royaume-Uni entre l'Ouest du Pays de Galles et le Nord-Est de l'Ecosse (qui bénéficie de ressources pétrolières).

⁵⁹ Cf. *Regional Outlook* (OCDE, 2016) et *Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?* (OECD, 2018).

⁶⁰ Un tel consensus existe en France pour aider la Corse et les Outre-mer, dont la spécificité des trajectoires est bien identifiée.

Encadré 1 : Les précautions pour interpréter les diagnostics territoriaux

En dépit de l'attention qui pourra par la suite être portée à la complexité des situations, tout diagnostic territorial reste inévitablement simplificateur. Il faut en particulier garder à l'esprit un certain nombre de points de vigilance :

- les limites du PIB au niveau régional : les données localisées de valeur ajoutée par habitant et les indicateurs qui en découlent (salaires versés, profits, productivité,...) mesurent l'activité d'un territoire et la création de valeur ajoutée qui en résulte. En pratique, ce tableau est quelque peu brouillé par la forte présence à Paris de sièges sociaux et holdings d'entreprises dont les activités peuvent être localisées ailleurs, un biais qu'il est difficile de corriger totalement. En outre, l'indicateur de PIB par habitant d'un territoire ne tient pas compte des lieux où la valeur ajoutée produite est redistribuée aux travailleurs et aux détenteurs du capital respectivement, lesquels peuvent résider ou non dans le territoire. Si le territoire n'est pas trop étroitement défini, la plupart des personnes qui y travaillent y résident néanmoins ; c'est d'ailleurs ainsi que l'Insee définit les zones d'emploi⁶¹. Toutefois, même à ce niveau de maillage, il subsiste des personnes qui résident dans une zone et travaillent dans une autre, ce qui peut impliquer des écarts entre lieux de création de la valeur et lieux de distribution des salaires associés. Quant aux revenus du capital résultant de l'activité dans un territoire, leur distribution géographique est mal connue, puisque leurs détenteurs ne sont pas localisés. De tout cela, il résulte que la répartition territoriale des revenus, même avant redistribution, est susceptible d'être significativement différente de celle du PIB par habitant.
- la prise en compte des effets du système fiscal et social : le revenu disponible brut (RDB) des ménages fournit un indicateur plus satisfaisant que le PIB ou les revenus des facteurs pour capter les conditions de vie sur un territoire, puisqu'il tient compte de la redistribution opérée par le système fiscal et social. Selon certaines mesures, les inégalités territoriales de RDB se sont réduites en France depuis plusieurs décennies, alors même que les inégalités de PIB par habitant s'accroissaient, ce qui reflète à la fois l'efficacité des mécanismes redistributifs, le renforcement du système social par la création de nouvelles prestations, et l'accroissement général des dépenses publiques en France depuis 1980⁶². Ainsi l'Île-de-France concentre 31 % du PIB et 30 % de la masse salariale française, mais ne représente que 22 % du RDB des ménages.
- les limites d'un raisonnement nominal : si les indicateurs de l'Insee dits de « niveau de vie » sont des indicateurs de RDB nominal, par habitant ou par unité de consommation, le pouvoir d'achat des ménages dépend aussi fortement du niveau des prix, à commencer par celui des logements, qui varie très fortement sur le territoire. Ainsi, en 2018⁶³, 1 700 logements se sont vendus dans la Creuse au prix moyen de 750 €/m² environ, tandis qu'à Paris 25 100 logements se sont vendus à un prix moyen de l'ordre de 9 700 €/m². Le prix de l'immobilier se transmet aussi aux prix des biens et surtout des services consommés par les ménages. On ne dispose pas d'indices des prix territorialisés mais plusieurs études suggèrent qu'en moyenne les différences de prix pourraient plus que compenser les différences de revenus entre départements non directement expliquée par les niveaux de qualification. Autrement dit, après correction pour les écarts de coûts de la vie, en moyenne à niveau de qualification donné, le

⁶¹ Les zones d'emploi sont définies par l'Insee comme des espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements trouvent l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Il y a 297 zones d'emploi en France métropolitaine, hors Corse (qui en compte 7).

⁶² L. Davezies (2012), La crise qui vient : La nouvelle fracture territoriale.

⁶³ Prix de vente des appartements estimés sur les transactions ayant eu lieu 2018 à partir des données DVF+

pouvoir d'achat d'un ménage serait plus faible en Île-de-France que dans d'autres endroits où le RDB nominal est plus bas⁶⁴.

Enfin, du point de vue de l'interprétation qui peut en être faite, il est important de noter qu'une large part des inégalités territoriales de revenus s'explique par la composition de la population, et plus particulièrement par les écarts dans les niveaux de qualification. Alors que 38 % des habitants en âge de travailler des Ardennes, de l'Aisne ou de la Somme sont sans qualification, cette proportion n'est que de 26 % en Île-de-France (avec de fortes disparités : 20 % à Paris, contre 39 % en Seine-Saint Denis). Ces effets de composition expliqueraient jusqu'à la moitié des écarts de salaires⁶⁵.

1.2. De fortes inégalités des chances, y compris entre territoires

Les inégalités d'opportunités entre individus sont plus fortes en France que dans les pays comparables. Alors que les inégalités de revenu restent dans la fourchette basse des pays comparables, la France est désormais le pays de l'OCDE où les performances des élèves dans le système éducatif et donc leur destin économique futur dépendent le plus du niveau de qualification de leurs parents et de l'origine sociale⁶⁶.

À ce déterminisme social se superpose un déterminisme territorial, c'est-à-dire un lien entre inégalité

des chances et territoires⁶⁷. Ainsi la probabilité pour un individu de surmonter une situation initialement peu favorable, que ce soit en termes de catégorie socio-professionnelle ou de revenu, dépend fortement du territoire d'origine. L'ascenseur social fonctionne ainsi nettement mieux en Île-de-France, en Bretagne ou en Midi-Pyrénées, qu'en Poitou-Charentes, en Picardie ou dans le Nord-Pas-de-Calais, avec une mobilité sociale ascendante qui varie du simple au double entre la Picardie et l'Île-de-France⁶⁸.

⁶⁴ Combes P.P., Duranton G. et L. Gobillon (2008), *Le rôle du marché local du travail dans la concentration spatiale des activités économiques* (Revue de l'OFCE). Plus précisément, les auteurs trouvent que, à qualification donnée, le pouvoir d'achat d'un ménage parisien moyen serait de 20 % inférieur à la moyenne nationale, traduisant la réduction de pouvoir d'achat liée au coût de la vie. Ce dernier croîtrait en effet fortement avec la taille des villes à partir de 200 000 habitants.

⁶⁵ Combes P.P., Lafourcade M., Thisse J.F. et J.C. Toutain (2011), *The rise and fall of spatial inequalities in France: A long-run perspective*.

⁶⁶ Cf. PISA 2015 Results (Vol. 1): *Excellence and Equity in Education* (OCDE, 2016).

⁶⁷ Cf. C. Dherbécourt (2015), *La géographie de l'ascenseur social français*, Document de travail de France Stratégie.

⁶⁸ La mobilité ascendante est définie comme la proportion des enfants d'ouvriers ou d'employés se déclarant cadres, professions intellectuelles supérieures ou professions intermédiaires. Cette proportion est de 25 % dans la Creuse, contre 40 % en Seine Saint-Denis et 47 % à Paris.

2. État des lieux détaillé et dynamiques des inégalités territoriales en France

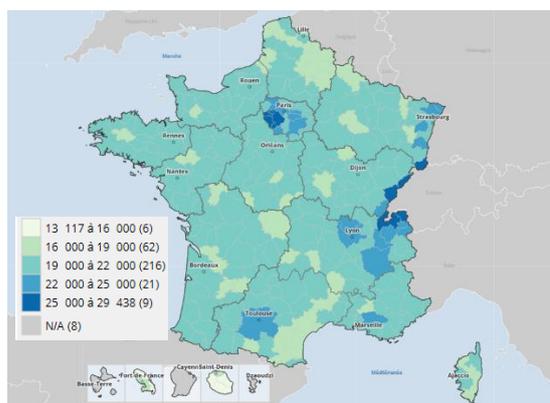
La situation relative des territoires métropolitains peut être abordée sous différents angles qui donnent chacun une carte différente des inégalités (cf.

Encadré 2). Malgré la diversité des méthodes et des indicateurs, les comparaisons entre territoires convergent sur un ensemble de faits stylisés.

Encadré 2 : Différentes dimensions des inégalités territoriales

a) Inégalités de niveaux de vie

Carte 1 : Niveau de vie⁶⁹ médian (€/an) en 2016 par zone d'emploi



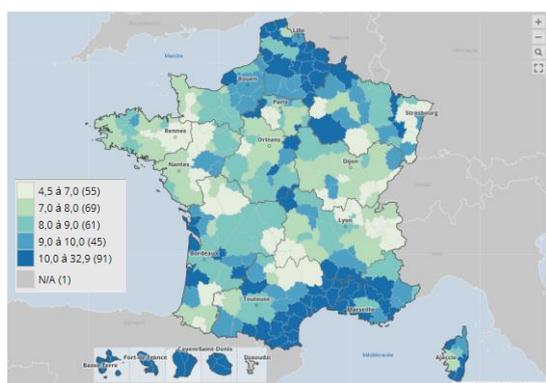
Source : Insee, Fichier Localisé Social et Fiscal (FILOSoFi).
Nombre de zones d'emploi entre parenthèses.

La comparaison inter-territoires des niveaux de vie médians permet de distinguer :

- Des zones d'emploi à faible niveau de vie : dans l'ancien bassin minier du Nord-Est, dans le territoire languedocien et dans certains territoires ruraux du centre (Creuse, Cantal, etc.)
- Des espaces à fort niveau de vie : autour des grandes métropoles (Paris, Lyon, Toulouse) et des territoires frontaliers de l'Est (Haute-Savoie)
- Des espaces à niveau de vie moyen, relativement homogènes, principalement dans le grand Ouest français.

b) Disparités du taux de chômage

Carte 2 : Taux de chômage annuel moyen (%) en 2018

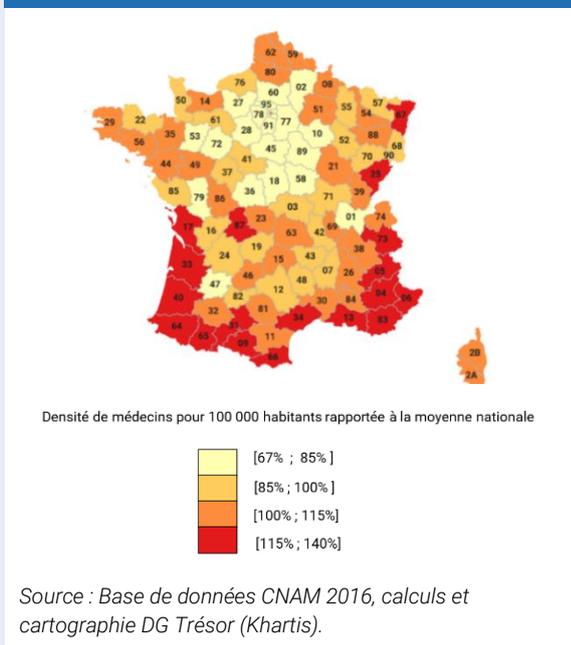


Source : Insee, taux de chômage localisés.
Nombre de zones d'emploi entre parenthèses.

Le pourtour méditerranéen et le quart nord-est affichent tous deux des taux de chômage élevés, mais présentent des dynamiques d'emploi différentes.

- L'arc nord-est est un bassin industriel confronté à une reconversion difficile de son tissu productif. Cela a conduit à une baisse significative de l'emploi industriel dans ces zones. Ainsi le taux de chômage affiche un niveau élevé dans les départements du Nord (12,0 %), des Ardennes (10,4 %) ou encore de l'Aisne (12,5 %).
- Dans le littoral méditerranéen, la croissance de l'emploi est dynamique mais pas suffisamment pour absorber l'excédent migratoire des actifs, en partie lié à l'attractivité importante du territoire.

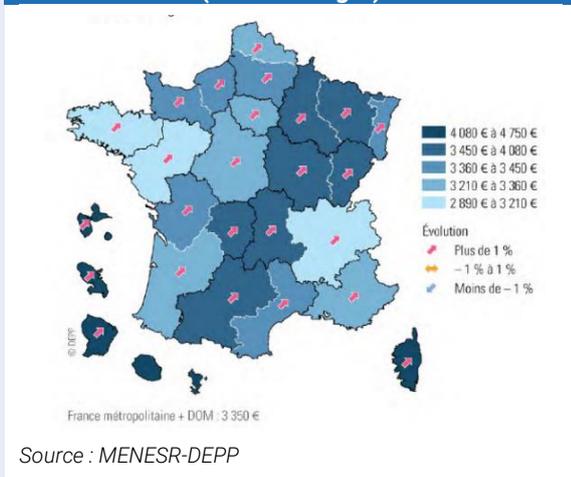
⁶⁹ Le niveau de vie est mesuré par le revenu disponible par unité de consommation. Il ne prend pas en compte les écarts de prix entre zones d'emploi.

c) Offre de médecine générale et « déserts médicaux »⁷⁰**Carte 3 : Densité départementale de médecins généralistes par habitant en 2016**

Certains territoires font face à des difficultés pour maintenir une offre de médecine générale suffisante, l'inadéquation entre offre et demande conduisant à l'apparition de « déserts médicaux ». La comparaison de la densité médicale départementale (décrite ci-contre via le nombre de médecins généralistes pour 100 000 habitants dans chaque département) avec la densité médicale moyenne nationale permet de mettre en évidence des départements sur-dotés et sous-dotés en médecins généralistes.

Les médecins généralistes sont principalement concentrés au sud. De ce point de vue, l'Île-de-France est considérée comme une région sous-dotée. Le même exercice peut être mené pour différentes spécialités médicales et conduisent à des résultats différents. En particulier, l'Île-de-France est relativement bien dotée en médecins spécialistes.

d) Disparités des dépenses d'éducation

Carte 4 : Dépense par élève en 2014 (Premier degré)

La progression de la dépense d'éducation⁷¹ de l'État par écolier (premier degré) est généralisée sur tout le territoire français, affichant une croissance moyenne de + 4,2 % entre 2011 et 2014⁷². La géographie de ces dépenses recouvre toutefois des inégalités entre régions (cf. carte 4).

Le Nord-Est, le Centre, et l'Est de l'Occitanie sont des régions qui affichent un niveau de dépense moyen par écolier supérieur à la moyenne nationale (3 350 €). En première approche, cela revient à dire que le nombre moyen d'élèves devant un professeur est plus faible dans ces régions.

A l'inverse, la Bretagne, les Pays de la Loire et l'Est de la région Auvergne-Rhône-Alpes affichent quant à elles un niveau de dépense moyen faible par rapport à la moyenne nationale.

⁷⁰ Cette carte est centrée sur les médecins généralistes car ils constituent le premiers recours en médecine de ville. Pour autant, les problèmes d'inégalité dans la répartition territoriale de l'offre de soins est beaucoup plus marquée s'agissant des spécialistes.

⁷¹ Essentiellement constituée des salaires des enseignants

⁷² De fortes disparités territoriales sont observables concernant les dépenses d'éducation par élève, lycéens ou étudiants. Cf. MENESR-DEPP « Géographie de l'école 2017 »

2.1. Les inégalités actuelles entre territoires

Au-delà des comparaisons entre territoires menées dans des domaines déterminés (revenus, chômage, santé, éducation,...), des diagnostics plus globaux ont été établis par le rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sur la cohésion des territoires⁷³ et par une analyse récente de l'Insee⁷⁴. Ils sont fondés sur l'analyse simultanée d'un nombre important d'indicateurs de nature variée, notamment de qualité de la vie, au-delà des variables strictement économiques⁷⁵.

Le rapport du CGET souligne cinq grandes dynamiques qui ont entraîné une recomposition du territoire national. La métropolisation s'est accélérée, le mouvement de périurbanisation s'est poursuivi et les territoires ruraux y ont fait face de manière hétérogène, connaissant des trajectoires divergentes. Dans le même temps, l'armature urbaine du pays composée des villes petites et moyennes s'est fragilisée et la transformation de sa base productive a affecté le territoire de façon très diverse, participant au décrochage des ensembles les plus en difficulté. Il en résulte un partage du pays en quatre grands ensembles territoriaux : (i) un arc nord-est fragilisé à la fois socialement, économiquement et démographiquement, (ii) un arc littoral (occidental et méridional) dynamique démographiquement et qui connaît de fortes créations d'emplois malgré des taux de chômage qui peuvent être localement élevés, (iii) une région capitale dont les caractéristiques en font une métropole mondiale, avec un risque de déconnexion progressive de la dynamique du reste du territoire et (iv) des territoires ultramarins qui forment un ensemble hétérogène, marqué par un dynamisme réel mais aussi des vulnérabilités profondes.

A un maillage plus fin (au niveau de la zone d'emploi), l'analyse de l'Insee permet d'identifier trois catégories de territoires appelant une attention particulière :

- Des zones peu denses et isolées (entre 5 et 10 % de la population⁷⁶). Les revenus y sont faibles, l'accessibilité aux services difficile, en particulier aux services de santé, mais la situation du marché du travail y reste dans la moyenne. Il s'agit de zones rurales ou montagnardes.
- Des zones denses urbanisées avec des difficultés sociales (entre 10 et 15 % de la population). L'accessibilité aux services y est satisfaisante, mais les emplois sont relativement éloignés, le chômage de longue durée élevé, beaucoup de logements peu confortables, et le lien social faible. On y retrouve certaines banlieues de pôles urbains, notamment en Île-de-France.
- Des zones relativement denses mais défavorisées (entre 10 et 15 % de la population). Elles se caractérisent par un faible taux d'emploi, en particulier pour les femmes, une faible insertion professionnelle des jeunes, un chômage de longue durée élevé, des revenus faibles, des difficultés d'accès aux équipements, des logements inconfortables. Elles sont situées surtout dans les anciens pôles industriels du nord et de l'est de la France, frappés durement par la désindustrialisation historique du pays et plus récemment par la dernière crise, et dans la partie occidentale du pourtour méditerranéen où le dynamisme des créations d'emplois ne suffit pas à résorber un chômage nettement au-dessus de la moyenne.

⁷³ Cf. Rapport sur la cohésion des territoires (CGET, 2018).

⁷⁴ Cf. Reynard R. et P. Vialette (2018), *Les dynamiques de la qualité de vie dans les territoires* (Insee).

⁷⁵ L'étude du CGET s'appuie sur un « baromètre de la cohésion des territoires » composé de 27 indicateurs pour l'analyse des dynamiques territoriales nationales et 4 indicateurs de comparaison à l'échelle européenne. Ces indicateurs sont regroupés par champs, qui dépassent largement le seul prisme économique : solidarité, qualité de vie, transition socio-environnementale, capacitation des territoires, capital social des territoires et coopération entre les territoires.

Dans l'étude de l'Insee, 27 indicateurs sont retenus, correspondant aux recommandations du Rapport Stiglitz de 2009 sur la mesure du bien-être, couvrant différentes dimensions de la qualité de vie (emploi, revenu, logement, santé, éducation, vie sociale, accessibilité des services, environnement, sécurité,...). Ils sont collectés, chaque fois que possible, à un niveau géographique fin, la France métropolitaine étant divisée en 2677 « territoires de vie ».

⁷⁶ Toutes les estimations de population par types de zones sont issues des travaux de R. Reynard et P. Vilatte, « Une approche de la qualité de vie dans les territoires » (2014), Insee.

L'ensemble de ces territoires couvrent au total entre 25 et 40 % de la population française. Leurs difficultés sont identifiées de longue date et ont justifié la mise en place des politiques spécifiques qui tentent de les corriger (cf. *infra*).

2.2. La dynamique préoccupante de certains territoires

L'étude de l'Insee examine aussi la dynamique de différents indicateurs sur la première décennie des années 2000, à un niveau territorial fin. Elle met en évidence le fait que les trois catégories de territoires aujourd'hui en situation défavorisée ont connu des dynamiques assez différentes (cf. Carte 5) :

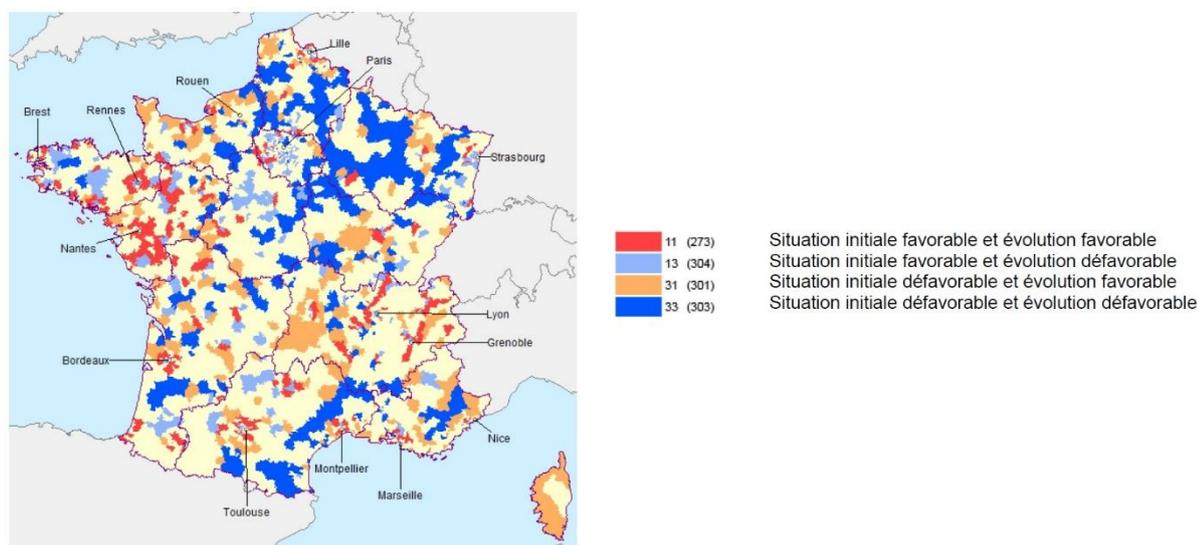
- Certains territoires, quoique défavorisés, sont en rattrapage. Depuis 15 ans, ils ont eu tendance à rattraper leur retard par rapport à la moyenne nationale. C'est le cas de nombreux territoires ruraux, qui, malgré un déficit d'accessibilité, sont sur une trajectoire favorable de revenu et d'emploi (due en partie à la baisse de la part des personnes les plus âgées, des plus pauvres, mais aussi au tourisme pour

une part significative d'entre eux). C'est aussi le cas de certains territoires périurbains dont la situation relative a cessé de se dégrader.

- D'autres territoires défavorisés poursuivent leur déclin. Ils ont vu leur position relative se dégrader encore sur la dernière décennie, que ce soit en termes d'emploi, de revenu, de niveau des diplômes ou d'insertion des jeunes, et ce malgré une amélioration de certains indicateurs, en particulier l'accessibilité. Ces territoires se trouvent surtout dans le quart nord-est de l'Hexagone et dans l'arrière-pays du pourtour méditerranéen. Ils correspondent donc assez fortement avec la troisième catégorie identifiée par l'analyse statique précédente.

Sur la base de ce constat, on peut estimer qu'entre 10 et 15 % de la population vit dans des territoires où la situation vis-à-vis de nombreux indicateurs de qualité de la vie est en dégradation. Une grande partie de ces territoires sont situés dans le quart nord-est de l'Hexagone et dans le pourtour ouest de la Méditerranée, à l'intérieur des terres.

Carte 5 : Quatre types de dynamiques de la qualité de vie entre 2000 et 2014



Source : R. Reynard et P. Vialette (2018), « Les dynamiques de la qualité de vie dans les territoires », Insee.

Encadré 3 : Un mouvement de périurbanisation généralisé

L'INSEE définit une zone d'emploi comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ». Il s'agit de l'échelle la plus pertinente pour comparer différents territoires, en particulier en termes d'inégalités d'opportunités. Cependant, il peut aussi exister des disparités au sein d'une zone d'emploi donnée et certaines de ses composantes peuvent avoir des dynamiques propres.

Des analyses de ce qui se passe à l'intérieur des zones d'emploi (ZE) permettent souvent de mettre en évidence les divergences de dynamique entre la ville centre, c'est-à-dire la plus grosse ville de la ZE, et sa périphérie. Ainsi, en 2015, le taux médian de vacance de logements des villes centres est de 8 % contre 6,7 % en zones périphériques (définie comme le reste de la ZE). Depuis 2010, on observe également une rupture démographique entre villes centres et zones péri-urbaines au sein des ZE : alors que le nombre d'habitants a augmenté de 3 % environ en zones périphériques, il n'a augmenté que de 0,9 % en moyenne dans la ville centre.

Ce constat global cache de fortes disparités entre territoires, puisque l'on compte aussi un certain nombre de ZE ayant connu un renforcement de l'attractivité de leur centre relativement à leur périphérie. Sur 321 zones d'emploi en France, seules 96 ont vu leur population baisser dans la ville centre tandis qu'elle a crû en périphérie (ZE en périurbanisation). Par ailleurs, dans 133 ZE dynamiques la population a crû à la fois au centre et à la périphérie (133) et 19 ZE ont vu leur centre croître au détriment de la périphérie. Enfin, il existe 73 ZE où la population baisse dans la ville centre et dans la périphérie.

Les faits stylisés observés en ce qui concerne les ménages sont confirmés par des analyses sur la répartition des entreprises. Elles font apparaître :

- une métropolisation croissante de la France, où les grands pôles urbains de plus de 100 000 habitants concentrent désormais les trois quarts de l'emploi ;
- le rôle joué dans ces métropoles par les entreprises de plus de 250 salariés, où travaillent la moitié des salariés ;

- le rôle que jouent dans les métropoles les administrations publiques, où travaillent un tiers des salariés.

Cette métropolisation et la concentration croissante des activités fragilisent l'armature urbaine des villes moyennes, et accentue la désertification de certaines campagnes et petites villes. Cependant, tant du point de vue des ménages que des entreprises (cf. Encadré 4), une large partie des territoires les plus en difficulté sont situés dans le quart nord-est et autour de la Méditerranée, à l'intérieur des terres.

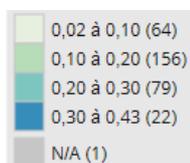
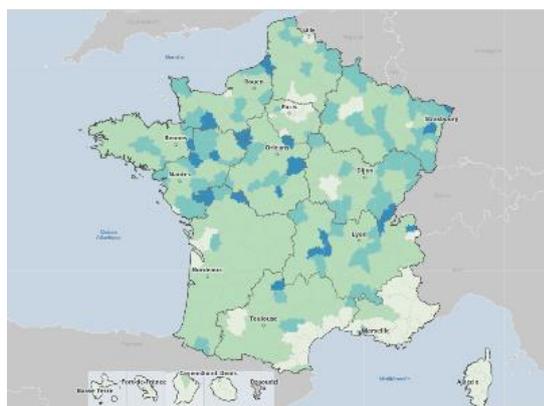
Encadré 4 : Répartition sectorielle de l'emploi sur le territoire

Le territoire français se divise schématiquement entre :

- Les pôles urbains, qui reposent principalement sur des services marchands dynamiques en termes d'emploi comme l'information- communication, la finance-assurance, les services spécialisés (mais également dans des secteurs de haute technologie comme l'informatique-électronique-optique, etc.).
- Le grand nord-ouest français, ainsi que les territoires frontaliers du Nord-Est où se concentrent les emplois industriels hors des grandes aires urbaines, malgré la baisse importante de l'emploi au sein de ce secteur ces dernières décennies. On y retrouve des emplois dans la chimie, la pharmacie ou la métallurgie.
- Le quart sud-ouest, l'extrême sud-est et les territoires intérieurs du Nord-Est, qui sont caractérisés par une forte concentration de l'emploi dans le secteur des services non marchands. Le poids du secteur public est important dans les zones d'emploi moins urbanisées, qui s'appuient particulièrement sur le secteur de la santé et de l'action sociale.

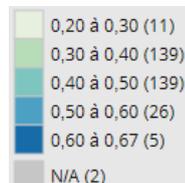
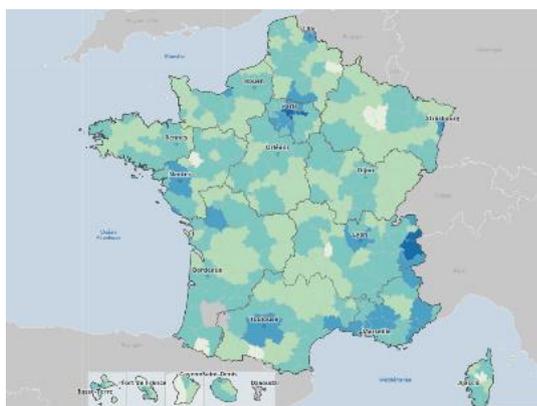
Carte 6 : Part de l'emploi salarié sectoriel dans l'emploi salarié total de la zone d'emploi

a) Industrie



Source : Insee, estimation d'emploi localisées (Estel) 2016.

b) Services marchands



Source : Insee, estimation d'emploi localisées (Estel) 2016.

3. Des politiques publiques dédiées à la convergence territoriale, dont les impacts et l'efficacité doivent être constamment réexaminés

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) de 2015 a confié à l'échelon régional la définition des orientations en matière de développement économique, en particulier à travers la définition de schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE-II). Cette approche est justifiée par la connaissance fine qu'ont les régions des réalités de terrain. En outre, l'État conduit plusieurs politiques qui dans les faits réduisent les inégalités territoriales, tant des politiques explicitement ciblées sur des territoires fragiles (section 3) que des politiques générales transversales ou sectorielles, contribuant à résorber les inégalités territoriales (section 4).

3.1. Les transferts de l'État aux collectivités locales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales, soit 105 Md€⁷⁷ en 2018, contribuent à la réduction des inégalités territoriales. Sauf dans les DOM et en Corse et certaines dotations spécifiques à l'Île-de-France, la définition des dotations aux collectivités locales relève d'une approche transversale, au sens où leurs montants obéissent à des formules de calcul fondées sur des caractéristiques mesurables des territoires bénéficiaires et non sur leur identité en tant que telle. Toutefois, une évaluation empirique du lien entre les transferts reçus par les collectivités du bloc communal et leur situation financière fournit les indications suivantes⁷⁸ :

- les dotations de péréquation verticale⁷⁹, qui représentent 18 % des transferts de l'État au bloc communal, bénéficient davantage aux territoires en difficulté : les communes situées dans les 10 % de zones d'emploi le plus en difficulté reçoivent 116 € par habitant et par an, contre 44 € dans les communes situées dans les 10 % de zones d'emploi les moins en difficulté.
- entre 2010 et 2016, la différenciation des dotations de péréquation selon le niveau des difficultés rencontrées par les communes s'est accentuée⁸⁰. Cela s'explique principalement par la hausse de la part des dotations de péréquation dans les transferts totaux.
- Les autres transferts de l'État vers les communes (autres concours financiers, subventions, fiscalité transférée et compensations pour dégrèvements,...), qui ont pour objet de garantir un niveau minimal de service public, opèrent également une redistribution territoriale, mais dans une moindre mesure que les dotations de péréquation : leur prise en compte réduit fortement la corrélation entre transferts opérés et difficultés constatées.

Les dotations de péréquation sont donc un instrument bien ciblé, même si la complexité des dispositifs de transfert et de péréquation en atténue la lisibilité.

⁷⁷ Dont fiscalité transférée et remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales en 2019

⁷⁸ L'approche adoptée consiste à mesurer la corrélation de la dotation de péréquation calculée par les formules en vigueur avec un indicateur de difficultés rencontrées par les communes, construit à partir du niveau de vie médian, du chômage et de l'emploi par habitant. Aucune de ces trois variables n'intervient directement dans le calcul de la dotation de péréquation.

⁷⁹ Pour rappel, la péréquation, telle que définie par l'Article 72-2 de la Constitution, vise à « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». La péréquation est mise en œuvre (i) par des

dispositifs de péréquation « verticale », c'est-à-dire à travers des dotations de l'État aux collectivités attribuées de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques et (ii) par des mécanismes de péréquation « horizontale », qui consistent à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

⁸⁰ Au sens où le coefficient de corrélation entre dotations de péréquation et difficultés mesurées a crû et où la différence inter-décile annuelle a augmenté de 21€. La différence inter-décile est la différence entre le neuvième décile et le premier décile. Cette différence mesure combien un habitant d'une commune riche touche de plus qu'un habitant d'une commune pauvre, en euros.

3.2. Les dispositifs spécifiques ciblés sur certains territoires

Les modalités des politiques d'aménagement du territoire ont varié au cours du temps, passant d'une approche en termes de structuration géographique à long terme (la création des métropoles d'équilibre dans les années 1960), à une déconcentration des décisions (la régionalisation des années 1980), puis à une approche axée sur la couverture en infrastructures, notamment de transports (les schémas directeurs d'infrastructures des années 1990), avant de s'étendre à d'autres secteurs (les schémas sectoriels de services des années 2000), puis de se focaliser sur des territoires ciblés (les pôles de compétitivité des années 2010). De même, l'accent de ces politiques s'est déplacé des territoires ruraux, vers les quartiers urbains en difficulté et les zones frappées par la désindustrialisation. De ces évolutions a résulté un paysage parfois complexe d'interventions publiques. Les dispositifs explicitement territorialisés les plus importants mis en oeuvre par l'État avant 2017 sont les suivants :

- Les **zones franches urbaines** (ZFU) sont au nombre de 100 et couvrent 1,4 million d'habitants ou 2 % de la population. Leur coût est évalué à 230 M€ (soit 165 € par habitant par an). Les ZFU concentrent des ressources importantes sur une population relativement étroite. Le diagnostic sur le rapport entre le coût et l'efficacité de ce dispositif est mitigé⁸¹, du fait d'effets d'aubaine et d'effets de bord. Au-delà de la frontière nord-est qui est bien couverte, les autres zones d'emploi en difficulté sont moins concernées par le dispositif, qui couvre en revanche certaines zones de communes dynamiques.
- Les **zones de revitalisation rurales** (ZRR) couvrent largement la « diagonale du vide » et les zones les plus isolées. Les 15 259 communes françaises classées en ZRR sont définies selon des critères fondés sur la densité et le re-

venu, et accueillent près de 10 % de la population. La dépense fiscale et sociale annuelle liée au dispositif des ZRR est estimée à environ 200 M€ en 2018 (ce qui représente moins de 30 € par habitant). Bien que proches des avantages dont bénéficient les ZFU, ceux des ZRR sont répartis sur des zones vastes et peu denses, ce qui limite sans doute les effets de bord, mais aussi les effets positifs à attendre.

- Les **quartiers prioritaires de la ville** (QPV) sont principalement situés dans les périphéries des grandes villes. Au nombre de 1 300 en métropole, répartis sur 702 communes, ils concernent 7,5 % de la population et sont définis selon des critères combinant l'appartenance à une agglomération, la densité et le revenu. Le coût total pour l'État des politiques spécifiques dont bénéficient les QPV est évalué à environ 200 M€ (soit environ 40 € par habitant par an)⁸². Le programme des QPV couvre relativement bien, mais pas exclusivement, les zones les plus en difficulté, notamment certains territoires en désindustrialisation du Nord-Est et du pourtour méditerranéen. Même si la taille du programme reste modeste, le choix de mesures à fort effet de levier économique (formation, dédoublement des classes, emplois francs) en fait vraisemblablement un dispositif au bilan coût-avantage à long terme positif et qui renforce les opportunités des populations concernées.

Chacun de ces dispositifs combine différents modes d'intervention publique : exonérations fiscales (ZFU, ZRR, QPV), exonérations sociales (ZRR) et interventions publiques directes (ZFU, ZRR, QPV), en général définies en concertation avec les collectivités locales concernées. Par leur définition, les dispositifs ZRR et QPV sont largement exclusifs l'un de l'autre. Les zones d'emploi qu'ils concernent couvrent donc un peu plus de

⁸¹ Cf. N. Havet (2015), « L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats », *Économie & Prévision*, n°206-207, pp. 117-141.

