



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2019

RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

**Perspectives
économiques et des
finances publiques**

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	5
STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA FRANCE.....	7
PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	41
VUE D'ENSEMBLE	42
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale	50
2. Entreprises	52
3. Ménages.....	54
4. Commerce extérieur	56
5. Perspectives d'emploi	58
6. Perspectives d'inflation et de salaires	60
7. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	62
8. Aléas et scénarios alternatifs.....	64
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.	67
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques	69
2. Solde structurel et analyse de l'effort de redressement.....	85
3. Analyse par sous-secteurs	
- État	98
- Organismes divers d'administration centrale	108
- Administrations publiques locales.....	111
- Administrations de sécurité sociale	114
4. Dette des administrations.....	118
Annexe : Comparaison des trajectoires des finances publiques	123
DOSSIERS THÉMATIQUES.....	127
« FRANCE IS BACK » : UN REGAIN D'ATTRACTIVITÉ POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	129
LE SOUTIEN À L'INNOVATION DE RUPTURE	159
ANNEXES.....	167
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL	169
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE	183
TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS	199
1. Perspectives économiques	201
2. Perspectives des finances publiques	206
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2017-2019.....	210
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2017	217

Table des encadrés

Les effets économiques de la bascule du CICE en allègements de cotisations patronales	16
Les premières évaluations disponibles des effets du projet de loi PACTE	18
L'éducation et la formation, facteurs clé pour une économie de la connaissance.....	20
Un bilan des ouvertures à la concurrence du rail dans l'UE	23
Le plan de la lutte en faveur de l'égalité femme-homme.....	25
Les perspectives pour la zone euro et l'UE après la déclaration de Meseberg du 19 juin 2018, la présentation de la feuille de route franco-allemande pour le renforcement de la zone euro et le sommet de la zone euro du 29 juin 2018.....	29
L'évaluation des politiques publiques, clef d'une action publique efficace	31
Retour sur les prévisions 2018-2019	46
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions	47
Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du Consensus des économistes.....	48
Croissance potentielle et écart de production	63
Comment utiliser les variantes pour la prévision ?	66
Impact de la création de France Compétences sur la trajectoire de finances publiques	71
Mise en œuvre des priorités du Gouvernement	73
Les informations du compte semi-définitif avancé de l'Insee	76
Une stratégie de consolidation qui préserve les dépenses d'investissement	82
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel.....	86
Partition de la dépense publique	89
La transformation de l'action publique	92
Principales mesures de maîtrise de la dépense	93
Des normes de dépenses de l'État renouvelées	99
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt	101
Passage du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale	106
La création de France Compétences.....	108
La contractualisation avec les collectivités territoriales	112
La suppression de la taxe d'habitation.....	113
Ondam 2019, les économies pour maîtriser la progression à 2,5 %	114
La bascule CICE/baisse de cotisations salariales	116
Flux de créances et évolutions de la dette	118
L'attractivité économique, un concept multiforme	130
Le renforcement de l'attractivité de la place financière de Paris.....	134
Renforcer son attractivité : une palette d'outils à mobiliser	136
Le Grand plan d'investissement et le Plan d'investissement dans les compétences	138
La France devient plus attractive pour les talents étrangers	141
Une réforme fiscale en faveur de l'investissement des entreprises	144
Le coût du travail en France et chez ses principaux partenaires	146
Comment concilier les investissements étrangers avec la protection des secteurs/entreprises stratégiques	148
Les mesures de la loi PACTE	150
<i>Make our planet great again</i>	157
Le plan Intelligence artificielle	164
La <i>Defense Advanced Projects Agency</i> (DARPA).....	166
Le calcul du solde structurel	196
Publication de données comptables infra annuelles.....	214

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

Avec un rythme de croissance qui n'avait pas été enregistré depuis la crise économique et financière de 2008-2009, un retour du déficit public sous la barre des 3 % mettant fin à la procédure pour déficit excessif ouverte en 2009, l'amélioration sur le front de l'emploi et du chômage, l'année 2017 a marqué un tournant pour l'économie française. L'action gouvernementale déploie un agenda de réformes structurelles avec trois objectifs : libérer les initiatives ; mieux protéger en refondant l'État Providence ; investir dans un modèle de croissance durable.

L'année 2017 a connu une accélération marquée de l'activité en France comme dans la plupart des économies avancées. La croissance a été particulièrement dynamique en zone euro où elle s'est élevée à +2,4 %, après +1,8 % en 2016, portée par le dynamisme de la demande intérieure et par le rebond du commerce mondial. L'économie française a enregistré en 2017 une nette accélération de l'activité, avec une progression du PIB de +2,2 %¹ après +1,2 % en 2016. Cette croissance a été portée par une progression marquée de l'investissement des entreprises (+4,1 %) et des ménages (+5,6 %). Si la consommation a cru modérément (+1,0 %), la contribution du commerce extérieur a été positive grâce au dynamisme des exportations (+4,5 %).

La croissance attendue en France s'élèverait à +1,7 % cette année et l'an prochain. Les perspectives demeurent dynamiques quoique de manière plus modérée qu'en 2017, après un tassement de la conjoncture aux 1^{er} et 2^e trimestres de l'année, reflet d'un environnement international un peu moins porteur et d'éléments temporaires ayant pesé sur le 1^{er} semestre 2018. Les dernières enquêtes esquissent une nouvelle accélération de l'activité sur la seconde partie de l'année 2018. Le pouvoir d'achat des ménages serait toujours bien orienté, soutenu par l'évolution favorable du marché du travail et par les mesures prises par le gouvernement mais légèrement modéré par une inflation en hausse sous l'effet notamment de la hausse des cours du pétrole en 2018. L'investissement des entreprises demeurerait dynamique avec

des perspectives d'activité nationales et internationales bien orientées et dans un contexte financier toujours favorable.

L'amélioration de la conjoncture a aussi été notable sur le plan du marché du travail, avec 335 000 créations d'emplois salariés en glissement annuel en 2017 et déjà 80 000 sur le 1^{er} semestre 2018, et un taux de chômage qui a atteint 8,7 %² au 2^e trimestre. L'amélioration de la situation économique dans toutes ses dimensions, notamment sur le marché du travail, et du solde courant qui s'est établi à -0,6 point de PIB sur l'ensemble de l'année 2017, a permis de résorber plus avant les déséquilibres accumulés depuis des années, permettant ainsi la sortie de la catégorie « déséquilibres excessifs » de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques de l'Union européenne, dans laquelle la France était entrée en 2015. Les efforts de réformes ont en effet été unanimement salués, que ce soit par nos partenaires européens et par la Commission européenne. 2017 a été pour la France l'année de la sortie de la procédure pour déficit excessif avec un déficit public qui s'est établi à 2,7 % du PIB, repassant pour la première fois depuis 2007 sous la barre des 3 %. La dette publique s'est quasiment stabilisée, à 98,5 % du PIB fin 2017.

Certains facteurs globaux sont cependant source de risques pour l'ensemble de l'économie mondiale, au premier rang desquels la montée des tensions protectionnistes entre les États-Unis et leurs principaux partenaires commerciaux. L'accélération de la demande mondiale combinée aux tensions géopolitiques au Moyen-Orient et à l'action concertée de certains pays producteurs ont également entraîné une forte hausse du prix du pétrole qui est passé en un an de 44 € le baril en août 2017 à 64 € en juillet 2018. Des risques financiers significatifs demeurent au niveau global, bien que les établissements financiers aient amélioré leur position, du fait de dettes publiques et privées atteignant des niveaux inédits tant dans les économies avancées qu'émergentes, et particulièrement en Chine. Cette situation rend ces économies plus vulnérables à une hausse des taux notamment en cas

¹ Tous les chiffres de croissance sont en données brutes (i.e. non corrigées des jours ouvrables).

² Champ France métropolitaine. 9,1% sur le champ France entière.

de resserrement de la politique monétaire plus rapide en lien avec la hausse de l'inflation. Enfin, en Europe, les effets de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne dépendront du déroulement des négociations. À l'inverse, les réformes structurelles mises en œuvre en France pourraient monter en puissance et porter leurs fruits plus rapidement qu'anticipé, raffermissant ainsi le potentiel de croissance de la France.

Dans ce contexte, la première année du quinquennat a été consacrée à l'adoption et à la mise en œuvre de réformes transversales et structurantes en faveur du travail et de l'investissement, au premier rang desquelles celles du code du travail et de la fiscalité. Ces réformes d'ampleur permettent de libérer les initiatives, de favoriser l'emploi et l'activité dans notre pays. Parallèlement, les réformes de notre modèle social sont enclenchées visant à établir de nouvelles protections efficaces et adaptées au monde d'aujourd'hui. Des réformes importantes ont déjà été votées à cet effet : la sécurisation des parcours professionnels (formation professionnelle, apprentissage, ouverture des droits à l'assurance chômage pour les démissionnaires et les indépendants), l'orientation étudiante (éducation, enseignement supérieur). D'autres sont à venir, notamment s'agissant de la lutte contre la pauvreté, la santé, l'assurance chômage et les retraites. Enfin, une transformation en profondeur de l'action publique est enclenchée, à la fois pour permettre à l'État d'investir dans les secteurs prioritaires (éducation, transition écologique, innovation) et pour rendre l'administration plus agile et adaptée aux besoins des citoyens. C'est par cette transformation en méthode et en profondeur que les engagements du Gouvernement sur la trajectoire des finances publiques seront tenus.

Le Gouvernement entend poursuivre la mise en œuvre de ce programme de transformation, dans un contexte macroéconomique favorable, propice à l'approfondissement des réformes. Les efforts pour libérer les initiatives et l'activité seront poursuivis notamment par le projet de loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) en cours de discussion au Parlement et par la nouvelle baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. En 2019, l'accent sera particulièrement mis sur l'attractivité du travail et l'accompagnement vers l'emploi. Des mesures fortes sont destinées à rendre le travail plus rémunérateur : la baisse des cotisations salariales est accentuée en octobre

2018 et jouera donc à plein en 2019 ; la prime d'activité bénéficie de revalorisations exceptionnelles, en octobre 2018 puis en octobre 2019 ; le forfait social est supprimé pour soutenir l'intéressement et la participation dans les petites et moyennes entreprises ; en septembre 2019 seront supprimées les cotisations salariales sur les heures supplémentaires. Un effort sera consenti en faveur d'une transition vers des emplois de qualité, tant du côté de l'offre que de la demande de travail. Le Plan d'Investissement dans les Compétences à destination des demandeurs d'emploi les moins qualifiés sera déployé avec un investissement de 2,5 Md€ dès 2019, année où entreront en vigueur les réformes de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Parallèlement, les entreprises bénéficieront de la transformation du CICE en un allègement pérenne de cotisations sociales et le renforcement du dispositif sur les bas salaires, une mesure forte de simplification et de baisse du coût du travail qui favorisera la création d'emplois. La réforme de l'assurance chômage, quant à elle, permettra de revoir ses règles pour qu'elles soient plus incitatives à la reprise d'activité et à la création d'emplois de qualité.

Le Gouvernement entend enfin poursuivre une politique de soutien active à l'investissement, tant public que privé, s'appuyant autant sur les moyens budgétaires (notamment grâce au Grand Plan d'Investissement) que sur des réformes structurelles, pour préparer la France à l'économie de demain. Il s'agit notamment de mettre l'accent sur les compétences - avec une attention portée à chaque niveau, de la petite enfance à la formation continue - la transition écologique et l'innovation, tout en modernisant les secteurs clefs de notre économie (notamment le logement et les transports).

Le Gouvernement entend également mieux protéger les Français en poursuivant, outre l'accroissement des moyens de la Justice, des Armées et de l'Intérieur, la transformation de notre système de protection sociale. Il s'agit de l'adapter au monde d'aujourd'hui pour qu'il puisse garantir les droits effectifs et concrets de tous les citoyens. La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté sera mise en œuvre dès 2019, pour traiter les causes profondes des inégalités de destin. Le système de retraite fera aussi l'objet d'une réforme en profondeur pour plus d'équité, en permettant que chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, tout en préservant les mécanismes de solidarité. Le

système de santé sera refondé afin de mettre l'accent sur la prévention, d'instaurer le reste à charge zéro et de lutter contre les déserts médicaux, pour permettre l'accès aux soins pour tous. La fiscalité elle-même sera rendue plus juste, car plus adaptée aux transformations de notre pays et de notre société. L'allègement de la fiscalité sur les ménages sera ainsi poursuivi avec le dégrèvement d'une deuxième tranche de la taxe d'habitation, un impôt injuste par ses disparités territoriales qui creusent les fractures de notre pays. L'entrée en vigueur du prélèvement à la source rendra l'impôt sur le revenu contemporain, en lui permettant de s'adapter aux évolutions des salaires et d'éviter que les personnes qui subissent des aléas de la vie en voient les conséquences fiscales un an après, réforme indispensable quand les parcours de vie sont de plus en plus discontinus.

En parallèle, la transformation de l'administration se poursuivra, en se fondant sur les travaux du processus Action Publique 2022. Toutes les politiques publiques feront l'objet une à une d'un plan de réforme destiné à les rendre plus agiles et plus adaptées aux besoins des citoyens, permettant simultanément d'accroître la qualité du service public et de réduire son coût.

En complément de cette action nationale, la France contribue à la refonte de l'Union européenne pour donner corps à une Europe souveraine et qui protège. La révision de la directive sur le détachement permet de réaffirmer le principe du « travail égal, salaire égal » et les travaux en cours sur l'harmonisation de l'assiette fiscale et de la fiscalité du numérique renforcent l'efficacité du marché intérieur, qui doit garantir une concurrence équitable pour tous. L'Union européenne renforce aussi son arsenal de politique commerciale, dans un contexte de tensions ravivées sur le plan international, en renforçant ses instruments de défense commerciale et en contrôlant les investissements stratégiques. Enfin, sur le volet financier, la déclaration de Meseberg du 19 juin 2018, la feuille de route franco-allemande sur la zone euro et l'accord obtenu lors du sommet zone euro du 29 juin posent les jalons d'un approfondissement de l'Union économique et monétaire. L'enjeu est de rendre la zone euro davantage résiliente en cas de choc économique et de soutenir la croissance sur le long-terme.

Ces transformations permettront à la France de faire face aux défis du XXI^e siècle et de tirer parti de

toutes les nouvelles opportunités économiques. Les risques qui planent sur la croissance mondiale sont des incitations supplémentaires à renforcer notre capacité à résister à un choc, ainsi qu'à renforcer l'architecture de la zone euro.

Diagnostic

1. Un marché du travail qui se redresse mais des marges de progrès encore importantes

Le taux de chômage poursuit sa baisse amorcée à l'été 2015 et atteint 8,7 % de la population active au 2^e trimestre 2018 en France métropolitaine contre 9,1 % un an plus tôt. Le taux de chômage de longue durée a également bénéficié de ce mouvement, s'établissant à 3,6 % au 2^e trimestre, contre 4,0 % un an plus tôt. Cette baisse s'opère de manière concomitante à une hausse du taux d'activité qui atteint désormais 72,2 %. Ce mouvement est soutenu par des créations d'emplois salariés vigoureuses dans le secteur privé, qui se sont élevées à + 355 000 postes sur l'ensemble de l'année 2017 en glissement annuel et atteignent près de + 80 000 postes sur les six premiers mois de l'année. Le chômage conserve cependant un potentiel de baisse encore significatif, et les réformes du marché du travail mises en œuvre contribueront à abaisser son niveau structurel.

Le chômage continue de toucher plus lourdement certaines catégories de la population, notamment les jeunes et les peu ou pas qualifiés. Ainsi, le taux de chômage des moins de 25 ans atteint 20,1 % au 2^e trimestre 2018 contre 8,1 % pour les 25-49 ans. Les jeunes bénéficient tout de même de la reprise sur le marché du travail comme en témoigne la baisse de leur taux de chômage ces dernières années (près de 5 points de taux de chômage en moins depuis le pic atteint au troisième trimestre 2016 à 24,7 %).

Le marché du travail reste marqué par une dualité entre, d'une part, les contrats à durée indéterminée (CDI) et les contrats courts (CDD, intérim, etc.), et entre les temps complets et les temps partiels, d'autre part. Cependant, cette dualité s'est atténuée ces dernières années. Aussi le taux d'emploi en CDI a augmenté de 0,4 point en un an pour atteindre 49,3 % au 2^e trimestre 2018 alors que le taux d'emploi en CDD diminuait de 0,2 point sur la même période pour atteindre 7,8 %. Le taux d'emploi à temps complet a augmenté de 0,6 point sur

un an pour atteindre 53,9 %, alors que le taux d'emploi à temps partiel est resté stable sur la même période et s'élève à 12,0 % au 2^e trimestre 2018.

2. Une amélioration de la compétitivité qui doit être poursuivie et complétée par des efforts en termes de montée en gamme de notre économie

Les exportations françaises de biens ont accéléré en 2017, atteignant +4,5 % (après -0,6 % en 2016), et ont poursuivi cette dynamique au 1^{er} semestre 2018 (+4,4 % par rapport au semestre précédent). Les parts de marchés à l'export dans les biens et les services se sont stabilisées à 3,4 % en valeur et à 3,5 % en volume. Toutefois, malgré le dynamisme des exportations, la dégradation de notre solde commercial continue en lien avec la reprise de la demande intérieure et la hausse de la facture énergétique (-63,4 Md€ en 2017 après -48,8 Md€ en 2016). Le solde courant s'est néanmoins élevé à -0,6 pt de PIB en 2017, contre -0,8 pt en 2016.

La dégradation de la compétitivité qui a eu lieu avant la crise économique et financière de 2008-2009 s'explique en partie par l'évolution des coûts salariaux unitaires³ (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, ou par rapport à la zone euro (+14 %). Toutefois, depuis 2009, les CSU ont été moins allants en France qu'en Allemagne (+6 % contre +12 %), notamment sous l'effet du CICE et du Pacte de responsabilité, comblant en partie (-6 points) les écarts de compétitivité constitués avant la crise. Le coût horaire du travail, y compris contributions sociales et bénéfice du CICE, s'établit dorénavant à 10,6 € au niveau du salaire minimum au 1^{er} janvier 2018, soit un niveau quasiment équivalent à celui au coût horaire en Allemagne à ce même niveau de rémunération.

Il convient donc de consolider et de poursuivre les efforts réalisés en termes de compétitivité-coût, mais aussi et surtout de soutenir l'investissement

et la montée en gamme de notre économie pour améliorer la compétitivité hors coût. L'investissement des entreprises non financières soutient la croissance (+4,1 % en 2017 après +3,4 % en 2016), notamment suite aux réformes fiscales favorables à l'investissement, et augure de gains de compétitivité à terme pour les entreprises françaises.

Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées pour encourager cette montée en gamme.

La France doit améliorer l'efficacité de son tissu productif, par une meilleure coordination des acteurs dans chacune de ses filières industrielles. Plus en amont, elle doit aussi consolider sa place comme une nation scientifique de premier plan, notamment en améliorant l'efficacité de sa dépense de recherche publique⁴ et en matière de transfert des résultats de cette recherche vers les entreprises⁵, ou en termes de soutien public à l'innovation des entreprises⁶.

La faible croissance de la taille des entreprises nous pénalise également. Si la France est l'un des pays où les créations d'entreprises sont parmi les plus dynamiques, ces dernières ne parviennent pas toujours à se développer dans la durée, ce qui se traduit par un nombre moins important d'entreprises de taille intermédiaire (5 800 ETI en France, contre le double en Allemagne) et d'entreprises exportatrices (118 000 PME exportatrices en France contre 310 000 en Allemagne). Ces difficultés à croître sont en partie causées par la charge administrative, par la présence de seuils dans la réglementation, ou par un retard dans le développement du financement par fonds propres pour les jeunes entreprises innovantes.

En matière d'attractivité enfin, la perception de l'économie française s'améliore sensiblement, comme en témoignent par exemple la hausse du nombre de projets d'investissement en France en 2017, qui atteint des niveaux record, et les choix récents de grandes entreprises étrangères d'installer à Paris leur siège européen. Les classements internationaux montrent que la France dispose encore de marges de manœuvre en termes d'attractivité

³ Les coûts salariaux unitaires rapportent la rémunération totale des salariés (y compris cotisations sociales employeurs) aux quantités produites (mesurées par la valeur ajoutée en volume).

⁴ Voir Trésor-Eco n°219, « La recherche publique française en comparaison internationale », avril 2018.

⁵ Voir Document de travail DG Trésor n°2017/05 « Quelle intervention publique pour favoriser le transfert des résultats de la recherche publique vers les entreprises ? ».

⁶ Conclusions du [Rapport](#) de la mission sur les aides à l'innovation conduite au premier trimestre par Lewiner, Stephan, Distinguin et Dubertret.

économique, et la politique mise en œuvre par le Gouvernement devrait lui permettre de progresser dans ce sens à moyen terme (cf. dossier dédié).

3. Un modèle social qui doit se réformer pour offrir les nouvelles formes de protection dont les Français ont besoin

À première vue, notre système social s'avère protecteur : le taux de pauvreté – à 13,6 % en 2017 – est inférieur à la moyenne dans l'Union européenne (17,3 %) tout comme les inégalités, contenues par ses mécanismes de redistribution – le coefficient de Gini⁷ s'établit à 29,3 en 2016, légèrement inférieur à la moyenne de l'Union Européenne (30,7). La protection sociale a joué son rôle d'amortisseur pendant la crise. Cependant, le modèle français n'a pas su empêcher la progression des inégalités d'opportunités et de destin. Notre modèle social doit se réinventer pour assurer l'insertion et l'émancipation de tous. Il ne parvient pas non plus à vaincre le chômage de masse, à lutter contre le développement des emplois précaires. Notre modèle social doit donc chercher davantage à s'attaquer concrètement aux causes profondes de la pauvreté, celle-ci résultant souvent de la perte d'un emploi et de l'exclusion sociale.

À cette situation, s'ajoute un système éducatif qui reproduit les inégalités et qui 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'OCDE⁸. De façon tout aussi préoccupante, l'accès aux diplômes du supérieur traduit une très forte influence de l'origine sociale, au détriment des enfants issus de parents employés ou ouvriers⁹.

Enfin, des inégalités entre les territoires, qui fragilisent la cohésion sociale persistent. Les inégalités de performance économique entre les métropoles et la France périphérique ou rurale proviennent des inégalités d'accès à l'emploi et à l'insertion, mais aussi en termes d'accès aux soins, aux transports

publics et au haut débit. En matière de logement, des inégalités d'accès persistent, notamment dans les zones tendues, malgré des dépenses publiques en faveur du logement importantes, qui atteignent le double de la moyenne de la zone euro (41,7 Md€ en 2016 soit 1,9 % du PIB). La politique du logement est symptomatique d'une politique publique insuffisamment efficace en raison de mauvais choix d'instruments (trop faible soutien à l'offre).

4. Un déficit public en recul, qui doit être maintenu durablement sous les 3 % du PIB

Les premières actions de maîtrise de la dépense prises en 2017 et les bonnes performances économiques ont permis un retour du déficit public sous les 3 % en 2017, à 2,7 % du PIB, après 3,5 % en 2016. Cela a permis à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif à laquelle elle était soumise depuis 2009 et de restaurer ainsi sa crédibilité budgétaire auprès de ses partenaires européens.

À 55,1 % du PIB, le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt) reste en 2017 l'un des plus élevés au sein des économies avancées. Corrélativement, la part des prélèvements obligatoires, 45,3 % du PIB en 2017, fait également partie des plus élevées et pèse sur les agents économiques. Notre ratio de dette publique s'est quasiment stabilisé en 2017 en atteignant 98,5 % du PIB contre 98,2 % en 2016. Il reste toutefois, là encore, 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.

Stratégie de politique économique

La stratégie mise en œuvre vise à libérer l'activité et les initiatives, à investir pour faire émerger un modèle de croissance fondé sur la connaissance, l'innovation et l'écologie, et à protéger les individus en refondant la protection sociale adaptée au XXI^{ème} siècle. Dans tous les secteurs, l'action publique est modernisée, et les finances publiques sont rendues soutenables par une maîtrise de la

⁷ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de revenus (salaires, niveaux de vie, etc). Il varie entre 0 et 100. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les revenus seraient égaux. A l'autre extrémité, il est égal à 100 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les revenus sauf un seraient nuls. Entre 0 et 100, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

⁸ En mathématiques, 53% de la dispersion des résultats est expliquée par le statut économique, social et culturel des parents (37% en moyenne dans l'OCDE).

⁹ 30% de ces derniers déclarent détenir un diplôme du supérieur contre 65% pour les enfants de cadres ou de professions intermédiaires. Source : ministère en charge de l'enseignement supérieur (MESRI), [état de l'enseignement supérieur et de la recherche](#).

dépense publique. Cette stratégie nationale s'inscrit dans la cohérence d'une stratégie européenne qui a pour objectif le renforcement de la résilience et de la prospérité de l'Union européenne et de la zone euro.

1. Libérer le plein potentiel de l'économie française

Le premier volet de cette stratégie de transformation vise à libérer les énergies créatrices de notre économie pour que chacun puisse vivre de son travail et que notre pays s'empare des opportunités du XXI^{ème} siècle. Cela passe par le renforcement des incitations au travail et de l'accompagnement vers l'emploi, la réforme du marché du travail, le soutien à l'investissement des entreprises et à la création d'emplois de qualité, et l'amélioration de l'environnement des affaires.

a) Renforcer les incitations au travail

À l'heure où les contraintes portent de plus en plus sur l'offre de travail, les entreprises ayant plus de mal à recruter, la priorité est de rendre le travail le plus attractif. Cet effort, qui a commencé en 2018 avec la baisse de 20 Md€ des cotisations salariales financée par la CSG¹⁰, se poursuivra en 2019.

Pour associer davantage les travailleurs aux résultats de leur entreprise, dès 2019, le forfait social, aujourd'hui de 20 %, sera supprimé sur tous les versements de participation dans les entreprises de moins de 50 salariés et sur tous les versements d'intéressement dans les entreprises de moins de 250 salariés. En complément, le forfait social sera ramené à 10 % sur les abondements en faveur de l'actionnariat salarié pour toutes les entreprises de plus de 50 salariés. L'objectif est d'inciter les entreprises concernées à développer les accords d'intéressement dans le cadre d'un dialogue social enrichi : aujourd'hui seulement 20 % des salariés dans les entreprises entre 50 et 100 salariés sont couverts, seulement 37 % des salariés dans les entreprises entre 100 et 250 salariés, alors que ce taux est de 74 % dans les entreprises de plus de 1000 salariés.

Pour inciter à augmenter le nombre d'heures travaillées, les cotisations salariales sur les heures

supplémentaires seront supprimées au 1^{er} septembre 2019. Cette mesure d'attractivité du travail bénéficiera en premier lieu aux salariés modestes (66 % des ouvriers font des heures supplémentaires ; 46 % des employés ; seulement 20 % des cadres). Augmenter les heures travaillées renforce aussi la productivité par tête, et donc la croissance potentielle du pays.

Pour inciter à la reprise d'emploi, la prime d'activité augmentera à nouveau fortement en octobre 2019 par la création d'un second bonus de 20€ au niveau du Smic, après une première revalorisation de 20€ en octobre de cette année. Elle continuera à être revalorisée pour une revalorisation totale de près de 80€ par mois au niveau du SMIC à l'horizon 2022. Ainsi, la politique de revalorisation du Gouvernement privilégie les prestations qui incitent directement à la reprise d'activité, aux côtés des prestations à destination des plus fragiles. La stratégie de lutte contre la pauvreté refondera l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, en renforçant les droits comme les devoirs. Elle préparera la création du **revenu universel d'activité**, qui regroupera les minima sociaux pour les rendre plus simples d'accès et plus incitatifs à la reprise d'emploi, et la création d'un **service public de l'insertion**, qui mobilisera l'ensemble des acteurs de l'insertion, aujourd'hui trop éclaté, autour d'une gouvernance unique et partagée.

b) Stimuler l'activité et l'emploi en réformant le marché du travail

Les actions rendant le travail plus attractif viennent compléter la réforme structurelle votée l'année dernière qui a permis d'adapter le dialogue social aux spécificités des différentes entreprises. Cette réforme, portée par les ordonnances pour le renforcement du dialogue social, a profondément modifié le code du travail. Prises par le Gouvernement le 22 septembre 2017, elles ont pleinement force de loi depuis la loi de ratification du 29 mars 2018.

Ces ordonnances qui visent à faciliter l'adaptation des entreprises à leur environnement et à encourager les créations d'emploi s'articulent autour de trois axes. Premièrement, elles élargissent le

¹⁰ Diminution de 3,15 pt des cotisations salariales, en contrepartie d'une hausse de 1,7 pt de la CSG.

champ de la négociation collective afin de permettre aux entreprises d'anticiper et de s'adapter rapidement aux évolutions du marché. Deuxièmement, elles simplifient et renforcent la pratique du dialogue social, notamment grâce à la fusion de trois instances représentatives du personnel en une instance unique, le comité social et économique (CSE), pour toutes les entreprises d'au moins 11 salariés. Enfin, une série de dispositions contribuent à la meilleure sécurisation des relations de travail dont l'instauration d'une rupture conventionnelle collective (RCC) et d'un barème impératif fondé sur l'ancienneté pour les dommages et intérêts prud'homaux en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Dans le même temps, les montants des indemnités légales de licenciement ont été relevés de 25 % sur les dix premières années, et l'ancienneté minimale dont doit disposer un salarié pour en bénéficier a été abaissée de douze à huit mois ininterrompus chez un même employeur.

c) Soutenir l'investissement des entreprises et la création d'emplois de qualité

Annoncées dès juillet 2017 par le Premier ministre afin d'ancrer les anticipations des agents économiques sur le quinquennat, les mesures contenues dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 et dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 refondent notre fiscalité. Elles allègent le poids des prélèvements obligatoires pour un montant d'un point de PIB sur cinq ans, en faveur des tous les agents économiques (ménages et entreprises) et notamment en faveur de l'investissement productif, de la montée en gamme de notre économie et des créations d'emplois¹¹.

Pour ce qui concerne les entreprises, l'impôt sur les sociétés suit une trajectoire de baisse progressive tout au long du quinquennat jusqu'à 25 % en 2022. En 2018, l'ensemble des entreprises ont vu leurs bénéfices allant jusqu'à 500 000€ imposés au taux de 28 %. En 2019, le taux général de l'IS baissera à 31 % pour l'ensemble des entreprises. En outre, pour soutenir l'investissement dans l'économie productive et en particulier dans les fonds propres des entreprises françaises, la fiscalité de l'épargne des ménages a été intégralement revue dans la LFI 2018. Depuis janvier 2018, l'impôt sur la fortune ne porte plus que sur le patrimoine immobilier (IFI) pour inciter les Français à orienter leur épargne vers le financement des entreprises. De même, un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % s'applique désormais à l'ensemble des revenus de l'épargne pour supprimer les distorsions et les taux marginaux dissuadant l'investissement. Par ailleurs, une vingtaine de taxes à faible rendement sera supprimée dès 2019 pour simplifier le système fiscal.

La fiscalité pesant sur le coût du travail sera allégée et revue en profondeur en 2019 pour soutenir la création d'emplois. Le 1^{er} janvier 2019, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) sera transformé en un allègement pérenne de cotisations sociales. Le nouveau système sera nettement plus simple et lisible, ce qui facilitera l'appropriation de ce dispositif par les entreprises. À compter du 1^{er} octobre 2019, les allègements généraux de cotisations seront renforcés sur les bas salaires, avec un nouvel allègement d'environ 4 points au niveau du SMIC, dégressif jusqu'à 1,6 SMIC, aboutissant ainsi à l'exonération totale de cotisations employeurs au niveau du SMIC. Ce renforcement viendra lui aussi maximiser ses effets sur l'emploi (cf. encadré 1).

¹¹ Selon une évaluation réalisée par la DG Trésor avec le modèle Mésange, l'ensemble de ces mesures pourrait rehausser l'activité de 3,3 points de PIB à long terme,

pour 440 000 emplois créés, avec une montée en puissance progressive et des effets attendus à +1,6 point de PIB et 260 000 emplois à l'horizon 2025.

Encadré 1 : Les effets économiques de la bascule du CICE en allègements de cotisations patronales

Le CICE sera transformé en un dispositif d'exonération de cotisations sociales employeur en deux étapes. À compter du 1^{er} janvier 2019, un allègement de cotisations maladie de 6 points remplacera d'abord le CICE (dont le taux est lui aussi de 6 points). Au 1^{er} octobre interviendra un renforcement des allègements généraux de 4 points au niveau du SMIC. Cette transformation a été préparée par une baisse du taux du CICE de 7 à 6 % en 2018 et entraînera la suppression du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) dès 2019, les entreprises et associations concernées étant couvertes par le nouvel allègement, pour lesquelles la bascule représente un gain net significatif.

La transformation du CICE participera d'un effort de simplification et de rationalisation des mesures de baisse du coût du travail, et permettra une meilleure appropriation par les entreprises. Le nouveau dispositif ciblerait davantage les bas salaires, ce qui permettrait de maximiser les créations d'emploi du fait d'une plus grande élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires^(a), et serait mieux appréhendé par les entreprises du fait d'une plus grande lisibilité, ce qui favoriserait également l'emploi.

À court terme, l'année double induite par la bascule^(b) se traduirait par une relance d'un point de PIB, non reconduite. Il y a plusieurs scénarios possibles sur les effets attendus à court terme, du fait de l'incertitude entourant les mécanismes d'action du CICE actuel dont l'appropriation par les entreprises est insuffisante. Ainsi, le CICE peut être perçu comme une baisse du coût du travail l'année de versement des salaires ou à mesure des imputations et restitutions de la créance. Dans un cas situé à mi-chemin, les effets de la bascule vers le nouveau dispositif seraient positifs sur l'activité et l'emploi à court-moyen terme. Le modèle macro-économétrique de la DG Trésor évalue l'impact de la transformation du CICE à + 0,2 pt de PIB et + 100 000 emplois à horizon 2020-2021. À ce gain de court terme s'ajoutent les gains de long terme liés à la simplification du dispositif.

(a) Renforcement de la baisse de cotisations sociales employeur pour les salaires en dessous de 1,6 SMIC, intervenant au 1^{er} octobre 2019. Dans le modèle Matis, cette élasticité est proche de 1 au voisinage du Smic.

(b) En 2019, année de constatation de la créance de l'année 2018 couplée à la première année du nouvel allègement.

d) Améliorer l'environnement et la productivité des entreprises

La libération de l'activité et du potentiel productif de notre pays passe également par l'amélioration de l'environnement des affaires, condition nécessaire au renforcement de la productivité de nos entreprises.

Des mesures sont venues lutter contre l'inflation normative afin d'améliorer l'environnement des entreprises. La règle de double compensation, règle dite du « one in, two out », a été instaurée par la circulaire du 26 juillet 2017. Cette dernière prévoit l'abrogation ou la simplification d'au moins deux normes existantes en compensation de toute nouvelle norme réglementaire contraignante. Cette circulaire a permis de simplifier des régimes d'autorisation administrative au profit de régimes déclaratifs et également de supprimer des obligations de transmission récurrente d'informations. La loi du 10 août 2018 « sur un État au service d'une société de confiance » vient simplifier les relations entre l'administration et ses usagers et renforcer la confiance de ces derniers. Ce texte, structuré autour de

deux axes, crée tout d'abord un droit à l'erreur pour les usagers de bonne foi dans l'ensemble de leurs relations avec l'administration. Ainsi, en cas de premier manquement à une obligation, la charge de la preuve est inversée : il revient à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'usager, et non plus à l'usager de démontrer sa bonne foi. Le projet de loi contient également une série de mesures destinées à simplifier les démarches administratives ainsi que des expérimentations. À titre d'exemple, la médiation dans les Urssaf, expérimentée en Île-de-France, sera généralisée, permettant ainsi aux deux millions d'employeurs concernés de régler rapidement, à l'amiable, leurs difficultés et d'éviter un contentieux. La suppression progressive du régime social des indépendants (RSI) et l'adossement de ces derniers au régime général de la sécurité sociale cette année auront totalement abouti d'ici le 1^{er} janvier 2020.

Le redressement de notre compétitivité et de notre potentiel de croissance nécessite de lever les freins à la croissance de nos entreprises. C'est dans ce sens qu'a été présenté en Conseil des ministres le

projet de loi **Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises** (PACTE) le 18 juin 2018. Issu d'un travail de co-construction entre l'administration et l'ensemble des parties prenantes (chefs d'entreprises, représentants des salariés, groupes parlementaires, CESE) ainsi que d'une consultation publique en ligne, ce projet de loi a pour objectif de stimuler la croissance des entreprises à toutes les étapes de leur développement et de les replacer au centre de la société, en associant davantage les salariés aux résultats. Un premier volet du projet de loi vise à faciliter la création et la croissance des entreprises. La réforme prévoit ainsi la mise en place d'une plateforme unique en ligne pour réaliser les formalités de création d'entreprise ou le regroupement des registres des entreprises. Le projet de loi permet aussi le regroupement des seuils d'effectifs sur les niveaux de 11, 50 et 250 salariés, l'augmentation du seuil de 20 à 50 employés pour la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et un gel pendant cinq ans de certaines obligations liées au franchissement de certains seuils sociaux, de 50 (FNAL, PEEC) ou 11 salariés (versement transport). Ces dispositions permettront de créer un environnement juridique plus favorable à l'emploi et à la croissance des PME. Un deuxième volet du projet de loi a pour objectif d'améliorer le financement des entreprises et d'encourager l'innovation. L'épargne-retraite sera dynamisée grâce à une meilleure allocation des ressources¹², une portabilité entre les différents produits, et une souplesse accrue dans l'utilisation de l'épargne lors de la retraite, ce qui favorisera le financement à long terme de l'économie et stimulera l'investissement en fonds propres. Un renforcement du lien entre la recherche publique et le secteur privé permettra de faire évoluer les dispositions du Code de la recherche, pour favoriser la mobilité des chercheurs. Le troisième volet du projet de loi vise à mieux partager les fruits de la réussite des entreprises, entre autres *via* l'actionnariat salarié. La réforme prévoit

notamment de supprimer le forfait social sur la participation et l'intéressement pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les dispositifs d'intéressement pour les entreprises entre 50 et 250 salariés (*cf. supra* 1.a). Pour rendre plus efficace le régime des faillites, le projet de loi introduit la notion dite « *cross-class cram down* » ou application forcée interclasses dans le droit de faillites, afin de rendre les créanciers pivots¹³ décisionnaires du plan de restructuration, sous le contrôle du juge, chargé de vérifier que les intérêts des créanciers dissidents soient respectés. La loi permettra en outre de mettre en place le Fonds pour l'innovation et l'industrie, qui sera alimenté par la cession de participations dans Engie, Aéroport de Paris, et la Française des Jeux (*cf. infra* 2.c). Ces cessions s'accompagneront d'un renforcement de la régulation, notamment en contrôlant mieux les investissements dans ces entreprises. La prise en compte dans le Code civil des enjeux sociaux et environnementaux dans l'activité et la stratégie de l'entreprise adapte le rôle de celle-ci dans la société afin qu'elle puisse être davantage responsable et orientée vers le long terme. De plus, les frais bancaires seront plafonnés pour les publics fragiles financièrement qui bénéficient de l'« offre spécifique » (*cf. partie* 3). Enfin, le programme « France Expérimentation » lancé en 2016 est renforcé à l'occasion du projet de la loi PACTE. En effet, le dernier appel à projets lancé en mai 2018 permet aux entreprises de proposer des dérogations de nature législative, et non plus seulement réglementaire. Les projets sélectionnés dans le cadre de cet appel seront insérés dans la section « expérimentation » du projet de loi, comme l'élargissement du champ d'expérimentation des véhicules autonomes.

Enfin, pour améliorer la productivité de notre tissu productif, une stratégie ambitieuse de coordination des filières industrielles sera déployée cette année. Les réseaux de production sont insuffisamment structurés : certains goulots de production pâtissent d'un manque d'investissement dans les bonnes machines, ou encore d'un manque de main

¹² La mise en place de la gestion pilotée permettrait de tenir compte de l'horizon de placement de l'épargnant : plus le départ en retraite est lointain, plus la part de l'épargne investie en actions est importante, la part investie dans des actifs sûrs et liquides croissant progressivement jusqu'à représenter la totalité de l'épargne au moment du départ à la retraite.

¹³ Déterminer quels sont les créanciers pivots nécessite de classer les rangs des différents créanciers, puis de déterminer la classe de créanciers dont les créances seraient partiellement – mais pas intégralement – couvertes par l'actif disponible. Cette identification sert l'idée selon laquelle les intérêts de ces créanciers pivots sont les mieux alignés avec la maximisation de la valeur d'entreprise.

d'œuvre adéquate. La formation professionnelle (Plan d'Investissement dans les Compétences, cf. *infra* 2.a.) portera avant tout ces métiers en tension. De même, un soutien à l'investissement dans les machines de production sera mis en place dès 2019. Le plan pour l'industrie du futur a pour objectif d'accompagner les entreprises, et en particulier les PME et ETI, dans leur effort de digitalisation. Enfin, fournisseurs et clients ne travaillent pas assez

ensemble, au niveau domestique, leurs chaînes d'approvisionnement et, au niveau international, leur stratégie de conquête des marchés. Les Comités Stratégiques de Filières du Conseil National de l'Industrie établiront pour fin 2018 une stratégie pour coordonner et optimiser les chaînes de valeur et gagner ainsi en efficacité collective.

Encadré 2 : Les premières évaluations disponibles des effets du projet de loi PACTE

Parmi les nombreuses mesures du projet de loi PACTE, plusieurs de premier plan ont été évaluées ex ante afin d'en estimer l'impact macroéconomique^(a). Ont été évalués à l'aide du modèle macroéconomique Mésange et de la littérature économique l'allègement du coût du travail induit par les mesures sur les seuils sociaux, la suppression du forfait social dans les entreprises de moins de 250 salariés, et l'introduction d'un mécanisme permettant de donner, dans le cadre des procédures de restructuration, un pouvoir accru aux créanciers ayant intérêt à maximiser la valeur de l'entreprise (dit d'application forcée interclasses ou « cross-class cram down »).

Ces trois dispositions, qui ne constituent qu'une partie du projet de loi PACTE, sont susceptibles d'entraîner une hausse du PIB de près de 1 point à long terme, dont 0,3 point à l'horizon 2025, passant par une hausse de la productivité – via une association plus étroite des salariés à la performance de l'entreprise et une meilleure allocation des facteurs de production du fait d'une restructuration plus efficiente des entreprises – et par une baisse du coût du travail en lien avec la hausse des seuils et la suppression du forfait social.

Comme tout exercice de quantification ex ante, ces premières évaluations sont entourées d'incertitudes importantes, liées entre autres au modèle mobilisé et à son calibrage, à la robustesse des hypothèses retenues issues de la littérature et au degré d'appropriation des réformes par les agents économiques.

(a) Voir le Trésor-éco n°226, « Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse ».

2. Investir pour faire émerger un nouveau modèle de croissance

La stratégie de réforme du Gouvernement vise à libérer notre potentiel d'initiative mais également à renforcer ce potentiel et à l'orienter pour répondre aux grands défis de l'économie de demain : la connaissance, la transition écologique, et l'innovation. Un effort particulier est aussi porté sur les secteurs clefs de notre économie (logement, transports, énergie, agriculture).

a) Le défi des compétences pour une économie du XXI^e siècle

Nous ne pourrions durablement combattre le chômage de masse et saisir pleinement les opportunités offertes par les révolutions technologiques à venir que par un effort d'investissement massif dans l'éducation et dans les compétences. Aussi la

stratégie du Gouvernement agit sur tous les niveaux de notre système d'éducation, d'enseignement supérieur et de formation tout au long de la vie.

Pour le primaire, le dédoublement des classes de CP et de CE1 en zones prioritaires REP et REP+ se poursuit. Les classes de CP ont été dédoublées en REP+ dès la rentrée 2017, le dédoublement complet des CP en REP a eu lieu à la rentrée 2018 et le dédoublement des CE1 en REP+ et REP a débuté à la même période. Sur l'année scolaire 2017-2018, 2 200 classes ont été dédoublées ; 3 200 classes supplémentaires sont concernées depuis la rentrée 2018. Les effets macroéconomiques attendus sur le long terme sont très importants : de +2 points de PIB et +120 000 emplois (cf. encadré).

La réforme du baccalauréat, présentée le 14 février 2018 en Conseil des Ministres, prévoit la mise en place d'un examen rénové à partir de 2021. Le rôle du contrôle continu sera renforcé et un grand oral sera introduit. L'effort d'accompagnement et d'orientation des lycéens sera également accru. Dès la rentrée 2018, des tests de positionnement numériques seront organisés en début d'année en classe de seconde pour évaluer le niveau en mathématiques et en français. Dans cette même classe, les élèves bénéficieront d'un accompagnement personnalisé centré sur la maîtrise de l'expression écrite et orale, et d'une aide à l'orientation pour accompagner vers la classe de première (pour un volume prévu de 54 heures annuelles).

Cette réforme du lycée s'articulera avec la réforme de l'université contenue dans la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants promulguée le 8 mars 2018. Cette loi revoit l'organisation du cursus universitaire dès la rentrée 2018 en mettant fin au tirage au sort et en personnalisant les parcours dans le cadre d'un « contrat de réussite pédagogique » mettant clairement en avant les « attendus » des différentes filières. Une nouvelle plateforme Parcoursup a été lancée en janvier 2018 pour rassembler les informations sur la nature, les attendus et le contenu des formations dont les bacheliers ont besoin. Une commission d'accès à l'enseignement supérieur est créée dans chaque académie pour accompagner dans la procédure les candidats en difficulté ou dans des situations particulières comme celle du handicap.

Présentée le 27 avril 2018 en Conseil des ministres et adoptée par l'Assemblée nationale le 1^{er} août, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel complète la réforme du marché du travail initiée par les ordonnances pour le renforcement du dialogue social par une refondation de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage. La réforme de l'apprentissage a pour objectif de rendre l'apprentissage plus attractif pour les jeunes en revalorisant la rémunération, en protégeant l'apprenti en cas de rupture du contrat et en relevant l'âge limite à 30 ans. La réforme 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 loi prévoit aussi une vaste réforme de la formation professionnelle renforçant la sécurisation des parcours professionnels par le compte personnel de formation, qui sera « monétisé » et renforcé pour les actifs peu qualifiés.

En complément de ces mesures, le Ministre de l'Education nationale a dévoilé le 28 mai 2018 la stratégie de transformation des lycées professionnels qui vise à renforcer l'attractivité et la lisibilité de l'offre de formation. Elle se traduira notamment par le regroupement des bacs professionnels en une quinzaine de famille de métiers, la création de campus d'excellence dans les territoires, et le développement des formations tournées vers les métiers d'avenir. Le CAP pourra s'obtenir en 1 à 3 ans suivant le profil et les besoins de l'élève, et des cursus en apprentissage seront mis en œuvre dans les lycées professionnels.

L'investissement dans les compétences revêt une place centrale dans la stratégie de politique économique du gouvernement. Le volet « édifier une société de compétences » du Grand Plan d'Investissement consacre 15 Md€ aux compétences. Il permettra avant tout le financement de formations longues afin de requalifier et offrir un accompagnement personnalisé, avec l'objectif de former en priorité un million de chômeurs de longue durée et un million de jeunes peu ou pas qualifiés en vue de leur retour à l'emploi. Ce Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) s'appuiera sur le nouveau système de formation professionnelle mis en place par la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

Concernant la mise en œuvre du PIC, 13 programmes avaient été validés au 30 juin 2018 pour un montant de 1,45 Md€ d'engagements prévisionnels. Sur ce total, 898 M€ ont déjà été engagés au titre des conventions régionales d'amorçage (496 M€), des parcours formation-accompagnement (111 M€) et de la garantie jeunes (291 M€). Les régions seront également mobilisées dans la mise en œuvre en formulant des propositions d'ici octobre 2018 dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences qui porteront sur la période 2019-2022 et qui tiendront compte des spécificités de chaque territoire et de la nature du marché du travail local.

Encadré 3 : L'éducation et la formation, facteurs clé pour une économie de la connaissance

Le système éducatif français affiche des retards au regard de la situation des grandes économies développées. Les élèves français obtiennent des résultats scolaires décevants aux tests standardisés PISA^(a) de l'OCDE (sur 71 pays, la France se classe 27^e en sciences, 26^e en mathématiques et 19^e en lecture) et affichent une moins bonne employabilité à la sortie du système scolaire (71,7 % contre 78,2 % en moyenne dans l'UE^(b)). De nombreuses inégalités socio-culturelles persistent : en 2011, 12,2 % des enfants de parents ouvriers étaient en retard scolaire en 6^e contre seulement 2,4 % chez les enfants de parents cadres. Le nombre de décrocheurs et le taux de chômage sont deux fois plus élevés dans les quartiers défavorisés qu'en moyenne nationale. Enfin, la France est en retrait par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE s'agissant de certains indicateurs de moyens dévolus à l'enseignement (taille des classes plus élevée en primaire, rémunération des enseignants moins attractive), bien qu'au total, la part du PIB consacré à l'éducation soit légèrement au-dessus de la moyenne..

Les politiques d'éducation favorisent le développement du capital humain et constituent un moteur de la croissance de long terme. La littérature microéconomique rappelle les bénéfices économiques de l'investissement éducatif et s'accorde à dire que des individus mieux formés perçoivent des salaires plus élevés et occupent des emplois de meilleure qualité. En France, les économistes Thomas Piketty et Matthieu Valdenaire (2006)^(c) ont démontré que la diminution d'un élève par classe a contribué à améliorer les résultats scolaires des élèves, et de manière particulièrement efficace pour les élèves très jeunes et issus des milieux défavorisés. À long terme, d'autres études sur données étrangères suggèrent que les politiques de diminution du nombre d'élèves par classe contribuent à rehausser les salaires des élèves et améliorent leur taux d'emploi (Fredriksson et al., 2013^(d) ; Jackson et al., 2016^(e)).

Sur la seule mesure de dédoublement des classes de CP / CE1 en REP / REP +, une évaluation des effets macroéconomiques attendus réalisée par la DG Trésor retient un effet sur le PIB d'environ 2 points de PIB à très long terme pour 120 000 emplois créés. Ces résultats transiteraient par une hausse de la productivité et de l'employabilité des élèves traités.

L'ensemble des politiques d'éducation mises en œuvre dans l'éducation prioritaire (hausse de la rémunération des personnels de REP+, revalorisation des bourses au collège), ainsi que les autres aspects de la réforme de l'éducation prévus dans l'enseignement primaire (adaptation des rythmes scolaires) et au collège (instauration du programme « devoirs faits », aménagement de la réforme du collège) contribueront par ailleurs à rehausser la productivité de long terme et à améliorer la performance du marché du travail français.

Ces effets mettront cependant du temps à se matérialiser, le temps que les nouvelles générations bénéficiant de la réforme sortent de formation initiale et intègrent la population active.

(a) Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

(b) Source : Enquêtes communautaires sur les Forces de Travail (EFT-UE).

(c) Piketty, T., Valdenaire, M. (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », *Les dossiers évaluations et statistiques*, n° 173, MEN-DEP.

(d) Fredriksson, P., Öckert, B., Oosterbeeck, H. (2013), « Long-term Effects of Class Size », *The Quarterly Journal of Economics*, vol.128(1), p. 249-285.

(e) Jackson, K., Jonhson, R., Persico, C. (2016), « The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes : Evidence from School Finance Reforms », *The Quarterly Journal of Economics*, vol.131(1), p. 157-218.

b) Investir pour accélérer la transition écologique

Le plan climat de 2017 a fixé l'objectif de parvenir à la neutralité carbone à l'horizon 2050 : à cette date, les émissions résiduelles de gaz à effet de serre devront être intégralement compensées par des puits de carbone. Atteindre cet objectif nécessite une action résolue qui combine investissement, fiscalité et régulation. La stratégie nationale bas carbone

(SNBC) fixera une trajectoire détaillée de décarbonation sur le long terme, en définissant des budgets carbone par secteur de l'économie jusqu'en 2033.