⁸² 50 M€ pour améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté, 30 M€ pour lutter contre les concentrations de pauvreté et favoriser l'accès

et le retour à l'emploi, 16 M€ d'exonération de cotisation foncière des entreprises, auxquels s'ajoutent une partie des 125 M€ d'exonération d'IS qui couvrent à la fois les ZRR et les zones de rénovation urbaines.

15 % de la population métropolitaine mais les montants concernés⁸³ restent relativement faibles⁸⁴, en particulier au regard des montants redistribués par le système social (cf. infra).

La politique du logement est également une politique territorialisée, en particulier les dispositifs fiscaux d'aide à l'accession et à l'investissement locatif, dont les paramètres et l'éligibilité varient en fonction de zonages. Deux principaux types de dispositifs existent :

- Le prêt à taux zéro (PTZ), dispositif d'aide à l'accession essentiellement dans le neuf pour des propriétaires-occupants, est octroyé sous

contrainte de revenu par les banques qui sont en retour compensées par un crédit d'impôt. Son coût budgétaire est estimé à 1,1 Md€ pour l'année 2019.

- Les aides à l'investissement locatif, dont la principale est le « dispositif Pinel », également ciblées sur les logements neufs, octroient un avantage fiscal aux propriétaires en contrepartie de l'engagement de louer le bien en deçà du niveau des loyers de marché dans le parc locatif privé. Ce type d'aides représenteront un coût budgétaire de l'ordre de 2 Md€ en 2019, dont 770 M€ pour le dispositif Pinel.

⁸³ Il n'est pas certain que l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales afférentes à chaque programme soient identifiées avec précision, étant donné le caractère ouvert de certains d'entre eux et le fait que leur taille modeste ne justifie pas toujours un suivi ex-post très précis des tirages.

⁸⁴ Il conviendrait d'ajouter à ces dispositifs le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) qui prévoit, comme annoncé en novembre 2018, de couvrir 124 territoires industriels représentant 30 % du territoire français et 50 % de l'emploi industriel, et sur lesquels 1,4 Md€ devraient être redéployés par le PIA et la Banque des territoires.

4. La contribution des politiques publiques générales à la réduction des inégalités territoriales

Les politiques nationales transversales ou sectorielles constituent des instruments importants pour la réduction des inégalités territoriales. C'est en particulier le cas du système social et fiscal, qui induit une forte redistribution entre les territoires. A *contrario*, elles sont aussi susceptibles dans certains cas de renforcer certaines difficultés territoriales spécifiques (cf. encadré 5), ce qui nécessite

alors des accompagnements spécifiques. De manière générale, les politiques publiques ont des effets qui diffèrent entre les territoires et dont l'évaluation est nécessaire. C'est en particulier le cas de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers français (cf. encadré 6).

Encadré 5 : Inégalités territoriales face aux variations des prix de l'énergie

Les territoires ne sont pas égaux face à une augmentation du prix de l'énergie utilisée pour les transports et pour le chauffage. Elle pèse plus fortement sur les ménages les plus pauvres et les plus éloignés des centres urbains : la part de l'énergie dans le budget des 20 % des ménages ayant le niveau de vie le plus modeste est de 2,6 points plus élevée que pour les 20 % les plus aisés, avec de fortes disparités selon la localisation, variant du simple au double entre la métropole parisienne et les zones rurales⁸⁵. Au-delà de l'effet immédiat sur le pouvoir d'achat, une hausse du prix des carburants est susceptible de rendre plus difficile l'appariement sur le marché du travail dans les territoires déjà en difficulté (niveau de vie modeste, services publics peu présents, faibles infrastructures) en augmentant le coût de la mobilité.

Une hausse de la fiscalité carbone, qui entraînerait une hausse des prix des carburants (à travers la TICPE), aurait un effet similaire et toucherait plus particulièrement les ménages les plus modestes. En effet, d'après les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)⁸⁶, si le taux d'effort (part du revenu des ménages) de la composante carbone sur le transport augmente à mesure que la taille de l'unité urbaine diminue (il s'élève à 0,29 % dans l'unité urbaine de Paris, 0,44 % dans les autres unités urbaines de plus de 200 000 habitants, et 0,56 % en zone rurale), les ménages les plus modestes du 1er quintile de revenu sont particulièrement touchés, quelle que soit leur zone d'habitation (hors Paris) : en zone rurale, 48 % de ces ménages sont vulnérables (taux d'effort supérieur à deux fois la médiane) à l'impact de la composante carbone sur les carburants, et 36 à 39 % le sont dans les autres zones.

Dans le contexte de hausse du prix des carburants en 2018 (principalement liée à la hausse du prix du pétrole), le Gouvernement a mis en œuvre des mesures d'accompagnement renforcées des ménages les plus modestes. Au-delà de l'annulation de la hausse supplémentaire de la TICPE prévue pour 2019, le barème kilométrique pour les véhicules jusqu'à 4 chevaux fiscaux a été relevé, le chèque énergie a été augmenté et étendu, et la prime à la conversion (PAC) a été doublée pour les plus modestes et pour les « gros rouleurs »⁸⁷.

⁸⁵ S. Merceron et M. Theulière (2010), « Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans : une part moyenne stable dans le budget, des inégalités accrues », Insee Première n°1315.

⁸⁶ Cf. Rapport particulier « Les effets économiques de la fiscalité environnementale sur les ménages et les entreprises » annexé au rapport du CPO sur « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique »

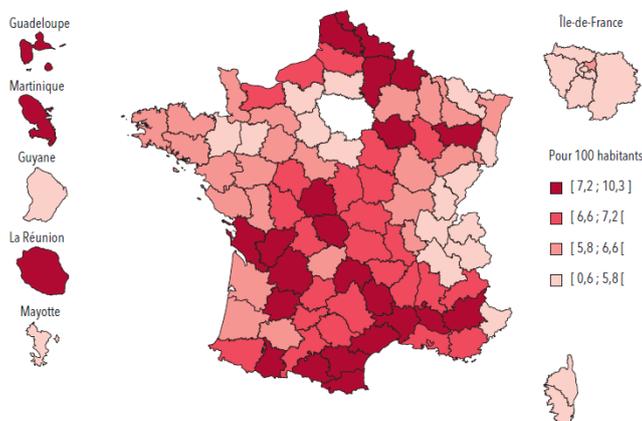
⁸⁷ Les primes sont doublées pour les ménages aux revenus très modestes (revenu fiscal de référence par part inférieur à 6 300 €), ainsi que pour les ménages aux revenus modestes (revenu fiscal de référence par part inférieur à 13 489 €) « gros rouleurs » dont la distance entre le domicile et le lieu de travail est supérieur à 30 km ou effectuant plus de 12 000 km par an dans le cadre de son activité professionnelle avec son véhicule personnel (sauf achat d'un 2-roues, 3-roues motorisé ou quadricycle électrique neuf).

4.1. Les politiques fiscales et sociales

Les politiques fiscales et sociales affectent les territoires différemment selon leur structure démographique et économique. La progressivité générale du système socio-fiscal implique que ces effets vont *a priori* dans le sens d'une égalisation des revenus disponibles entre les territoires, que ce soit par les prélèvements (les territoires les plus riches contribuant davantage) ou par les prestations non

contributives (les territoires les plus pauvres recevant davantage). La carte 7 présente à titre d'exemple la proportion de bénéficiaires de la prime d'activité, une prestation ciblée sur les travailleurs modestes. Elle montre que les territoires défavorisés du Nord-Est et du Sud méditerranéen bénéficient particulièrement de ce dispositif. A contrario, les prélèvements sociaux par habitant sont plus élevés dans les régions plus prospères.

Carte 7 : part d'allocataires de la prime d'activité, fin 2016, parmi la population âgée de 15 à 64 ans



Source : Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, 2018.

Selon le Haut Conseil du Financement de la protection sociale (HCFiPS)⁸⁸, le montant moyen⁸⁹ par habitant de l'ensemble des prélèvements sur les ménages affectés au financement de la protection sociale varie de 5 700 € dans la Meuse à 25 600 € à Paris, avec un rapport inter-quintile qui s'élève à 1,29⁹⁰.

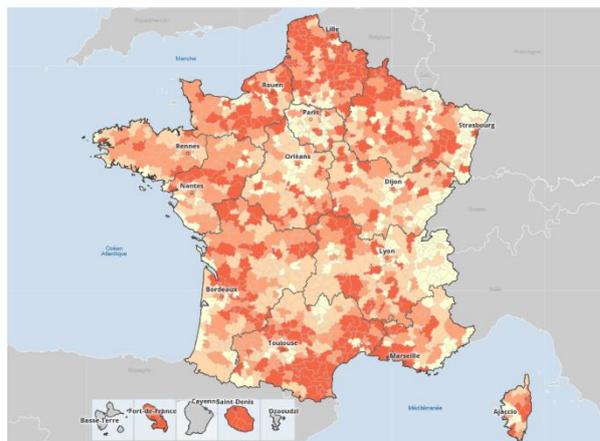
En ce qui concerne les prestations de protection sociale (y compris les retraites), le rapport inter-quintile du montant moyen reçu par habitant est moins marqué, à 1,12, et de même l'écart entre les départements extrêmes (12 100 € dans le Var contre 8 400 € en Seine Saint-Denis).

⁸⁸ Cf. Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus (HCFiPS, 2015).

⁸⁹ Le montant moyen correspond aux montants totaux de ressources de la protection sociale localisés dans les différents départements rapportés à la population du département. Pour les ressources localisables, ces montants totaux sont issus pour moitié directement des organismes de protection sociale, et le reste est réparti à partir des agrégats des comptes de la protection sociale en utilisant certaines données auxiliaires. Certaines ressources demeurent non localisables, comme les cotisations sociales imputées, les contributions publiques et les produits financiers.

⁹⁰ C'est-à-dire que le montant moyen de prélèvements par habitant le plus faible dans le cinquième quintile (les 20 % de départements qui connaissent le plus haut niveau de prélèvements par tête) excède de 29 % le montant de prélèvements par habitant le plus élevé dans le premier quintile (les 20 % de départements qui connaissent le niveau le plus faible de prélèvements par tête)

Carte 8 : Part des prestations sociales (hors indemnités de chômage) dans le revenu disponible (%) par intercommunalité



Décomposition par quartile
Borne min max en €
(nombre d'intercommunalité)

1,3 à 4,2	(283)
4,3 à 5,1	(339)
5,2 à 5,9	(303)
6,0 à 21,7	(319)
N/A	(15)

Source : Insee, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi), année 2016.

Les prestations sociales contribuent naturellement à réduire les inégalités territoriales, les territoires où le niveau médian de vie est faible étant aussi ceux où la part des prestations sociales dans le revenu disponible des habitants est élevée (cf. carte 8). Les départements du Nord, des Pyrénées-Orientales, de l'Aude ou de l'Hérault en témoignent⁹¹. A l'inverse, les territoires aux niveaux de vie médians les plus élevés, comme Paris, Bordeaux ou Lyon et

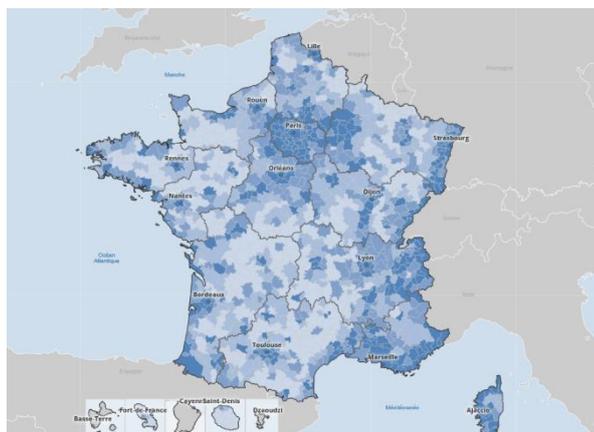
leurs zones périurbaines, sont relativement moins bénéficiaires de prestations sociales.

Pour appréhender l'effet redistributif total du système socio-fiscal, il est nécessaire de considérer également les prélèvements obligatoires : les impôts qui comme l'impôt sur le revenu ciblent les populations les plus aisées contribuent aussi réduire les inégalités territoriales (cf. carte 9).

⁹¹ Le chiffre agrégé de prestations sociales masque toutefois des réalités qui peuvent être significativement différentes, entre des territoires plus âgés caractérisés par l'importance des pensions de retraite, et d'autres où le chômage et la pauvreté, et

donc les *minima* sociaux, sont élevés par rapport à la moyenne nationale.

Carte 9 : Part des impôts dans le revenu disponible (%) 2016



Décomposition par quartile
Borne min max en €
(nombre d'intercommunalité)

- 29,4 à - 15,9	(309)
- 15,8 à - 14,6	(295)
- 14,5 à - 13,7	(306)
- 13,6 à - 5,7	(334)
N/A	(15)

Note : il s'agit des impôts directs retenus dans le calcul du revenu disponible (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, CSG, CRDS, prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et prélèvement forfaitaire obligatoire sur valeurs mobilières).

Source : Insee, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi), année 2016

Au total, le système socio-fiscal redistribue le revenu - et donc la demande - depuis les départements où les revenus sont élevés et les prestations faibles, qui se trouvent autour des grandes métropoles dynamiques et où se concentre beaucoup de

l'emploi, vers les départements où les contributions sont faibles et les prestations élevées, qui sont les départements ruraux et la partie ouest du littoral méditerranéen, où coexistent une forte proportion de personnes âgées et un fort chômage.

Encadré 6 : Evaluation de l'effet territorial du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % de la population

Conformément à l'engagement présidentiel, 80 % des contribuables, soit près de 23 millions de foyers ne paieront plus la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale en 2020. En sus des 5 millions de foyers qui bénéficiaient déjà de mécanismes d'exonérations et de dégrèvements totaux, 17,6 millions de foyers sont concernés par cette réforme. Dès 2018, 80 % des foyers les plus modestes ont pu bénéficier d'un allègement fiscal avec un dégrèvement de TH de 30 %. Ce taux a été porté à 65 % en 2019 et le dégrèvement sera total en 2020 pour ces foyers. La suppression de la TH pour les 20 % de foyers restants sera échelonnée entre 2021 et 2023. Cette réforme fiscale répond à des objectifs d'équité, de simplification et de réduction de la pression fiscale.

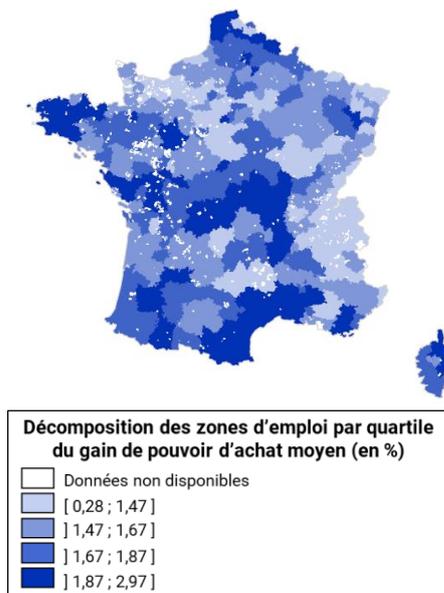
La TH est un impôt dont les modalités de calcul et les conditions d'application ont pu contribuer au creusement des inégalités territoriales. De fait, il existe une grande hétérogénéité entre communes, s'agissant à la fois des taux de TH votés et des valeurs locatives cadastrales. Si des aménagements sont prévus pour tenter de lisser ces différences (par exemple sur la base de critères d'âge, de revenus ou en fonction de la composition des foyers), ils ne parviennent que partiellement à harmoniser le traitement des contribuables. Le mécanisme de la TH implique en effet que des ménages aux revenus identiques mais résidant dans des communes différentes peuvent payer un montant de TH sensiblement différent.

En raison de l'hétérogénéité entre communes et entre foyers, la suppression de la TH pour 80 % des foyers aura des effets différents selon les territoires. Ces effets peuvent être mesurés par (i) la part des ménages exonérés (y compris ceux qui bénéficiaient déjà d'une exonération ou d'un dégrèvement total ou partiel avant 2018), et (ii) le gain de pouvoir d'achat dont vont bénéficier les foyers ne s'acquittant plus de la TH en 2020, exprimé en fonction du niveau de revenu.

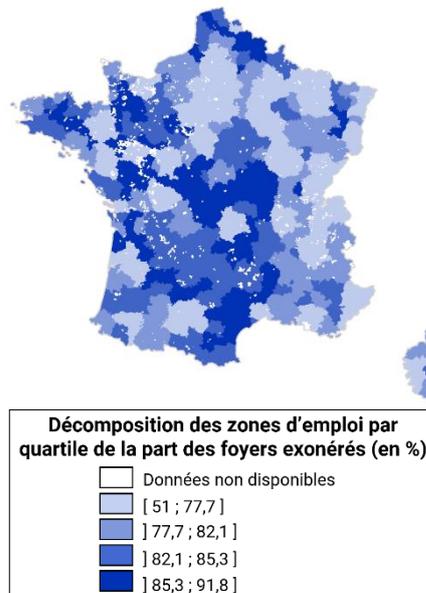
Les résultats par zones d'emploi sont présentés ci-dessous. La carte de gauche représente la décomposition par quartile du gain moyen de pouvoir d'achat lié à la suppression de la TH pour 80 % des foyers à horizon 2020 par zone d'emploi. La carte de droite représente la part des foyers totalement exonérés de TH à horizon 2020 par zone d'emploi.

Carte 10 : Gain de pouvoir d'achat moyen et part des foyers totalement exonérés de taxe d'habitation en 2020 par zone d'emploi

a) Gain de pouvoir d'achat moyen



b) Part des foyers totalement exonérés de TH



Source : DGFIP, base de données TH communale, retraitement DG Trésor

Note de lecture: La zone d'emploi de Perpignan avec un gain moyen de pouvoir d'achat de 2,4 % et 84,4 % des foyers exonérés, fait partie des 25 % des zones d'emploi ayant les gains moyens les plus élevés (carte de gauche, en bleu foncé) et des 50 % des zones d'emploi ayant le plus fort taux de foyers exonérés de TH en 2020 (carte de droite).

Données non disponibles : Les valeurs manquantes correspondent aux communes ayant fusionnées.

Les zones d'emploi qui gagnent le plus au dégrèvement de la TH, sont les suivantes :

- La Bretagne, le Pays-de-Loire, le Nord et les Ardennes, à la fois en termes de nombre de foyers bénéficiaires et de montants de TH, plus élevés que la moyenne⁹² ;
- Le centre de la France, en lien avec une part élevée de la population exonérée ou totalement dégrévée avant 2018⁹³ ;
- Le pourtour méditerranéen et la Corse, davantage en raison de montants de TH, au-dessus de la moyenne nationale, que de la proportion de foyers TH exonérés.

La suppression de la TH pour 80 % des foyers représente un gain moyen de 555 euros pour les foyers qui ne bénéficiaient pas déjà d'une exonération ou totalement dégrévés.

In fine, la réforme de la TH profite à tous les territoires, mais de manière plus marquée aux territoires les plus fragiles, à la fois en termes de montant moyen du gain de pouvoir d'achat qu'elle représente et en termes de proportion de la population qui sera totalement exonérée en 2020.

⁹² Les départements du Nord, des Côtes d'Armor et de la Mayenne forment le trio de tête des départements de France métropolitaine avec les taux moyens de TH les plus élevés.

⁹³ La Creuse est le département de France Métropolitaine qui compte en proportion le plus grand nombre de foyers exonérés de TH.

4.2. Les autres politiques publiques

Au-delà des politiques fiscales et sociales, d'autres politiques publiques contribuent à réduire les disparités entre territoires :

- La nécessité de mieux adapter les moyens de l'éducation aux territoires et aux publics ciblés a été soulignée à de nombreuses reprises, que ce soit par la Cour des comptes ou plus récemment par France Stratégie⁹⁴. Bien que la politique d'éducation soit essentiellement définie au niveau national (en particulier la définition des programmes et la gestion des enseignants, et quand bien même certaines compétences sont attribuées aux collectivités locales), il existe des dispositifs territorialisés visant à atténuer les disparités territoriales (en particulier les zonages en réseau d'éducation prioritaire – REP). Plus particulièrement, le dédoublement des classes de CP et CE1 dans les REP, mis en place depuis la rentrée 2017 et qui devrait être achevé à la rentrée 2019, devrait avoir des effets économiques et redistributifs positifs et importants à long terme puisqu'il cible des élèves issus de milieux défavorisés et au début de leur scolarité. Cette mesure a fait l'objet d'une attention particulière de la recherche académique, qui estime qu'elle a des effets significatifs sur les parcours scolaires et professionnels. À ce stade, les premiers éléments d'évaluation et retours de terrain font état des aspects positifs de la mesure, notamment sur les conditions d'enseignement dans les classes concernées⁹⁵.
- Pour lutter contre les inégalités d'accès aux services publics, le Gouvernement va ouvrir 2 000 **maisons France Service** (soit au moins une par canton) d'ici à 2022, dont 300 dès 2020, pour accompagner les usagers dans leurs démarches administratives courantes, notamment en zones rurales et périurbaines. Le réseau France Services poursuit trois objectifs : i) une plus grande accessibilité des services publics au travers d'accueils physiques polyvalents, ii) une plus grande simpli-

cité des démarches administratives avec le regroupement en un même lieu des services de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales et iii) une qualité de service substantiellement renforcée. Pour remédier à la grande hétérogénéité du réseau existant de maisons de services au public (MSAP), actuellement au nombre de 1 350, le label « France Service » ne sera accordé qu'aux maisons disposant de deux personnes formées à l'accueil du public et proposant *a minima* un accompagnement pour les démarches relevant de la Caisse d'allocations familiales, des ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Finances Publiques, de la Caisse nationale d'Assurance maladie, de la Caisse nationale d'Assurance vieillesse, de la Mutualité sociale agricole, de Pôle emploi et de La Poste. L'État et ses partenaires contribueront au fonctionnement de chaque maison à hauteur de 30 000 euros par an, ce qui représente un engagement financier de 200 millions d'euros d'ici à 2022, dont 30 millions d'euros de contribution exceptionnelle de la part de la Banque des territoires de la Caisses des dépôts.

- La loi relative à « l'organisation et à la transformation du système de santé » adoptée par le Parlement le 16 juillet 2019 doit précisément répondre aux disparités territoriales en matière d'accès aux soins et remédier à l'existence de zones où l'offre de médecins libéraux est insuffisante. Pour cela, trois leviers principaux sont identifiés : (i) l'amélioration de l'accès aux soins de proximité *via* notamment la promotion des Maisons de santé pluridisciplinaires et des hôpitaux de proximité (ii) le soutien au développement du numérique dans le domaine de la santé et (iii) la modernisation des parcours et carrières des professions médicales pour augmenter le nombre de médecins formés : du fait de la suppression du *numerus clausus* inscrite dans la loi, le nombre d'étudiants formés augmentera de 20 % à la

⁹⁴ « Ecoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires » - La note d'analyse n°76 (avril 2019)

⁹⁵ « Dédoublement des classes de CP en éducation prioritaire renforcée : première évaluation », Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, janvier 2019.

rentrée 2020. Une séquence de professionnalisation territoriale à la fin du troisième cycle des études de médecine a également été introduite par cette loi : afin de les inciter à mieux connaître et à s'installer dans les zones sous denses, dont beaucoup sont des zones rurales, les internes de médecine générale et d'autres spécialités de premier recours devront effectuer un stage de six mois en médecine ambulatoire, en priorité dans ces zones.

- Le **programme Action cœur de ville** (ACV) a été annoncé par le Premier ministre lors de la deuxième Conférence nationale des territoires en décembre 2017. Piloté par le ministre de la Cohésion et des Territoires, prévu sur la période 2018-2022, il a pour objet de favoriser la revitalisation durable du centre de 222 villes moyennes (i.e. entre 20 000 et 100 000 habitants ; la population des zones d'emploi concernées rassemble 23 % de la population métropolitaine⁹⁶) considérées comme des « pôles d'attractivité ». Les communes ont été choisies sur des critères largement qualitatifs (patrimoine, potentiel de rayonnement, etc.) et sont assez uniformément réparties sur le territoire. Les villes bénéficiaires se voient proposer un accompagnement sur la base d'une convention spécifique (convention d'opération de revitalisation du territoire) permettant, après la présentation d'un diagnostic et d'un plan d'action, de mobiliser l'expertise et les crédits de partenaires financiers (au total 5 Md€ sur 5 ans, ce qui, rapporté chaque année au nombre de résidents dans les zones d'emploi contenant des villes concernées par le plan, représente une dépense de l'État d'environ 65 €). La loi ELAN permet également aux communes ciblées de déroger à certaines règles pour favoriser la revitalisation des centre-villes⁹⁷.

- La loi portant **évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** du 23 novembre 2018 (ELAN), contient des dispositions en faveur du foncier, de l'aménagement et de l'urbanisme. Cette loi présente une dimension territoriale importante puisque (i) elle introduit l'outil des opérations de revitalisation des territoires (ORT) pour accompagner le programme Action cœur de ville (ACV), (ii) elle élargit la liste des intercommunalités pouvant solliciter la création d'un établissement public foncier (EPF) local, (iii) elle habilite le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme et adapter le contenu des schémas de cohérence territoriale (SCoT), (iv) elle favorise la lutte contre les friches commerciales, et (v) elle renforce les critères de pertinence des autorisations d'exploitation commerciale (AEC)⁹⁸.
- L'offre en transports est inégale entre les territoires. Le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) apporte des réponses en visant les mobilités du quotidien. En désignant des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sur l'intégralité du territoire, il devrait permettre d'identifier localement des solutions concrètes pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'automobile individuelle. Il propose d'accorder de nouvelles compétences aux collectivités territoriales pour organiser des services comme l'autopartage, le covoiturage et les mobilités actives ainsi que de renforcer le rôle de chef de file des régions. Les plans de mobilité remplaceront les actuels plans de déplacement urbain avec pour objectif de rendre accessible cet outil jusqu'aux plus petites intercommunalités mais aussi de couvrir toutes les formes de mobilité. Enfin, le projet de loi comporte une programmation à moyen terme

⁹⁶ Les 3 dispositifs ZRR, QPV (discutés en section 3.2) et désormais ACV, largement exclusifs les uns des autres, couvrent près de 40% de la population métropolitaine. Malgré cette relative dispersion, les zones les plus en difficulté profitent davantage de ces dispositifs que le reste du territoire.

⁹⁷ Il s'agit notamment de (i) la dérogation de l'autorisation d'exploitation commerciale pour certains projets situés dans le

centre-ville, (ii) possibilité, pour le préfet, de suspendre l'examen de nouvelles demandes d'autorisation d'exploitation commerciale en périphérie d'une ORT.

⁹⁸ Modification des critères légaux examinés pour la délivrance d'une AEC afin de mieux prendre en compte les enjeux de centre-ville, ajout d'une analyse d'impact économique dans le dossier de demande d'AEC, instauration d'un certificat de conformité, réalisé aux frais du pétitionnaire, avant l'ouverture au public de l'équipement commercial.

des investissements dans les infrastructures de transports, qui donne la priorité aux transports du quotidien : 13,4 Md€ seront investis pour la période 2018-2022, puis 14,3 Md€ pour la période 2023-2027.

- Le déploiement des infrastructures de réseaux de télécommunications est également un enjeu important de réduction des inégalités territoriales. Le Plan France très haut débit, lancé en 2013 dans le cadre des Programmes des Investissements d’Avenir, a pour objectif de garantir un bon débit pour tous (supérieur à 8 Mbits/s) d’ici 2020, et, à horizon 2022, le très haut débit (THD, supérieur à 30 Mbits/s). Dans les zones les moins denses, le déploiement des réseaux est confié aux collectivités qui peuvent mettre en place des réseaux d’initiative publique (RIP). D’autre part, le déploiement de la couverture 4G dans les territoires pourrait être accéléré par l’accord qui a été passé avec les opérateurs télécom en janvier 2018, le « *New Deal Mobile* ». Le gouvernement a négocié avec les opérateurs mobiles de proroger de 10 ans l’attribution des fréquences mobiles qui arrivaient à expiration en 2021 ainsi que le maintien à des niveaux constants des redevances contre la couverture par chacun des quatre opérateurs de 5000 nouvelles zones 4G et la couverture du réseau national prioritaire. Enfin, dans le cadre de sa feuille de route 5G, le gouvernement prévoit l’attribution de fréquences 5G en 2020. Des déploiements commerciaux devront concerner au moins une grande ville dès 2020. La couverture 5G des principaux axes de transports est prévue d’ici 2025.

- Les activités industrielles étant souvent localisées hors des métropoles, la politique industrielle peut contribuer à la réduction des inégalités territoriales⁹⁹. Dans cette perspective, le Premier Ministre a lancé lors du Conseil national de l’industrie (CNI) du 22 novembre 2018 le programme « Territoires d’industrie ». 141 territoires à forte identité et savoir-faire industriels¹⁰⁰, principalement situés dans des zones péri-urbaines et rurales, bénéficient d’un accompagnement spécifique piloté par les régions. En contractualisant avec elles, l’État s’engage à soutenir prioritairement ces territoires à hauteur de 1,3 Md€, fonds issus principalement des enveloppes du PIC, du PIA et des financements de la Banque des territoires. L’accompagnement répondra aux projets prioritaires présentés par chaque région en termes de couverture numérique, de formation professionnelle, d’aide au recrutement et à l’attractivité, de conseil à l’export, ou de construction de foncier. Cette approche décentralisée de la politique industrielle est décisive pour analyser et répondre de façon fine aux besoins de développement spécifiques à chaque territoire industriel en fonction des spécialisations, des interdépendances et des freins identifiés.¹⁰¹.

Ainsi, le Gouvernement est résolument engagé à réduire de manière efficace et juste les inégalités territoriales, sous toutes leurs formes. Cet objectif est transversal et guide l’ensemble de l’action publique, qui est traduite non seulement dans les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la Sécurité sociale, mais aussi, plus largement, dans l’ensemble des projets de lois présentés au Parlement et l’ensemble de l’action du Gouvernement.

⁹⁹ L’industrie de haute technologie s’inscrit cependant dans une logique d’agglomération forte autour d’écosystèmes locaux spécialisés (les *clusters*), qui se constituent en général autour de grandes agglomérations qui accueillent centres de recherche de haut niveau, formations d’excellence, etc. Il en va

ainsi de l’aéronautique à Toulouse ou de la microélectronique à Grenoble.

¹⁰⁰ Ces territoires concentrent environ la moitié de l’emploi industriel français.

¹⁰¹ Cf. O. Boubas-Olga (dir.), *Dynamiques territoriales, éloge de la diversité*, Éditions Atlantique, 2017.

Pacte Productif 2025 : anticiper les évolutions pour transformer le tissu productif français

En dépit d'indéniables succès (niveau élevé de productivité en comparaison internationale, formation scientifique de haut niveau, bonne santé démographique, infrastructures développées), **les défis pour le tissu productif français restent de grande ampleur**. Le **chômage structurel reste trop élevé** par rapport à nos partenaires, la **productivité française ralentit**, au même titre que l'ensemble des économies avancées, tandis que persiste le **déficit de compétitivité** de l'économie française que traduit la balance commerciale (biens et services), déficitaire depuis le milieu des années 2000. Ce déficit commercial constitue un handicap en termes d'emplois.

Face à ces enjeux, le gouvernement conduit depuis le début du quinquennat une stratégie de transformation en profondeur de l'économie, qui passe notamment par une **vaste politique en faveur de la croissance potentielle**, afin de **libérer le travail et le plein potentiel de notre économie**. L'allègement des prélèvements obligatoires sur le travail et sur le capital, la maîtrise des coûts de l'énergie, la simplification de l'environnement normatif soutiennent l'activité, en réduisant notamment les coûts supportés par les entreprises.

Mais ces transformations engagées doivent être prolongées par une **action plus prospective et de long terme**. Comme l'a demandé le Président de la République au Gouvernement le 25 avril 2019, l'élaboration d'un **Pacte productif** doit permettre **d'anticiper les grandes évolutions démographiques, technologiques, écologiques et géopolitiques, et de transformer en conséquence le tissu productif français pour atteindre le plein emploi et répondre aux défis de demain**. Ce projet concerne toutes les filières économiques, et aboutira à des objectifs concrets de nature à mobiliser sur la base d'une vision commune de l'avenir.

1. Le diagnostic de l'appareil productif français : les transformations engagées doivent être poursuivies pour atteindre le plein emploi

Face à un **chômage structurel élevé**, au **ralentissement de la productivité** en France et au **déficit de compétitivité**, le Gouvernement déploie une stratégie globale de soutien aux différents facteurs déterminant le potentiel de croissance : le travail, le capital, la productivité. De nombreuses actions ont déjà été engagées ; elles doivent être poursuivies et menées à bien.

1.1 L'économie française se caractérise par une productivité élevée mais en ralentissement, ainsi que par un déficit de compétitivité qui persiste

Au niveau sectoriel, le tissu productif français poursuit sa mutation, qui traduit l'évolution de la position française dans la division internationale du travail. Sur le plan macroéconomique, si l'économie française se caractérise par un haut niveau de productivité en comparaison internationale, elle a souffert, comme d'autres économies avancées, de son ralentissement depuis la fin des années 1990. En parallèle, le solde commercial (biens et services), qui est devenu déficitaire au milieu des années 2000, s'est redressé au début des années 2010 mais reste négatif, signe de la persistance d'un déficit de compétitivité de notre économie.

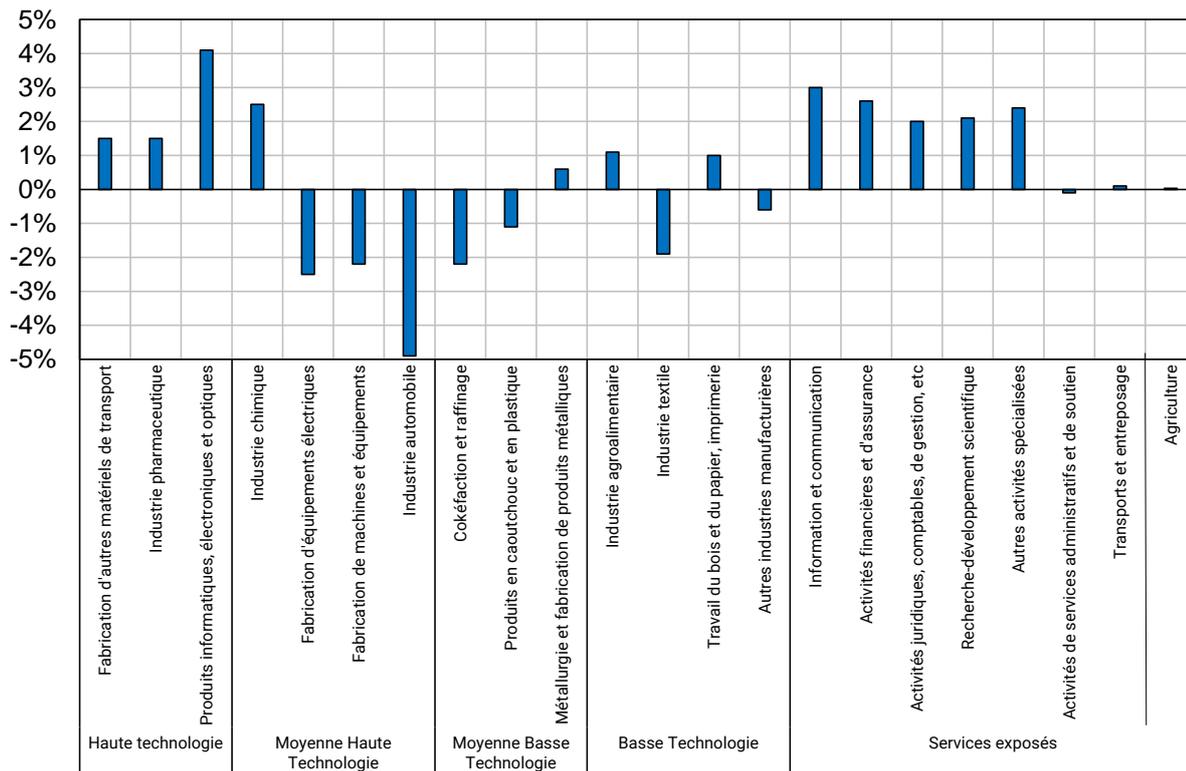
(i) Le secteur productif français a décroché dans les secteurs industriels de moyenne technologie, reflet de l'évolution de la position française dans la division internationale du travail

Entre 2006 et 2016, la valeur ajoutée des secteurs exposés à la concurrence internationale s'est déformée au profit des secteurs industriels de haute technologie et des services, et au détriment des industries de moyenne technologie (cf. graphique 1). En effet, la valeur ajoutée a progressé dans les branches industrielles de la **fabrication de matériels de transports autres qu'automobiles**, de l'**industrie pharmaceutique**, des **produits informatiques, électroniques et optiques**, des **parfums et cosmétiques** ainsi que dans les **services à haute**

valeur ajoutée (information et communication, services financiers, services aux entreprises, R&D). Les **industries de basse technologie** pour lesquelles la France dispose d'avantages comparatifs (industries agroalimentaires - IAA, bois/papier) ont également connu une progression de la valeur ajoutée plus rapide que le reste de l'économie. À

l'inverse, la valeur ajoutée a fortement reculé dans certaines industries de moyenne-haute technologie dont l'automobile, de moyenne-basse technologie (cokéfaction et raffinage, caoutchouc et plastique) et de basse technologie (textile, autres industries manufacturières).

Graphique1 : Taux de croissance annuelle moyen de la valeur ajoutée entre 2006 et 2016



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

Entre 2006 et 2016, **l'emploi** a évolué favorablement dans l'ensemble des **services marchands (+6 %)**, tandis que **l'industrie a connu des destructions nettes d'emploi (-15 % au total depuis 2000)**. Les destructions d'emplois ont eu lieu dans la **quasi-totalité des branches industrielles** (à l'exception des autres matériels de transports¹⁰² et des industries agroalimentaires), y compris celles très dynamiques en termes de valeur ajoutée, reflétant la rapidité des gains de productivité (notamment dans la pharmacie, la chimie, les produits

électroniques). Les évolutions contrastées de l'emploi industriel et des services marchands ont en outre une **forte incidence territoriale** (cf. Dossier RESF « les politiques pour la convergence des territoires »). Cependant, depuis 2017, l'économie française crée de nouveau des emplois industriels. Cette mutation du secteur productif tend à se renforcer mutuellement avec le processus de tertiariation de l'économie engagé à partir du milieu des années 1970 en France comme dans la plupart des économies avancées. Cette évolution structurelle en faveur des secteurs où les gains de productivité

¹⁰² Les autres matériels de transports sont les matériels de transports hors automobiles ; ils sont majoritairement composés de l'activité aéronautique.

sont plus faibles a pu contribuer au ralentissement de la productivité.

(ii) Une productivité élevée, mais qui ralentit en France, comme dans les autres économies avancées depuis la fin des années 1990

La France demeure un pays au **niveau de productivité élevé** en comparaison internationale (cf. graphique 2).

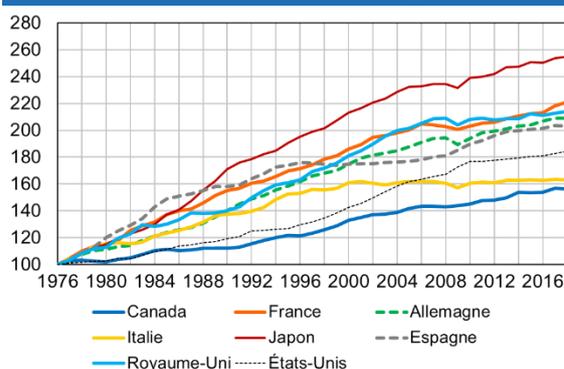
Jusqu'à la fin des années 1990, la France, comme la plupart des économies avancées, a connu une période de forte croissance de sa productivité, qui s'est ensuite légèrement dégradée dans les années 2000 et plus fortement à partir de la crise en 2007.

Sur la période 2012-2017, une légère reprise de la croissance de la productivité est perceptible (cf. graphique 2).

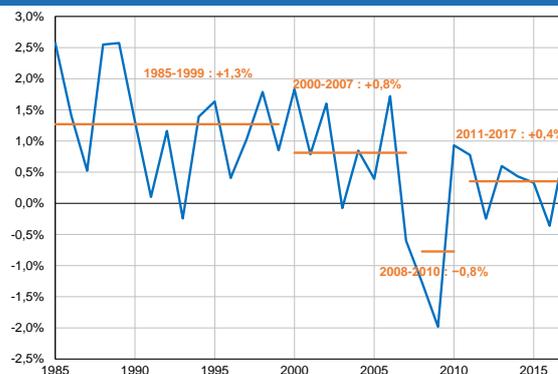
Cette tendance au **ralentissement de la productivité** est partagée par l'ensemble des économies avancées.

Analysée par le Conseil National de Productivité (CNP), cette dégradation de la productivité en France s'explique essentiellement par des facteurs communs aux économies avancées, même si certains facteurs spécifiques peuvent justifier un ralentissement plus marqué en France (cf. encadré 1).

Graphique 2 : Productivité horaire du travail au sein des principaux pays de l'OCDE, 1976-2018 (gauche) et croissance annuelle de la productivité globale des facteurs en France, 1985-2017 (droite)



Source : OCDE, calculs DG Trésor. PIB à prix constants (\$ PPA 2010) / heures travaillées ; En évolution (indice 100 en 1976).



Source : OCDE, calculs DG Trésor (en orange sont indiqués les taux de croissance annuels moyens sur les périodes 1985-1999, 2000-2007, 2008-2010 et 2011-2017).

Encadré 1 : Les principales conclusions du premier rapport du Conseil National de Productivité

Le Conseil National de Productivité, institué le 23 juin 2018, est chargé d'analyser les déterminants et les évolutions de la productivité et de la compétitivité en France, en tenant compte des interactions avec les autres États-membres de la zone euro.

Son premier rapport¹⁰³ dresse un panorama de la performance française en matière de productivité et de compétitivité. Le CNP constate que, depuis la fin des années 1990, la France connaît un **ralentissement de sa productivité** mesurée tant par la productivité horaire du travail que par la productivité globale des facteurs (PGF). Ce ralentissement, partagé par la quasi-totalité des économies avancées, est lié à des facteurs communs (réorientation des structures productives vers les services, essoufflement de la contribution des TIC à la croissance...), mais peut avoir été aggravé par des facteurs spécifiques (inadéquation des compétences avec les besoins des entreprises, moindre performance des secteurs protégés, barrières réglementaires...).

¹⁰³ <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/premier-rapport-cnp-avril-2019.pdf>

Par ailleurs, le CNP note que l'évolution de la balance courante nationale depuis le début des années 2000 suggère une **dégradation de la compétitivité** française sur la période, et souligne que les différences de coûts de production entre la France et les pays européens ne permettent pas, à elles seules, d'expliquer la dégradation de la balance courante. En effet, si la compétitivité-prix de la France s'est dégradée dans les années 2000, ce serait principalement la compétitivité hors-prix et le mauvais positionnement de gamme qui expliqueraient le différentiel actuel de performance de la France avec ses principaux partenaires européens. Depuis la crise, l'évolution du compte courant français est selon le CNP à replacer dans le contexte de développement de l'excédent courant en zone euro en lien avec un déficit d'investissement et un surplus d'épargne dans les pays du nord de l'UEM, notamment en Allemagne. Le rapport rappelle ainsi que, contrairement à la productivité, l'évolution de la compétitivité-prix est un « jeu à somme nulle » qui doit s'inscrire dans un cadre coopératif de surveillance mutuelle des déséquilibres afin d'assurer collectivement la pérennité de la zone monétaire.

(iii) la France a vu sa compétitivité se dégrader au début des années 2000. S'il s'est en partie résorbé sur la période récente, le déficit de compétitivité persiste néanmoins, constituant un handicap en termes d'emplois

La compétitivité d'une économie peut se comprendre comme la capacité de son secteur productif à satisfaire la demande domestique et étrangère en situation de concurrence internationale. À cet égard, les soldes issus de la balance des échanges de biens et services permettent d'apprécier la compétitivité d'un pays en mettant en regard les exportations et les importations. Au regard du solde commercial (biens et services), la France a vu sa **compétitivité se dégrader** à partir du début des années 2000, avant de commencer à se redresser au début des années 2010.

En 2018, le **solde commercial français est toujours en territoire négatif** (-0,8 % du PIB en 2018), confirmant un déficit persistant de compétitivité. Ce déficit commercial se démarque notamment de l'Allemagne qui affiche à l'opposé un solde commercial très positif (6,1 % du PIB en 2018).

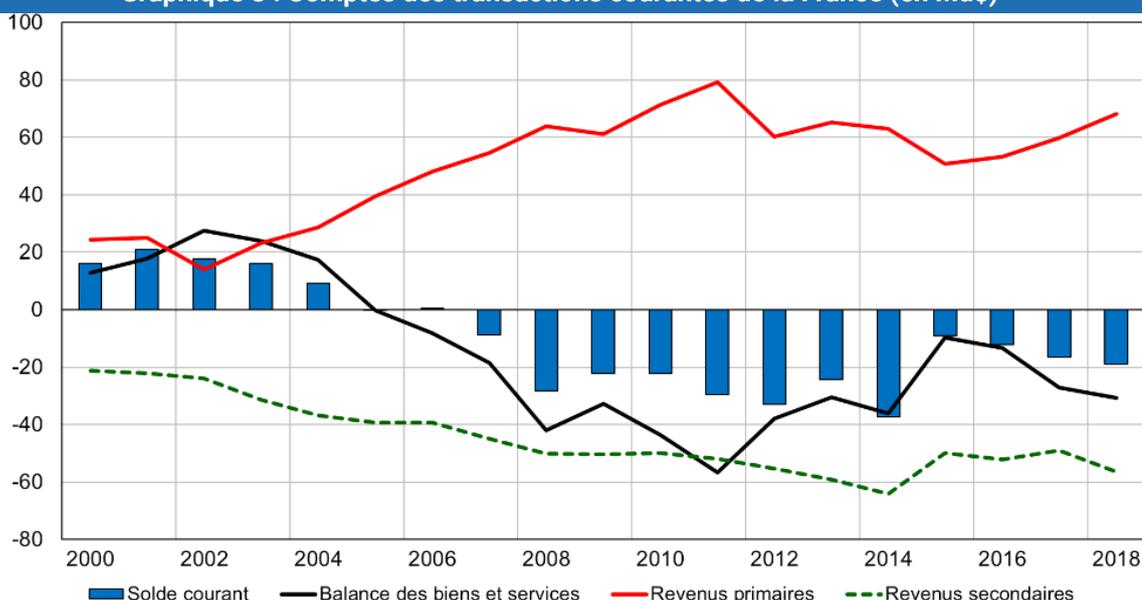
Outre la dépendance énergétique, une des explications du déficit commercial provient de la stratégie d'**internationalisation des entreprises françaises** qui ont multiplié le développement de sites de production à l'étranger afin de servir les marchés lo-

caux ou réexporter. Ces opérations, plutôt concentrées dans les années 2000, ont **pénalisé la balance commerciale française et l'emploi** sur le territoire national, mais ont contribué à l'augmentation des revenus d'investissement à l'étranger des entreprises multinationales françaises : au sein de la balance courante, le solde des revenus d'investissement (composante du solde des revenus primaires) a atteint 43,2 Md€ en 2018, et les revenus d'investissements étrangers représentaient 3 % du PIB français, un montant supérieur à celui de l'Allemagne, de l'Italie ou des États-Unis. Différents facteurs structurels spécifiques peuvent expliquer cette stratégie des entreprises françaises : culture entrepreneuriale, actionnariat, accès au financement, structure de l'appareil exportateur, positionnement géographique, fiscalité, coût du travail, etc.

À titre de comparaison¹⁰⁴, les entreprises allemandes ont procédé à une fragmentation plus importante de leur chaîne de production, externalisant et délocalisant une partie de leur production intermédiaire vers des pays à moindre coût (notamment les pays d'Europe centrale) tout en **conservant en Allemagne les activités** dites de « bout de chaîne » (assemblage, finition, packaging, commercialisation et bureaux d'études) **à plus forte valeur ajoutée**, au bénéfice de la compétitivité et des exportations allemandes.

¹⁰⁴ Cf. H.W. Sinn (2006), « The Pathological Export Boom and the Bazaar Effect: How to Solve the German Puzzle », The World Economy, vol. 29 (9), pp. 1157-1175.

Graphique 3 : Comptes des transactions courantes de la France (en Md\$)



Sources : FMI.

Note de lecture : Les revenus primaires représentent les flux qui reviennent aux agents économiques pour leur participation au processus de production (« Rémunérations des salariés »), pour la fourniture d'actifs financiers (« Revenus d'investissement ») ou pour la location de ressources naturelles (« Loyers »). Les impôts et subventions sur les produits et la production sont également inclus dans les revenus primaires.

Les revenus secondaires retracent les transferts courants entre résidents et non-résidents. Un transfert est une écriture qui correspond à la fourniture d'un bien, d'un service, d'un actif financier ou d'un autre actif non produit sans la contrepartie d'un élément de valeur économique. Les transferts courants sont tous les transferts qui ne constituent pas des transferts en capital.

Encadré 2 : Des stratégies d'internationalisation divergentes entre firmes allemandes et françaises : l'exemple de l'industrie automobile

La **branche automobile française**, dont la compétitivité-coût s'est dégradée au regard du niveau de gamme et du pouvoir de marché de ses entreprises, a participé de manière notable à la **dégradation du solde commercial** français (le solde automobile est passé de +10,3 Md€ en 2000 à +3,7 Md€ en 2007 et -8,7 Md€ en 2017) et est à l'origine d'un tiers de l'écart de solde commercial par rapport à l'Allemagne depuis 2000^(a). La branche automobile est associée à une forte progression du chiffre d'affaire de la part des filiales implantées à l'étranger dans le chiffre d'affaire global, révélant des mouvements d'investissements à l'étranger ou de délocalisations. Or les **entreprises françaises** ont majoritairement choisi une stratégie **d'internationalisation multi-sites avec peu de fragmentation de la chaîne de valeur**^(b). La stratégie d'internationalisation des **firmes allemandes** a été différente avec une délocalisation de la production intermédiaire^(c) et une **spécialisation dans l'assemblage final** qui assure de hautes performances à l'export.

(a) C. Emlinger, S. Jean, V. Vicard (2019), « L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants », CEPII Policy Brief n°24.

(b) P-A. Buigues, D. Lacoste (2016), « Les stratégies d'internationalisation des entreprises françaises et des entreprises allemandes : deux modèles d'entrée opposés », Annales des Mines, Gérer et Comprendre, n°124.

(c) L'Allemagne qui a bénéficié de l'élargissement européen aux PECO en 2004 pour structurer son *hinterland*, a pu conserver une part importante de sa VA sur son territoire, tout en bénéficiant de gain de compétitivité sur la production intermédiaire

1.2 La politique de soutien à la croissance potentielle a commencé à redresser la compétitivité et la productivité de l'économie française, mais les réformes doivent être poursuivies

Pour renforcer la compétitivité de l'économie et accroître sa productivité, le gouvernement s'est engagé dans une vaste politique de soutien à la croissance potentielle, mise en œuvre sur tous les fronts. L'allègement des prélèvements sur le travail et sur le capital, la maîtrise des coûts de l'énergie, la simplification de l'environnement réglementaire soutiennent l'activité et l'emploi, en réduisant les coûts supportés par les entreprises. De nombreuses politiques engagées mettront du temps à délivrer leur potentiel (en particulier les politiques de formation), et par ailleurs certaines de ces transformations se déploient progressivement.

(i) Les mesures d'allègement de prélèvements obligatoires ont permis de réduire le coût du travail

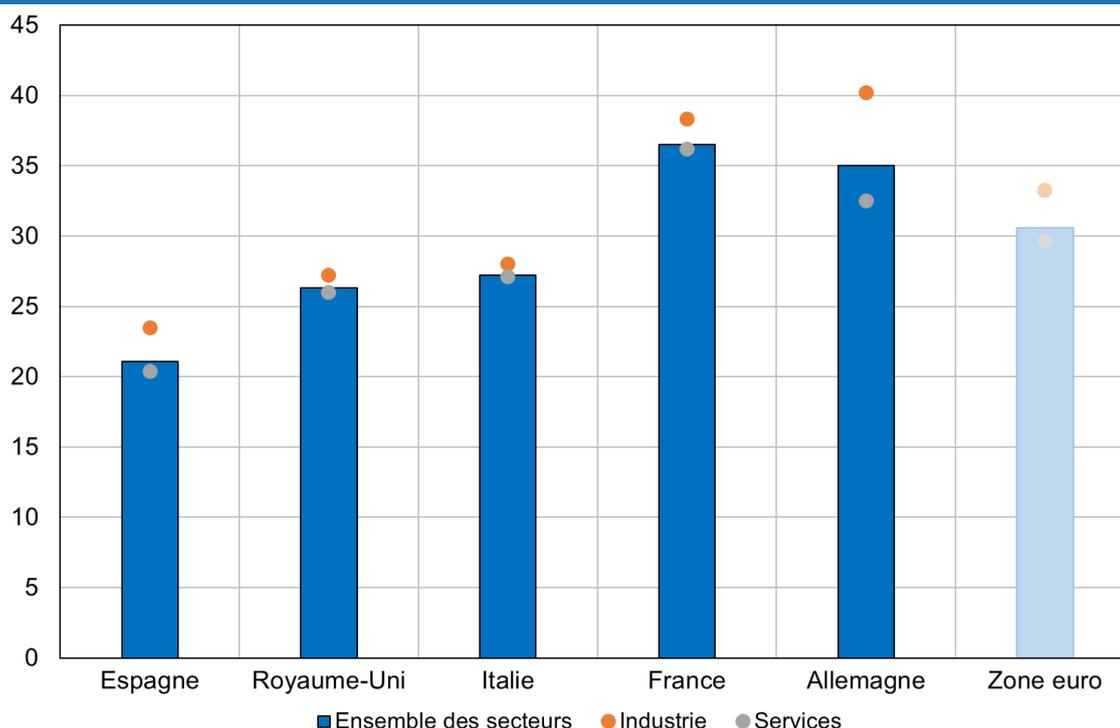
La **dégradation de la compétitivité** qui a eu lieu avant la crise économique et financière de 2008-2009 s'explique en grande partie par **l'évolution des coûts salariaux unitaires (CSU)** qui ont été plus dynamiques entre 2000 et 2008 en France (+17 %, en nominal, sur l'ensemble de l'économie) qu'en Allemagne (-1 %), où la modération salariale a permis un recul des CSU, et légèrement plus qu'en zone euro (+14 %). Cet écart dans la dynamique des coûts salariaux a pénalisé la compétitivité-coût des entreprises françaises vis-à-vis des entreprises allemandes, à la fois directement par le renchérissement du **coût du travail** et indirectement via la **progression du coût des intrants** consommés au cours du processus de production (coût unitaire des consommations intermédiaires, eux-mêmes dépendants des coûts salariaux). Avant-crise, le renchérissement du coût du travail

dans les services a ainsi particulièrement pesé sur la compétitivité du secteur industriel français.

Toutefois, **depuis 2009, les CSU ont été moins dynamiques en France qu'en Allemagne** (+7 % contre +14 %), comblant pour un peu plus de moitié des écarts de compétitivité-coût constitués avant la crise. Cette dynamique a été notamment le fruit des **politiques d'allègement du coût du travail menées en France** (CICE en 2013 et Pacte de responsabilité et de solidarité en 2014, bascule du CICE en allègements de charges et exonération de charges sur les heures supplémentaires en 2019 notamment), mais également de **l'accélération des salaires outre-Rhin** (+2,3 % en moyenne par an depuis 2009, contre +1,6 % en France en prenant en compte les effets du CICE), dans un contexte de marché du travail tendu.

Cette modération des coûts salariaux depuis la crise, et l'amélioration de la compétitivité vis-à-vis de l'Allemagne qui a suivi, s'observent également, même si dans une moindre mesure, en Italie mais surtout en Espagne, du fait de la mise en œuvre d'un train de réformes de flexibilisation du marché du travail et d'une stratégie de modération salariale importante. Le coût moyen de l'heure de travail demeure tout de même plus élevé en France que dans le reste de la zone euro. En particulier, dans l'industrie, l'heure de travail coûtait en France 38,3 € en moyenne en 2018, soit un niveau plus faible que celui constaté en Allemagne (40,2 €) mais encore supérieur à la moyenne observée en zone euro, à 33,2 € (cf. graphique 4). De même, l'évolution des coûts salariaux unitaires français, qui tiennent compte de la productivité, reste **supérieure à la moyenne de la zone euro** en cumulé depuis 2000. Le renforcement des allègements de charges sur les bas salaires, qui entre en vigueur au 4^e trimestre 2019, permettra de poursuivre l'action d'allègement des charges sur le travail.

Graphique 4 : Coût horaire de la main-d'œuvre en zone euro



Sources : Eurostat et Insee, Enquêtes quadriennales du coût de la main d'œuvre (ECMO), enquête 2016 prolongée par les indices trimestriels du coût de la main d'œuvre.

(ii) **Le coin socio-fiscal reste élevé en France, reflétant un financement de la protection sociale largement assis sur les revenus du travail, mais il est différencié selon le niveau de salaire**

La France se singularise par un **coin socio-fiscal**¹⁰⁵ **très différencié** entre les bas salaires et les salaires plus élevés. Ceci s'explique par le choix d'avoir à la fois un salaire minimum relativement élevé en comparaison internationale, une protection sociale financée essentiellement par des cotisations assises sur les salaires, et des allègements de cotisations patronales concentrés en conséquence sur les bas salaires, pour préserver l'emploi des moins qualifiés.

- Au niveau du **SMIC**, le coin socio-fiscal en France est **le plus bas** parmi les pays étudiés (cf. graphique 5a). À ce niveau de salaire, les cotisations employeurs sont faibles, en raison

des allègements de cotisations employeurs (cf. graphique 5b). C'est en effet au niveau du SMIC que les allègements de cotisations conduisent à créer le plus d'emploi : l'existence d'un coût du travail élevé au niveau du salaire minimum exclut du marché du travail certains salariés, notamment les moins qualifiés, et les allègements ciblés sur les bas salaires permettent de limiter l'effet d'un SMIC élevé sur leur employabilité. Par ailleurs, des transferts monétaires relativement importants (prime d'activité) compensent en partie les prélèvements sur le revenu salarial (cotisations sociales salariales, impôt sur le revenu et CSG-CRDS).

- **Lorsqu'on s'éloigne du salaire minimum, le coin socio-fiscal français augmente fortement** et se positionne parmi les plus élevés en comparaison internationale (cf. graphique

¹⁰⁵ Le coin socio-fiscal est défini comme l'ensemble des prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus du travail minorés des transferts monétaires, et exprimé en pourcentage du coût total du travail. Il est calculé comme le rapport entre le montant

des prélèvements dus sur le salaire (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et cotisations sociales, minorés des transferts monétaires) et le coût total pour l'employeur (salaire superbrut, i.e. salaire brut + cotisations employeurs).

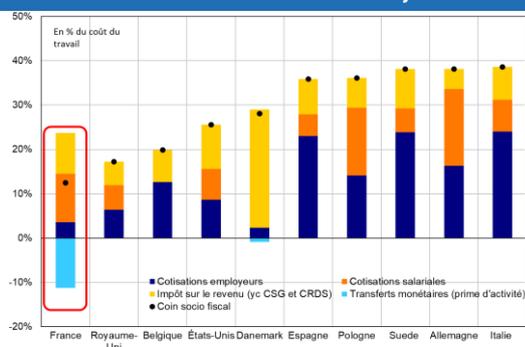
5c). Au-delà du seuil de réduction générale des cotisations employeurs à 1,6 SMIC, les cotisations à la charge des employeurs sont plus élevées en France que dans les autres pays étudiés (cf. graphique 5d), renforçant ainsi le coût du travail dans l'industrie où les salaires sont plus élevés.

Le niveau du coin socio-fiscal est à **relier au niveau des salaires**. Pour les bas salaires, le faible coin socio-fiscal français est conjugué à un **niveau élevé du salaire minimum**. Ils permettent, au niveau du salaire minimum, une rémunération horaire élevée en comparaison internationale, tout en évitant que le coût du travail ne soit nettement plus élevé que chez nos principaux partenaires (cf. graphique 6). **Au-delà du salaire minimum**, le coin socio-fiscal élevé est partiellement compensé par des **salaires bruts ou nets moins élevés qu'en l'absence de protection sociale**. En effet, en situation d'auto-assurance face aux risques sociaux (chômage, maladie, vieillesse, etc.), i.e. si la protection sociale n'existait pas, les salariés percevraient une rémunération

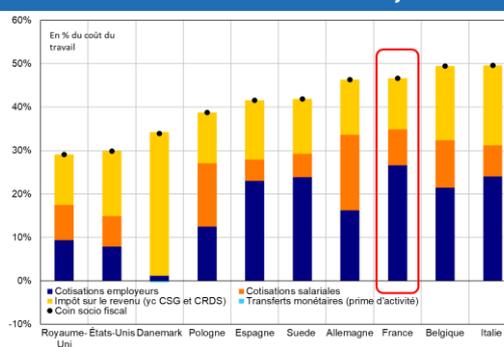
du travail plus importante, car il n'existerait pas de prélèvement finançant la fourniture d'une assurance obligatoire pour ces risques, ce qui pèserait aussi sur les coûts salariaux des entreprises via des rémunérations plus élevées.

Cette situation très différenciée entre les bas salaires et les salaires plus élevés constitue un frein à la progression salariale. En effet, aujourd'hui, **les taux marginaux de prélèvement** (i.e. la part sur une augmentation salariale que le salarié perd en raison des prélèvements et transferts du système socio-fiscal) **sont aujourd'hui très élevés entre 1,3 et 2 SMIC**. En particulier, le barème actuel de l'impôt sur le revenu est particulièrement abrupt à l'entrée dans l'assujettissement : son taux marginal d'imposition peut atteindre près de 40 % autour de 1,4 SMIC. **La réforme prévue au 1^{er} janvier 2020 de l'impôt sur le revenu a pour objectif de lisser l'entrée dans le barème** et de réduire ainsi les taux marginaux de prélèvement. Ainsi, les augmentations salariales seront moins dissuadées qu'aujourd'hui.

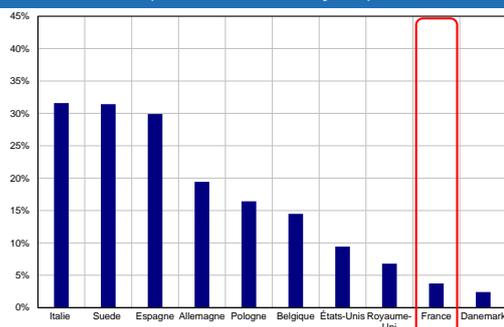
Graphique 5a : Coin socio-fiscal au niveau d'un SMIC français



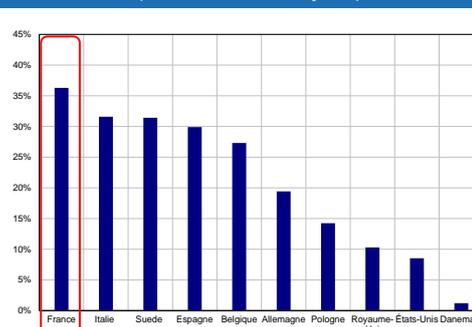
Graphique 5c : Coin socio-fiscal au niveau de 2 SMIC français



Graphique 5b : Taux de cotisations employeurs (à 1 SMIC français)



Graphique 5d : Taux de cotisations employeurs (à 2 SMIC français)

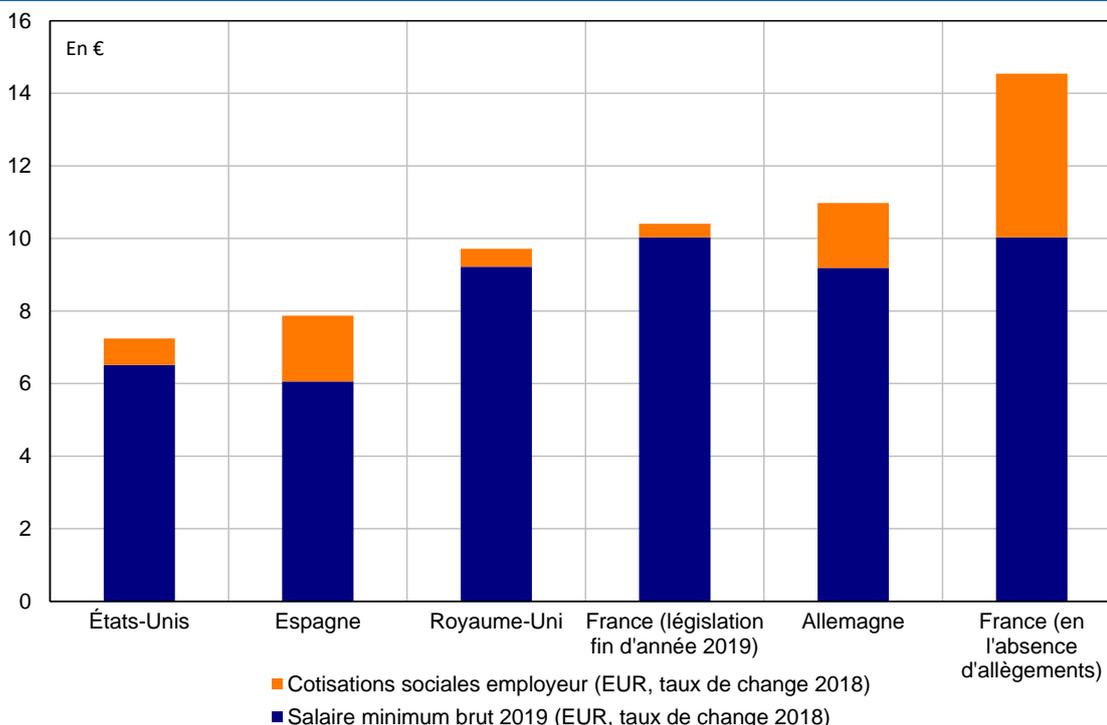


Lecture : au niveau du SMIC, le taux de cotisations à la charge des employeurs représente 3,7 % du salaire brut en France. En Italie, ce taux s'élève à 32 % du salaire brut.

Note : Le coin socio-fiscal, défini comme l'ensemble des prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus du travail – minorés de certains transferts monétaires (dont la prime d'activité) - exprimé en pourcentage du coût total du travail, permet de comparer les prélèvements assis sur le travail en France par rapport à ses principaux partenaires.

Source : OCDE Taxing Wages 2017, calculs DG Trésor. Pour la France, la situation présentée est celle qui prévaudra à la fin de l'année 2019. En particulier, la transformation du CICE en allègement de cotisations employeurs, ainsi que le renforcement de la réduction générale de cotisations employeurs, y sont prises en compte. Pour la France, la prime d'activité est incluse dans le calcul du coin socio-fiscal pour des raisons de comparabilité car certains autres pays procèdent à des crédits d'impôt dans le calcul de leur montant d'impôt sur le revenu.

Graphique 6 : Coût horaire du travail au niveau du salaire minimum en comparaison internationale (niveau nominal, 2019)



Source : OCDE, calculs DG Trésor. Note : le salaire minimum retenu est en moyenne annuelle, sous hypothèse qu'il reste inchangé d'ici à la fin d'année 2019.

Lecture : au niveau du salaire minimum, le coût du travail horaire en France s'élèverait à 14,54 € en l'absence d'allègements, contre 10,41 € en tenant compte des allègements de cotisation ; en Allemagne, le coût horaire du travail s'élève à 11,01 €.

(iii) Les entreprises françaises bénéficient d'une production électrique abordable et de dispositifs fiscaux ciblés permettant de contenir le coût de l'énergie

Le coût de l'énergie est un facteur de compétitivité essentiel pour les entreprises industrielles qui font face à la concurrence européenne et mondiale, et dont l'approvisionnement énergétique représente une part importante des consommations intermédiaires. Différentes études montrent ainsi une **sensibilité importante à court terme des exports du secteur manufacturier français au coût de l'électricité** : une baisse de 10 % des prix de l'électricité d'un exportateur (qui ne représentent que 3 à 4 % en moyenne des coûts des exportateurs manufacturiers) lui permet de réduire ses prix à l'export d'environ 0,4-0,5 % ce qui se traduit par une augmentation des volumes de ventes à l'exportation au bout d'un an de 2 à 2,5 % environ¹⁰⁶.

En France, d'après Eurostat, les **prix de l'électricité moyen pour les entreprises ayant une consommation électrique intermédiaire**¹⁰⁷ étaient de 63 €/MWh¹⁰⁸ au 2nd semestre 2018, ce qui était **inférieur de 24 % à la moyenne européenne**, et en-dessous du prix acquittés par les entreprises allemandes, italiennes et britanniques comparables. Les entreprises françaises bénéficient jusqu'en 2025, pour une partie de leur approvisionnement, du dispositif ARENH qui garantit un prix fixe de l'approvisionnement¹⁰⁹ de 42 €/MWh, inférieur au prix de marché actuel (en moyenne 51 €/MWh pour l'année de livraison 2020).

Plusieurs dispositifs permettent de réduire la facture énergétique des entreprises électro-intensives, et donc de **maintenir ou d'améliorer leur compétitivité**, dans le respect des règles relatives au droit de la concurrence et aux aides d'État : exonérations de taxes sur la consommation d'électricité, tarif réduit d'utilisation des réseaux, compensation des coûts indirects du carbone en lien avec le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE), valorisation de la flexibilité¹¹⁰.

¹⁰⁶ L. Fontagné, P. Martin, G. Orefice (2018), « The International Elasticity Puzzle Is Worse Than You Think », *Journal of International Economics*, vol. 115. Voir aussi D. Bureau, L. Fontagné, P. Martin (2013), « Energie et compétitivité », note du CAE n°6, et M. Bordigoni (2012), « Détermination du rôle de l'énergie dans la compétitivité de l'industrie manufacturière : études économétriques et modélisation des interdépendances ».

¹⁰⁷ Consommation annuelle entre 20 et 70 GWh. Le seuil des électro-intensifs est à 50 GWh/an (en plus d'autres critères).

¹⁰⁸ Prix hors TVA et impôts recouvrables par les entreprises.

¹⁰⁹ Le prix de l'électricité comprend, outre le coût de l'approvisionnement, les coûts liés au transport et à la distribution, les frais de commercialisation et les taxes.

¹¹⁰ À travers les mécanismes d'interruptibilité et d'effacement, qui rémunèrent la capacité d'une entreprise à réduire sa consommation électrique lors de pics de demande, et à la reporter vers des périodes moins tendues.