La transition écologique nécessite avant tout des investissements massifs, privés et publics, pour faire émerger un modèle de croissance durable. En conséquence, **le Grand Plan d'Investissement** a comme première priorité l'investissement public

efficace dans la transition écologique : 20 Md€ (sur un total de 57 Md€ du GPI¹⁴) sont consacrés aux actions qui accélèrent explicitement et utilement la transition écologique. Ces budgets sont inscrits dans les différentes enveloppes ministérielles, et en particulier dans celle du MTES, dont le budget augmente dans le PLF 2019. Le déploiement de ces actions sera poursuivi en 2019, et elles seront évaluées une à une selon leur efficacité environnementale (impact sur les variables écologiques) et économique (capacité à influencer les comportements et à attirer les financements privés par effet de levier). En particulier, la prime à la conversion vers des voitures moins polluantes connaît en 2018 un très vif succès. Ces mesures seront poursuivies pour agir de la manière la plus efficace possible sur les comportements.

Sur le volet énergétique, la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) fixera une stratégie d'ensemble pour accélérer la décarbonation de l'économie française. Le soutien aux énergies renouvelables continuera à croître sur les plus vertueuses. La PPE viendra compléter les mesures fortes prises en faveur de la transition énergétique : fin de l'extraction d'hydrocarbures sur le territoire, fermeture des centrales à charbon.

La transition écologique sera par ailleurs accélérée dans des secteurs spécifiques, comme **l'agriculture** (investissements ciblés sur des actions environnementales et bio) et **les transports** (investissements dans la mobilité du quotidien - qui fera l'objet d'une loi à part entière). Les travaux de la Commission Quinet permettront de réviser la valeur tutélaire du carbone, qui quantifie la valeur pour la société des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de façon à prendre en compte l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 ; cette révision permettra en particulier de mieux prendre en compte la dimension climatique dans les évaluations de **projets d'investissements publics**, et aidera à définir les diverses politiques publiques permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, **le levier fiscal** continuera à être activé pour accélérer la transition écologique, tout en accompagnant les plus fragiles dans cette transition. La trajectoire carbone et de convergence diesel/essence, ambitieuse à horizon 2022, sera mise en œuvre. La hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui a touché l'essence et le gazole fut plus élevée pour ce dernier afin d'amorcer la convergence de la fiscalité de ces deux produits. La composante carbone atteint 44,6 €/tCO₂ en 2018 et sa trajectoire a été rehaussée par rapport à la trajectoire votée lors de la loi de transition énergétique pour une croissance verte (LTECV) de 2015 : ainsi, elle atteindra 86,2 €/tCO₂ en 2022, traduisant la volonté d'amplifier les incitations aux énergies moins intenses en carbone. En parallèle les allègements fiscaux et les subventions en faveur des technologies vertes sont renforcés : le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) est reconduit, la prime à la conversion mise en place en 2018 est particulièrement efficace, et le chèque énergie sera augmenté de 50€ en moyenne en 2019. Tous les Français sont ainsi accompagnés dans la transition.

Par ailleurs, la feuille de route sur **l'économie circulaire** annoncée en avril 2018 a fixé un objectif de recyclage de 100 % des plastiques en 2025 et de division par deux de la quantité de déchets mise en décharge entre 2015 et 2025. Cette feuille de route met en place les incitations économiques qui facilitent la valorisation plutôt que l'élimination des déchets, ainsi que l'écoconception : ainsi, la composante déchets de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sera renforcée, afin de rendre la mise en décharge plus coûteuse que le recyclage et l'incinération à haute performance énergétique, tandis que la TVA sera réduite sur le tri et le recyclage de déchets.

¹⁴ Le déploiement du Grand Plan d'Investissement (GPI) a débuté cette année. Ce plan qui mobilisera 57 Md€ à l'horizon du quinquennat vise à financer l'innovation dans des domaines d'avenir. Les projets seront sélectionnés selon une logique d'efficacité et de cohérence de l'action publique et seront évalués rigoureusement. Suite aux travaux de préfiguration dirigés par Jean Pisani-

Ferry et au rapport remis le 25 septembre 2017 au Premier ministre, il s'articulera autour de quatre priorités : accélérer la transition écologique (20 Md€) ; édifier une société de compétences (15 Md€) ; ancrer la compétitivité sur l'innovation (13 Md€), notamment dans le secteur agricole ; construire l'État de l'âge numérique (9 Md€).

c) Investir dans l'innovation

La montée en gamme de notre économie repose en premier lieu sur les gains de productivité qui seront permis par l'investissement dans la recherche et l'innovation des entreprises existantes, et par l'arrivée de nouvelles entreprises à forte croissance dans les secteurs technologiques porteurs. La stratégie du gouvernement consiste à réaffirmer un soutien élevé à tous les stades de la recherche et de l'innovation, tout en améliorant la lisibilité du système d'aides et en déployant un soutien renforcé à l'innovation de rupture (voir dossier thématique du RESF consacré à l'innovation de rupture).

Le Conseil de l'Innovation a également été installé le 18 juillet. Coprésidé par les ministres en charge de l'Économie et de la Recherche, il a pour objectif d'améliorer le pilotage de la politique d'innovation et d'en définir les grandes priorités. Sur le plan du financement, en complément des efforts sur l'innovation portés dans le cadre du Grand Plan d'Investissement (13 Md€ d'investissements), le **Fonds pour l'industrie et l'innovation** (FII) a également été mis en place. Doté de 10 Md€ d'actifs issus des cessions de titres publics, ce fonds a vocation à financer des innovations de rupture grâce au rendement de ces actifs, soit environ 250 M€ par an. Cette somme se décompose en trois enveloppes. Une première enveloppe de 150 M€ viendra financer des « grands défis » d'innovation technologique radicale, sur des sujets définis comme des priorités par le Conseil de l'Innovation. 70 M€ viendront soutenir les start-up à forte intensité technologique dans le cadre du plan « deep tech », et 25 M€ viendront abonder le plan « Nano 2022 ».

La Gouvernement a présenté lors du sommet « *AI for Humanity* » qui s'est tenu le 19 mars 2018 sa stratégie pour l'intelligence artificielle suite à la remise du rapport Villani à ce sujet. Cette stratégie vise à faire de la France un leader dans ce domaine face à la concurrence des États-Unis et de la Chine afin de saisir les opportunités de croissance que recèle cette technologie. 1,5 Md€ d'investissements publics seront fléchés par l'État vers un « Plan IA », en créant notamment un réseau de centres de recherche d'excellence français sous l'appellation d'instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle (3IA).

d) Moderniser les secteurs clefs de l'économie

Logement

Le coût élevé combiné à une offre de logement insuffisante en zone tendue induit des difficultés d'accès, des conditions de logement dégradées et des loyers de moins en moins abordables pour les ménages modestes. Le projet de loi ELAN « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » présenté en conseil des ministres le 4 avril 2018 et adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture, s'articule autour de plusieurs grands axes. Le premier objectif est de dynamiser l'offre de logements en construisant plus, mieux et moins cher. Il permettra de faciliter les opérations d'aménagement (allègement des normes, logique de résultats et non plus de moyens, transformation de bureaux en logements) et de simplifier l'acte de construire en accélérant les procédures d'urbanisme, en améliorant le traitement du contentieux et en libérant des terrains vacants. Le deuxième axe vise à réformer le secteur du logement social. La réforme introduit une réorganisation du tissu des bailleurs sociaux en les regroupant dans des grandes structures de plus de 15 000 logements tout en réformant leur environnement juridique, en simplifiant les modalités de vente et en améliorant la politique des loyers aujourd'hui trop rigides. La transparence des attributions des logements sociaux est également renforcée par l'entrée en vigueur d'un système de cotation de la demande. Le projet de loi comporte par ailleurs des mesures pour accroître la mobilité dans le parc privé, incluant la création du « bail mobilité », un contrat de courte durée pour accompagner la mobilité professionnelle. Parallèlement au projet de loi ELAN, le projet de loi de finances 2018 comporte des mesures pour accroître l'offre de logements via la construction de 80 000 logements pour les étudiants et jeune actifs.

Des modifications ont été annoncées dans les subventions à la demande et à l'offre de logements pour rendre ces instruments les plus efficaces possibles, en vue de permettre à tous de se loger dans des logements abordables. Les aides au logement seront calculées dès 2019 sur la base des revenus de l'année en cours et précédente, afin de mieux prendre en compte la réalité contemporaine de la situation des allocataires. Le prêt à taux zéro (PTZ) a été prolongé sur les zones tendues dans le neuf pour quatre ans, le recentrage excluant les zones

les moins tendues dans le neuf est échelonné sur deux ans. Dans l'ancien, le PTZ a été prolongé et recentré sur les zones les moins tendues pour quatre ans.

Système ferroviaire

La réforme du système ferroviaire français était une nécessité urgente, son modèle n'étant plus soutenable, et l'important soutien public (14 Md€ par an) n'ayant pas empêché la dégradation de la qualité du service aux usagers. Il était en outre nécessaire d'organiser l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs domestique, en application du quatrième paquet ferroviaire européen. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire, promulguée le 27 juin 2018, donne à la SNCF les moyens de se préparer à cette ouverture à la concurrence : à compter du 1^{er} janvier 2020, la SNCF va devenir un groupe intégré constitué de trois sociétés anonymes, SNCF Réseau et SNCF Mobilités devenant des filiales de SNCF ; la gestion des gares sera unifiée dans une filiale dédiée de SNCF Réseau ; il sera mis fin au recrutement sous statut de cheminot. La réforme permettra aussi de rétablir la soutenabilité financière du système ferroviaire, grâce aux efforts de compétitivité de la SNCF, une hausse sans précédent des investissements de renouvellement du réseau et la reprise par l'État de 35 Md€ de dette SNCF Réseau d'ici à la fin du quinquennat. Enfin, la loi précise le calendrier de l'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.

Agriculture

Pour l'agroalimentaire et la distribution, le projet de loi « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous » fait suite à la feuille de route annoncée lors des États généraux de l'alimentation et est actuellement en discussion à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Il s'agit de rendre les prix d'achat des produits agricoles plus rémunérateurs pour les agriculteurs et d'améliorer les relations commerciales entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, comme de permettre aux Français d'avoir accès à une alimentation saine durable et accessible. Le processus de construction du prix payé aux agriculteurs est inversé, le contrat et le prix associé étant à l'initiative du producteur, à l'aide d'indicateurs par filière. Le projet de loi vise aussi à renforcer l'accès à une alimentation saine et durable : la restauration collective publique devra s'approvisionner avec au moins 50 % de produits issus de l'agriculture biologique, locaux ou sous signes de qualité. Avant même l'adoption de ce texte, certaines de ses dispositions devraient être mises en œuvre lors des prochaines négociations commerciales en octobre 2018.

Encadré 4 : Un bilan des ouvertures à la concurrence du rail dans l'UE

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs vise à améliorer la productivité et la qualité de service de transport, tout en réduisant son coût pour la collectivité. Les exemples étrangers confirment que la concurrence, quand elle est bien organisée, bénéficie aux usagers et aux contribuables. C'est en particulier le cas des services régionaux en Allemagne et des TGV en Italie, dont les modalités d'ouverture à la concurrence sont comparables à celles qui seront mises en œuvre en France.

En Allemagne, l'exploitation des lignes régionales est attribuée depuis 1996 à la suite d'appels d'offres conduits par les régions (Länder). Les opérateurs privés détiennent aujourd'hui 30 % du marché. L'offre et la fréquentation des trains se sont accrues : entre 1996 et 2014, le trafic a augmenté d'environ 20 % et le nombre de passages de près de 50 %. Les régions ont en outre fait des économies substantielles, les subventions publiques baissant d'environ 25 % en moyenne sur la période.

En Italie, le marché de la grande vitesse a été ouvert en 2012 en open access. Sur ce segment, un nouvel entrant fait concurrence à l'opérateur historique à une échelle significative (20 % de part de marché). L'offre TGV s'est accrue de 45 % sur le principal axe Turin-Milan-Rome-Naples dès la première année. Le prix payé par les passagers a baissé de 30 % en moyenne entre 2011 et 2012. La concurrence semble également avoir eu

des effets positifs sur la qualité et la variété des services (wifi gratuit, possibilité de regarder des films, d'organiser des réunions, etc.).

L'exemple britannique est également instructif. Si une hausse des tarifs a été observée suite à l'ouverture à la concurrence en 1994-1997, elle reflète surtout un rattrapage du sous-investissement passé et s'est accompagnée d'une croissance importante du trafic (+ 120 % entre 1994 et 2015) et de la part modale du ferroviaire (doublement entre le milieu des années 1990 et 2014). Le Royaume-Uni se situait au deuxième rang européen pour la satisfaction des passagers (sondage réalisé en 2013 par la Commission européenne) et pour la sécurité (plus faible nombre d'accidents mortels au kilomètre sur la période 2011-2015).

3. Protéger, en assurant davantage la sécurité physique et en construisant un Etat Providence plus universel, plus efficace et plus juste

Le système français de protection sociale a permis de contenir le taux de pauvreté à des niveaux inférieurs aux pays voisins, par le biais d'une forte redistribution monétaire. Mais il n'a pas empêché l'explosion des inégalités d'opportunité. Le système actuel protège avant tout les statuts et la reproduction sociale ; il ne crée pas les conditions de l'émancipation de tous. Les réformes de l'année à venir visent à refonder l'État Providence, pour apporter des protections plus universelles, plus justes et efficaces, et plus solidaires.

a) Défendre nos concitoyens

La protection des Français commence par le renforcement des moyens consacrés aux missions régaliennes de sécurité. Le ministère de l'Intérieur déploiera la police de sécurité du quotidien. La Justice accélérera le recrutement notamment dans l'administration pénitentiaire. Le ministère des Armées bénéficiera d'une forte hausse de ses moyens budgétaires (+1,7 Md€ en 2019).

b) Refonder l'État Providence

Une protection sociale plus universelle

L'emploi est la première des protections afin de lutter durablement contre le chômage de masse et de renforcer la mobilité sociale. Pour cette raison, et pour sortir notre modèle social d'une logique purement palliative qui atténue les inégalités sans en corriger les origines, notre marché du travail est en voie d'être entièrement refondé. Outre les ordonnances du 22 septembre 2017 qui permettent de

lutter contre la segmentation du marché du travail, de sécuriser les relations de travail et de faciliter les embauches, la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage ainsi que le Plan d'investissement dans les compétences permettront le retour à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés.

La réforme de l'assurance chômage rend cette protection plus universelle : elle permet de sécuriser les transitions sur le marché du travail, tout comme celle des retraites en permettant un traitement équitable entre les différentes situations qu'un actif peut rencontrer au cours de sa vie professionnelle. Elle étend le bénéfice de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants. Les salariés démissionnaires pourront en effet bénéficier de l'indemnisation chômage sous réserve de présenter un projet de reconversion professionnelle validé par une commission paritaire et les indépendants pourront recevoir une allocation forfaitaire en cas de cessation d'activité. Enfin, la réforme en cours a pour objectif de mieux inciter au retour à l'emploi.

Renforcer l'universalité de notre protection sociale nécessite aussi une réforme de l'ensemble de notre système de retraite pour faire en sorte qu'à terme, un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous. Cette refonte rendra le système plus lisible et plus prévisible pour les Français, qui ne doivent pas être pénalisés par des carrières non linéaires, en passant du public au privé, du salariat à l'entrepreneuriat, et inversement. Le cadre de la réforme précisera l'unification progressive des règles de calcul des différents régimes de retraite. À cet effet, le Haut-Commissaire à la réforme des retraites, nommé le 15 septembre 2017, a lancé en avril 2018 un cycle de concertations avec les partenaires sociaux. Le projet de loi sera présenté en 2019.

Encadré 5 : Le plan de la lutte en faveur de l'égalité femme-homme

Sur le plan de la lutte en faveur de l'égalité femme-homme, qui a été décrétée « grande cause nationale » par le Président de la République le 25 décembre 2017, le Comité interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes du 8 mars 2018 a annoncé un ensemble de dix mesures phares visant à assurer la transmission de la culture de l'égalité, un accompagnement plus intensif et plus adapté pour les femmes victimes de violences ainsi que des services publics exemplaires sur la scène nationale et internationale. Parmi ces dix mesures sont prévues : la nomination d'un « référent Égalité » dans chaque établissement scolaire, la création de 5 000 places d'hébergement garanties en 2018 pour les femmes victimes de violence et des nominations plus équilibrées sur les emplois de direction de l'État. Le Gouvernement a également réuni le 7 mars 2018 les partenaires sociaux et a proposé des actions clef en faveur de l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes. Afin d'élaborer des critères objectifs de calcul des écarts de salaire, une méthodologie sera déployée dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés via un logiciel libre de droit intégré aux logiciels de paye, d'ici 2020. En cas d'écart, l'entreprise devra consacrer une enveloppe de rattrapage salarial en faveur des femmes et, d'ici 2022, la sanction sera basée sur l'obligation de résultat et non plus de moyens comme aujourd'hui.

Une protection sociale plus efficace

La lutte contre les inégalités passe par une transformation profonde de notre système de santé, et en particulier une priorité donnée à la prévention. Le plan national de santé publique (PNSP) annoncé en mars 2018 implique tous les ministères afin d'améliorer la prévention au quotidien. Certaines mesures phares ont notamment été mises en avant : possibilité d'administrer le vaccin contre la grippe par le pharmacien officinal, prévention de l'obésité dès le plus jeune âge, dépistage organisé du cancer du col de l'utérus pris en charge à 100 %, augmentation de la taille du logo « interdit aux femmes enceintes » sur les bouteilles d'alcool, remboursement direct des aides à l'arrêt du tabac (au lieu d'un forfait annuel), expérimentation du « pass préservatif » gratuit pour les moins de 25 ans, campagne de repérage des troubles auditifs chez les jeunes de 15 à 16 ans. L'obligation vaccinale est étendue à onze vaccins depuis le 1^{er} janvier 2018. Depuis le 1^{er} juillet 2018, la taxe sur les boissons sucrées, dite « taxe soda », n'est plus proportionnelle mais suit un barème augmentant en fonction du taux de sucre. De même, la fiscalité du tabac est progressivement relevée pour atteindre un prix de 10 € pour le paquet de cigarette à la fin de l'année 2020. La tarification enfin sera revue pour mieux valoriser les actes de prévention. Ainsi, dès 2019 seront créés des financements au forfait pour la prise en charge à l'hôpital des pathologies chroniques dont le diabète et l'insuffisance rénale chronique pour leur partie hospitalière. Ces financements seront élargis à partir de 2020 à d'autres

pathologies et cette démarche inclura par la suite la prise en charge en ville en vue d'une meilleure coordination ville-hôpital.

La lutte contre les inégalités suppose aussi que l'accès aux soins ne soit pas limité pour des raisons financières. À cet égard, les engagements quant à la création d'un accès sans reste à charge à l'optique, aux prothèses dentaires et aux audio-prothèses a débouché sur un accord majeur (conclu le 13 juin 2018) avec les professionnels de santé. Dans ces trois domaines, les patients pourront bénéficier d'un panier d'équipements de qualité et qui correspondent aux standards habituels, sans reste à charge après intervention de l'assurance maladie et de leur complémentaire. Cet accord sera mis en application en moins de trois ans. Le système de santé sera réformé dans son ensemble selon les axes suivants : mesurer la qualité des soins, adapter les modes de rémunération, faire du numérique un levier de transformation, agir pour la qualité de vie des personnels soignants et enfin repenser l'organisation territoriale des soins.

La lutte contre les inégalités suppose enfin que l'accès soit rendu plus aisé pour le patient. Cela implique d'abord un accès plus facile aux professionnels, qui doivent offrir davantage de temps disponible : c'est pour cette raison, par exemple, que les études de médecine seront refondées (notamment par la suppression du *numerus clausus* en fin de première année d'étude et des épreuves classantes nationales qui intervenaient en fin de 6^{ème} année et permettaient l'accès à l'internat) et que le déploiement d'assistants médicaux auprès des médecins

libéraux sera soutenu. Cela implique ensuite un suivi plus global des patients, rendu possible notamment par le déploiement des communautés professionnelles territoriales de santé. Cela implique enfin une plus grande proximité. C'est pour cette raison qu'interviendra la labellisation dès 2020 des premiers « Hôpitaux de proximité », avec l'objectif de reconnaissance de 500 à 600 établissements, qui s'articulera avec une logique générale de gradation des soins entre proximité, soins spécialisés, soins de recours et de référence, organisés à des échelles territoriales nécessairement différentes.

Une protection sociale plus juste

Des moyens importants sont investis pour aider nos concitoyens les plus fragiles. Les prestations sociales seront revalorisées de manière différenciée. La priorité est donnée aux prestations qui incitent à la reprise d'activité (prime d'activité ; cf. *supra* 1.a), et les prestations qui bénéficient aux personnes les plus fragiles. Il s'agit **des personnes âgées** : l'ASPA, aujourd'hui égale à 833€, sera à nouveau augmentée en janvier 2019, de 4,2 % (elle sera portée d'ici 2020 à 903€, soit une augmentation totale de 100€ ; et **des personnes en situation de handicap** : l'AAH, aujourd'hui égale à 819€, sera d'abord augmentée à 860€ en novembre 2018, puis à nouveau augmentée en novembre 2019, de 4,7 %. Concernant les familles, en plus des revalorisations exceptionnelles du complément familial et de l'allocation de soutien familial qui ont eu lieu en avril 2018, le complément de mode de garde a été revalorisé de 30 % pour les parents isolés en octobre 2018. La revalorisation des autres prestations ainsi que des pensions de retraite sera limitée à 0,3 % en 2019 et en 2020, à l'exception notamment du RSA qui sera revalorisé selon l'inflation, en cohérence avec la volonté du gouvernement de privilégier la rémunération de l'activité et de renforcer la protection des individus les plus fragiles.

La priorité sera surtout mise sur la protection **des plus pauvres, avec un plan ambitieux de prévention et de lutte contre la pauvreté qui sera mis en œuvre dès 2019**. Le plan pauvreté permettra, non seulement de financer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, mais aussi de s'attaquer à la pauvreté des enfants, de la naissance à leur majorité. La logique de cette nouvelle stratégie est fondée sur la promotion de l'investissement social, afin d'intervenir en amont des difficultés conduisant à la pauvreté davantage qu'en traitant des

symptômes. Les mesures découlent des résultats de la concertation nationale menée au début de l'année 2018 avec l'ensemble des acteurs (responsables associatifs, professionnels de l'action sociale, élus locaux et nationaux), à toutes les échelles territoriales. L'accent est notamment mis sur la réforme en profondeur des modes de garde, **notamment dans les territoires fragiles avec par exemple la création d'un bonus « territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes pour le développement des modes d'accueil de la petite enfance**, et sur l'éducation, avec la mise en œuvre d'une obligation de formation jusqu'à 18 ans.

Le système fiscal-social est rendu plus juste avec la mise en œuvre du **prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**. Cette réforme rendra l'impôt sur le revenu contemporain à l'année des revenus. Cette réforme bénéficiera en premier lieu aux Français dont les revenus sont instables, et à ceux qui subissent des aléas. Il profite aux sept millions de Français imposables dont les revenus baissent d'une année sur l'autre : les personnes tombées au chômage, les travailleurs à temps partiel dont le temps de travail a baissé, les divorcés, les veufs, les malades en arrêt longue durée, etc. Ce sont les gens qui, alors qu'ils ont subi un événement baissant leurs revenus, continuent pendant parfois dix-huit mois, aujourd'hui, de payer des impôts disproportionnés à leurs revenus courants.

c) Assurer la cohésion des territoires

Le renforcement de la cohésion dans notre société passe par la lutte contre les inégalités entre individus mais également par la lutte contre les fractures territoriales. Chaque citoyen doit avoir accès aux services publics qui lui sont utiles, dans les mêmes conditions quel que soit son territoire : accès au haut débit, accès aux soins, aux transports et à des logements de qualité.

Le Plan France Très Haut débit, lancé en février 2013, qui vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022 a franchi une étape importante grâce à l'accord du 14 janvier 2018 passé entre l'État et les opérateurs télécoms. Ces derniers s'engagent à généraliser la couverture mobile de qualité pour l'ensemble des Français notamment en améliorant la qualité de réception sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les zones

rurales, en accélérant la couverture des axes de transport et en généralisant la réception en 4G.

Un plan pour « renforcer l'accès aux soins » a été présenté en octobre 2017 pour lutter contre les déserts médicaux. Ce plan prévoit notamment le déploiement de nouvelles infirmier(e)s ASALEE¹⁵ (Action de santé libérale en équipe), le déploiement des infirmières en pratique avancée, la facilitation du cumul emploi-retraite pour les médecins en zone sous-dense, des aides pour le développement des maisons de santé pluri-professionnelles, la généralisation du dossier médical partagé informatisé, des mesures assurant l'accès aux soins non-programmés en ville pour désengorger les urgences et l'inscription de la télémédecine dans le droit commun. Un comité de pilotage ministériel composé de représentants des usagers et des professionnels de santé se réunit tous les six mois afin d'en suivre la mise en œuvre.

Les inégalités en matière de services de mobilité et de transports au quotidien jouent aussi au détriment des périphéries et des territoires ruraux. À la suite des Assises nationales de la mobilité qui ont permis de consulter les acteurs de septembre à décembre 2017, le projet de loi d'orientation des mobilités, qui sera présenté en Conseil des Ministres au début de l'automne, vise à offrir à chaque citoyen et à chaque territoire des solutions de mobilité adaptées à leur besoin. Cela passe par la fin des zones blanches existant en matière de mobilité. L'ensemble du pays devra ainsi être couvert par des autorités organisatrices de la mobilité, alors que 80 % du territoire et 30 % de la population en sont aujourd'hui dépourvus. Un plan de désenclavement sera lancé, avec un effort sur la mise à niveau du réseau routier national pour relier tous les territoires. En cohérence avec le plan climat, le projet de loi vise à accélérer la transition écologique des mobilités, notamment par une politique renforcée de soutien au vélo et aux véhicules électriques, ainsi que le 4^e appel à projet de transports en commun en site propre. Le système de bonus/malus appliqué à l'achat d'un véhicule neuf en fonction de ses émissions de CO₂ sera ainsi renforcé, avec une nouvelle baisse en 2019 du seuil à partir duquel le malus s'applique, en vue de multiplier par cinq les

ventes de véhicules électriques d'ici 2022 par rapport à 2017. Les outils pour lutter contre la pollution de l'air et la congestion urbaine seront développés, en facilitant la mise en place des zones à faibles émissions et de tarifs de congestion par les collectivités locales. Enfin, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire récemment votée facilitera les mobilités sur l'ensemble du territoire en renforçant l'attractivité du rail et en permettant aux régions de mieux gérer l'organisation du secteur ferroviaire.

Pour le logement, un des axes du projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a pour objectif d'améliorer le cadre de vie et de lutter contre les fractures territoriales. À ce titre, la réforme vise à renforcer la qualité de vie dans les quartiers prioritaires de la ville en doublant le programme national de renouvellement urbain de 5 à 10 Md€ au cours des dix prochaines années. Le projet de loi prévoit aussi la création d'un contrat intégrateur unique, l'opération de requalification des territoires, qui puisse répondre aux différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique) pour ce qui concerne la revitalisation des centres des villes moyennes. Un des objectifs est le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne en élargissant le dispositif de l'astreinte administrative et en sanctionnant plus facilement les marchands de sommeil (institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes).

Enfin, **la suppression de la taxe d'habitation**, principale mesure d'allègement de la fiscalité pesant sur les ménages, réduira les inégalités territoriales. La taxe d'habitation était l'impôt le plus injuste sur les ménages, avec de très fortes disparités territoriales parfaitement injustifiées. La 2^e tranche de dégrèvement bénéficiera comme prévu à 80 % des ménages en 2019. La taxe d'habitation sera à terme entièrement supprimée pour l'ensemble des ménages dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité locale, suite aux conclusions du rapport Bur-Richard rendu au Premier ministre le 9 mai 2018.

¹⁵ Le dispositif ASALEE (Action de santé libérale en équipe) créé en 2004 vise à améliorer la prise en charge des maladies chroniques en médecine de ville à travers un protocole

de coopération. Il permet des délégations d'actes de dépistage et de suivi des médecins généralistes vers des infirmières formées à l'éducation thérapeutique (ETP), lors de consultations réalisées au cabinet.

d) L'Europe qui protège

La définition de nos politiques économiques s'inscrit dans le cadre d'une Europe qui protège. Comme le Président de la République l'a exprimé dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017, cela passe par une plus grande convergence sociale et fiscale, par une politique commerciale profondément renouvelée et par une Union économique et monétaire (UEM) plus forte.

Au titre de la convergence fiscale, la relance des travaux européens d'harmonisation de l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés, sur la base de la proposition commune franco-allemande et de la proposition de la Commission visant à harmoniser puis consolider l'assiette de l'impôt sur les sociétés, permettra d'assurer une concurrence équitable entre les entreprises et de lutter contre la fragmentation du marché intérieur qui génère une concurrence fiscale au sein de l'Union. La France souhaite aussi accélérer les travaux sur la réforme de la fiscalité numérique au sein de l'UE : la solution intérimaire de taxe sur le chiffre d'affaires engendré par les activités purement numériques permettra d'appréhender la valeur créée par les internautes là où elle est produite, puis, dans un deuxième temps, une réforme en profondeur des règles relatives à l'imposition des sociétés reprenant l'idée promue par la France de présence numérique significative devra être mise en œuvre afin de taxer les bénéfices là où les entreprises ont une interaction avec les utilisateurs. Ces travaux s'inscrivent aussi dans les discussions au niveau international visant une solution coordonnée et définitive sur l'impôt sur les sociétés et la fiscalité relative à la transformation numérique, dans le cadre de l'OCDE. Ces chantiers permettront de taxer des profits qui échappent aujourd'hui à toute forme d'imposition et qui privent les États européens de ressources nécessaires au financement de leur modèle social.

Au titre de la convergence sociale, l'accord sur la révision de la directive détachement des travailleurs obtenu le 1^{er} mars 2018, entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne est une étape décisive vers l'Europe qui protège. Cet accord répond aux ambitions que portaient la France et ses partenaires et comporte des avancées majeures. La durée du détachement est plafonnée à 12 mois, car la nature du détachement est d'exercer une mission temporaire (ce plafond pourra être relevé de 6 mois, sur

décision du pays d'accueil). Passé ce délai, le salarié bénéficiera de tous les droits applicables aux salariés nationaux. Le principe « à travail égal, salaire égal » est consacré, via la prise en compte de tous les éléments de la rémunération (primes, issues notamment des accords de branche telles que des primes de risque) afin de protéger les salariés d'une course aux bas salaires. Enfin, la lutte contre les abus et les fraudes est renforcée en sanctionnant mieux la violation des règles européennes. Grâce à cet accord, les salariés détachés seront mieux protégés et leurs droits renforcés. Pour les entreprises, l'accord sur la révision de la directive garantit des conditions de concurrence plus équitables au sein du marché intérieur. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 autorise ainsi le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de transposer les dispositions de la directive européenne du 1^{er} mars 2018. Cette loi prévoit également un ensemble d'autres mesures concernant le détachement de travailleurs et la lutte contre le travail illégal dont, en particulier : l'aménagement sous condition des procédures de déclaration de détachement, l'augmentation du montant des amendes financières infligées en cas de non-respect des obligations liées au détachement et la possibilité pour l'autorité administrative d'ordonner en cas de non règlement d'amendes financières l'interdiction de la prestation de services pour une durée de deux mois renouvelable. Par ailleurs, la proclamation du Socle européen des droits sociaux en novembre 2017 par les institutions européennes et les chefs d'État à Göteborg doit inspirer les politiques nationales et les initiatives européennes dans le sens de standards communs pour les citoyens et les travailleurs.

Enfin, au titre de la politique commerciale, la priorité est d'offrir de nouvelles opportunités tout en préservant les intérêts européens. La défense des entreprises et des emplois européens contre les pratiques déloyales a été renforcée avec la révision des instruments européens de défense commerciale (mesures antidumping et antisubventions). Un cadre européen de coordination de l'examen des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques pour la sécurité nationale, l'ordre public ou les intérêts de l'UE est également en cours de discussion entre Conseil et Parlement européen, à la suite d'une initiative conjointe de la France, de

l'Allemagne et de l'Italie. Face aux mesures unilatérales annoncées par la nouvelle administration américaine, l'Union européenne, en pleine conformité avec les règles de l'OMC, a pris des mesures de rééquilibrage face aux mesures tarifaires sur l'acier et l'aluminium, ainsi que des mesures de sauvegarde pour protéger les producteurs. Plus généralement, dans un contexte de tensions commerciales croissantes, avec les risques économiques qu'impliquent les mesures protectionnistes, la France appuie également les efforts de l'Union européenne en faveur d'une modernisation des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et des moyens de leur mise en œuvre. En parallèle, les négociations d'accords de partenariat économique progressent avec d'autres zones du monde, permettant de créer une communauté de règles partagées tout en tenant compte

des secteurs sensibles tels que, par exemple, l'agriculture. Après le Canada, l'Union européenne a signé un accord de Partenariat économique avec le Japon, et finalise la modernisation d'un accord avec le Mexique. Les négociations se poursuivent notamment avec le Mercosur et le Chili, Singapour ou le Vietnam, et ont été entamées avec l'Australie, la Nouvelle Zélande, en insistant sur la promotion des valeurs européennes et des engagements multilatéraux en matière de protection sanitaire et de développement durable et de lutte contre le changement climatique. Enfin, dans la préparation de la future relation économique entre le Royaume-Uni et l'UE après le Brexit, la priorité est de préserver l'intégrité du marché intérieur (libre circulation des biens, services, entreprises et personnes), afin de protéger les intérêts commerciaux et la souveraineté économique de l'UE.

Encadré 6 : Les perspectives pour la zone euro et l'UE après la déclaration de Meseberg du 19 juin 2018^(a), la présentation de la feuille de route franco-allemande pour le renforcement de la zone euro^(b) et le sommet de la zone euro du 29 juin 2018

La déclaration de la Chancellerie et du Président de la République à Meseberg le 19 juin 2018 et la feuille de route franco-allemande pour le renforcement de la zone euro ont permis de trouver un équilibre entre la France et l'Allemagne sur les sujets les plus cruciaux pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Elles constituent une avancée importante pour le renforcement de la zone euro, en ouvrant la voie à un accord avec l'ensemble des partenaires européens dans les prochains mois.

Il s'agit d'abord de renforcer la capacité du système bancaire à faire face à de nouvelles crises. À cet égard, il a été convenu d'opérationnaliser un filet de sécurité de l'Union bancaire. Ce filet de sécurité du fonds de résolution unique sera assuré par le Mécanisme européen de stabilité (MES) : en renforçant la crédibilité du cadre de résolution des banques, sa mise en place participera au renforcement de la stabilité du secteur financier, à un meilleur financement de l'économie en zone euro et à un plus grand partage des risques. Les discussions sur la garantie européenne des dépôts seront aussi relancées.

Concernant la prévention des crises, un accord s'est dégagé pour renforcer le MES avec une amélioration de ses instruments de précaution.

Enfin, la feuille de route franco-allemande propose la création d'un véritable budget de la zone euro, constitué de dépenses et de ressources permanentes, indispensable pour assurer la stabilisation, la convergence et la compétitivité au sein de la zone euro. Alors que les pays en zone euro ne disposent plus au niveau national du levier de la politique monétaire, la fonction de stabilisation macroéconomique permettrait de soutenir les États membres touchés par un choc significatif et qui ne peuvent plus faire pleinement jouer les stabilisateurs automatiques pour soutenir l'activité. Le soutien à la convergence proviendrait du financement permanent de dépenses publiques en capital humain et innovation, essentielles pour la croissance potentielle, et qui seraient préservées en cas de choc. Le budget serait également doté d'une fonction d'incitation à la mise en place de réformes structurelles, pour accroître la compétitivité de nos économies.

(a) <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/declaration-de-meseberg-renouveler-les-promesses-de-l-europe-en-matiere-de-securite-et-de-prosperite/>

(b) https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2018/feuille_de_route_zone_euro-FR.pdf

4. Moderniser l'action publique et restaurer l'équilibre de nos finances publiques

a) Transformation de l'action publique

Revue des dépenses

Le processus Action Publique 2022 (AP 22) 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.

Pour l'administration d'État, sur la base des travaux du comité d'experts CAP22, une séquence de réformes sera conduite une à une, à chaque fois sous l'égide du ministre compétent. C'est ainsi que les réseaux de recouvrement de l'administration fiscale et douanière seront revus en profondeur (transfert du recouvrement de certaines taxes de la douane vers la DGFIP, objectif « zéro cash » avec la possibilité donnée d'externaliser le recouvrement en numéraire à un ou des prestataires). De même dans l'audiovisuel public, les ressources des différentes chaînes publiques seront mieux utilisées. Le service public de l'emploi sera quant à lui fortement digitalisé pour améliorer l'appariement entre l'offre et la demande d'emploi. De leur côté, le réseau des ambassades de France à l'étranger sera optimisé pour le faire gagner en efficacité.

Des choix tranchés de politique publique ont d'ores et déjà été opérés dans le budget 2018 : la politique de contrats aidés a été reciblée, afin de libérer des marges de manœuvre budgétaires pour financer le Plan d'Investissement dans les Compétences ; la politique du logement a été revue en profondeur avec la diminution des loyers dans le logement social en contrepartie d'une diminution à due concurrence des aides pour le logement.

Cette modernisation n'est pas seulement sectorielle : **la gestion des ressources humaines de l'État** sera aussi revue en profondeur. L'objectif est de rendre l'administration plus diverse, plus ouverte et capable de redéployer ses ressources humaines en fonction de ses besoins et au plus près des Français. Un cycle de concertation relatif à la mobilité des agents publics, avec l'ensemble des organisations syndicales et les représentants des employeurs publics des trois fonctions publiques, a été ouvert le 2 juillet 2018. Conformément aux orientations fixées par le Premier ministre lors du

Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1^{er} février 2018, ce cycle vise à donner des moyens aux agents publics pour mieux se former. Il doit également renforcer la capacité d'adaptation des services en clarifiant les modalités de reclassement des agents publics et en offrant un meilleur accompagnement des reconversions dans le cadre des plans de départs volontaires. Les échanges se sont poursuivis pendant l'été afin de débattre des pistes d'évolution envisagées sur la mobilisation de l'appareil de formation et du compte personnel de formation, le déploiement du conseil en évolution professionnelle, l'accompagnement des mobilités et des reclassements dans la fonction publique, ainsi que les différents dispositifs d'aide au départ vers le secteur privé.

Nous avons également engagé une profonde **transformation numérique de l'État**, qui est à la fois un choc de simplification numérique, mais aussi une source d'économies considérables à long terme, par de la mutualisation et par un arrêt de la politique de grands projets souvent coûteux et inefficaces. Un volet à part entière du Grand Plan d'Investissement lui est consacré (9 Md€, dont 5 Md€ pour l'hôpital). En particulier, un Fonds de transformation de l'action publique a été doté de 700 M€. Un premier appel à projets a été lancé en vue de financer des projets assurant la transformation numérique des administrations publiques ; 17 projets lauréats ont été sélectionnés le 20 juin 2018 et 126 M€ ont d'ores et déjà été alloués à ces projets.

Maîtrise des dépenses de santé et investissement hospitalier

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie sera de 2,5 % pour 2019 afin de financer la stratégie santé « Ma Santé 2022 », présentée le 18 septembre par le Président de la République. Le plan ONDAM 2018-2022 d'appui à la transformation du système de santé entrera dans sa deuxième année et prolongera les actions déjà entamées sur l'ensemble des cinq grands chantiers de la stratégie de transformation du système de santé (qualité et pertinence des actes, modes de financement, santé numérique, ressources humaines et formation, organisation territoriale). La maîtrise des objectifs de dépense permettra des investissements supplémentaires garantissant la soutenabilité du système de santé à moyen terme, tout particulièrement dans les

hôpitaux. La stratégie Ma Santé 2022 est dotée d'un budget de 3,4 Md€ d'ici 2022, dont 1 Md€ à destination de l'investissement hospitalier.

Association des collectivités locales avec la contractualisation

En 2017, dans le cadre de la Conférence nationale des territoires (CNT), le Gouvernement a proposé d'ouvrir une nouvelle phase dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Après quatre années successives de baisses unilatérales des dotations de l'État aux collectivités territoriales, il a été proposé aux collectivités une hausse maîtrisée de leurs dépenses réelles de fonctionnement (+1,2 % en moyenne sur la période 2018-2022). Pour les 322 collectivités territoriales et groupements de collectivités pesant le

plus dans la dépense publique locale¹⁶, cette hausse maîtrisée se traduit par la mise en place d'un contrat individualisé d'évolution de la dépense réelle de fonctionnement. Au 30 juin, date de fin des négociations, 228 maires et présidents d'exécutifs ont confirmé leur engagement dans cette démarche. S'y ajoutent 16 collectivités volontaires, que la loi n'avait pas expressément ciblées, mais qui ont souhaité conclure un contrat de maîtrise de leurs dépenses. Ces résultats démontrent que les collectivités se sont saisies de ce dispositif, et que dans leur grande majorité, elles adhèrent à cette vision d'une décentralisation assumée et responsable. L'évaluation des contrats se fera au printemps 2019, avant l'élaboration du projet de loi de finances pour 2020.

Encadré 7 : L'évaluation des politiques publiques, clef d'une action publique efficace

L'évaluation des politiques publiques est un élément constitutif de l'action publique, dans la mesure où elle permet de répondre à un double objectif. Lorsqu'elle est réalisée en amont de la mise en œuvre d'une loi, l'évaluation permet d'assurer une réflexion approfondie sur les effets à attendre de la loi et permet de vérifier collectivement que la loi va répondre effectivement aux objectifs qui lui sont assignés. Lorsqu'elle est réalisée en aval de la mise en œuvre de la loi, elle permet de confirmer ou d'infirmer que la loi a servi son objectif et que les bénéfices attendus pour la société ont bel et bien été récoltés. L'évaluation des politiques publiques s'inscrit ainsi dans un processus d'amélioration continue de la décision publique : les résultats constatés sur les réformes passées alimentent les évaluations prospectives pour les réformes à venir, permettant ainsi une meilleure connaissance des mécanismes à l'œuvre pour chaque type de mesure, et donc une élaboration des réformes plus éclairée.

S'agissant des évaluations ex ante, la loi organique du 15 avril 2009 dispose que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact permettant de dresser un état des lieux, de justifier la nécessité de légiférer, de préciser les objectifs poursuivis, et d'anticiper les effets de la loi sur une multitude de dimensions (juridique, macroéconomique, budgétaire, etc.). La publication récente des codes sources de différents modèles utilisés par l'administration pour évaluer l'impact macroéconomique ou redistributif des réformes accroît par ailleurs la transparence des méthodes d'évaluation et renforce ainsi la dimension de concertation propre aux évaluations.

Des comités d'évaluation ex post ont également été mis en place, concernant le CICE et les ordonnances pour le renforcement du dialogue social. Un autre concernant la réforme de la fiscalité du capital va être installé très prochainement. Ces comités, constitués d'experts reconnus, travaillent en toute indépendance et sont alimentés par des travaux de recherche dédiés, tout en bénéficiant du concours de l'administration.

En outre, afin d'asseoir son rôle de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement, l'Assemblée nationale a présenté en juin dernier un rapport sur ses moyens de contrôle et d'évaluation. Ce rapport propose la création d'une « Agence parlementaire d'évaluation » rattachée au Parlement qui aurait notamment pour mission d'évaluer les effets des politiques publiques, en amont comme en aval de leur mise œuvre, renforçant ainsi la culture de l'évaluation dans l'élaboration de nos politiques publiques.

¹⁶ Régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60 millions d'euros.

b) Trajectoire de finances publiques

La croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôts) sera stable en volume en 2018, après une progression de +1,4 % en 2017, contribuant à une baisse du ratio de dépenses publiques à 54,6 %, après 55,1 % en 2017. Pour les années 2019 à 2022, le Gouvernement poursuivra sa stratégie de maîtrise de la dépense : le taux de croissance de la dépense publique en volume, à champ constant, sera ramené à 0,2 % en moyenne sur le quinquennat, soit un rythme nettement inférieur à la moyenne observée sur le dernier quinquennat (+0,9 %), ce qui permettra une réduction de la dépense publique rapportée au PIB de plus de 3 points à horizon 2022.

Dans le cadre de leur pacte financier conclu avec l'État dans une démarche contractuelle, les collectivités locales poursuivront leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement. La trajectoire prévoit une maîtrise des dépenses d'assurance-maladie sur le quinquennat (avec un Ondam contenu à 2,5 % en 2019) alors que la baisse du chômage permettra un retour à l'équilibre de l'Unedic dès 2020. Cette réduction des dépenses publiques est essentielle non seulement pour faire gagner en efficacité l'action publique, mais aussi pour crédibiliser les baisses de prélèvements obligatoires et maximiser ainsi leur impact sur l'investissement et les embauches. Cette maîtrise de la dépense permettra en outre de placer notre ratio de dette publique sur une trajectoire de baisse durable : de 98,5 % en 2017, celui-ci baissera de plus de 5 points.

De manière concomitante, conformément aux engagements du Président de la République, la baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra avec une baisse de plus d'un point de PIB à champ constant d'ici 2022 afin de favoriser la croissance et emploi.

En 2017, le déficit des administrations publiques a atteint 2,7 % du PIB, contre 3,5 % en 2016, permettant à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre depuis 2009. Ce résultat est le fruit de l'action résolue et déterminée du Gouvernement, dont les mesures de régulation ont permis de contenir la progression de la dépense publique. Cette amélioration s'explique également par le dynamisme des recettes publiques dans un contexte conjoncturel favorable (+ 4,0 % en valeur, nettes des crédits d'impôt), plus rapide que celle des dépenses (+2,4 % hors crédits d'impôts). Le solde structurel s'est quant à lui établi à -2,3 % du PIB pour un ajustement structurel de +0,3 % du PIB.

En 2018 et 2019, l'ajustement structurel atteindrait +0,1 puis +0,3 % du PIB. Cette trajectoire repose sur le ralentissement de la croissance de la dépense publique en volume (hors crédit d'impôt), ramenée à +0,6 % en 2019 après la stabilisation en 2018 : ainsi, le ratio de dépenses publique hors crédits d'impôts continuera de décroître et atteindra 54,0 % du PIB en 2019, et baissera au total de plus de 3 points de PIB sur le quinquennat, conformément aux engagements du gouvernement. Cette consolidation repose sur le déploiement progressif des réformes structurelles initiées par le Gouvernement, ainsi que par un effort continu de la maîtrise des dépenses publiques, effort qui sera partagé par l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique. Ces efforts permettront une réduction du taux de prélèvements obligatoires à 45,0 % du PIB en 2018 et 44,2 % en 2019 (44,0 % en retraitant de l'impact de la création de France Compétences, contre 45,3 % en 2017), conformément aux annonces du gouvernement de réduction d'un point du taux de prélèvements obligatoires d'ici à 2022.

Impact macroéconomique des réformes

IMPACT MACROECONOMIQUE DES RÉFORMES - PLF 2019				
RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	CALENDRIER	MÉCANISMES ÉCONOMIQUES
LIBÉRER LE PLEIN POTENTIEL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE				
Incitation au travail et à la création d'emplois	Baisse des cotisations salariales	Suppression de 20 Md€ de cotisations salariales maladie et chômage pour les salariés du privé et du public. Financement 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.	LFSS 2018	Incitation à l'offre de travail en rendant le travail plus rémunérateur. Gain de pouvoir d'achat pour les actifs. Stimulation de l'embauche par une baisse du coût du travail et gains de compétitivité. Recomposition de la taxation vers des assiettes moins distorsives.
	Exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales salariales	Exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales salariales à partir du 1 ^{er} septembre 2019	PLFSS 2019	
	Suppression du forfait social	Suppression du forfait social dans les entreprises de moins de 50 salariés sur tous les versements d'épargne salariale et dans les entreprises de moins de 250 salariés sur tous les versements d'intéressement. Diminution du forfait social à 10 % sur les abondements d'actionnariat salarié.	PACTE 2018	
	Transformation du CICE en baisse de cotisations sociales	Simplification du dispositif existant afin de le maintenir dans la durée et ciblage accru au niveau du salaire minimum.	LFI/LFSS 2018	

Marché du travail	Ordonnances relatives au renforcement du dialogue social	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 <i>via</i> une consultation directe dans les TPE. Gestion de l'emploi en CDD, CTT et CDI de chantier par les branches. Extension des accords de branche, non automatique et soumise à une expertise détaillée. Simplification et renforcement du dialogue économique et social <i>via</i> la fusion des différentes instances représentatives du personnel et la restructuration des branches professionnelles. Sécurisation <i>via</i> la mise en place d'un plancher et plafond impératif pour les indemnités prud'homales. Réduction du délai de recours en cas de contentieux sur la rupture du contrat de travail. Simplification des règles du licenciement économique collectif et instauration de la rupture conventionnelle collective.	Ordonnances prises en Conseil des Ministres en septembre 2017 (loi de ratification publiée en mars 2018)	Meilleur appariement sur le marché du travail conduisant à des gains de productivité. 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. Sécurisation des parcours permettant des réorientations professionnelles ainsi qu'une plus grande prise de risque.
Soutien à l'investissement des entreprises	Baisse de l'impôt sur les sociétés	Abaissement du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 25 % d'ici 2022 ; avec une nouvelle étape en 2019 avec un taux de droit à commun à 31 %	LFI 2018	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. Au total, toutes les mesures fiscales (dont fiscalité du travail, fiscalité écologique mais hors mesures fiscales contenues dans le PACTE, cf. <i>infra</i>) pourraient rehausser l'activité de 3,3 points de PIB à long terme, pour 440 000 emplois créés, avec une montée en puissance progressive et des effets attendus à +1,6 points de PIB et 260 000 emplois à l'horizon 2025.
	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'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI).	LFI 2018	

Environnement des entreprises et compétitivité	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, du financement et de la croissance des entreprises et encouragement à la prise de risque entrepreneuriale. Gains de productivité grâce à une meilleure association des salariés à la réussite de l'entreprise et à une meilleure allocation des ressources permis par un régime des faillites plus efficace. Baisse du coût du travail liée au rehaussement des seuils pour le FNAL et la PEEC à 50 salariés, au gel des seuils pendant 5 ans et à la suppression du forfait social sur l'intéressement et/ou la participation dans les entreprises de moins de 250 salariés. Stimulation de l'offre et de l'investissement. Renforcement de l'attractivité du territoire. Promotion de l'écosystème français. Les mesures du PACTE sur les seuils d'effectifs, sur le forfait social et sur le droit des faillites devraient entraîner une hausse du PIB de près de 1 point à long terme, dont 0,3 point à l'horizon 2025 (voir encadré 2 de la Stratégie de politique économique de la France ; Trésor-éco n°226 « Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse » septembre 2018).
	Droit à l'erreur	Instauration d'un droit à l'erreur pour les entrepreneurs de bonne foi dans leurs relations avec l'administration.	Loi sur un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018	
	Plan d'action en faveur de la croissance des entreprises	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. Dynamisation de l'épargne retraite et accroissement de ses rendements. Amélioration de l'efficacité du cadre de faillite, introduction du mécanisme de « <i>cross-class cram down</i> ».	Projet de loi présenté en Conseil des Ministres le 18 juin 2018	
	Simplification et soutien pour les indépendants	Suppression du RSI d'ici 2020. Exonération dégressive des cotisations maladie et baisse des cotisations famille. Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE). Régime simplifié étendu. Exonération de cotisations pour les créateurs d'entreprises la 1^{re} année de leur exercice.	LFI/LFSS 2018	
	Agenda d'attractivité, dont post Brexit	Suppression de la taxe sur les transactions financières intra-journalières. Suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires.	LFI/LFSS 2018	
	Soutenir les exportateurs et renforcer la compétitivité des filières	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	
	Ambition pour l'industrie	Plan Industrie du Futur. Coordination des filières industrielles. Transformation de l'industrie avec la French Fab. Transformation du Conseil National de l'Industrie avec la création de nouvelles filières.	Plan Industrie du Futur. Coordination des filières industrielles. Lancement du CNI numérique et du CNI international en juillet 2018	

INVESTIR POUR FAIRE EMERGER UN NOUVEAU MODÈLE DE CROISSANCE				
Investissement dans la formation	Ecole de la confiance et dédoublement des CP/CE1 en REP/REP+	Dédoublement des classes de CP/CE1 en REP/REP+. Revalorisation de la prime annuelle aux enseignants en zone prioritaire. Mise en place du programme « devoirs faits ».	Rentrées scolaires 2017 à 2019	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. Au total, la mesure de dédoublement des classes pourrait rehausser l'activité de 2,1 points de PIB à long terme, pour 120 000 emplois créés (cf. Introduction, « Encadré 3 : L'éducation et la formation, facteurs clé pour une économie de la connaissance »).
	Réforme du baccalauréat	Refonte de l'examen du baccalauréat avec un rôle accru du contrôle continu et l'introduction d'un oral. Introduction de tests de positionnement numérique en français et en mathématiques en classe de 2 ^{nde} générale et technologique.	Réforme présentée le 14 février 2018 Première édition d'un baccalauréat renouvelé dès 2021	
	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 la réussite et l'orientation des étudiants du 8 mars 2018.	
	Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage	Renforcement des dispositifs de formation professionnelle (« monétisation » du compte personnel de formation, amélioration de la qualité des formations, création d'une agence nationale « France compétences »). Réforme de l'apprentissage (attractivité de la filière, meilleure adéquation entre l'apprentissage et les besoins des entreprises).	Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018.	
Accélération de la transition écologique	Plan climat Investissement dans la transition écologique Mesures d'accompagnement de la transition écologique	Grand Plan d'Investissement dans la transition écologique (20 Md€). Soutien au développement des énergies renouvelables. Amplification de la hausse de la fiscalité carbone et convergence entre la fiscalité du diesel et celle de l'essence. Mise en place d'un chèque énergie pour les ménages les plus modestes.	Présenté le 6 juillet 2017 LFI 2018 pour la fiscalité carbone et la convergence diesel / essence Programmation pluriannuelle de l'énergie et stratégie nationale bas carbone (second semestre 2018)	Internalisation du coût social généré par l'usage des énergies fossiles et réduction nos émissions de gaz à effet de serre. Elargissement des assiettes fiscales et augmentation de la fiscalité incitative.
Investissement dans l'innovation	Grand plan d'investissement de 57 Md€	Soutien de 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	Accroissement du PIB potentiel via une hausse de la productivité et du taux d'emploi grâce à une meilleure insertion sur le marché du travail. Réalisation d'économies sur la dépense publique.

	Fonds pour l'industrie et l'innovation	Mise en place d'un fonds pour l'industrie et l'innovation doté de 10 Md€ pour soutenir l'innovation de rupture grâce au rendement de ses actifs qui est estimé à environ 250M€ par an.	Janvier 2018 : mise en place du fonds pour l'innovation et l'industrie au sein de l'EPIC Bpifrance, doté initialement de 10 Md€ de produits de cession cédés fin 2017. 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.	Effet d'entraînement sur la dépense privée et émergence d'un écosystème de start-ups et de PME innovantes. Gains de productivité.
Moderniser les secteurs clefs de l'économie	Transformation des modèles de transport	Transport ferroviaire : Faire évoluer la SNCF vers une organisation plus efficace et plus unifiée tout en maintenant le caractère public du groupe. Mettre en place un nouveau cadre pour l'emploi des salariés du ferroviaire. Améliorer la performance de la SNCF, notamment à travers un nouveau projet stratégique d'entreprise. Réforme de la mobilité du quotidien.	Loi pour un nouveau pacte ferroviaire promulguée le 27 juin 2018 Projet de loi d'orientation des mobilités présenté à l'automne 2018	Amélioration de la performance du modèle ferroviaire et dernière étape de l'ouverture à la concurrence.
	Stratégie logement	Construire plus, mieux et moins cher : abattement fiscal sur les plus-values, allègement des normes dans la construction, renforcement de la lutte contre les recours abusifs. Répondre aux besoins de chacun : réforme des aides au logement, création d'un bail mobilité, construction de 80 000 logements pour les étudiants et les jeunes actifs, restructuration du secteur social. Améliorer le cadre de vie : doublement du programme de renouvellement urbain, rénovation des logements les plus énergivores, rénovation du parc de logement dans le centre des villes moyennes.	LFI 2018 Projet de loi portant évolution du logement et aménagement numérique (ELAN) présenté en avril 2018	Faciliter la mobilité du quotidien. Augmentation de l'offre de logements et hausse du pouvoir d'achat. Assurer une juste rémunération des exploitants agricoles et une alimentation saine et durable aux Français. Réduire les distorsions de concurrence entre acteurs de la chaîne alimentaire. Investir pour améliorer la productivité du secteur agricole.
	États généraux de l'alimentation (EGA)	Rénovation des dispositions relatives à la contractualisation des produits agricoles. Grand plan d'investissement agricole.	Etats généraux de l'alimentation conclus à l'automne 2017 Projet de loi présenté en janvier 2018	

PROTEGER EN REFONDANT NOTRE ETAT PROVIDENCE				
Un Etat Providence plus universel, plus efficace et plus juste	Réforme de l'assurance chômage	Extension de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants. Réforme des règles d'indemnisation pour lutter contre la précarité de l'emploi.	Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018. Discussion en cours entre les partenaires sociaux.	Meilleur appariement sur le marché du travail par une incitation à la mobilité. Assurer la pérennité des droits à la retraite. Meilleur accès aux soins avec un objectif de baisse des coûts sur le panier visé. Meilleure performance économique en lien avec la réduction des écarts de rémunération. Renforcement des dispositifs d'insertion dans l'activité. Hausse du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.
	Réforme systémique des retraites	Unification progressive des règles de calcul des différents régimes de retraite. Un euro cotisé devra ouvrir les mêmes droits pour tous.	Réforme présentée en 2019	
	Stratégie Nationale de Santé	Accès aux soins. Prévention. Reste à charge zéro.	LFI/LFSS 2018 Plan national de santé publique annoncé en mars 2018 Accord du 13 juin 2018 conclu avec les professionnels de santé instaurant un « reste à charge zéro »	
	Egalité femmes-hommes	Réduction des écarts de rémunération.	Annonces du 8 mars 2018	
	Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté	Accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA. Revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de la prime d'activité, dès 2018. Plafonnement des frais d'incident bancaire à 20€ par mois et 200€ par an pour les individus financièrement fragiles bénéficiant de l'« offre spécifique »	LFI/LFSS 2019	

Renforcer la cohésion des territoires	Plan très haut débit	Déploiement de l'accès au très haut débit pour l'ensemble de la population d'ici 2022. Couverture mobile de qualité d'ici 2020.	Accélération du plan lancé en 2018 Accord de janvier 2018 avec les opérateurs	Hausse de la demande à court terme <i>via</i> les investissements supplémentaires. Résorption de la fracture numérique.
	Plan de lutte contre les déserts médicaux	Plan de lutte contre les déserts médicaux, en lien avec les collectivités locales et les acteurs de la santé (notamment <i>via</i> la multiplication des maisons de santé pluridisciplinaires).	Présenté en septembre 2017	
	Suppression de la taxe d'habitation	Suppression de la taxe d'habitation pour tous les ménages.	LFI 2018	
MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE ET RESTAURER L'ÉQUILIBRE DE NOS FINANCES PUBLIQUES				
Efficacité de la dépense publique	Action publique 2022	Revue des missions et des dépenses par le Comité Action Publique 2022. Chantiers transversaux, dont: gestion des ressources humaines et transformation numérique.	Lancé en octobre 2017 Février 2018 : 1 ^{er} CITP	Efficacité de la dépense publique.
	Contractualisation avec les collectivités territoriales	Contrats d'objectif avec les collectivités locales les plus importantes (deux tiers de la dépense locale couverte).	LPFP 2018-2022 Fin juin 2018, 228 maires et présidents d'exécutifs ont confirmé leur engagement dans cette démarche, soit 70 % des collectivités visées.	Gains de productivité du secteur public, notamment <i>via</i> une réduction de la fragmentation administrative et une hausse de l'efficacité de la dépense locale.

**Perspectives
économiques**

Perspectives économiques : vue d'ensemble

La croissance demeurerait robuste à +1,7 % en 2018 comme en 2019.

La reprise à l'œuvre depuis 2017 se confirmerait mais s'infléchirait légèrement par rapport à 2017, reflet d'un environnement international un peu moins porteur. En effet, la poursuite de la reprise en zone euro et la croissance de la demande mondiale continueraient de soutenir l'activité française mais à un rythme un peu moindre que l'an dernier. Le commerce extérieur contribuerait de nouveau positivement à la croissance en 2018 et 2019 comme en 2017, après 4 ans où il l'avait pénalisée. Le pouvoir d'achat des ménages serait toujours bien orienté, soutenu par l'évolution favorable du marché du travail et par les mesures prises par le gouvernement mais modéré par une inflation en hausse. En effet, après s'être redressée à +1,0 % en 2017, l'inflation atteindrait +1,8 % en 2018 sous l'effet notamment de la hausse des cours du pétrole puis baisserait à +1,4 % en 2019, les prix du pétrole alimentant moins l'inflation. L'investissement des entreprises demeurerait dynamique avec des perspectives d'activité nationales et internationales bien orientées et dans un contexte financier toujours favorable.

Ce scénario de croissance¹⁷ est proche des dernières anticipations des autres prévisionnistes.

Dans son *Interim Outlook* publié le 20 septembre 2018, l'OCDE projette une croissance de +1,6 % en 2018 puis +1,8 % en 2019. Le Consensus des économistes de marché de septembre s'établit à +1,7 % en 2018 comme en 2019. La Banque de France prévoit une croissance, en septembre, à +1,6 % les deux années. Le FMI anticipe une croissance de +1,8 % en 2018 puis +1,7 % en 2019 dans le *Rapport Article IV France* publié le 26 juillet. La Commission européenne, dans sa prévision publiée en juillet 2018, prévoit une croissance de +1,7 % les deux années. L'Insee attendait +1,7 % pour 2018 dans sa *Note de conjoncture* de juin.

La croissance de l'économie française devrait gagner en dynamisme au 3^e trimestre 2018 après avoir sensiblement ralenti au 1^{er} semestre

Au 2^e trimestre 2018, la croissance s'est établie à +0,2 %, soit le même rythme qu'au 1^{er} trimestre.

L'évolution de l'activité s'est modérée après un 4^e trimestre 2017 très dynamique (+0,7 %) qui concluait une série de cinq trimestres consécutifs de croissance du PIB d'au moins +0,6 %. En glissement annuel, la croissance atteint +1,7 % au 2^e trimestre, un rythme cohérent avec le niveau des enquêtes de conjoncture qui continuent de s'établir à un haut niveau.

Le début d'année 2018 a été affecté par des événements exceptionnels qui ont particulièrement pénalisé la consommation des ménages. Les grèves dans le secteur des transports ont amputé la croissance du 2^e trimestre de l'ordre de -0,1 point. Les températures anormalement élevées en avril ont également pénalisé la consommation. En outre, les mesures de soutien au pouvoir d'achat se matérialiseront principalement pour les ménages en fin d'année (taxe d'habitation et nouvelle baisse de cotisations salariales). L'arrêt temporaire pour maintenance de deux raffineries (Gravenchon et Gonfreville-l'Orcher, plus grande raffinerie de France) a pénalisé la production manufacturière. Enfin, le calendrier des congés a été défavorable à l'activité au 1^{er} semestre 2018.

L'investissement des entreprises est demeuré vigoureux, porté par le rebond de l'investissement en produit manufacturés après un 1^{er} trimestre atone.

L'investissement des ménages s'est en revanche replié au 2^e trimestre, reflétant à la fois le nouveau recul de l'investissement en services marchands en lien avec le nombre de transactions immobilières et la décélération des dépenses en construction, du fait de la moins bonne orientation des mises en chantier début 2018.

¹⁷La prévision du Rapport Économique, Social et Financier se fonde sur la deuxième estimation des comptes du 2^e trimestre 2018, publiée par l'Insee le 29 août 2018.

La prévision a été arrêtée avant la saisine du HCFP le 12 septembre 2018.

Enfin, les exportations ont rebondi au 2^e trimestre, après un 1^{er} trimestre de contrecoup par rapport à la fin d'année 2017 exceptionnellement riche en livraisons d'Airbus. Cependant, les importations ont été plus dynamiques, en particulier en biens d'équipement et produits raffinés (en raison des fermetures de raffineries).

Au 3^e trimestre, l'activité devrait rebondir. Les dernières enquêtes de conjoncture dans l'industrie suggèrent en effet une production dynamique : les soldes des climats des affaires de l'Insee et le PMI progressent au mois d'août et s'établissent toujours à de hauts niveaux. En particulier, les perspectives personnelles de production s'établissent à des niveaux très élevés. L'acquis de croissance de l'IPI manufacturier à fin juillet pour le 3^e trimestre est positif (+0,8 %). Outre la fin des facteurs temporaires du 1^{er} semestre, la consommation des ménages devrait bénéficier des baisses de prélèvements obligatoires conséquentes qui soutiendront le pouvoir d'achat à partir du 3^e trimestre. Malgré l'atonie attendue de l'investissement des ménages, résultant de la baisse récente des permis de construire et mises en chantier, l'investissement total devrait se maintenir, grâce au maintien du dynamisme de l'investissement des entreprises. Finalement, les exportations accéléreraient, soutenues par d'importantes livraisons de matériels de transport et le redémarrage de la demande mondiale après un trou d'air au 1^{er} semestre.

À l'horizon 2019, l'environnement international de la France serait moins porteur qu'en 2017, ce qui pénaliserait les exportations.

Dans les pays avancés, le dynamisme de l'activité américaine contrasterait avec la décélération au Royaume-Uni et au Japon. Aux États-Unis, l'activité accélérerait nettement en 2018, soutenue par le stimulus budgétaire, et perdrait un peu de vigueur en 2019 en raison notamment des mesures protectionnistes. Au Royaume-Uni, à l'inverse, l'activité ralentirait en 2018 et se stabiliserait à un rythme modeste en 2019. Les incertitudes autour du *Brexit* pèseraient sur l'investissement et les échanges. Au Japon, la croissance diminuerait sensiblement en lien avec le ralentissement des exportations, pâtissant d'un freinage des ventes vers l'Asie début 2018, et la baisse de l'investissement

résidentiel en réaction à la dégradation des conditions de crédit.

En zone euro, la croissance resterait vigoureuse en 2018 et 2019, quoiqu'en recul du fait de l'accroissement des incertitudes commerciales et politiques, d'un environnement international moins favorable qu'en 2017 (appréciation de l'euro, hausse des prix du pétrole) et du renforcement des tensions sur le marché du travail. Elle serait portée par le dynamisme du commerce mondial et la solidité de la demande intérieure qui bénéficie des niveaux toujours élevés de confiance des ménages et des entreprises. Parmi les grands pays de la zone euro, la croissance diminuerait en Allemagne, en Espagne et en Italie.

Dans les économies émergentes, la croissance serait globalement en légère hausse. La croissance augmenterait au Brésil et en Inde à l'horizon 2019, resterait globalement stable en Russie et diminuerait fortement en Turquie. La Chine, quant à elle, connaîtrait un ralentissement graduel, sous l'effet d'une réduction progressive du stimulus monétaire et budgétaire.

La demande mondiale adressée à la France resterait vigoureuse, mais ralentirait sensiblement en 2018 (à +4,4 % après +5,3 % en 2017) et se maintiendrait à ce rythme en 2019. Elle est révisée en baisse par rapport au scénario du Programme de stabilité 2018, moins soutenue par le dynamisme du commerce chinois en début d'année et plus exposée à la dégradation en Europe, conformément à l'orientation du commerce français.

Les exportations ralentiraient en 2018, à la suite du trou d'air en France et en zone euro au 1^{er} semestre et du ralentissement de la demande mondiale qui l'a occasionné, après une année 2017 d'échanges très dynamiques. Les exportations seraient néanmoins soutenues en 2018 par des livraisons de gros contrats à l'export (2 paquebots de croisière), ainsi que par les forts rebonds des exports agricoles et de tourisme. Elles seraient en revanche pénalisées par des exports de services atones, et seraient affectées par l'appréciation passée de l'euro. Les exportations totales croîtraient de 3,7 %, un rythme inférieur à celui de la demande mondiale (+4,4 %).

En 2019, les exportations croîtraient quasiment au même rythme qu'en 2018 (+3,6 %), dans le contexte d'une demande mondiale stable en taux de croissance (+4,4 %) et de l'appréciation passée du change, avec des livraisons de gros contrats à l'export, comparables à 2018, et un retour à la normale des exportations agricoles et de tourisme.

Avec le ralentissement de la demande finale en 2018 (avec une contribution à la croissance de +1,3 % après +2,0 % en 2017 pour la demande intérieure y.c. stocks)¹⁸, et leur ralentissement en fin 2017 et début 2018, les importations ralentiraient en 2018 (+2,5 % après +4,0 % en 2017). En particulier les importations de services sont atones depuis deux ans et sont en recul sur le début de l'année. Les importations regagneraient en dynamisme en 2019 (+3,1 %), en ligne avec la demande finale.

Au total, le ralentissement plus fort des importations permettrait au commerce extérieur de contribuer à nouveau positivement à la croissance en 2018 (+0,3 pt, après +0,1 pt en 2017). Cette contribution est très légèrement inférieure à son acquis de croissance à l'issue du deuxième trimestre 2018. En parallèle, les variations de stocks contribueraient négativement à la croissance (-0,2 pt) en 2018. En 2019, avec la légère accélération de la demande intérieure et le retour à la normale des importations, la contribution du commerce extérieur serait moins élevée (+0,1 pt).

La consommation accélérerait progressivement à l'horizon de la prévision, portée par le dynamisme du pouvoir d'achat.

Le pouvoir d'achat rebondirait en 2018 (+1,6 %). Il serait toujours soutenu par un marché du travail bien orienté mais pénalisé par la hausse des cours du pétrole qui alimente l'inflation. La hausse des revenus distribués des sociétés viendrait également soutenir le pouvoir d'achat. **En 2019, le pouvoir d'achat resterait dynamique à +1,7 %** porté par la bonne orientation de l'emploi et des salaires et par les mesures du gouvernement (deuxième tranche de réduction de la taxe d'habitation, exonération de cotisations sur les heures supplémentaires).

La consommation des ménages maintiendrait en 2018 un rythme de croissance proche de celui de 2017 (+1,1 % après +1,0 %). En 2019, la consommation accélérerait nettement et progresserait au même rythme que le pouvoir d'achat (+1,7 %). Le taux d'épargne remonterait en 2018 à 14,7 % puis se stabiliserait à ce niveau en 2019.

Après avoir atteint un pic de croissance en 2017, l'investissement des ménages ralentirait progressivement.

En 2018, l'investissement des ménages ralentirait à +1,5 % (après +5,6 % en 2017) puis à +0,2 % en 2019, en lien avec la stabilisation des transactions immobilières - qui se traduisent par de l'investissement en services des ménages - et par des mises en chantier moins dynamiques depuis quelques mois. L'environnement économique resterait toutefois favorable à l'investissement des ménages, à travers un pouvoir d'achat dynamique et des conditions de financement toujours favorables. Cet environnement économique permettrait une reprise progressive des mises en chantier.

L'investissement des entreprises resterait dynamique quoiqu'en ralentissement.

Tout en restant très dynamique, l'investissement des entreprises ralentirait en 2018 et 2019 (+3,7 % puis +2,7 %). Les entreprises non financières ralentiraient leur investissement en 2018, après une forte progression en 2017 dans le sillage de l'activité, et dans un contexte de remontée très progressive des taux d'intérêts. Le taux d'investissement (investissement rapporté à la valeur ajoutée) des sociétés non financières, qui est monté en 2017 à un niveau record (23,5 %) depuis les années 70 continuerait de croître en 2018 et en 2019 (pour atteindre 24,0 % à l'horizon de la prévision).

Après de fortes créations d'emplois en 2017, l'emploi total serait encore dynamique 2018 et en 2019.

L'emploi total devrait encore croître fortement en 2018 (+ 245 000 postes en moyenne annuelle),

¹⁸ Sauf mention du contraire, les chiffres de croissance en moyenne annuelle sont au sens des comptes annuels, donc non corrigés des jours ouvrables (non-CJO). L'effet

des jours ouvrables prévu par l'Insee sur la croissance du PIB est négligeable pour les années 2018-2019.

grâce au dynamisme de l'emploi marchand. L'emploi total poursuivrait ensuite sa progression en 2019 à + 170 000 postes.

Après un net redressement en 2016, l'emploi marchand a encore accéléré en 2017 avec 255 000 créations d'emplois en moyenne annuelle, porté par la forte croissance et les effets conjugués de plusieurs dispositifs de soutien à l'emploi (CICE, Pacte de responsabilité, dispositif « Embauche PME »). Dans cet élan, les créations d'emplois se poursuivraient en 2018 à un rythme similaire avec la création de 245 000 postes en moyenne annuelle. Le dynamisme de l'activité prendrait alors le relais de ces dispositifs, qui ont fait l'objet d'un ciblage renforcé, avec l'arrêt du dispositif « Embauche PME », et le passage du CICE de 7 à 6 %. En 2019, l'emploi marchand ralentirait mais continuerait de progresser à un rythme important (+ 160 000 postes en moyenne annuelle contre +30 000 en moyenne sur la période 2007-2017), la croissance demeurant soutenue.

Après une forte progression en 2017 (+35 000 emplois), l'emploi non marchand serait globalement stable en 2018 et 2019.

L'inflation s'élèverait à +1,8 % en 2018 sous l'effet de l'augmentation des prix de l'énergie et du tabac, puis diminuerait en 2019.

L'inflation augmenterait en 2018 à +1,8 %, après +1,0 % en 2017, essentiellement du fait de l'augmentation du prix du pétrole et de la fiscalité sur l'énergie et le tabac. **L'inflation sous-jacente progresserait à +0,9 % après +0,4 % en 2017.** L'inflation des services augmenterait sous l'effet de la reprise graduelle des salaires nominaux. La hausse de l'inflation dans les services serait contrebalancée par le faible dynamisme des prix des produits manufacturés et la baisse de l'inflation des loyers liée à la réforme des aides personnalisées au logement.

L'inflation fléchirait en 2019 (+1,4 %) – sous l'hypothèse d'un gel du cours du pétrole à son niveau récent¹⁹ (63€ le baril) – car les prix de l'énergie et les mesures nouvelles sur le tabac soutiendraient

nettement moins l'inflation en 2019. **L'inflation sous-jacente continuerait à se redresser, à +1,1 %.** Le faible dynamisme des prix des produits manufacturés, pénalisés par des prix de production et d'importation peu allants, serait plus que compensé par l'accélération des prix des services en lien avec l'accélération des salaires.

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

Ce scénario de croissance repose notamment sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change euro-dollar à leurs niveaux récents.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui pourrait notamment être affectée par une escalade ou un apaisement des dispositions protectionnistes, par le déroulement des négociations sur le *Brexit*, par les décisions de politique économique en Italie, par l'évolution des déséquilibres budgétaires et financiers en Chine et par les vulnérabilités de certaines économies émergentes face à la remontée des taux de la Fed ou de l'aversion au risque.

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains. Le rebond cyclique 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 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...). À l'inverse, le ralentissement des mises en chantier observé pourrait se prolonger ou les entreprises pourraient normaliser plus rapidement que prévu leur investissement. L'atonie de la consommation des ménages au premier semestre 2018 pourrait éventuellement perdurer, ce qui pénaliserait la croissance.

¹⁹ 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.

Tableau 1: Prévisions économiques 2018-2019
(variations en volume en % sauf indication contraire)

	2017	2018	2019
PIB France*	2,2	1,7	1,7
Demande mondiale adressée à la France	5,3	4,4	4,4
Indice des prix à la consommation en France	1,0	1,8	1,4
PIB Monde	3,7	3,8	3,8
PIB États-Unis	2,2	2,8	2,6
PIB Zone euro	2,5	2,1	2,1
Taux de change USD/EUR	1,13	1,18	1,16
Prix du Brent en USD	55	72	73

* Données brutes, non corrigées des jours ouvrables.

Encadré 1 : Retour sur les prévisions 2018-2019

Par rapport au programme de stabilité d'avril 2018, les prévisions de croissance pour 2018 et 2019 sont revues à la baisse à +1,7 % pour 2018 et 2019, contre +2,0 % en 2018 puis +1,9 % en 2019 lors du programme de stabilité. Cette révision s'explique pour l'année 2018 par un début d'année marqué par des événements défavorables (grèves, températures, calendrier des congés...) et sur les deux années 2018 et 2019 par une moindre croissance attendue de la demande mondiale adressée à la France, et une hausse des prix du pétrole.

La consommation des ménages a été atone au premier semestre 2018, en lien avec les mouvements sociaux au 2^e trimestre et pénalisée par la hausse de l'inflation alimentée par l'augmentation des cours du pétrole ; elle est revue de -0,5 pt en 2018 et -0,2 pt en 2019. L'investissement des ménages serait également moins bien orienté que lors du programme de stabilité en 2018 et 2019, reflet de la baisse récente des mises en chantier et des permis de construire. Les exportations ont été moins dynamiques qu'attendu dans le programme de stabilité en raison d'une demande mondiale moins forte, et de performances à l'exportation décevantes au 1^{er} semestre, mais les exportations conserveraient néanmoins un rythme élevé de croissance de +3,7 % en 2018 et +3,6 % en 2019. L'investissement hors construction des entreprises serait un peu moins dynamique qu'attendu dans le programme de stabilité dans le sillage d'une activité un peu moins vigoureuse.

Par rapport au programme de stabilité, l'inflation est revue à la hausse en 2018 avec la hausse récente des prix du pétrole, tandis que le déflateur du PIB est revu en baisse. Le déflateur du PIB progresse de +0,9 % pour 2018 dans le PLF contre +1,1 % précédemment dans le programme de stabilité. L'indice des prix à la consommation (IPC) progresse de +1,8 % contre +1,4 % lors du programme de stabilité en raison principalement de la hausse des prix de l'énergie. La hausse du cours du pétrole se répercute rapidement et fortement sur l'indice des prix à la consommation, mais moins fortement à court terme sur le prix du PIB, car celui-ci mesure le « prix » de l'activité de production sur le territoire national. Pour 2019, la prévision d'évolution du déflateur du PIB est légèrement rehaussée à +1,3 % – contre +1,2 % précédemment – en particulier à cause de la répercussion dans l'économie des prix du pétrole plus élevés, et d'une dynamique de l'inflation sous-jacente revue légèrement à la hausse sur les deux années. La prévision d'IPC est revue à la hausse à +1,4 % en 2019 contre +1,2 % lors du programme de stabilité à la fois en lien avec les prix des énergies et l'inflation sous-jacente plus dynamique, due entre autres à un impact moindre qu'attendu de l'appréciation du change et une augmentation de l'inflation des services.

**Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2019
et de celles du programme de stabilité d'avril 2018**

Taux de croissance annuel, en %	Programme de stabilité – Avril 2018		PLF 2019	
	2018	2019	2018	2019
Environnement international				
Prix du Brent en USD	65	65	72	73
Taux de change USD/EUR	1,23	1,23	1,18	1,16
Demande mondiale de biens adressée à la France	5,0	4,7	4,4	4,4
France				
PIB	2,0	1,9	1,7	1,7
Importations	4,1	4,1	2,5	3,1
Dépense de consommation des ménages	1,6	1,9	1,1	1,7
FBCF totale	3,9	3,3	3,3	2,1
dont entreprises non financières	4,4	3,5	3,7	2,7
Exportations	4,9	4,6	3,7	3,6
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en pts de PIB)	0,1	0,0	0,3	0,1
Contribution des stocks à la croissance (en pts de PIB)	0,0	0,0	-0,2	0,0
IPC total	1,4	1,2	1,8	1,4

Sources : Programme de stabilité 2018-2022, prévisions RESF 2019.

**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 2019 publié le 24 septembre, le HCFP a jugé « crédible » la prévision macro-économique pour 2018, et « plausible » celle pour 2019.

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 à celle de la Commission européenne et très proche de celle des dernières prévisions des autres organisations internationales

La prévision du Gouvernement pour 2018 qui s'établit à +1,7 %, est identique à celle de la Commission européenne publiée début juillet (cf. tableau 3). La prévision du projet de loi de finances se situe entre l'estimation de l'OCDE établie à +1,6 % dans l'Interim Outlook du 20 septembre, et celle du FMI, à +1,8 %, affichée dans le Rapport Article IV France paru le 26 juillet.

Le projet de loi de finances table pour 2019 sur un taux de croissance du PIB, à +1,7 %, soit un scénario proche de l'OCDE à +1,8 % et identique à la prévision du FMI et de la Commission européenne.

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

Pour 2018 et 2019, les prévisions du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts de septembre sont identiques, anticipant une progression du PIB de +1,7 % les deux années (cf. tableau 4).

Dans le scénario pour la France, les perspectives d'évolution de la consommation des ménages et d'investissement des entreprises sont voisines pour 2018. Pour 2019, le projet de loi de finances prévoit une évolution de la consommation des ménages plus allante que le Consensus tandis que le Consensus anticipe une évolution de l'investissement des entreprises plus vigoureuse.

Le Consensus Forecasts de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de +1,9 % en 2018 et de +1,6 % en 2019, soit une évolution légèrement supérieure à celle du scénario du projet de loi de finances.

Les hypothèses internationales du projet de loi de finances apparaissent voisines de celles du Consensus. Les prévisions de croissance sont similaires pour les États-Unis et le Japon les deux années. Pour 2019, le scénario du projet de loi de finances est plus allant que le Consensus pour la zone euro et inversement pour le Royaume-Uni.

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

	PLF pour 2019		OCDE*** - sept. 2018 -		FMI *** - juillet 2018 -		Commission euro- péenne*** - juillet 2018 -	
Taux de croissance annuel (en %)	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
PIB	1,7	1,7	1,6	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
Indice des prix à la consommation harmonisé*	2,1	1,5	n.d.	n.d.	1,8	1,7	1,9	1,5
Solde public (en points de PIB) **	-2,6	-2,8	n.d.	n.d.	-2,4	-2,6	n.d.	n.d.

* Cette prévision correspond à une progression de l'IPC de +1,8 % en 2018 et +1,4 % en 2019.

** Au sens de Maastricht.

*** FMI : OCDE : Interim Outlook, 20 septembre 2018 ; FMI : Rapport Art. IV France, 26 juillet 2018 ; Commission européenne : Prévisions intérimaires d'été, 12 juillet 2018..

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

	Scénario économique sous-jacent au PLF 2019		Prévisions du <i>Consensus Forecasts</i> - septembre 2018 -	
<i>Taux de croissance annuel (en %)</i>	2018	2019	2018	2019
International				
Croissance du PIB				
États-Unis	2,8	2,6	2,9	2,6
Japon	1,0	1,1	1,1	1,2
Royaume-Uni	1,3	1,3	1,3	1,5
Zone euro	2,1	2,1	2,1	1,8
France				
PIB	1,7	1,7	1,7	1,7
Consommation des ménages	1,1	1,7	1,0	1,5
Investissement des entreprises	3,7	2,7	3,5	3,1
Prix à la consommation	1,8	1,4	1,9	1,6

Situation économique mondiale

Début 2018, l'activité mondiale est restée solide, mais les tensions se sont sensiblement renforcées¹.

Au 1^{er} semestre, la croissance a diminué dans tous les grands pays avancés, à l'exception des États-Unis où elle est restée dynamique. Les enquêtes de conjoncture ont sensiblement fléchi en zone euro, restant toutefois à des niveaux compatibles avec une croissance solide. Dans les grandes économies émergentes, la croissance a bien résisté.

En zone euro, l'activité ralentirait mais resterait vigoureuse.

Ce freinage en zone euro est lié à l'accroissement des incertitudes commerciales et politiques, un environnement international moins porteur qu'en 2017 en raison notamment de l'appréciation passée de l'euro et de la hausse des prix du pétrole, et au renforcement des tensions sur le marché du travail. La croissance serait soutenue par le dynamisme du commerce mondial, tandis que la demande intérieure bénéficierait des niveaux de confiance toujours élevés des ménages et des entreprises. La croissance afficherait un recul dans les principaux pays de la zone euro : Allemagne, Espagne et Italie.

Le dynamisme de l'activité aux États-Unis contrasterait avec le ralentissement au Japon et au Royaume-Uni.

Aux États-Unis, l'activité accélérerait en 2018, soutenue par les effets du stimulus budgétaire et par le dynamisme des investissements lié à la remontée des prix du pétrole, puis perdrait de la vigueur en 2019, sous l'effet des tensions commerciales et du durcissement de la politique monétaire. Au Japon, l'activité freinerait nettement, du fait d'un ralentissement des exportations à destination de l'Asie et d'une baisse de l'investissement résidentiel en réaction à la dégradation des conditions de crédit. Au Royaume-Uni, les incertitudes autour du

Brexit pèseraient sur l'investissement et les échanges, et la croissance continuerait de refluer.

La croissance serait globalement en légère hausse dans les économies émergentes.

La croissance confirmerait son regain de dynamisme en Russie et au Brésil et bénéficierait en Inde de la dissipation des effets négatifs de 2017. En revanche, l'activité ralentirait sensiblement en Turquie, dans un contexte de dépréciation marquée et de hausse de l'aversion au risque, et plus graduellement en Chine sous l'effet d'une réduction progressive du stimulus monétaire et budgétaire.

La demande mondiale adressée à la France ralentirait mais resterait dynamique.

Le commerce mondial perdrait légèrement en dynamisme, progressant de +5,2 % en 2018 puis de +4,6 % en 2019 après +5,5 % en 2017. La demande mondiale adressée à la France resterait vigoureuse (+4,4 % chaque année après +5,3 % en 2017) mais ralentirait plus fortement en 2018 que le commerce mondial, davantage affectée par le moindre dynamisme des échanges européens.

Les aléas autour de ce scénario demeurent importants.

Les dispositions protectionnistes américaines restent pour le moment de faible impact sur l'activité, mais un risque d'escalade existe. À l'inverse, le commerce mondial bénéficierait d'un apaisement des tensions. L'ampleur des effets du *Brexit*, liée au déroulement des négociations ainsi qu'à la réaction des marchés et du *policy-mix*, reste incertaine et pourrait être significative. En Italie, une clarté accrue des politiques mises en place par le nouveau gouvernement pourrait favoriser la dissipation des incertitudes. En Chine, les déséquilibres internes pourraient entraîner un ralentissement plus brutal. Certains pays émergents restent vulnérables à une remontée des taux de la Fed et de l'aversion au risque, liée par exemple aux difficultés turques.

¹ Cf. Trésor-Éco n°227 « Perspectives mondiales à l'automne 2018 : toujours soutenues malgré des vents contraires », DG Trésor, septembre 2018.

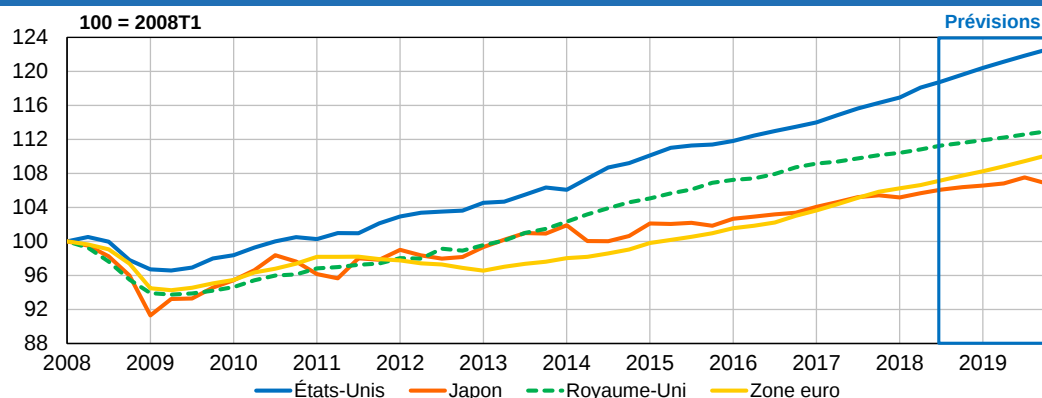
Tableau 1 : Prévisions de croissance (moyenne annuelle, en %)

	2016	2017	2018	2019
	(non CJO)		(prévisions, CJO)	
CROISSANCE MONDIALE*	3,2	3,7	3,8	3,8
ÉCONOMIES AVANCÉES*	1,7	2,4	2,3	2,2
États-Unis	1,6	2,2	2,8	2,6
Japon	1,0	1,7	1,0	1,1
Royaume-Uni	1,8	1,7	1,3	1,3
Zone euro*	1,8	2,5	2,1	2,1
dont Allemagne	2,2	2,2	2,0	2,0
dont Italie	0,9	1,5	1,2	1,1
dont Espagne	3,3	3,1	2,7	2,6
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	4,4	4,7	4,9	5,0
Chine	6,7	6,9	6,6	6,3

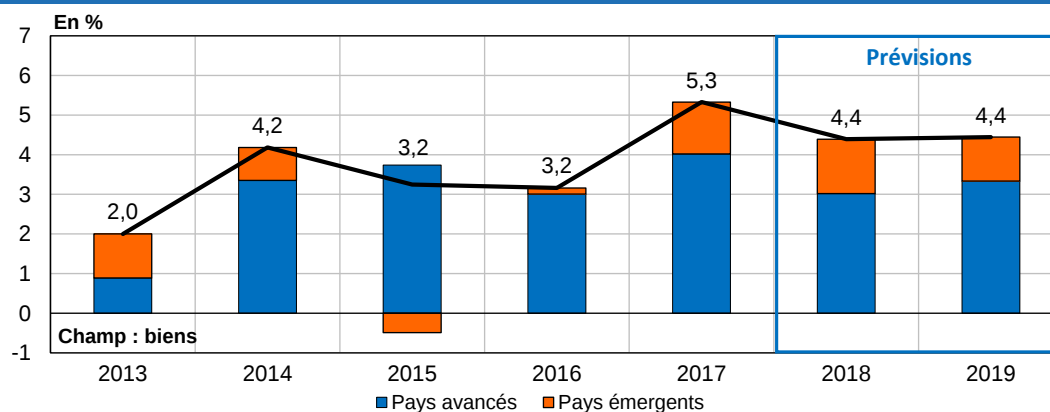
* Les croissances mondiale et par zone économique sont estimées à partir des prévisions de 12 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Brésil, Chine, Inde, Russie, Turquie) complétées par les projections du FMI. L'agrégat zone euro est construit à partir des comptes trimestriels nationaux cjo.

Sources : FMI (Perspectives économiques mondiales, juillet 2018), 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.

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 nettement redressé pour s'établir à 31,9 % en 2016 et 2017. Cette amélioration a été portée notamment par la baisse des prix du pétrole et 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 baisserait légèrement en 2018, à 31,7 %, avant de remonter en 2019 à 32,9 %, principalement en raison de la transformation du CICE en allègements de cotisations. En 2018, les salaires réels (au sens de l'IPC) ralentiraient, pénalisés par l'augmentation de l'inflation du fait de la hausse des prix du pétrole et des hausses de fiscalité indirecte environnementale et de santé publique (tabac). Les salaires réels croîtraient moins vite que la productivité, ce qui soutiendrait le taux de marge. La hausse du taux de CICE versé en 2018, de 6 % à 7 %, serait également un soutien au taux de marge. À l'inverse, la remontée des prix du pétrole observée depuis fin 2017, qui augmente les coûts des intrants qui ne sont pas répercutés intégralement dans les prix de vente des entreprises, viendrait peser sur le taux de marge. En 2019, la transformation du CICE en baisse de cotisations entraînerait une hausse temporaire substantielle du taux de marge, car les entreprises bénéficieraient 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.

L'investissement hors construction des entreprises¹ resterait dynamique quoiqu'en ralentissement (+4,6 % en 2018 et +3,0 % en 2019, après

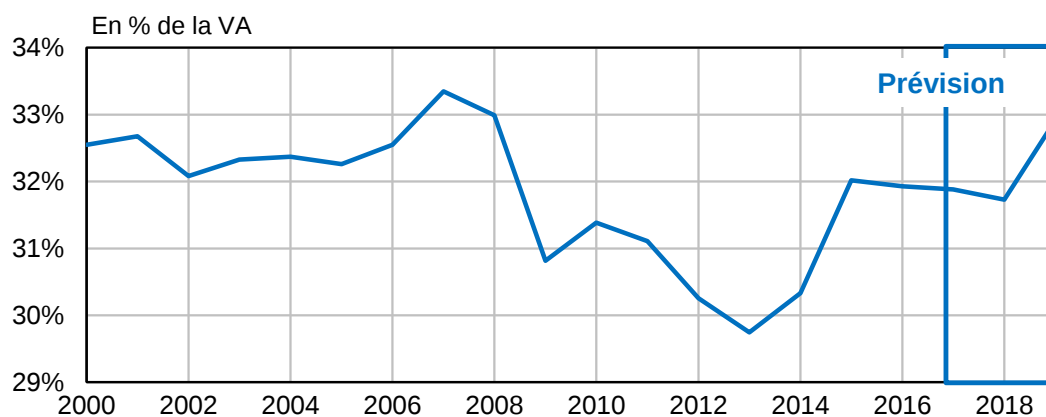
+5,2 % en 2017). L'investissement serait soutenu par les perspectives d'activité allantes et par les conditions financières toujours favorables. Le comportement d'investissement se normaliserait progressivement à l'horizon de la prévision.

Après avoir rebondi au 2^e trimestre 2018 après un trou d'air au 1^{er} trimestre, l'investissement resterait dynamique au second semestre. En effet, les enquêtes demeurent à un niveau élevé quoiqu'en deçà des niveaux de 2017.

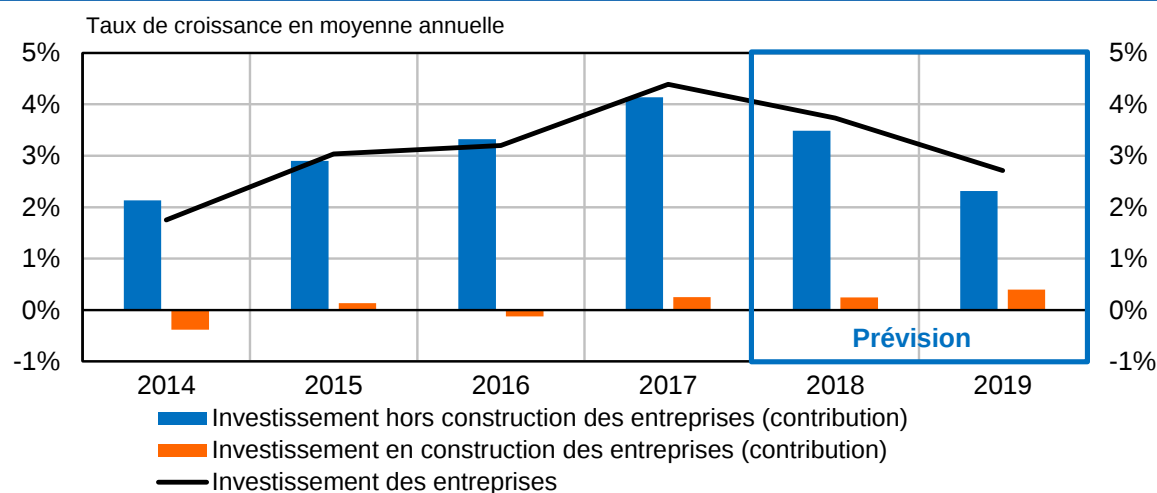
En 2019, bien que la demande adressée aux entreprises croisse au même rythme qu'en 2018, l'investissement décélèrerait (+3,0 % après +4,6 % en 2018, hors construction) en raison de la remontée des taux d'intérêt et de la normalisation des comportements d'investissement, dans le contexte d'un taux d'investissement toujours croissant et supérieur à son plus-haut historique depuis 2017. Le taux d'investissement continuerait de progresser pour atteindre 24,0 % de la valeur ajoutée en 2019 (après 23,5 % en 2017 et 23,8 % en 2018).

Le taux d'autofinancement des entreprises resterait élevé. Le taux d'épargne des entreprises a atteint un point haut en 2017 (22,5 % de la valeur ajoutée), dans un environnement de taux d'intérêt favorables et de remontée du taux de marge. Il diminuerait légèrement en 2018 avant de rebondir en 2019, dans le sillage de la forte hausse temporaire du taux de marge due à la transformation du CICE en allègements de cotisations employeur et à la baisse de la fiscalité sur les entreprises. En 2018, la baisse du taux d'épargne conjuguée à la hausse du taux d'investissement ferait mécaniquement diminuer le taux d'autofinancement (à 93,0 % après 95,5 % en 2017). Celui-ci rebondirait en 2019 à 96,7 %, le taux d'investissement augmentant moins que le taux d'épargne.

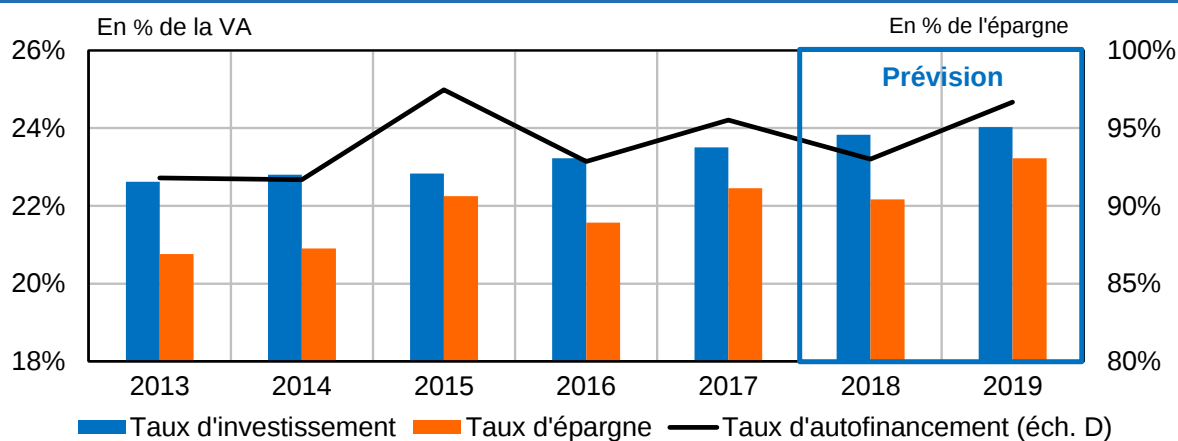
¹ Les chiffres relatifs à l'investissement concernent les entreprises non financières (i.e. entrepreneurs individuels compris).

Graphique 1 : Taux de marge des sociétés non financières

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Investissement des entreprises non financières et contributions

Sources : Insee, prévisions RESF. Chiffres CJO.

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

Ménages

Le pouvoir d'achat accélérerait nettement.

Après un ralentissement en 2017 (+1,3 % après +1,8 %), dû notamment au rebond de l'inflation dans le sillage du prix du pétrole, le pouvoir d'achat des ménages rebondirait en 2018 (+1,6 %) et resterait dynamique en 2019 (+1,7 %).

En 2018 comme en 2019 les revenus d'activité des ménages seraient portés par un emploi dynamique. En 2018, la hausse des prix ferait toutefois ralentir les salaires réels mais ceux-ci accélèreraient de nouveau en 2019 avec la baisse de l'inflation et les gains de productivité attendus.

En 2018 et 2019, le revenu des ménages bénéficierait des mesures d'allègement fiscal et de revalorisation de certaines prestations ciblées (allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse, prime d'activité) décidées par le Gouvernement. En 2018, les mesures nouvelles en fiscalité directe soutiendraient le revenu disponible brut (RDB) des ménages et donc le pouvoir d'achat, tandis que les mesures en fiscalité indirecte joueraient en sens contraire. En 2019, la croissance du pouvoir d'achat serait notamment soutenue par la deuxième tranche de réduction de la taxe d'habitation, la pleine montée en charge des baisses de cotisations et les exonérations de cotisations salariales sur les heures supplémentaires dans un contexte où les taxes indirectes environnementales et de santé publique (tabac) pèseraient moins sur le pouvoir d'achat des ménages.

Les revenus de la propriété se sont redressés en 2017, portés principalement par les revenus des assurances vie en unité de compte. En 2018 ils accélèreraient en lien avec le fort rebond des revenus distribués des sociétés reçus par les ménages qui a été observé dans les remontées fiscales de début d'année, en lien notamment avec une croissance 2017 particulièrement soutenue. En 2019, les revenus distribués des sociétés retrouveraient un rythme de croissance plus usuel.

Les prestations croitraient au même rythme en moyenne en 2018 et 2019 qu'en 2017, à environ 2 %.

La consommation des ménages serait modérée en 2018 avant d'accélérer en 2019.

Malgré la nette accélération du pouvoir d'achat en 2018, la consommation des ménages demeurerait stable (+1,1 % après +1,0 % en 2017). L'accélération du pouvoir d'achat serait en effet soutenue par les revenus distribués des sociétés, qui ont une moindre propension à être consommés à court terme. En 2019, la consommation des ménages retrouverait de la vigueur (+1,7 %), en ligne avec l'évolution du pouvoir d'achat.

Au total, le taux d'épargne des ménages remonterait en 2018 à 14,7 % et serait stable en 2019.

L'investissement des ménages serait pénalisé par la baisse récente des mises en chantier mais soutenu par des fondamentaux biens orientés.

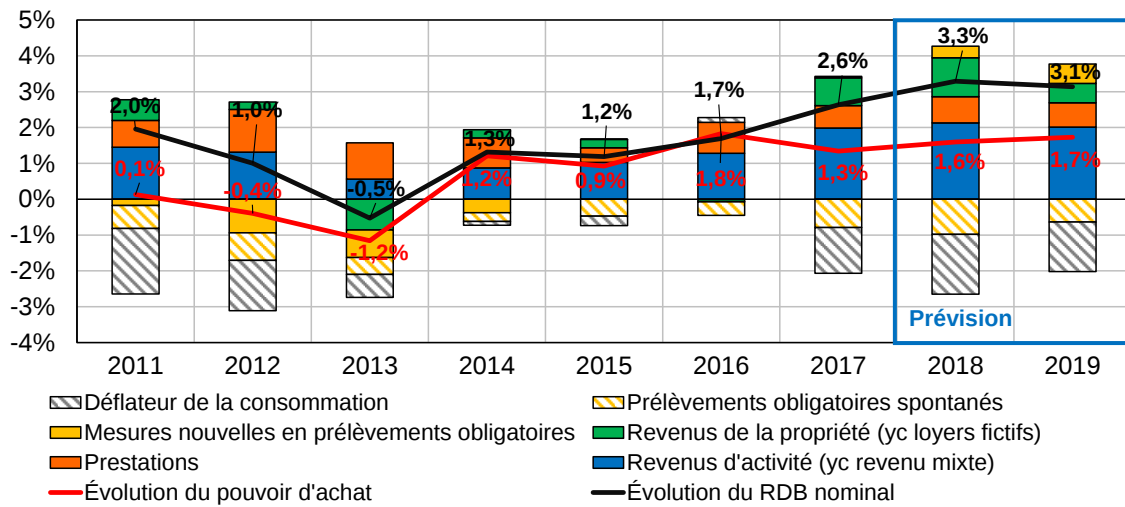
L'investissement des ménages a été particulièrement dynamique en 2017, porté par l'investissement résidentiel et par le fort dynamisme de l'investissement en services qui reflète la forte progression des transactions immobilières.

La baisse observée sur les permis de construire et les mises en chantier en début d'année 2018 pèse sur l'investissement résidentiel.

Cette baisse début 2018 ne serait que temporaire et 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 et des prix immobiliers. En outre les conditions de financement des ménages restent très favorables.

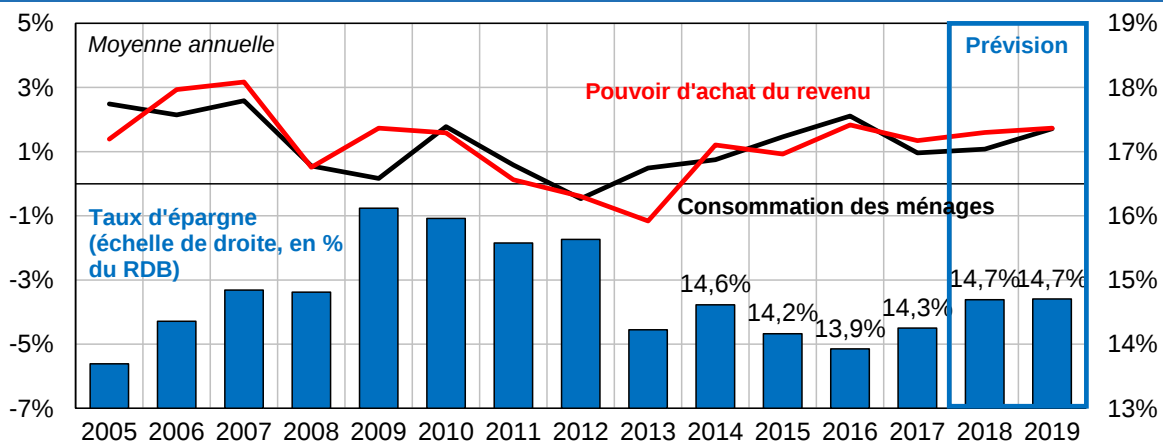
Au total, l'investissement des ménages progresserait à un rythme de +1,5 % en 2018 puis +0,2 % en 2019, après +5,6 % en 2017.