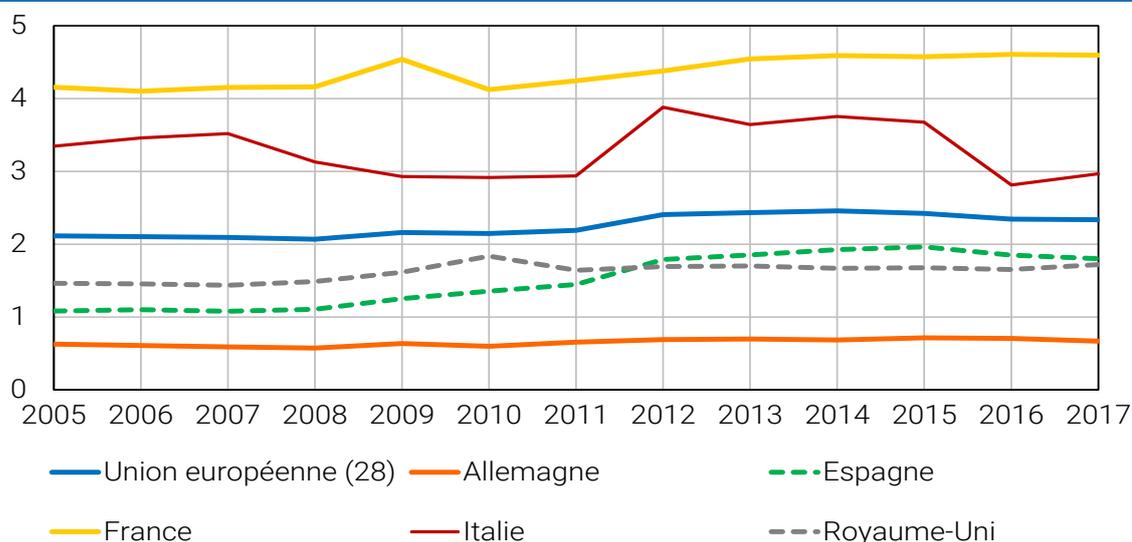
(iv) Des efforts sur la fiscalité des entreprises à renforcer pour dynamiser la compétitivité du tissu productif

Le gouvernement est engagé dans une politique volontariste en matière de **baisse des prélèvements obligatoires** acquittés par les entreprises afin d'encourager l'activité à long terme. Ainsi, **une forte diminution du taux d'impôt sur les sociétés (IS) est engagée** : il est progressivement ramené de 33,3 % en 2017 à 25 % en 2022, ce qui le rapprochera de celui des autres pays comparables. Le diminuer engendre donc, outre l'allègement de charges que cela représente, un fort effet signal vers les investisseurs et renforce notre attractivité.

La baisse du taux d'IS représente un effort important de réduction de la fiscalité des entreprises (plus de 11 Md€ au total).

Toutefois, d'autres catégories d'impôts, notamment les **impôts sur la production**¹¹¹ doivent également être pris en compte. Parmi les principaux figurent la cotisation sociale de solidarité des sociétés, la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe foncière sur les propriétés bâties, le forfait social, la taxe sur les salaires et le versement transport. Leur **niveau en France apparaît élevé en comparaison internationale**, comme en témoigne le graphique suivant comparant leur niveau dans différents pays européens, rapporté au PIB (cf. graphique 7)¹¹².

Graphique 7 : Poids des autres impôts sur la production (en pts de PIB)



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

Les impôts sur la production représentent des montants importants : plus de 75 Md€ en 2018 pour la partie acquittée par les entreprises, contre environ 60 Md€ pour l'IS brut de crédits d'impôt. Ils influent moins directement sur l'attractivité que l'IS, mais af-

fectent en revanche la **compétitivité des entreprises établies en France**, en augmentant leurs coûts de production. Leur caractère distorsif sur la production a d'ailleurs récemment été mis en valeur dans des travaux du CAE¹¹³.

¹¹¹ D29 en comptabilité nationale.

¹¹² Il faut toutefois prendre ces comparaisons avec une certaine précaution puisqu'elles dépendent notamment de la classification de tel ou tel impôt dans telle ou telle catégorie. Ainsi, en France, la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE), un impôt sur la valeur ajoutée acquitté par les entreprises qui sert au financement des collectivités locales est comptabilisé en D29, alors

qu'en Allemagne, la *Gewerbesteuer*, un impôt sur le résultat acquitté par les entreprises qui sert lui aussi au financement des collectivités locales, est compté avec l'impôt sur les sociétés fédéral, en D51. Si par souci d'homogénéité on reclassait cette taxe en impôt sur la production, l'écart avec l'Allemagne se réduirait – sans pour autant s'annuler.

¹¹³ P. Martin et A. Trannoy (2019), « Les impôts sur (ou contre) la production », note du CAE n°53.

Encadré 3 : la C3S, un impôt fortement distorsif

La C3S (contribution sociale de solidarité des sociétés) est un impôt assis sur le chiffre d'affaires, dont doivent s'acquitter les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 19 M€. Le taux de la C3S est constitué d'un taux unique à 0,16 %. Tous secteurs confondus, la C3S représentait 3,8 Md€ en 2018. Près du quart des recettes de cet impôt est acquitté par l'industrie manufacturière.

Si le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoyait sa suppression, la dernière tranche (pesant sur le chiffre d'affaires au-delà de 19 M€) de la C3S a finalement été maintenue.

Le chiffre d'affaires apparaît tout d'abord comme un agrégat très brut, qui ne prend pas en compte l'hétérogénéité des entreprises. La C3S taxe en effet de la même façon une entreprise fortement rentable, qui a peu de consommations intermédiaires ou de facteurs de production, et une entreprise de CA identique, mais qui doit faire appel à de nombreuses consommations intermédiaires et dégage ainsi des marges beaucoup plus faibles.

Une taxation du chiffre d'affaires apparaît **fortement distorsive dans les choix de structures productives**, car en taxant de manière itérative les consommations intermédiaires successives, la C3S pénalise les chaînes de production longues par rapport à des chaînes courtes. La C3S s'apparente ainsi à une taxe cumulative en cascade. À ce titre, la taxation du chiffre d'affaires favorise l'intégration verticale des chaînes de production (au détriment de sous-traitants externes en France), avec des conséquences néfastes pour toutes les entreprises par une mauvaise allocation des ressources et par les prix, même celles dont le CA n'est pas directement concerné. En outre, un produit intégralement fabriqué en France se retrouve taxé autant de fois qu'il y a d'intermédiaires dans la chaîne, tandis qu'un produit fini importé et vendu en France ne l'est qu'une fois. Ainsi, elle incite, pour un intrant donné, à l'importation.

(v) Un niveau et une adéquation des compétences aux besoins des entreprises qui doivent encore être améliorés

Au niveau international, la France connaît ces dernières années **une évolution préoccupante du niveau des compétences**, qui se dégrade. Les résultats de l'enquête PISA (Programme for International Student Assessment), ou de l'enquête PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) de l'OCDE montrent que les performances françaises sont proches ou inférieures à la moyenne des pays participants et en retrait des pays les plus avancés. L'économie française souffre également d'un problème **d'adéquation des compétences**, une part importante des salariés occupant un poste qui ne correspond pas à son niveau de qualification ou son domaine d'études (selon l'OCDE, 35 % des salariés français exercent un métier pour lesquels ils ne disposent pas de la qualification adéquate).

En comparaison internationale, la **proportion des diplômés de l'enseignement supérieur en sciences et technologies** parmi les personnes âgées de 20 à 29 ans est **élevée en France**. Dans cette tranche d'âge, la France compte, pour 1 000 habitants, 26 diplômés en sciences, mathématiques, informatique, ingénierie, industrie de transformation, production, contre 23,6 au Royaume-Uni, 22,6 au Danemark et 20,4 en Allemagne¹¹⁴. Le secteur de l'industrie en France accueille en proportion nettement moins de diplômés supérieurs de sciences et technologies qu'en Allemagne (9 % versus 16 %) conformément aux poids de l'industrie manufacturière dans l'emploi total (9 % vers 17 %). Toutefois, **la France voit la part des diplômés en sciences et techniques qui travaillent dans l'industrie décroître plus vite que la part de l'emploi salarié industriel** total entre 2008 et 2017, contrairement à l'Allemagne. La réallocation des diplômés du supérieur en sciences et techniques depuis l'industrie vers certaines branches de services

¹¹⁴ Les chiffres mentionnés dans ce paragraphe proviennent des données publiées par Eurostat.

comme les services financiers peut être mis en regard avec la perte de vitesse de l'industrie en France : si l'industrie peut être moins attractive en raison d'une compétitivité moindre, une raréfaction de l'emploi spécialisé est de nature à amplifier encore ce mouvement de décrochage industriel, en obérant sa capacité à gagner en productivité et innover.

Pour répondre aux problèmes de compétences identifiés, la stratégie du gouvernement promeut à la fois un renforcement de la **formation initiale**, mais aussi le **développement des compétences tout au long de la vie**, afin de faciliter l'insertion de tous sur le marché du travail, et de **répondre aux besoins des secteurs en tension**, lesquels évoluent au cours du temps (voir partie « Stratégie de politique économique de la France »).

(vi) Une simplification de l'environnement des affaires à poursuivre

La **simplification administrative** est une priorité de l'action gouvernementale, dans le prolongement de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. La **loi pour un État au Service d'une Société de Confiance** (ESSOC) et la **loi PACTE** ont mis en place de nombreuses mesures visant **l'allègement des charges administratives** pour la création d'entreprises et pour la vie des ETI/PME. En particulier, les obligations liées aux seuils d'effectifs ont été allégées, et les délais et coûts des liquidations judiciaires réduits.

Malgré les efforts déjà réalisés, les indicateurs agrégés de **régulation des marchés des biens et services**¹¹⁵ témoignent d'un niveau de **réglementation relativement élevé** en France par rapport aux autres pays de l'UE. Le Global Competitiveness Report 2018 du Forum Économique Mondial place la France 17^{ème} sur 140 en matière de compétitivité et d'environnement des affaires (Allemagne 3^{ème}) et en particulier 107^{ème} concernant le critère « charges administratives » (Allemagne 7^{ème}). Par ailleurs, le niveau global de l'indicateur « *Product*

*Market Regulation*¹¹⁶ » (PMR) publié par l'OCDE affiche un score de 1,57 pour la France contre 1,33 pour l'UE-15. L'écart total observé entre le niveau français et le niveau européen (0,24 point) reflète essentiellement l'importance des sections « contrôle de l'État » (2,98 contre 2,0) et « fardeau administratif sur les start-ups » (1,56 contre 0,96) marqué principalement par de lourdes charges administratives sur les SARL et les entrepreneurs d'une part, et sur l'attribution des licences et permis d'autre part. Face à ce constat, dans le cadre de la préparation des travaux du Pacte productif, une lettre de mission du premier Ministre datée du 3 juin a confié au député G. Kasbarian une mission centrée sur l'accélération des procédures obligatoires préalables à une implantation ou extension industrielle.

(vii) Des faiblesses du secteur logistique susceptibles de peser sur les performances à l'exportation

La logistique constitue un élément clé de développement et de compétitivité de l'économie, en fluidifiant les liens entre les différentes unités de production. Elle a ainsi un impact majeur sur les performances à l'exportation, en particulier des produits agricoles et manufacturés, et sur la compétitivité des ports maritimes et fluviaux.

La France est classée 16^e selon l'indice de performance 2018 de la logistique de la Banque mondiale¹¹⁷, et est devancée par plusieurs de ses voisins (Allemagne 1^{ère} ; Belgique 3^e ; Pays-Bas 6^e). Le secteur logistique français a de nombreux atouts intrinsèques (situation géographique favorable, qualité des infrastructures) mais présente aussi certaines faiblesses par rapport à ses voisins européens : (i) un passage aux frontières perçu comme plus difficile ; (ii) une fiscalité des locaux industriels moins favorable et un cadre réglementaire (technique, urbanistique, environnemental) pouvant freiner l'investissement en immobilier logistique ; (iii) un coût du transport routier au km relativement élevé par rapport aux pays voisins, ce qui pourrait toutefois refléter en partie une meilleure prise en

¹¹⁵ Cf. S. Daoudi, A. Prax (2017), « Les réglementations sectorielles », Trésor-Éco n°203.

¹¹⁶ L'indicateur agrégé PMR mesure la réglementation d'une économie au travers de deux sous-indicateurs : « distorsion induite par la participation de l'État » et « barrière à l'entrepreneuriat ».

¹¹⁷ *Logistics performance index* (LPI).

compte des externalités¹¹⁸; (iv) une formation en logistique perfectible (formation professionnelle et alternance peu développées); et (v) une coordination encore insuffisante entre les différents acteurs, malgré les avancées permises par le plan d'action « France Logistique 2025 », adopté en 2016.

Le 14 février 2019, le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire et la ministre chargée des Transports Elisabeth Borne ont lancé une **mission qui doit proposer des mesures visant à améliorer la gouvernance et la performance de la filière logistique**, en particulier concernant les flux en concurrence internationale et ceux reposant sur des infrastructures portuaires. Elle a été confiée à Patrick Daher, président de l'équipementier Daher, et Éric Hémar PDG de l'entreprise de logistique ID Logistics. Cette mission a débouché sur la mise en place d'une nouvelle organisation de la filière logistique et des mesures de simplification, qui ont été annoncées par le PM le 16 septembre 2019.

2. Pacte Productif 2025 : atteindre le plein emploi et répondre aux défis de demain

En complément de la stratégie engagée pour répondre aux **enjeux d'aujourd'hui**, l'action gouvernementale doit aussi **anticiper les grandes tendances** qui entraîneront des changements durables dans notre économie et notre société. Face à ces tendances de fond, pour répondre aux défis de demain et pour atteindre le plein emploi, le tissu productif français doit être accompagné dans ses transformations.

2.1 L'économie française est confrontée à des tendances de fond qui vont durablement affecter sa structure productive et appellent des réponses de politique économique

L'économie française et son appareil productif sont confrontés à des mouvements de fond qui vont durablement les affecter. Le progrès technique continuera à transformer les emplois et les

besoins en compétences du tissu productif, notamment pour maintenir la France à la frontière technologique. La France devra également faire face aux défis posés par la mondialisation : pour assurer une insertion aussi bénéfique que possible dans l'économie mondiale, il convient de soutenir le développement en France d'activités à forte valeur ajoutée. Le vieillissement de la population pose également des enjeux spécifiques pour le secteur productif français : il s'agit d'une part de la réduction de la proportion de personnes en âge de travailler dans la population, et d'autre part des évolutions dans les besoins de la population, auxquelles l'offre devra s'adapter. Surtout, l'ensemble des conséquences directes et indirectes du changement climatique pose un défi majeur, qui appelle à une accélération de la transition écologique dans tous les secteurs productifs.

(i) Une évolution technologique qui influe sur les besoins en compétences du tissu productif

Historiquement, l'emploi n'a pas reculé malgré les vagues successives de progrès technique. La littérature économique empirique la plus récente¹¹⁹ montre que **l'automatisation a un effet neutre sur le stock total d'emplois** car les destructions d'emplois au sein des secteurs les plus productifs sont compensées par des effets de débordement positifs sur les autres secteurs. Ceci ne préjuge pas de l'effet du progrès technique à l'avenir au regard des capacités décuplées des robots actuels et futurs (grâce par exemple au *machine learning* et au *big data*). Les études économiques ont par ailleurs largement montré l'impact de l'automatisation sur la polarisation du marché du travail. **La révolution informatique a favorisé l'embauche et les salaires des travailleurs qualifiés qui ont vu leur productivité dans la réalisation de tâches intellectuelles augmenter, et a favorisé aussi la création d'emplois peu qualifiés. A contrario, elle a pénalisé les emplois intermédiaires, notamment ceux à fort contenu en tâches routinières**¹²⁰.

¹¹⁸ D'après l'étude « Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities » de la Commission Européenne (juin 2019), pour un PL de 16 à 32 tonnes, la couverture des coûts externes marginaux serait de 34 % pour la France, 27 % pour l'Allemagne, et 20 % pour la Belgique. Pour un véhicule de 7,5 à 16 tonnes, ces taux seraient respectivement de 70 %, 30 % et 35 %.

¹¹⁹ D. Autor, A. Salomons (2018), "Is Automation Labor-Share Displacing: Productivity Growth, Employment, and the Labor Share", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-63

¹²⁰ Pour une revue de la littérature, cf. G. Verdugo, *Les nouvelles inégalités du travail*, Presses de Sciences Po, Paris, 2017.

Face à ces évolutions, l'action du Gouvernement consiste en priorité à actionner deux leviers du côté de l'offre de travail pour améliorer l'appariement entre offre et demande sur le marché du travail : d'une part le levier des **compétences** (compétences spécifiques mais aussi générales), d'autre part le levier de la **mobilité territoriale** visant à réduire l'inadéquation entre lieux de résidence et localisation des nouveaux emplois (via la politique du logement, la facilitation de l'accès au permis de conduire, la diffusion du très haut débit sur le territoire, etc.). Par ailleurs, du côté de la demande de travail, la création d'emplois intermédiaires doit être soutenue, en allégeant les charges sur les revenus du travail aux niveaux intermédiaires de salaires (notamment via l'allègement d'impôt sur le revenu prévu en janvier 2020), et par une action proactive en faveur du tissu productif français, notamment agricole et industriel. C'est l'enjeu du Pacte productif.

(ii) Maintenir la France à la frontière technologique appelle à renforcer l'effort d'innovation

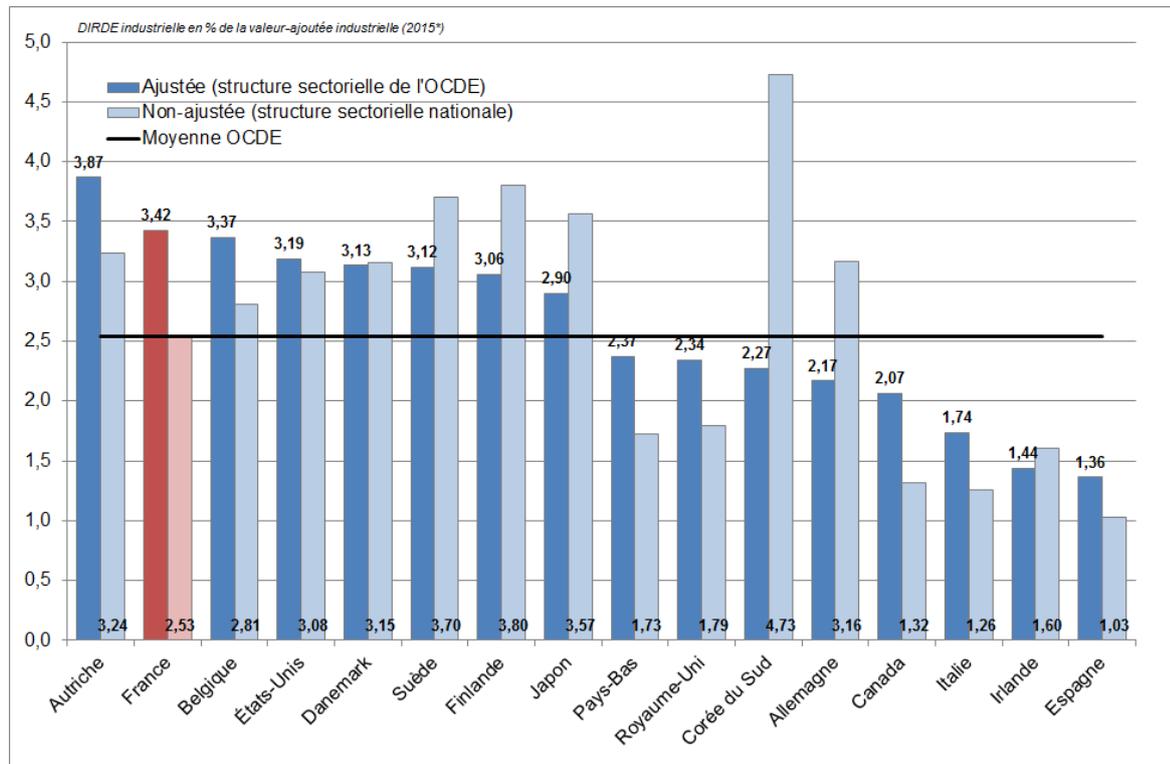
L'effort de recherche global – public et privé – est l'un des déterminants clés de la capacité à repousser la frontière technologique. Il est mesuré par le ratio entre les dépenses intérieures de R&D (DIRD) et le PIB qui a été estimé à 2,22 % en France en 2016, dont 0,78 % pour les dépenses de R&D des administrations (DIRDA) et 1,44 % pour les dépenses de R&D des entreprises (DIRDE).

La France investit significativement moins en matière de recherche que ses principaux partenaires. Cet écart provient essentiellement de la **structure sectorielle** de l'économie française en ce qui concerne la DIRDE, étant donné que le tissu productif français possède moins d'industries de moyenne technologie. Si la France avait la même structure sectorielle que l'Allemagne, les entreprises françaises investiraient plus que leurs homologues allemandes en R&D (cf. graphique 8).

L'enjeu est donc avant tout de **favoriser l'orientation de la structure productive française vers les secteurs, notamment industriels, les plus technologiques et innovants**¹²¹. Des actions en ce sens ont d'ores et déjà été lancées, via le Fonds pour l'innovation et l'industrie (qui finance le plan Deep Tech opéré par Bpifrance) et les grands défis (définis par le conseil de l'innovation). Le Pacte productif doit renforcer cet effort d'investissement, en s'appuyant sur une analyse prospective des enjeux technologiques à l'horizon 2025.

¹²¹ Cf. Dossier « Le soutien à l'innovation de rupture », RESF 2019.

Graphique 8 : Intensité en R&D des entreprises industrielles (2015)



Source : OCDE Science, Technology and Industry Scoreboard 2017.

(iii) Une position à renforcer au sein du commerce mondial

Les années 1990 et 2000 ont été marquées par l'intégration accrue des économies émergentes dans les échanges commerciaux, l'augmentation des échanges commerciaux globaux, et par des progrès technologiques qui ont permis **un fractionnement croissant des étapes de production**. Cette tendance s'est progressivement essouffée et les négociations commerciales multilatérales marquent le pas dans un contexte où le risque d'un retour du protectionnisme pèse sur les échanges. Le commerce mondial peine ainsi à retrouver son dynamisme depuis la crise financière, du fait d'une croissance mondiale plus faible et d'une moindre intensité en commerce de celle-ci¹²².

L'intégration de la France au commerce mondial et sa participation aux chaînes de valeur se situe dans la moyenne de l'OCDE. La part de la valeur

ajoutée étrangère dans les exportations françaises de biens manufacturés s'élève à 35 % en 2015 (contre 30 % en Allemagne et en Italie), et s'est accrue de plus de deux points entre 2005 et 2015, en raison de la structuration de certains secteurs de l'industrie française. C'est le cas notamment de l'aéronautique, où la chaîne de production a été répartie en Europe et une partie de la production de consommations intermédiaires délocalisée dans des pays à plus faibles coûts de production. Toutefois, le maintien en France des activités de « bout de chaîne » a permis d'assurer un niveau d'exportation élevé depuis le site France – 1/3 des exportations d'Airbus en 2018.

Mais **les chaînes de valeur mondiales sont soumises à de fortes pressions**, qui les poussent à se reconfigurer : érection de nouvelles barrières commerciales entre certaines régions, tandis qu'entre

¹²² L. François, J. Lecumberry, L. Shimi, « Comment expliquer la faiblesse du commerce mondial ? », Trésor-éco n°166, avril 2016.

d'autres zones, les barrières sont au contraire lissées. Certains acteurs cherchent par ailleurs à sécuriser entièrement leurs sources d'approvisionnement. Le tissu productif français doit s'adapter à ces évolutions, en cours et à venir. Ceci concerne

également les services, et notamment les services aux entreprises – qui représentent près de 50 % de la valeur ajoutée étrangère incorporée dans nos exports.

Encadré 4 : L'exemple du vélo

Dans son World Development Report 2020, la Banque Mondiale prend l'exemple de l'évolution de la production du vélo pour illustrer la fragmentation des chaînes de valeur. Les vélos sont des biens très échangés : 49 pays en exportent pour plus d'1 Md\$ en 2017. L'assemblage d'un vélo est réalisé à partir de composants qui viennent du monde entier en lien avec les avantages comparatifs de chaque territoire, ce qui augmente la productivité globale et permet au consommateur de bénéficier d'un produit final moins cher et de bonne qualité^(a). Par exemple, le cadre gourmand en acier, aluminium ou carbone vient de Chine tandis que les freins sont produits au Japon ou à Singapour. Ainsi les échanges de composants de vélos dépassent ces dernières années les échanges de vélos de 15 à 25 %.

(a) La fragmentation des chaînes de valeur a toutefois des conséquences environnementales néfastes (pollution liée aux transports, utilisation massive d'emballages etc.)

(iv) Un vieillissement de la population qui pose des défis démographiques et économiques, mais ouvre aussi de nouvelles opportunités

Même si la vitesse de vieillissement de la population française est moins rapide que celle de ses partenaires européens, la France doit faire face aux **enjeux économiques et sociaux du vieillissement**. Les principaux effets négatifs du vieillissement sont de réduire la proportion de personnes en âge de travailler dans la population et d'augmenter la proportion de personnes âgées dépendantes, ce qui pèse globalement sur l'activité et exerce une pression sur les finances publiques sous l'effet de l'augmentation des dépenses de retraites, santé et dépendance. L'évolution anticipée des dépenses publiques françaises liées au vieillissement apparaît toutefois moins défavorable que celle de ses partenaires européens. Le rapport 2018 du groupe de travail européen sur le vieillissement (*Ageing Working Group – AWG*) estime qu'en France, à horizon 2040, la part dans le PIB des dépenses de retraites, santé, dépendance, et éducation aurait crû de 0,9 pt par rapport au niveau actuel, avec l'absorption progressive de l'ensemble du pic de démographie lié au baby-boom, contre 3,1 pts en Allemagne et 2,4 pts en moyenne dans les pays de la zone euro. Au-delà des questions spécifiques que pose le vieillissement pour les finances publiques,

il convient donc notamment de mieux mobiliser la population en âge de travailler.

Le vieillissement pèse directement sur l'activité en **réduisant la proportion d'actifs dans la population** et peut également peser de manière moins directe via les **comportements d'épargne des ménages**. Par ailleurs, les écarts de rythme de vieillissement entre pays créent des différentiels d'épargne et d'investissement, qui alimentent des excédents courants dans les pays qui vieillissent rapidement (comme l'Allemagne) et des déficits courants parmi ceux qui vieillissent moins vite (comme certains pays émergents). En France, l'effet « épargne » lié au vieillissement serait toutefois aujourd'hui quasiment neutre selon les estimations du FMI.

Le vieillissement de la population devrait également susciter des **évolutions dans les besoins** de la population, qui affectera la **demande de certains marchés de biens et services**. Il s'agirait à la fois de produits et services liés à l'autonomie, mais également plus généralement de biens et services de consommation des seniors, de produits financiers. Ces évolutions appelleront une adaptation de l'offre de biens et services mais également des **compétences**.

(v) Un défi climatique majeur qui appelle à une accélération écologique

Le dérèglement climatique pourrait avoir des **conséquences directes sur l'activité économique** française.

Le **secteur agricole** est particulièrement exposé aux conséquences du réchauffement climatique et devra mettre en œuvre des stratégies pour s'y adapter au cours de la prochaine décennie. Les principales conséquences connues de la modification du climat sur l'agriculture sont les suivantes : précocité des stades de croissance et de floraison des végétaux, faible remplissage des grains en cas de température trop élevée, raccourcissement des cycles de culture, allongement de la saison de pâturage, extension géographique des pathogènes et ravageurs et exposition à la variabilité accrue du climat (sécheresse, inondations, chaleurs, gels tardifs, etc.). Mais les autres secteurs pourraient être également directement touchés comme le **secteur de l'énergie** (baisse de la capacité de production d'énergie, impact sur les réseaux de transports et problèmes accrus d'ajustement de l'offre et de la demande d'énergie) ou celui du **tourisme** (pertes importantes pour certaines régions, du fait de températures trop élevées, ou par manque de neige). En outre des **impacts transversaux** pourraient toucher tous les secteurs : dommages infligés aux infrastructures (stress thermique, augmentation de la fréquence des événements climatiques extrêmes, etc.), ou encore impacts sur la stabilité financière (dans le secteur de l'assurance notamment avec la multiplication des événements extrêmes mais aussi plus généralement l'augmentation des risques financiers associés aux effets directs des phénomènes climatiques).

À ces effets directs pourraient s'ajouter des **effets indirects** : l'impact sur l'activité d'autres économies, potentiellement davantage touchées que la France pourrait se répercuter sur l'économie française, *via* notamment le **commerce international** ou l'augmentation des **flux migratoires**. Le chiffrage précis, au plan macroéconomique, de l'effet conjugué de ces multiples impacts économiques est délicat, car aux aléas concernant l'ampleur des impacts physiques s'ajoute l'incertitude quant au comportement des acteurs économiques face aux effets du changement climatique, et notamment leur capacité à les anticiper, à s'y adapter et à agir pour la transition écologique.

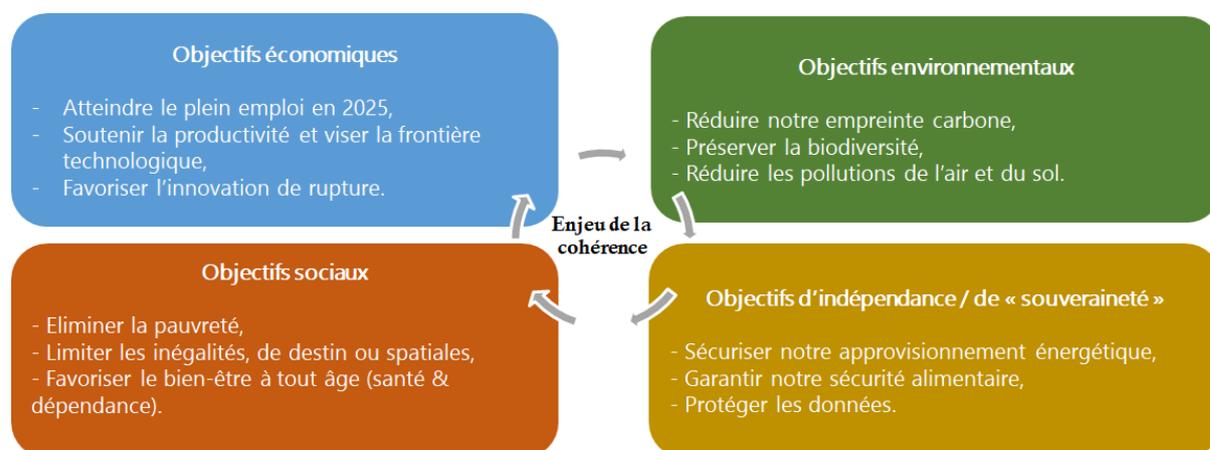
Limiter les effets de réchauffement climatique suppose d'adopter des mesures permettant de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre. A la suite de la COP 21, **la France s'est engagée à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050**. Cela nécessite de réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national, ce qui passera par une hausse marquée des investissements publics et privés et des évolutions importantes des modes de consommation et de production, notamment en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique, de déploiement des énergies renouvelables et de modification des procédés industriels. La **stratégie nationale bas carbone**, présentée en décembre 2018, donne les orientations pour réussir cette transition dans l'ensemble des secteurs de l'économie, en particulier les transports, le bâtiment, l'industrie, l'agriculture, la production d'énergie et le traitement des déchets. Le Pacte productif doit décliner cette stratégie au niveau de chacun des secteurs, notamment dans les procédés industriels.

2.2 Le Pacte productif 2025 vise à répondre à ces défis en transformant le tissu productif français

Le Pacte productif a pour objectif d'atteindre le plein emploi à l'horizon 2025, en faisant de la France un *leader* dans des secteurs industriels stratégiques, et en transformant le tissu productif pour une économie durable.

Un défi est de viser conjointement le plein emploi avec les autres objectifs du Gouvernement, notamment écologiques. Une société de plus grande égalité des chances ne sera possible que si ces différents objectifs sont réconciliés. Enfin, la France doit aussi garantir sa souveraineté et son indépendance, en s'appuyant notamment sur le levier que constitue l'Union européenne. Il peut exister des complémentarités entre les différents objectifs – par exemple, le développement des énergies renouvelables contribue à créer des emplois et à réduire notre empreinte carbone – ou des tensions, à court ou moyen terme – des normes environnementales exigeantes peuvent peser sur la compétitivité-coût. La mise en cohérence de ces objectifs est un enjeu clé de la politique économique qui doit par ailleurs tenir compte des contraintes inhérentes aux interventions publiques (budgétaire, juridique, d'acceptabilité politique, ...).

Graphique 9 : Grands objectifs sociétaux



Source : DG Trésor

Les premières réformes engagées par le Gouvernement visent déjà ces objectifs. Le Pacte productif a pour objectif de mettre en cohérence ces différentes réformes et de tracer une feuille de route pour atteindre le plein emploi.

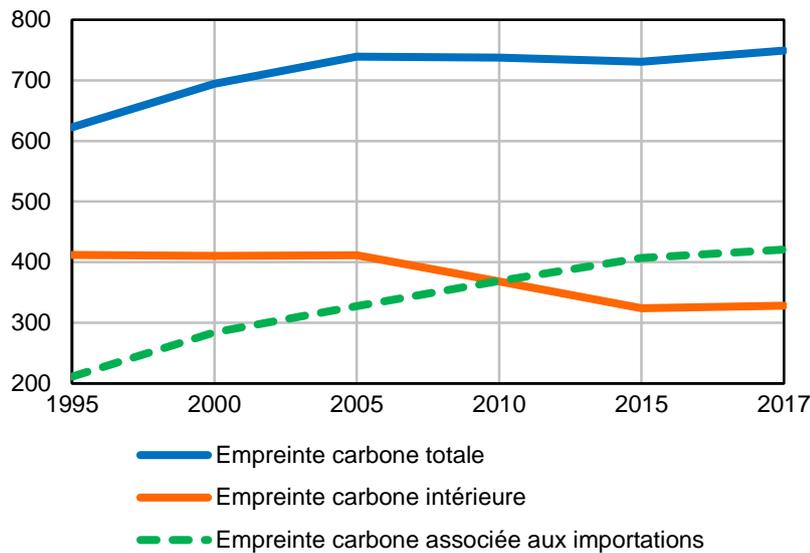
(i) La transformation de l'appareil productif français est au cœur de la réponse aux grands défis

En particulier, le renforcement du secteur productif dans son ensemble, et en particulier l'industrie de haute technologie et les services numériques, doit permettre de :

- **créer davantage d'emplois** dans des secteurs à plus haute valeur ajoutée et intégrés plus efficacement dans les chaînes de valeur globales, et en conséquence des emplois **mieux rémunérés**. Par les retombées indirectes, la **productivité** de l'économie dans son ensemble et le niveau de vie de la population bénéficieraient de ce développement sectoriel.
- **renforcer la souveraineté** aux niveaux national et européen dans un contexte géopolitique incertain. Le développement du secteur productif permettra de **réduire notre dépen-**

dance concernant l'approvisionnement énergétique ou en matières premières stratégiques, de consolider notre sécurité alimentaire, et d'améliorer notre autonomie technologique.

- réduire les **fractures territoriales** en donnant un nouveau souffle aux secteurs industriel et agricole. Dynamiser ces secteurs, dont l'implantation est relativement plus diffuse sur le territoire, soutiendrait efficacement la **convergence entre les territoires** en attaquant à la racine ces inégalités (cf. Dossier RESF « les politiques pour la convergence des territoires »).
- **réduire l'empreinte carbone** en favorisant la **production locale** décarbonée, et en limitant l'empreinte carbone associée aux importations, dont la dynamique est particulièrement forte (cf. graphique 10).
- **Adapter l'offre française** à la demande de demain : produits et services liés à l'autonomie, ou consommés par les seniors, production de moyens de transports décarbonés...

Graphique 10 : Empreinte carbone de la France (en MtCO₂eq)

Source : Traitement SDES 2018 d'après CITEPA (inventaires NAMEA AIR 2016, SECETEN 2017), EUROSTAT, AIE, INSEE, DOUANES, FAO

(ii) Le Pacte productif doit permettre une action coordonnée vers le plein emploi, en agissant sur le travail et l'investissement

Le Pacte Productif en cours de préparation (cf. encadré 5) a pour objectif de permettre d'atteindre le plein emploi et d'accompagner les transformations nécessaires du tissu productif français face aux grandes évolutions. Il s'appuie sur une **analyse prospective rigoureuse** de ces évolutions et de leur impact sur l'économie mondiale et sur la société française à l'horizon 2025. Le Pacte proposera une feuille de route pour l'ensemble du tissu productif. Cette feuille de route conduira à une série de **mesures et d'engagements des différentes**

parties prenantes, en premier lieu l'État, autour d'objectifs concrets partagés, selon les opportunités et les besoins d'ajustement pour les filières à moyen et long terme qui auront été identifiés dans le diagnostic. Ces objectifs concerneront aussi bien **le travail**, notamment les besoins en compétences pour les technologies de demain, que **l'investissement**, notamment dans les secteurs et les technologies clefs pour la transition écologique, pour la production de demain, et pour la souveraineté de la France. Un ensemble de leviers de politique publique seront activés : budgétaires, réglementaires et d'accompagnement des acteurs privés et publics.

Encadré 5 : présentation du Pacte productif et de son calendrier

Annoncé par le Président de la République le 25 avril 2019, le Pacte productif vise à atteindre le plein emploi d'ici 2025, en faisant de la France un leader sur les secteurs industriels stratégiques, et en transformant le tissu productif pour une économie durable et pour faire face aux grandes mutations.

Le Pacte productif est élaboré selon une méthode participative et piloté par un comité national. Celui-ci réunit, sous la présidence de Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances, les ministres concernés par le Pacte productif, les représentants des régions, des parlementaires ainsi que les représentants des partenaires sociaux et des experts de la recherche académique. Les travaux de chaque volet thématique sont menés par un groupe de travail resserré autour d'un ministre :

- Numérique, présidé par Cédric O, secrétaire d'État chargé du Numérique,
- Innovations technologiques, présidé par Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation,
- Industrie, présidé par Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances,
- Énergie, présidé par Elisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire,
- Agriculture et agro-alimentaire, présidé par Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
- Compétences, présidé par Muriel Pénicaud, ministre du Travail.

Chaque groupe de travail a pour objectif de dresser le diagnostic de la production en France et de proposer un ensemble de mesures concrètes nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. Le calendrier est le suivant :

25 avril 2019 : annonce du Pacte Productif par le Président de la République

8 juillet 2019 : lancement des consultations

25 septembre : clôture des consultations

15 octobre 2019 : remise de la synthèse des réponses à la consultation

Décembre 2019 : remise des travaux au Président de la République.

Annexes

Suivi des recommandations pays 2019

Liste des mesures depuis le Programme national de réforme d'avril 2019

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 1	Veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses primaires nettes ne dépasse pas 1,2 % en 2020, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB ;	PLF pour 2020 PLFSS pour 2020 LPFP 2018-2022		<p>Taux de croissance de la dépense publique : L'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi sur toute la durée du quinquennat, avec une croissance de la dépense publique en volume ramenée à 0,4 % par an en moyenne entre 2018 et 2022 à champ constant (en neutralisant l'effet de la création de France Compétences sur la dépense publique), un rythme nettement inférieur à celui qui prévalait lors des précédents quinquennats (par exemple 0,9 % entre 2013 et 2017). Cette évolution maîtrisée doit permettre de financer de manière sincère les mesures d'urgence économiques et sociales actées par le Gouvernement tout en engageant les réformes structurelles nécessaires aux financements des priorités. Cela permettra une baisse du ratio de dépense publique de près de 3 pts de PIB sur tout le quinquennat.</p> <p>Maîtrise des dépenses de santé : L'objectif national des dépenses d'assurance maladie sera de 2,3 % pour 2020, comparé à 2,5 % en 2019.</p> <p>Collectivité territoriales : L'objectif d'évolution nominale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales sera maintenu à 1,2 % en moyenne sur le</p>

			<p>quinquennat conformément à l'article 13 de la LPFP 2018-2022.</p> <p>Les collectivités territoriales engagées dans une démarche de contractualisation financière avec l'État (les 322 collectivités avec les dépenses de fonctionnement les plus importantes) sont désormais tenues de respecter cet objectif. En 2018, cet objectif a été dépassé, avec une progression de la dépense de fonctionnement de 0,7 % en moyenne pour l'ensemble des collectivités locales sur le champ des contrats.</p>
Utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique ;	<p>10° du I de l'article 34 de la LOLF détaillé dans les LFI</p> <p>Article 7 de la LPFP 2018-2022</p>	La LOLF, détaillée chaque année en LFI, et la LPFP prévoient l'affectation des recettes exceptionnelles à la réduction du déficit public et donc de la dette publique.	
Réduire les dépenses et réaliser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment en précisant pleinement les mesures concrètes nécessaires dans le contexte du programme Action publique 2022 et en surveillant étroitement la mise en œuvre de ces mesures ;	Action Publique 2022	<p>Le 3^e Comité Interministériel de la Transformation publique (CITP) du 20 juin 2019 a permis de faire le bilan de la transformation de l'action publique engagée, pour rendre l'État plus proche, plus simple et plus efficace, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La plupart des grands services publics ont publié leurs résultats de performance et de satisfaction. Ce mouvement se poursuit avec un objectif de transparence de 100 % des services de l'État d'ici fin 2020 ; - L'Administration évolue vers une démarche d'accompagnement et de conseil, avant de sanctionner (site www.oups.gouv.fr pour prévenir les er- 	<p>Le 3^e CITP a également permis de lancer l'acte II de la transformation publique : une organisation territoriale plus opérationnelle, des administrations centrales agiles et le déploiement de services publics polyvalents de proximité.</p> <p>Cet acte II s'inscrit dans le cadre défini par deux circulaires du Premier ministre : celle du 5 juin 2019 sur les administrations centrales et celle du 12 juin sur l'administration territoriale de l'État.</p> <p>S'agissant des administrations centrales, doivent être annoncées fin octobre 2019 : suppression d'une centaine de commissions consultatives sur les 390 recensées, délocalisation de 4 000 agents de Paris vers la province, 40 projets de suppressions ou de rapprochements de structures en administration centrale.</p>

		<p>reurs ; canal de régularisation ou de demande du droit à l'erreur mis en place dans chaque administration d'ici début 2020, formation des agents au droit à l'erreur) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - La simplification normative se poursuit. - Le dispositif France Expérimentation (cf.infra), relancé en 2018, permet d'expérimenter depuis l'été 2019 une dizaine de régimes dérogatoires aux réglementations afin de répondre à des demandes des entreprises. - La transformation numérique de l'État s'accélère (montée en puissance de FranceConnect, nouveaux services publics accessibles en ligne, montée en puissance du Dites Le Nous Une Fois) - L'investissement pour la transformation des services publics se poursuit. Avec 63 lauréats depuis février 2018, le FTAP mobilise désormais près de 350 M€ au service de la transformation des administrations publiques et de l'amélioration de la qualité du service public. - Le cadre RH est adapté aux exigences de l'administration du XXI^{ème} siècle (Loi du 6 août 2019 de Transformation de la Fonction Publique). - Le cadre de gestion publique est transformé pour laisser plus de liberté et de responsabilité aux managers (allègements de procédures, expérimentation du compte financier unique, expérimentation d'un centre de gestions financière). 	<p>Pour les administrations déconcentrées, chaque préfet va proposer un projet d'organisation territoriale de l'État en région fin octobre 2019.</p> <p>Par ailleurs, dans le prolongement du Grand débat national, le CITP souhaite placer l'usager au centre du service public :</p> <ul style="list-style-type: none"> - déploiement du réseau France Service. Les maisons ou les bus du réseau proposent en un même lieu un accueil polyvalent à différents services de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales pour répondre aux questions des usagers sur leurs différentes démarches ; - généralisation du référentiel Marianne à tous les lieux qui accueillent du public, le référentiel devra en outre être étendu à de nouveaux engagements (démarches facilitées pour les personnes en situation de handicap, etc.) ; - lancement d'un chantier "accessibilité téléphonique", la possibilité de joindre l'administration par téléphone restant une voie de recours importante ; - lancement d'un chantier de simplification du langage administratif. Une plateforme en ligne (FormLab) doit permettre le signalement des documents problématiques. <p>Enfin, Le Gouvernement poursuit son objectif de simplification de la vie quotidienne des Français par le numérique en rendant les démarches administratives les plus importantes accessibles en ligne, en s'assurant de la qualité de ces nouvelles démarches et en renforçant l'inclusion numérique pour ceux qui en ont le plus besoin.</p>
--	--	---	---

	<p>Réformer le système de retraite pour uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite, en vue de renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes ;</p>	<p>Réforme des retraites</p>	<p>Cette réforme a pour objectif de rendre notre système de retraite plus simple et plus juste. À l'issue des premières phases de concertation, le Haut-Commissaire, M. Jean-Paul Delevoye, a dévoilé le 18 juillet 2019 ses préconisations de réforme pour un système universel en répartition :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des règles communes à tous les Français, quel que soit leur statut professionnel, avec notamment des taux et des assiettes de cotisations harmonisés entre le public et le privé : un taux de 28,12 % et dans la limite de de 120 000 euros bruts annuels (contre 320 000 annuels aujourd'hui dans le secteur privé), y compris primes des fonctionnaires ; - un système plus lisible et équitable où « un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous », quel que soit le type de revenus considéré ; - des mécanismes de solidarité pour prendre en compte les interruptions involontaires d'activité (chômage indemnisé, maladie, invalidité, maternité), les préjudices de carrière induits par la prise en charge de l'éducation des enfants (dès le premier enfant), l'accompagnement des proches en perte d'autonomie et le veuvage (réversion), et la garantie d'un niveau de retraite minimum pour les Français ayant travaillé toute leur vie à temps partiel ou avec des 	<p>La phase II vise à passer d'un rapport à l'écriture du projet de loi, d'ici la fin de la session parlementaire à l'été 2020.</p> <p>Une nouvelle phase de concertations plurielles, annoncée par le Premier ministre au Conseil économique, social et environnemental le 12 septembre 2019, est organisée à partir des préconisations du rapport Delevoye.</p> <p>Un nouveau cycle de discussions avec les partenaires sociaux est organisé jusqu'au début du mois de décembre 2019 autour de 4 thèmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les mécanismes de solidarité ; - Les conditions d'ouverture des droits à pension ; - Les conditions de l'équilibre en 2025 et les modalités de pilotage et de gouvernance du futur système ; - Les modalités de transition des 42 systèmes existants vers le système futur et les garanties que nous pouvons offrir aux personnes en place. <p>Parallèlement, des discussions avec les catégories impactées par la réforme sont organisées par le Haut-commissaire à partir du 15 octobre 2019 avec chacun des ministres concernés.</p> <p>Enfin, une concertation directe des Français reprend, dans l'esprit du Grand débat national, le principe d'une plateforme numérique et l'organisation de réunions publiques autour d'élus locaux ou d'associations. Ces consultations citoyennes se termineront avant la fin de l'année 2019.</p>
--	--	------------------------------	---	--

		<p>revenus modestes (minimum de pension) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la reconnaissance des spécificités de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles et dangereux, handicap, etc.) dès lors qu'elles reposent sur des différences objectives ; - un âge d'ouverture des droits maintenu à 62 ans, pour offrir une liberté dans le choix de l'âge de départ en retraite, ainsi qu'un âge du taux plein identique pour tous les assurés d'une même génération, dont l'évolution tiendra compte des gains d'espérance de vie au fil des générations ; - un objectif de soutenabilité financière, grâce à l'instauration de règles claires d'évolution des paramètres tenant compte des évolutions démographiques et macroéconomiques, ainsi qu'à la constitution d'un fonds de réserve ; la pérennité du système suppose toutefois qu'il soit à l'équilibre en 2025, ce qui nécessite des mesures de rééquilibrage financier ; - une transition progressive sur une quinzaine d'années, tenant compte des spécificités professionnelles et des situations particulières, et garantissant que les droits relatifs aux périodes travaillées avant l'entrée en vigueur du nouveau système soient conservés ; les actuels retraités ne seront pas concernés par la réforme. 	<p>À l'issue de ces concertations, le projet de loi devrait comprendre trois grands chapitres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la définition du futur système de retraites ; - la détermination des conditions de retour à l'équilibre en 2025 ; - la définition des grands principes qui encadrent la transition des différents régimes.
--	--	---	--

<p>CSR 2</p>	<p>Favoriser l'intégration de tous les demandeurs d'emploi sur le marché du travail,</p>	<p>Réforme des contrats aidés</p> <p>Volet « Édifier une société de compétences » du Grand plan d'investissement (GPI).</p> <p>Renforcer l'incitation à reprendre un emploi en rehaussant le pouvoir d'achat des personnes en emploi sans augmenter le coût</p>	<p>Depuis janvier 2018, les contrats aidés sont transformés en parcours emploi compétences, avec pour objectif l'inclusion durable dans l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.</p> <p>Le plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui fait partie du Grand plan d'investissement (GPI) prévoit de former un million de chômeurs peu qualifiés et un million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi sur 5 ans, et faciliter ainsi leur accès au marché du travail. Concernant sa mise en œuvre, fin mai 2019, 16 régions (sur 18) ont conclu avec l'État un pacte pluriannuel d'investissement dans les compétences (2019-2022). Fin 2018, 211 000 entrées en formation, et 21 000 en prestations d'accompagnement, ont été comptabilisées dans le cadre du PIC. En 2018, 1,4 Md€ a été engagé.</p> <p>Hausse de la prime d'activité <u>Octobre 2018</u>: revalorisation de 20 € du montant forfaitaire de la prime d'activité combinée à la baisse du taux de cumul (date des premiers versements concernés) ; <u>Février 2019</u>: revalorisation de la bonification individuelle de la prime d'activité pour atteindre 100 € par mois au niveau du SMIC avec la hausse réglementaire du SMIC au 1^{er}</p>	<p>En 2019, environ 3 Md€ seront engagés, dont 1,5 Md€ issu du fonds de concours abondé par France Compétences.</p> <p>La Garantie jeunes, droit ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans en situation de précarité, qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études, bénéficiera par ailleurs à 100 000 bénéficiaires supplémentaires par an entre 2019 et 2022 (91 500 en 2018).</p> <p>Un chantier de refonte des minima sociaux a été lancé mi-mars dans la perspective de la mise en place d'un revenu universel d'activité se substituant aux différentes prestations existantes pour garantir un niveau de vie minimum décent et inciter à l'activité. Cette refonte permettra de simplifier le système social afin de lutter contre le non-recours et les situations inéquitables, tout en favorisant la reprise d'activité, chaque euro gagné par le travail se</p>
--------------	--	---	---	--

		<p>du travail pour les entreprises</p>	<p>janvier (date de versement) représentant +3,9 Md€ en 2020. Entre janvier et mars 2019, la revalorisation du bonus de la prime a conduit à une augmentation de +1,25 millions de foyers allocataires. Cette mesure devrait contribuer à réduire le taux de pauvreté de 0,5 point.</p> <p>Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée de prélèvements sociaux et fiscaux dans la limite de 1 000 €. Mise en place en fin d'année 2018 jusqu'à fin mars 2019, cette mesure a permis de verser plus de 2 Md€ de primes à environ 5 millions de salariés.</p> <p>Exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires depuis le 1^{er} janvier 2019, dans la limite annuelle de 5 000€.</p> <p>Mesures en faveur du développement de l'intéressement et de la participation contenues dans la loi PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises) : suppression du forfait social sur tous les versements d'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les primes d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés.</p> <p>Dans le cadre du dernier pilier de la réforme du marché du travail, le système de l'assurance-chômage a été réformé pour</p>	<p>traduisant en une augmentation de revenu disponible.</p> <p>La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat est reconduite pour l'année 2020. En 2020, l'exonération socio-fiscale (dans la limite de 1000€) de la prime exceptionnelle sera conditionnée à l'existence ou la mise en place par l'entreprise d'un accord d'intéressement avant le 30 juin 2020.</p> <p>Baisse significative d'impôts sur le revenu pour les classes moyennes à hauteur de 5 Md€. La réforme, inscrite au projet de loi de finances pour 2020, consistera en un abaissement du taux marginal de la première tranche de l'IR de 14 % à 11 %, et bénéficiera à 17 millions de foyers, qui verront ainsi leur impôt sur le revenu diminuer dès janvier 2020.</p>
--	--	--	--	--

		<p>Réforme de l'assurance chômage, pour lutter contre l'explosion des contrats courts, la précarité au travail et favoriser l'emploi durable.</p>	<p>le rendre plus universel, plus juste, et lutter contre la précarité dans l'emploi. C'est une réforme sur deux jambes : un accompagnement repensé pour aider chacun à retrouver un emploi durable et choisi, une responsabilité accrue des personnes et des entreprises pour faire reculer la précarité dans l'emploi. Cette réforme se décline en quatre axes principaux :</p> <p>(i) L'assurance-chômage sera étendue sous conditions aux salariés démissionnaires souhaitant réaliser un projet professionnel, ainsi qu'aux travailleurs indépendants, pendant une période de 6 mois et sans cotisation supplémentaire. Un accompagnement gratuit sera par ailleurs proposé aux salariés démissionnaires pour mener à bien leur projet professionnel.</p> <p>(ii) Les demandeurs d'emploi pourront également bénéficier d'un accompagnement renforcé par Pôle Emploi pour améliorer leur insertion durable dans l'emploi, et les entreprises d'une nouvelle offre de services pour répondre plus efficacement à leurs difficultés de recrutement.</p> <p>(iii) Les règles d'indemnisation chômage seront revues pour renforcer les incitations à la reprise d'un emploi durable, et améliorer la situation financière de l'Unédic. Ceci passe par un renforcement des conditions d'éligibilité et de rechargement des droits à l'assurance-chômage, une modification du mode de calcul de l'allocation pour faire en sorte que le chômage</p>	
--	--	---	--	--

			<p>ne puisse pas rémunérer davantage que le travail, et une baisse du niveau d'indemnisation des demandeurs d'emploi dont le revenu du travail excédait 4 500 € bruts par mois.</p> <p>(iv) Enfin, les entreprises seront financièrement incitées à proposer d'avantage de CDI et à rallonger la durée des CDD. Pour lutter contre la précarité et l'enchaînement des CDD ou des missions d'intérim, un système de bonus-malus pour les entreprises de 11 salariés et plus sera mis en place dans les secteurs d'activité à taux de séparation très élevé.</p>	
	<p>Garantir l'égalité des chances, en mettant particulièrement l'accent sur les groupes vulnérables, notamment les personnes issues de l'immigration,</p>	<p>Soutien aux individus et aux familles les plus modestes et les plus en difficulté</p>	<p>Soutien financier aux familles les plus modestes</p> <p>Septembre 2018 : augmentation de 25 % de l'ensemble des niveaux de bourse décade en 2017 en faveur des familles des collégiens. La dotation 2019 au titre des fonds sociaux collégiens et lycéens et du fonds social pour les cantines est stable (58 M€ en LFI 2019 contre 59,5 M€ en LFI 2018).</p> <p>Revalorisation du complément mode de garde pour les familles monoparentales</p> <p>Octobre 2018 : Revalorisation exceptionnelle de 30 %.</p>	<p>Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (mars 2019) :</p> <p>Dans le cadre de la création du service public de l'insertion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création d'une « Garantie d'activité » pour 300 000 allocataires par an à horizon 2022 et déploiement de l'accompagnement global. - Meilleur accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA via une orientation plus rapide notamment. - Augmentation du nombre de salariés accueillis dans les structures d'insertion par l'activité économique (100.000 salariés supplémentaires d'ici 2022). <p>Labellisation de 400 points-conseil budget d'ici 2020, dont 150 dès 2019.</p> <p>Service « petits déjeuners » en soutien aux familles les plus défavorisées</p>

		<p>Mesures en soutien aux quartiers défavorisés</p>	<p>Depuis octobre 2017, « Devoirs faits » offre gratuitement à tous les élèves volontaires la possibilité d'effectuer leurs devoirs au collège. En 2019, le ministère mobilise près de 340 000 heures supplémentaires et près de 1,2 million d'euros pour renforcer « Devoirs faits ».</p> <p>Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers prioritaires du 18 juillet 2018</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instauration d'un bonus de 1 000 € par place de crèche créée dans les quartiers prioritaires ; - Augmentation de 3 000 € sur trois ans de la prime des personnels de l'Éducation nationale exerçant dans les établissements de REP+, avec une première hausse de 1 000 € dès la rentrée 2018 ; - De 2017 à 2019 : dédoublement des classes de CP et CE1 en zones REP et REP+ (300 000 élèves concernés) ; - Renforcement de l'accompagnement des collégiens de 3^e défavorisés dans la recherche de leur stage en milieu professionnel, 30 000 stages (secteur public et privé) déposés sur la banque de stage « mon stage de 3^e » spécifiquement dédiée aux élèves de collèges ayant le moins d'opportunités. 	<p>En 2019-2020, le MENJ organisera le service de 100 000 petits déjeuners par jour ;</p> <p>Mesures en cours ou à venir en faveur des habitants des quartiers prioritaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectif de création de 30 000 places de crèche sur le territoire national d'ici 2022 ; - Au sein du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), fléchage de plus de 2 Mds€ pour la formation et l'accompagnement des jeunes et des demandeurs d'emploi résidant en quartier prioritaire ; - Création des clauses sociales spécifiques dans les chantiers des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (pourcentage d'heures travaillées sur ces chantiers réservées à des personnes éloignées de l'emploi) ;
--	--	---	--	--

			<ul style="list-style-type: none"> - Des AAP du PIC ciblant plus spécifiquement les QPV - Déploiement des emplois francs en direction des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers, quels que soient leur âge et leur niveau de qualification (740 QPV concernés dans le cadre de l'expérimentation) ; - Offre d'un accompagnement aux entrepreneurs des quartiers avec Bpifrance (programme défini, en cours de déploiement). 	
	et remédier aux pénuries et aux inadéquations de compétences ;	Réformes de l'ensemble du système d'éducation et de formation	<p>Abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans</p> <p>Septembre 2019 : mise en œuvre de l'abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans afin de favoriser l'acquisition d'une bonne maîtrise du langage avant l'âge de 6 ans pour tous les enfants (97 % des élèves scolarisés à 3 ans, mais avec des niveaux de scolarisation différents selon les territoires et les milieux sociaux).</p> <p>Évaluations en CP et en CE1</p> <p>Depuis septembre 2018 : mise en place d'évaluations en début de CP, en milieu de CP, en CE1 et en 6^e. Dans leur prolongement, des ressources sont mises à la disposition des professeurs pour aider les élèves à progresser sur les compétences qu'ils maîtrisent le moins ;</p> <p>Tests de positionnement en seconde</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Limitation du nombre d'élèves des petites classes. - Le dédoublement des classes est étendu aux classes de grande section de maternelle en éducation prioritaire, à partir de la rentrée scolaire 2021. - Hors éducation prioritaire, les classes de grande section, CP et CE1 seront progressivement limitées à 24 élèves, à partir de la rentrée 2020.

			<p><i>Pour organiser l'accompagnement personnalisé en faveur des élèves qui en ont le plus besoin ;</i></p> <p>Obligation de formation jusqu'à 18 ans (loi pour une école de la confiance) : L'article 15 qui entrera en vigueur à la rentrée 2020 concrétise un engagement gouvernemental de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il prolonge l'instruction obligatoire par une obligation de formation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans.</p> <p>Accueil des élèves en situation de handicap.</p> <p>Dès septembre 2019, une organisation renouvelée permet de mieux accueillir les enfants en situation de handicap et de mieux accompagner les familles : tous les départements se dotent d'un service dédié à l'École inclusive. Près du tiers des écoles et établissements sont organisés en pôles inclusifs d'accompagnement personnalisé (PIAL). Les accompagnants voient leur statut renforcé et leurs conditions de travail améliorées.</p> <p>Depuis 2018, le ministère de la Culture et le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse travaillent à l'amélioration et au développement de l'éducation culturelle et artistique des élèves, de la maternelle au lycée, par la mise en place d'activités dédiées.</p>	<p>Réforme du baccalauréat</p> <p><u>2021</u> : première version du nouveau baccalauréat avec un accompagnement renforcé des lycéens.</p> <p>Une École à l'avant-poste de la transition écologique</p> <p>Dès septembre 2019, huit mesures concrètes formulées par des élus des conseils de la vie lycéenne seront mises en application et amplifiées pour que les écoles et les établissements deviennent un terrain d'engagement pour le développement durable et la lutte contre le changement climatique.</p>
--	--	--	---	--

		<p>Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage</p>	<p>Loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants : fin de la pratique du tirage au sort et mise en place de la notion de « prérequis ».</p> <p>Loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 :</p> <p><u>Sur l'apprentissage</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de l'attractivité de la filière (création d'une classe de 3^e « prépa-métier » ; publication des taux de réussite et d'insertion en sortie des CFA et lycées professionnels) - Accès facilité à l'apprentissage pour les jeunes : âge maximal relevé à 30 ans ; garantie de formation même en cas de rupture du contrat ; 500€ d'aide au permis de conduire pour les jeunes apprentis - Simplification du recours à l'apprentissage pour les employeurs : facilitation des ruptures de contrat ; possibilité de créer son propre CFA avec des démarches simplifiées ; création d'une aide unique pour les entreprises de moins de 250 salariés employant des apprentis de niveau inférieur ou égal au bac - Financement des centres de formation d'apprentis (CFA) au contrat <p><u>Sur la formation professionnelle</u> :</p>	<p>Transformation de la voie professionnelle – déploiement sur 2019-2022 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - renforcement de l'attractivité et de la lisibilité de la voie professionnelle ; - orientation plus progressive avec l'organisation des bacs pro par familles de métiers en seconde ; - développement des formations de pointe qui répondent aux besoins du marché du travail et qui préparent aux métiers de demain, fermeture des spécialités peu insérantes ; - offre d'apprentissage dans tous les lycées, développement des parcours mixtes et des passerelles voie scolaire/apprentissage ; - développement de campus d'excellence avec la publication le 13 décembre 2018 du programme investissement d'avenir PIA 3 « Territoires d'innovation pédagogique » et à la même date du cahier des charges du label avec deux catégories : la catégorie « campus des métiers et des qualifications » et la catégorie « Excellence ».
--	--	--	---	---

		<ul style="list-style-type: none">- Monétisation du compte personnel de formation (CPF) avec des droits majorés pour les moins qualifiés et création d'une application numérique pour consulter, s'informer, s'inscrire et payer les formations- Refonte et simplification du système de certification des formations- Collecte des cotisations formation par les Urssaf, auparavant collectée par les Opérateurs de compétences, qui sont maintenant recentrés sur le conseil aux branches et aux entreprises, et le financement des contrats d'apprentissage et du plan de formation des TPE-PME.- Création de l'agence « France compétences » pour répartir les fonds de la formation et de l'apprentissage ; réguler la qualité des formations ; gérer la certification et les coûts des contrats en apprentissage.- Rénovation du Conseil en Évolution Professionnelle, qui dispose désormais d'un financement dédié et sera assuré par de nouveaux opérateurs à partir de 2020. <p>La loi du 5 septembre 2018 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. L'application numérique du CPF sera effective en décembre 2019. Les organismes paritaires agréés sont transformés en « Opérateurs de compétences » depuis avril 2019. La</p>	
--	--	---	--

			collecte des cotisations par les URSSAF sera effective au 1 ^{er} janvier 2021.	
CSR 3	Axer la politique économique en matière d'investissements sur la recherche et l'innovation (tout en améliorant l'efficacité des dispositifs d'aide publique, dont les systèmes de transfert de connaissances),	Crédit d'impôt recherche	Le Crédit d'impôt recherche est un dispositif central dans la politique de soutien à l'innovation. D'un montant de 6,1 Md€ en 2017, il représente à lui seul près des deux tiers des dépenses publiques engagées en faveur de l'innovation.	
		Évaluation des dispositifs en faveur de l'innovation	La mission Lewiner-Stephan-Distinguin-Dubertret sur les aides à l'innovation, a rendu son rapport, dont plusieurs recommandations ont été reprises dans la loi PACTE ou dans le cadre du conseil de l'innovation et de l'utilisation des fonds pour l'innovation et l'industrie (FI) (cf. infra) La Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) a publié son rapport sur l'impact du crédit d'impôt recherche, le 7 mars 2019.	Une seconde vague d'évaluation du CIR a été lancée par la CNEPI, avec des résultats attendus au second semestre 2020. Le régime d'aide à la recherche et développement et l'innovation (SA.40391) fait par ailleurs l'objet d'une évaluation dans le cadre du régime d'exemption de certaines aides par catégorie. Le plan d'évaluation a été approuvé le 1 ^{er} juillet 2015 et le rapport intermédiaire sera envoyé à la Commission européenne en octobre 2019.
		Loi PACTE : Volet Renforcement du transfert de connaissance	La loi PACTE inclut des mesures facilitant la mobilité entre public et privé pour les chercheurs, avec un assouplissement des conditions de création d'entreprise ou de concours à une entreprise. Elle comprend aussi des mesures de simplification de l'accès des entreprises aux innovations de la recherche publique, avec le renforcement du rôle du mandataire unique pour la propriété intellectuelle issue de la recherche publique. Le Fonds French Tech Seed, financé par le PIA 3 pour 400 M€,	

			<p>visé par ailleurs à aider les start-ups issues des laboratoires à réaliser leurs premières levées de fonds.</p> <p>En outre, la loi PACTE prévoit plusieurs dispositions visant à renforcer l'appropriation par les acteurs économiques de la propriété industrielle (renforcement de la protection offerte par le certificat d'utilité, droit d'opposition aux brevets d'invention, transposition du Paquet Marques, examen de l'activité inventive).</p>	
		<p>Installation du Conseil de l'Innovation</p>	<p>Le Conseil de l'innovation a tenu sa séance inaugurale le 18 juillet 2018 et se réunit trois fois par an. Coprésidé par les ministres en charge de l'Économie et de la Recherche, il a pour objectif de définir des politiques visant à faire émerger l'innovation de rupture, d'améliorer le pilotage de la politique d'innovation et de faire toute proposition concernant les grandes orientations et priorités en termes de politiques d'innovation. Il a aussi pour rôle de décider de l'utilisation de l'enveloppe annuelle du FII (cf. infra).</p>	
		<p>Volet « ancrer la compétitivité sur l'innovation » du Grand Plan d'Investissement</p>		<p>Le Grand Plan d'Investissement (GPI), doté de 57 Md€, dont 10 Md€ du PIA 3, est engagé depuis le début de l'année 2018. Il a pour objectif de soutenir l'innovation et la recherche et de financer les grands enjeux de la transition énergétique, de la transformation des compétences, de l'innovation et des filières, la transformation de l'État. Le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) est en</p>

				charge du suivi transversal de l'intégralité du Grand Plan d'Investissement.
		Fonds pour l'Industrie et l'Innovation	<p>Fonds pour l'industrie et l'innovation</p> <p><u>Janvier 2018</u> : début de la mise en place du fonds pour l'innovation et l'industrie au sein de l'EPIC Bpifrance, doté initialement de 10 Md€ par cessions et apports en titres (actions d'EDF et de Thalès). À mesure des cessions de participations dans d'autres sociétés, l'EPIC Bpifrance se verra attribuer de nouvelles dotations en numéraire financées par le produit de ces cessions.</p> <p>L'enveloppe annuelle de 250 M€ sera utilisée selon plusieurs priorités, conformément aux orientations précisées lors de l'installation du Conseil de l'innovation : grands défis, plan deep tech, plan Nano 2022 notamment.</p> <p>L'allocation détaillée des moyens du fonds est décidée annuellement dans le cadre du Conseil de l'innovation.</p>	
		Création de l'agence de l'Innovation de défense	<p>L'Agence de l'innovation de défense, créée le 1^{er} septembre 2018 et dotée d'un budget d'1,2 Md€, fédère l'ensemble des actions d'innovation du ministère des armées, dans le but de préparer l'avenir par des programmes de long terme mais</p>	

			aussi de saisir les opportunités qui se présentent à plus court terme et de jouer un rôle de catalyseur d'innovation.	
		Stratégie Nationale pour l'Intelligence Artificielle		La Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (IA) , vise à faire de la France un des pays champions de l'IA en Europe et dans le monde. Cette stratégie sera financée par l'État à hauteur de 1,5 Md€ d'ici à 2022.
		Programmation pluriannuelle pour la recherche		<p>Annoncé le 1^{er} février 2019 par le Premier ministre, une loi de programmation pluriannuelle pour la recherche portera sur :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la recherche sur projet - financement compétitif et financement des laboratoires ; 2) l'attractivité des emplois et des carrières scientifiques ; 3) la recherche partenariale et innovation. Il répondra aux objectifs suivants : <ul style="list-style-type: none"> - prendre en compte le temps long de la recherche et redonner une prévisibilité aux laboratoires ; - donner un cadre cohérent et durable aux réformes engagées pour démultiplier les effets de l'investissement public en recherche ; - préparer un cadre cohérent avec le programme Horizon Europe qui entrera en vigueur en 2021 ; - identifier les programmes de recherche qui seront conduits pour répondre aux besoins de la nation. <p>Ce projet de loi devrait être présenté fin 2019 pour une adoption au cours de l'année 2020 et une entrée en vigueur début 2021.</p>

	<p>sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les interconnexions avec le reste de l'Union,</p>	<p>Volet « accélérer la transition écologique » du GPI. & Soutien aux ménages dans la transition écologique</p>	<p>Le chèque énergie a été revalorisé en 2019, d'un montant moyen de 50€. Le dispositif a par ailleurs été étendu à 2,2 millions de ménages supplémentaires, pour toucher 20 % des ménages les plus modestes.</p> <p>L'objectif de la prime à la conversion pour l'achat de véhicules a été doublé, de 500 000 à 1 million de ménages bénéficiaires sur le quinquennat. Le montant des primes a en outre été doublé pour les ménages les plus modestes et les « gros rouleurs ».</p>	<p>Le Grand plan d'investissement (GPI) alloue plus de 20 Md€ (sur 57 Md€ au total) aux investissements pour accélérer la transition écologique. Parmi eux, 9 Md€ sont consacrés à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements des ménages modestes, et des bâtiments publics. À travers ce plan, l'État soutient activement la rénovation énergétique du logement. En effet, il doit permettre d'atteindre un rythme annuel de 500 000 rénovations énergétiques de logements, dont 150 000 par des ménages aux revenus modestes. Le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), financé par le Grand plan d'investissement, les quotas carbone et le crédit d'impôt à la transition énergétique (CITE), qui sera transformé en prime pour les ménages modestes dès 2020, permettent de subventionner 30 à 80 % des travaux en fonction des revenus. L'eco-pTZ subventionne des prêts à taux zéro pour réduire la contrainte de liquidité des ménages. Enfin, les certificats d'économie d'énergie (CEE) imposent aux fournisseurs d'énergie de développer les économies d'énergies chez les consommateurs, ces actions étant bonifiées pour les ménages modestes.</p> <p>Le projet de loi d'orientation des mobilités réforme en profondeur le cadre des politiques de mobilité en réduisant la dépendance vis-à-vis de l'automobile individuelle. Il propose également d'accorder de nouvelles compétences aux collectivités territoriales pour organiser des services comme l'auto-partage, le covoiturage et les mobilités actives ainsi que de renforcer le rôle de chef de file des régions. Les plans de mobilité remplaceront les actuels plans de déplacement urbain avec pour objectif de</p>
--	--	---	--	---