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



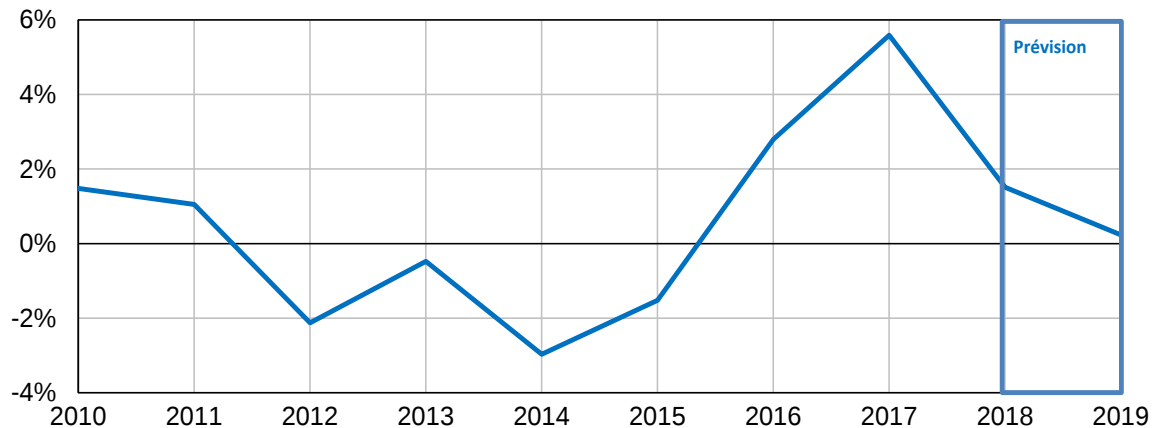
Sources : Insee, Prévisions RESF.

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

En 2017, les exportations ont accéléré (+4,5 % après +1,5 % en 2016) davantage que les importations (+4,0 % après +3,0 % en 2016). Le tourisme a nettement progressé pour revenir autour de son niveau de 2014, après deux années fortement pénalisées par les conséquences des actes terroristes en France. Les exportations de produits manufacturés ont profité de l'embellie chez les partenaires commerciaux de la France, avec +4,7 % de croissance, rythme proche de celui de la demande mondiale (+5,3 %) : les exports de matériels de transport (automobile et aéronautique) ont été dynamiques à +5,3 %, en particulier grâce aux importantes livraisons d'Airbus au 4^e trimestre. Les exportations de produits agricoles ont reculé pour la deuxième année consécutive, à cause de mauvaises conditions météorologiques. À côté d'une accélération des importations de biens (+5,2 % après +3,7 %), liée à la progression de la demande intérieure, les importations liées au tourisme (dépenses à l'étranger de résidents français) ont reculé et les importations de services sont restées atones.

Les exportations ralentiraient à +3,7 % en 2018 (après +4,5 % en 2017), conséquence de l'appréciation passée de l'euro, d'une demande mondiale en ralentissement début 2018, ainsi que de performances à l'exportations en léger repli en début d'année. Les exportations de produits manufacturés ont en effet reculé au 1^{er} semestre 2018, après les fortes livraisons du secteur aéronautique fin 2017. Elles rebondiraient au 2^d semestre grâce à des ventes attendues de matériels de transport très dynamiques (gros contrats à l'export).

En 2019, les exportations croîtraient quasiment au même rythme (+3,6 %). Toujours pénalisées par l'appréciation passée de l'euro, les exportations manufacturières ralentiraient légèrement, malgré une demande mondiale stable en taux de croissance ; les exportations seraient toujours soutenues par les livraisons de gros contrats à l'export, mais le niveau de ces livraisons ne serait que légèrement supérieur à celui de 2018. Par conséquent,

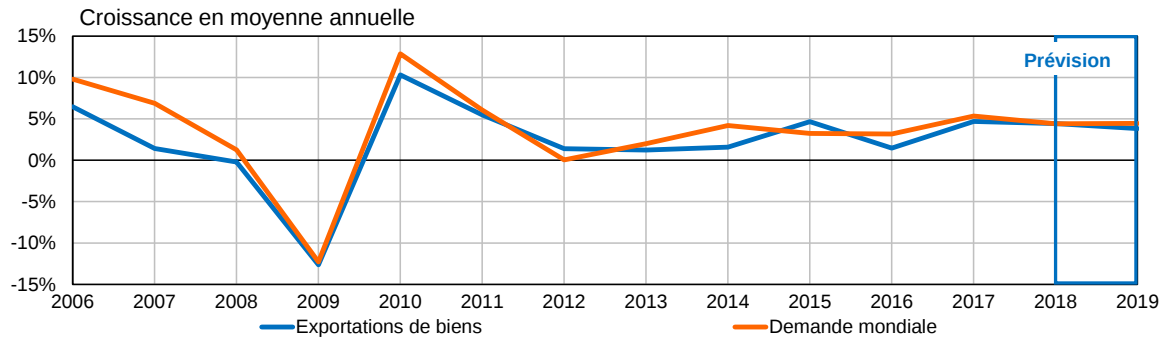
ces livraisons ne soutiendraient plus le taux de croissance en 2019.

Les exportations de produits agricoles et de tourisme ont connu une très forte croissance en fin 2017 et début 2018 ; elles connaîtraient ainsi une croissance significative en 2018, avant de ralentir en 2019 pour croître à un rythme plus proche de celui des produits manufacturés. Les exportations de services ont été atones en fin 2017 et début 2018, et elles seraient ainsi peu allantes en 2018 avant de rebondir légèrement en 2019.

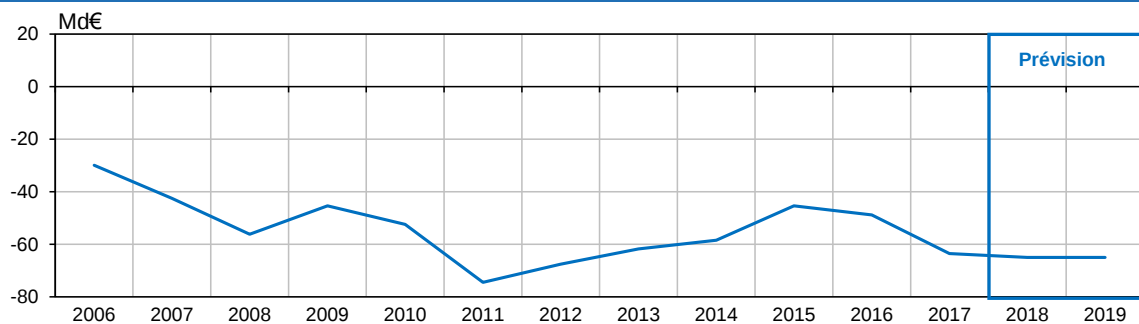
Les importations ralentiraient en 2018 (+2,5 % après +4,0 % en 2017) avant de réaccélérer en 2019 (+3,1 %). Ce profil heurté reflèterait l'atonie du début d'année 2018, expliquée en grande partie par la baisse des imports de services. Les importations de pétrole brut ont également fortement diminué, en lien avec la fermeture temporaire de raffineries françaises, mais cette baisse a été en grande partie compensée par un surcroît d'importations de carburants raffinés. Les imports reviendraient à un rythme en ligne avec celui de la demande à partir du 2^d semestre.

La contribution du commerce extérieur à la croissance a été positive en 2017 (+0,1 pt de PIB, après -0,5 pt en 2016), pour la première fois depuis 2012, et resterait positive en 2018 et 2019 (+0,3 pt et +0,1 pt, respectivement).

Le déficit commercial se stabiliserait 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 -63 Md€ en 2017. Alors que le solde de biens manufacturés s'améliorerait marginalement en 2018, le déficit commercial se creuserait en raison de la remontée du prix du pétrole. Ainsi, le solde commercial se détériorerait de nouveau en 2018 (-65 Md€) et se stabiliserait en 2019, sous l'hypothèse d'un gel du prix du pétrole. La balance courante s'améliorerait légèrement en 2018 et en 2019 (à -11 Md€ en 2018 et -6 Md€ en 2019, après -13 Md€ en 2017) grâce à l'amélioration des solde de services et des revenus primaires.

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)

	2016	2017	2018	2019
Biens et services (a)	-16,8	-21,7	-15,8	-12,9
Biens - marchandises	-43,8	-59,6	-61,0	-61,0
Dont données douanières	-48,8	-63,5	-65,0	-65,0
Biens – négoce international	9,3	11,4	11,4	11,4
Services	17,8	26,4	33,9	36,8
Revenus primaires (b)	46,8	52,5	53,1	56,9
Rémunérations des salariés	19,9	20,2	21,2	21,9
Revenus des investissements	22,2	28,8	29,3	32,5
Autres revenus primaires	4,7	3,5	2,6	2,5
Revenus secondaires (c)	-46,8	-43,9	-47,8	-50,0
Transactions courantes (a+b+c)	-16,8	-13,1	-10,5	-6,0
Transactions courantes en % du PIB	-0,8%	-0,6%	-0,4%	-0,2%
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB) *	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,4%

* Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques

Sources : Banque de France, Douanes, prévision RESF.

Perspectives de l'emploi

En 2018, l'emploi salarié marchand augmenterait à un rythme encore très dynamique (+245 000 créations nettes).

Après une année 2017 marquée par une nette accélération de l'emploi salarié des secteurs principalement marchands (ci-après « emploi marchand ») (+ 255 000 postes en moyenne annuelle, soit la plus forte hausse observée depuis dix ans), celui-ci augmenterait à un rythme encore très soutenu en 2018, où près de 245 000 postes pourraient être créés. Cette dynamique s'expliquerait d'une part par les fortes créations d'emplois observées au second semestre 2017 (+ 110 000 pour le seul 4^e trimestre), et d'autre part par une activité encore soutenue en 2018. Ces créations d'emploi résulteraient davantage du dynamisme de l'activité que du soutien des politiques d'emploi, lesquelles seraient, de manière adaptée à la conjoncture, en recul par rapport à l'année 2017 (fin du dispositif « Embauche PME », la réduction du CICE de 7 à 6 points).

Cette prévision pour 2018 s'appuie sur l'observation des deux premiers trimestres de 2018. Selon la dernière estimation de l'emploi de l'Insee¹, l'emploi aurait progressé de 70 000 postes au 1^{er} semestre 2018 dans le secteur salarié marchand. Les créations d'emploi restent principalement portées par le secteur tertiaire (+62 000 postes au 1^{er} semestre 2018, hors intérim), l'emploi intérimaire étant en net ralentissement par rapport à la fin de 2017 (-600 postes au 1^{er} semestre 2018 contre +50 000 au 2nd semestre 2017). Les créations d'emplois restent dynamiques dans la construction, (+10 000 postes sur le 1^{er} semestre 2018), dans la lignée d'une année 2017 où le secteur a renoué avec les créations nettes d'emplois.

Enfin, l'industrie détruit à nouveau des emplois au 1^{er} semestre 2018, mais dans des proportions bien moins importantes que sa tendance récente, traduisant une tendance notable de redressement (-2 600 postes sur le semestre, contre environ 15 000 destructions par semestre depuis 2011).

Dans le secteur non marchand, l'emploi serait pratiquement stable en 2018, après + 35 000 créations d'emploi en 2017. Ce net ralentissement résulte surtout des baisses de contrats aidés au 2^e semestre 2017 et en 2018.

Au total en 2018, l'emploi progresserait toujours fortement (+ 245 000 emplois en moyenne annuelle).

En 2019, les créations d'emplois marchands se poursuivraient, toujours portées par la dynamique de l'activité et les mesures adoptées en faveur du travail.

Le secteur marchand devrait créer environ 160 000 emplois en moyenne annuelle en 2019. La croissance de l'activité serait le principal soutien des créations d'emplois.

Dans le secteur non marchand, l'emploi serait pratiquement stable en moyenne annuelle en 2019 par rapport à 2018 (+ 5 000 postes).

Au total, l'emploi progresserait de 170 000 postes sur l'année, là encore essentiellement porté par les créations d'emploi salarié marchand.

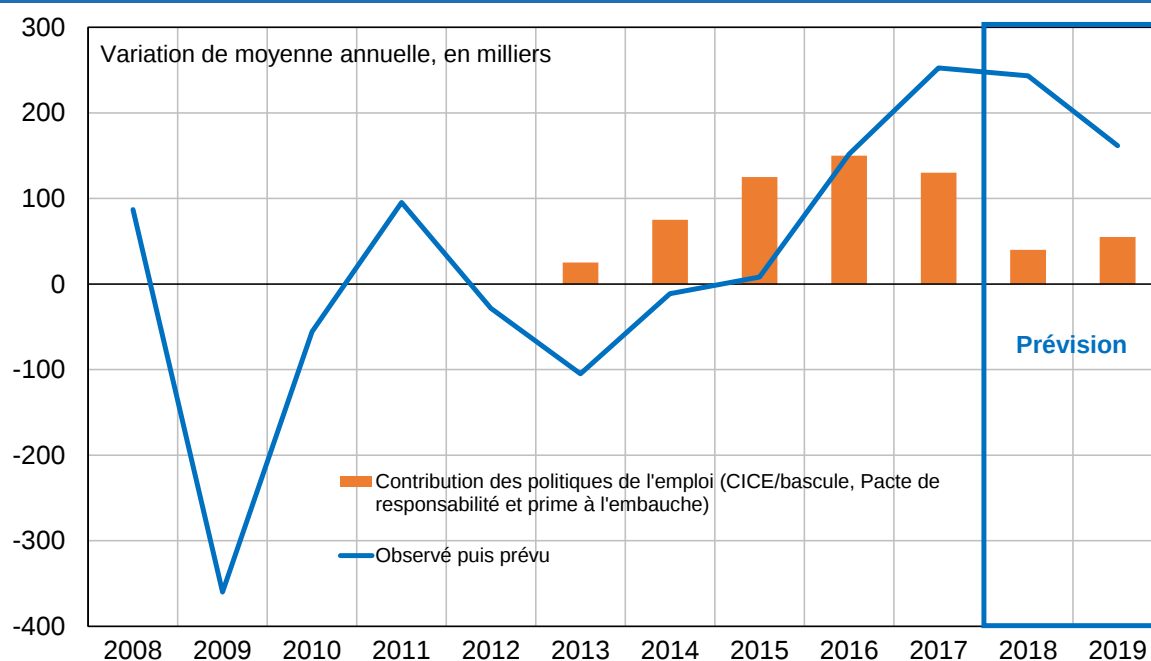
¹Les résultats détaillés du deuxième trimestre 2018 publiés par l'Insee le 11 septembre n'étaient pas connus au

moment de la prévision, la saisine du HCFP ayant eu lieu le 12 septembre.

Tableau 1 : Prévisions d'emploi 2018-2019 (en variation de moyenne annuelle, en milliers)

	2016	2017	2018	2019
Emploi salarié agricole	5	5	5	5
Emploi salarié marchand	150	255	245	160
Emploi salarié non marchand	35	35	-5	5
Total Salariés	190	290	245	170
Non-salariés	-10	0	0	5
Emploi total	185	290	245	170

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 +0,2 % en 2016, l'inflation a nettement augmenté en 2017 à +1,0 %.

Ce redémarrage s'explique en particulier par l'accélération des prix de l'énergie qui ont contribué à +0,5 pt d'inflation en 2017 après -0,2 pt en 2016, à la suite du rebond du cours du pétrole et à la hausse de la fiscalité énergétique. L'inflation sous-jacente brute¹ a diminué à +0,4 % en 2017 après +0,6 % notamment en lien avec la forte baisse des prix des communications (-3,5 % après +2,0 %).

L'inflation s'élèverait à +1,8 % en 2018.

Les tarifs administrés accéléreraient nettement en 2018 du fait des mesures de santé publique sur le tabac qui représentent une hausse de +0,3 pt d'IPC en moyenne annuelle et des hausses des tarifs réglementés du gaz (+0,1 pt d'IPC en moyenne annuelle). Les prix de l'énergie contribueraient davantage à la hausse de l'inflation en 2018 qu'en 2017 : l'hypothèse de prix du pétrole retenue (63 € soit une moyenne annuelle à 61 €, en hausse de +25 % par rapport à 2017) et l'augmentation de la fiscalité environnementale (i.e. rattrapage gazole-essence et hausse de la fiscalité carbone) conduiraient à une contribution positive des prix de l'énergie de +0,7 pt en 2018 après +0,5 pt en 2017.

En 2018, l'inflation sous-jacente augmenterait à +0,9 % après +0,4 % en 2017. L'inflation des services augmenterait en lien avec l'accélération des salaires. Deux facteurs viendraient contenir le redressement de l'inflation sous-jacente : le faible dynamisme des prix des produits manufacturés en lien avec l'appréciation du change - même si les prix des produits manufacturés apparaissent jusqu'à présent plutôt résilients à l'appréciation de l'euro - et la baisse des loyers dans le parc social en lien avec la diminution des APL dans le parc social (-0,1 pt d'IPC à partir de juin 2018).

L'inflation diminuerait en 2019 à +1,4 %.

Les prix de l'énergie contribueraient encore à soutenir l'inflation mais nettement moins qu'en 2018 : +0,3 pt après +0,7 pt en 2018, sous l'hypothèse du gel du prix du pétrole à 63 € le baril, et des hausses prévues de fiscalité énergétique. Les mesures nouvelles de santé publique sur le tabac soutiendraient moins l'inflation qu'en 2018 : +0,15 pt d'IPC en moyenne annuelle après +0,3 pt en 2018. L'inflation sous-jacente continuerait d'augmenter à +1,1 % après +0,9 % en 2018. Le faible dynamisme des prix des produits manufacturés, pénalisés par les effets retardés de prix de production et d'importation peu allants, serait plus que compensé par le regain d'inflation des services en lien avec l'accélération progressive des salaires. Ce scénario de redressement de l'inflation sous-jacente est cohérent avec le scénario de fermeture progressive de l'écart de production.

Les salaires nominaux accéléreraient en 2018 (+2,0 % après +1,7 % en 2017) et 2019 (+2,5 %).

En 2018, le SMPT réel (salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles déflaté par l'IPC) ralentirait à +0,1 % (après +0,6 % en 2017), soit un rythme inférieur à la productivité du travail (+0,4 % après +0,7 % en 2017). En effet, les entreprises indexeraient seulement partiellement les salaires nominaux sur l'augmentation de l'inflation. En 2019, le SMPT réel accélérerait en ligne avec la productivité du travail. Il serait soutenu par l'amélioration de la situation financière des entreprises qui bénéficieraient de la transformation du CICE en allègements de cotisations.

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

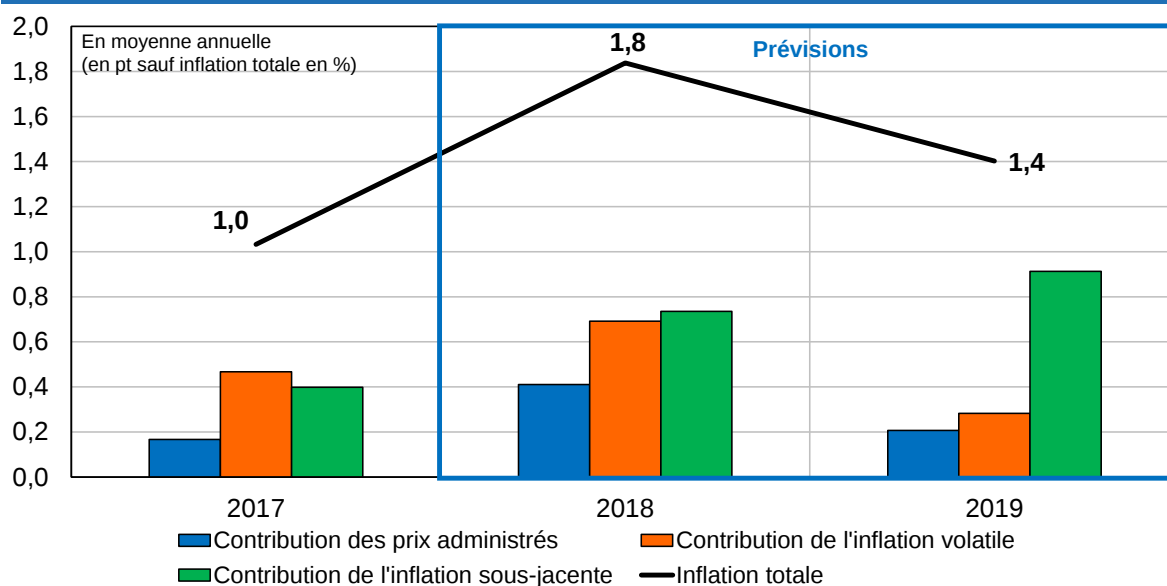
Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2018 (en %)	2017	2018	2019	Moyenne 2007-2017 (en %)
TOTAL	100,0	1,0	1,8	1,4	1,1
TOTAL HORS TABAC	98,1	1,0	1,6	1,3	1,1
Alimentation	16,3	1,0	1,7	1,3	1,4
Produits manufacturés	25,9	-0,6	-0,2	-0,2	-0,2
Énergie	7,8	6,2	9,3	3,7	2,4
Services	48,1	1,0	1,3	1,6	1,6
TABAC	1,9	2,7	14,2	8,3	3,7
SOUS-JACENT (indice brut)	60,4	0,4	0,9	1,1	1,0

Sources : Insee, prévisions RESF.

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

	2017	2018	2019
Salaire moyen par tête dans les branches marchandes non agricoles (BMNA) (i)	1,7	2,0	2,5
Indice des prix à la consommation (ii)	1,0	1,8	1,4
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les branches BMNA (iii)=(i)-(ii)	0,6	0,1	1,1

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Inflation totale et inflation sous-jacente

Sources : Insee, prévisions RESF.

Croissance potentielle et scénario de moyen-terme

Les projections de moyen terme de finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance à +1,7 % jusqu'en 2022. Cette projection s'appuie sur une croissance potentielle qui s'établirait à +1,25 % sur 2018-2020, à +1,3 % en 2021, puis à +1,35 % en 2022.

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 FMI montre que les fortes récessions 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 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 qu'il ne pèse plus sur les valeurs mobilières, 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.

Le scénario de croissance potentielle du gouvernement est proche de celui de la Commission européenne, qui se situe entre +1,0 % et +1,3 % sur la période 2018-2022. Sur 2018-2019, le scénario du gouvernement est légèrement plus modéré que celui de l'OCDE (+1,25 % contre +1,3 %/1,4 % pour l'OCDE). Par rapport au scénario du FMI, la croissance potentielle retenue est plus faible sur toute la période 2018-2022 (+1,6 % en moyenne pour le FMI).

L'écart de production retenu pour 2017 (-0,6 %) est proche de l'estimation de la Commission Européenne (-0,7 %) et médian par rapport aux estimations de l'OCDE (-1,1 %) et du FMI (-0,1 %).

Le scénario de moyen-terme est celui d'un redressement progressif de l'écart de production, de -0,6 % en 2017 à +1,4 % en 2022.

Après sept années d'écart de production négatif (entre 2012 et 2018), l'activité poursuivrait sa phase de rebond cyclique. Ainsi, l'écart de production reviendrait en terrain positif dès 2019. Il continuerait d'augmenter jusqu'en 2022 mais resterait inférieur aux niveaux observés avant la crise de 2008-2009 ou au début des années 2000.

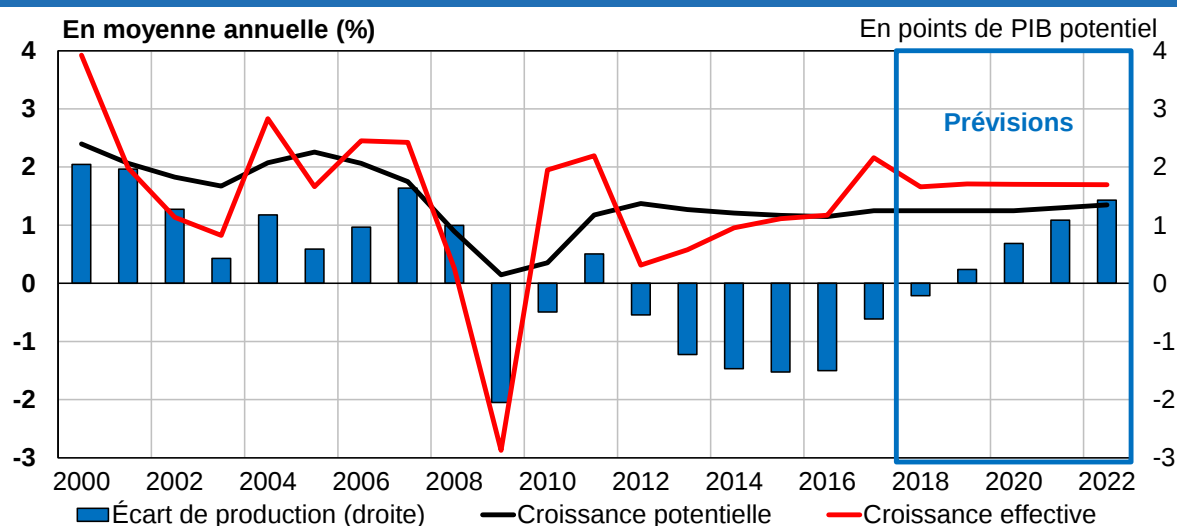
Enfin, l'inflation se redresserait progressivement sous l'hypothèse que la BCE est crédible dans l'ancrage des anticipations d'inflation vers sa cible de moyen terme. Pour la France, l'inflation convergerait vers +1,75 % en 2021 et 2022.

Encadré 1 : Croissance potentielle et écart de production

La production potentielle correspond au niveau estimé de production durablement soutenable sans tension 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 2017-2022

(Croissance en %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (volume)	2,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Déflateur du PIB	0,7	0,9	1,3	1,5	1,7	1,7
IPC (hors tabac)	1,0	1,6	1,3	1,4	1,75	1,75
Masse salariale (branches marchandes non agricoles)	3,5	3,5	3,5	3,7	3,8	3,8
PIB potentiel	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
Écart de production (% du PIB potentiel)	-0,6	-0,2	0,2	0,7	1,1	1,4

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 ?

À très court terme, les tensions commerciales suscitent une forte incertitude. Au-delà, les mesures elles-mêmes (dispositions américaines et réponses) se traduiraient aux États-Unis par une hausse du prix des échanges, qui soutiendrait l'inflation et pèserait sur la demande intérieure et sur les exportations via une dégradation de la compétitivité du pays. La demande étrangère adressée à l'Europe serait affectée par ce biais. En sens inverse, le commerce européen pourrait bénéficier de reports des échanges sino-américains¹. À plus long terme, des coûts d'ajustement des chaînes de valeur mondiales sont attendus ainsi qu'un impact négatif sur la productivité des pays concernés. D'ici 2019, l'effet des mesures protectionnistes serait modeste à l'échelle mondiale et la France serait peu affectée par les mesures elles-mêmes. À cet horizon, la zone euro souffrirait donc surtout des incertitudes associées à ces politiques : un risque d'escalade existe, mais à l'inverse le commerce mondial bénéficierait d'un apaisement des tensions.

Quelles incertitudes sur les risques financiers ?

Le risque de surévaluation des actions reste prononcé aux États-Unis, tandis que la volatilité demeure faible.

Quels aléas pour les économies émergentes ?

En Chine, le niveau élevé des déséquilibres internes pourrait contribuer à un ralentissement plus brutal mais la croissance pourrait être plus élevée en cas de soutien budgétaire et monétaire plus important

de la part des autorités. Plus globalement, les pays émergents restent pour certains vulnérables à une remontée des taux de la Fed et à une hausse de l'aversion au risque liée aux difficultés turques. Les incertitudes politiques et géopolitiques sont également un aléa important.

Quels aléas politiques en Europe ?

En Italie, une bonne lisibilité des politiques mises en place par le nouveau gouvernement pourrait favoriser la dissipation des incertitudes. *A contrario*, une dégradation marquée de l'économie italienne pourrait affecter ses partenaires par le canal commercial, financier ou en raison d'une hausse des incertitudes. L'issue de la négociation sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne constitue également un aléa : l'impact du *Brexit* sera d'autant plus négatif que la sortie est « dure ». L'UE serait toutefois pénalisée par une sortie sans accord dans une mesure nettement moindre que le Royaume-Uni. À l'inverse, l'impact serait de moindre ampleur dans le cas d'un accord ambitieux. La réaction des marchés et du *policy mix* demeure également incertaine.

Quelles incertitudes pèsent sur les ménages et les entreprises ?

Côté ménages, l'atonie de la consommation observée au 1^{er} semestre 2018 pourrait perdurer malgré la hausse attendue du pouvoir d'achat en fin d'année 2018 et en 2019. À l'inverse, la hausse du pouvoir d'achat en 2018 qui ne s'est pas immédiatement matérialisée par un surcroît de consommation pourrait alimenter la consommation à la fin de l'année 2018 et en 2019.

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.

¹Cf. Note de surveillance du FMI en vue de la rencontre des Ministres des Finances du G-20 des 21-22 juillet 2018.

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 d'intérêt à court terme de la zone euro intervenant au début de l'année n avec impact sur les taux d'intérêt à long terme et sans réaction du reste du monde.

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt directeurs handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation et en provoquant une appréciation du change. Cette variante ne retranscrit néanmoins que très imparfaitement l'effet de la hausse récente des taux longs, qui pourrait refléter un changement d'anticipation sur la politique monétaire américaine.

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

1

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Le retour du déficit public sous le seuil des 3 %, qui a permis à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif, a été la première étape de la stratégie de redressement des comptes publics du Gouvernement. Elle se poursuivra tout au long du quinquennat avec le triple objectif de garantir la soutenabilité des finances publiques, d'honorer les engagements européens de la France et de dégager les marges de manœuvre pour mener à bien des baisses d'impôts substantielles, de nature à libérer la croissance et à réduire les inégalités, notamment territoriales. La maîtrise des dépenses, indispensable à l'atteinte de ces objectifs, découle d'une transformation de l'action publique fondée sur des choix forts et tranchés, en veillant à préserver les dépenses d'investissement et à renforcer la qualité de l'action publique.

Le Gouvernement confirmera la décrue progressive du déficit public et le caractère durable de son retour sous les 3 %, tout en mettant en œuvre un programme ambitieux de réformes. Ce sera en particulier la première fois depuis le début des années 2000 que le déficit sera sous le seuil des 3 % trois années consécutives.

En 2018, le déficit public serait de 2,6 % du PIB, en réduction de 0,1 point de PIB par rapport à 2017¹.

La dépense publique hors crédits d'impôt se stabilisera en volume (0,0 %), ce qui reflète une maîtrise quasi sans précédent de la dépense publique². Elle permettra d'atteindre un effort en dépense de 0,2 point de PIB potentiel. Cette maîtrise de la dépense publique résulte en particulier du recul de la dépense hors crédits d'impôt en volume des administrations centrales (-0,8% hors transferts, à champ constant), grâce à des choix tranchés de politique publique (notamment le basculement des contrats

aidés vers l'investissement dans les compétences et une nouvelle politique du logement). Elle résulte également d'une augmentation maîtrisée des crédits des ministères reflétant la sincérité de la budgétisation initiale et, en ce qui concerne la masse salariale, du gel du point d'indice et du report à 2019 des mesures « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) initialement prévues pour 2018, après une première étape en 2016-2017. Sur le champ des administrations publiques locales, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales resteront en-deçà de la limite fixée à 1,2 % par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, grâce en particulier aux efforts des collectivités concernées par la contractualisation avec l'État. Par ailleurs, l'investissement des collectivités territoriales continuera d'être dynamique, du fait du cycle électoral communal. La dépense des administrations locales augmentera ainsi de 0,7% en volume en 2018. De son côté, la dépense des administrations de sécurité sociale augmentera de 0,4% en volume.

En recettes, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2018 (notamment les baisses liées à la 1^{re} étape de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, la création de l'impôt sur la fortune immobilière, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique, la baisse du taux d'IS, la montée en charge des remboursements liés au CICE et le passage du taux de 6 % à 7 %, ainsi que les hausses, de moindre ampleur, de la fiscalité énergétique et des accises sur le tabac) permettent une baisse de 10 Md€ des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, bien que dans une moindre mesure qu'en 2017, les recettes fiscales et sociales seront plus dynamiques que l'activité : les prélèvements obligatoires progresseront légèrement plus vite

¹ Le déficit 2017 a en effet été revu à la hausse, à 2,7 %, par l'Insee lors de sa publication du 6 septembre 2018.

² Hormis en 2011, quand le contrecoup des plans de relance suite à la crise financière de 2008 avait permis

d'enregistrer un taux de croissance de la dépense publique quasiment nul en volume (0,1 %), une telle maîtrise de la dépense publique est inédit depuis le début des années 1980.

que le PIB (élasticité de 1,1 en 2018 après 1,4 en 2017). Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires entamera sa baisse et passera de 45,3 % en 2017 à 45,0 % en 2018.

La résorption du déficit structurel sera de 0,1 point de PIB potentiel en 2018, comme inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Avec un taux de croissance de l'activité (1,7 % en 2018) supérieur à son potentiel (1,25 %), le déficit conjoncturel se réduira de 0,2 point. Les mesures ponctuelles et temporaires contribueront à l'inverse à creuser le déficit à hauteur de 0,2 point, du fait essentiellement des remboursements liés à la condamnation de l'État français dans le contentieux 3 % dividendes, sans lesquels le déficit aurait été de 2,4 % du PIB.

En 2019, le Gouvernement confirme sa stratégie en matière de finances publiques ; il accélère, comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques, la réduction de son déficit, avec un ajustement structurel de 0,3 point de PIB potentiel.

En 2019, sans l'effet du double coût de la bascule du CICE en allègements de cotisations, le déficit repasserait sous le seuil des 2 %, à 1,9 % du PIB. Même en tenant compte de ce double coût, le déficit restera contenu à 2,8 % du PIB. Les comptes publics 2019 devraient par ailleurs refléter la création de l'institution France Compétences, sans impact sur le solde (cf. Encadré 1).

La maîtrise de la dépense publique reste la priorité en 2019 pour l'ensemble des administrations publiques avec un taux de croissance en volume de 0,3 % (hors prise en compte de l'impact attendu de la création de France Compétences, cf. Encadré 1), une nouvelle fois inférieur à 1 %. Tous les sous-secteurs des administrations publiques contribueront à cette modération de la dépense et tout particulièrement les administrations publiques centrales, dont les dépenses en volume reculeront à nouveau de -0,8 % (hors transferts). Sur la sphère sociale, la modération de l'augmentation des prestations permet de financer l'investissement dans le système de santé, ainsi que des revalorisations exceptionnelles des prestations ciblées sur les plus vulnérables et incitant au travail (prime d'activité, minimum vieillesse, allocation adulte handicapé). Elle contribue à

une progression modérée de la dépense sociale en volume (0,6%). Le taux de croissance de la dépense de fonctionnement des collectivités locales sera en ligne avec l'objectif de 1,2 % de la LPFP alors que l'investissement continuera de progresser rapidement en raison du cycle électoral communal. La dépense des administrations publiques locales augmentera ainsi de 1,2 % en volume en 2019. *In fine*, l'effort structurel en dépenses serait de 0,4 point de PIB potentiel hors impact de France Compétences (cf. Encadré 1). Ce sera surtout la première fois depuis 2000 que la France enregistrera une progression de la dépense publique en volume très inférieure à 1 % deux années consécutives. Le ratio de dépenses publiques sera par conséquent en réduction, à 53,8 % du PIB fin 2019 hors France Compétences. Cet effort sans précédent se poursuivra jusqu'à la fin du quinquennat.

En ce qui concerne les prélèvements obligatoires, l'année 2019 est fortement affectée par le double coût ponctuel pour les finances publiques de la transformation du CICE en allègements de cotisations. Les mesures nouvelles contribuent à réduire le taux de prélèvements obligatoires de 0,8 point de PIB, essentiellement du fait de cette bascule du CICE. En revanche, nettes des mesures exceptionnelles et temporaires, les mesures nouvelles contribuent à hauteur de -0,2 point de PIB potentiel à l'ajustement structurel, hors impact de France Compétences. Les principales mesures nouvelles orientées à la baisse sont dans la continuité de celles de 2018 avec la 2^e étape de suppression de la taxe d'habitation, l'effet en année pleine de la baisse de cotisations au 1^{er} octobre 2018, la poursuite de la baisse du taux d'IS, avec un taux marginal supérieur qui sera réduit de 33,3 % à 31 %, l'exonération de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires, la suppression du forfait social sur la participation des entreprises de moins de 50 salariés et sur l'intéressement pour celles de moins de 250 salariés, et enfin l'allègement supplémentaire, au 1^{er} octobre, de 4 points des cotisations sociales employeurs au niveau du Smic dans le cadre de la bascule CICE. Ces baisses de prélèvements seront partiellement contrebalancées par la poursuite de la montée en puissance de la fiscalité sur le tabac et de la fiscalité écologique, ainsi que par la suppression de la niche fiscale pour certains usages du gazole non-routier.

La résorption du déficit structurel sera de 0,3 point de PIB potentiel, en cohérence avec la trajectoire prévue par la LPFP. Avec une croissance de l'activité (1,7 % en 2019) toujours supérieure à son potentiel, comme en 2018, le solde conjoncturel

s'améliorera de nouveau de +0,2 point. Les mesures ponctuelles et temporaires contribueront à l'inverse à creuser le déficit à hauteur de 0,7 point, du fait essentiellement du double coût de la bascule du CICE en allègements de cotisations.

Encadré 1 : Impact de la création de France Compétences sur la trajectoire de finances publiques

France Compétences, nouvelle institution publique nationale créée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, devrait probablement être classée par l'Insee au sein des administrations publiques. Par souci de transparence et de sincérité de ses comptes, le Gouvernement a fait le choix d'anticiper ce traitement. Cela serait sans conséquence sur le solde public car ses recettes et dépenses seraient équilibrées, mais ce classement conduirait en 2019 à rehausser le ratio de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB, avec un impact sur la croissance de la dépense publique de 0,4 point. Cela serait également sans conséquence sur la taxation des entreprises, les flux financiers désormais gérés par France Compétences faisant l'objet d'un simple reclassement en comptabilité nationale. Les chiffres présentés dans la vue d'ensemble sont exprimés hors France Compétences. Dans la suite du document, ils sont exprimés y compris France Compétences, sauf mention explicite du retraitement de cette mesure de périmètre, car c'est en ces termes que les finances publiques sont exprimées en comptabilité nationale.

Tableau 1 : Impact sur les principaux indicateurs de finances publiques

Trajectoire en 2019	Y compris France Compétences	Hors France Compétences
Prélèvements obligatoires (en % du PIB)	44,2	44,0
Effort en recettes	0,0	-0,2
Dépenses publiques (en % du PIB)	54,0	53,8
Effort en dépenses	0,2	0,4
Dépense publique (volume, %)	0,6	0,3

Note : la mesure de périmètre France Compétences, retraitée à la fois en prélèvements obligatoires et en dépenses publiques, s'élève à 4,8 Md€. La montée en charge du rôle de France Compétences occasionnerait une nouvelle mesure de périmètre de 3,8 Md€ en 2020, en dépenses comme en recettes.

Tableau 2 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2017	2018	2019
État	-2,8	-3,1	-3,6
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	0,3	0,6	0,8
Solde public	-2,7	-2,6	-2,8

Tableau 3 : Solde structurel

En % ou point du PIB potentiel (sauf * : en % de PIB)	2017	2018	2019
Solde public*	-2,7	-2,6	-2,8
dont solde conjoncturel*	-0,3	-0,1	0,1
dont solde structurel	-2,3	-2,2	-2,0
dont mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,2	-0,9
Variation du solde structurel	0,3	0,1	0,3
dont effort structurel	-0,1	0,0	0,3
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	-0,1	-0,2	0,0
<i>effort en dépense</i>	-0,1	0,2	0,2
<i>clé en CI</i>	0,1	0,0	0,1
dont composante non discrétionnaire	0,4	0,0	0,0

Tableau 4 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2017	2018	2019
Dette publique totale	98,5	98,7	98,6
Dette publique hors soutien à la zone euro	95,6	95,9	95,9
Dépense publique hors crédits d'impôt	55,1	54,6	54,0
<i>Progression en volume (%)</i>	1,4	0,0	0,6
<i>Progression en valeur (%)</i>	2,4	1,6	1,9
Prélèvements obligatoires	45,3	45,0	44,2

Encadré 2 : Mise en œuvre des priorités du Gouvernement

Les mesures en recettes

La baisse des prélèvements obligatoires, engagée dès le 1^{er} janvier 2018, se poursuivra pour atteindre l'objectif d'**une baisse du taux de prélèvements obligatoires de plus d'un point de PIB à l'horizon 2022**, afin de favoriser la croissance et l'emploi. Le taux de prélèvements obligatoires, après s'être établi à 45,3 % en 2017, baisserait à 45,0 % en 2018 puis 44,2 % en 2019. **Le gouvernement confirme donc, en 2019, la stratégie annoncée dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.**

Cette baisse des prélèvements obligatoires vise d'une part à **renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité** de l'économie française. Ainsi, la réduction du taux d'**impôt sur les sociétés**, déjà amorcée, se poursuivra pour être amenée à 25 % en 2022. Cette baisse permettra de converger vers la moyenne européenne et de réduire le coût du capital, stimulant ainsi l'investissement à long terme. Par ailleurs, le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, après une montée en charge en 2018 conjointement à une hausse du taux de son remboursement, sera transformé en un **allègement pérenne de cotisations patronales** à compter du 1^{er} janvier 2019 afin de simplifier le dispositif existant et de soutenir dans la durée la création d'emploi, en particulier l'emploi des peu qualifiés, et la compétitivité des entreprises françaises. Les allègements généraux de cotisations patronales seront renforcés de 4 points au niveau du Smic à compter du 1^{er} octobre 2019, de sorte que les employeurs ne payent plus de cotisations sociales pour l'emploi d'un salarié au Smic.

Le projet de loi de finances pour 2019 comporte un programme de **suppression d'une vingtaine de taxes à faible rendement**, afin de simplifier le système fiscal et de réduire progressivement le niveau des prélèvements obligatoires.

La **baisse de la fiscalité vise d'autre part à mieux rémunérer le travail et à supprimer les impôts injustes, au bénéfice de la majorité des ménages**. Ainsi, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé ont été supprimées, soit une baisse de cotisations de 3,15 points (les indépendants ont bénéficié d'une mesure équivalente sur leurs cotisations maladie et famille) financée par 1,7 point de hausse de la cotisation sociale généralisée (CSG). Pour les 300 000 retraités modestes dont les revenus sont proches du seuil d'assujettissement au taux normal de CSG des retraités (1 200€ par mois), et qui auraient été soumis à cette hausse de CSG en raison d'une fluctuation de leur revenu, cette hausse du montant de CSG ne sera pas appliquée en 2019. Enfin, toujours pour mieux rémunérer le travail, dès le 1^{er} septembre 2019 entrera en vigueur une mesure d'**exonération de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires**. Par ailleurs, la dispense du paiement de la **taxe d'habitation** au titre de la résidence principale, mise en place en 2018, bénéficiera à 80 % des foyers en 2020, puis à **l'intégralité des foyers**. Il est ainsi mis fin à un des impôts les plus inégalitaires, son montant variant entre les territoires sans justification légitime.

Le **prélèvement à la source** de l'impôt sur le revenu sera mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019. Cette réforme de grande ampleur permettra de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant et réduira ainsi les difficultés de paiement de l'impôt pour les contribuables qui subissent des variations de revenus ou changent de situation.

Afin d'accélérer la **conversion écologique de notre économie**, la hausse de la **fiscalité du carbone** sera poursuivie selon la trajectoire prévue par la loi de programmation, et la convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence sera pleinement effective à l'horizon du quinquennat.

À la fin du quinquennat, la structure des prélèvements obligatoires aura été profondément revue : elle permettra de mieux récompenser le travail, d'alléger la fiscalité de tous les ménages, de concourir à la transition écologique et de mieux soutenir les entreprises afin qu'elles puissent investir et créer de l'emploi.

Les mesures en dépenses

La trajectoire de dépense publique permet de **financer les priorités du quinquennat et d'investir sur l'avenir, tout en contribuant au redressement des finances publiques** avec un objectif de réduction de la dépense publique de trois points d'ici 2022, dont plus d'un point sur les années 2018 et 2019.

La priorité du Gouvernement est de **lutter contre le chômage**, en traitant en priorité ses causes. En 2019, les dépenses du **Plan d'Investissement dans les Compétences**, composante du Grand Plan d'Investissement – GPI, vont croître sensiblement, pour atteindre leur rythme de croisière, de manière à former un million de demandeurs d'emplois de longue durée et un million de jeunes peu qualifiés sur la durée du quinquennat. Par ailleurs, **l'ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires et indépendants** prévue par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel permettra d'universaliser l'assurance-chômage, et ainsi de fluidifier le marché du travail et de sécuriser les transitions professionnelles.

La protection efficace des plus vulnérables est le second axe fort de ce quinquennat. Les publics les plus fragiles sont au cœur de la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**, avec des moyens supplémentaires dévolus à la lutte contre la précarité – notamment des enfants – et à l'accompagnement vers l'emploi (augmentation du nombre de contrats d'insertion par l'activité économique, extension de la Garantie jeunes). La refonte de la CMU-c et les premières mesures de mise en œuvre de **la réforme « 100 % santé »** (reste à charge zéro sur les lunettes, prothèses dentaires et audioprothèses) réduiront également le renoncement aux soins des publics les plus fragiles économiquement. Par ailleurs, les prestations ciblées sur les publics les plus vulnérables bénéficieront de **revalorisations exceptionnelles**. S'agissant de la **prime d'activité**, après une première revalorisation exceptionnelle de 20 € par mois de son montant forfaitaire en 2018, un second bonus individuel sera créé en 2019 à hauteur de 20 € par mois, et qui sera revalorisé chaque année pour atteindre 60 € par mois à partir de 2021 pour un salarié au Smic. Cette revalorisation majeure de la prime d'activité renforce significativement l'incitation à la reprise d'un emploi, et la rémunération du travail. Le Gouvernement poursuit également ses efforts vis-à-vis des personnes en situation de handicap, avec une revalorisation exceptionnelle de **l'allocation aux adultes handicapés** en 2018 et en 2019, pour atteindre un montant versé de 900 € par mois pour une personne célibataire. Enfin, les seniors bénéficient d'une revalorisation exceptionnelle du **minimum vieillesse**, dont le montant atteindra 903 € mensuel en janvier 2020. Le **revenu de solidarité active** sera revalorisé selon l'inflation. Par ailleurs, le système social sera simplifié afin de lutter contre le non-recours aux prestations et les situations inévitables, tout en favorisant la reprise d'activité.

Défense, sécurité et justice bénéficieront d'efforts budgétaires significatifs, avec une nouvelle revalorisation de 1,7 Md€ du budget des Armées, après 1,8 Md€ en 2018, dans la perspective d'un effort national de défense de 2 % du PIB à l'horizon 2025. Des augmentations sensibles des budgets des ministères de la Justice et de l'Intérieur sont également prévues.

Le Grand plan d'investissement annoncé par le Gouvernement en septembre 2017 et mis en place depuis le début de l'année 2018 continuera à se déployer en 2019. Ses priorités restent les mêmes. **Pour accélérer la transition écologique**, une nouvelle augmentation des moyens interviendra en 2019, en faveur de la rénovation de l'habitat, de la rénovation des bâtiments publics et des aides aux énergies renouvelables. L'investissement dans l'innovation sera notamment permis par la poursuite du troisième programme d'investissements d'avenir et des recherches dans la filière aéronautique. Enfin, la construction de l'État de l'âge numérique se concrétisera avec de nouveaux appels à projets du fonds pour la transformation de l'action publique, la création d'un fonds d'accompagnement interministériel RH, permettant d'accompagner la transformation des organisations, et la poursuite des moyens consacrés au développement du numérique dans le système de santé.

D'importants efforts en dépenses viennent financer ces priorités stratégiques et assurer l'atteinte de l'objectif de diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB. Le Gouvernement a ainsi fait le choix de

concentrer l'effort de revalorisation sur les prestations à destination des publics les plus vulnérables, les autres prestations et les pensions de retraite étant indexées à hauteur de 0,3 %.

Dans la politique de l'emploi, comme indiqué dans la loi précitée, les partenaires sociaux auront la responsabilité de négocier **une nouvelle convention d'assurance chômage** dans le but de faire évoluer ses règles pour lutter davantage contre la précarité et renforcer les incitations des demandeurs d'emploi au retour à l'emploi durable. Les partenaires sociaux seront également invités à revoir l'articulation entre assurance et solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée attribuée sous conditions de ressources. La nouvelle convention d'assurance chômage devra permettre, sur trois ans, de dégager entre 1 et 1,3 Md€ d'économies en moyenne annuelle. Ces économies permettront à la fois de financer les mesures nouvelles et d'accélérer le désendettement du régime. Par ailleurs, le nombre d'entrées en **contrats aidés** sera à nouveau diminué, leur efficacité en matière d'insertion dans l'emploi n'étant pas avérée.

La majeure partie des économies provient de la **transformation de l'action publique** (cf. Encadré 7), avec notamment des **suppressions nettes de 4 164 postes** concernant l'État et ses opérateurs en 2019, première étape progressive en vue de l'objectif de suppression de 50 000 postes dans l'administration centrale sur le quinquennat. La transformation des aides au logement se poursuivra, avec la contemporanéisation de la base ressource des aides personnelles au logement qui sera mise en place au printemps 2019 et doit permettre des économies substantielles. Enfin, les **administrations publiques locales**, dont une part significative des dépenses est désormais couverte par des contrats de maîtrise de la dépense avec l'État, réalisent un effort important de modération de leurs dépenses de fonctionnement. Sur le champ des administrations de sécurité sociale, des conventions d'objectifs et de gestion ont été signées par les caisses du régime général. Celles-ci poursuivent ainsi leurs efforts de recherche d'économies et d'efficience sur la période 2018-2022, notamment via le plan d'investissement dans l'hôpital.

Retour sur 2017 et éléments d'exécution à mi-année

Retour sur 2017

Vue d'ensemble de l'exécution

En 2017, le déficit public s'établissait à 61,4 Md€, soit 2,7 % du produit intérieur brut (PIB) contre 3,5 % en 2016, soit une amélioration de 0,8 point de PIB, soit 17,7 Md€. Cette amélioration s'explique par une hausse des recettes publiques dans un contexte conjoncturel favorable (+5,4 %, après +3,3 % en 2016) et par les mesures de réduction de la dépense prises par le Gouvernement au second semestre 2017.

L'ajustement structurel de 0,3 point de PIB est porté par une dynamique exceptionnelle des prélèvements obligatoires, légèrement freinée par des

recettes hors prélèvements obligatoires peu dynamiques (le tout contribuant à hauteur de 0,4 point). L'effort structurel est légèrement négatif (-0,1 point), pénalisé par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et par une dépense publique (hors dépenses liées au remboursement du contentieux 3 % dividendes) dynamique (+2,0 % en valeur), malgré les mesures de redressement prises par le Gouvernement à l'été 2017. À l'inverse, la contribution de la clé en crédits d'impôt est légèrement positive en 2017, compensant le décalage entre des nouvelles créances stables et des décaissements budgétaires en hausse. Pour rappel, l'ajustement structurel n'est pas affecté par les mesures exceptionnelles et temporaires comme le remboursement du contentieux 3 % dividendes ou la surtaxe IS.

Encadré 3 : Les informations du compte semi-définitif avancé de l'Insee

Chaque année en septembre, le déficit public de l'année précédente est mis à jour par l'Insee dans un compte dit Semi-Définitif Avancé (SDA), prenant en compte les dernières données des comptes de la Sécurité sociale, ainsi que des informations nouvelles survenues depuis le compte provisoire (publié le 30 mai).

S'agissant des administrations de sécurité sociale, le compte SDA publié le 6 septembre par l'Insee améliore le solde de 1,3 Md€ (de +5,0 Md€ à +6,3 Md€), principalement du fait d'une révision du compte des hôpitaux et du régime général, après actualisation des sources comptables.