				<p>rendre accessible cet outil jusqu'aux plus petites intercommunalités mais aussi de couvrir toutes les formes de mobilité. Afin de réduire l'empreinte environnementale des transports, le projet de loi vise à multiplier par cinq les ventes de voitures à très faibles émissions entre 2017 et 2022, dans la continuité de l'objectif du plan Climat de la fin des ventes de véhicules particuliers émettant des gaz à effet de serre en 2040. Enfin, le projet de loi prévoit la programmation des investissements dans les infrastructures de transports, en mettant la priorité sur les transports du quotidien : 13,4 Md€ seront investis pour la période 2018-2022, puis 14,3 Md€ pour la période 2023-2027.</p>
	<p>ainsi que sur l'infrastructure numérique, en tenant compte des disparités territoriales ;</p>	<p>Plan France Très haut débit</p>	<p>Le Gouvernement s'est déjà engagé sur le développement de la couverture mobile actuelle en 4G avec le « New Deal Mobile », acté début 2018.</p> <p>À la suite de la publication de la feuille de route 5G pour la France en juillet 2018, les travaux en vue de l'attribution des nouvelles fréquences 5G dans les bandes des 3,5 GHz et 26 GHz ont été initiés par l'Arcep, qui a notamment lancé en octobre 2018 une consultation publique invitant les acteurs économiques à exprimer leurs besoins.</p>	<p>La France prévoit à échéance 2020 la généralisation de la couverture en téléphonie mobile de qualité et l'accès au bon haut débit fixe (8mb/s), et à échéance 2022 l'accès au très haut débit fixe pour l'ensemble des foyers et entreprises.</p> <p>La France ambitionne de devenir un pays leader en matière de déploiement de la 5G.</p> <p>La procédure d'attribution des fréquences devrait débuter avant la fin de l'automne 2019, en vue de l'adoption des décisions d'attribution des fréquences par l'ARCEP début 2020.</p>
<p>CSR 4</p>	<p>Poursuivre la simplification du système d'imposition, notamment en limitant le recours aux dé-</p>	<p>LFI 2018 LFI 2019 LFSS 2018 PLF 2020</p>	<p>Mesures de simplification et de baisse des prélèvements sur le capital : <u>Mesures votées LFI 2018</u> (en vigueur depuis le 1er janvier 2018) (rappel) :</p>	<p>Mesures de simplification</p> <p>Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 le programme de réduction du nombre des taxes à faible rendement engagé en 2018 sera poursuivi afin de simplifier le système fiscal et de</p>

	<p>penses fiscales, en continuant de supprimer les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production ;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - baisse du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 25 % d'ici 2022 avec une première étape dès 2018 ; - création du prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital (dont 12,8 % à l'impôt sur le revenu et 17,2 % de prélèvements sociaux) ; - transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) ; - suppression de la taxe de 3 % sur les dividendes. <p><u>Mesures votées en LFI 2019 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - suppression d'une vingtaine de taxes à faible rendement (articles 26 et 83 de la LFI 2019) ; - suppression de dépenses fiscales inefficaces (article 30 de la LFI 2019) ; - réforme du régime fiscal de la propriété industrielle, conformément aux recommandations de l'OCDE et de l'UE (art. 37 et 38 de la LFI 2019) ; - aménagement des règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels afin d'améliorer la lisibilité des deux méthodes générale et comptable, et ainsi limiter les reclassements en locaux industriels (art. 156 de la LFI 2019) ; - réforme de l'impôt sur les sociétés (IS) dans une logique de convergence européenne : 	<p>réduire progressivement le niveau des prélèvements obligatoires.</p> <p>La suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale concernera, dès 2020, 80 % des français soumis à cette taxe, puis sera pleinement effective pour l'ensemble des contribuables à horizon 2023. Il s'agit d'un effort capital, de près de 20 Md€ en faveur du pouvoir d'achat, mais également d'une simplification fiscale importante.</p> <p>Dans le PLF 2020, le Gouvernement propose la révision de certaines niches fiscales et sociales, à savoir la réduction de la déduction forfaitaire spécifique, et le tarif réduit de TICPE pour le gazole non routier. Par ailleurs, les périmètres du crédit d'impôt recherche et de la réduction d'impôt associée au mécénat d'entreprise seront légèrement recentrés, avec un effet positif sur le solde public en 2021.</p>
--	--	--	--

		<p>i) l'article 32 de la LFI 2019 apporte plusieurs modifications au régime de l'intégration fiscale. Le régime de distribution des produits de participation est aménagé, qu'ils soient éligibles ou non au régime mère-fille. Sous certaines conditions, les avantages réservés aux groupes fiscalement intégrés peuvent être étendus à des sociétés non intégrées.</p> <p>ii) l'article 34 de la LFI 2019 procède à une réforme d'ensemble du régime de déductibilité des charges financières des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Il transpose notamment l'article 4 de la directive « anti tax avoidance » (« ATAD ») qui établit une règle de limitation de la déduction des intérêts, inspirée des recommandations du projet relatif à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) mené par l'OCDE.</p> <p>Pour mémoire : Transformation du CICE en allègement de cotisations patronales :</p> <p><u>Mesure inscrite dans la LFI et dans la LFSS pour 2018 :</u> Depuis le 1^{er} janvier 2019, transformation du CICE et CITS en un allègement de cotisations patronales de 6 points pour les rémunérations allant jusqu'à 2,5 SMIC. Ce dispositif est plus lisible pour les entreprises, qui bénéficient immédiatement, dès le versement du salaire, de la baisse du coût du travail.</p> <p>Renforcement du dispositif au 1^{er} octobre 2019 pour les rémunérations les plus faibles (augmentation d'environ 4 points du barème des allègements généraux au</p>	
--	--	---	--

			<p>niveau du SMIC dégressive jusqu'à 1,6 SMIC).</p> <p>Mise en place du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019</p> <p>Ce nouveau système, en plus d'aligner la France sur les standards internationaux, est plus simple pour les contribuables et leur procure davantage de lisibilité.</p>	
	<p>Réduire les restrictions réglementaires, notamment dans le secteur des services,</p>	<p>Poursuite de la simplification notamment par la règle de la double compensation</p>	<p>La circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact prévoit que toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes (la circulaire du 31 août 2017 précise que la règle de double compensation s'applique à compter du 1^{er} septembre 2017). Tout projet de décret adressé au SGG doit désormais être accompagné d'une fiche relative à la maîtrise du flux de la réglementation annexée à la fiche d'impact générale. La circulaire du Premier ministre du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures en vigueur prévoit que chaque projet de loi devra inclure, à l'avenir, un titre comportant des mesures de simplification législative.</p> <p>La circulaire du 26 juillet 2017 précitée prévoit que toute mesure allant au-delà</p>	<p>Alors que dans le passé une centaine de décrets autonomes étaient pris chaque année, seulement 18 normes réglementaires ont été adoptées entre septembre 2017 et septembre 2018, compensées par la suppression de 41 textes. De plus, le nombre de circulaires publiées a été réduit des deux tiers : il est passé de 30 000 à 10 000.</p>

		<p><i>Lutte contre la surtransposition des directives européennes</i></p> <p><i>France Expérimentation</i></p>	<p><i>des exigences minimales d'une directive est proscrite, sauf dérogation dûment justifiée. Une mission d'inspection a été chargée de réaliser l'inventaire de toutes les surtranspositions en vigueur qui ne seraient pas justifiées afin de réaliser un alignement sur le niveau de contrainte exigé par le droit de l'Union européenne. Cet inventaire a été remis au Premier ministre en avril 2018. Le cabinet du Premier ministre a demandé aux ministères de lui adresser durant l'été 2018 les mesures mettant fin aux surtranspositions constatées dans leurs domaines ainsi que les justifications du maintien de certaines surtranspositions.</i></p> <p><i>Le dispositif France Expérimentation vise à simplifier les démarches des entreprises portant des projets innovants en leur proposant de signaler les dispositions réglementaires ou législatives qui entravent leur développement. Ces signalements doivent ensuite permettre à l'État de mettre en place des dérogations à titre expérimental et de simplifier les normes. Il a été relancé en mai 2018 via un appel à projet permettant des expérimentations législatives. 127 projets ont été déposés et instruits à fin mars 2019.</i></p>	<p>Parmi les principales mesures de désurtransposition devraient figurer la suppression de certaines contraintes imposées aux annonceurs en matière de publicité et la suppression de surtranspositions dans le domaine du droit des sociétés ainsi qu'en matière financière. Des surtranspositions devraient être supprimées en matière d'environnement, notamment dans le secteur des déchets et le domaine de l'eau, ainsi que dans le domaine de l'agriculture et de la culture.</p>
--	--	--	---	---

		<p><i>Simplifier la création et la croissance des entreprises</i></p>	<p>La loi PACTE du 22 mai 2019, comporte plus de 70 mesures venant faciliter la croissance et le financement des entreprises tout en favorisant le partage des résultats avec les salariés, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - création d'un guichet unique électronique pour l'accomplissement des formalités liées à la création et à la vie des entreprises ; - habilitation à créer un registre général dématérialisé des entreprises ; - suppression de l'obligation de suivi d'un stage préalable à l'installation pour les artisans ; - modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie ; - réforme des seuils d'effectifs : regroupement des seuils d'effectifs sur les niveaux de 11, 50 et 250 salariés ; harmonisation des modes de calcul des effectifs et mise en place d'un délai de cinq ans pour répondre aux obligations (un seuil ne sera considéré comme franchi que s'il a été atteint pendant cinq années consécutives) ; - simplification de l'épargne-retraite ; - renforcement du lien entre recherche publique et monde de l'entreprise ; - suppression du forfait social sur la participation et l'intéressement pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les dispositifs d'intéressement seulement pour les entreprises entre 50 et 250 salariés ; 	
--	--	---	---	--

		<p>Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs domestique</p> <p>Ouverture à la concurrence dans les services</p>	<p>- réforme du droit des faillites avec l'introduction en droit français du mécanisme de « cross class cram down » ou application forcée interclasses ;</p> <p>La loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 précise le calendrier d'ouverture à la concurrence : elle sera effective en décembre 2020 pour les TGV, en open access (libre accès à l'infrastructure pour toute entreprise ferroviaire) ; pour les TER, dès décembre 2019 pour les régions qui le souhaitent et obligatoirement à partir de décembre 2023 via des appels d'offres pour tout contrat attribué ou renouvelé.</p> <p>La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a permis de renforcer la concurrence dans les secteurs concernés et d'en augmenter l'activité. En particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Professions réglementées du droit</u> : La loi du 6 août 2015 a facilité l'installation de notaires sur le territoire, avec une augmentation de 53 % du nombre de notaires libéraux d'ici 2020 par rapport au 1er janvier 2016. Le nombre d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires aura augmenté respectivement de 6,5 et 10,7 % d'ici fin 2019. Par ailleurs, les tarifs réglementés des professions du droit ont été révisés à la baisse. 	<p>Le 5 mars 2019, le Premier ministre a annoncé une série de nouvelles mesures visant à accroître la concurrence dans les services. Sept domaines sont concernés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Pièces détachées automobiles</u> : Le marché des pièces détachées visibles (phares, vitres, rétroviseurs et carrosserie), sera progressivement libéralisé en supprimant le monopole conféré par la protection au titre des dessins et modèles aux constructeurs (PJLOM). - <u>Auto-écoles</u> : Un comparateur en ligne permettra de faire la transparence sur les offres des établissements de la conduite : il informera notamment du taux de réussite, du coût de la formation et des prestations proposées. Parallèlement, un
--	--	--	---	--

		<ul style="list-style-type: none"> - <u>Ouverture des commerces</u> : La loi du 6 août 2015 susmentionnée a libéralisé l'ouverture des commerces de détail le dimanche, notamment dans les zones touristiques et zones touristiques internationales. Dans les zones touristiques internationales à Paris, le taux d'ouverture dominicale est passé de 17,6 % en septembre 2015 à 32,3 % en février 2018 (+83,5 %). - <u>Transport routier de voyageurs</u> : La loi du 6 août 2015 susmentionnée a ouvert à la concurrence le transport intérieur par autocar. À fin 2018, le secteur qui emploie désormais 2500 personnes équivalent temps plein a généré un chiffre d'affaires de 130 M€ (+24 % par rapport à 2017). En 2018, 8,9 millions de passagers ont emprunté ce mode de transport (+26 % par rapport à 2017). <p>Rappel : L'ordonnance n° 2018-361 du 16 mai 2018 relative à la distribution d'assurance et ses décrets d'application ayant transposé la directive 2016/97 du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances favorisent une meilleure concurrence des pratiques commerciales.</p>	<p>contrat-type sera rendu obligatoire : visant une meilleure information du consommateur et une plus grande sécurité juridique des professionnels ; il permettra d'alimenter le site de comparaison annoncé (mesure dans le PJLOM). La suppression des règles discriminant les auto-écoles selon leurs modèles économiques (en ligne/physiques) est poursuivie.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Syndics</u> : La mise en concurrence à l'échéance du contrat sera effective grâce à une meilleure portabilité des contrats et une meilleure information des copropriétaires ; l'imposition de contrats-types obligatoires permettra de rendre les prestations comparables. - La loi du 14 juillet 2019 relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé rend possible la résiliation à tout moment d'un contrat d'assurance santé après sa première année et favorise une meilleure comparaison des contrats. Le nouveau droit de résiliation doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} décembre 2020 à une date fixée par décret en Conseil d'État. - <u>Laboratoires d'analyse médicale</u> : Les contraintes limitant la sous-traitance et interdisant les ristournes seront desserrées et les règles prudentielles capitalistiques seront réexaminées. - <u>Vente en ligne de médicaments</u> : Une concertation est en cours avec les professions de santé, afin de faciliter la vente en ligne (notamment en autorisant le stockage des médicaments sur un autre lieu que l'officine, permettant aux pharmaciens de se regrouper pour ouvrir un portail commun, en assouplissant les règles sur le chiffre
--	--	---	---

				<p>d'affaire conduisant au recrutement de pharmaciens adjoints et en passant d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration d'activité de vente en ligne).</p> <p>- Banques : La 2^{nde} directive sur les services de paiement transposée ouvre la possibilité pour des Fintechs agréées par l'ACPR d'accéder aux données des comptes de paiement des clients qui le souhaitent pour leur offrir des nouveaux services d'agrégation d'information ou d'initiation de paiement. Dans ce cadre, l'ensemble des acteurs concernés (autorités, banques, Fintechs, commerçants) contribuent aux travaux de Place sous l'égide la Banque de France et l'ACPR pour mettre au point une solution technique (API) sécurisée et communautaire.</p>
	<p>et mettre pleinement en œuvre les mesures visant à stimuler la croissance des entreprises.</p>	<p>Loi PACTE</p>		<p>La loi PACTE a été promulguée le 22 mai 2019. Certaines mesures les plus importantes sont entrées en vigueur dès cette date (seuils d'effectifs, épargne retraite complémentaire, seuils de recours aux commissaires aux comptes par exemple). L'ensemble des autres mesures entreront en vigueur de manière progressive entre juin et décembre 2019. Par rapport au calendrier initial, un délai supplémentaire d'environ 6 mois a été nécessaire afin de permettre aux débats parlementaires de se développer, avec au final une loi d'un peu plus de 220 articles.</p>

**Annexe
méthodologique**

1. La comptabilité nationale

Le champ des administrations publiques

Le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, définit le champ sur lequel sont calculés les chiffres de déficit utilisés dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance : ce sont « *les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés*¹²³. »

C'est le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) qui définit les **administrations publiques**. Celles-ci comprennent :

- les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif (producteurs non marchands) contrôlées et majoritairement financées par des administrations publiques.

Par exemple, l'Agence de Financement des Infrastructures de transport de France (AFITF), principalement financée par des ressources qui lui sont affectées par l'État, fait donc partie du champ des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques produisant des biens et services marchands, telles que La Poste et EDF, en sont exclues.

Le périmètre du secteur des administrations publiques n'est pas toujours aisé à définir. Par exemple, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) créé en 2006 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement, est géré par l'Agence Française de Développement, qui n'est pas une administration

publique. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

Concrètement, on distingue habituellement quatre secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) dont les dépenses sont susceptibles d'être des dépenses publiques :

- **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor ; il intègre également en comptabilité nationale divers fonds (*cf. infra*) ;
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de l'enseignement supérieur par exemple (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), universités, grandes écoles par exemple). L'État peut leur confier la gestion d'une politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et la recherche (comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, CEA, et l'Agence nationale de la recherche ou ANR), le transport (Agence de financement des infrastructures de transport de France, AFITF, notamment), la santé (les Agences régionales de santé) ou du développement (FSD par exemple). Les ODAC comprennent également des établissements publics gérant des actifs financiers (BPI France Participations par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;

(1) Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL, de même que Mayotte qui est devenu

en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

- **les administrations publiques locales (APUL)** incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale, mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires, etc. ; à noter, depuis le compte provisoire de mai 2016, la Société du Grand Paris (SGP) appartient au champ des ODAL et plus à celui des ODAC.
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux¹²⁴ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage. Enfin, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appartiennent également aux ASSO.

La ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours facile à définir. Par exemple, dans le cadre des dépenses d'investissements d'avenir, les fonds créés et confiés en gestion à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne sont pas considérés comme des ODAC mais comme transparents en comptabilité nationale, qui les rattache directement à l'État. Les dépenses de ces fonds sont donc des dépenses de l'État. Cette ligne de partage évolue. Ainsi, depuis les comptes annuels de mai 2014, trois fonds anciennement classés ODAC ont été intégrés à l'État (Fonds national des solidarités actives ou FNSA, Fonds national d'aide au logement ou FNAL, Fonds national de gestion des risques en agriculture ou FNGRA).

En 2018, l'Insee a décidé d'intégrer l'audiovisuel public ainsi que SNCF Réseau dans le champ des administrations publiques (et plus précisément au sein des ODAC), alors qu'il les considérait auparavant comme des sociétés non financières.

L'enregistrement en droits constatés

Cette notion implique que la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur ») et que la recette publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au titre de laquelle elle est due. En comptabilité budgétaire, la dépense (respectivement la recette) est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement (respectivement un encaissement). La comptabilité nationale est donc sur ce point plus proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations.

Il est à noter que l'État tient par ailleurs une comptabilité d'engagement. Cette dernière fait partie de la comptabilité budgétaire, qui comprend également la comptabilité des paiements. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État.

La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas exactement aux sommes versées aux créanciers des administrations publiques lors des détachements de coupons¹²⁵.

(4) À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

(5) Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier,

calculés au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier coupon et la fin de l'année civile. Symétriquement, elle est minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N.

2. Analyse de la dépense publique

Généralités

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables :

- la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'a pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales (elle est bien enregistrée comme telle en comptabilité nationale).

La mesure de la dépense est donc fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années 1990 les concepts employés au sein du Système des Comptes Nationaux (SCN 93). Il a été actualisé en 2008 (SCN 2008).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. S'appuyant sur le SCN93, le Système Européen de Comptes (SEC 2010) constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La dépense publique est entendue dans cette annexe comme une dépense engagée par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très sensiblement de la notion de dépense budgétaire puisqu'elle obéit à des normes comptables distinctes de la comptabilité de caisse (cf. section précédente).

Le concept de dépense publique en comptabilité nationale

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif financier, soit par une augmentation du passif financier).

On peut noter qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports, etc.) diminue l'actif financier de l'administration au sens de la comptabilité nationale. Ainsi la construction d'une route (actif physique) sera considérée comme une dépense (générant un besoin de financement équivalent) alors qu'une prise de participation dans une société d'autoroute sera considérée comme une opération financière (neutre sur le besoin de financement).

Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d'acquisition de titres financiers ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale. En effet, elles n'impliquent aucune diminution de l'actif financier net des administrations, mais

seulement une réallocation d'actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;

- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de la participation de l'État détenue dans l'entreprise, et donc *in fine* du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense ;
- les prêts à des organismes privés ou à des États étrangers sont considérés comme des opérations financières et n'ont d'impact à ce titre ni sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

À l'inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l'abandon d'une créance (par exemple à la suite d'une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net.

L'emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n'ont jamais eu de contreparties en caisse. L'absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l'existence d'une dépense dès lors qu'une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d'une administration. Ceci s'applique entre autres lorsqu'une prestation versée pour le compte de l'État ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État d'un montant strictement identique, faute par exemple de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'État).

Les cotisations sociales imputées

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc comme un régime direct d'employeur. Cette situation n'est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir le fait que le niveau de dépense ne dépend pas des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariales), comme si l'employeur se la versait à lui-même. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent comme des dépenses (et des recettes) en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 43,7 Md€ en 2018 selon l'Insee.

Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux considèrent la majorité des prélèvements sur recettes (PSR) comme des dépenses. Par exemple la « quatrième ressource » versée à l'Union européenne (UE) entre dans cette catégorie. Avec le passage au SEC 2010, le mode de comptabilisation des prélèvements sur recette au profit de l'Union européenne a été substantiellement revu : les ressources propres de l'UE basées sur la TVA et le RNB sont désormais comptabilisées à part au sein d'un nouveau code de dépense de comptabilité nationale (D76). Le montant des prélèvements obligatoires au profit de l'UE s'en trouve modifié : ceux-ci sont diminués de plus de 2 Md€ au profit de la TVA perçue par l'État et transférée à l'Union européenne au sein du nouveau code D76.

Ainsi, les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s'écarter d'une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Par exemple, elles expliquent la différence qui existe entre le solde budgétaire de l'État et sa capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. La liste de ces retraitements est appelée « clé de passage ».

Les crédits d'impôt

En comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôts restituables¹²⁶ sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale, et non seulement le montant budgétaire imputé ou restitué. Pour la plupart des crédits d'impôts, le montant de la créance est globalement équivalent au montant budgétaire, soit parce que la restitution est immédiate, soit parce que les dispositifs sont en régime « de croisière ». Deux crédits d'impôts ont néanmoins des créances qui diffèrent du montant budgétaire : le crédit impôt recherche (CIR) et le crédit impôt compétitivité emploi (CICE). L'enregistrement a lieu l'année de la reconnaissance de la créance par l'administration fiscale, même si l'entreprise utilise sa créance pour payer son impôt sur les sociétés sur plusieurs années. Ainsi, le CICE reversé au titre de la masse salariale 2018 est enregistré dans les comptes nationaux en 2019, année de sa déclaration par les entreprises.

Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

Pour des raisons de lisibilité, notamment dans la phase de montée en charge et de bascule du CICE en baisse de cotisations, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts qui est mise en avant dans le rapport économique social et financier.

La comptabilisation de la R&D

Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont désormais comptabilisées en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire (cette modification a été apportée par le SEC 2010).

Lorsque la R&D est produite par une administration publique, un schéma comptable spécifique est

adopté pour traduire le fait que la R&D donne lieu à constitution d'un capital physique. Une dépense de formation brute de capital fixe est comptabilisée en double compte des dépenses réellement engagées, dont l'effet sur le solde est neutralisé par l'enregistrement en recettes d'une production pour emploi final propre.

Typologie de la dépense publique

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de leur nature. Les principaux postes de dépense comprennent :

- la rémunération des agents publics qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales, effectives et imputées ;
- les consommations intermédiaires ou autres dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les produits incorporés ou détruits à l'occasion de la production des services des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, etc.) ;
- la formation brute de capital fixe (FBCF), qui se compose des acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; en comptabilité nationale, elle recouvre en grande partie la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, etc.) ;
- les charges d'intérêts ;
- les transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;
- les subventions et transferts courants ;
- les transferts aux ménages (prestations sociales par exemple) ;
- les crédits d'impôt.

(6) Selon l'Insee, « le Système européen de comptes 2010 distingue deux sortes de crédits d'impôts : les crédits restituables et non-restituables. Un crédit d'impôt est dit « restituable » si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Par exemple, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt restituable car même

des ménages peu ou pas imposables peuvent en bénéficier sous la forme d'un versement de l'État. A contrario, la réduction d'impôt obtenue pour les dons aux œuvres est « non-restituable », puisqu'elle ne peut pas excéder l'impôt dû et ne donne donc lieu à aucun remboursement. »

Les normes comptables applicables à la dépense de l'État

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'État, trois comptabilités coexistent, qui appliquent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité budgétaire

Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements.

La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'État (passation de marchés, par exemple), lesquels, une fois le service fait, donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration.

La comptabilité des paiements retrace les décaissements. Elle est régie par un principe de caisse qui enregistre les dépenses autorisées en lois de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF). Les dépenses et les recettes ainsi exécutées permettent de dégager, en fin de période, le solde d'exécution des lois de finances, autrement appelé déficit budgétaire lorsqu'il est négatif.

Destinée à assurer le respect du vote du Parlement relatif aux plafonds de dépenses, cette comptabilité est utilisée par les gestionnaires pour le suivi de la consommation de leurs crédits et de l'exécution de leurs dépenses. Elle sert également au contrôle du besoin de trésorerie de l'État.

La comptabilité générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la LOLF). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des

charges) qui apporte, sur l'activité de l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non, en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique est le fait générateur pour la comptabilité budgétaire des engagements alors qu'il n'aura une incidence en comptabilité générale que lorsque la prestation liée sera réalisée, même si elle n'a pas encore été payée. La comptabilité budgétaire des paiements, pour sa part, n'enregistrera l'opération qu'au moment du règlement effectif du créancier.

Pour illustration, les opérations d'investissement sont traitées en comptabilité générale différemment des comptabilités budgétaire et nationale. Une opération d'investissement de l'État, qu'elle soit immobilière ou financière par exemple, ne se traduit pas par un appauvrissement de sa situation patrimoniale. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de son patrimoine :

- i. si l'opération est réalisée au comptant, la valeur de l'actif reste inchangée mais celui-ci devient plus stable (trésorerie convertie en immobilisation) ;
- ii. si l'opération est réalisée à crédit, l'actif augmente autant que le passif (comptabilisation pour un montant identique d'une immobilisation et d'une dette).

Au final, la situation nette de l'État (différence entre ses actifs et ses passifs) est inchangée.

Il existe une autre différence majeure entre les comptabilités générale et budgétaire : conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre des charges calculées (amortissements, dépréciations et provisions pour risques et charges) et rattache les charges et produits à l'exercice en vertu du principe de constatation des droits et obligations, que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. L'enregistrement de provisions pour risques et charges ne se retrouve ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

La comptabilité nationale

La dépense de l'État en comptabilité nationale (cf. partie 3 « Analyse par sous-secteur ») est celle qui permet de calculer la capacité ou le besoin de financement de l'État dans le cadre des engagements européens de la France (cf. partie III.3.).

Consolidation de la dépense publique

Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques et la neutralisation des effets de périmètre.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, le premier retraitement nécessaire est la consolidation. Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

- les subventions pour charges de service public (SCSP) versées par l'État à certains ODAC afin de couvrir les dépenses courantes d'opérateurs de l'État : le CNRS perçoit par exemple 2,6 Md€ de subvention de l'État en 2018, qui serait comptabilisée deux fois si on additionnait la dépense de transfert de l'État et la dépense finale du CNRS au sein de la dépense totale des administrations publiques ;
- la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État en 2020 constitue en comptabilité nationale une dépense de l'État et une recette des ODAC de 25 Md€. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas d'effet sur le solde public, ni sur le niveau des dépenses et des recettes publiques.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2018, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté environ 100 Md€, soit environ 20 % de

la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL (à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple) et les ODAC. L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (ASSO, APUL et ODAC) est nettement moins importante.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Pour étudier la dépense de l'ensemble des administrations publiques, l'on s'intéresse donc à la notion de dépense finale, qui est rattachée à l'entité qui mandate *in fine* la dépense.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteur. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est ainsi calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2018 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2017.

Les retraitements concernent ainsi les rattachements au secteur des administrations publiques, comme ce fut le cas de SNCF Réseau à partir de 2016, ou encore, s'agissant de la dépense d'un sous-secteur donné, les transferts de compétence entre sous-secteurs (par exemple, la prise en charge des allocations de logement familiales (ALF) par l'État en 2016 ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre, comme ce fut le cas en 2014 avec le rattachement à l'État de trois fonds (FNGRA, FNAL, FNSA) anciennement classés au sein des ODAC) ou encore le reclassement de la SGP dans les APUL en 2016 alors que c'était auparavant un ODAC.

3. Analyse des prélèvements obligatoires

La notion de prélèvements obligatoires

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la **nature** des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les **destinataires** des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques », au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;
- le **caractère** « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler n'est pas définie dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), les impôts et cotisations sociales le sont selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique d'État.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versées à des organismes autres que les administrations

publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, etc.).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles de nourrir des écarts entre ces agrégats.

- En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. La partie 3.b. décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.
- D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des modifications des taux des cotisations sociales (Unédic, régimes de retraite, etc.) qui sont décidées par les partenaires sociaux. De même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'administration centrale

(ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

- Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois financières ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 de l'Évaluation des Voies et Moyens, rapport annexé au projet de loi de finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les évaluations souhaitent

respecter le principe selon lequel les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste (cf. partie 1.2). Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé notamment pour la TVA, mais aussi pour la TICPE.

Les autres opérations des comptes (AOC) : parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées, au sens de la comptabilité nationale, comme des prélèvements obligatoires (timbre unique, permis de chasser, etc.).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements au profit des collectivités locales.

4. Analyse structurelle du solde public

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 en particulier l'approche directe du PIB potentiel, statistique à partir des données observées (sans modèle), l'approche par filtre et l'approche plus économique avec une **fonction de production** qui décompose explicitement le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche, dite structurelle, qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation

du chômage) 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** (reflétant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, c.-à-d. 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 ponctuelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente 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 est de l'ordre de 1.

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 ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, sur laquelle les décisions politiques peuvent influencer) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (*cf. infra*).

Encadré 8 : Le calcul du solde structurel

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel et en l'absence de mesures ponctuelles et temporaires. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

Pour estimer le solde structurel, on raisonne à partir d'élasticité historiques moyennes, dites élasticité conventionnelles, des postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticité reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Pour les recettes, on suppose que la totalité des prélèvements obligatoires comporte une partie cyclique alors que le reste des recettes est supposé entièrement structurel. On estime la partie cyclique des prélèvements obligatoires à partir d'élasticité conventionnelles différentes pour 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 entre ces impôts. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

Tableau 1: Élasticité^a à l'écart de production

	Retenues depuis 2014
Impôt sur le revenu	1,86
CSG	1,86
Impôt sur les sociétés	2,76
Cotisations sociales	0,63
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00
Dépenses chômage	- 3,23

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 :

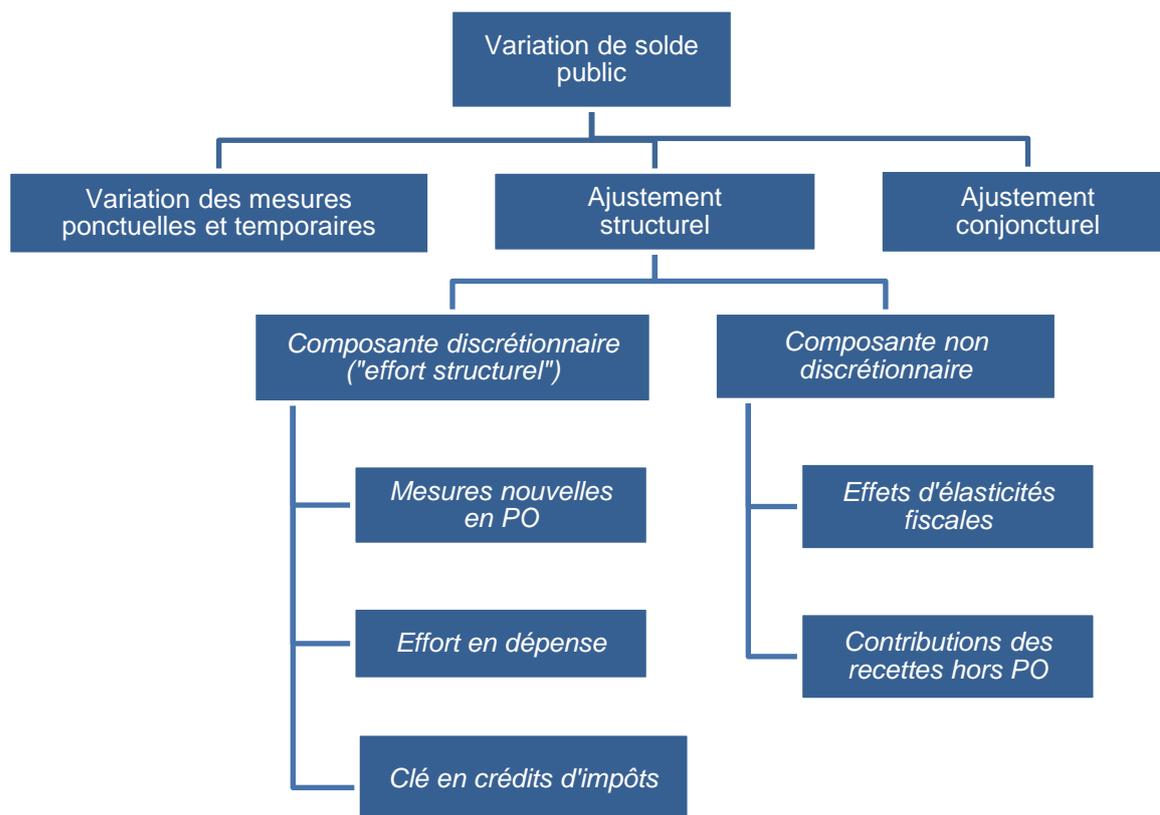
$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

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 structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle v des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^v$$

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.

(a) Plus précisément semi-élasticité à l'écart de production.



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 intégrée dans le solde structurel.

Pour pallier cette seconde limite, **l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.**

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), un effort en dépense et une clé de crédits d'impôts.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics affectant les prélèvements obligatoires. Ce terme est net de l'effet budgétaire des crédits d'impôt.
- **L'effort en dépense** (hors crédits d'impôt en dépense) se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflétées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.
- **La clé de crédits d'impôts** représente la différence entre les crédits d'impôts en recettes et les crédits d'impôts en dépense.

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 dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticité 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.

La décomposition de l'ajustement structurel a été modifiée en 2017, comme exposé dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. La composante « clé de crédits d'impôts » est en effet intégrée au sein de l'effort structurel, comme détaillé ci-dessus, et n'est plus au même niveau que celui-ci comme auparavant (c'est-à-dire non affecté a priori à l'effort ou à la composante non discrétionnaire). Ce choix a été effectué car la bascule du CICE aurait perturbé les séries de mesures nouvelles en recettes et de clé de crédits d'impôt et donc l'effort structurel selon l'ancienne présentation.

**Tableaux prévisionnels
détaillés**

**Tableau 1 : Ressources et emplois de biens et services -
Produit intérieur brut et composantes**

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2018*	2019	2020	
	2353,1	2416,9	2479,4	
	Valeur	Volume		
	Niveau (Md€)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Produit Intérieur Brut	2 353,1	1,7	1,4	1,3
Importations	755,6	1,2	2,2	2,5
TOTAL DES RESSOURCES	3 108,7	1,6	1,6	1,6
EMPLOIS				
Consommation finale privée	1 268,5	0,9	1,2	1,4
Consommation finale des administrations publiques	550,9	0,8	0,8	0,8
Formation brute de capital fixe	537,9	2,8	2,9	2,0
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	303,5	3,8	3,3	2,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	126,4	2,0	0,8	0,8
- dont FBCF des administrations publiques	79,9	2,4	5,3	1,4
Exportations	737,4	3,5	2,3	2,5
Variations de stocks et objets de valeur	14,0			
TOTAL DES EMPLOIS	3 108,7	1,6	1,6	1,6
Contributions à la croissance du PIB				
Demande intérieure finale hors stocks		1,3	1,5	1,4
Variations de stocks et objets de valeur		-0,3	-0,2	-0,0
Commerce extérieur		0,7	0,0	0,0

(*) Pour 2018, les chiffres indiqués sont bruts, non corrigés des jours ouvrables.

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2018	2019	2020
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	0,8	1,3	1,2
Importations	2,0	0,6	1,1
TOTAL DES RESSOURCES	1,1	1,2	1,2
EMPLOIS			
Consommation finale privée	1,4	1,2	1,2
Consommation finale des administrations publiques	0,5	0,7	0,7
Formation brute de capital fixe	1,4	1,7	1,7
Exportations	0,8	1,0	1,2
TOTAL DES EMPLOIS	1,1	1,2	1,2
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	1,8	1,2	1,2
Indice des prix hors tabac	1,6	1,0	1,0
Indice des prix harmonisé	2,1	1,3	1,3

Tableau 3 : Capacité de financement				
	2017	2018	2019	2020
	en % PIB	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,3
<i>dont :</i>				
- Balance des biens et services	- 1,1	- 0,8	- 0,6	- 0,6
- Balance des revenus et transferts	0,5	0,2	0,1	0,1
- Compte de capital	0,0	0,1	0,1	0,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	2,2	2,0	2,7	1,8
<i>dont :</i>				
- Ménages	2,3	2,4	2,8	2,6
- Sociétés non financières	0,1	- 0,4	0,2	- 0,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France				
	2017	2018	2019	2020
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 72,0	- 73,7	- 70,8	- 71,1
<i>dont :</i>				
- produits agro-alimentaires	- 0,6	0,8	1,4	1,6
- énergie	- 39,2	- 45,6	- 47,0	- 47,6
- industrie manufacturière	- 35,9	- 32,9	- 29,3	- 29,5
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 58,0	- 59,1	- 56,0	- 56,3
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,5	- 2,5	- 2,3	- 2,3
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 36,5	- 32,0	- 27,9	- 27,9

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées				
	2017	2018	2019	2020
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 181,5	3,0	3,5	3,4
Rémunération des salariés	778,4	3,8	0,9	2,8
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	65,9	66,4	64,8	64,4
Impôts sur la production	61,5	3,9	12,2	4,7
Subventions d'exploitation	- 32,9	5,9	5,9	- 38,1
Excédent brut d'exploitation (EBE)	374,4	1,3	7,6	0,6
Ratio : Taux de marge des SNF (EBE / VA) - niveau en %	31,7	31,2	32,4	31,6
Revenus de la propriété versés	236,8	3,4	- 3,3	4,7
Revenus de la propriété reçus	206,3	0,2	- 3,3	4,8
Impôts sur le revenu et le patrimoine	47,6	- 5,6	8,8	7,1
ÉPARGNE BRUTE	273,5	0,3	9,2	- 1,0
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	23,1	22,6	23,8	22,8
Formation brute de capital fixe (FBCF)	279,5	5,1	4,9	4,5
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	97,9	93,4	97,3	92,1
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	23,7	24,1	24,5	24,7
Variation des stocks (1)	18,7	13,3	9,3	8,3
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	0,2	- 0,8	0,3	- 1,1

(1) Variations de stocks – niveau en milliards.

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2017	2018	2019	2020
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	892,9	2,9	2,9	2,4
- Cotisations sociales salariées	129,0	-8,3	-1,2	2,6
Salaires nets	763,9	4,7	3,5	2,3
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	121,6	-0,3	1,1	0,8
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	184,3	2,5	2,6	2,4
Prestations sociales en espèces	493,7	2,3	2,7	1,8
Revenus de la propriété reçus	92,4	6,4	-3,7	2,2
Autres ressources	69,7	0,6	2,7	2,5
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariées	30,0	-5,0	2,3	1,2
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	226,6	9,6	0,1	-0,5
Revenus de la propriété versés	16,7	-2,3	-20,0	7,9
Autres emplois	69,1	0,3	2,7	2,6
Revenu disponible brut (RDB)	1 383,4	2,7	3,3	2,5

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2017	2018	2019	2020
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 383,4	2,7	3,3	2,5
Pouvoir d'achat du RDB		1,2	2,0	1,2
Dépenses de consommation	1 191,5	2,4	2,5	2,7
ÉPARGNE BRUTE	191,9	5,0	8,0	1,0
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	13,9	14,2	14,8	14,6
Formation brute de capital fixe	131,3	3,8	3,4	2,7
Autres emplois nets	8,0	2,3	22,2	-5,1
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	52,6	57,0	66,6	65,6
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (Capacité de financement / RDB) - en niveau	3,8	4,0	4,5	4,4

Tableau 8 : Environnement international - Hypothèses de base

	2018	2019	2020
Taux d'intérêt de court terme (moyenne annuelle)	-0,3	-0,3	-0,3
Taux d'intérêt de long terme (moyenne annuelle)	0,8	0,2	0,5
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,18	1,12	1,12
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	2,7	-0,9	0,1
Croissance mondiale (hors UE)	3,9	3,5	3,7
Demande mondiale adressée à la France, en taux de croissance	3,8	2,0	2,6
Importations mondiales (hors UE), en taux de croissance	5,2	1,2	2,9
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	71	63	59

Tableau 9 : Environnement international - Détail des prévisions de croissance du PIB

	2017	2018	2019	2020
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France**	2 593	1,7	1,4	1,3
Royaume-Uni	2 641	1,4	1,2	1,3
UE à 28	17 353	2,1	1,5	1,5
Zone Euro**	12 634	1,9	1,2	1,2
Zone Euro hors France**	10 042	1,9	1,2	1,1
États-Unis	19 519	2,9	2,4	1,5
Japon	4 860	0,8	1,2	0,6

(*) Les comptes des États-Unis et du Japon sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008/Système européen de comptes 2010 (SEC 2010).

(**) Taux de croissance corrigés des jours ouvrables.

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2017	2018	2019	2020
France (indice des prix à la consommation)	1,0	1,8	1,2	1,2
Royaume-Uni	2,7	2,5	1,9	2,0
Zone Euro	1,5	1,8	1,3	1,4
États-Unis	2,1	2,4	2,1	2,5
Japon	0,5	1,0	0,6	1,3

Tableau 11 : Marché du travail

	2018	2018	2019	2020
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ - Moyenne annuelle	28 114	0,9	0,9	0,6
Emplois personnes physiques - France entière, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	28 019	245	248	179
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	16 804	1,5	1,4	0,9
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	16 896	167	238	112
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 231,9	2,8	0,8	2,3
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,7	1,8	1,8
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		0,8	0,5	0,7

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel, Insee).

(3) Productivité par tête (PIB réel / Emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2018	2019	2020
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective*	1,7	1,4	1,3
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25
Contributions :			
- travail	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
- productivité globale des facteurs	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 0,1	0,0	0,1

(*) Taux de croissance corrigés des jours ouvrables

Tableau 13. Cibles budgétaires par sous-secteur				
	Code SEC	2018	2019	2020
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-2,5	-3,1	-2,2
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-3,1	-3,6	-3,1
3. Administrations d'États fédérés	S.1312	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,1	0,1	0,2
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	0,5	0,5	0,7
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,7	1,5	1,4
7. Solde primaire (1 + 6)		-0,8	-1,6	-0,8
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")*		-0,2	-0,9	-0,1
9. Croissance du PIB en volume (en %)		1,7	1,4	1,3
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,25	1,25	1,25
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		-0,1	0,0	0,1
12. Composante conjoncturelle du solde public		0,0	0,0	0,1
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-2,5	-3,1	-2,2
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-0,8	-1,6	-0,9
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-2,3	-2,2	-2,2

Tableau 14 : Evolution de la dette publique				
	Code SEC	2018	2019	2020
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		98,4	98,8	98,7
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,0	0,4	-0,1
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire		-0,8	-1,6	-0,8
4. Charges d'intérêt	D.41	1,7	1,5	1,4
5. Flux de créances		-0,1	0,0	0,2
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		1,8	1,6	1,4
Dette hors soutien financier à la zone Euro		95,6	96,1	96,1

Tableau 15 : Engagements contingents				
	Code SEC	2018	2019	2020
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'Etat		8,9		

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur			
Administration publiques centrales			
	2018	2019	2020
Solde public	-3,1	-3,6	-3,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,8	-2,7	-3,0
Ajustement structurel	0,1	0,1	-0,3
<i>dont effort structurel</i>	-0,1	1,4	0,0
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,0	-1,4	-0,2
Administrations publiques locales			
	2018	2019	2020
Solde public	0,1	0,1	0,2
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,1	0,1	0,2
Ajustement structurel	0,0	0,0	0,1
<i>dont effort structurel</i>	-0,1	-0,2	0,0
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	0,2	0,2	0,1
Administrations de sécurité sociale			
	2018	2019	2020
Solde public	0,5	0,5	0,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,5	0,5	0,7
Ajustement structurel	0,1	0,0	0,2
<i>dont effort structurel</i>	0,3	-1,1	0,1
<i>dont opérations neutres sur le solde public*</i>	-0,2	1,2	0,1

*Mesures de périmètre et transferts entre sous-secteurs

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel			
	2018	2019	2020
Solde public (en % du PIB)	-2,5	-3,1	-2,2
Solde conjoncturel	0,0	0,0	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,2	-0,9	-0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,3	-2,2	-2,2
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,0
dont effort structurel	0,1	0,1	0,1
<i>dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors one-offs</i>	-0,2	-0,1	-0,5
<i>dont effort en dépense</i>	0,3	0,1	0,3
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	0,0	0,1	0,3
dont composante non discrétionnaire	0,0	0,0	-0,1
<i>dont recettes hors PO</i>	-0,1	0,0	-0,1
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	0,1	0,0	0,0

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2018	2019	2020
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		53,5	52,5	52,4
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,5	16,8	16,8
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,3	13,2	13,2
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,0	16,8	16,7
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,6	0,7	0,7
1.6. Autres		4,4	4,5	4,4
p.m. Prélèvements obligatoires		44,8	43,8	44,2
2. Dépenses totales à politique inchangée		56,0	55,6	54,7
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,5	12,3	12,2
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	4,9	5,0
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,5	25,5	25,3
dont prestations chômage		1,4	1,4	1,3
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,7	1,5	1,4
2.5. Subventions	D.3	2,7	2,7	2,1
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,5	3,6
2.7. Transferts en capital	D.9	1,2	1,0	1,0
2.8 Autres		4,1	4,1	4,0

Tableau 19 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2018	2019	2020
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (y.c. crédits d'impôts)		53,5	52,5	52,2
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,5	16,8	16,8
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	13,3	13,2	13,0
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,0	16,8	16,7
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,6	0,7	0,7
1.6. Autres		4,4	4,5	4,4
p.m. Prélèvements obligatoires (hors UE)*		44,8	43,8	44,1
2. Dépenses totales		56,0	55,6	54,4
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,5	12,3	12,2
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	4,9	4,9
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,5	25,5	25,3
dont prestations chômage		1,4	1,4	1,3
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,7	1,5	1,4
2.5. Subventions	D.3	2,7	2,7	2,0
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,5	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,2	1,0	1,0
2.8 Autres		4,1	4,1	4,0

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

*Prélèvement obligatoires net et non bruts

Tableau 20 : Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2018	2018	2019	2020
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2,4	0,1	0,1	0,1
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	0,1	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (hors one-offs)	-4,6	-0,2	-0,1	-0,6
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi				

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2018-2020

	2018	2019	2020
État	-14,8	-29,3	2,4
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2020</i>			-1,9
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu			-5,0
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non-routier			0,2
Réduction d'une niche de remboursement et dégrèvement de TICPE transporteurs routiers			0,1
Lissage de la chronique de baisse du taux d'IS de 33 ⅓ % à 25 %			2,2
Contribution d'Action Logement au FNAL (500 M€)			0,5
Autres mesures			0,1
<i>Loi du 24 juillet 2019</i>		2,0	-1,5
Report de la baisse du taux d'IS de 33 ⅓ % à 31 % pour les entreprises de plus de 250 M de CA		1,7	-1,6
Création de la taxe sur certains services numériques		0,4	0,1
<i>MUES</i>		-1,0	-0,9
Défiscalisation des heures supplémentaires		-1,1	-1,0
Retour IR de la mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6 %)		0,1	0,1
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2019</i>		2,0	-1,7
Mesures d'intégration fiscale (dont taxation à taux zéro des plus-values brutes à long terme provenant de cessions de titres de participation)		0,3	0,2
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)			-1,1
Rebudgétisation du CI IS apprentissage			0,2
Renforcement du 5ème acompte d'IS		1,5	-1,5
Retour IR de l'exonération de charges salariales sur les heures supplémentaires		0,1	0,2
Autres mesures		0,1	0,4
<i>Sous-total mesures LFR 2017</i>	-4,8	-0,1	
Mise en place d'une surtaxe d'IS pour compenser le contentieux 3 % dividendes	-4,8	-0,1	
Autres mesures	-0,0		
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2018</i>	-2,4	1,3	13,8
Retour IR et IS de la bascule CICE / cotisations		2,0	5,8
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-1,2	-2,4	-3,1
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2		
Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu		2,0*	0,6
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	-1,4	-0,3	-0,1
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)		-1,1	1,1
Hausse de la fiscalité énergétique	3,7	-0,1	0,0
TVA bailleurs sociaux	0,8	0,2	-0,5
Prorogation du dispositif Pinel		-0,1	-0,1
Prorogation et recentrage du dispositif PTZ		-0,2	-0,2
Retour IR de la bascule cotisations / CSG		0,1	-0,3
Suppression de la contribution de 3% sur les dividendes distribués	-1,7	-0,0	
Financement du Plan d'investissement sur les compétences	0,3	-0,3	
Baisse de taux de 7 % à 6% et suppression du CICE		1,6	10,4
Autres mesures	0,2	-0,1	0,1

*dont 1 Md€ au titre de la révision de l'effet recouvrement

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2018-2020

Autres mesures	-5,8	-1,0	0,7
Prolongations antérieures du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	-0,3	2,0	
Montée en charge du CICE (mesures adoptées jusqu'à la LFI 2017)	-3,3	-0,4	-0,0
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0		
Réforme du 5 ^e acompte	-0,5		
Extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers	-0,3		
Renforcement du PTZ et prorogation de l'éco-PTZ	-0,4	-0,1	-0,0
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	-0,1	-0,3	0,0
Cl en faveur des investissements en outre-mer		0,5	
STDR (lutte contre la fraude)	-0,3	-0,5	-0,2
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,2	0,2	0,2
Réforme de l'accession à la propriété	0,4	0,2	0,3
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation - effet retour IR		-0,1	-0,1
Correction en droits constatés de l'impôt sur le revenu		-1,6	1,6
Contentieux de Ruyter	0,0	-0,0	-0,0
Contentieux Messer			-0,2
Contentieux OPCVM	0,3	0,0	-0,4
Contentieux Précompte - principal			-0,1
Contentieux retenue à la source - principal		-0,2	0,2
Contentieux Stéria - principal	0,4	0,0	
Autres mesures	-0,8	-0,6	-0,4
Transferts de recettes	-1,7	-32,6	-6,2
Transferts de recettes des APUL	-7,1	-3,4	-2,9
Transferts de recettes des ASSO	4,7	-29,0	-2,9
Transferts de recettes des ODAC	0,6	-0,2	-0,4
ASSO	3,2	-0,4	2,7
Sous-total mesures LFI / LFSS 2020			0,6
Limitation de l'avantage DFS dans le calcul des AG			0,4
Bascule des exonérations spécifiques aux SAP, nette des allègements généraux			0,2
Autres mesures			0,0
MUES		-2,8	1,3
Avancement de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires		-1,3	1,3
Mesure CSG retraités (rétablissement du taux à 6,6%)		-1,5	
Sous-total mesures LFI / LFSS 2019		-2,0	-1,7
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes		-0,2	
Suppression de petites taxes		-0,1	-0,1
Baisse du forfait social		-0,6	-0,2
Transformation des exonérations spécifiques en AG (mesure GEN)		-0,4	
Exonération de cotisations sur les heures supplémentaires		-0,7	-1,3
Autres mesures		-0,1	-0,0
Sous-total mesures LFI / LFSS 2018	6,5	-26,5	-1,1
Bascule CICE / cotisations		-23,6	-2,7
Bascule cotisations / CSG	4,4	-4,1	
Mesures en faveur des micro-entreprises	-0,0	-0,2	-0,3
Suppression de la 4 ^{ème} tranche de taxe sur les salaires	-0,1		
Fiscalité du tabac (brut des effets de comportement)	2,3	1,4	2,0
Suppression des cotisations étudiants	-0,2		
Verdissement du barème de la Taxe sur les Véhicules de Société	0,1		
Autres mesures	-0,0	0,1	-0,0
Autres mesures	-0,2	1,8	0,6
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6	-0,0	0,6
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation		1,9	
STDR (lutte contre la fraude)	-0,0	-0,1	-0,0
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017 et prolongation en 2019	0,2	-0,0	0,1
Contentieux de Ruyter	0,0	-0,0	-0,0
Autres mesures	0,2	0,1	0,0
Transferts de recettes	-3,1	29,1	2,8
Transferts de recettes de l'Etat	-4,7	29,0	2,9
Transferts de recettes des ODAC	1,6	0,1	-0,1

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2018-2020

APUL	5,3	-0,0	-2,4
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-2,9	-3,6	-3,7
Changement de la méthode de calcul de la CVAE pour les groupes fiscalement intégrés	0,6		
Contentieux CVAE	0,0	0,3	
Mesures en faveur des micro-entreprises		-0,2	
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,4	0,1	0,3
Baisse du taux de la taxe additionnelle à la CFE	-0,1	0,0	-0,1
Autres mesures	0,2	-0,1	-0,0
Transferts de recettes	7,1	3,4	1,1
Transferts de recettes de l'Etat	7,1	3,4	2,9
Transferts de recettes des ODAC			-1,8
ODAC	-2,4	6,2	3,7
Hausse de taux de la TSBA pour financer l'AFITF			0,2
Baisse du taux de cotisation AGS à compter du 1er juillet 2017	-0,1		
Augmentation du transfert de 1% logement à l'ANRU	0,2		
Suppression de petites taxes		-0,1	-0,1
Financement du Plan d'investissement sur les compétences		1,5	
Mesure de périmètre - France Compétences		4,6	1,3
Autres mesures	-0,1	0,0	
Transferts de recettes	-2,2	0,1	2,3
Transferts de recettes de l'Etat	-0,6	0,2	0,4
Transferts de recettes des ASSO	-1,6	-0,1	0,1
Transferts de recettes des APUL			1,8
TOTAL	-8,7	-23,6	6,3

Encadré 1 : Publication de données comptables infra annuelles

Le règlement UE n° 473/2013, partie intégrante du « two-pack » et auquel il est aussi fait référence sous le nom de « règlement Ferreira » dispose dans son article 10 paragraphe 3 :

« En ce qui concerne les administrations publiques et leurs sous-secteurs, l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport est rendu public. »

Le règlement délégué n° 877/2013 de la Commission européenne du 27 juin 2013 a précisé le format attendu des publications^a, sous la forme des tableaux présentés en annexe. Les données sous-jacentes ont été rendues publiques par les différentes administrations publiques concernées conformément à l'article 3.2^b de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, directive incluse dans le « six-pack ».

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données disponibles, en comptabilité de caisse (**Tableau 24**) ou en comptabilité nationale (**Tableau 25**) et dont le détail est donné en annexe.

Les données disponibles doivent être analysées avec prudence. Notamment, les données par sous-secteur sont indiquées en comptabilité de caisse (sauf pour les administrations de sécurité sociale) : elles ne permettent pas de consolider le compte des administrations publiques. Enfin, l'enregistrement des dépenses et des recettes n'est pas régulier au cours de l'année. De fait, le niveau de solde atteint à un moment de l'année ne donne que des indications très partielles sur celui qui sera observé en fin d'année.

Tableau 22 : Solde des sous-secteurs en comptabilité de caisse

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Etat^c	-40,7	-77,3
APUL^d	-10,0	-3,0
dont recettes	47,2	134,5
dont dépenses	57,2	137,5
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV) ^e	-1,8	-3,1
dont recettes	98,6	199,7
dont dépenses	100,4	202,9

Tableau 23 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde public^f	-20,9	-41,2
dont recettes	312,3	626,3
dont dépenses	333,3	667,7

(a) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.244.01.0023.01.FRA

(b) L'article 3.2 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres dispose en effet que : « Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment : a) des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes :

– mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et

– tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le sous-secteur des administrations locales ;

b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95

(c) https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2019/situation_mensuelle_budget_Etat_30062019.pdf

(d) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

(e) <http://www.securite-sociale.fr/Comptes-mensuels>. Les chiffres relatifs aux administrations de sécurité sociale sont établis selon le plan comptable unifié des organismes de sécurité sociale (PCUOSS).

(f) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4204118?sommaire=4197991>

Tableau 24 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs		
En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales	-40,7	-77,3
Administrations d'Etats fédérés		
Administrations locales	-10,0	-3,0
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	-1,8	-3,1
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	47,2	134,5
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	98,6	199,7
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	57,2	137,5
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	100,4	202,9

Tableau 25 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année et perspectives selon les normes du SEC et non corrigées des variations saisonnières pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs			
En Md€	Code SEC	Année 2019	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-20,9	-20,3
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'Etats fédérés	S. 1312		
Administrations locales	S. 1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S. 1314		
Pour les administrations publiques			
Total des recettes	TR	312,3	314,0
Total des dépenses	TE	333,3	334,4

**Tableaux des finances
publiques jusqu'en 2018**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2018

Tableau 1 : Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

Tableau 2 : Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale

Tableau 3 : Part des dépenses publiques dans le PIB

Tableau 4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB

Tableau 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (APU)

Tableau 6 : Dépenses et recettes de l'État

Tableau 7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (ASSO)

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC)

Tableau 9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques locales (APUL)

Tableau 10 : Structure de la dette publique au sens de Maastricht

Tableau 11 : Lois de finances initiales et exécution budgétaire

Tableau 12 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)

Définitions

DG Trésor : Direction Générale du Trésor.

Les **dépenses publiques** sont les dépenses effectuées par les administrations publiques (APU). Ces dernières sont financées par des prélèvements obligatoires et des emprunts, produisent des services non marchands et effectuent des opérations de redistribution. Elles comprennent :

- les APU centrales : **État** et organismes divers d'administration centrale (**ODAC**) dont l'action est financée au niveau national (ANPE, CNRS, universités...);
- les APU locales (**APUL**) : collectivités locales (régions, départements, communes et organismes en dépendant), et organismes divers d'administration locale (**ODAL**) dont l'action est financée localement (lycées, collèges, chambres de commerce et d'industrie, crèches ...);
- les administrations de sécurité sociale (**ASSO**) : régimes d'assurance sociale et organismes financés par ceux-ci.

Tableau VI.1 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
 (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques
en milliards d'euros					
2012	-85,1	-2,6	-3,7	-12,7	-104,0
2013	-70,2	1,3	-8,5	-9,1	-86,5
2014	-74,3	2,6	-4,8	-7,4	-83,9
2015	-73,3	-2,5	-0,1	-3,8	-79,7
2016	-73,8	-6,2	3,0	-2,2	-79,1
2017	-66,1	-4,4	1,6	5,3	-63,6
2018	-69,8	-2,7	2,3	10,6	-59,5
en points de PIB					
1980	-0,2	0,3	-1,1	0,7	-0,4
1981	-1,1	0,1	-1,2	-0,2	-2,4
1982	-1,6	0,1	-1,3	-0,1	-2,8
1983	-2,0	0,1	-1,2	0,5	-2,5
1984	-2,2	-0,1	-0,7	0,3	-2,7
1985	-2,5	0,2	-0,8	0,1	-3,0
1986	-1,8	-0,2	-0,7	-0,6	-3,2
1987	-1,4	0,0	-0,5	-0,1	-2,0
1988	-2,0	0,1	-0,6	-0,1	-2,6
1989	-1,5	0,2	-0,6	0,1	-1,8
1990	-2,0	0,2	-0,5	-0,1	-2,4
1991	-1,9	0,2	-0,7	-0,5	-2,9
1992	-3,4	0,2	-0,7	-0,8	-4,6
1993	-5,2	0,2	-0,4	-1,0	-6,4
1994	-4,7	0,2	-0,4	-0,5	-5,4
1995	-3,7	-0,4	-0,3	-0,7	-5,1
1996	-3,4	0,0	-0,1	-0,4	-3,9
1997	-3,8	0,2	0,1	-0,2	-3,7
1998	-2,7	0,1	0,2	0,0	-2,4
1999	-2,4	0,2	0,2	0,4	-1,6
2000	-2,2	0,0	0,1	0,8	-1,3
2001	-2,1	0,0	0,1	0,7	-1,4
2002	-3,6	0,1	0,1	0,2	-3,2
2003	-3,8	0,1	0,0	-0,3	-4,0
2004	-3,1	0,4	-0,2	-0,7	-3,6
2005	-3,0	0,2	-0,2	-0,4	-3,4
2006	-2,7	0,4	-0,2	0,2	-2,4
2007	-2,1	-0,4	-0,4	0,2	-2,6
2008	-3,3	-0,1	-0,5	0,7	-3,3
2009	-6,0	-0,1	-0,3	-0,8	-7,2
2010	-6,2	0,6	-0,1	-1,2	-6,9
2011	-4,5	0,0	0,0	-0,6	-5,2
2012	-4,1	-0,1	-0,2	-0,6	-5,0
2013	-3,3	0,1	-0,4	-0,4	-4,1
2014	-3,5	0,1	-0,2	-0,3	-3,9
2015	-3,3	-0,1	0,0	-0,2	-3,6
2016	-3,3	-0,3	0,1	-0,1	-3,5
2017	-2,9	-0,2	0,1	0,2	-2,8
2018	-3,0	-0,1	0,1	0,5	-2,5

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux

Tableau VI-2 : Capacité (+) ou Besoin (-) de Financement des administrations de sécurité sociale
 (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Total Administrations de Sécurité Sociale (1)	ODASS (dont Hôpitaux) (2)	Régime Général	Régimes d'indemnisation du chômage	Régimes complémentaires	Fonds spéciaux (dont FSV) (3)	Autres régimes (4)
En points de PIB							
Base 2014		Base 1995 des comptes nationaux					
1995	-0,72	0,03	-0,87	0,28	-0,08	0,01	-0,05
1996	-0,38	0,02	-0,61	0,28	-0,11	-0,01	-0,01
1997	-0,23	0,03	-0,36	-0,04	-0,02	0,01	-0,04
1998	0,00	0,01	-0,23	0,01	0,06	0,02	0,03
1999	0,43	0	0,01	0,14	0,14	0	-0,02
Base 2014		Base 2000 des comptes nationaux					
2000	0,78	0,03	0,15	0,02	0,26	-0,1	0,12
2001	0,68	0,03	0,11	-0,08	0,3	-0,02	0,06
2002	0,20	0	-0,32	-0,31	0,44	-0,05	0,01
2003	-0,27	-0,03	-0,75	-0,28	0,42	-0,03	0,09
2004	-0,66	-0,01	-0,86	-0,27	0,36	-0,04	-0,05
2005	-0,43	-0,08	-0,24	-0,16	0,44	-0,15	0,03
Base 2014		Base 2005 des comptes nationaux					
2006	0,16	-0,06	-0,51	0,09	0,38	0,13	0,1
2007	0,21	-0,08	-0,53	0,21	0,33	0,18	0,14
2008	0,70	-0,09	-0,53	0,25	0,25	0,58	0,25
Base 2014		Base 2010 des comptes nationaux					
2009	-0,78	-0,05	-1	-0,04	0,05	0,2	0,08
2010	-1,20	-0,08	-1,14	-0,14	-0,02	0,19	0,04
2011	-0,62	-0,11	-0,78	-0,06	-0,04	0,36	0,01
2012	-0,61	-0,12	-0,6	-0,12	-0,08	0,3	0,01
Base 2014		Base 2014 des comptes nationaux (5)					
2013	-0,43	-0,07	-0,53	-0,17	-0,1	0,37	0,08
2014	-0,35	-0,06	-0,38	-0,17	-0,11	0,33	0,05
2015	-0,17	-0,04	-0,32	-0,17	-0,06	0,35	0,08
2016	-0,10	-0,03	-0,23	-0,18	-0,05	0,36	0,03
2017	0,27	-0,04	-0,01	-0,14	0,02	0,35	0,1
En milliards d'euros							
Base 2014 des comptes nationaux (5)							
2013	-9,10	-1,55	-11,28	-3,57	-2,22	7,81	1,7
2014	-7,45	-1,39	-8,23	-3,72	-2,31	7,11	1,1
2015	-3,84	-0,8	-7,13	-3,83	-1,43	7,64	1,71
2016	-2,16	-0,49	-5,19	-3,98	-1,05	7,97	0,58
2017	5,30	-0,5	-1,29	-3,18	0,54	8,16	1,56
2018	10,63	0,34	-0,86	-2,6	0,69	12,02	1,05

Source : Insee, bases 2014, 2010, 2005, 2000 et 1995 des comptes nationaux.

(1) A l'occasion du passage à la base 2005, la Caisse d'amortissement de la dette sociales (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), précédemment classés dans le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ont été reclassés dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Fonds spéciaux).

(2) ODASS : organismes dépendant des administrations de sécurité sociale, essentiellement les hôpitaux et à partir de 2009 Pôle emploi.

(3) Dont FRR et Cades en base 2010 des comptes nationaux.

(4) Les autres régimes regroupent les régimes particuliers de salariés (régimes des marins, des mineurs ou des agents des collectivités locales), les régimes de non-salariés (caisses des artisans et des professions libérales) et les régimes agricoles.

(5) En base 2014 des comptes nationaux, les comptes 2017 sont semi-définitifs et les comptes 2018 sont provisoires.

Tableau VI.3 : Part des dépenses publiques dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques (1)						État				Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales				Administrations de sécurité sociale	
	Total des dépenses	dont					Total des dépenses	dont :			Total des dépenses	Total des dépenses	dont :			Total des dépenses	dont prestations sociales et transferts sociaux (D62 + D63 partie)
		Consommations intermédiaires (P2)	Rémunérations (D1)	Prestations (D62 + D63 partie)	Intérêts (D41)	FBCF (P51)		Consommations intermédiaires (P2)	Rémunérations (D1)	Intérêts (D41)			Consommations intermédiaires (P2)	Rémunérations (D1)	FBCF (P51)		
en milliards d'euros																	
2015	1 248,7	111,4	281,3	569,2	43,8	74,9	465,7	21,7	119,8	37,0	90,1	250,5	50,9	79,1	41,7	577,6	444,9
2016	1264,3	111,8	284,0	579,6	41,1	75,1	479,2	22,6	121,3	35,1	80,9	248,9	50,8	79,7	40,3	585,0	448,7
2017	1 294,0	114,9	290,8	589,7	39,8	76,7	493,0	23,8	124,2	34,2	81,2	254,3	51,8	81,5	42,7	596,6	456,5
2018	1318,6	116,5	294,2	600,4	40,3	79,9	501,0	24,1	126,5	34,8	78,5	260,4	52,6	82,1	46,3	607,9	466,3
en points de PIB																	
1991	51,3	5,1	12,1	20,9	2,8	4,8	23,0	2,1	6,6	2,0	3,3	9,4	1,4	2,4	2,6	21,5	16,2
1992	52,6	5,3	12,4	21,3	3,0	4,7	23,7	2,1	6,7	2,1	3,4	9,5	1,5	2,5	2,6	22,2	16,7
1993	55,2	5,7	13,0	22,4	3,2	4,6	25,4	2,5	7,1	2,3	3,5	9,6	1,6	2,5	2,4	23,1	17,4
1994	54,6	5,3	13,1	22,3	3,3	4,5	24,8	2,0	7,1	2,4	3,2	9,8	1,7	2,6	2,4	23,0	17,2
1995	54,8	5,1	13,2	22,3	3,4	4,2	23,9	1,6	7,1	2,6	3,9	9,7	1,8	2,6	2,3	23,2	17,3
1996	54,9	5,4	13,4	22,5	3,6	4,1	24,2	1,7	7,2	2,6	3,4	10,0	1,9	2,7	2,1	23,5	17,6
1997	54,5	5,4	13,3	22,6	3,5	3,8	24,6	1,8	7,1	2,7	3,3	9,6	2,0	2,7	1,9	23,3	17,5
1998	52,9	4,8	13,1	22,2	3,4	3,7	23,2	1,3	7,0	2,6	3,2	9,4	2,0	2,7	1,9	23,0	17,3
1999	52,6	4,8	13,1	22,1	3,0	3,8	23,4	1,2	6,9	2,5	3,1	9,5	2,0	2,8	2,1	22,8	17,1
2000	51,7	4,8	12,9	21,6	2,9	3,9	22,4	1,2	6,7	2,4	3,1	9,6	2,1	2,8	2,2	22,4	16,9
2001	51,7	4,6	12,9	21,8	3,0	3,9	22,4	1,2	6,7	2,4	3,3	9,5	1,9	2,9	2,2	22,6	17,1
2002	52,8	4,8	13,0	22,3	3,0	3,8	23,0	1,2	6,7	2,5	3,5	9,8	2,1	2,9	2,1	23,1	17,5
2003	53,3	4,8	13,1	22,8	2,8	3,9	22,6	1,1	6,7	2,4	3,4	10,1	2,1	3,0	2,1	23,7	17,9
2004	53,0	4,9	12,9	22,8	2,8	4,0	22,8	1,1	6,5	2,3	3,2	10,6	2,1	3,0	2,2	23,9	18,0
2005	53,3	4,9	12,8	23,0	2,7	4,0	22,6	1,2	6,4	2,3	3,3	10,7	2,2	3,0	2,3	24,2	18,2
2006	52,9	4,8	12,6	23,0	2,6	3,9	21,4	1,1	6,2	2,1	3,2	10,8	2,2	3,0	2,3	23,8	17,9
2007	52,6	4,7	12,4	22,9	2,7	3,9	20,5	1,1	6,0	2,1	3,5	11,0	2,1	3,1	2,4	23,9	17,8
2008	53,3	4,7	12,4	23,2	2,9	3,9	21,1	1,1	5,9	2,3	3,2	11,2	2,1	3,2	2,4	23,9	18,0
2009	57,2	5,1	13,1	25,1	2,5	4,3	22,4	1,1	6,1	2,0	3,8	12,0	2,3	3,5	2,4	25,7	19,5
2010	56,9	5,1	13,0	25,1	2,5	4,2	24,2	1,0	5,9	2,1	4,1	11,5	2,3	3,5	2,2	25,9	19,6
2011	56,3	5,1	12,8	25,0	2,7	4,0	21,7	1,0	5,7	2,2	3,9	11,5	2,3	3,4	2,2	25,9	19,6
2012	57,1	5,1	12,9	25,5	2,6	4,0	21,7	1,0	5,7	2,1	4,0	11,7	2,4	3,5	2,3	26,4	20,0
2013	57,2	5,2	12,9	25,9	2,3	4,0	21,6	1,0	5,6	1,9	4,0	11,9	2,4	3,5	2,4	26,6	20,2
2014	57,2	5,1	13,0	26,1	2,2	3,7	21,6	0,9	5,6	1,8	4,1	11,8	2,4	3,6	2,1	26,7	20,4
2015	56,8	5,1	12,8	25,9	2,0	3,4	21,2	1,0	5,4	1,7	4,1	11,4	2,3	3,6	1,9	26,3	20,2
2016	56,6	5,0	12,7	25,9	1,8	3,4	21,4	1,0	5,4	1,6	3,6	11,1	2,3	3,6	1,8	26,2	20,1
2017	56,4	5,0	12,7	25,7	1,7	3,3	21,5	1,0	5,4	1,5	3,5	11,1	2,3	3,6	1,9	26,0	19,9
2018	56,0	4,9	12,5	25,5	1,7	3,4	21,3	1,0	5,4	1,5	3,3	11,1	2,2	3,5	2,0	25,8	19,8

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Total des postes de l'État, des ODAC, des APUL et des ASSO consolidés au niveau des APU.