Par ailleurs, le compte SDA apporte trois informations nouvelles par rapport au compte provisoire publié le 30 mai : i) le classement de SNCF réseau dans le secteur des administrations publiques à partir de 2016 a augmenté le niveau de dette publique au sens de Maastricht de 35,8 Md€ à fin 2016, et de 39,4 Md€ en 2017, soit +1,7 point de PIB à fin 2017, et a dégradé le déficit de 2,2 Md€ en 2017 ; ii) la décision d'Eurostat d'enregistrer en dépenses maastrichtiennes la recapitalisation d'ORANO, qui était jusque-là considérée comme une opération financière par l'Insee, affecte le solde 2017 pour -2,5 Md€ supplémentaires (le traitement de l'opération AREVA SA se traduisait déjà par 2,3 Md€ de dépenses) ; iii) une nouvelle évaluation des charges du compte d'affectation spéciale transition énergétique, pour s'aligner sur les données comptables-source disponibles après le compte provisoire, qui a amélioré le solde de l'État de 1,5 Md€.

Au total, le déficit pour 2017 a été révisé de 0,1 point de PIB à la hausse, à 2,7 % (contre 2,6 % pour le compte provisoire publié le 30 mai 2018) et à 3,5 % en 2016 (contre 3,4 % précédemment). La dette en 2017 a été révisée de 96,8 % à 98,5 % du PIB, en raison de l'intégration de SNCF Réseau.

Trajectoire des dépenses publiques en 2017

En 2017, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts s'est établie à 2,4 % en valeur (1,4 % en volume), après 1,3 % en 2016. Cette accélération est essentiellement le fait de la reprise de l'investissement des administrations publiques locales en raison du cycle électoral communal. La part des dépenses publiques dans le PIB est toutefois en repli, passant de 55,3 % en 2016 à 55,1 % en 2017 (hors crédits d'impôts), du fait de la vigueur de la croissance en 2017.

La croissance de la dépense de l'État hors crédits d'impôts s'est élevée à 2,9 % en valeur (après +3,3 % en 2016). La hausse des dépenses s'explique notamment par le dynamisme des rémunérations sous l'effet de la hausse du point d'indice décidée par le précédent Gouvernement et des mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et de diverses autres revalorisations, mais également par les dépenses exceptionnelles liées au remboursement du contentieux 3 % dividendes (pour 4,7 Md€). Les mesures de régulation, notamment

celles prises par le Gouvernement à la suite de l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes à l'été 2017 ont permis de contenir la progression de la dépense, pour un total de 5 Md€ qui inclut notamment un volume important d'annulations en gestion.

La dépense des ODAC s'affiche en baisse de -1,9 % par rapport à l'année 2016 (-2,2 Md€), et reflète en grande partie l'amélioration du déficit de SNCF Réseau au sens de la comptabilité nationale (intégré par l'Insee dans le champ des ODAC à compter de 2016). Hors SNCF Réseau, les dépenses des ODAC ont diminué de -0,8 % en 2017, du fait notamment du contrecoup des dépenses exceptionnellement élevées du Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) en 2016.

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, la croissance de la dépense s'explique principalement par celle des prestations sociales (+ 2,2 % après + 0,8 % en 2016). Toutefois, cette accélération tient en grande partie à des mesures de périmètre, dont le transfert à l'État en 2016 de 4,6 Md€ de prestations logement qui a pesé sur la

croissance des prestations des ASSO. Corrigées de cet effet, les prestations n'ont accéléré que modérément (+ 2,2 % après + 1,9 %), sous l'effet de la revalorisation des prestations familiales, dans un contexte d'inflation plus dynamique (+ 1,0 % après + 0,2 %) et un objectif national des dépenses de l'assurance maladie (Ondam) un peu supérieur à celui de 2016 (+ 2,2 % après + 1,8 %).

Enfin, les dépenses locales sont réparties à la hausse en 2017, avec une augmentation de 2,5 % (contre -0,6 % en 2016, et -1,1 % en 2015). Elles ont été portées par une reprise de l'investissement local après trois années de recul (+ 5,8 %, après - 3,7 % en 2016, et - 9,8 % en 2015, hors SGP), et par la revalorisation des rémunérations. Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales ont crû de 1,6 %, en raison notamment du dynamisme des rémunérations.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2017

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 45,3 % du PIB, en hausse de 0,7 point par rapport à 2016. Cette hausse est due d'une part au dynamisme de la croissance spontanée des prélèvements obligatoires et d'autre part à la surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés votée fin 2017 pour compenser le coût en 2017 du contentieux 3 % dividendes, enregistré en dépense (+0,2 point de PIB).

Hors cette mesure exceptionnelle, les mesures nouvelles ont diminué le montant des prélèvements obligatoires, principalement sous l'effet *i)* de la montée en charge du CICE (avec la possibilité, pour la première année, de demander la restitution des créances de CICE 2013 non consommées), *ii)* des dernières baisses de fiscalités en faveur des ménages et des entreprises au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité, et *iii)* de la loi de finances 2017 (notamment la réduction d'impôt sur le revenu de 20 % en fonction du revenu fiscal de référence). La hausse de la fiscalité écologique et les modifications du calendrier de perception de certains impôts, notamment le 5^e acompte d'impôt sur les sociétés, ont partiellement compensé ces diminutions.

Hors mesures nouvelles, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires a été dynamique,

s'établissant à +4,0 %, soit une évolution très supérieure à celle du PIB (+2,8 % en valeur), correspondant à une élasticité spontanée des prélèvements obligatoires au PIB de 1,4. Les recettes les plus dynamiques ont été celles de l'État, portées notamment par la forte progression de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés, et celles des administrations sociales, sous l'effet du dynamisme de la masse salariale.

Éléments d'exécution 2018 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2018

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

La loi de finances pour 2018 a tiré les conséquences de l'audit conduit en juin 2017 par la Cour des comptes, avec un important effort de « sincérisation » du budget initial de plus de 4 Md€. Les impasses de budgétisation des années précédentes ont été corrigés en conséquence ou ont fait l'objet de provisions, comme, par exemple, sur le champ des opérations extérieures ou des missions intérieures du ministère des Armées. Cette « sincérisation » porte ses fruits, puisque pour la première fois depuis 30 ans, il n'est pas prévu de décret d'avance en 2018, et la réserve initiale de précaution n'a pas été entamée au premier semestre. Par ailleurs, les dépenses sous norme de dépenses pilotables sont attendues en sous-exécution pour environ 600 M€ en 2018, signe que l'effort de redressement ambitieux amorcé en 2017 se poursuit.

En 2018, la charge d'intérêts sur la dette de l'État devrait s'élever à 34,8 Md€ en droits constatés, après 34,6 Md€ en 2017. 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 remontée progressive des taux d'intérêt à 10 ans, qui atteindraient 1,40 % en fin d'année et d'une inflation au sens de l'IPCHT prévue à 1,6 % en moyenne annuelle.

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

S'agissant des administrations publiques locales (APUL), les dernières remontées comptables d'exécution sont cohérentes avec un respect 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 2022, avec une dépense de fonctionnement progressant de 0,9 % en glissement annuel à ce stade de l'année. Cette évolution reflète globalement les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réalisées par les collectivités territoriales et notamment par les plus grandes collectivités concernées par la contractualisation avec l'État.

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.

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 2,3 %. D'après l'avis du comité d'alerte rendu fin mai, l'Ondam 2018 devrait pouvoir être respecté, les crédits mis en réserve, s'élevant à 625 M€ en début d'année, étant suffisants pour combler un éventuel dynamisme des dépenses de soins de ville.

Trajectoire des recettes publiques en 2018

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

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

- Les cotisations sociales et les prélèvements sociaux représentent environ la moitié des prélèvements obligatoires. Ils ont pour principaux déterminants i) la masse salariale, dont la prévision de croissance s'établit à 3,5 % sur le champ des branches marchandes non-agricoles (chiffre conforté par la publication de la masse salariale Acoss pour le deuxième trimestre, avec un acquis de croissance à +2,9 %), et, dans une moindre mesure, ii) les revenus de placements, soutenus par des versements de dividendes dynamiques au cours du premier semestre (l'augmentation constatée

des montants reçus par les particuliers au premier semestre 2018 par rapport à celui de 2017 est de +60 %).

- La prévision de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) serait soutenue par la progression des investissements (+4,6 %), des consommations intermédiaires (+3,5 %) et, dans une moindre mesure, de la consommation des ménages (+2,8 %). Le montant des mesures nouvelles s'élèverait à +1,5 Md€, principalement dû à la hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux.
- La prévision d'impôt sur les sociétés (IS) présente une évolution spontanée de 3,6 %, portée principalement par un bénéfice fiscal 2017 en hausse de 4,3 % par rapport à 2016. Toutefois, l'IS serait en repli de 10 Md€ par rapport à son niveau de 2017, principalement en raison de la fin de la surtaxe de 2017, pour -5,1 Md€, du passage du taux de CICE de 6 % au titre des salaires 2016 à 7 % au titre des salaires 2017, ainsi que de restitutions de créances de CICE 2014 à 6 % au lieu de créances 2013 à 4 %, pour -3,6 Md€ et enfin du fait de la réduction du taux d'IS pour -1,2 Md€.
- La prévision d'impôt sur le revenu (IR) s'appuie principalement sur les estimations de la masse salariale 2017. En raison du dynamisme de cette dernière, la croissance spontanée de l'IR s'établirait à 4,5 %. Cette évolution serait quasi-entièrement compensée par des mesures nouvelles d'allègement de cet impôt, notamment la transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile en faveur des inactifs (-1,0 Md€) et l'instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (-1,5 Md€).
- La prévision de recouvrements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) présente une nette hausse (+4,5 % en 2017) dans un contexte de vitalité de la valeur ajoutée des sociétés non financières en 2017 (+3,7 %), son sous-jacent économique.
- Les prévisions d'impôts directs locaux pour 2017 se fondent principalement sur les remontrées – encore partielles – concernant l'évolution des bases et des taux de fiscalité votés.

- La prévision de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est conforme aux remontées comptables enregistrées à l'été, indiquant une stabilité par rapport à 2017, et avec les signaux actuels du marché de l'immobilier, à savoir un léger tassement des transactions et une poursuite modérée de la hausse des prix.

Perspective et stratégie pluriannuelle

Le Gouvernement entend assurer le retour à l'équilibre 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 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 des finances publiques permet d'atteindre les quatre grands objectifs de finances publiques fixés dans la loi de programmation : une baisse du déficit public de plus de 2 points de PIB, une baisse du taux de dépenses publiques de plus de 3 points, une réduction du taux de prélèvements obligatoires de 1 point de PIB et de la dette de plus de 5 points. La progression vers l'OMT se fera à un rythme permettant à la fois de ne pas obérer l'activité économique, de soutenir le déploiement des réformes structurelles engagées par le Gouvernement et de rétablir nos finances publiques pour restaurer des marges de manœuvre.

La trajectoire pluriannuelle sous-jacente au PLF 2019 traduit la volonté de réduire significativement le déficit public et le ratio de dette et de maintenir durablement le solde public sous la barre des 3 %. Après -3,5 % du PIB en 2016 et -2,7 % du PIB en 2017, le solde public s'établirait à -2,6 % en 2018 puis à -2,8 % en 2019 : le déficit nominal resterait ainsi sous les 3,0 %, malgré les remboursements liés au contentieux 3 % dividendes et le surcoût temporaire de la bascule du CICE, sans lesquels il s'établirait à -2,4 % cette année et -1,9 % l'an prochain. Le déficit se réduirait ensuite rapidement à partir de 2020 pour atteindre -0,3 % du PIB en 2022. La dette, dont le niveau a été revu à la hausse d'un peu moins de 2 points de PIB en 2016 et 2017 par l'Insee lors de sa dernière

publication (cf. Encadré 3) en raison du reclassement de SNCF Réseau dans les administrations publiques, serait stable entre 2018 et 2019 avant de commencer à décroître à partir de 2020.

L'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi sur tout le quinquennat, avec une croissance de la dépense publique en volume ramenée à 0,2 % par an en moyenne entre 2018 et 2022 à champ constant (c'est-à-dire en neutralisant l'effet de la création de France Compétences sur la dépense publique, cf. Encadré 1) et 0,3 % à champ courant, contre 0,9 % en moyenne entre 2013 et 2017 et 1,4 % entre 2008 et 2012 (à champs courant et constant, cf. Encadré 4). Cette maîtrise de la dépense publique entre 2018 et 2022 se traduirait par un effort en dépense de 0,4 point de PIB potentiel par an en moyenne. Le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôt diminuerait ainsi de plus de 3 points à horizon 2022, avec, à champ constant, une baisse de 0,8 point déjà entre 2018 et 2019.

Les marges budgétaires ainsi dégagées permettraient, outre le redressement des comptes publics, de financer une baisse d'environ 1 point de PIB des prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022, en faveur des ménages et des entreprises.

Depuis 2018, une diminution des prélèvements obligatoires est engagée pour libérer les énergies, favoriser l'investissement productif et la croissance et améliorer le pouvoir d'achat. La suppression intégrale de la taxe d'habitation sur la résidence principale d'ici la fin du quinquennat permettra de redonner du pouvoir d'achat aux ménages. L'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, témoignant de la volonté du Gouvernement de récompenser le travail, va dans le même sens. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de charges pérenne pour les entreprises leur redonnera des marges de manœuvre pour investir et se développer, en améliorant la transparence du coût du travail. La prolongation de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 28 % à 25 % à horizon 2022 s'inscrit dans ce même esprit. Au total, le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 45,3 % en 2017 à 44,5 % en 2022 et 44,1 %, en neutralisant l'effet de la création de France Compétences sur les prélèvements obligatoires, soit une

baisse légèrement supérieure à 1 point de PIB (cf. Encadré 1). **L'ajustement structurel qui en résulterait atteindrait 0,3 point de PIB en 2019.** L'effort en dépense, de +0,4 point de PIB à champ constant (une fois l'effet de la création de France Compétences neutralisé), permet de poursuivre en 2019 une baisse significative de fiscalité. A champ constant et hors mesures exceptionnelles et temporaires, les mesures nouvelles auraient un impact de -0,2 point sur l'ajustement.

L'ajustement structurel restera ensuite de 0,3 point en moyenne sur 2020-2022. L'amélioration du solde nominal résulterait encore en partie de l'amélioration de la conjoncture. La croissance effective serait en effet supérieure à la croissance potentielle, et l'écart de production, négatif depuis 2012, deviendrait positif à partir de 2019. Par conséquent, le solde conjoncturel s'améliorerait de 0,6 point de PIB entre 2019 et 2022 pour s'établir à 0,8 % du PIB.

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, en 2020, du Crédit d'impôt

pour la transition énergétique (CITE), ainsi que le coût des contentieux fiscaux sont classés en mesures exceptionnelles 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 en 2021.

En conséquence, le solde nominal atteindrait -2,8 % du PIB en 2019, après -2,6 % en 2018, et atteindrait -0,3 % en 2022. Hors remboursements liés au contentieux 3 % dividendes et surcoût temporaire de transformation du CICE, le solde public s'établirait à -2,4 % en 2018 et -1,9 % en 2019. La poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à une activité toujours porteuse, permettrait de réduire le ratio de dette de plus de 5 points à l'horizon 2022. Le ratio de dette publique serait quasiment stable en 2018 et 2019 (s'établissant respectivement à 98,7 % puis 98,6 %, après 98,5 % en 2017) pénalisé en particulier par le surcoût temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations en 2019. La décrue du ratio de dette serait alors amorcée, et celui-ci atteindrait 97,5 % du PIB en 2020, puis 92,7 % PIB en 2022.

Tableau 5 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

En points de PIB sauf mention contraire	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	-2,7	-2,6	-2,8	-1,4	-0,7	-0,3
Solde public hors mesures exceptionnelles*		-2,4	-1,9			
dont État	-2,8	-3,1	-3,6			
dont ODAC	-0,1	-0,1	-0,1			
dont APUL	0,0	0,1	0,1			
dont ASSO	0,3	0,6	0,8			
Solde conjoncturel	-0,3	-0,1	0,1	0,4	0,6	0,8
Mesures ponctuelles et temporaires **	-0,1	-0,2	-0,9	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel **	-2,3	-2,2	-2,0	-1,7	-1,2	-1,1
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2
Dépense publique hors CI	55,1	54,6	54,0	53,3	52,5	51,8
Évolution en valeur (%)	2,4	1,6	1,9	1,9	1,8	2,1
Évolution en volume (%)	1,4	0,0	0,6	0,5	0,1	0,4
Prélèvements obligatoires, nets des CI	45,3	45,0	44,2	44,6	44,6	44,5
Dette publique	98,5	98,7	98,6	97,5	95,3	92,7
...hors soutien financier à la zone euro	95,6	95,9	95,9	94,8	92,8	90,2

* Hors double coût du CICE et remboursements liés au contentieux 3 % dividendes

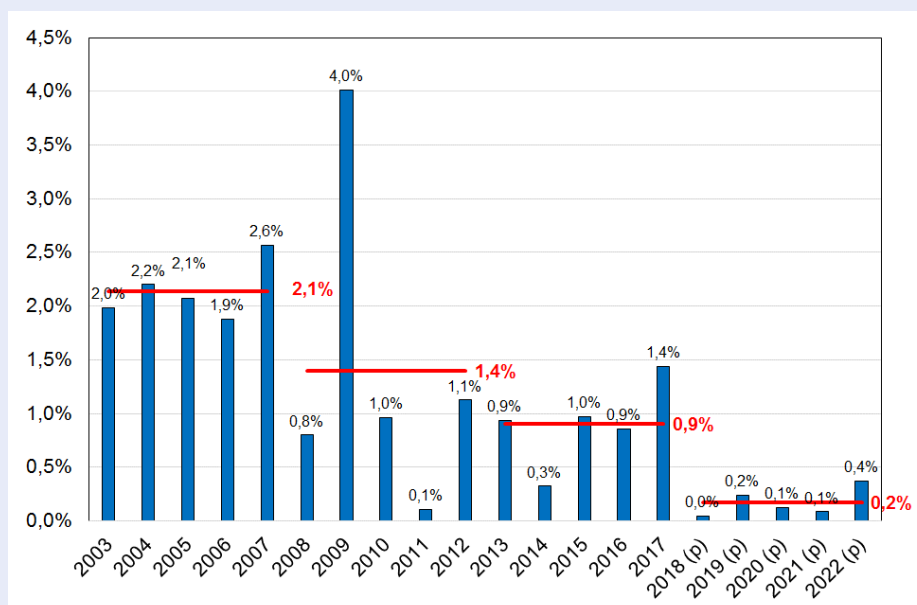
** % du PIB potentiel

Note : les données figurant dans ce tableau sont à champ courant, c'est-à-dire que les effets sur la dépense publique et les prélèvements obligatoires de la création de France Compétences ne sont pas neutralisés. A champ constant, le taux de dépense et de prélèvements obligatoires seraient inférieurs de 0,3 point de PIB en 2022. De même, la croissance de la dépense en 2019 et 2020 serait moins élevée.

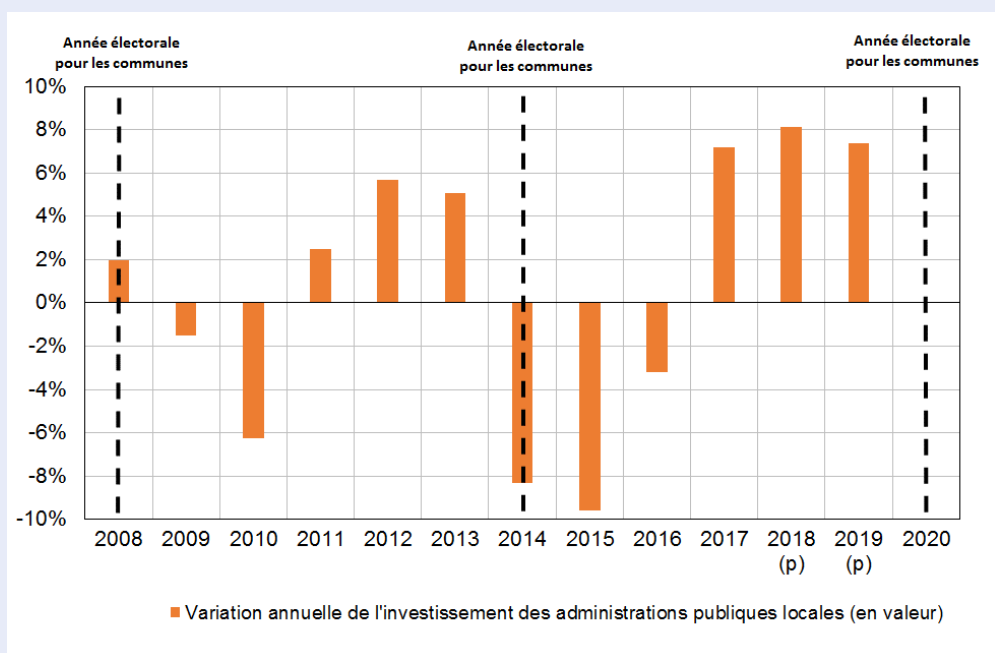
Encadré 4 : Une stratégie de consolidation qui préserve les dépenses d'investissement**La croissance de la dépense publique a fortement ralenti depuis le début des années 2000**

La croissance de la dépense publique en volume a considérablement ralenti depuis le début des années 2000. Elle s'élevait à 2,1 % par an en moyenne avant la crise de 2007, elle a été réduite à 0,9 % sous le précédent Gouvernement ; elle sera désormais contenue à 0,2 % par an en moyenne (entre 2018 et 2022).

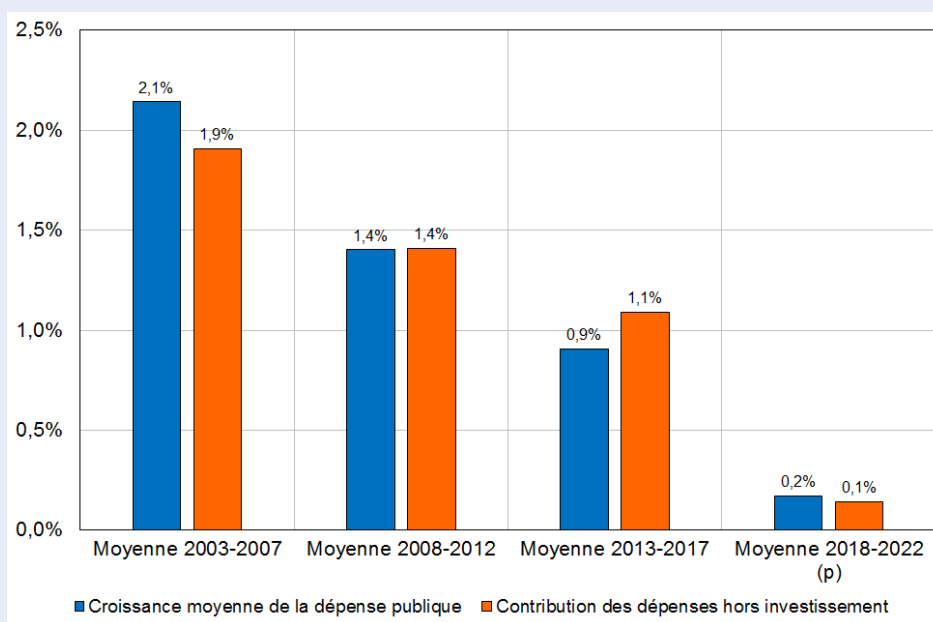
Ce mouvement de ralentissement de la dépense publique a été continu, mais plus ou moins fort d'un quinquennat à l'autre. La décélération a été particulièrement forte après la crise économique, puisque la croissance annuelle moyenne a diminué de 0,7 point entre 2003-2007 et 2008-2012. L'effort de consolidation s'est poursuivi ensuite, avec une décélération de 0,5 point entre 2008-2012 et 2013-2017. Sous le quinquennat actuel, l'effort de consolidation devrait être encore intensifié, pour atteindre 0,2 % de croissance annuelle moyenne sur le quinquennat contre 0,9 % au cours du quinquennat précédent, soit une décélération de 0,7 point.

**La stratégie de consolidation actuelle préserve les dépenses d'investissement**

L'impact d'un ralentissement de la dépense sur la croissance de l'économie diffère selon la nature des dépenses effectivement réduites (dépenses de fonctionnement, d'intervention, d'investissement). La stratégie actuelle de consolidation cherche à préserver les dépenses d'investissement, favorables à la croissance de long terme, en ciblant prioritairement les économies sur les autres dépenses (cf. Encadré 2). Le renforcement de la situation financière des collectivités territoriales concomitant au respect des engagements pris dans le cadre du Pacte que l'État a passé avec elles leur permet de réaliser des dépenses d'investissement plus allantes que lors du dernier cycle électoral, comme en témoigne la reprise vigoureuse de l'investissement local depuis 2017.



La stratégie actuelle se distingue des stratégies de consolidation adoptées lors des précédents quinquennats. Ainsi, si la croissance annuelle moyenne de la dépense diminuait de 0,7 point entre le quinquennat précédent et la programmation actuelle, la croissance annuelle moyenne des dépenses hors investissement diminuerait de 1 point, passant de 1,1 % à 0,1 %. A contrario, si l'effort important de maîtrise de la dépense publique réalisé directement après la crise financière de 2008 a été du même ordre de grandeur (croissance moyenne de la dépense publique 2008-2012 inférieure de 0,7 point à la croissance moyenne 2003-2007), il avait davantage porté sur les dépenses d'investissement : la décélération des dépenses hors investissement (-0,5 point) avait été moindre que celle des dépenses totales (-0,7 point).



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 (LFR1 et LFR2 2017, différentes mesures législatives de 2018 ainsi que les LFI/LFSS 2018 et 2019) ;
- La dépense hors crédits d'impôt est supposée évoluer en volume au rythme moyen observé les dix dernières années (soit environ +1,2 % de 2007 à 2017) à compter de 2017. La dépense exceptionnelle liée au remboursement du contentieux 3 % dividendes est bien prise en compte dans cette trajectoire spontanée.

Au total, sans les mesures adoptées depuis la LFR1 2017, le solde public aurait été de -3,0 % en 2017 et atteindrait -2,8 % du PIB en 2019 contre -2,7 % en 2017 et -1,9 % en 2019 (hors bascule CICE) dans la présente trajectoire. La surtaxe ex-

ceptionnelle à l'IS, mais également le plan de redressement décidé à l'été 2017 par le Gouvernement, et complété en fin de gestion pour atteindre 5 Md€ de mesures de redressement, ont permis d'atteindre un solde de 2,7 %.

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 :

- Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées jusqu'aux lois de finances 2018 incluses, dont la bascule CICE ou la surtaxe temporaire sur l'IS, ainsi que les baisses de prélèvements obligatoires liées au dégrèvement de la TH pour 80 % des ménages, à la suppression de l'ISF et création de l'IFI ou encore à la baisse du taux d'IS de 33 % à 25 % ; il n'inclut cependant pas les mesures nouvelles présentées dans le PLF/PLFSS 2019 ;
- Côté dépenses, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario prévoit une augmentation de la dépense hors crédits d'impôt en volume de 1,2 % seulement à compter de 2019 ; cette augmentation est cependant minorée par la fin du remboursement du contentieux 3 % dividendes.

Sans les mesures adoptées dans les lois financières de fin 2018, le solde public en 2019 aurait été de -3,2 % (-2,4 % hors bascule CICE).

Tableau 6 : Scénario à législation et pratiques inchangées

En % du PIB	2017	2018	2019
Trajectoire spontanée			
(exclut les textes à compter de la LFR1 2017)	-3,0	-3,3	-2,8
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recette)	0,3	0,7	-0,4
Trajectoire à législation et pratique inchangées			
(exclut les textes post LFI/LFSS 2018)	-2,7	-2,6	-3,2
<i>hors bascule CICE</i>			-2,4
Effet des mesures sur le solde (en dépense et en recette)			0,4
Trajectoire cible du PLF 2019	-2,7	-2,6	-2,8
<i>hors bascule CICE</i>			-1,9

Solde structurel et analyse de l'effort de redressement

Tableau 7 : Décomposition du solde public 2017-2019

% du PIB potentiel sauf mention contraire	2017	2018	2019
Solde public *	-2,7	-2,6	-2,8
Solde public hors mesures exceptionnelles**		-2,4	-1,9
Solde conjoncturel *	-0,3	-0,1	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,2	-0,9
Solde structurel	-2,3	-2,2	-2,0
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3
dont effort structurel	-0,1	0,0	0,3
dont mesures nouvelles en recettes (nettes des CI) et hors one-offs	-0,1	-0,2	0,0
dont effort en dépense	-0,1	0,2	0,2
dont clé en crédits d'impôt	0,1	0,0	0,1
dont composante non discrétionnaire	0,4	0,0	0,0
dont recettes hors PO	-0,1	-0,1	0,0
dont effet d'élasticités fiscales	0,5	0,1	0,0

* en % du PIB nominal.

** Hors double coût du CICE et remboursements liés au contentieux 3 % dividendes

Note : En 2019, en neutralisant l'impact en dépenses et en recettes de la création de France Compétences, à hauteur de 4,8 Md€, l'effort en dépense atteindrait 0,4 point de PIB tandis que la contribution des mesures nouvelles en recettes à l'effort structurel serait de -0,2 point de PIB.

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 2018 et 2019, la croissance de l'activité serait de 1,7 % en volume, supérieure à son potentiel (1,25 %) tel que défini dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur, entraînant une amélioration du solde conjoncturel qui passerait de -0,3 % de PIB en 2017 à -0,1 % en 2018 puis

à 0,1 % en 2019. Cependant, pour assurer la soutenabilité des finances publiques et retrouver des marges de manœuvre, la stratégie de redressement des finances publiques va au-delà de la réduction mécanique des déficits liée à la croissance et vise à réduire le déficit structurel, qui passerait de -2,3 % du PIB potentiel en 2017 à -2,2 % en 2018 puis à -2,0 % en 2019.

En 2018, le solde nominal s'améliorerait de 0,1 point de PIB, passant de -2,7 % à -2,6 %. Cette amélioration serait principalement le reflet de l'ajustement structurel (0,1 point de PIB), alors que l'effet des mesures ponctuelles et temporaires serait compensé par le redressement du solde conjoncturel. En dehors des remboursements liés au

contentieux 3 % dividendes, le solde s'établirait même à -2,4 %.

En 2019, le solde nominal se dégraderait de 0,2 point de PIB, passant de -2,6 % à -2,8 %. Cette dégradation est principalement due au surcoût temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations pérenne, sans laquelle le déficit s'établirait à 1,9 % du PIB en 2019. Conformément à la loi de programmation en vigueur, ce double coût est comptabilisé parmi les mesures nouvelles et exceptionnelles : au total, l'effet de ces mesures sur l'ajustement nominal sera de -0,7 point en 2019. L'impact de ce choc ponctuel sur nos finances publiques sera toutefois atténué par la poursuite des efforts

en termes structurels engagés par le Gouvernement (ajustement de +0,3 point). L'amélioration de la conjoncture permettrait également de soutenir le solde public et d'atténuer l'impact de la transformation du CICE.

Compte tenu de la position de la France dans le cycle, cet ajustement structurel pour 2019 offrirait, comme indiqué dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur, un équilibre entre soutien à la reprise et assainissement des finances publiques. Sa conformité avec les règles budgétaires européennes fera l'objet d'une évaluation économique globale par la Commission européenne, notamment à l'aune des réformes structurelles mises en œuvre par la France.

Encadré 5 : 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 (LPFP)^(a), les éléments exceptionnels et temporaires suivants sont exclus du solde structurel pour pouvoir apprécier l'adéquation de la présente trajectoire avec celle de la LPFP :

- **En recettes**, en 2018 et en 2019, il s'agit principalement des remboursements effectués au titre du contentieux lié aux OPCVM étrangers, du contentieux sur les dividendes reçus de filiales européennes (Stéria) et enfin du contentieux sur la CVAE^(b). La surtaxe d'impôt sur les sociétés votée fin 2017 a également été traitée en mesure exceptionnelle et temporaire puisque mise en place pour compenser les remboursements du contentieux 3 % dividendes en 2017. Enfin, en 2019, les mesures nouvelles en recettes ont été retraitées du double coût lié à la bascule du CICE en allègement pérenne de charges, traité en mesure exceptionnelle et temporaire. Par ailleurs, les recettes qui découlent des conventions juridiques d'intérêt public sont également considérées comme exceptionnelles et temporaires.
- **En dépenses**, il s'agit majoritairement des remboursements effectués dans le cadre du contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes. Les conséquences du changement de doctrine d'Eurostat, intervenu après la LPFP, 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.

Tableau 8 : Mesures retenues comme exceptionnelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2017	2018	2019
Mesures en recette (1)	3,8	-0,7	-21,0
Dont surtaxe IS	4,9	-0,2	0,0
Dont bascule CICE / baisse de cotisations		0,0	-20,2
Dont bascule CI apprentissage		0,0	-0,2
Dont contentieux fiscaux de série	-0,6	-0,3	-0,5
Dont contentieux Stéria	-0,4	-0,1	-0,1
Dont contentieux CVAE	-0,3	-0,3	0,0
Dont conventions Judiciaires d'Intérêt Public	0,3	0,3	
Mesures en dépense (2)	-5,3	-5,2	-1,6
Dont contentieux 3 % dividendes	-5,3	-4,2	-0,5
Dont licences hertziennes	0,0	-1,0	-1,1
Effet total sur le solde (1) + (2)	-1,5	-5,9	-22,6

Note de lecture : l'inscription d'un montant de -1,5 Md€ en mesures exceptionnelles et temporaires en 2017 signifie que le solde structurel aurait été dégradé de 1,5 Md€ en l'absence de classification en mesures exceptionnelles et temporaires.

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).

Analyse de l'effort de redressement

Le premier objectif visé par le Gouvernement était la sortie de la procédure pour déficit public excessif ouverte à l'encontre de la France depuis 2009, afin de restaurer la crédibilité de notre pays auprès de ses partenaires européens. Pour ce faire, le Gouvernement a pris des mesures fortes de maîtrise des dépenses publiques dès son arrivée, afin de respecter l'objectif de 3,0 % de déficit en 2017, mais aussi sur la totalité du quinquennat. Les mesures prévues par la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 ont permis de poursuivre l'amélioration du solde public en 2018, ce qui a rendu possible une sortie de la procédure en milieu d'année. Cette stratégie est d'autant plus ambitieuse qu'elle s'accompagne en 2018 et 2019 de mesures d'allègements de la

pression fiscale qui pèse sur les ménages et les entreprises, afin de libérer l'initiative privée, redonner du pouvoir d'achat et stimuler l'investissement.

En 2018, la dépense publique hors crédits d'impôt serait stable en volume et connaîtrait une évolution maîtrisée en valeur : elle augmenterait seulement de 1,6 % en valeur alors que la croissance potentielle en valeur s'établirait à 2,1 %. Cet effort en dépense (+0,2 point de PIB potentiel) permettrait de garantir un effort structurel de 0,1 point de PIB potentiel, alors même que le Gouvernement a enclenché une refonte profonde des prélèvements obligatoires (contribution des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de -0,2 point de PIB). L'ajustement structurel serait également soutenu par une élasticité des prélèvements obligatoires

légèrement supérieure à l'unité (contribution de +0,1 point de PIB potentiel).

En 2019, l'ajustement structurel de 0,3 point de PIB confirme et accélère la stratégie mise en place par le Gouvernement en 2018. En effet, il serait principalement porté par un effort de maîtrise de la dépense publique, qui y contribuerait à hauteur de 0,2 point à champ courant (0,4 point à champ constant hors intégration de France Compétences) : la dépense publique hors crédits d'impôt en valeur progresserait seulement de 1,9 % à champ courant (1,5 % à champ constant) alors que le PIB potentiel augmenterait de 2,5 % en valeur. Cet effort permettra dans le même temps la baisse de prélèvements obligatoires décidée par le Gouvernement (contribution de -0,2 point des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires à l'ajustement structurel à champ constant). La composante non discrétionnaire aurait une contribution neutre (en particulier, l'élasticité des prélèvements obligatoires serait unitaire) alors que la clé de crédit d'impôt soutiendrait l'ajustement structurel à hauteur de 0,1 point de PIB potentiel : en effet, la créance de CICE acquise (comptabilisée en dépense en comptabilité nationale) diminuerait d'environ 0,1 % de PIB potentiel entre 2018 et 2019 du fait du passage du taux du CICE de 7 % à 6 %, alors même que les imputations et restitutions varient peu entre ces deux années.

Stratégie de réduction de la dépense des administrations publiques

Les prévisions sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2019 reposent sur une croissance à champ constant de la dépense publique en volume hors crédits d'impôts de 0,0 % en 2018 et 0,6 % en 2019³ (+0,5 % en 2019 après 0,1 % hors dépenses exceptionnelles). Sur ce champ, le ratio des dépenses publiques serait en nette décline à horizon 2019, et passerait de 54,9 % du PIB en 2017 à 54,4 % en 2018, puis 53,8 % en 2019.

En 2018, la dépense publique hors crédit d'impôts ralentirait à champ constant à 0,0 % en volume, après +1,4 % en 2017. Ce ralentissement

serait principalement le fait des administrations publiques centrales, dont la dépense en volume reculerait de -0,8 %. Les administrations de sécurité sociale ainsi que les administrations publiques locales contribueraient, dans une moindre mesure, au ralentissement de la dépense publique.

Ce ralentissement est d'abord le reflet de la maîtrise de la dépense sous norme pilotable de l'État, dont l'exécution devrait se situer environ 600 M€ en dessous du niveau de la LFI 2018, grâce à une maîtrise rigoureuse. Par ailleurs, le gel du point d'indice à partir de 2018, le report des mesures du protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations), la mise en œuvre de réformes structurelles portant sur la diminution des contrats aidés et la transformation de la politique du logement ont contribué à contenir la dépense, grevée en 2017 par la recapitalisation d'AREVA à hauteur de 4,8 Md€. Ces mesures permettent au Gouvernement de financer ses priorités, notamment en matière de défense.

Sur le champ des ASSO, les dépenses ralentiraient en volume (+0,8 % après +1,2 %). Les dépenses sous Ondam seraient contenues et évolueraient à 2,3 % en 2018 (après 2,2 % en 2017). Les prestations vieillesse accéléreraient légèrement mais resteraient modérées par le décalage de la date de revalorisation des prestations au 1^{er} janvier 2019 et la règle de revalorisation des pensions Agirc-Arrco (un point en-dessous de l'inflation). Les prestations famille reculeraient légèrement, sous l'effet des mesures mises en œuvre lors de la LFSS 2018. Enfin, à périmètre constant (c.-à-d. retraité du transfert des dépenses du fonds de solidarité aux administrations de sécurité sociale), les prestations d'assurance chômage diminueraient légèrement, bénéficiant de l'amélioration de la conjoncture économique.

S'agissant des administrations publiques locales, la dépense décélérerait en 2018 (+0,7 % en volume après 1,5 % en 2017), la hausse de l'investissement liée à la reprise du cycle électoral communal étant compensée par les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

³ Soit un taux de croissance hors effet du contentieux 3% dividendes et hors intégration dans le champ des administrations publiques de France compétences.

En 2019, la dépense publique hors crédits d'impôt et mesures exceptionnelles progresserait de 0,6 % en volume. Cette progression resterait modérée grâce aux mesures prises par le Gouvernement, à commencer par le champ des administrations centrales, dont la dépense en volume reculerait à nouveau de -0,8 %..

Sur le champ de l'État, la hausse des crédits du budget général est de +1,9 Md€ par rapport à la LFI 2018 à champ constant, très inférieure à celle de 2018 (+2,5 Md€ par rapport à l'exécuté 2017, à champ constant), en cohérence avec les objectifs inscrits dans la LPFP 2018-2022. Les économies réalisées dans le cadre de la réforme du logement et des contrats aidés ainsi que la révision du schéma d'emplois (-4 164 postes sur l'État et les opérateurs) permettraient de financer la hausse des crédits des politiques prioritaires (Défense, Justice et Sécurité).

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, l'Ondam serait légèrement supérieur à celui

de 2018 (+2,5 %), afin de dégager des marges d'investissement pour lancer la stratégie de transformation du système de santé, ainsi que la première étape de la réforme 100 % santé. Sur le reste de la sphère sociale, les dépenses seront poussées à la hausse par la montée en charge du Plan d'Investissement dans les Compétences. Cependant, l'évolution des règles sur le champ de l'assurance chômage, parallèlement à l'universalisation de l'assurance chômage, ainsi que la revalorisation maîtrisée de certaines prestations permettraient de ralentir la croissance des dépenses (+0,6 % en volume).

Enfin, la dépense locale devrait ralentir en 2019, à +1,1 % en volume, grâce à la poursuite des efforts des collectivités sur leurs dépenses de fonctionnement, compensant le dynamisme de l'investissement des collectivités locales et de la société du Grand Paris (SGP), et la montée en charge du Plan d'Investissement dans les Compétences.

Tableau 9 : Dépense publique hors crédits d'impôt

%	2017	2018	2019
Champ courant			
Croissance de la dépense publique en volume	1,4	0,0	0,6
Croissance de la dépense publique en valeur	2,4	1,6	1,9
Ratio de dépense (en points de PIB)	55,1	54,6	54,0
Champ constant hors dépenses exceptionnelles			
Croissance de la dépense publique en volume	1,0	0,1	0,5
Croissance de la dépense publique en valeur	2,0	1,7	1,8
Ratio de dépense (en points de PIB)	54,9	54,4	53,8

Encadré 6 : 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, en 2018, les principales mesures de périmètre concernent le transfert du Fonds de solidarité, dont les dépenses sont désormais financées par Pôle emploi, du champ des Organismes divers d'administrations centrale (ODAC) aux ASSO, pour un montant de 2,5 Md€, ainsi que le transfert à l'Assurance maladie du financement de la santé des détenus pour 0,1 Md€. En 2019, la recentralisation des dépenses de revenu de solidarité active des départements de Mayotte et de la Guyane se traduit par une hausse des dépenses de l'État de 0,1 Md€.*
- *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 2019, les principales mesures de périmètre concernent la rebudgétisation de dépenses fiscales en Outre-mer, pour 0,2 Md€ ainsi que la rebudgétisation du crédit d'impôts apprentissage, pour 0,2 Md€ également.*
- *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 des dépenses 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 4,8 Md€.*

En 2018 et 2019, 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 de l'État

En 2018, l'État contribuerait à hauteur de 0,2 point à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts à périmètre constant. Cette contribution serait essentiellement le reflet de la hausse des crédits des ministères hors transferts, y compris fonds de concours, ainsi que l'augmentation des dépenses de pensions. La hausse des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne serait plus que compensée par le contre-coup de la recapitalisation d'Areva en 2017.

En 2019, l'État contribuerait à hauteur de 0,1 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant, le contrecoup du contentieux 3 % dividendes (enregistré en dépenses en comptabilité nationale) pour 0,2 point permettant d'atténuer l'impact de la hausse des crédits des ministères pour 0,2 point, y compris fonds de concours.

Contribution des ODAC

En 2018, la contribution des ODAC, de 0,1 point, serait portée par le lancement des travaux du CDG Express, l'augmentation des dépenses de l'AFITF, ainsi que la mise en œuvre du 3^e volet du Programme Investissement d'Avenir (PIA).

En 2019, les ODAC contribueraient positivement à la croissance de la dépense publique (de l'ordre de 0,1 point), principalement du fait de l'augmentation des dépenses liées aux grands travaux d'infrastructure, pour 0,2 point.

Contribution des administrations publiques locales

En 2018, la contribution des administrations publiques locales à la croissance de la dépense publique serait de 0,5 point (comme en 2017). La contribution des dépenses de fonctionnement ne serait plus que de 0,1 point, contre 0,2 point en 2017, ce qui reflète les efforts des collectivités dans le cadre de la contractualisation avec

l'État, en particulier concernant leurs dépenses de consommation intermédiaire et de masse salariale. Les dépenses d'investissement contribueraient pour 0,2 point à la croissance.

En 2019, la contribution de la dépense locale à la dépense totale serait stable, à 0,5 point, portée par la poursuite des efforts des collectivités territoriales pour maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, permettant de compenser la dynamique de l'investissement local, conformément au cycle électoral communal.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2018, les administrations de sécurité sociale contribueraient à hauteur de 0,9 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant (hors prise en compte du transfert des dépenses du fonds de solidarité vers les ASSO). Cette progression serait en particulier limitée par une croissance des dépenses sous Ondam de 2,3 %.

En 2019, la contribution des dépenses sociales à la dépense publique resterait stable à 0,9 point à champ constant. La maîtrise de la revalorisation des prestations sociales permettrait de diminuer légèrement la contribution des prestations de vieillesse-survie tandis que la contribution des dépenses de santé serait légèrement supérieure à celle de 2018 en raison notamment d'un Ondam progressant à 2,5 %.

Tableau 10 : Décomposition par sous-secteur de la dynamique de la dépense hors crédits d'impôts, à champ constant

	2018	2019
Contributions à la croissance de la dépense publique, valeur		
Total	1,6	1,5
APUC *	0,3	0,2
APUL *	0,5	0,5
ASSO *	0,9	0,9
Croissance, volume		
APU	0,0	0,2
APUC	-0,8	-0,8
APUL	0,7	1,2
ASSO	0,4	0,6

* : hors transferts

Encadré 7 : La transformation de l'action publique

Le Gouvernement s'est résolument engagé dans une transformation profonde de l'action publique. En effet, notre société est traversée par des évolutions importantes liées notamment aux nouvelles technologies : le numérique, le développement des nouveaux usages collaboratifs, les ruptures attendues de l'intelligence artificielle et des données de masse. Celles-ci créent déjà de nombreuses opportunités et vont modifier les métiers et les modes d'action publique. Le Gouvernement conduit la sphère publique dans cette transformation significative, qui va l'amener à s'adapter tout en répondant au mieux aux attentes des usagers et des agents publics.

Le Gouvernement a en particulier décidé de se doter des moyens d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles et ambitieuses.

Mettre en œuvre la transformation publique

Depuis fin 2017, le Gouvernement a ainsi mis en place, au titre du Grand plan d'investissement, un « Fonds pour la transformation de l'action publique » (FTAP), doté de 700 M€ sur cinq ans et destiné à mieux armer les administrations publiques pour mener à bien leurs projets de transformation.

L'année 2018 aura marqué un tournant avec la mise en place effective de ce fonds, qui doit donner les moyens nécessaires aux projets de transformation des ministères et de leurs opérateurs. Son objectif : investir aujourd'hui pour, demain, réaliser des économies et améliorer l'efficacité de la dépense publique.

La loi de finances 2018 a ainsi ouvert 200 M€ d'autorisations d'engagements qui ont permis de lancer ce changement. Le premier appel à projets du FTAP a été lancé le 1^{er} février 2018. 122 projets ont été déposés afin d'obtenir un financement. Après une instruction réalisée par le comité de pilotage du fonds, composé notamment du ministre de l'action et des comptes publics, du secrétaire d'État au numérique et de cinq personnalités qualifiées, 17 projets lauréats ont été retenus, dans des domaines variés tels que la recherche d'emploi, l'informatique en « cloud », ou les prévisions météorologiques. Un second appel à projets a été lancé en juin 2018 et les lauréats seront connus avant la fin de l'année 2018. L'ensemble des financements attribués sur l'année 2018 devrait atteindre 200 M€, même si l'ensemble de cette enveloppe ne sera pas consommé en 2018, le temps de lancer tous les projets.

En 2019, les crédits mis à disposition par le Gouvernement permettront de poursuivre cette dynamique de transformation et de la concrétiser. À enveloppe constante de 700 M€ sur le quinquennat, les 250 M€ d'autorisations d'engagements (AE), soit 50 M€ de plus qu'en 2018, permettront de poursuivre et d'amplifier la dynamique lancée en 2018, à travers de nouveaux appels à projets. De plus, la loi de finances pour 2019 ouvre les premiers crédits de paiement (CP) du FTAP. Les 160 M€ de CP permettront de concrétiser les engagements du fonds envers les ministères et les opérateurs de l'État lauréats.

Accompagner les agents publics dans la transformation des organisations

L'année 2019 marquera le début de la transformation des organisations pour répondre aux nouveaux enjeux et défis du service public.

Le fonds d'accompagnement interministériel RH constitue un nouvel outil interministériel qui accompagnera les opérations majeures de transformation des organisations en fournissant aux acteurs des moyens renforcés pour l'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles. Les actions, cofinancées avec les acteurs mettant en œuvre des projets de transformation, viseront à faciliter les mobilités géographiques et fonctionnelles interministérielles mais également inter-versants de la fonction publique et vers le secteur privé.

En 2019, les crédits mis à disposition par le Gouvernement permettront de lancer les premières opérations. La loi de finances pour 2019 ouvre 50 M€ de crédits à cet effet.

Encadré 8 : Principales mesures de maîtrise de la dépense

La stratégie du Gouvernement repose sur le ralentissement durable de la dépense publique en volume. Cela implique un effort partagé à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques. À cette fin, les textes financiers 2019 prévoient des mesures de modération de la dépense.

La dépense de l'État sera contenue en 2019. La croissance en volume de la norme de dépenses pilotables sera, à champ constant, de -0,5 % en 2019 par rapport à son niveau pour 2018 prévu en LFI, conformément à l'objectif fixé dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022. Les transformations entreprises depuis le début du quinquennat en ce qui concerne les aides personnalisées au logement et les contrats aidés seront poursuivies. Ainsi, la contemporanéisation de la base ressource des aides personnelles au logement qui sera mise en place au printemps 2019 doit permettre des économies substantielles tout en ajustant les aides versées à la situation financière réelle des bénéficiaires. En outre, conformément aux orientations de la LPFP 2018-2022, la diminution du nombre de contrats aidés se poursuit : après la baisse du flux de 100 000 contrats prévue en 2018, elle sera de -70 000 en 2019.

Par ailleurs, le Gouvernement a engagé une augmentation maîtrisée des prestations sociales revenant ainsi sur le principe d'une revalorisation indifférenciée des aides sociales. Des priorités claires sont affichées pour les deux années à venir en faveur de certains dispositifs (revalorisations exceptionnelles du minimum vieillesse, de la prime d'activité et de l'allocation adultes handicapés, revalorisation du RSA selon l'inflation) mais la plupart des autres prestations sociales (pensions de retraites, pensions d'invalidité, prestations AT-MP, prestations familiales, aides personnelles au logement, etc.) seront revalorisées à hauteur de +0,3 % en 2019 et en 2020.

D'autres secteurs de l'action de l'État contribuent également à la maîtrise de la dépense. Ainsi, un objectif d'économies de 0,2 Md€ sur le quinquennat a été décidé sur l'audiovisuel public, dont 35 M€ dès 2019. Dans le même temps, la réduction des aides aux entreprises est engagée, comme en atteste la baisse des crédits du ministère de l'économie et des finances hors crédits relatifs à l'aide publique et au développement (-0,2 Md€ par rapport à la LPFP). Le ministère de l'action et des comptes publics a également engagé un plan de transformation ambitieux de son administration, en poursuivant à la fois un objectif d'unification du recouvrement au sein des sphères fiscale et sociale, de modernisation de ses fonctions de contrôle et d'évolution de son organisation territoriale. Enfin la poursuite de la réduction du nombre de postes sur le champ de l'État et de ses opérateurs (-4 164 en 2019 après -1 600 en 2018), corollaire de la transformation de l'action publique engagée par le Gouvernement, contribue aussi à modérer la croissance de la dépense, tout comme les mesures de maîtrise de la masse salariale publique mises en œuvre (gel du point d'indice).

S'agissant des collectivités territoriales, le mécanisme de contractualisation prévu par la LPFP 2018-2022 continuera de permettre la modération de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement qui atteindrait 1,2 % en 2019.

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 un niveau d'Ondam modéré. En effet, la fixation d'un Ondam à +2,5 % représente un nouvel effort important de modération de la croissance des dépenses d'assurance-maladie dans la mesure où il porte un plan important d'investissement dans le système de santé. Au total, les mesures d'économies prévues en 2019 sur le champ de l'Ondam s'élèvent à 3,8 Md€. Les efforts se décomposent en cinq axes : la structuration de l'offre de soins (0,9 Md€), des actions sur les prix des produits de santé (1,4 Md€), des efforts sur la pertinence des actes et des prescriptions (1,2 Md€), la poursuite de la lutte contre la fraude (0,1 Md€) et enfin d'autres mesures (0,2 Md€).