Tableau VI.4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État						Administrations publiques locales					Administrations de la sécurité sociale				ODAC	Union Européenne	Total des Administrations publiques
	Taxe sur la valeur ajoutée	TICPE	Impôt sur le revenu (1)	Impôt sur les sociétés (1)	Autres (2)	Total	Taxe professionnelle (3)	Taxes foncières	Taxe d'habitation	Autres (4)	Total	CSG (5)	Cotisations sociales (6)	Autres (7)	Total			
Niveau en milliards d'euros (base 2014)																		
2018	156,5	18,6	73,1	28,2	46,4	322,8	22,4	35,2	16,9	76,4	150,8	125,3	368,6	74,2	568,1	11,8	4,6	1058,1
En points de PIB (base 2000)																		
1990	6,9	1,6	3,5	2	2,8	16,9	1,3	0,9	0,5	2	4,8	0	18,1	0,7	18,7	0,3	0,9	41,6
1991	6,7	1,6	3,9	1,7	2,8	16,7	1,4	1	0,5	2,1	4,9	0,4	18,1	0,5	19	0,3	1	41,9
1992	6,5	1,5	4	1,3	2,6	15,9	1,5	0,9	0,6	1,9	5	0,6	18,3	0,4	19,2	0,4	0,9	41,4
1993	6,5	1,6	4	1,4	2,4	15,9	1,4	1	0,7	2,2	5,2	0,8	18,5	0,6	19,8	0,4	0,8	42,2
1994	7,3	1,9	3,7	1,8	1,3	16	1,4	1	0,7	2,2	5,4	1,2	18,2	0,7	20,1	0,4	0,8	42,6
1995	6,8	1,8	3,6	1,9	1,9	15,9	1,4	1	0,7	2,2	5,4	1,2	18,1	0,8	20,2	0,4	0,8	42,7
1996	7,2	1,8	3,5	2	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	1,2	18,2	0,9	20,3	0,6	0,7	43,9
1997	7,2	1,8	3,2	2,3	2,3	16,8	1,5	1,1	0,7	2,3	5,7	1,8	17,6	0,9	20,3	0,7	0,7	44,1
1998	7,1	1,8	3,2	2,4	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	3,9	15,5	1	20,4	0,7	0,6	44
1999	7,2	1,8	3,4	2,7	2,4	17,4	1,4	1,1	0,7	2,3	5,5	4	15,7	1	20,7	0,7	0,6	44,9
2000	6,9	1,7	3,4	2,6	2	16,5	1,3	1,1	0,6	2,2	5,2	4,1	15,6	1,5	21,1	0,7	0,6	44,1
En points de PIB (base 2005)																		
2001	6,8	1,5	3,2	3	1,7	16,2	1,3	1,1	0,6	2	5	4,1	15,6	2	21,8	0,3	0,6	43,8
2002	6,8	1,5	3	2,5	1,7	15,5	1,2	1,1	0,6	2,1	4,9	4	15,7	2,1	21,8	0,5	0,5	43,3
2003	6,9	1,5	3	2,3	1,6	15,2	1,2	1,1	0,6	2,1	5	4	15,9	2	22	0,5	0,3	43,1
2004	7,1	1,2	2,9	2,5	2,7	16,3	1,2	1,1	0,6	2,4	5,3	4	15,8	1,2	20,9	0,5	0,2	43,3
2005	7,2	1,1	2,9	2,4	2,6	16,2	1,2	1,2	0,7	2,5	5,5	4,2	15,9	1,3	21,4	0,5	0,3	43,8
2006	6,8	1	2,9	2,7	1,7	15,2	1,2	1,2	0,7	2,6	5,6	4,3	15,8	2,4	22,5	0,5	0,3	44,1
2007	6,7	0,9	2,6	2,7	1,5	14,4	1,2	1,2	0,7	2,7	5,7	4,3	15,7	2,5	22,4	0,6	0,3	43,4
2008	6,5	0,8	2,6	2,6	1,3	13,8	1,1	1,2	0,7	2,9	5,8	4,4	15,7	2,7	22,8	0,5	0,3	43,2
En points de PIB (base 2010)																		
2009	6,3	0,7	2,4	1,1	1,1	11,6	1,1	1,3	0,7	2,9	6	4,2	15,8	2,8	22,8	0,5	0,1	41
2010	6,3	0,7	2,4	1,7	2,6	13,6	0	1,3	0,8	2,4	4,5	4,2	15,7	2,7	22,5	0,6	0,1	41,3
2011	6,3	0,6	2,5	2,1	1,4	12,9	0,8	1,3	0,8	2,9	5,8	4,3	15,8	3,1	23,2	0,6	0,1	42,6
2012	6,3	0,6	2,9	2	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,8	5,9	4,4	16	3,2	23,6	0,6	0,1	43,8
2013	6,2	0,6	3,2	2,1	1,9	14,1	0,9	1,4	0,8	2,7	5,9	4,4	16,3	3,3	24	0,7	0,1	44,8
2014	6,4	0,6	3,3	1,7	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,7	6	4,4	16,5	3,4	24,3	0,7	0,1	44,6
2015	6,4	0,6	3,2	1,4	1,8	13,4	0,9	1,4	0,8	2,8	6,1	4,4	16,3	3,4	24,1	0,8	0,1	44,4
2016	6,4	0,7	3,3	1,4	2	13,7	1	1,5	0,8	2,9	6,2	4,4	16,3	3,4	24	0,5	0,1	44,4
En points de PIB (base 2014)																		
2017	6,6	0,7	3,2	1,6	2,1	14,1	0,9	1,5	0,8	3,0	6,2	4,3	16,3	3,3	24,0	0,6	0,2	45,2
2018	6,6	0,8	3,1	1,2	2,0	13,7	1,0	1,5	0,7	3,2	6,4	5,3	15,7	3,2	24,1	0,5	0,2	45,0

Source : Insee, bases 2014, 2010, 2005 et 2000 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Déduction faite des crédits d'impôts budgétaires; (2) Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.

(3) À partir de 2011, les collectivités locales perçoivent les nouvelles recettes créées en remplacement de la taxe professionnelle : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE) et impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER); (4) Principalement la fiscalité indirecte locale et les transferts de recettes fiscales en provenance de l'État.

(5) Y.c. rendement du prélèvement au fil de l'eau de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports; (6) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables; (7) Impôts propres, transferts du BAPSA et prélèvements sur tabacs et alcools.

NB : À noter en 2004, la budgétisation du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) et le transfert d'une part des recettes de la TIPP aux départements.

Tableau VI. 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	93,1	99,1	102,5	104,2	107,3	109,8	109,6	111,4	111,8	114,9	116,5	4,7	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9
Rémunérations des salariés	246,6	254,1	259,8	263,6	268,5	273,1	278,5	281,3	284,0	290,8	294,2	12,4	13,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7	12,5
Autres dépenses de fonctionnement	8,8	9,1	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	10,7	10,9	11,0	11,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Intérêts	57,3	49,3	50,4	55,7	54,7	48,9	46,4	43,8	41,1	39,8	40,3	2,9	2,5	2,5	2,7	2,6	2,3	2,2	2,0	1,8	1,7	1,7
Prestations sociales et transferts sociaux	461,3	485,9	501,1	515,5	532,7	547,9	560,2	569,2	579,6	589,7	600,4	23,2	25,1	25,1	25,0	25,5	25,9	26,1	25,9	25,9	25,7	25,5
Subventions	29,1	34,5	36,4	34,7	36,3	36,4	47,2	56,1	55,9	57,1	62,8	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	2,2	2,6	2,5	2,5	2,7
Autres transferts	84,1	88,7	89,4	91,1	95,0	97,5	94,9	98,8	103,4	111,6	111,3	4,2	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,5	4,6	4,9	4,7
Acquisition d'actifs non financiers	81,6	86,1	86,0	84,2	88,6	87,8	82,6	77,3	77,6	79,1	82,1	4,1	4,4	4,3	4,1	4,2	4,1	3,8	3,5	3,5	3,4	3,5
dont FBCF	78,6	82,4	82,9	81,6	84,5	84,3	79,6	74,9	75,1	76,7	79,9	3,9	4,3	4,2	4,0	4,0	4,0	3,7	3,4	3,4	3,3	3,4
TOTAL DES DÉPENSES	1061,9	1106,7	1135,0	1158,7	1192,9	1211,6	1230,0	1248,7	1264,3	1294,0	1318,6	53,3	57,2	56,9	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,6	56,4	56,0
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	74,4	77,2	80,0	81,4	83,0	84,9	86,5	88,3	88,7	90,7	91,5	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	3,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	537,9	503,2	524,3	561,8	588,7	611,5	621,5	638,2	648,6	681,1	715,6	27,0	26,0	26,3	27,3	28,2	28,9	28,9	29,0	29,0	29,7	30,4
dont taxes et impôts sur production	293,3	289,3	293,4	310,7	319,6	328,8	337,1	347,5	356,0	372,4	388,4	14,7	14,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,7	15,8	15,9	16,2	16,5
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	236,7	206,4	223,1	240,8	259,5	272,3	274,1	278,4	280,1	294,4	312,8	11,9	10,7	11,2	11,7	12,4	12,9	12,7	12,7	12,5	12,8	13,3
dont impôts en capital	7,9	7,5	7,7	10,3	9,6	10,5	10,4	12,3	12,5	14,3	14,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	350,7	354,3	361,8	376,2	387,1	398,9	408,8	413,0	418,4	430,5	424,7	17,6	18,3	18,1	18,3	18,5	18,8	19,0	18,8	18,7	18,8	18,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-5,5	-5,1	-5,4	-5,7	-6,0	-6,3	-6,4	-6,7	-6,5	-6,8	-6,9	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Autres transferts courants	19,0	19,2	17,9	19,5	19,8	20,9	20,4	20,7	21,5	19,8	19,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8
Revenus de la propriété	20,3	19,1	19,0	19,4	16,3	15,3	15,3	15,4	14,4	15,1	15,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
TOTAL DES RECETTES	996,8	967,8	997,5	1052,6	1088,8	1125,2	1146,0	1169,0	1185,2	1230,4	1259,1	50,0	50,0	50,0	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,0	53,6	53,5
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-65,0	-138,9	-137,4	-106,1	-104,0	-86,5	-83,9	-79,7	-79,1	-63,6	-59,5	-3,3	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.6 : Dépenses et recettes de l'État (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En point de PIB										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	21,2	21,0	20,4	20,5	20,8	21,2	20,3	21,7	22,6	23,8	24,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Rémunérations des salariés	117,4	117,9	116,9	117,1	118,1	118,6	119,3	119,8	121,3	124,2	126,5	5,9	6,1	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6	5,4	5,4	5,4	5,4
Autres dépenses de fonctionnement	212,4	232,4	245,5	256,6	269,5	280,8	289,4	294,6	299,0	301,3	307,8	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Intérêts	44,9	39,3	41,9	46,0	44,8	40,2	39,1	37,0	35,1	34,2	34,8	2,3	2,0	2,1	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
Prestations sociales et transferts sociaux	75,0	80,0	80,3	82,5	85,2	87,0	88,4	89,5	96,5	98,7	101,4	3,8	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,3	4,3	4,3	4,3
Subventions	8,4	13,1	14,4	12,8	13,3	12,5	21,4	28,3	41,6	43,2	48,1	0,4	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	1,0	1,3	1,9	1,9	2,0
Autres transferts	143,6	148,9	194,1	157,7	159,6	167,0	166,3	158,4	149,5	156,9	154,0	7,2	7,7	9,7	7,7	7,6	7,9	7,7	7,2	6,7	6,8	6,5
Acquisition d'actifs non financiers	9,8	12,2	14,2	9,6	10,9	10,1	8,8	10,0	11,6	10,8	10,9	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
dont FBCF	9,7	12,2	14,2	9,5	10,7	9,8	8,8	9,9	11,5	10,7	10,9	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL DES DÉPENSES	421,3	433,6	483,4	447,3	453,7	457,6	464,7	465,7	479,2	493,0	501,0	21,1	22,4	24,2	21,7	21,7	21,6	21,6	21,2	21,5	21,5	21,3
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	6,7	6,7	6,3	6,2	6,1	5,8	5,7	6,0	6,2	6,5	6,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Impôts et transferts de recettes fiscales	277,9	238,6	283,9	276,8	291,1	307,0	308,4	315,5	326,2	348,2	352,9	13,9	12,3	14,2	13,4	13,9	14,5	14,3	14,4	14,6	15,2	15,0
dont taxes et impôts sur production	162,0	152,0	172,0	156,2	157,1	161,1	162,6	169,3	179,5	190,2	199,9	8,1	7,9	8,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,7	8,0	8,3	8,5
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	124,0	96,0	109,7	121,0	132,8	143,4	143,0	142,2	141,8	151,6	149,5	6,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,8	6,6	6,5	6,4	6,6	6,4
dont impôts en capital	7,9	7,5	7,7	8,7	9,6	10,5	10,4	12,3	12,5	14,3	14,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
dont transferts de recettes fiscales	-16,0	-16,9	-5,6	-9,1	-8,4	-7,9	-7,5	-8,2	-7,6	-7,9	-10,8	-0,8	-0,9	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,5
Cotisations sociales	41,2	42,8	43,8	45,0	46,5	47,6	48,2	48,5	48,8	49,1	49,6	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-2,0	-1,7	-1,9	-2,1	-2,3	-2,4	-2,4	-2,6	-2,5	-2,9	-2,8	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Autres transferts courants	20,0	22,2	19,6	19,2	19,9	22,0	22,5	17,1	19,5	18,3	17,9	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8
Revenus de la propriété	11,3	8,9	8,9	9,9	7,2	7,3	8,1	8,0	7,1	7,7	7,1	0,6	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
TOTAL DES RECETTES	355,1	317,4	360,5	354,9	368,6	387,4	390,4	392,5	405,4	426,9	431,2	17,8	16,4	18,1	17,2	17,6	18,3	18,2	17,9	18,2	18,6	18,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-66,2	-116,1	-122,9	-92,4	-85,1	-70,2	-74,3	-73,3	-73,8	-66,1	-69,8	-3,3	-6,0	-6,2	-4,5	-4,1	-3,3	-3,5	-3,3	-3,3	-2,9	-3,0

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	21,3	23,6	25,2	25,4	26,6	27,0	27,3	27,8	27,8	28,3	28,6	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
Rémunérations des salariés	54,7	57,4	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,6	65,2	66,7	67,1	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Autres dépenses de fonctionnement	274,9	290,3	298,9	308,9	320,7	331,2	337,8	343,6	349,9	354,3	362,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Intérêts	5,5	3,7	3,4	4,8	5,6	4,8	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Prestations sociales et transferts sociaux	358,8	377,6	391,4	403,1	416,8	428,6	437,8	444,9	448,7	456,5	466,3	18,0	19,5	19,6	19,6	20,0	20,2	20,4	20,2	20,1	19,9	19,8
Subventions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	23,9	22,7	24,2	24,2	25,3	26,3	26,1	23,3	26,4	28,8	29,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2
Acquisition d'actifs non financiers	7,3	7,3	7,7	9,3	9,7	7,9	8,7	6,9	7,0	6,4	6,1	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
dont FBCF	7,2	7,3	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	6,8	6,8	6,3	6,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL DES DÉPENSES	476,5	497,5	515,9	532,2	550,4	562,6	574,2	577,6	585,0	596,6	607,9	23,9	25,7	25,9	25,9	26,4	26,6	26,7	26,3	26,2	26,0	25,8
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	16,6	16,9	17,6	18,4	19,0	19,6	20,0	20,1	20,2	20,8	20,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	137,3	135,8	137,2	151,0	158,4	162,6	167,5	170,0	171,4	175,9	200,1	6,9	7,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7	7,7	8,5
dont taxes et impôts sur production	42,2	44,3	44,0	50,3	53,5	56,4	59,4	57,2	57,1	58,0	57,6	2,1	2,3	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	95,3	91,7	93,4	99,2	105,2	106,4	108,3	113,0	114,5	118,2	142,7	4,8	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	6,1
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	308,5	310,6	317,0	330,2	339,6	350,2	359,5	363,4	368,4	381,1	380,1	15,5	16,0	15,9	16,0	16,3	16,5	16,7	16,5	16,5	16,6	15,9
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-3,4	-3,4	-3,5	-3,6	-3,8	-3,9	-4,0	-4,1	-4,0	-3,9	-3,9	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Autres transferts courants	26,7	18,8	20,4	19,6	20,4	21,2	20,2	20,6	23,5	23,3	24,3	1,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	1,0
Revenus de la propriété	4,6	3,7	3,3	3,9	4,1	3,8	3,6	3,6	3,5	3,7	3,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
TOTAL DES RECETTES	490,3	482,4	492,0	519,4	537,7	553,5	566,8	573,7	582,8	601,9	618,5	24,6	24,9	24,7	25,2	25,7	26,1	26,4	26,1	26,1	26,2	26,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	13,9	-15,2	-23,9	-12,7	-12,7	-9,1	-7,4	-3,8	-2,2	5,3	10,6	0,7	-0,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,5

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	9,3	10,2	10,7	10,7	10,6	10,7	10,6	11,0	10,7	11,0	11,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Rémunérations des salariés	10,2	11,7	15,2	16,1	16,7	17,2	17,5	17,8	17,9	18,3	18,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Autres dépenses de fonctionnement	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts	1,4	2,6	2,7	2,2	1,6	1,5	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations sociales et transferts sociaux	9,3	8,4	8,2	7,9	8,1	8,7	9,1	9,3	8,3	8,3	6,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Subventions	6,4	7,3	8,5	8,2	9,1	9,8	11,8	13,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	12,6	15,8	17,5	17,8	18,4	19,5	20,7	20,7	25,7	24,8	24,5	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,1	1,0
Acquisition d'actifs non financiers	14,2	16,2	17,2	17,0	17,1	16,6	16,4	16,2	16,5	17,0	16,6	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
dont FBCF	13,9	15,9	17,0	17,5	16,4	16,3	16,2	16,4	16,5	17,1	16,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
TOTAL DES DÉPENSES	64,1	73,1	80,8	80,7	82,6	85,0	87,9	90,1	80,9	81,2	78,5	3,2	3,8	4,1	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	3,6	3,5	3,3
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	15,9	17,2	18,2	17,7	17,7	18,2	18,4	19,0	18,9	19,4	19,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	9,9	11,8	13,9	14,9	15,6	17,0	17,7	19,6	13,3	14,2	11,8	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,6	0,6	0,5
dont taxes et impôts sur production	6,0	7,9	9,5	10,6	11,2	12,4	13,0	15,1	8,6	9,2	8,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	3,9	3,9	4,4	4,3	4,4	4,6	4,7	4,5	4,7	5,0	3,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts courants	32,8	38,0	55,2	43,9	43,6	48,5	52,6	47,3	41,1	41,7	42,6	1,6	2,0	2,8	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2	1,8	1,8	1,8
Revenus de la propriété	2,6	4,5	4,7	3,6	2,8	2,4	1,5	1,4	1,2	1,1	1,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
TOTAL DES RECETTES	61,4	71,7	92,1	80,5	80,0	86,4	90,5	87,6	74,7	76,8	75,8	3,1	3,7	4,6	3,9	3,8	4,1	4,2	4,0	3,3	3,3	3,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-2,7	-1,3	11,3	-0,2	-2,6	1,3	2,6	-2,5	-6,2	-4,4	-2,7	-0,1	-0,1	0,6	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques Locales (en milliards d'euros et en points de PIB)

	En milliards d'euros											En points de PIB										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DÉPENSES																						
Consommations intermédiaires	41,3	44,2	46,3	47,6	49,3	50,9	51,4	50,9	50,8	51,8	52,6	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2
Rémunérations des salariés	64,4	67,1	68,9	70,4	72,6	75,0	77,7	79,1	79,7	81,5	82,1	3,2	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5
Autres dépenses de fonctionnement	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Intérêts	6,4	4,1	2,8	3,3	3,3	2,9	2,3	2,1	1,7	1,3	1,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestations sociales et transferts sociaux	18,2	19,9	21,2	22,0	22,6	23,7	24,8	25,6	26,1	26,2	26,6	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Subventions	14,2	14,0	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	14,3	14,0	13,5	13,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Autres transferts	27,0	29,6	28,6	28,2	29,4	30,3	31,5	31,6	31,4	32,1	32,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Acquisition d'actifs non financiers	50,4	50,4	46,8	48,4	50,8	53,2	48,7	44,1	42,4	49,9	48,5	2,5	2,6	2,3	2,4	2,4	2,5	2,3	2,0	1,9	2,0	2,1
dont FBCF	47,9	47,1	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,7	40,3	42,7	46,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,3	2,4	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0
TOTAL DES DÉPENSES	223,9	231,5	230,4	235,9	244,5	252,8	253,2	250,5	248,9	254,3	260,4	11,2	12,0	11,5	11,5	11,7	11,9	11,8	11,4	11,1	11,1	11,1
RECETTES																						
Production et subventions d'exploitation	35,1	36,4	38,0	39,1	40,2	41,2	42,3	43,1	43,4	44,0	44,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Impôts et transferts de recettes fiscales	112,9	116,9	89,3	119,2	123,6	124,9	127,9	133,1	137,8	142,8	150,8	5,7	6,0	4,5	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2	6,4
dont taxes et impôts sur production	83,2	85,0	67,9	93,6	97,8	98,9	102,1	105,9	110,8	115,0	122,5	4,2	4,4	3,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,2
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	13,5	14,7	15,6	16,2	17,1	17,9	18,1	18,8	19,1	19,6	17,2	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	16,3	17,1	5,8	9,3	8,6	8,2	7,7	8,4	7,9	8,1	11,1	0,8	0,9	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Cotisations sociales	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts courants	62,7	68,5	97,9	73,5	73,6	74,8	74,8	70,8	67,1	65,5	63,4	3,1	3,5	4,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,2	3,0	2,9	2,7
Revenus de la propriété	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	3,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	214,0	225,2	228,4	235,2	240,8	244,2	248,4	250,4	252,0	255,9	262,7	10,7	11,6	11,4	11,4	11,5	11,5	11,6	11,4	11,3	11,2	11,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-10,0	-6,3	-2,0	-0,8	-3,7	-8,5	-4,8	-0,1	3,0	1,6	2,3	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau VI.10 : Structure de la dette publique au sens du traité de Maastricht ⁽¹⁾
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations Publiques	Sous-secteurs			
		État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
En milliards d'euros					
2012	1 892,5	1 457,9	46,6	177,0	211,0
2013	1 977,7	1 538,1	44,4	183,4	211,7
2014	2 039,9	1 613,6	20,8	188,8	216,7
2015	2 101,3	1 664,4	19,8	196,7	220,3
2016	2 188,5	1 702,9	60,5	200,1	225,0
2017	2 258,7	1 768,9	62,9	201,2	225,6
2018	2 315,3	1 842,3	63,3	205,6	204,0
En points de PIB					
1980	20,8	12,2	0,6	6,9	1,1
1981	22,0	13,2	0,6	7,1	1,1
1982	25,4	16,2	0,8	7,3	1,1
1983	26,7	17,1	0,8	7,6	1,1
1984	29,1	18,9	0,9	8,0	1,4
1985	30,7	20,0	0,9	8,5	1,3
1986	31,3	21,0	1,1	8,5	0,7
1987	33,7	22,5	1,2	9,2	0,8
1988	33,6	23,0	0,9	8,9	0,9
1989	34,4	24,0	1,0	8,6	0,8
1990	35,6	25,1	1,0	8,6	0,8
1991	36,5	25,6	1,1	8,8	1,0
1992	40,2	28,5	1,2	8,9	1,6
1993	46,6	33,5	1,5	9,2	2,3
1994	49,9	37,2	1,6	9,3	1,8
1995	56,1	40,1	4,0	9,2	2,8
1996	60,0	43,8	3,8	9,1	3,3
1997	61,4	45,2	3,6	8,3	4,3
1998	61,4	46,6	3,3	7,9	3,5
1999	60,5	46,7	3,0	7,6	3,2
2000	58,9	45,8	2,8	7,2	3,1
2001	58,3	45,8	2,7	7,0	2,9
2002	60,3	48,1	2,5	6,7	3,0
2003	64,4	50,9	2,9	6,7	3,9
2004	65,9	51,0	2,6	6,7	5,6
2005	67,4	51,8	2,5	6,8	6,3
2006	64,6	49,4	2,0	6,9	6,3
2007	64,5	49,0	2,2	7,1	6,2
2008	68,8	53,0	2,2	7,5	6,0
2009	83,0	61,2	5,9	8,2	7,8
2010	85,3	63,3	5,0	8,2	8,8
2011	87,8	65,8	3,8	8,2	9,9
2012	90,6	69,8	2,2	8,5	10,1
2013	93,4	72,6	2,1	8,7	10,0
2014	94,9	75,1	1,0	8,8	10,1
2015	95,6	75,7	0,9	8,9	10,0
2016	98,0	76,2	2,7	9,0	10,1
2017	98,4	77,1	2,7	8,8	9,8
2018	98,4	78,3	2,7	8,7	8,7

Source : Insee, Base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit d'une dette brute. Elle diffère de la dette au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2018

Tableau VI.11 - Loix de finances initiales (LFI) et exécution budgétaire (hors FMI) (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	LFI			Exécution budgétaire							
	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI	Solde du Budget Général	Dépenses du Budget Général	Recettes du Budget Général	dont :				
							Recettes Fiscales Nettes	Prélèvements sur Recettes	Recettes Non Fiscales	Fonds de Concours	Soldes CST
Niveau en milliards d'euros											
2002	-30,4	-49,3	-49,3	-50,0	273,4	223,4	240,2	-49,6	32,8	4,1	0,7
2003	-44,6	-56,9	-56,9	-56,7	273,8	217,1	239,8	-52,9	30,2	4,5	-0,2
2004	-55,1	-43,9	-43,9	-45,4	283,6	238,2	265,7	-61,2	33,7	4,8	1,5
2005	-45,2	-43,5	-43,5	-45,2	288,4	243,3	271,6	-64,4	36,1	5,8	1,7
2006(1)	-46,9	-35,7	-35,7	-39,2	266,1	226,8	267,9	-65,8	24,8	3,6	3,5
2006(2)		-39,0	-39,0	-42,5	269,3	226,8	267,9	-65,8	24,8	3,6	3,5
2007(3)	-42,0	-38,4	-38,4	-38,2	266,8	228,6	266,7	-66,8	28,7	3,8	-0,2
2007(4)		-34,7	-34,7	-38,2	266,8	228,6	266,7	-66,8	28,7	3,8	3,5
2008	-41,7	-56,3	-56,3	-57,0	275,0	218,0	260,0	-69,9	28,0	3,2	0,7
2009	-67,0	-138,0	-138,0	-129,9	290,9	161,0	214,3	-76,2	19,5	3,5	-8,1
2010	-117,4	-148,8	-148,8	-150,8	322,7	171,9	253,6	-102,9	18,2	3,1	2,0
2011	-91,6	-90,7	-90,7	-90,1	291,3	201,2	255,0	-74,1	16,4	3,8	-0,6
2012	-78,7	-87,2	-87,2	-88,2	299,5	211,4	268,4	-74,6	14,1	3,5	1,0
2013	-62,3	-74,9	-74,9	-75,4	298,6	223,2	284,0	-78,0	13,7	3,5	0,6
2014	-82,6	-85,6	-85,6	-85,7	302,9	217,2	274,3	-74,8	13,9	3,7	0,2
2015 (5)	-74,4	-70,5	-70,5	-72,1	301,6	229,4	280,1	-70,2	14,4	5,1	1,6
2016	-72,3	-69,1	-69,1	-75,9	314,4	238,5	284,1	-65,5	16,2	3,6	6,8
2017	-77,8	-67,8	-67,8	-73,3	326,8	253,4	295,6	-60,2	13,8	4,1	5,5
2018	-85,7	-76,1	-76,1	-76,9	329,7	252,8	295,4	-61,0	13,9	4,5	0,8

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

(5) Dépenses du BG y compris fonds de concours et hors prélèvements sur recette ; Recettes du BG y compris fonds de concours, hors prélèvements sur recette et remboursements et dégrèvements.

Part dans le PIB

Base 2000 des comptes nationaux											
1978	-0,4	-1,5	-1,7	-1,5	18,5	17,0	17,7	-2,0	1,3	0,5	-0,2
1979	-0,6	-1,5	-1,5	-1,1	18,5	17,4	18,3	-1,9	1,0	0,7	-0,4
1980	-1,1	-1,0	-0,8	-1,2	19,1	17,9	18,9	-2,0	1,0	0,7	0,4
1981	-0,9	-2,5	-2,0	-2,3	20,6	18,3	19,2	-2,0	1,2	0,7	0,3
1982	-2,5	-2,6	-2,4	-2,3	21,2	18,8	19,5	-2,1	1,4	0,7	-0,1
1983	-2,8	-3,1	-3,3	-3,2	21,3	18,0	19,1	-2,4	1,4	0,7	-0,1
1984	-2,8	-3,2	-3,5	-3,2	21,1	17,8	18,8	-2,4	1,4	0,8	-0,2
1985	-2,9	-3,1	-3,3	-3,2	20,9	17,7	18,8	-2,4	1,4	0,8	-0,1
1986	-2,8	-2,7	-2,8	-2,9	20,3	17,4	18,6	-2,5	1,4	0,8	0,1
1987	-2,3	-2,2	-2,5	-2,0	19,3	17,3	18,8	-2,8	1,2	0,8	-0,5
1988	-1,9	-1,9	-1,7	-1,8	18,5	16,8	18,4	-3,0	1,3	0,6	0,1
1989	-1,6	-1,6	-1,6	-1,3	18,1	16,8	18,1	-2,9	1,5	0,6	-0,3
1990	-1,3	-1,4	-1,4	-1,4	18,1	16,7	17,8	-2,8	1,6	0,6	0,0
1991	-1,1	-1,9	-1,9	-1,6	18,1	16,5	17,5	-3,1	2,0	0,8	-0,3
1992	-1,2	-3,1	-3,1	-2,8	18,6	15,8	16,7	-3,0	2,1	0,8	-0,2
1993	-2,3	-4,3	-4,3	-4,0	19,3	15,3	16,5	-3,2	1,9	0,8	-0,3
1994	-4,0	-3,9	-4,0	-3,6	19,4	15,8	16,6	-3,1	2,3	0,8	-0,3
1995	-3,5	-4,1	-4,1	-3,9	19,2	15,3	16,6	-3,0	1,7	0,8	-0,2
1996	-3,6	-3,7	-3,7	-3,7	19,3	15,6	16,9	-3,0	1,7	0,9	0,0
1997	-3,4	-3,2	-3,2	-3,2	18,9	15,7	17,0	-3,0	1,7	0,8	0,0
1998	-3,0	-2,9	-2,9	-2,9	18,3	15,4	16,7	-2,9	1,6	0,7	0,1
1999	-2,6	-2,3	-2,3	-2,4	18,6	16,2	17,4	-3,0	1,7	0,5	0,1
2000	-2,3	-2,0	-2,0	-2,0	17,6	15,5	16,7	-3,0	1,9	0,4	0,0
2001	-1,9	-2,2	-2,2	-2,1	18,1	15,8	16,5	-3,1	2,3	0,3	0,0
Base 2010 des comptes nationaux											
2002	-1,9	-3,1	-3,1	-3,1	17,1	14,0	15,1	-3,1	2,1	0,3	0,0
2003	-2,7	-3,5	-3,5	-3,5	16,7	13,3	14,6	-3,2	1,8	0,3	-0,0
2004	-3,2	-2,6	-2,6	-2,7	16,6	13,9	15,5	-3,6	2,0	0,3	0,1
2005	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	16,3	13,7	15,3	-3,6	2,0	0,3	0,1
2006(1)	-2,5	-1,9	-1,9	-2,1	14,4	12,2	14,5	-3,6	1,3	0,2	0,2
2006(2)	0,0	-2,1	-2,1	-2,3	14,5	12,2	14,5	-3,6	1,3	0,2	0,2
2007(3)	-2,2	-2,0	-2,0	-2,0	13,7	11,7	13,7	-3,4	1,5	0,2	-0,0
2007(4)	0,0	-1,8	-1,8	-2,0	13,7	11,7	13,7	-3,4	1,5	0,2	0,2
2008	-2,1	-2,8	-2,8	-2,9	13,8	10,9	13,0	-3,5	1,4	0,2	0,0
2009	-3,5	-7,1	-7,1	-6,7	15,0	8,3	11,0	-3,9	1,0	0,2	-0,4
2010	-5,9	-7,4	-7,4	-7,5	16,1	8,6	12,7	-5,2	0,9	0,2	0,1
2011	-4,5	-4,4	-4,4	-4,4	14,1	9,8	12,4	-3,6	0,8	0,2	-0,0
2012	-3,8	-4,2	-4,2	-4,2	14,4	10,1	12,9	-3,6	0,7	0,2	0,0
2013	-2,9	-3,5	-3,5	-3,6	14,1	10,6	13,4	-3,7	0,6	0,2	0,0
2014	-3,8	-4,0	-4,0	-4,0	14,1	10,1	12,8	-3,5	0,6	0,2	0,0
2015	-3,4	-3,2	-3,2	-3,3	13,7	10,5	12,8	-3,2	0,7	0,2	0,1
2016	-3,2	-3,1	-3,1	-3,4	14,1	10,7	12,7	-2,9	0,7	0,2	0,3
Base 2014 des comptes nationaux											
2017	-3,4	-3,0	-3,0	-3,2	14,3	11,1	12,9	-2,6	0,6	0,2	0,2
2018	-3,6	-3,2	-3,2	-3,3	14,0	10,7	12,6	-2,6	0,6	0,2	0,0

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Y.c. mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes "cession de participation EDF" ; (4) Y.c. recettes "cession de participation EDF".

Sources : Projets de loi de règlement pour chaque année, Direction du Budget ; Insee, calculs DG Trésor. Le Fonds de Stabilisation des Changes (FSC) est géré par la Banque de France pour le compte de l'État. Depuis 1999, date de la modification du statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales, le FSC ne détient plus d'actifs en devises étrangères.

Tableau VI.12 : Bilan et hors bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)
(En milliards d'euros)

BILAN DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE (au 31 décembre de l'année considérée)	2014	2015	2016	2017	2018
ACTIF					
ACTIF IMMOBILISÉ (1)	829,5	814,7	830,2	851,1	878,9
<i>dont : Immobilisations incorporelles</i>	26,7	27,1	28,2	28,4	28,8
<i>Immobilisations corporelles</i>	472,8	463,8	462,1	475,6	496,9
<i>Immobilisations financières</i>	330,0	323,8	340,0	347,1	353,3
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) (2)	133,5	129,3	124,2	127,0	126,8
<i>dont : Stocks</i>	33,7	29,6	30,1	28,9	29,5
<i>Créances</i>	88,4	88,0	84,8	87,4	88,1
<i>Charges constatées d'avance</i>	11,4	11,8	9,3	10,7	9,2
TRÉSorerIE (3)	22,7	28,6	23,2	33,2	46,0
<i>dont : Fonds bancaires et fonds en caisse</i>	0,0	11,3	12,2	21,4	31,5
<i>Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement</i>	-2,0	-1,7	-2,8	-1,9	0,0
<i>Autres composantes de trésorerie</i>	16,5	10,4	9,7	11,2	9,9
<i>Équivalents de trésorerie</i>	8,3	8,6	4,1	2,5	4,6
COMPTES DE RÉGULARISATION (4)	0,3	0,3	0,2	1,3	0,2
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	986,0	973,0	978,0	1 012,6	1 051,9
PASSIF					
DETTES FINANCIÈRES (5)	1 551,1	1 601,6	1 646,8	1 710,7	1 780,7
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) (6)	172,3	202,5	224,9	244,8	245,2
<i>dont : Dettes de fonctionnement</i>	8,7	7,5	7,8	7,6	7,6
<i>Dettes d'intervention</i>	8,1	13,0	16,8	16,3	13,2
<i>Produits constatés d'avance</i>	46,8	65,6	78,7	82,3	85,7
<i>Autres dettes non financières</i>	108,7	116,3	121,6	138,6	138,8
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (7)	133,4	135,9	142,8	150,4	146,0
<i>dont : Provisions pour risques</i>	19,4	23,7	27,6	29,8	28,8
<i>Provisions pour charges</i>	114,0	112,2	115,2	120,6	117,2
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) (8)	34,0	33,4	40,9	39,5	36,2
TRÉSorerIE (9)	94,1	100,8	102,3	107,1	116,9
COMPTES DE RÉGULARISATION (10)	22,8	22,6	23,2	22,2	22,5
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10)	2 007,7	2 096,8	2 180,9	2 274,6	2 347,5
<i>Report des exercices antérieurs</i>	-1 314,3	-1 391,8	-1 474,3	-1 550,3	-1 611,5
<i>Écarts de réévaluation et d'intégration</i>	366,8	351,1	346,9	349,5	367,8
<i>Solde des opérations de l'exercice</i>	-74,3	-83,1	-75,6	-61,1	-51,9
SITUATION NETTE (III = I – II)	-1 021,7	-1 123,8	-1 202,9	-1 261,9	-1 295,6

Source : Compte général de l'État (CGE) 2018

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette. Les chiffres 2014 présentés dans le tableau du Compte général de l'État ont été retraités dans le cadre de la première application du volet « information comparative » des normes comptables de l'État.