Recettes des administrations publiques

Après avoir atteint un niveau de 45,3 % en 2017, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait à 45,0 % en 2018, sous l'effet des baisses d'impôts.

En 2018, la dynamique spontanée des prélèvements obligatoires serait plus élevée (+2,8 %) que celle de l'activité (+2,5 %), en raison principalement des recettes de TVA, portées par le dynamisme des emplois taxables, de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux soutenus notamment par une croissance importante de la masse salariale en 2017.

Le taux de prélèvement obligatoires reculerait sous l'effet des mesures nouvelles. La baisse des prélèvements obligatoires atteindrait environ 10 Md€ en 2018, essentiellement portée par l'État qui en assume le coût. Elle inclut les mesures de baisse suivantes : prélèvement forfaitaire unique, impôt sur la fortune immobilière, baisse de l'impôt sur les sociétés et de la taxe d'habitation, poursuite de la montée en charge du CICE avec la restitution des créances 2014 et la hausse de taux de 6 à 7 % au titre des salaires 2017, l'instauration d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires et l'élargissement du crédit d'impôt en faveur de

l'emploi de personnes à domicile). Ces diminutions sont en partie compensées par des hausses de fiscalité indirecte, visant à renforcer la fiscalité environnementale dans le cadre de la stratégie écologique du Gouvernement (montée en charge de la composante carbone, alignement de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence) et à réduire la consommation de tabac.

En 2019, le taux de prélèvement obligatoire baisserait de nouveau à 44,0 % à champ constant (44,2 % à champ courant après réintégration de France Compétences), de nouveau sous l'effet des mesures prises par le Gouvernement.

La baisse des prélèvements obligatoires sous l'effet des mesures prises serait de près de 25 Md€ (hors mesure de périmètre associée à France Compétences), principalement sous l'effet du double impact pour les finances publiques de la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales(cf. Encadré 1).

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires serait unitaire, en ligne avec la croissance de l'activité (+3,0 %).

Tableau 11 : Principales mesures en prélèvements obligatoires en 2018 et 2019 ⁽¹⁾

En milliards d'euros	2018	2019
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	-3,2	-3,8
Exonération de cotisations sur les heures supplémentaires		-0,6
Mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)	-1,6	-0,3
Lissage des effets de seuil de la CSG pour les retraités modestes		-0,3
Bascule cotisations / CSG ⁽²⁾	4,4	-4,1
Prolongation et recentrage du CITE		0,8
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2	
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0	
Suppression des cotisations étudiantes	-0,2	
Fiscalité du tabac (net des effets de comportement)	0,6	0,4
Hausse de la fiscalité énergétique (impact sur les ménages)	2,4	1,9
Total ménages	-1,8	-6,0
Bascule CICE / cotisations (dont impact des mesures de la LFI 2018)		-20,4
CICE - impact des mesures antérieures à la LFI 2018	-3,7	-0,5
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	-1,2	-2,4
Renforcement temporaire du 5 ^e acompte d'IS		1,5
Taux de forfait social à 0 % pour les entreprises de moins de 50 salariés		-0,5
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-5,1	0,2
Hausse de la fiscalité énergétique (impact sur les entreprises)	1,3	1,0
Suppression du taux réduit de TICPE pour certains usagers du gazole		1,0
Ressources affectées à France Compétences contribuant au financement du Plan d'Investissement dans les Compétences	0,3	1,3
Total entreprises	-8,4	-18,8
Total ménages + entreprises	-10,2	-24,8

(1) Hors mesures de périmètre (France compétences)

(2) Hors prime compensatoire pour les fonctionnaires d'État

Tableau 12 : Prélèvements obligatoires par sous-secteurs			
En % du PIB, champ courant	2017	2018	2019
État	14,2	13,6	12,5
Odac	0,6	0,5	0,8
Apul	6,2	6,4	6,4
Asso	24,1	24,3	24,3
UE	0,2	0,2	0,2
Taux de prélèvements obligatoires	45,3	45,0	44,2

Tableau 13 : Évolution des prélèvements obligatoires			
	2017	2018	2019
Croissance du PIB en valeur (1)	2,8 %	2,5 %	3,0 %
Évolution effective des prélèvements obligatoires (PO)	4,3 %	1,9 %	1,2 %
Évolution spontanée des PO (2)	4,0 %	2,8 %	3,0 %
Élasticité des PO au PIB (2)/(1)	1,4	1,1	1,0

Tableau 14 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2018						
	État	Odac	Asso	Apul	UE	APU
Montants en Md€	319,7	12,2	570,4	150,5	4,6	1057,4
Taux de PO (en % de PIB)	13,6	0,5	24,3	6,4	0,2	45
Évolution du taux de PO	-0,6 %	-0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	-0,3 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
- Mesures nouvelles	-0,6 %	0,0 %	0,3 %	-0,1 %	0,0 %	-0,4 %
- Changement de périmètre	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %

Tableau 15 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2019

	État	Odac	Asso	Apul	UE	APU
Montants en Md€	302,8	18,9	588,6	155,0	4,7	1070,0
Taux de PO (en points de PIB)	12,5 %	0,8 %	24,3 %	6,4 %	0,2 %	44,2 %
Évolution du taux de PO	-1,1 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,8 %
<i>Contributions à l'évolution du taux de PO</i>						
- Évolution spontanée	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
- Mesures nouvelles	0,2 %	0,1 %	-1,1 %	-0,1 %	0,0 %	-1,0 %
- Changement de périmètre	-1,4 %	0,2 %	1,2 %	0,1 %	0,0 %	0,2 %

La principale mesure de périmètre correspond aux transferts de TVA de l'État à destination du compte des ASSO. Par ailleurs, la création de l'Odac France Compétences est une mesure de périmètre qui fait passer des recettes initialement hors du champ des prélèvements obligatoires dans ces derniers et qui augmente d'autant le taux de prélèvements obligatoires, sans que la taxation adressée aux entreprises s'en trouve pour autant changée.

Analyse par sous-secteur

État

Tableau 16 : Solde budgétaire				
En Md€	Exécution 2017	LFI 2018	Révisé 2018	PLF 2019
Dépenses BG+PSR	382,8	386,5	386,8	390,8
dont dépenses du budget général	322,6	326,3	325,9	328,8
Prélèvements sur recettes	60,2	60,3	60,9	62,0
dont prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	43,8	40,3	40,3	40,5
dont prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	16,4	19,9	20,6	21,5
Recettes fiscales nettes	295,6	286,6	292,9	278,9
Recettes non fiscales	13,8	13,2	13,4	12,5
Solde du budget général	-73,3	-86,7	-80,5	-99,4
Solde des budgets annexes	0,1	0,0	0,0	0,0
Solde des comptes spéciaux	5,5	1,0	-0,8	0,6
SOLDE GENERAL	-67,7	-85,7	-81,3	-98,7

Le solde de l'État

En 2018, le solde budgétaire révisé s'établit à -81,3 Md€, soit une amélioration de 4,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (-85,7 Md€) sous l'effet des évolutions suivantes :

- l'accélération des recettes fiscales constatée à la fin de l'exercice 2017, qui avait conduit à une plus-value de 4,3 Md€ par rapport au niveau de la loi de finances rectificative, se traduit par une reprise en base d'un montant équivalent en 2018 ;
- le retard constaté à la fin de l'année 2017 dans la comptabilisation de recettes de droits d'enregistrement a affecté négativement le déficit budgétaire de l'État en 2017 pour un montant

d'environ 1,5 Md€ et conduit mécaniquement en 2018 à une amélioration de l'ordre de 3 Md€ par rapport à la prévision initiale (1,5 Md€ au titre du rattrapage des encaissements de 2017 et 1,5 Md€ au titre de la reprise en base de cette plus-value en 2018), l'effet du rattrapage étant neutralisé en comptabilité nationale et en comptabilité générale ;

- compte tenu des faibles aléas intervenus depuis le début de la gestion 2018, la majeure partie de la mise en réserve initiale étant disponible pour annulation, la norme de dépenses pilotables sera sous-exécutée d'environ 0,6 Md€ par rapport à l'objectif fixé en loi de finances initiale ;

- le solde du compte retraçant les participations financières de l'État ressortira en dégradation de 2,7 Md€ compte tenu de ses perspectives d'exécution d'ici la fin de l'année, dégradation partiellement compensée par d'autres mouvements ;
- le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ressortira en hausse de 0,6 Md€ par rapport à la prévision initiale.
- les dépenses pilotables progresseraient de 2,8 Md€ par rapport à la sous-exécution anticipée en 2018 ;
- le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ressortirait en hausse de 1,0 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2018 ;
- la charge de la dette augmenterait de 0,4 Md€ ;

En 2019, le solde budgétaire s'établirait à -98,7 Md€, en dégradation de 17,4 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2018, sous l'effet des évolutions suivantes :

- le déficit budgétaire supportera l'essentiel de la baisse des prélèvements obligatoires réalisée au profit des ménages et des entreprises et sera ainsi amené à financer environ 25 Md€ de baisses de prélèvements obligatoires, dont environ 20 Md€ au titre de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales ;
- l'évolution spontanée des recettes fiscales s'établirait à 11 Md€ environ ;
- les moindres décaissements au titre du contentieux 3 % dividendes conduiraient à une amélioration de 3,7 Md€ par rapport à 2018 (0,5 Md€ en 2019 contre 4,2 Md€ en 2018) ;
- le décalage d'un mois des recettes du prélèvement à la source, qui sera mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019, conduira à une moins-value de près de 6 Md€ sur la prévision d'impôt sur le revenu ; ce décalage sera neutralisé en comptabilité nationale et en comptabilité générale.

Hors les effets ponctuels de trésorerie pour le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire que sont la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales et le décalage d'un mois des recettes du prélèvement à la source, qui occasionne une perte de recettes ponctuelle de 25,9 Md€, le solde budgétaire s'établirait à -72,8 Md€ en 2019.

Encadré 9 : Des normes de dépenses de l'État renouvelées

À l'occasion de la LPFP 2018-2022, le Gouvernement a renouvelé le système de normes de dépenses de l'État afin d'en améliorer l'efficacité.

Ainsi une « norme de dépense pilotables » a été mise en place comprenant l'ensemble de la dépense pilotable de l'État indépendamment du support budgétaire. Cette norme de dépenses pilotables comprend donc les dépenses du budget général, des budgets annexes hors mission « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale Pensions, les plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État », et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Par ailleurs une seconde norme de dépenses, au champ plus large, a été mise en place afin d'intégrer l'ensemble des objets de dépenses de l'État. Il s'agit de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE). L'objectif de dépenses totales de l'État ajoute au périmètre de la norme de dépense pilotable la charge de la dette, les

pensions et les prélèvements sur recettes et autres concours financiers en faveur des collectivités locales ainsi que les dépenses d'investissement d'avenir et les dépenses de certains comptes d'affectation spéciale. Il comprend ainsi les dépenses du budget général et budgets annexes hors mission « Remboursements et dégrèvements » et hors contributions au CAS « Pensions », les plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et la Sécurité sociale, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la LFI pour 2017, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » et programmes de désendettement) et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Le suivi de ces normes est présenté chaque année dans l'annexe au rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques consacrée au bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques.

Évolution des dépenses de l'État

L'évolution de la dépense de l'État s'inscrit en phase avec la trajectoire prévue par la LPFP. À champ constant, les dépenses de la norme de dépenses pilotables (cf. Encadré 9) ne progresseront en 2019 que de 2,2 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, ce qui représente une croissance en volume de -0,5 %, conforme à l'objectif de la LPFP.

La norme de dépenses pilotables sera en 2019 supérieure de 0,6 Md€ à la LPFP. Cet écart se justifie principalement par le retard pris dans la mise en œuvre de la contemporanéisation de la base ressources des bénéficiaires des aides personnelles au logement (+0,4 Md€), la réévaluation de la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale au moment de l'élaboration de la LPFP (+0,2

Md€) ainsi que la mise en œuvre de mesures relatives à l'accueil et à l'intégration des migrants (+0,2 Md€) et à l'équipement des forces de sécurité (+0,2 Md€).

En valeur, soit non corrigées de l'inflation, les dépenses pilotables de l'État progressent de 0,8 %.

Cette hausse est néanmoins contenue grâce à des mesures d'économies importantes (cf. Encadré 8).

La dépense totale de l'État est inférieure de 1,4 Md€ à l'objectif fixé en LPFP. La hausse de la dépense pilotable de l'État est en effet compensée par la nouvelle évaluation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (-1,7 Md€). Cette baisse s'explique par une montée en charge des dépenses liées à la politique de cohésion moins rapide que ce qui avait été prévu dans la LPFP.

Tableau 17 : Évolution des dépenses sous norme

En Md€	LFI 2018	LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019
Crédits ministériels	241,3	240,5	242,4
Taxes affectées plafonnées	9,1	9,2	9,5
Budgets annexes et comptes spéciaux pilotables	13,3	13,3	13,2
Retraitement des flux internes	-5,8	-5,8	-5,8
Norme de dépenses pilotables	257,9	257,2	259,3
Variation LFI 2018 à PLF 2019 – valeur (en Md€)			2,2
Variation LFI 2018 à PLF 2019 – volume (en %)			-0,5 %
Transferts aux collectivités territoriales	47,0	47,0	47,3
Dépenses du CAS Pensions (hors programme 743)	56,5	56,5	57,3
Autres CAS	1,8	1,8	2,0
Charge de la dette	41,2	41,2	42,1
PSR UE	19,9	19,9	21,5
Investissements d'avenir	1,1	1,1	1,0
Objectif de dépenses totales de l'État	425,4	424,7	430,5
Variation de LFI 2018 à PLF 2019			5,8

Encadré 10 : Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

En 2018, la France continue de bénéficier de conditions de financement très favorables, grâce au maintien de la confiance des investisseurs et aux effets prolongés de la politique monétaire accommodante menée par la Banque centrale européenne (BCE). De janvier à mi-septembre 2018, le taux moyen à l'émission des titres à court terme (BTF) s'établit à -0,58 % après -0,62 % en 2017, celui des titres à moyen-long terme à 0,57 % après 0,65 % en 2017.

Pour autant, la BCE a enclenché un resserrement graduel de sa politique monétaire. Elle a ainsi diminué la taille de ses achats nets d'actifs et annoncé en juin 2018 qu'elle avait l'intention d'y mettre fin après décembre.

Dans ce contexte, le profil de taux sous-jacent à la prévision de la charge de la dette repose sur l'hypothèse d'une poursuite du resserrement de la politique monétaire européenne, en cohérence avec le scénario macroéconomique global de consolidation de la croissance et de l'inflation. Il table sur un redressement des taux de moyen-long terme au rythme moyen de 75 points de base par an. Le taux à dix ans s'établirait à 1,40 % fin 2018 et 2,15 % fin 2019. Sous hypothèse d'un relèvement des taux directeurs de la BCE à partir de la fin de l'été 2019, les taux courts redeviendraient positifs courant 2019. Le taux à trois mois s'établirait à -0,40 % fin 2018 et 0,40 % fin 2019.

Tableau 18 : Hypothèses de taux d'intérêt

Niveau en fin d'année (hypothèses)	2018	2019
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,40 %	0,40 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	1,40 %	2,15 %

Évolution des recettes de l'État

Les recettes fiscales nettes

En 2017, les recettes fiscales nettes ont crû de 4,1 % par rapport à 2016, pour s'établir à 295,6 Md€. Corrigées des mesures nouvelles, les recettes fiscales ont spontanément augmenté plus vite (+5,3 %) que l'activité (+2,8 %). En effet, l'environnement macroéconomique de reprise de l'activité, dans un contexte de taux d'intérêt bas, a soutenu le dynamisme des recettes, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés. Les mesures nouvelles ont diminué les recettes de l'État de 3,3 Md€, notamment du fait de la restitution de la première créance de CICE.

En 2018, les recettes fiscales nettes reculeraient de 0,9 %. Corrigées des mesures nouvelles, elles continueraient de croître spontanément plus rapidement (+4,3 %) que l'activité (+2,5 %) : le dynamisme de l'activité observé en 2017 soutiendrait les rentrées fiscales, via ses effets retardés sur l'impôt sur le revenu, alors que les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée continueraient de profiter du dynamisme des emplois taxables en 2018. Les mesures nouvelles et de transfert grèveraient cependant les recettes à hauteur de 15,7 Md€, sous l'effet des

« coups partis » (dont la hausse de taux du CICE en LFI 2017 et les restitutions de créances 2014), des baisses d'impôts du projet de loi de finances pour 2018 (mise en place du prélèvement forfaitaire unique, transformation de l'ISF en IFI et dégrèvement de la taxe d'habitation notamment) et de la première année de transfert de TVA aux régions.

En 2019, les recettes fiscales nettes reculeraient fortement de 4,8 %. Elles augmenteraient spontanément plus rapidement (+3,7 %) que l'activité (+3,0 %). L'impôt sur les sociétés serait le principal contributeur à cette croissance, avec un rebond en 2019 par rapport au moindre solde observé en 2018, à la suite de versements d'acomptes trop élevés en 2017. Les mesures nouvelles et de transfert diminueraient les recettes de près de 25 Md€, principalement en raison du transfert de TVA aux administrations de sécurité sociale pour compenser les allègements de cotisations employeurs, dans le cadre de la suppression du CICE, et le reclassement des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et du capital en recettes fiscales.

Tableau 19 : Niveaux des recettes fiscales nettes

En Md€	2018	2019
Impôt sur le revenu net	73,1	70,5
Impôt sur les sociétés net	25,7	31,5
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques	13,3	17,0
Taxe sur la valeur ajoutée nette	157,0	130,3
Autre recettes fiscales nettes	23,8	29,6
Recettes fiscales nettes	292,9	278,9

Tableau 20 : Mesures nouvelles et transferts

En Md€	2018	2019
Impôt sur le revenu net	-3,2	-5,4
Impôt sur les sociétés net	-11,3	2,4
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	2,3	3,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	-1,0	-31,3
Autres recettes fiscales nettes	-2,3	6,0
Recettes fiscales nettes	-15,4	-24,7

Tableau 21 : Élasticité des recettes fiscales nettes

	2017	2018	2019
PIB en valeur (en %) (1)	2,8 %	2,5 %	3,0 %
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	5,3 %	4,3 %	3,7 %
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	1,9	1,7	1,2

Tableau 22 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

	Niveau 2017(en Md€)	2018	2019
Impôt sur le revenu net	73,0	1,1	0,9
Impôt sur les sociétés net	35,7	0,4	1,2
TICPE brute	11,1	0,0	0,0
TVA nette budgétaire	152,4	1,9	1,6
Autres recettes fiscales	23,4	0,9	-0,1
Recettes fiscales nettes	295,6	4,3 %	3,7 %

Note de lecture : en 2018, l'impôt sur les sociétés contribuerait à hauteur de 0,4 point à la croissance des recettes fiscales nettes à législation constante qui atteindrait +4,3 %.

En 2018, les recettes budgétaires nettes d'impôt sur le revenu (IR) seraient quasi-stables (+0,1 %), puisque les effets positifs liés à la reprise économique en 2017 seraient compensés par des mesures nouvelles diminuant le rendement de l'IR. La croissance spontanée de l'IR net devrait s'établir à +4,5 %, portée notamment par la masse salariale (+3,1 % en 2017) et dans une moindre mesure les pensions de retraites (+1,7 %). Les mesures nouvelles diminueraient fortement le rendement de l'IR (-3,2 Md€), notamment du fait de l'instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (-1,5 Md€) et de la transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile en faveur des inactifs (-1,0 Md€).

En 2019, les recettes d'IR diminueraient de 3,6 %, principalement du fait d'un décalage comptable lié à la mise en place du prélèvement à la source. En effet, la plupart des retenues à la source au titre des traitements et salaires de décembre 2019 n'in-

terviendraient qu'en janvier 2020, ce qui occasionnerait une moindre recette budgétaire de 5,9 Md€ (ce décalage est neutralisé en comptabilité nationale). La croissance spontanée de l'IR resterait dynamique, quoiqu'en léger ralentissement (+3,8 %).

En 2018, les recettes d'impôt sur les sociétés s'élèveraient à 25,7 Md€, en repli de 10,0 Md€ par rapport à 2017. Cela serait dû essentiellement aux mesures nouvelles, qui joueraient pour -11,3 Md€. La principale est le contrecoup de la surtaxe d'IS de 2017, pour -5,1 Md€. Le CICE jouerait également à la baisse en mesure nouvelle, pour -3,6 Md€, principalement du fait du passage du taux de CICE de 6 % à 7 % en 2018, au titre de la masse salariale 2017, ainsi que de l'arrivée en restitution des créances 2014, associées à un taux de 6 %, alors que les créances 2013 étaient associées à un taux de 4 %. La baisse du taux d'IS et le contentieux « Emporiki » réduiraient également les recettes pour respectivement -1,2 Md€ et -0,8 Md€. L'évolution spontanée de l'IS serait de

3,6 %, portée principalement par un bénéfice fiscal 2017 en hausse de 4,3 % par rapport à 2016. Le bénéfice fiscal est prévu à 5,3 % en 2018, ce qui détermine le niveau de 5^e acompte, estimé proche de celui de 2017.

En 2019, les recettes d'IS seraient de 31,5 Md€, en hausse de 5,8 Md€ par rapport à 2018. La transformation du CICE (déductible du bénéfice fiscal) en allègements de cotisations (imposables) aurait un impact dès 2019, via le 5^e acompte, estimé à +2,0 Md€ et qui serait augmenté de +1,5 Md€ avec une mesure de renforcement de ce 5^e acompte. Le CICE passé jouerait par ailleurs à la hausse sur les recettes d'IS, pour +1,1 Md€, principalement du fait de la baisse de taux de 7 % à 6 % entre 2017 et 2018. Le contrecoup du contentieux « Emporiki » rehausserait les recettes de +0,8 Md€. À l'inverse, la baisse du taux d'IS continuerait de jouer à la baisse, pour -2,4 Md€. L'évolution spontanée de l'IS serait de 13,2 %, portée par une accélération du bénéfice fiscal en 2018 par rapport à 2017 et qui resterait dynamique en 2019 (même hors impact des allègements de cotisations).

Les recettes budgétaires nettes de TVA croîtraient de 3,0 % en 2018, principalement sous l'effet d'une forte croissance spontanée (+3,6 %). La base taxable de la TVA, appelée « emplois taxables », augmenterait en effet de manière dynamique, portée par une croissance de l'activité toujours soutenue. Les mesures nouvelles en TVA atteindraient -1,0 Md€. C'est le résultat de nombreuses mesures de transfert se compensant partiellement, notamment un moindre transfert de TVA aux administrations de sécurité sociale (ASSO) – qui reflète le fait que ces dernières ont une moindre perte de recettes à la suite de bascule CSG/cotisations – et, au contraire, un nouveau transfert de TVA aux régions, qui se substitue à la dotation globale de financement qu'elles percevaient auparavant.

En 2019, les recettes budgétaires de TVA diminueraient de 17,0 %, du fait du transfert de TVA aux ASSO (de l'ordre de 32 Md€) visant à compenser à la fois la diminution de cotisations sociales associée à la suppression du CICE ainsi que le transfert à l'État des prélèvements sur capitaux perçus par les ASSO. La croissance spontanée des

recettes budgétaires de TVA s'établirait à +3,0 %, en ligne avec l'évolution des « emplois taxables ».

En 2018, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) serait soutenue par la poursuite de la hausse de la composante carbone dans le cadre de la « contribution climat énergie » et l'alignement progressif de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence. L'ensemble des mesures nouvelles contribuerait à hauteur de 2,3 Md€ au produit de la taxe, alors que son évolution spontanée est pénalisée par la hausse des prix de pétrole (-1,1 %).

En 2019, la TICPE brute budgétaire bénéficierait à nouveau de la poursuite de la montée en charge de la fiscalité écologique : la hausse de la composante carbone contribuerait à hauteur de 2,8 Md€ supplémentaires, et la suppression du taux réduit pour certains usages non-routiers du gazole à hauteur de 1,0 Md€.

Les autres recettes fiscales nettes (autres RFN) constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées *i)* de recettes brutes pour 52,5 Md€ en 2018, 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 28,7 Md€, qui représentent notamment les contentieux fiscaux, les admissions en non-valeur ou les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

En 2018, les autres RFN croîtraient spontanément nettement plus vite (+11,5 %) que l'activité, soutenues en particulier par des droits de mutations à titre gratuit (DMTG), dont 1,5 Md€ destiné à l'État et encaissé en 2017 mais enregistré en 2018 du fait du dépassement des délais prévus pour leur prise en compte. Ce montant correctif a été intégré en 2018, et affecte donc doublement la prévision 2018 du fait de sa reprise en base (le correctif au titre de 2017 et la reprise en base de ce correctif étant rattachés tous deux à 2018). Les mesures nouvelles, comprenant les mesures de périmètre, diminueraient de 2,3 Md€ le montant des autres RFN, notamment à la suite de la transformation de l'ISF en IFI (le rendement total de l'IFI, y compris contrôle fiscal et STDR, s'établirait à 1,8 Md€ en 2018, contre 5,1 Md€ pour l'ISF en 2017), de la suppression de la taxe 3 % dividendes

et du transfert correspondant à la première tranche du dégrèvement de la taxe d'habitation. Ces mesures seraient partiellement compensées par le nouveau transfert portant sur le prélèvement de solidarité des administrations de sécurité sociale vers l'État.

En 2019, les autres RFN diminueraient légèrement (-0,9 %) spontanément. L'absence de dyna-

misme s'explique principalement par le contre-coup du surplus de recettes de DMTG à la suite de l'enregistrement en 2018 d'1,5 Md€ encaissé en 2017. Les mesures nouvelles, comprenant les mesures de périmètre, joueraient par ailleurs fortement à la hausse pour 6,0 Md€, principalement du fait du reclassement des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et du capital en recettes fiscales (compensé par un transfert de TVA aux ASSO).

Recettes non fiscales

En 2018, les recettes non-fiscales diminueraient de 0,4 Md€ par rapport à 2017.

Les principales baisses de recettes concerneraient les produits divers affectés par la non reconduction des prélèvements sur fonds de roulement de certaines agences (-0,2 Md€) auxquelles s'ajouteraient les moindres versements de la Banque de France (-0,1 Md€) et la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts (CRIS, pour -0,1 Md€) ainsi que la baisse du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (-0,1 Md€) et le reversement du compte de commerce « soutien financier au commerce extérieur » (-0,1 Md€). Ces réductions de recettes ne seraient pas complètement compensées par la reprise du versement du dividende EDF en numéraire (+0,3 Md€).

En 2019, les recettes non-fiscales diminueraient de 0,9 Md€ par rapport à 2018.

Les principales baisses de recettes concerneraient la suppression des loyers budgétaires pour les ministères civils (-0,9 M€, sans conséquence sur le

solde budgétaire ni sur le solde de l'État en comptabilité nationale) et les moindres encaissements de la vente des licences 4G (-0,7 Md€), retraités en droits constatés en comptabilité nationale.

S'y ajouteraient la diminution du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (-0,3 Md€), la diminution des amendes prononcées par l'Autorité de la Concurrence (-0,2 Md€) ainsi que la baisse des produits divers liée à la non-reconduction des prélèvements sur fonds de roulement des agences (-0,2 Md€) et la baisse du prélèvement sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts (-0,1 Md€).

Ces moindres recettes ne seraient que partiellement compensées par la hausse du versement de la Banque de France (+0,7 Md€) et de la Caisse des dépôts (+0,1 Md€) ainsi que par l'augmentation du versement du compte de commerce « soutien financier au commerce extérieur » (+0,3 Md€), du dividende versé par EDF en numéraire (+0,2 Md€) et enfin, des intérêts des prêts à des États étrangers (+0,1 Md€).

Solde des comptes spéciaux

En 2018, le solde des comptes spéciaux s'établirait à -0,8 Md€, révisé à la baisse de 1,8 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Cette révision résulte de plusieurs actualisations :

- la révision à la baisse du solde du compte retraçant les participations financières de l'État (-2,7 Md€), compte tenu de ses perspectives

d'exécution d'ici la fin de l'année (incluant une dotation d'un montant de 1,6 Md€ au Fonds pour l'innovation et l'industrie réalisée en septembre 2018) ;

- la révision à la hausse du solde du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (+1,1 Md€) ;

- diverses révisions techniques sur les autres comptes en fonction des dernières informations disponibles (-0,2 Md€).

En 2019, le solde des comptes spéciaux s'établirait à 0,6 Md€, en hausse de 1,4 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2018. Cette évolution résulte principalement des deux éléments suivants :

- le contrecoup constaté sur le solde du compte retraçant les participations financières de l'État (+2,7 Md€) qui reviendrait à l'équilibre en 2019, en supposant que les dépenses de ce compte seront intégralement financées par des produits de cessions en 2019 ;

- cette amélioration serait partiellement atténuée par les diminutions constatées sur le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (- 0,4 Md€), qui a vocation à être équilibré en recettes et en dépenses en 2019, sur le compte d'avances aux collectivités territoriales (- 0,5 Md€), compte tenu des conséquences pluriannuelles sur les prévisions de CVAE d'une décision du Conseil constitutionnel rendue en mai 2017, et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (- 0,6 Md€), compte tenu des avances prévues en 2019.

Encadré 11 : 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 comme les remises de dettes aux États étrangers.

En 2018, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait supérieur de 8,9 Md€ au solde budgétaire (-81,3) et s'établirait à -72,4 Md€. Cet écart résulterait principalement des évolutions suivantes :

- l'étalement en comptabilité nationale du gain en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission (a) et l'enregistrement des intérêts courus non échus (b) rehaussent le solde en comptabilité nationale de +6,9 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 ;
- le traitement en opérations financières des prises de participation et cessions de titres effectuées sur le CAS Participations financières de l'État, dont le solde budgétaire est de -2,7 Md€ (+3,1 Md€) ;
- le décalage comptable lié au remboursement sur le CAS Transition énergétique de la dette de l'État au titre de compensation des charges de service public de l'électricité (+1,6 Md€) ;
- les 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€) ;
- 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 (-2,5 Md€) ;
- le rattachement à 2017 en comptabilité nationale des droits d'enregistrement collectés en 2017 mais comptabilisés budgétairement en 2018 (-1,5 Md€) ;
- l'annulation en comptabilité nationale du coût budgétaire du contentieux Emporiki (+0,8 Md€), dont le jugement définitif n'est pas encore intervenu ;
- les livraisons au titre des investissements réalisés sous la forme de partenariat public-privé (principalement la rocade L2 de Marseille et la Maison d'arrêt de la santé), enregistrés en comptabilité nationale au

moment de la livraison et non au fur et à mesure du paiement des loyers (-0,4 Md€) ; à l'inverse des livraisons inférieures aux décaissements dédiés au matériel militaire (0,1 Md€).

En 2019, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -86,9Md€. Il serait supérieur de 11,9 Md€ au solde budgétaire (-98,7 Md€, ou -72,8 Md€ hors effet ponctuel de trésorerie – cf. partie solde budgétaire), reflétant les informations suivantes :

- +7,6 Md€ au titre de l'enregistrement en droits constatés de la charge d'intérêt (étalement des primes et décotes à l'émission et intérêts courus non échus) ;
- +5,9 Md€ au titre du rattachement à l'année 2019 des retenues à la source effectuées au titre de décembre 2019, enregistrées en janvier 2020 en comptabilité budgétaire (comptabilisé dans les « effets ponctuels de trésorerie » dans la présentation du solde budgétaire) ;
- -3,9 Md€ au titre des décalages temporels sur les mesures nouvelles de transfert de recettes fiscales aux ASSO, dont seuls 11 mois grèvent le solde budgétaire de l'État, alors que la comptabilité nationale enregistre les recettes de l'ensemble de l'année en transfert ;
- +1,8 Md€ lié au retraitement en opération financière du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la CSPE ;
- +0,4 Md€ sur le traitement des prêts et des opérations de refinancement de la dette de pays étrangers vis-à-vis de la France ;
- +0,2 Md€ au titre des investissements réalisés sous la forme de partenariats public privé et +0,2 Md€ lié au matériel militaire ;
- +0,3 Md€ au titre du retraitement en opération financière des prises de participations et cessions de titres effectuées sur le CAS participations financières de l'État, et comprenant les dotations au titre du troisième programme investissement d'avenir (+0,3 Md€) ;
- -1 Md€ au titre des crédits d'impôt restituables et reportables (dont l'essentiel au titre du CICE).

(a) Les primes et décotes à l'émission de titres sont le reflet des écarts entre la valeur d'émission de titres assimilables à d'anciennes souches d'OAT et la valeur nominale de titres émis au taux de marché. Lorsque les émissions se font sur des souches anciennes dont les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de marché, la valeur de marché à l'émission est plus élevée que la valeur nominale de remboursement, ce qui se traduit par un gain de trésorerie. Ce gain de trésorerie (non compté en recette budgétaire) est matérialisé en comptabilité nationale à travers une charge d'intérêt plus faible que le coupon effectivement versé, et ce sur la durée de l'emprunt.

(b) Les intérêts courus non échus retracent les 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, nets des intérêts courus au titre de l'année précédente qui ont été effectivement payés au cours de l'année,

Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de -3,5 Md€ en 2018 (après -3,1 Md€ en 2017), puis de -2,9 Md€ en 2019.

La détérioration du solde des ODAC entre 2017 et 2018 (-0,3 Md€) s'explique principalement par celle du solde de l'Agence pour le financement des infrastructures et des transports de France (AFITF) qui se dégrade de -0,4 Md€, en raison de la montée en charge des projets d'infrastructures financés par l'AFITF en 2018 (+0,3 Md€ de dépenses). Le lancement des travaux relatifs au CDG Express contribuerait également à dégrader le solde des ODAC à hauteur de -0,3 Md€ en 2018.

L'impact des investissements d'avenir (IA) sur le solde des ODAC serait légèrement plus faible en 2018 qu'en 2017 (-1,5 Md€ en 2017 contre -1,3 Md€ en 2018), améliorant ainsi de 0,2 Md€ le solde des ODAC entre 2017 et 2018. La montée en charge du troisième volet du programme investissement d'avenir est neutre sur le

solde des ODAC, puisque les dépenses engagées à ce titre sont intégralement financées par des transferts de crédits provenant du budget général de l'État.

Entre 2018 et 2019, le solde des ODAC s'améliorerait de 0,6 Md€.

Le déficit de SNCF Réseau se réduirait, notamment en raison du contrecoup des grèves de 2018. Le solde de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) s'améliorerait légèrement (+0,1 Md€) de même que le solde du Fonds CMU (+0,1 Md€). En revanche, la montée en charge des travaux de construction du CDG Express continuerait de dégrader le solde des ODAC, avec une augmentation de ses dépenses de +0,1 Md€ entre 2018 et 2019.

Le poids des investissements d'avenir sur le solde des ODAC diminuerait de nouveau entre 2018 et 2019, passant de -1,3 Md€ à -1,1 Md€, ce qui contribuerait à réduire de 0,2 Md€ le déficit du sous-secteur.

Tableau 23 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2017	2018	2019
Solde	-0,1	-0,1	-0,1
Dépenses	3,5	3,3	3,5
Recettes	3,3	3,2	3,4

Encadré 12 : La création de France Compétences

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel crée France Compétences, une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ayant pour mission, entre autres, de centraliser les recettes visant à financer l'apprentissage et la formation professionnelle pour ensuite en répartir le produit vers les différentes entités intervenant dans ce champ de politique publique. France Compétences bénéficierait ainsi de 6,3 Md€ de recettes en 2019 et procèderait à autant de dépenses, à destination de :

- L'État, pour financer le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) à hauteur de 1,5 Md€ ;
- De la Caisse des dépôts et consignations pour la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) et des nouveaux opérateurs de compétences (OPCO), créés par la même loi, pour financer la politique de formation professionnelle, à hauteur de 4,8 Md€.

France Compétences a été considéré dans le scénario du PLF comme un nouvel organisme divers d'administration centrale (ODAC), entraînant un effet substantiel sur les recettes publiques, une grande partie des recettes et dépenses qu'il couvre, concernant la formation dès 2019 et, à partir de 2020, l'apprentissage, étant jusqu'alors exclue du champ des administrations publiques (et des prélèvements obligatoires) (cf. Encadré 1).

Dépenses des ODAC

Les dépenses des ODAC diminuent de -0,4 Md€ entre 2017 et 2018. Toutefois, le périmètre de la dépense finale des ODAC est touché en 2018 par une mesure importante de périmètre (-2,6 Md€) puisque les dépenses financées par l'ODAC Fonds de Solidarité jusqu'en 2017, échoient dorénavant à la section « solidarité » de Pôle Emploi.

A champ constant, les dépenses affichent donc une forte hausse (+2,2 Md€), dont les principales contributions sont :

- Une augmentation des dépenses des établissements publics de recherche (CNES, CNRS, ANR) (+0,6 Md€) ;
- Une augmentation des dépenses de l'AFITF (+0,3 Md€) ;
- Le lancement des premiers travaux liés au CDG Express, pour un total de 0,3 Md€ ;
- Un accroissement des dépenses du nouvel ODAC SNCF Réseau (+0,2 Md€) ;
- Des augmentations des dépenses, plus limitées, pour un certain nombre d'ODAC (Fonds CMU, Agence nationale de l'habitat, Fonds de garantie

des assurances obligatoires de dommages, agences régionales de santé) entraînant un surcroît de dépense de l'ordre d' ½ Md€ ;

- 0,3 Md€ de décaissements supplémentaires au titre des programmes investissements d'avenir, en raison notamment du lancement du troisième volet des investissements d'avenir.

Entre 2018 et 2019, les dépenses des ODAC sont en nette augmentation, de 6,9 Md€. En effet, la création de France Compétences, qui sera vraisemblablement classé par l'Insee en tant qu'ODAC, aboutira, au-delà du PIC qu'il financera à hauteur de 1,5 Md€, à alourdir les dépenses des ODAC des dépenses de formation professionnelle, à hauteur de 4,8 Md€. Parmi les autres mouvements en dépense, les principaux sont :

- Une augmentation des dépenses liées aux grands travaux d'infrastructure que sont le tunnel euralpin Lyon Turin, le canal Seine - Nord Europe et le CDG Express (+0,3 Md€) ;
- La montée en charge des dépenses liées au PIA3 (+0,3 Md€).

Recettes des ODAC

Entre 2017 et 2018, la baisse des recettes des ODAC (-0,8 Md€) reflèterait en premier lieu la mesure de périmètre concernant le Fonds de solidarité (FS), qui disparaît à compter de 2018. De ce fait, les ODAC perdent la contribution économique de solidarité (-1,5 Md€) ainsi que la subvention du budget général servant à l'équilibre du Fonds de solidarité jusqu'en 2017 (-1,1 Md€).

Une fois retraitée cette mesure, les recettes seraient en hausse de 1,8 Md€ :

- Une augmentation des recettes de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (+0,2 Md€), qui ne perçoit plus la taxe générale sur les activités polluantes (-0,4 Md€),

rebudgétisée, mais est compensée par des transferts du budget général (+0,6 Md€) ;

- Une augmentation des transferts reçus par les établissements publics de recherche permettant de couvrir l'augmentation de leurs dépenses (+0,4 Md€) ;
- Une augmentation de la taxe sur les mutuelles affectée au fonds CMU (+0,1 Md€) ;
- Une augmentation des recettes du Commissariat à l'énergie atomique (+0,2 Md€), qui bénéficie d'un transfert du CAS PFE pour lui permettre de se désendetter d'autant ;

- Une augmentation des recettes perçues par divers ODAC (agence française pour la biodiversité, institut national pour la recherche agronomique, agences régionales de santé) de l'ordre de 0,3 Md€ ;
- Le dynamisme des intérêts reçus sur les dotations non consommables servant au financement des PIA 1 et 2 (+0,1 Md€) ainsi que de nouveaux crédits perçus au titre du PIA 3 (+0,2 Md€).

Entre 2018 et 2019, la nette évolution à la hausse des recettes des ODAC (+6,9 Md€) reflète avant tout les conséquences comptables de la création de France Compétences, qui entraînerait une re-

qualification en PO de l'ensemble des prélèvements transitant par cet organisme dès 2019 (4,8 Md€ au-delà des 1,5 Md€ de prélèvements finançant le PIC).

Au-delà de France Compétences, les recettes des ODAC augmenteraient de 0,6 Md€ en 2019, principalement en raison de :

- Une hausse de +0,2 Md € du plafond de la TICPE affectée à l'AFITF, entraînant une hausse de recette équivalente ;
- Une augmentation des crédits perçus au titre du PIA 3 (+0,3 Md€) et la poursuite du dynamisme des intérêts reçus sur les dotations non consommables servant au financement des PIA 1 et 2 (+0,1 Md€).

Administrations publiques locales

Après une diminution sensible en 2017, la capacité de financement des administrations publiques locales (APUL) s'améliorerait en 2018 puis en 2019 (excédent de 3,1 Md€ en 2019 après +1,5 Md€ en

2018 et +0,8 Md€ en 2017), sous l'effet des efforts de maîtrise des dépenses publiques engagés dans le cadre du Pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales.

Dépenses des APUL

La dépense locale ralentirait légèrement à l'horizon de la prévision (+2,3 % en 2018 et 2019, après +2,5 % en 2017).

Les dépenses de fonctionnement ralentiraient en 2018 (+0,9 % après +1,6 % en 2017), sous l'effet des efforts de maîtrise de la dépense locale dans le cadre du Pacte financier. Cette modération est perceptible sur les postes pilotables de la dépense locale de fonctionnement, principalement sur les consommations intermédiaires et la masse salariale. Ces efforts viennent s'ajouter à plusieurs autres facteurs de modération exogènes de la masse salariale (absence de revalorisation du point d'indice ; report à 2019 des mesures du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations – PPCR ; rétablissement du jour de carence pour les arrêts maladie dans la fonction publique) expliquant le net ralentissement du poste rémunérations des salariés en 2018. S'agissant des prestations sociales, les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), accélèreraient en raison de la mise en œuvre progressive de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement. En outre, les dépenses de revenu de solidarité active (RSA), après avoir fortement ralenti en 2017 du fait de la baisse du nombre d'allocataires, accélèreraient en 2018, sous l'effet en année pleine des revalorisations exceptionnelles intervenues en 2017.

En 2019, les dépenses de fonctionnement des APUL progresseraient de 1,2 %, soit une évolution maîtrisée, reflétant la poursuite des efforts des collectivités en cohérence avec l'objectif d'évolution de la LPFP. La légère accélération par rapport à 2018 tiendrait à des rémunérations un peu plus dynamiques en raison de l'application du proto-

cole PPCR. Enfin, les dépenses de prestations sociales ralentiraient, en particulier en raison d'une diminution attendue du nombre de bénéficiaires du RSA ainsi que par l'effet du transfert à l'État des dépenses de RSA auparavant supportées par la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte.

Au total, avec une progression de 0,9 % en 2018 puis de 1,2 % en 2019, la dépense de fonctionnement des APUL respecterait les objectifs fixés en LPFP 2018-2022.

Les dépenses d'investissement progresseraient en 2018 et en 2019 conformément au cycle électoral communal. En effet, 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 repli 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. En 2014, année d'élections, et les deux années suivantes, un recul important de l'investissement local a ainsi été constaté (respectivement -8,5 %, -9,8 % et -3,7 %, hors investissements portés par la SGP). Cette dynamique s'est inversée en 2017 et l'investissement local resterait dynamique en 2018 à 5,8 % (hors SGP) et en 2019 à 4,9 %, dernière année avant la tenue des élections municipales. Les dépenses de la SGP contribueraient également au dynamisme des dépenses d'investissement en 2018 et 2019.

Tableau 24 : Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2017		Évolution		
	Md€	%	2017	2018	2019
Total dépenses	255,4	100 %	2,5 %	2,3 %	2,3 %
Dépenses hors investissement*	201,9	79 %	1,6 %	0,9 %	1,2 %
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	48,1	19 %	1,8 %	0,8 %	1,4 %
<i>dont rémunérations des salariés</i>	81,5	32 %	2,3 %	0,9 %	1,1 %
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	26,2	10 %	0,6 %	2,8 %	1,7 %
Investissement*	53,5	21 %	6,0 %	7,4 %	6,3 %
<i>dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris</i>	42,3	17 %	5,8 %	5,8 %	4,9 %

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

Encadré 13 : 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 au redressement des comptes publics.

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. Au 30 juin 2018, date limite de signature des contrats, le bilan est positif puisque 230 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, mais qui ne feront pas l'objet d'une reprise financière dans le cas où elles n'atteignent pas les objectifs de leur contrat.

Selon les données disponibles à mi-parcours, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient, en 2018, de 0,9 % si bien que l'objectif national d'évolution de la dépense locale en fonctionnement serait respecté.

Recettes des APUL

En 2018 et 2019, les recettes des administrations publiques locales seraient globalement plus dynamiques qu'en 2017 (2,5 % en 2018 et 2,9 % en 2019, contre 1,6 % en 2017).

Alors que les concours financiers versés par l'État étaient en recul en 2017, les années 2018 et 2019 se caractériseraient par une stabilité des concours financiers (hors remplacement de la DGF régions par une fraction de TVA), conformément aux engagements du Gouvernement.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,4 % du PIB, en hausse par rapport à 2017 (6,2 %) du fait de la substitution de la DGF régions par de la TVA. En dehors de cette dernière, les prélèvements obligatoires présenteraient une croissance de 2,5 %. Dans le détail, leur hausse spontanée serait un peu plus faible que celle de l'activité, à +2,0 % en 2018. La croissance des recettes des administrations publiques locales serait atténuée par le léger tassement des droits de mutations à

titre onéreux (DMTO), après une année 2017 record en nombre de transactions immobilières. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires auraient un effet légèrement positif de 0,7 Md€ (hors transfert de TVA se substituant à la DGF), principalement du fait du changement du mode de calcul du taux effectif de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. La première étape du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages serait intégralement compensée par des transferts de l'État et serait donc neutre sur les recettes du bloc communal.

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales resterait stable, à 6,4 % du PIB. Les recettes des APUL croîtraient spontanément plus vite que l'activité, à 3,3 % en raison du dynamisme des impôts directs locaux, portés notamment par une inflation de référence plus dynamique (2,1 % anticipé). À l'inverse, les DMTO seraient en léger repli, dans le sillage des transactions immobilières qui, quoiqu'en baisse, resteraient toutefois à des niveaux historiquement élevés. Par ailleurs, la deuxième étape du dégrèvement de la taxe d'habitation serait de nouveau compensée. Les mesures nouvelles diminueraient faiblement les recettes de -0,5 Md€.

Encadré 14 : La suppression de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation (TH) est due par toute personne qui, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et à quelque titre que ce soit (propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit), à la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation conformément aux articles 1407 et 1408 du code général des impôts (CGI). Le produit de TH, dont le montant s'élevait en 2016 à environ 21,9 Md€, est affecté aux communes (15,1 Md€ en 2016) et aux établissements publics de coopération intercommunale (6,8 Md€ en 2016).

En sus des dégrèvements et exonérations existants, **un nouveau dégrèvement est instauré par loi de finances initiale pour 2018 (article 5) et permettra en 2020 à 80 % des contribuables de bénéficier d'une suppression totale de TH au titre de leur résidence principale**. Les foyers concernés sont ceux dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour une part majorée de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire. En 2018, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 %. Elle devra être ensuite abattue de 65 % en 2019. La mesure ne s'applique pas aux résidences secondaires ni aux logements vacants. L'État prendra en charge le coût des dégrèvements, estimé à hauteur de 10,1 Md€ d'ici 2020.

Dans le prolongement de cette mesure et dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale, **le Président de la République a annoncé la suppression de la TH sur la résidence principale pour l'ensemble des contribuables**. Une mission mandatée par le Premier ministre le 12 octobre 2017 sur le pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, a été conduite sous la présidence de MM. Alain Richard et Dominique Bur.

Sur la base des conclusions de cette mission et des concertations menées avec les collectivités territoriales, le Gouvernement a annoncé, lors de l'instance de dialogue de la conférence nationale des territoires du 4 juillet 2018, les premières orientations sur la refonte de la fiscalité locale : i) les communes seront compensées de la suppression de la TH par l'affectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aujourd'hui perçue par les départements ; ii) les départements seront à leur tour compensés de la perte de la taxe foncière par l'affectation d'une fraction d'impôt national ; et iii) les établissements intercommunaux se verront affecter des ressources dynamiques, cohérentes avec leurs compétences économiques. Une taxe sera maintenue sur les logements vacants et les résidences secondaires. Ces orientations seront précisées dans une réforme d'ensemble de la fiscalité locale qui fera l'objet d'un projet de loi spécifique au premier semestre de l'année 2019.

Administrations de sécurité sociale

En 2018, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) continuerait de s'améliorer (+ 13,8 Md€) grâce notamment à des recettes portées par le dynamisme de la masse salariale et des dépenses globalement maîtrisées. En 2019, cette tendance se poursuivrait et les ASSO verraient leur excédent s'accroître (+ 20,2 Md€).

Dépenses des ASSO

En 2018, les dépenses des ASSO augmenteraient de 2,5 %, portées principalement par les prestations (+ 2,7 % dont 0,5 point dû à la mesure de périmètre transférant les dépenses du fonds de solidarité aux ASSO). L'accélération des pensions de retraite (+ 2,7 % après + 1,7 %) serait liée à l'effet en année pleine de la revalorisation d'octobre 2017 ainsi qu'à un retour à des volumes habituels d'entrées en retraite après le creux de 2017. L'évolution des dépenses de pensions serait cependant contenue par le décalage de la revalorisation des prestations vieillesse du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} janvier 2019. Les dépenses de santé seraient maîtrisées et l'Ondam voté pour 2018 (+ 2,3 %) serait respecté malgré un dynamisme des dépenses de soins de ville. Les prestations familiales reculeraient légèrement par rapport à 2017 sous l'effet notamment des mesures d'économies prises en LFSS 2018.

Les dépenses des ASSO ralentiraient en 2019 (+ 1,9 % après + 2,5 % en 2018) principalement grâce à la mise en place de la mesure de la revalorisation maîtrisée des prestations sociales (+ 2,0 % après + 2,7 % en 2018). Toutefois, au sein des prestations, le ralentissement serait plus modéré sur les retraites (+ 2,6 % après + 2,7 % en 2018), du fait de la reprise de l'indexation des pensions des régimes complémentaires, après trois années de sous indexation (inflation -1 point).

Dans le cadre des discussions engagées par les partenaires sociaux, 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. Ainsi, les prestations chômage diminueraient de 3,8 % par rapport à 2018, profitant également de l'amélioration du marché du travail.

Sur le champ de la formation professionnelle, la poursuite de la montée en charge du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) contribuerait à la nette accélération des prestations de formation professionnelle (+ 19,3 %).

Tenant compte des besoins des hôpitaux et de la nécessité d'investir dans la transformation du système de santé ainsi, l'Ondam serait légèrement supérieur à celui de 2018 (atteignant + 2,5 % contre + 2,3 % en 2018). Cette évolution supposerait la réalisation d'un quantum d'économies de l'ordre de 3,8 Md€.

Encadré 15 : Ondam 2019, les économies pour maîtriser la progression à 2,5 %

Dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019, il est proposé de fixer l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2019 à 200,3 Md€, soit un taux de progression de 2,5 % par rapport à 2018. Le relèvement de 0,2 point de l'Ondam par rapport à l'année dernière s'explique par la volonté de relancer l'investissement et de mettre en œuvre le plan Santé 2022. En outre, l'Ondam 2019 intègre les premières mesures liées à la mise en œuvre de la réforme 100 % santé qui prévoit l'augmentation de la prise en charge des soins dentaires et des audioprothèses. Cette construction permet de financer également l'innovation pharmaceutique. Elle tient notamment compte de l'arrivée sur le marché de médicaments anti-cancéreux de nouvelle génération.

Les mesures d'économies prévues en 2019 sur le champ de l'Ondam s'élèvent à 3,8 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 2019

En M€	
Structuration de l'offre de soins	910
Structurer des parcours de soins efficients (chirurgie ambulatoire, alternatives à l'hospitalisation, réduction des hospitalisations évitables, etc.)	210
Améliorer la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux	700
Optimisation des achats	415
Rééquilibrage de la contribution de l'ONDAM à l'OGD	235
Améliorer la performance interne des ESMS	50
Actions sur les tarifs des produits de santé et remises	1 360
Prix nets des médicaments en ville	700
Évolution des prix nets des médicaments de la liste en sus	260
Prix nets des dispositifs médicaux en ville	150
Évolution des prix nets des dispositifs médicaux de la liste en sus	50
Remises sur nouveaux produits	200
Pertinence et qualité des actes et des produits de santé	895
Pertinence et adaptation tarifaire de la biologie (protocole)	120
Pertinence et adaptation tarifaire de la radiologie (protocole)	85
Pertinence et adaptation tarifaire sur les autres actes	190
Maitrise médicalisée et structure de prescription des produits de santé (volume, génériques, biosimilaires)	500
Pertinence et efficience des prescriptions d'arrêts de travail et de transports	335
Transports	135
Indemnités journalières	200
Contrôle et lutte contre la fraude	90
Lutte contre la fraude et dispositifs de contrôle associés	90
Autres mesures	240
Participation des organismes complémentaires au financement de la convention médicale	50
Gestion dynamique du panier de soins remboursés (dont 90M€ d'impact de mesures déjà mises en œuvre en 2018)	190
Total Ondam	3 830

Recettes des ASSO

Les recettes des ASSO accéléreraient en 2018 (+ 3,8 % après + 3,6 % en 2017) portées notamment par une masse salariale privée dynamique (+ 3,5 %) et quelques mesures nouvelles contribuant globalement à la hausse (en particulier, le transfert du budget général de l'État pour financer la mesure de périmètre portant sur le fonds de solidarité). La bascule entre la CSG et les cotisations sociales salariales serait globalement neutre sur le niveau des recettes sociales.

En 2019, les recettes des ASSO ralentiraient (+ 2,8 % après + 3,8 % en 2018). Cela s'expliquerait

principalement par la non-compensation de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (exonération des heures supplémentaires, lissage de la hausse de la CSG sur les retraites, baisse du forfait social dans le cadre de la loi Pacte, etc.), ainsi que par le fait que l'évolution des recettes en 2018 était rehaussée par la mesure de périmètre portant sur le fonds de solidarité. De la même manière que pour la bascule CSG-cotisations, la transformation du CICE en allègement de cotisations aurait un impact neutre sur les recettes sociales, ne modifiant ainsi que la structure de celles-ci, en réduisant le poids des cotisations.

Encadré 16 : 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. En outre, afin d'encourager encore davantage l'embauche de nouveaux salariés, le dispositif des allègements généraux sera renforcé. Au niveau du Smic, les cotisations et contributions sociales acquittées par les entreprises seront désormais totalement exonérées. Cette transformation et ce renforcement se produiront en deux temps :

- A compter du 1^{er} janvier, un allègement permanent de cotisations d'assurance maladie de 6 points entrera en vigueur pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic, pour se substituer au CICE et au CITS. Cet allègement venant réduire les allègements ciblés jusqu'à 1,6 Smic, une exonération dégressive entre 1 et 1,6 Smic des cotisations de retraite complémentaire viendront le compenser.
- Au 1^{er} octobre, un renforcement supplémentaire de 4 points des allègements généraux entre 1 et 1,6 Smic sera instauré. Il portera sur les cotisations patronales d'assurance-chômage.

En 2019, les entreprises cumuleront en comptabilité nationale ces mesures avec le bénéfice du 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 : Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En % sauf mention contraire	2017	2018	2019
Capacité de financement (% du PIB)	0,3 %	0,6 %	0,8 %
Évolution des dépenses	2,2 %	2,5 %	1,9 %
dont évolution des prestations	2,2 %	2,7 %	2,0 %
Évolution des recettes	3,6 %	3,8 %	2,8 %
dont évolution des cotisations sociales	3,5 %	- 1,3 %	- 4,0 %

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale

Tableau 27 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)		
(en Md€)	2018	2019
ASSO	13,8	20,2
Recettes	626,5	644,3
Dépenses	612,7	624,1
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	0,6	1,7
Recettes	416,8	442,3
Dépenses	416,3	440,6
Unédic	-1,5	0,7
Recettes	37,9	39,1
Dépenses	39,4	38,5
Régimes complémentaires	1,7	3,8
Recettes	104,1	109,3
Dépenses	102,4	105,4
Cades	14,9	15,5
Recettes	18,2	18,5
Dépenses	3,3	3,0
FRR	-2,0	-1,9
Recettes	0,8	0,9
Dépenses	2,8	2,8
Organisme divers de sécurité sociale	0,1	0,5
Recettes	98,2	101,4
Dépenses	98,1	100,9

Note : Soldes, recettes et dépenses en comptabilité nationale.

Dettes des administrations publiques

Tableau 28 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

(Points de PIB)	2017	2018	2019
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	95,6	95,9	95,9
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	98,5	98,7	98,6
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	2,8	2,5	3,0
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créance) $(3)_n \approx - (1)_{n-1} \times (2)_n$	-2,7	-2,4	-2,9
Solde effectif (4)	-2,7	-2,6	-2,8
Écart au solde stabilisant le ratio d'endettement (5) = (3) - (4)	0,0	0,1	-0,1
Flux de créances (6)	0,4	0,0	0,1
Variation du ratio d'endettement (7) = (5) + (6)	0,3	0,1	0,0

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'actif tels 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.

Dettes de l'ensemble des administrations publiques

En 2017, la dette des administrations publiques a atteint 98,5 % du PIB. Le ratio de dette continuerait de progresser très légèrement en 2018 pour atteindre 98,7 % du PIB : le déficit public se réduirait certes à 2,6 % du PIB, mais resterait supérieur à son niveau stabilisant la dette (2,4 %), tandis que les flux de créances seraient neutres. À l'inverse,

en 2019, malgré la faible dégradation du déficit public (2,8 %) et les flux de créances légèrement défavorables le ratio amorcerait une décrue, en raison d'une croissance nominale plus vigoureuse de l'activité (faisant passer le solde stabilisant la dette à -2,9 %).

Encadré 17 : 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 (cf. Encadré 11), la variation du niveau de trésorerie de l'État, la prise en compte des titres à leur valeur faciale ou enfin l'amortissement de la Caisse nationale des autoroutes (CNA). Après avoir contribué à faire augmenter la dette en 2017, ces flux auraient un impact quasi-nul en 2018 et 2019.

Les crédits d'impôt peuvent donner lieu à un décalage entre la dépense enregistrée en comptabilité nationale (qui est enregistrée comme une créance acquise par les entreprises, dans son intégralité dès lors qu'elles y

ont droit) et le décaissement budgétaire, étalé dans le temps. Ce décalage entre le solde en comptabilité nationale d'un côté et le solde budgétaire, directement lié aux émissions de dette, entraîne un retraitement en flux de créances.

De même, la dette maastrichtienne est 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.

Par ailleurs, 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.

- Enfin, la CNA est un établissement public financièrement autonome qui émet des emprunts sur le marché obligataire et contracte des emprunts auprès de certains établissements financiers afin de financer, via des prêts, des sociétés d'autoroute. Comme les remboursements de prêts accordés aux sociétés d'autoroute sont plus importants que les emprunts qu'elles contractent auprès de la CNA depuis 2008, l'encours de dette de la CNA diminue régulièrement.

En 2017, la dette publique s'est établie à 98,5 % du PIB. Ce ratio a été revu à la hausse lors de la publication du compte semi-définitif avancé de l'Insee en septembre 2018 (alors qu'il s'établissait à 96,8 % lors de la précédente publication), du fait du reclassement de SNCF Réseau parmi les administrations publiques (cf Encadré 3). En évolution par rapport à 2016, la dette a augmenté de 0,3 point de PIB. Des flux de créances défavorables ont en effet contribué à cette augmentation à hauteur de 0,4 point : en particulier, la variation du solde du compte du Trésor (+0,4 point, en raison de l'amélioration du solde budgétaire et de l'accroissement des dépôts des correspondants en fin d'année) y a contribué, tandis que l'effet net des primes et décotes a joué de nouveau favorablement (-0,1 point), les primes d'émission sur la dette publique liées au contexte de taux d'intérêt bas surpassant encore légèrement l'étalement des primes passées.

En 2018, le ratio de dette augmenterait de 0,1 point de PIB pour atteindre 98,7 % du PIB. Cette augmentation serait due à un solde inférieur au solde stabilisant (0,1 point de PIB) et à des flux de créances neutres : en particulier, l'effet net des primes et décotes serait nul, primes à l'émission et étalement des primes passées se compensant exactement.

En 2019, le ratio d'endettement diminuerait de 0,1 point à l'arrondi, s'établissant à 98,6 % du PIB. Le solde public se dégraderait certes de -2,6 % à -2,8 % du PIB, mais deviendrait légèrement supérieur au solde stabilisant la dette, ce dernier étant quant à lui diminué (de -2,4 % à -2,9 % PIB) en raison de l'accélération du PIB nominal entre 2018 et 2019 : cela contribuerait à l'évolution du ratio à hauteur de -0,1 point. Néanmoins, cet effet serait en partie compensé par des flux de créances légèrement défavorables, qui contribueraient à une augmentation de la dette à hauteur de +0,1 point. Cet effet serait notamment dû à l'effet net des primes et décotes (+0,2 point), l'étalement des primes passées devenant supérieur aux primes à l'émission.

Dette par sous-secteur

Tableau 29 : Préviction d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques			
(Points de PIB)	2017	2018	2019
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	98,5	98,7	98,6
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	79,9	81,1	82,1
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	8,8	8,5	8,1
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	9,9	9,1	8,4

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), la plupart des 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). Néanmoins, la reclassification de SNCF Réseau dans les administrations publiques par l'Insee lors de la publication du compte semi-définitif avancé de 2017 en septembre 2018 a entraîné une révision substantielle à la hausse (plus de 2 points de PIB) de l'endettement des ODAC. À l'inverse, la dette de l'État a été revue à la baisse de 0,5 point de PIB, car le traitement ad-hoc que l'Insee appliquait jusqu'à présent à la dette de SNCF Réseau en en affectant une partie à l'État est désormais caduc. Fin 2017, la contribution de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC, qui recouvre l'État et les ODAC) à la dette publique s'élevait à 79,9 % du PIB, alors que celles des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentaient respectivement 9,9 % et 8,8 % du PIB.

En 2018, l'augmentation de 0,1 point de PIB de la dette publique serait imputable à une hausse de l'endettement des administrations publiques centrales (APUC) contrebalancée par une baisse de l'endettement des deux autres secteurs. Le ratio de dette des APUC augmenterait ainsi de 1,2 point de PIB pour atteindre 81,1 %, en lien avec le déficit des APUC, de 3,2 % du PIB. La hausse de la dette des APUC serait en partie contrebalancée par la diminution de celle des APUL (-0,3 point) et celle des

ASSO (-0,8 point), dont le solde serait positif. Leur ratio d'endettement atteindrait ainsi respectivement 8,5 % et 9,1 % du PIB.

En 2019, la stabilité du ratio d'endettement public à l'arrondi résulterait de deux mouvements opposés : la nouvelle hausse de l'endettement des APUC de 1,1 point et la baisse de ceux des APUL (-0,4 point) et des ASSO (-0,8 point). En effet, le besoin de financement des APUC serait de 3,7 % du PIB alors que les APUL seraient en excédent de 0,1 point et les ASSO de 0,8 point. Le ratio d'endettement des APUL atteindrait ainsi 8,1 % du PIB et celui des ASSO 8,4 %. La contribution de l'endettement des APUC passerait de 81,1 % en 2018 à 82,1 % du PIB en 2019.

La dette des administrations de sécurité sociale commencerait à décroître à partir de 2018. Elle atteindrait environ 214 Md€ fin 2018 après 226 Md€ en 2017. 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 d'environ 15 Md€. La dette de l'Unédic augmenterait pour financer son déficit attendu (1,5 Md€). En 2019, la dette des administrations de sécurité sociale accentuerait sa baisse et atteindrait 202 Md€. Comme en 2018, les ressources affectées à la CADES permettraient à l'ensemble du système de financement du régime général de se désendetter à hauteur de 14 Md€.

Concernant la dette sociale, la part la plus importante a déjà été transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dont la date d'extinction est fixée à 2024. Toutefois, les déficits des derniers exercices restent à ce jour portés par

l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse). Le retour à l'équilibre de la sécurité sociale permet de financer un transfert de dette portée par l'Acosse à la CADES, sans pour autant dépasser la date de 2024. Le PLFSS propose

d'autoriser un transfert de 15 Md€ vers la CADES, soit près des deux tiers de la dette accumulée à l'ACOSS. Ce transfert sera financé par l'affectation d'une fraction accrue de contribution sociale généralisée (CSG).

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 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.

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 Coface

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 2017, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 204 Md€ après 195 Md€ en 2016 .

Une partie des garanties octroyées a en effet augmenté entre 2016 et 2017, dont les principales sont celles accordées au Fonds européen de stabilité financière (+8 Md€), à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS, qui augmente de 3 Md€ comme en 2016) et à l'Unédic (+3,5 Md€ comme en 2016 également). Ces augmentations de dette garanties sont partiellement compensées par la diminution de certains encours (notamment l'encours de dette garantie de la caisse centrale du Crédit immobilier de France (3CIF) qui baisse de 5 Md€). Il convient de noter que la dette de l'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 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 biennuel, 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 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 3 mai 2018, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 2,6 % en 2017, 2,3 % en 2018 et 2,8 % en 2019, sous hypothèse de politiques inchangées. La croissance du PIB prévue par la Commission dans ce cadre¹ était plus faible que l'estimation publiée par l'Insee pour 2017 (1,8 % contre 2,2 %), plus importante de 0,3 point en 2018 (2,0 % contre 1,7 % retenu par le gouvernement) et relativement proche en 2019 (1,8 % contre 1,7 %).

Pour 2018, les prévisions de la Commission étaient plus optimistes que celles du PLF 2019, avec un déficit anticipé à 2,6 % du PIB dans le PLF contre 2,3 % selon la Commission. Cette différence serait principalement imputable à la différence de prévision de croissance entre le gouvernement et la Commission.

Pour 2019, le déficit nominal prévu par la Commission serait identique à celui prévu dans le 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. Ainsi, celle-ci inclut bien les premières mesures de redressement des finances publiques prises par le nouveau Gouvernement dans le cadre de la LFI 2018, comme la bascule du CICE en allègement pérenne de charges, entraînant un double coût, mais ne prend pas en compte les dispositions prévues dans le présent PLF pour 2019, notamment concernant l'important effort en dépense.

Les prévisions de la Commission seront mises à jour en novembre 2018. Ces prévisions couvriront les années 2018 à 2020, l'année 2019 s'appuyant sur les mesures présentées dans le présent PLF et l'année 2020 étant construite sur la base d'hypothèses « à politiques inchangées ».

Tableau 22 : Comparaison de la trajectoire avec les prévisions de printemps 2018 de la Commission européenne

	2017	2018	2019
PLF 2019			
Solde public (en % du PIB)	-2,7	-2,6	-2,8
Croissance réelle du PIB (en %)	2,2	1,7	1,7
Déflateur du PIB (en %)	0,7	0,9	1,3
Commission européenne (prévisions de printemps 2018)			
Solde public (en % du PIB)	-2,6	-2,3	-2,8
Croissance réelle du PIB (en %)	1,8	2,0	1,8
Déflateur du PIB (en %)	0,8	1,1	1,5

¹ 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.

Dossiers thématiques

« *France is back* » : un regain d'attractivité pour l'économie française

1. Le « choc de confiance »

En dépit d'atouts importants, mais aussi dans un contexte de faiblesses bien identifiées, la perception de notre pays par les investisseurs étrangers stagnait à des niveaux insatisfaisants depuis de nombreuses années. Néanmoins, depuis les élections du printemps 2017, l'image de la France à l'international s'est considérablement améliorée. Comme le montrent les enquêtes d'opinion, les chefs d'entreprises étrangers sont de plus en plus nombreux à considérer que la France est redevenue une économie attractive.

Les investisseurs se montrent de plus en plus attentifs aux risques politiques globaux et régionaux. Ils donnent une prime aux pays qui disposent d'une feuille de route claire, assise sur des institutions stables et capables de mener un processus de modernisation efficace de leur économie.

Le Gouvernement a lancé une politique ambitieuse de transformation économique et sociale, au travers d'un ensemble cohérent de réformes qui visent à renforcer l'économie française et vont, de ce fait, rendre notre territoire plus attractif. Cette stratégie touche tous les domaines de l'économie, et en particulier ceux qui déterminent l'attractivité de

notre pays : le marché du travail (avec par exemple les ordonnances travail), l'environnement des affaires (à travers notamment le projet de loi PACTE à venir), ou encore la fiscalité tant des entreprises que des impatriés dans les lois de finances. Au-delà des réformes de fond, il est important de faire connaître aux investisseurs étrangers les atouts de la France et les réformes engagées, notamment à travers d'importants événements de portée internationale : le sommet *Choose France* organisé à Versailles le 22 janvier 2018 a reçu un accueil particulièrement favorable. Les services de l'État à l'étranger – services économiques et Business France – ont, quant à eux, accentué encore leurs efforts de promotion.

Une attention toute particulière a été apportée à l'attraction de nouveaux talents dans notre pays (cf. encadré 5). L'initiative *Make our Planet Great Again* tout comme le développement du visa « passeport talent » y ont contribué, en invitant entrepreneurs, chercheurs, universitaires, financeurs à rejoindre notre pays. Historiquement, avant même la capacité à attirer les capitaux, l'attractivité d'un territoire s'est toujours mesurée à l'aune de sa capacité à attirer une force de travail innovante.

Encadré 1 : L'attractivité économique, un concept multiforme

Dans son acception contemporaine, l'attractivité économique d'un pays se définit par sa capacité à attirer des investissements étrangers sur son territoire. L'examen de la nature des investissements, de leur montant et de leur incidence en termes d'emplois et de valeur ajoutée, dans la limite des indicateurs disponibles, permet de préciser le degré d'attractivité.

Les déterminants de l'attractivité peuvent s'appréhender d'une part à travers des données économiques objectives relatives aux avantages comparatifs d'un pays, à même de favoriser l'implantation d'activités (dynamisme d'une économie ou d'un marché intérieur, qualité des infrastructures, qualification et coût de la main d'œuvre, réglementation, fiscalité...) ainsi qu'à travers les dispositifs d'aide à l'installation dans le pays et à la mobilité des personnes. **D'autre part, des éléments plus qualitatifs ou subjectifs constituent également des déterminants de l'attractivité économique d'un pays**, tels que l'image promue par le Gouvernement ou ses représentants à l'étranger (ambassades, chambres consulaires, opérateurs nationaux, etc.) et le relais qui en est fait dans la presse économique internationale et locale. Des variables non économiques jouent également un rôle dans la perception des investisseurs (sécurité des biens et des personnes, stabilité politique, qualité de vie, etc.). Ces éléments peuvent se mesurer à travers des sondages auprès des investisseurs ou des entreprises permettant de comprendre les ressorts de leur décision d'investissement ou d'implantation.

L'attractivité économique est un concept relatif, qui ne prend son sens qu'à travers une comparaison internationale : un pays n'est pas attractif en soi, il l'est par rapport à ses potentiels concurrents. Cette attractivité relative peut notamment se mesurer à travers plusieurs classements internationaux qui prennent en compte un ensemble d'indicateurs censés traduire les éléments listés ci-dessus, quantitatifs (indicateurs macroéconomiques, relatifs à la fiscalité, etc.) comme qualitatifs (avec des éléments relatifs au niveau d'éducation, au système juridique ou encore à la qualité de vie perçue). Ces classements sont, pour certains, très suivis par les investisseurs internationaux, et leurs résultats sont susceptibles d'entrer en compte dans la décision d'investir, devenant ainsi facteur d'attractivité à leur tour.

2. Un regain d'attractivité pour la France auprès des investisseurs étrangers

La période récente, et tout particulièrement en 2017, se caractérise par une hausse du nombre d'investissements en France (le stock d'investissements directs étrangers a atteint des niveaux records). La position de la France pourrait néanmoins encore s'améliorer à moyen terme grâce aux mesures mises en œuvre par le gouvernement. Les principaux classements d'attractivité économique illustrent cette situation, tout en mettant en évidence certaines marges de progression.

2.1. Le nombre de projets d'investissements est en hausse

Les investissements directs à l'étranger (IDE) ont augmenté en France de 44 Md€ en 2017, confirmant la tendance observée depuis 2015 (cf. graphique 1). Cet accroissement significatif (+40 % par rapport à l'année précédente, permettant d'atteindre un flux record depuis 10 ans), constitue un indicateur central de l'amélioration de l'attractivité de la France (cf. encadré 1)².

L'augmentation des investissements a été particulièrement marquée en 2017 en provenance du Royaume-Uni (+18 Md€, soit un niveau nettement supérieur à l'augmentation des dernières années). **La France est également devenue en 2017 le deuxième pays d'accueil des flux d'investissements**

² Cette hausse des IDE en France en 2017 est d'autant plus notable qu'elle se produit alors que l'excédent des flux d'IDE entrants dans l'Union européenne s'est largement contracté en 2017 (+334 Md€ contre +565 Md€ en

2016, soit une baisse de 41%) selon les estimations provisoires de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

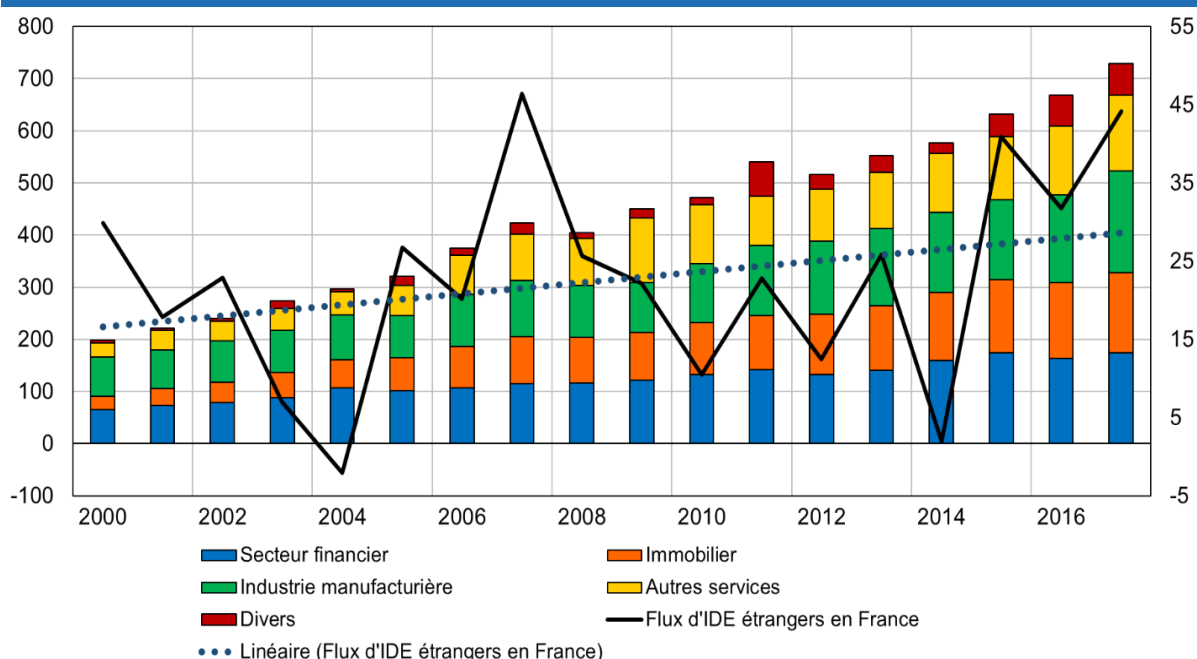
américains en Europe, juste derrière le Royaume-Uni, et devançant désormais l'Allemagne. Le flux d'investissement en provenance des Etats-Unis a ainsi augmenté de 7 Md€, un niveau record (alors que l'évolution moyenne sur les cinq dernières années était négative). La France dispose toutefois encore d'une marge de progression significative auprès des pays émergents, les investissements en provenance des pays hors OCDE représentant moins de 5 % du flux d'IDE en 2017³.

Le stock d'IDE en France atteint désormais près de 730 Md€, un niveau sans précédent. La France consolide ainsi sa place parmi les principaux pays d'accueil d'IDE dans le monde (7^e en stock⁴). Cette place est cohérente avec le poids du pays dans l'économie mondiale, et demeure très stable au cours des dix dernières années.

Le stock d'IDE se concentre en premier lieu dans le secteur industriel – la France étant le pays qui attire le plus grand volume d'investissements industriels en Europe – mais bénéficie également d'une croissance sensible des investissements dans le secteur des services.

Ces bonnes performances sont confirmées par le recensement effectué par Business France, qui a relevé **en 2017 1 300 décisions d'investissement permanent** (soit une augmentation de 16 % par rapport à 2016), **permettant la création ou le maintien de 33 500 emplois sur le territoire**⁵. Il s'agit de la plus forte augmentation du nombre de projets observée depuis plus de dix ans. Dans le même sens, le *Baromètre EY de l'attractivité*⁶ a recensé plus de mille projets d'investissement en 2017, en hausse de 31 %, faisant de la France le troisième pays le plus attractif en Europe, talonnant désormais le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Graphique 1 : Evolution du stock (à gauche) et du flux (à droite) d'IDE en France (en Md€)



Source : Banque de France

³ A titre d'exemple, sur la période 2008-2017, la France a attiré 4 fois moins de projets d'investissements chinois et indiens que le Royaume-Uni ou l'Allemagne selon le *Baromètre EY de l'attractivité*.

⁴ Source CNUCED, dernières données disponibles 2016, classement corrigé des effets d'optimisation.

⁵ *Business France*, Rapport sur l'internationalisation de l'économie française 2017.

⁶ Retour gagnant ? Baromètre EY de l'attractivité France 2018, Juin 2018.

Alors que traditionnellement les investissements en France proviennent principalement d'entreprises déjà implantées sur le marché local, et se traduisent majoritairement par des extensions de site (53 % des investissements), le *Global Cities Investment Monitor* publié par KPMG⁷ relève une **augmentation de 78 % des investissements dits « greenfields » à Paris en 2017**, à l'origine de créations de sites ou de nouvelles activités. Les investissements en France sont toutefois encore en moyenne moins pourvoyeurs en emplois que dans les autres pays européens. Le *Baromètre EY* estime ainsi que chaque nouvel investissement a créé en moyenne 25 emplois en France, contre 53 en Europe. Il importe donc de consolider ces investissements sous la forme de projets de plus grande ampleur sur le long terme, créateurs d'emplois.

Illustrant ce regain d'attractivité, de nombreuses annonces d'implantations en France ont eu lieu en 2017 : *General Electric* devrait investir 120 M€ dans un nouveau site de production de pales d'éolienne à Cherbourg ; le groupe agroalimentaire coréen *SPC* a annoncé un investissement de 20 M€ en Normandie pour la création d'une usine de confection de viennoiseries surgelées ; l'entreprise allemande *Arvato*, un des leaders européens en matière de solutions logistiques, a décidé d'implanter un centre de logistique en Seine-et-Marne.

Les données d'investissements, que ce soit en termes de projets ou de valeur, montrent ainsi un véritable regain d'attractivité de la France ; cette dynamique pourrait s'accroître grâce à une amélioration de sa position dans l'environnement des affaires, ce qui se traduira progressivement dans les classements internationaux d'attractivité économique.

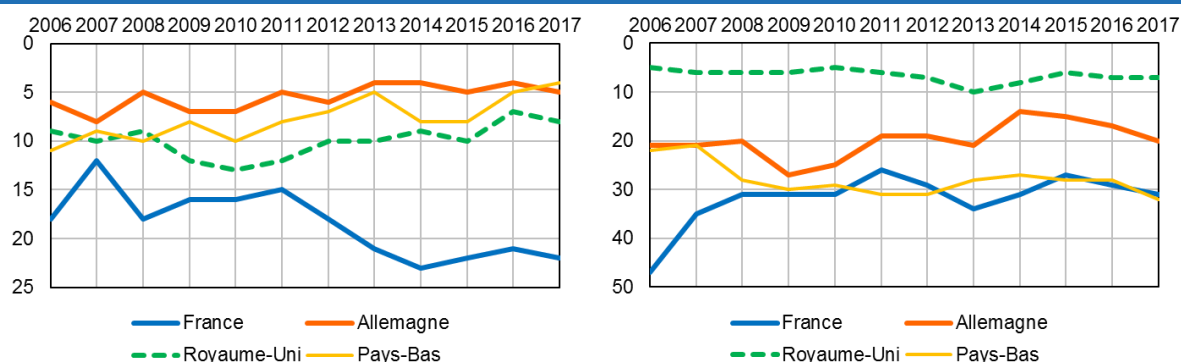
2.2. La place de la France dans les classements internationaux est solide, même si des marges d'amélioration demeurent

La France dispose de marges de progression dans les principaux classements internationaux d'attractivité

Trois classements internationaux d'attractivité sont aujourd'hui particulièrement suivis, tant par les investisseurs que par la presse : le *Ease of doing business index* (dit *Doing business*) de la Banque Mondiale, le *Global Competitiveness Ranking* du World Economic Forum (WEF) et, dans une moindre mesure, le *World Competitiveness Ranking* de l'International Institute for Management Development de Lausanne (IMD).

Après s'être stabilisée au cours des années 2000, la position de la France au sein de ces classements s'est nettement dégradée entre 2010 et 2013 (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Evolution de la place de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni dans le classement du World Economic Forum (à gauche) et dans le classement de la Banque Mondiale (à droite)



Sources : WEF, Banque Mondiale

⁷ Global Cities Investment Monitor, KPMG et Paris-Ile de France Capitale Economique, mars 2018.

La France a perdu huit places au classement du WEF et douze à celui de la Banque Mondiale. Elle a par la suite, à partir de 2014, réussi à regagner des places, et **se situe à la 31^e place du classement *Doing Business*, à la 22^e place du classement du WEF et à la 31^e place du classement de l'IMD**. La France demeure néanmoins beaucoup moins bien classée que ses concurrents directs : l'Allemagne est par exemple classée à la 5^e place du classement du WEF, à la 20^e du *Doing Business* et à la 13^e de l'IMD ; le Royaume-Uni est, quant à lui, respectivement 8^e, 7^e et 19^e. La France est actuellement, après l'Italie, le pays du G7 le moins bien classé dans les principaux classements internationaux. Une place stable ne signifie toutefois pas que les conditions d'accueil des investisseurs étrangers en France ne se sont pas améliorées, ou que les politiques menées par le Gouvernement n'ont pas été jugées favorables. Les classements étant par construction relatifs, il est nécessaire de progresser plus rapidement que les autres pays pour gagner des places, alors même que ceux-ci engagent également des processus de réformes.

Les mesures prises récemment pourraient faire progresser la France dans les classements internationaux à moyen terme

Les faiblesses françaises dans les classements internationaux se cristallisent autour de problématiques récurrentes et bien identifiées : coût du travail et poids de la réglementation du travail, niveau de la fiscalité, instabilité réglementaire ou encore niveaux de déficit et de dette publics. Plusieurs mesures mises en œuvre ou annoncées par le Gouvernement ont vocation à améliorer la situation de la France sur ces différents aspects. En particulier, **les mesures concernant l'environnement des entreprises** (flexibilisation du marché du travail, facilitation de l'accès au financement, mesures de simplification) **ou des investisseurs** (protection des investisseurs minoritaires, amélioration du règlement de l'insolvabilité) **devraient améliorer certains indicateurs**.

Il existe néanmoins une certaine inertie dans la prise en compte de telles mesures dans les classements (pluriannualité de certains indicateurs, éléments de perception dont l'expérience montre

qu'ils évoluent moins rapidement que les données objectives, etc.). La progression de la France pourrait n'intervenir que plusieurs années après leur mise en œuvre effective.

Certains biais méthodologiques peuvent également être défavorables au cadre institutionnel et juridique français, les classements favorisant généralement les environnements juridiques de *common law*.

2.3. Le Grand Paris attire les investisseurs étrangers

L'attractivité de Paris est en forte hausse : la capitale est devenue en 2017 la ville européenne la plus attractive pour les décideurs étrangers, passant pour la première fois devant Londres, d'après le dernier *Baromètre EY de l'attractivité*. Cela se traduit également à travers les projets d'investissements : selon le *Global cities investment monitor* pour 2018 de KPMG, Paris – Île-de-France devient la troisième ville mondiale avec 338 projets d'investissement *greenfield*, passant ainsi devant Dubaï et Shanghai. Cette attractivité se traduit notamment par l'implantation de centres de décision, qui a connu un essor particulier en 2017⁸.

Paris tire les premiers bénéfices du projet du Grand Paris, qui vise à renforcer la compétitivité de la région capitale par rapport aux grandes métropoles mondiales, en capitalisant sur ses principaux atouts : grand pôle universitaire, 1^{er} pôle européen de recherche et développement, 1^{ère} place financière de la Zone Euro, l'une des premières destinations touristiques mondiales, 1^{er} hub aérien d'Europe continentale. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne devrait également renforcer l'attractivité de Paris par rapport à Londres, face à laquelle elle est en concurrence directe, notamment en ce qui concerne les activités financières (cf. encadré 2).

Au-delà de Paris, ce sont tous les territoires qui gagnent en attractivité. Les métropoles régionales démontrent également leur capacité à attirer les investisseurs étrangers, notamment pour implanter des centres de décision et de R&D (la hiérarchisation entre villes françaises hors Paris est peu marquée) : Bordeaux est par exemple classée 1^{re} dans

⁸ La France s'est ainsi classée 2^e destination européenne à ce titre, d'après le *Baromètre EY de l'attractivité*.

le classement *Financial Times/FDI Intelligence* des villes européennes de taille moyenne⁹. En outre, les projets industriels se répartissent sur l'ensemble du territoire, y compris hors de la sphère des principales métropoles. Ainsi, selon le Baromètre EY de

l'attractivité, près de 60 % des projets industriels s'implantent dans des villes de moins de 200 000 habitants (dont la moitié dans des villes de moins de 20 000 habitants).

Encadré 2 : Le renforcement de l'attractivité de la place financière de Paris

Une place financière est un lieu dans lequel se concentrent des acteurs financiers pour effectuer des transactions. En pratique, une place financière est donc constituée de ces acteurs, mais aussi des infrastructures de marché (plateformes de négociation, chambres de compensation par exemple) et des services associés (expertise juridique, analyse financière, etc.). Bien que reposant peu sur du capital physique, cette activité est sujette à des rendements d'échelle importants, liés à la colocalisation des acteurs^(a), et au besoin de liquidité des échanges par exemple.

Les déterminants de l'attractivité d'une place financière, s'ils sont complexes, reposent sur la qualité des institutions domestiques (stabilité monétaire, régulation financière, supervision, environnement des affaires, etc.), la qualité du capital humain et des services directs ou indirects qu'elle permet de mettre à disposition, et, s'agissant d'une place financière de dimension internationale, la connectivité physique et numérique avec les autres places financières.

La place de Paris paraît particulièrement bien placée pour accroître son attractivité dans le contexte du Brexit.

En premier lieu, **la place parisienne est caractérisée par une forte activité sur tous les segments de l'intermédiation financière** : banques, assurances et gestionnaires d'actifs. Ainsi, l'industrie française de la gestion d'actifs compte 630 sociétés de gestions, des petites entités spécialisées aux grands acteurs internationaux (4 français dans le top 25 mondial). Le secteur a connu une année 2017 fructueuse qui a vu ses encours atteindre les 4 000 Mds^(b).

La place de Paris dispose également **d'infrastructures de marché de haut niveau**. La place parisienne bénéficie d'une infrastructure de négociation de premier plan avec Euronext. LCH dispose d'une chambre de compensation significative. Paris accueille en outre Euroclear, leader européen des dépositaires centraux de titres financiers.

Ces facteurs, associés au **savoir-faire reconnu des financiers français** (gestionnaires d'actifs, risk managers, « quants »), et au volume conséquent d'émetteurs côté corporate, confèrent à la place de Paris une masse critique sur un éventail de compétences large, à même de convaincre des acteurs internationaux de développer une implantation à Paris.

Le Gouvernement poursuit le renforcement de l'attractivité de la Place de Paris. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre au cours des deux dernières années (renforcement du régime des cadres impatriés, modifications du droit du travail, allègements fiscaux et développement de l'écosystème d'accueil). Le 11 juillet dernier, le Premier Ministre a annoncé de nouvelles mesures, en particulier l'ouverture d'une école européenne à Courbevoie et la simplification du cadre fiscal applicable aux gérants de capital-investissement venant de

⁹ FDI European Cities and Regions of the Future 2018/19, classement des villes entre 200 000 et 500 000 habitants.

l'étranger. En outre, le Gouvernement encourage, notamment à travers l'émission de « green bonds »^(c), le développement d'une finance orientée vers le développement durable et la transition énergétique, avec pour objectif de faire de la place de Paris un leader mondial de la finance verte.

*Le renforcement de l'attractivité de la Place de Paris s'est matérialisé notamment par **le choix, en septembre 2017, de Paris pour l'installation de l'Agence bancaire européenne**. Cette décision, à l'issue d'un vote des Etats membres de l'UE, illustre la place prépondérante de Paris comme centre européen de régulation financière. Cette décision verra l'installation de 170 à 190 emplois, et permettra à plus long terme, avec la présence également de l'Autorité européenne des marchés financiers, de favoriser le choix de Paris pour l'installation de la tête de pont européenne de grands acteurs internationaux du secteur de la finance.*

Ainsi, depuis l'annonce du Brexit, environ 3 000 emplois seraient en cours de création à Paris selon Paris Europe, permettant de générer près de 20 000 emplois indirects. Certaines banques ont d'ores et déjà annoncé leur intention d'implanter directement des branches entières de leurs activités à Paris.

Le renforcement de la place de Paris comme centre financier pourrait par ailleurs permettre de renforcer l'expertise et la proximité des intermédiaires financiers, par une réduction du coût du financement des entreprises, notamment les plus innovantes (et les plus petites) d'entre elles^(d).

(a) Les travaux des années 1990 de Michael Porter sur les économies d'agglomération, qui ont donné lieu aux politiques de type « pôles de compétitivité », montrent que la localisation en un lieu des activités dans un secteur permet une efficacité accrue, notamment en termes de spécialisation du marché du travail ou des clients et fournisseurs. Cette théorie s'applique au secteur de la finance.

(b) 3995 Md€ selon le Panorama 2017 du marché français de la gestion pour compte de tiers de l'AFG.

(c) Une obligation verte ou « Green Bond » est une obligation pour laquelle l'usage des fonds est dédié à un projet (ou ensemble de projets) générant un impact environnemental positif.

(d) Par exemple, les travaux de Josh Lerner montrent que le financement en capital risque, qui cherche à lever les asymétries d'information entre investisseur et entrepreneur, bénéficie d'une proximité entre l'entreprise et le fonds de capital-risque. Le mouvement d'internationalisation du capital-risque sur la période récente tendrait cependant à réduire ce bénéfice. Cf. Chemmanur, T., Hull, T., Krishnan, K. (2016), « Do local and international venture capitalists play well together ? The complementarity of local and international venture capitalists », *Journal of Business Venturing*, vol. 31(5), p.573-594.

3. La France dispose d'atouts importants sur son territoire en termes d'attractivité économique, qu'elle continue de renforcer

La France bénéficie de plusieurs avantages en matière d'attractivité : la qualité de ses infrastructures ou le niveau de qualification de sa main d'œuvre sont par exemple régulièrement cités. La politique mise en œuvre par le Gouvernement, dans un contexte international où l'incertitude s'accroît, contribue à renforcer ces atouts (cf. encadré 3), de même que l'action de son réseau à l'international.

3.1. Des infrastructures de qualité

La qualité des infrastructures de transports est un atout majeur de la France

Maintenir une qualité élevée des infrastructures de transport, facteur indispensable pour de nombreuses activités économiques, est un élément incontournable de l'attractivité d'un pays. La France dispose d'un réseau de transport très développé, avec le plus grand réseau ferroviaire d'Europe (51 000 km de voies, dont 2 000 km de lignes à grande vitesse), le troisième réseau d'autoroutes européen (11 000 km), le premier réseau fluvial d'Europe (8 500 km de canaux) et le deuxième aéroport le plus fréquenté d'Europe (hub de Paris – Charles-de-Gaulle), couvrant un nombre important de destinations à desserte directe et régulière.

Encadré 3 : Renforcer son attractivité : une palette d'outils à mobiliser

La politique économique menée par un Gouvernement a une influence sur l'attractivité d'un territoire vis-à-vis du reste du monde, via plusieurs canaux, qui joueront de manière plus ou moins directe sur les décisions d'investissement :

- **A un niveau macroéconomique, les performances et les perspectives économiques à moyen terme** ainsi que la soutenabilité des finances publiques et de la position externe du pays sont des facteurs déterminants. Celles-ci se mesurent à l'aide d'indicateurs tels que la croissance du PIB et son potentiel, l'inflation, le déficit public ou encore le niveau d'endettement. Les investisseurs étrangers vont prendre en compte ces indicateurs dans leurs décisions pour évaluer la santé et la stabilité de l'économie nationale, auxquels s'ajoutent des éléments plus qualitatifs tels que la stabilité politique et la crédibilité des institutions.
- **Les réformes visant à libérer le potentiel de croissance d'un pays**, à travers notamment l'évolution du marché du travail, du système éducatif ou de l'environnement des entreprises, sont de nature à rendre le pays plus attractif aux yeux des investisseurs internationaux. Ces politiques n'ont pas forcément un objectif direct d'attractivité – elles sont avant tout menées à des fins de performance économique nationale, mais elles sont perçues comme le signal du cap fixé à moyen terme et sont essentielles pour attirer les investisseurs étrangers. La dimension « attractivité » est de plus en plus prise en compte lors de la définition précise de ces mesures.
- **Des mesures plus directement ciblées sur l'accompagnement des investisseurs étrangers, à visée explicite d'attractivité**, sont nécessaires pour compléter et soutenir la politique économique d'ensemble. Elles ont pour objectif de faciliter leur prospection en amont puis leur implantation, à la fois d'un point de vue administratif et d'un point de vue pratique, et peuvent être de nature réglementaire, fiscale, d'aménités publiques (comme par exemple des écoles en langues étrangères), etc. Elles bénéficient plus particulièrement de la promotion active des agences gouvernementales dédiées.

La qualité de ces infrastructures de transport est reconnue au plan international. La France est classée 2^e des pays du G20 et 8^e au niveau mondial par le Forum économique mondial pour la quantité et la qualité de ses infrastructures en 2017. Elle se situe au 5^e et 7^e rang mondial pour la qualité de ses infrastructures ferroviaires et routières. D'autres classements placent aussi la France en bonne position, en se basant sur la qualité des infrastructures de transport de marchandises, comme le *Kiel Institute for the World Economy* allemand (14^e place mondiale en 2014) ou la Banque mondiale (15^e place mondiale).

Le maintien et le renforcement de cet atout est une priorité du Gouvernement. La modernisation des réseaux existants est un objectif du quinquennat. Un effort conséquent, de l'ordre de 800 M€ par an, en faveur de l'entretien et du renouvellement du

réseau routier national a été acté dans le cadre du Grand plan d'investissement (cf. encadré 4). Par ailleurs, dans le cadre de la réforme ferroviaire de juin 2018, l'investissement en faveur du renouvellement du réseau ferroviaire a été renforcé : à compter de 2022, 200 M€ supplémentaires par an seront investis dans le réseau ferroviaire, en plus des 2,6 Md€ par an déjà prévus pour les dix ans à venir.

La France poursuit une politique volontariste d'investissement dans de nouvelles infrastructures pour renforcer sa compétitivité et accompagner la croissance du pays. Avec le projet de *Grand Paris Express*, la France lance le plus grand projet de transport urbain en Europe : 200 km de lignes de métro automatique seront construites, ce qui représente un investissement de l'ordre de 35 Md€. En complément, avec le *CDG-Express*, la capitale

sera dotée d'ici 2024 d'une liaison directe à haut niveau de service avec l'aéroport Charles-de-Gaulles (1,8 Md€). Par ailleurs, la construction de nouveaux maillons du réseau transeuropéen de transports va démarrer prochainement : le tunnel ferroviaire Lyon-Turin (10,1 Md€) permettra d'accroître les flux ferroviaires de marchandises transalpins entre la France et l'Italie ; le canal Seine Nord Europe (4,9 Md€) assurera la liaison entre l'Oise et le canal Dunkerque-Escout, et créera ainsi une route fluviale à grand gabarit entre le port du Havre et le Benelux.

Le Plan France très haut débit va permettre l'accès des entreprises aux réseaux numériques de pointe

Dans de nombreux secteurs de l'économie, le numérique est devenu un élément central, aussi bien en termes de productivité que d'accès au marché et constitue à ce titre un des éléments susceptibles d'attirer des entreprises en France. **Sa place devrait se voir encore renforcée à l'avenir, nécessitant dès maintenant de disposer d'infrastructures de pointe pour répondre à la demande future.** L'accès au très haut débit est d'autant plus indispensable que la France souhaite devenir l'un des leaders mondiaux des industries de demain notamment en devenant plus attractive pour les investisseurs du secteur de la high-tech, à l'instar de l'intelligence artificielle. **Dans le secteur des télécoms, malgré une hausse significative des investissements ces deux dernières années¹⁰, des besoins importants demeurent en matière de couverture des réseaux fixes et mobiles en France¹¹. Pour faire face à ces problématiques le Plan France très haut débit a été lancé en 2013 ; il vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022** pour renforcer la compétitivité de notre économie et l'attractivité de notre territoire, et rendre possible la modernisation des services publics. Il représente un investissement de 20 Md€ sur dix ans, partagé entre les opérateurs privés, les

collectivités territoriales et l'État. Dans son discours¹² prononcé à l'occasion de la première Conférence nationale des territoires, le Président de la République a confirmé son engagement en faveur d'une couverture intégrale du territoire en très haut débit, annonçant une avancée du calendrier avec pour objectif une couverture d'ici la fin de l'année 2020.

Dans les grandes agglomérations et chefs-lieux de département, les opérateurs privés déploient des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH). Ces zones dites « conventionnées » concernent 3 600 communes, soit 57 % de la population, et représentent un investissement de 6 à 7 Md€. En dehors des grandes agglomérations, les collectivités territoriales déploient des réseaux publics mobilisant plusieurs types de réseaux d'accès à Internet (FttH, amélioration des débits sur le réseau ADSL, satellite, Wimax, 4G). Ces « réseaux d'initiative publique » représentent un investissement de 13 à 14 Md€ dont la moitié est financée par des subventions publiques, comprenant une subvention de l'État de 3,3 Md€.

En outre, le Gouvernement est parvenu le 14 janvier 2018 à un accord avec les opérateurs mobiles afin de généraliser la couverture mobile de qualité sur l'ensemble du territoire. Des mesures sont également prévues dans le projet de loi sur le logement pour simplifier le déploiement des réseaux de communication électronique à très haute capacité. Ces mesures permettront aux entreprises de s'installer sur l'ensemble du territoire dans les meilleures conditions technologiques actuellement accessibles.

¹⁰ Hors achat de fréquences, le montant des investissements réalisés par les opérateurs de communications électroniques s'élève à 7,8 Md€ en 2015 (+ 800 M€ en un an) et à 8,9 Md€ en 2016 (+ 1,1 Md€, soit + 13,4 %), un niveau inégalé depuis plus de 10 ans. (Source : Arcep, *Les services de communications électroniques en France – résultats provisoires/année 2016*, Observatoire des marchés des communications électroniques, mai 2017).

¹¹ Selon l'indicateur DESI (*Digital Economy and Society Index*) de la Commission européenne, la France se classe en 2017 au 24^e rang des pays de l'UE pour la couverture moyenne des opérateurs 4G, et au 26^e rang pour le déploiement du très haut débit fixe.

¹² Discours prononcé au Sénat le 17 juillet 2017.

3.2. La formation, un atout reconnu qui doit encore être renforcé

L'investissement dans l'éducation conditionne la montée en gamme de l'économie française

Le progrès technique et la mondialisation accroissent la demande de qualification, qui permet de faire face aux risques de réallocation de main d'œuvre liés à la concurrence internationale et de réduction d'emplois moins qualifiés du fait de la diffusion des nouvelles technologies. Aghion et Howitt (2006)¹³ ont montré que, pour un pays comme la France qui est proche de la frontière technologique, ce sont les diplômés du supérieur qui permettent de conserver l'avantage dans ce contexte.

Certaines compétences apparaissent clés pour renforcer la capacité à s'adapter dans un monde en évolution rapide et consolider l'attractivité de la main d'œuvre française : les *soft skills*, compétences que les robots et les intelligences artificielles ne devraient pas acquérir à court terme (par exemple l'intelligence sociale ou la créativité) et les compétences en sciences, technologie, ingénierie et mathématiques.

La formation initiale est par ailleurs un déterminant essentiel de l'insertion durable sur le marché du travail et de la réduction des inégalités, et conditionne la capacité à tirer le meilleur parti de la formation continue.

Encadré 4 : Le Grand plan d'investissement et le Plan d'investissement dans les compétences

Depuis le 25 septembre 2017, le Gouvernement est engagé dans le Grand plan d'investissement (GPI), un programme de 57 Md€ mené tout au long du quinquennat, afin d'accompagner les réformes structurelles, et de transformer notre économie et nos territoires en répondant à quatre défis majeurs de la France :

- La transition écologique vers la neutralité carbone en soutenant la rénovation thermique et le déploiement des énergies renouvelables ;
- L'accès à l'emploi à travers le plan d'investissement dans les compétences (cf. infra) et la rénovation du premier cycle universitaire ;
- La compétitivité par l'innovation, dans la continuité du Programme d'investissements d'avenir qui densifie les liens recherche-entreprise et soutient les filières stratégiques ;
- L'Etat numérique, en soutenant les propositions de modernisation venant des acteurs publics.

Le Grand plan d'investissement est opérationnel, les 26 initiatives sont aujourd'hui lancées, pilotées par un ministère chef de file avec l'appui du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Chaque comité de pilotage s'est réuni au cours du premier semestre 2018 pour valider les premières lignes d'action et identifier les indicateurs de suivi.

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), axe majeur du GPI, est doté de 15 Md€. Dans un contexte de transformations rapides (globalisation des marchés, développement du numérique et de la robotique, nécessité d'adapter les modes de production et de consommation au développement durable) qui menacent d'obsolescence les savoir-faire de nombreux actifs, l'investissement dans les compétences apparaît comme un moyen d'y faire face et d'améliorer les qualifications de la main-d'œuvre et la compétitivité des entreprises.

Le PIC s'inscrit dans les orientations de la réforme de l'apprentissage et de la formation continue. Il vient renforcer les actions de formation initiale et continue en faveur de publics spécifiques (jeunes et demandeurs d'emploi peu qualifiés). Il vise également à accélérer la transformation du système de formation professionnelle afin de le rendre plus performant et, à terme, moins coûteux.

¹³ Aghion P. et Howitt P. (2006), "Joseph Schumpeter Lecture - Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", Journal of the European Economic Association, vol. 4, n° 2-3.

La part des diplômés du supérieur est en forte augmentation en France, ce qui constitue un atout reconnu

La part des diplômés de l'enseignement supérieur atteint 44,3 % dans la tranche des 25-34 ans en 2017. Cela reflète une forte progression depuis 15 ans, et ce niveau est nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (37,4 %). **La France s'est donné comme objectif de porter à 60 % la part des diplômés du supérieur parmi les 25-34 ans**, au titre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, afin d'accentuer cette dynamique positive.

Le système éducatif français doit toutefois encore renforcer son efficacité pour permettre d'améliorer la formation du plus grand nombre d'élèves

Le niveau moyen d'éducation de la population française est en retrait en comparaison internationale. La France se situe dans la moyenne de l'OCDE dans l'enquête PISA 2015, qui montre une stabilité de la performance des élèves français par rapport à 2012, après une forte dégradation depuis 2000. Toutefois, les compétences moyennes des 16-65 ans sont inférieures à la moyenne de l'OCDE en numératie et littératie (enquête PIAAC¹⁴ de l'OCDE). La France est également le dernier pays européen de l'échantillon concernant le niveau des élèves de CM1 en mathématiques et en sciences dans l'enquête TIMSS¹⁵, ce qui pourrait être en partie lié à une formation moins adaptée des professeurs à l'enseignement et à la pédagogie¹⁶.

Les résultats de l'enquête PISA font ressortir des inégalités plus marquées que dans les autres pays de l'OCDE selon l'origine sociale¹⁷. La progression d'une unité de l'indice PISA de statut éco-

nomique, social et culturel entraîne une augmentation du score en mathématiques de 37 points, en moyenne, dans les pays de l'OCDE, et de 53 points en France.

Par ailleurs, les femmes sont moins nombreuses dans les filières scientifiques : d'après PISA¹⁸, l'aspiration des élèves à exercer une profession scientifique diffère fortement en France selon le sexe des élèves. *In fine*, alors qu'elles sont plus souvent diplômées de l'enseignement supérieur que les hommes¹⁹, les femmes sont minoritaires en sciences et demeurent très minoritaires parmi les ingénieurs (29 %) et les docteurs en sciences (39 %)²⁰.

Conscient des enjeux, le Gouvernement a engagé une politique volontariste visant à réduire l'échec scolaire

Réduire l'échec scolaire et encourager la réussite du parcours éducatif de chacun permet de fournir à long terme aux entreprises françaises et étrangères la main d'œuvre dont elles ont besoin sur le territoire français. A cette fin, le Gouvernement a mis en place des mesures structurantes, parmi lesquelles la poursuite du dédoublement des classes en CP et en CE1 dans l'éducation prioritaire, l'accompagnement au plus près des besoins des élèves à travers la mesure « devoirs faits » ou la scolarité obligatoire à partir de 3 ans. La réforme du baccalauréat a également été lancée.

L'édification d'une société de compétences fait partie des quatre piliers du Grand plan d'investissement, à travers notamment le Plan d'investissement en compétences (cf. encadré 4). En complément, des appels à projets portant sur les innovations pédagogiques au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) sont égale-

¹⁴ Programme for the International Assessment of Adult Competencies.

¹⁵ Trends in International Mathematics and Science Study

¹⁶ D'après l'enquête TIMSS 2015, les enseignants de CM1 se déclarent moins souvent à l'aise pour enseigner les mathématiques et les sciences (15 à 25 pts de moins que la moyenne européenne) et suivent moins souvent des formations dans ces domaines (20 pts de moins).

¹⁷ Anne-Braun J., K. Lemoine, E. Saillard et P. Taillepied (2016), « Formation initiale et continue : quels enjeux

pour une économie fondée sur la connaissance ? », Trésor-Éco, n°165.

¹⁸ OCDE (2016) – Note par pays – Résultats de l'enquête PISA 2015 – France.

¹⁹ DEPP (2017) « Filles et garçons - sur le chemin de l'égalité de l'école à l'enseignement supérieur ». En moyenne sur 2012, 2013 et 2014, 33 % des femmes sorties du système éducatif sont titulaires d'une licence ou d'un diplôme supérieur, contre 25 % des hommes.

²⁰ DEPP (2017) - op. cit. - cf. p23.

ment prévus dans le cadre du Grand Plan d'Investissement. A ce titre, certaines recommandations du rapport Villani²¹ constituent des pistes d'expérimentation pertinentes afin de renforcer la qualité de l'enseignement des mathématiques : développer la formation en mathématiques des professeurs des écoles, développer l'interdisciplinarité entre les mathématiques et les autres disciplines, former les personnes de l'éducation à la lutte contre les stéréotypes, en particulier concernant l'égalité femmes hommes.

Pour s'assurer que les entreprises qui s'implantent aujourd'hui en France disposent des qualifications dont elles ont besoin, la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage a aussi constitué un axe majeur, en lien avec l'investissement massif dans les compétences (cf. encadré 4). Le renforcement des dispositifs de formation professionnelle facilite la transition des actifs vers les secteurs d'avenir, plus productifs et davantage créateurs d'emplois, en accélérant ainsi la montée en gamme de l'économie. Elle permettra des retours à l'emploi plus efficaces et plus rapides.

Pour renforcer l'attractivité du pays, le Gouvernement s'est engagé à développer l'offre scolaire internationale. L'existence d'une offre scolaire internationale, comprenant notamment des enseignements en langue anglaise, peut en effet être un élément déterminant dans la décision de s'implanter en France pour les entrepreneurs et investisseurs étrangers, afin de scolariser leurs enfants. Le développement de l'offre scolaire s'appuiera sur cinq établissements existants – les lycées internationaux de Saint-Germain-en-Laye, de Sèvres, de Noisy-le-Grand, de Fontainebleau, et la Cité scolaire internationale Balzac à Paris – et sur l'ouverture du lycée international de Courbevoie, prévue pour la rentrée 2018. Deux lycées internationaux doivent être construits à Saclay et à Vincennes d'ici à 2022.

3.3. La France bénéficie d'une place centrale en Europe, qu'elle peut valoriser dans un contexte international d'incertitude croissante

Si la France est connue – et reconnue – pour sa qualité de vie, la richesse de son patrimoine et la diversité de son environnement, comme en témoigne son statut de première destination touristique mondiale²², elle bénéficie aussi d'une position économique privilégiée, que la conjoncture actuelle est susceptible de renforcer.

²¹ Villani Cédric, Torossian Charles, 21 mesures pour l'enseignement des mathématiques, 2018.

²² Selon l'Organisation mondiale du tourisme.

La France est très intégrée commercialement avec ses partenaires européens

La France est, de par sa géographie, située au carrefour de l'Europe, ouverte à la fois sur la mer Méditerranée, l'océan Atlantique et la mer du Nord, traversée par les principaux axes routiers et ferroviaires européens. C'est ce qui lui permet d'être attractive par exemple pour l'implantation de hubs logistiques, à l'instar d'Amazon, qui a annoncé la création d'un nouveau centre logistique induisant

la création de 2 000 emplois, et portant à 2 Md€ l'investissement d'Amazon en France depuis 2010.

Outre sa situation géographique, **son accès au marché unique a favorisé sa forte intégration commerciale avec ses partenaires européens**. Nos voisins immédiats (l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique et le Royaume-Uni) représentent ainsi 70 % des exportations françaises dans l'Union européenne, autant d'opportunités de marché pour des entreprises qui viendraient s'installer en France, 2^e marché de consommateurs en Europe.

Encadré 5 : La France devient plus attractive pour les talents étrangers

Plusieurs mesures de nature à inciter les talents étrangers à s'installer en France ont été prises :

- Concernant la fiscalité, un régime particulier existe pour les impatriés : il permet d'exonérer en partie et temporairement d'impôts leurs revenus, primes d'impatriation et primes de séjour professionnel. Il permet également d'exonérer d'impôts 50 % des revenus de capitaux mobiliers de source étrangère, 50 % des plus-values de cession de valeurs mobilières étrangères. Ce régime s'applique pendant huit années civiles suite à la prise de fonction dans l'entreprise en France.
En outre, les évolutions récentes du système fiscal français le rendent plus clair et plus attractif, à l'instar de la création du prélèvement forfaitaire unique – la « flat tax » – qui simplifie la fiscalité du capital depuis le 1^{er} janvier dernier.
- Le « passeport talent » vise à permettre à des salariés hautement qualifiés, des chercheurs, des créateurs d'entreprise ou encore des artistes de s'installer plus facilement en France pour une durée de plus de trois mois.
- L'absence de lycées internationaux offrant une scolarité dans une langue étrangère, et notamment en anglais, est un frein à l'installation d'une entreprise dans un pays étranger. C'est pour cette raison que le Gouvernement s'est engagé à développer l'offre scolaire internationale à Paris et dans les territoires (cf. partie 3.2).

La conjoncture internationale favorise la France par rapport à certains de ses concurrents directs

Le contexte géopolitique actuel permet à la France d'apparaître comme un pays disposant d'une stabilité politique et institutionnelle à même d'assurer la confiance des investisseurs étrangers, confrontés notamment à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, aux incertitudes concernant la politique commerciale américaine et à l'instabilité politique chez certains de nos voisins. La France affiche également son ambition de jouer un rôle moteur de premier plan dans la poursuite de la construction européenne.

Dans le même temps, **l'image de la France à l'international jouit des réformes ambitieuses engagées par le Gouvernement, mises en œuvre à un**

rythme salué par toutes les organisations internationales, et selon une orientation favorable aux entreprises et aux investissements. La politique d'ouverture de la France tranche avec la tentation de repli protectionniste d'une partie de nos partenaires, et fait de la France une porte d'entrée fiable vers l'Europe pour de nombreuses multinationales, américaines et asiatiques notamment.

La France communique plus efficacement sur ses atouts et sa volonté d'accueillir des investisseurs étrangers

Plusieurs événements et opérations ont également permis d'améliorer l'image de la France auprès des investisseurs étrangers, à l'instar du **sommet de l'attractivité de la France, dit « Choose France »**,

qui s'est tenu à Versailles le 22 janvier dernier. Celui-ci a permis de rassembler près de 150 dirigeants de grandes multinationales étrangères de divers secteurs, qui ont annoncé un total de près de 3,5 Md€ d'investissements et 2 200 emplois créés sur cinq ans. Certains de ces projets concernent des domaines d'avenir dans lesquels la France a vocation à devenir leader, tels que l'intelligence artificielle, avec les investissements des géants mondiaux du numérique Facebook et Google, ou bien dans le domaine des biotechnologies avec Novartis qui va investir 900 M€ en France.

La réussite du sommet « *Choose France* » illustre l'intérêt de mieux promouvoir à l'international les atouts de la France afin d'améliorer la perception que peuvent en avoir les décideurs étrangers. Le « mois de l'investissement », rendez-vous annuel du réseau diplomatique avec les investisseurs étrangers depuis 2015, qui a lieu dans près de 80 pays et regroupe annuellement environ 2500 acteurs économiques, en est un autre exemple. La communication est en effet un facteur d'attractivité important : les dispositifs mis en place pour rendre la France plus attractive ne sont efficaces que s'ils sont relayés auprès des investisseurs. En outre, les classements internationaux d'attractivité reposent pour partie sur des enquêtes d'opinion auprès de cadres étrangers : leur perception des atouts de la France, et de façon générale d'éléments non-économiques, entrent donc directement en compte dans l'établissement de ces classements.

La réputation de la France demeure toutefois encore insatisfaisante dans plusieurs domaines. Le World Economic Forum interroge par exemple un panel de cadres sur les relations employés-employeurs afin d'évaluer l'efficacité du marché du travail. La France est classée sur ce point 109^e, classement à un niveau sous-optimal, répondant à des appréciations subjectives qu'il convient de faire évoluer.

3.4. Ces atouts sont valorisés par des opérateurs publics au service de la promotion de la France auprès des investisseurs étrangers

Disposer d'un réseau d'opérateurs publics à l'international, à l'instar de Business France et des services économiques, permet de porter l'attractivité de la France partout dans le monde. Etablissement public à caractère industriel et commercial né le 1^{er} janvier 2015 de la fusion par absorption de l'AFII par Ubifrance, **l'agence nationale Business France est notamment chargée de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France, ainsi que de la promotion de l'attractivité et de l'image économique de la France, de ses entreprises et de ses territoires.** Placée sous la tutelle conjointe du ministère de l'Economie et des finances, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de la Cohésion des territoires, l'agence dispose à cet effet de 150 conseillers *Invest* actifs en France et à l'étranger. En 2017, Business France a accompagné – identification des cibles, présentation de la destination France, réponse aux questions et besoins évoqués par les investisseurs, mise en contact avec les parties intéressées en France, suivi des projets – 52 % des projets d'investissement réalisés en France, soit 677 projets (+25,6 % sur un an), pour 19 947 emplois créés ou maintenus.

Afin d'accompagner le regain d'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers et d'accroître le nombre d'investisseurs et la vitesse de réalisation de ces investissements, la création d'une *Team France Invest*, sur le modèle de la *Team France Export*²³, a été annoncée au printemps 2018. La création de cette équipe de l'attractivité, conjuguée au développement par Business France d'une nouvelle offre de services, devrait favoriser une association accrue de l'ensemble des acteurs.

A l'étranger, il s'agit de l'appui de l'ensemble des services de l'Etat (services économiques des ambassades, Business France) pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de prospection plus efficace. A cette fin, une nouvelle convention entre la direction générale du Trésor et Business France a été signée le 17 juillet 2018 conjointement

²³ La *Team France Export* est un guichet unique d'accompagnement des entreprises françaises à l'export regroupant les principaux partenaires à l'export (Etat, régions,

CCI, Business France, BpiFrance, Caisse des dépôts, etc.).

avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). 40 pays cibles ont ainsi été définis sur la base de critères macroéconomiques de potentiel d'investissement afin de prioriser l'action de la France en matière d'attractivité. La direction générale du Trésor, via ses services économiques/régionaux (SE/R) et Business France, sous l'autorité de l'ambassadeur, y assureront conjointement une mission générale de promotion de l'image économique de la France. Les activités de prospection des investisseurs étrangers, du ressort de Business France, pourront en outre bénéficier d'un soutien des SE/R.

Dans les territoires, une implication accrue des administrations et une meilleure coordination des acteurs en région permettent d'accélérer les investissements et favoriser les réinvestissements en France. Pilotée par Business France et le CGET, l'élaboration en cours d'une charte nationale des investissements étrangers en France doit constituer le socle sur lequel les acteurs publics s'appuieront pour améliorer collectivement l'accueil et le développement des investissements étrangers en France, dans un souci d'efficacité, de facilitation et d'accélération de leurs démarches. Cette charte aura également pour objectif de faciliter l'accueil des talents internationaux et de mieux suivre les entreprises étrangères déjà implantées dans les territoires afin de favoriser et d'accompagner des projets de développement.

4. L'environnement des affaires est nettement plus favorable aux entreprises

Les mesures engagées par le Gouvernement, que ce soit à travers la réforme et l'allègement de notre fiscalité, la modernisation du marché du travail ou l'amélioration et la simplification des règles de gouvernance des entreprises, sont autant d'atouts pour renforcer l'attractivité de la France aux yeux des investisseurs étrangers.

4.1. Une fiscalité allégée et plus lisible

La fiscalité française est souvent vue de l'étranger comme lourde et complexe, et a pu constituer un frein à l'implantation en France pour des investisseurs étrangers. Or la fiscalité, tant dans sa complexité que dans son poids sur les entreprises, est un facteur d'attractivité important. La loi de finances initiale pour 2018 a été l'occasion de **réorienter notre fiscalité dans un sens résolument favorable à la compétitivité des entreprises, à l'innovation et à l'investissement productif, et de poursuivre l'allègement de la fiscalité pesant sur le secteur productif initié en 2014** (cf. encadré 6).

A cet effet, **le taux nominal d'impôt sur les sociétés sera abaissé à 25 % d'ici 2022**. Dès 2018, les bénéfices allant jusqu'à 500 000€ de toutes les entreprises sont imposés à 28 %. De 2019 à 2022, le taux marginal supérieur baissera progressivement : 31 % en 2019, 28 % en 2020, 26,5 % en 2021 et, enfin, 25 % en 2022. Cette mesure favorisera ainsi l'investissement des entreprises en diminuant le coût du capital. De plus, elle renforcera l'attractivité de notre territoire et favorisera les implantations de sièges sociaux et d'entreprises en France en rapprochant notre taux d'impôt sur les sociétés de la moyenne européenne.

Concernant la fiscalité sur l'épargne, un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 %, dont prélèvements sociaux, a été instauré en 2018. **L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a de plus été remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI)** qui ne porte que sur les patrimoines immobiliers d'une valeur supérieure à 1,3M€, ce qui attirera davantage les talents en France. Ces deux mesures fiscales réduiront l'intérêt d'opter pour des investissements peu risqués et réorienteront l'épargne nationale vers le financement des entreprises. **En outre, les impatriés bénéficient d'un régime fiscal particulier permettant d'exonérer partiellement d'impôt une partie des revenus**, des primes d'impatriation et des primes de séjour professionnel effectué à l'étranger des salariés et des dirigeants étrangers venant prendre leurs fonctions en France. Il permet également d'améliorer leurs conditions d'assujettissement à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Encadré 6 : Une réforme fiscale en faveur de l'investissement des entreprises

Depuis quelques années, de nombreuses mesures d'allègement de la fiscalité et de cotisations au profit des entreprises ont été mises en œuvre, pour des montants très significatifs, permettant d'améliorer leur compétitivité.

La **réduction du coût du travail**, initiée via le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), prendra la forme d'allègements pérennes de cotisations patronales à compter de 2019, suivant ainsi un objectif de rationalisation et de simplification du dispositif et permettant d'accroître son efficacité. Cette mesure de baisse du coût du travail d'environ 20 Md€ par an permet de soutenir, dans la durée, l'emploi et la compétitivité des entreprises en France, notamment via la restauration de leurs marges. Dans la même optique, le Pacte de responsabilité et de solidarité a également permis d'alléger significativement le coût du travail via les cotisations patronales, pour une baisse de cotisations pérenne d'environ 6 Md€ par an.

La baisse du taux nominal **d'impôt sur les sociétés (IS)** est une mesure fiscale de grande importance pour les entreprises, cet indicateur jouant un rôle important dans les décisions d'implantation des entreprises en France. Une chronique de baisses successives par catégories d'entreprises et par tranches de bénéfices permettra le passage du taux nominal de 33⅓ % à 25 % à horizon 2022, permettant ainsi de diminuer la fiscalité des entreprises de 11 Md€ par an à terme. Grâce à cette réforme, le taux nominal d'IS français devrait tendre vers la moyenne des pays de l'OCDE et de l'Union européenne. Les entreprises en France bénéficieront ainsi d'une baisse du coût du capital, favorisant leurs investissements à long terme.

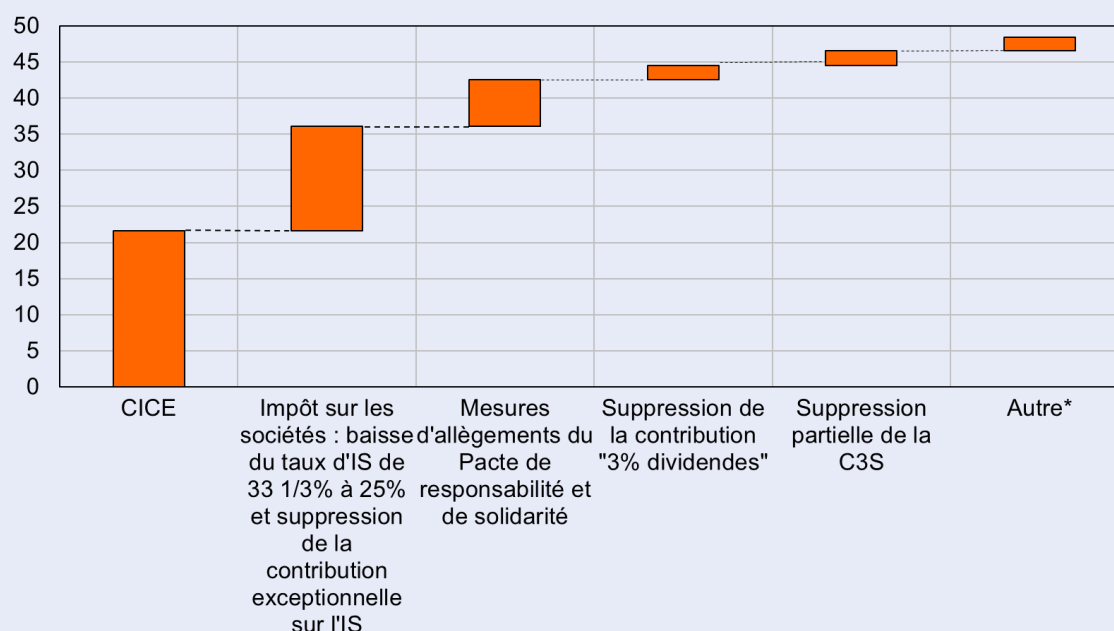
Par ailleurs, la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) en 2014, la suppression de la contribution exceptionnelle sur l'IS en 2016 et l'abrogation de la contribution additionnelle sur les montants distribués (dite « 3 % dividendes ») actée à compter de 2018 ont permis une baisse des prélèvements obligatoires sur les entreprises pour plus de 5 Md€ par an. L'abrogation de la contribution exceptionnelle permet, là encore, de jouer à la baisse sur le coût du capital tandis que la fin de la contribution « 3 % dividendes » permet de soutenir le financement par actions relativement au financement par endettement bancaire et donc de renforcer les fonds propres des entreprises.

Enfin, les **impôts sur la production** ont commencé à être réduits. Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, l'un des de ces principaux impôts acquittés par les entreprises a vu son champ se réduire fortement : l'abattement applicable à la C3S (Contribution sociale de solidarité des sociétés) a permis à la grande majorité des sociétés redevables de n'y être plus soumises depuis 2015-2016, pour un gain total d'environ 2 Md€. Est également prévue, à horizon 2020, la suppression de 25 « petites taxes », dont le rendement est inférieur à 150 M€ par an, afin de simplifier le système fiscal français.

Les impôts sur la production assis sur la masse salariale vont aussi être réduits. La quatrième tranche de taxe sur les salaires a ainsi été supprimée, à compter de 2018, afin de renforcer l'attractivité de la place financière de Paris dans le contexte du Brexit. En outre, les réformes prévues au sein du projet de loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) permettront aux entreprises de voir leur charge fiscale annuelle allégée de plus d'1 Md€, avec notamment des réductions du forfait social et de la participation à l'effort de construction et de la cotisation en faveur du FNAL (Fonds national d'aide au logement).

Au total, ces mesures fiscales constituent une diminution massive de la fiscalité pesant sur les entreprises, de l'ordre de 50 Md€ et 2,2 pts de PIB par an en régime de croisière, à même de produire des effets significatifs sur l'investissement des entreprises, leur compétitivité et leur capacité à embaucher.

Graphique 3 : Ventilation de la diminution de la fiscalité sur les entreprises, en Md€



* Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle, suppression de la 4^e tranche de taxe sur les salaires, mesures loi Pacte 2018 « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises » hors fiscalité énergétique.

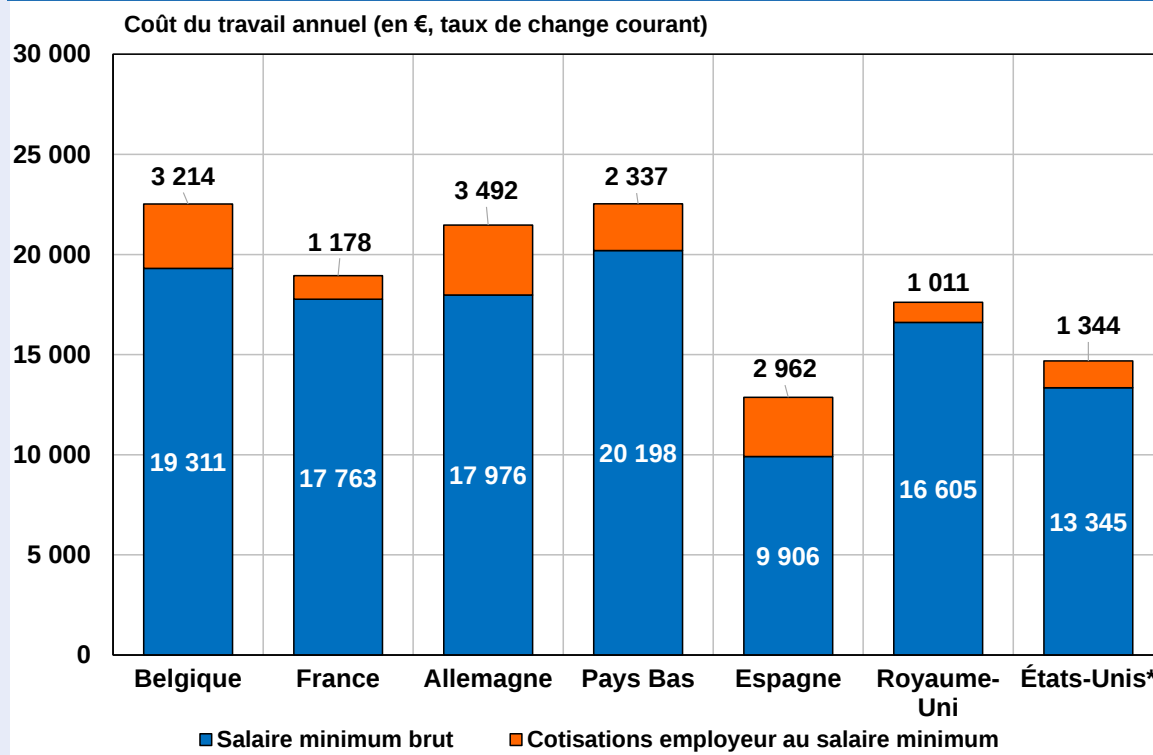
Les textes financiers pour 2018 amplifient les politiques visant à abaisser le coût du travail (cf. encadré 7), sur lesquelles l'accent avait été mis avec le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) à partir de 2013 puis avec le Pacte de responsabilité et de solidarité à partir de 2014.

Afin d'encourager le travail, 3,15 points de cotisations sociales maladie et chômage ont été supprimés (2,2 point au 1^{er} janvier et 0,95 point au 1^{er} octobre) **et compensés par une hausse de 1,7 point de la CSG** au 1^{er} janvier 2018. Il en résulte une hausse du salaire net de 1,4 point pour l'ensemble des salariés. Cette bascule permet d'abaisser les prélèvements sur le travail et de rehausser ceux sur l'épargne et les inactifs, cette orientation de la fiscalité dans un sens plus favorable à l'emploi rejoint les recommandations d'élargissement des bases fiscales.

Le CICE sera transformé en un allègement pérenne de cotisations sociales à compter du 1^{er} janvier 2019. Cela simplifiera son appropriation par les entreprises qui percevaient jusque-là le bénéfice de ce crédit d'impôt avec un an de décalage par rapport aux salaires versés. De plus, ce nouveau dispositif sera renforcé en étant davantage concentré sur les bas salaires pour en maximiser les effets sur l'emploi. Une baisse de cotisations patronales de 6 points sur les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, effective dès le 1^{er} janvier, sera complétée en cours d'année par un allègement renforcé de l'ordre de 4 points au niveau du SMIC, dégressif jusqu'à 1,6 SMIC, aboutissant ainsi à l'exonération presque totale de cotisations employeurs au niveau du SMIC.

Encadré 7 : Le coût du travail en France et chez ses principaux partenaires

En 2017, à la suite des mesures récentes visant à l'alléger (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité), **le coût annuel du travail en France apparaît modéré par rapport à ses principaux partenaires au niveau du salaire minimum, comme au niveau du salaire médian. Au niveau du salaire minimum, qui correspond à la rémunération d'emplois peu qualifiés, le coût du travail français est inférieur** à celui de la Belgique, de l'Allemagne et des Pays-Bas (cf. graphique 4). En effet, le salaire minimum brut est compensé en France par un taux de cotisation à la charge des employeurs très allégé.

Graphique 4 : Coût du travail au niveau du salaire minimum en 2017

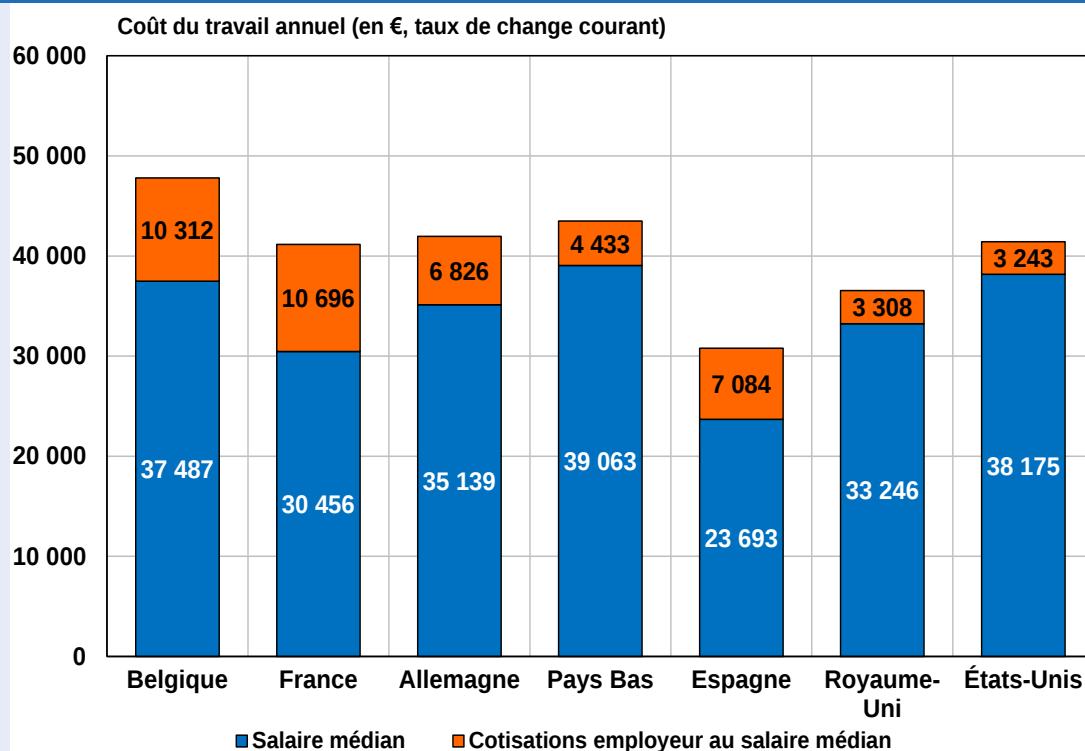
* Aux États-Unis, le salaire minimum est fixé État par État, voire ville par ville. Est retenu ici le salaire minimum fédéral, la rémunération légale la plus basse possible. Les taux de change retenus sont respectivement 0,88 € pour un dollar, et 1,14 € pour une livre sterling.

NB : Ces chiffres reflètent la situation précédant la transformation du CICE en allègement de charges qui aura lieu en 2019.

Sources : OCDE et Eurostat, calculs DG Trésor.

Au niveau du salaire médian, qui correspond à la rémunération d'un emploi de qualification intermédiaire, le coût du travail français est d'un niveau comparable à l'Allemagne, aux Pays-Bas, aux États-Unis, voire au Royaume-Uni. Il reste inférieur à celui de la Belgique (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Coût du travail au niveau du salaire médian en 2017



Les taux de change retenus sont respectivement 0,88 € pour un dollar, et 1,14 € pour une livre sterling.

NB : Ces chiffres reflètent la situation précédant la transformation du CICE en allègement de charges qui aura lieu en 2019.

Sources : OCDE et Eurostat, calculs DG Trésor

L'effort de réduction du coût du travail se poursuivra en 2019. La transformation du CICE en réduction des cotisations maladie, pour tous les salariés rémunérés jusqu'à 2,5 SMIC, à hauteur de 6 %, vise à renforcer l'efficacité de ce dispositif, en améliorant sa compréhension et son appropriation par les employeurs, lesquels bénéficieront de façon immédiate de cette réduction. Les allègements généraux ciblés sur les bas salaires seront renforcés au 1^{er} octobre avec de l'ordre de 4 points d'exonération supplémentaires au niveau du salaire minimum, annulant pratiquement les cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs au niveau du SMIC.

A ce niveau de salaire, par rapport à certains de ses voisins, la situation française devrait continuer à s'améliorer dans les années à venir. En effet, dans le même temps, des augmentations importantes de salaires minimum devraient intervenir en Allemagne, où il sera porté à 9,19 € de l'heure au 1^{er} janvier 2019 puis 9,35 € au 1^{er} janvier 2020 (contre 8,84 € depuis le 1^{er} janvier 2017, soit une hausse cumulée de près de 6 %). Au Royaume-Uni, des hausses de salaire minimum sont également à anticiper jusqu'en avril 2020, date à laquelle le salaire minimum britannique est supposé atteindre 60 % du salaire médian.

4.2. Une simplification de la réglementation apportant plus de garanties aux investisseurs

Un cadre institutionnel conciliant prévisibilité et sécurité juridique

Le poids des procédures pour investir dans un pays peut être un frein à son attractivité. Il est nécessaire que les procédures soient simples, claires et offrent des garanties de sécurité juridique à l'investisseur. Le marché français est ouvert aux investissements étrangers, **dans un cadre légal et réglementaire qui énonce expressément le principe selon lequel « les relations financières avec l'étranger sont libres »**. A l'instar d'autres pays, et notamment les Etats-Unis et douze Etats membres de l'Union européenne, la France s'est dotée d'un dispositif clair et lisible de contrôle des investissements étrangers (cf. encadré 8), strictement encadré et limité dans sa mise en œuvre par les articles L. 151-1 et suivants et R. 153-1 et suivants du code monétaire et financier afin de préserver l'attractivité de la France.

Ce contrôle ne s'applique que lors de la réalisation d'un investissement étranger dans des secteurs précisément identifiés comme sensibles parce que susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, la sécurité publique et la défense nationale. Une autorisation peut être assortie de conditions lorsque cela est nécessaire à la protection de ces intérêts, un refus ne pouvant être prononcé que lorsqu'aucune condition ne serait suffisante à en assurer le respect.

Par ailleurs, dans le même souci de sécurité juridique et de prévisibilité, l'investisseur peut saisir pour avis l'administration aux fins de savoir si l'opération projetée est soumise ou non à la réglementation des investissements étrangers en France. Ainsi, les investisseurs peuvent disposer d'informations nécessaires à la réalisation du projet envisagé qui pourrait, le cas échéant, être subordonné ultérieurement à autorisation.

Encadré 8 : Comment concilier les investissements étrangers avec la protection des secteurs/entreprises stratégiques ?

La réforme du dispositif de contrôle des investissements étrangers annoncée en janvier 2018 traduit la volonté du Gouvernement de préserver les intérêts de la Nation tout en contribuant à son attractivité et, en conséquence, en donnant un nouvel élan à sa politique de promotion à l'égard des investisseurs internationaux. Ainsi, cette réforme s'articule autour de quatre axes ayant pour objectif d'offrir un cadre plus clair et sécurisant aux entreprises internationales souhaitant investir en France :

- l'amélioration du traitement des opérations réalisées sans autorisation préalable, par l'introduction d'une possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'enjoindre à l'investisseur de déposer une demande postérieurement à la réalisation de cette opération. Dans cette hypothèse, la nullité de plein droit, attachée au défaut de demande d'autorisation préalable en l'état du droit, sera purgée. Ainsi, le cadre de contrôle des investissements s'élargit sans pénaliser l'investisseur ;
- la possibilité pour les sociétés cibles des investissements étrangers de saisir l'administration pour avis, aux fins de savoir si une opération est soumise à autorisation ;
- l'extension de la liste limitative des secteurs considérés comme sensibles à des secteurs d'avenir, lorsqu'il y a un risque d'atteinte à l'ordre ou la sécurité publique ou la défense nationale ;
- le renforcement du pouvoir de police et de sanction du ministre chargé de l'économie corrélé à une prise en compte plus effective des garanties qui s'attachent aux principes de proportionnalité et du contradictoire.

Les réformes récentes ont permis de tendre vers un droit du travail plus prévisible

La réforme portée par les ordonnances constitue un projet de transformation du code du travail

d'une ampleur inégalée. Prises par le Gouvernement le 22 septembre 2017, elles ont pleinement force de loi depuis la loi de ratification du 29 mars 2018. **C'est une réforme qui fait le choix du dia-**

logue social et de l'intelligence collective en donnant aux entreprises et aux salariés la capacité d'anticiper et de s'adapter de façon simple, rapide et sécurisée à leur environnement économique. **Elle devrait contribuer à renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire français.** Consécutivement, les ordonnances pour le renforcement du dialogue social devraient favoriser l'emploi de manière progressive. Certaines mesures prévoient un délai de mise en œuvre par les entreprises et les partenaires sociaux. En outre, l'ampleur des changements effectués nécessite un temps d'adaptation de la part des acteurs de terrain. La réforme portée par les ordonnances s'appuie sur trois axes :

1) Le renforcement de la négociation collective

La réforme accorde **une place centrale à la négociation collective**, notamment au niveau des entreprises, afin de leur permettre d'anticiper et de s'adapter rapidement aux évolutions du marché.

Par accord majoritaire, les entreprises pourront, de façon simplifiée, **aménager le temps de travail, la rémunération et la mobilité** afin de répondre à leurs nécessités de fonctionnement ou en vue de préserver ou de développer l'emploi. Les stipulations de l'accord s'imposeront au contrat de travail. En cas de refus du salarié, son licenciement ne constituera pas un licenciement pour motif économique et reposera sur une cause réelle et sérieuse.

Depuis le 1^{er} mai 2018, pour valider un accord d'entreprise, **la consultation interne des salariés pourra être demandée à l'initiative des organisations syndicales signataires ayant obtenu 30 % des suffrages exprimés** en faveur d'organisations représentatives au premier tour des dernières élections, **ou de l'employeur**, si ces organisations ne s'y opposent pas.

En parallèle, les branches se voient attribuer de nouvelles compétences. Elles pourront définir des règles encadrant les CDD, les contrats temporaires et contrats conclus pour la durée d'un chantier, afin de mieux répondre à la spécificité des secteurs. Le processus de restructuration des branches, consistant notamment à la fusion de certaines branches pour plus de lisibilité et de cohérence, est également accéléré.

2) La simplification et le renforcement du dialogue économique et social et de ses acteurs

Le dialogue social est simplifié et rendu plus opérationnel par la fusion des trois instances d'information-consultation (délégués du personnel, comité d'entreprise, comité hygiène, sécurité et conditions de travail) **en une instance unique, le conseil social et économique (CSE)**, pour toutes les entreprises d'au moins 11 salariés. Le recours aux expertises est régulé par la mise en place d'une participation financière forfaitaire de 20 % de leur coût par le CSE. Ainsi, le coût de la représentation du personnel est mieux maîtrisé pour les entreprises.

Les entreprises peuvent également **définir à leur niveau l'agenda social des négociations collectives** (fréquence, contenu et niveau des consultations) dans la limite de 4 ans. A défaut d'accord, les règles de droit commun s'appliquent.

La négociation collective est facilitée dans les TPE-PME – qui représentent plus de 9 entreprises sur 10 en France – par des mesures spécifiques (par exemple possibilité de négocier directement avec un élu du personnel dans les moins de 50 salariés ou avec les salariés dans les moins de 20).

3) La sécurisation des relations de travail tant pour les salariés que les employeurs

Plusieurs mesures faciliteront, en cas de besoin, la restructuration des entreprises et renforceront l'attractivité de la France pour les investisseurs étrangers. En cas de licenciement collectif, **le périmètre d'appréciation du motif économique est fixé au niveau national**, comme dans la plupart des pays européens. **La simplification de la présentation des offres de reclassement**, également limitées au périmètre national et qui peuvent être communiquées aux salariés par tout moyen via une liste, rend les procédures de reclassement plus transparentes et plus équitables.

L'instauration de la rupture conventionnelle collective permettant de définir par accord collectif d'entreprise un cadre commun de départs volontaires, facilite les restructurations des entreprises, quelle que soit leur taille, en évitant de recourir à des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE).

Afin de lever l'incertitude sur le coût d'une rupture potentielle, qui peut dissuader l'embauche,

la réforme introduit un barème impératif, intégrant un plancher et un plafond de dommages et intérêts **en fonction de l'ancienneté en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Les délais de recours ont également été harmonisés à un an en cas de contestation de la rupture du contrat de travail** sauf circonstances graves (harcèlement, discriminations). Les entreprises ont ainsi

une meilleure sécurité et visibilité sur les contentieux potentiels. Les salariés bénéficient de davantage d'équité sur les dommages et intérêts alloués en cas de litige. Par ailleurs, les indemnités légales de licenciement, qui étaient relativement peu élevées en comparaison européenne, vont augmenter de 25 %.

Encadré 9 : Les mesures de la loi PACTE

Le projet de loi PACTE vise à lever les freins à la croissance des entreprises tout en repensant le rôle de l'entreprise dans la société. Il s'agit d'un enjeu majeur pour renforcer le tissu productif et renforcer l'attractivité du territoire.

Le projet de loi PACTE comporte au total 73 articles qui permettront notamment :

- Une procédure unique et 100 % numérique pour la création d'entreprise.
- **La simplification et l'allègement des obligations liées aux seuils sociaux** : augmentation du seuil de 20 à 50 employés pour la participation employeur au PEEC^(a) et au FNAL^(b) et gel pendant 5 ans des obligations associées au franchissement effectif de ces seuils ainsi que de celui relatif au versement transport ; relèvement du seuil d'audit légal obligatoire au niveau de référence fixé par les textes européens.
- **De faciliter le rebond des entrepreneurs** en facilitant l'accès à la procédure de rebond professionnel ainsi qu'à la liquidation judiciaire simplifiée. Introduction du **mécanisme de « cross-class cram down^(c) »** qui permettra des procédures de restructuration plus efficaces.
- **De faciliter la transmission**, notamment en simplifiant le pacte Dutreil ainsi que l'accès au crédit d'impôt rachat des entreprises par les salariés.
- De renforcer l'accompagnement des PME à l'export.
- **De rapprocher la recherche publique de l'entreprise** en facilitant la participation d'un chercheur du secteur public à l'activité d'une entreprise.
- **De permettre la réorientation de l'épargne vers des produits de long terme** (épargne-retraite, fonds Eurocroissance au sein de l'assurance vie) pour faciliter le financement en fonds propres des entreprises.
- Le renforcement des outils d'incitation et de partage de la valeur, par la suppression du forfait social sur la participation et l'intéressement pour les entreprises de moins de 50 salariés, et du forfait social sur les dispositifs d'intéressement pour les entreprises entre 50 et 250 salariés.

(a) Participation des employeurs à l'effort de construction.

(b) Fonds national d'aide au logement.

(c) Ou application forcée interclasses d'un plan de restructuration.

Améliorer l'environnement des affaires et simplifier la gouvernance des entreprises

La politique économique du Gouvernement en matière d'environnement des affaires vise à lever les freins à l'installation en France qui demeurent chez certains investisseurs étrangers avec des mesures de simplification des procédures et en même

temps un renforcement des garanties pour tous les acteurs.

Le Gouvernement souhaite faciliter la croissance des entreprises afin de leur permettre d'innover et de gagner en productivité et en compétitivité. En effet, si la création d'entreprises en France est dynamique avec 591 000 entreprises créées en 2017,

leur croissance fait défaut : sur les 138 000 entreprises immatriculées au premier semestre 2010, hors régime de l'autoentrepreneur, seules 60 % sont encore en activité après 5 ans.

Pour ce faire, le projet de loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises), présenté en Conseil des ministres le 18 juin 2018, présente une double ambition : permettre aux entreprises de grandir, d'innover, de se moderniser et de créer des emplois ; repenser la place des entreprises dans la société et mieux associer les salariés à leurs résultats (cf. encadré n°9). En réformant l'environnement des affaires en ce sens, le Gouvernement augmente fortement l'attractivité du territoire.

En ce qui concerne la gouvernance des sociétés, **le Gouvernement poursuit un triple objectif d'amélioration de la lisibilité, de souplesse et de promotion de l'utilisation des outils technologiques, tout en améliorant la protection des différentes parties prenantes au sein des entreprises.**

En termes de lisibilité, par exemple, plusieurs textes ont récemment permis de faire évoluer les obligations relatives aux différents rapports devant être publiés par les sociétés, notamment en rationalisant leur contenu, en les rendant davantage proportionnés à la taille de l'entreprise et en simplifiant leurs modalités de dépôt.

Plusieurs textes ont également permis de simplifier certaines obligations, notamment relatives à l'approbation des conventions réglementées en présence d'un associé unique ou en supprimant des règles d'unanimité lorsqu'elles n'étaient pas nécessaires. Par ailleurs, les assemblées générales des sociétés françaises non cotées peuvent également désormais se tenir de manière entièrement dématérialisées.

Enfin, le cadre de gouvernance a évolué vers une meilleure protection des droits des actionnaires, en permettant aux associés significatifs des sociétés à responsabilité limitée de déposer des projets de résolution ou des points à l'ordre du jour des assemblées générales, ainsi qu'en octroyant des pouvoirs importants à l'assemblée générale en ce qui concerne le contrôle de la rémunération des dirigeants des sociétés cotées.

En outre, la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance instaure un « droit à l'erreur » en cas de première méconnaissance involontaire d'une règle applicable à une personne, morale ou physique. Dans ce cadre, lorsqu'une personne rectifie son erreur, la loi prévoit qu'elle ne peut pas faire l'objet d'une sanction administrative. Ce nouveau droit offre ainsi plus de souplesse aux relations entre l'Etat et les entreprises.

5. La France a vocation à devenir un leader européen de la R&D et de l'innovation

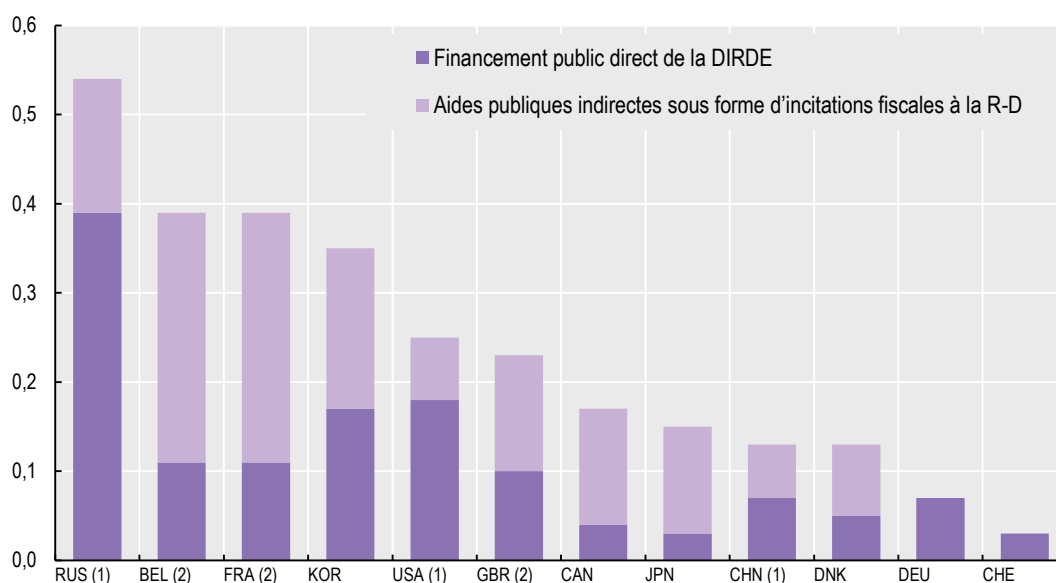
La politique d'attractivité de la France vise plus particulièrement les secteurs innovants, via une politique de soutien à la R&D, que ce soit dans les domaines des nouvelles technologies ou du développement durable. L'innovation est en effet un levier pour l'attractivité de la France, reconnu par les investisseurs qui la placent en 3^e position européenne concernant l'accueil de centres de R&D²⁴. Parmi les secteurs considérés comme des moteurs pour la croissance française, le numérique est le premier cité, devant l'énergie.

5.1. La France favorise les démarches d'innovation pour stimuler l'activité et attirer les investisseurs étrangers

L'excellence du système de recherche publique et la qualité du système de valorisation de ses résultats sont hautement complémentaires des capacités de R&D des entreprises pour construire un leadership technologique. Le paysage français présente des points forts sur l'ensemble de ces aspects.

²⁴ Selon le *Baromètre EY de l'attractivité* 2017. Business France a relevé 83 décisions d'investissement dans les activités de recherche en 2017.

Graphique 6 : Aides directes et indirectes à la R&D des entreprises en % PIB (2015)



Sources : OCDE, *Main science and technology indicators (MSTI)*. (1) 2013 (2) 2014.

Note de lecture : la DIRDE correspond à la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises.

La France est une nation scientifique de premier plan

En consacrant 0,86 % de son PIB à la recherche (soit environ 19 Md€ en 2015), **la France se place au 7^e rang mondial en termes de publications scientifiques**. Celles-ci couvrent toutes les disciplines, avec une spécialisation marquée dans le domaine des mathématiques²⁵. La production scientifique française est internationalisée : la proportion des publications impliquant au moins un laboratoire à l'étranger atteint 54,1 % en 2015. Toutefois, si la productivité de la recherche publique s'est améliorée depuis le début des années 2000, des gains d'efficacité semblent encore possibles au vu des moyens engagés²⁶.

²⁵ La position scientifique de la France dans le monde – rapport 2018 de l'Observatoire des Sciences et Techniques.

²⁶ Cf. Demenet, A. (2018), « La recherche publique française en comparaison internationale », Trésor-Éco n°219.

Des pôles universitaires d'excellence ont émergé grâce aux Investissements d'avenir

À l'instar d'autres pays, **la France a engagé une « Initiative d'excellence » visant à mieux financer les institutions de recherche les plus productives et à faire émerger des pôles de rang mondial**. Depuis 2010, l'action de l'État a consisté à proposer aux établissements un cadre et des moyens significatifs pour leurs projets.

Plusieurs regroupements financés par les initiatives d'excellence ont vu leur visibilité internationale s'accroître, avec par exemple la création d'Aix-Marseille Université, celle de Paris Sciences et Lettres²⁷ et celle de l'Université de Bordeaux U. La gouvernance des structures nouvellement créées (et notamment le degré d'intégration des institutions qui les composent) constitue une condition

²⁷ PSL est entré en 2017 dans le classement du Times Higher Education comme premier établissement français.

clé de réussite des initiatives de ce type²⁸. Afin de permettre de choisir la structure la mieux adaptée à chaque projet, le Gouvernement a autorisé dans l'article 28 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance l'expérimentation de nouveaux modes d'organisation, de regroupement et de fusion.

Un soutien plus lisible à la valorisation de la recherche

La traduction en innovation et en emplois des résultats de la recherche constitue un enjeu dont la France s'est pleinement saisie. Le 4 juillet 2018 un *Plan pour la science ouverte* a été annoncé par la ministre en charge de la recherche²⁹. Ce dernier rend obligatoire la diffusion ouverte (plutôt que dans des journaux dont l'accès est payant) des publications et des données issues de financements publics sur projets. Il met en place un Comité pour la science ouverte et soutient des initiatives majeures de structuration du paysage concernant les publications et les données. Ainsi, les connaissances produites par la recherche française seront plus accessibles et viendront irriguer plus directement le tissu productif.

En deuxième lieu, **le Gouvernement a initié un mouvement de simplification et d'optimisation des dispositifs de valorisation de la recherche** selon trois axes.

- La **mobilité des chercheurs vers l'entreprise** sera facilitée grâce aux modifications apportées par la loi PACTE aux règles encadrant leurs contributions scientifiques aux entreprises ainsi que la création d'entreprises valorisant leurs travaux. La procédure de dépôt de brevets et de certificats d'utilité a été simplifiée en parallèle.
- Dans l'optique d'accroître la lisibilité de l'offre de collaboration entre la recherche et l'industrie, **le paysage institutionnel sera rationalisé** avec le rapprochement des instituts de la tran-

sition énergétique (ITE) et les instituts de la recherche technologique (IRT), et l'évaluation de l'ensemble des structures en 2019 (dont les sociétés d'accélération de transfert de technologies). La « phase IV » de la politique de pôles de compétitivité visant à optimiser leur fonctionnement et à mieux les articuler avec les actions européennes a été engagée ;

- Le cadre législatif et réglementaire relatif à la mise en place d'un mandataire unique pour la valorisation des résultats issus de la recherche publique sera renforcé afin de permettre aux entreprises d'avoir un interlocuteur unique, et des contrats types de partenariat entre les *startups* et les acteurs de la recherche publique seront mis en place d'ici fin 2018 pour faciliter l'accompagnement des *startups* dans leur développement technologique³⁰.

Un dispositif de soutien complet et efficace à la R&D et à l'innovation des entreprises

En consacrant 0,39 point du PIB au financement public de la R&D des entreprises en 2015, la France propose un niveau de soutien parmi les plus élevés au monde (cf. graphique 6).

Ce soutien repose prioritairement sur des aides indirectes, au premier rang desquelles le **crédit d'impôt en faveur de la recherche** (CIR), dont l'efficacité est attestée par les évaluations empiriques disponibles³¹. En abaissant le coût des opérations de R&D de manière transversale, l'État pousse les acteurs économiques à prendre en compte les effets bénéfiques de ces activités sur la société. D'autres dispositifs d'aides indirectes comme le statut de jeune entreprise innovante (JEI) ou le crédit d'impôt innovation complètent le paysage des aides indirectes en ciblant spécifiquement les *startups* et PME innovantes.

Un ensemble d'aides directes permettent de fournir, en complément, un soutien plus ciblé. **Interlocuteur unique des PME et startups pour les aides**

²⁸ Cour des comptes, Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire, 2018.

²⁹ MESRI, Plan national pour la science ouverte, 2018.

³⁰ cf. les annonces du Premier ministre lors du déplacement à Henrichemont le 3 mai 2018

³¹ Cf. notamment Bozio, A., Irac, D., Py, L., (2014), « Impact of research tax credit on R&D and innovation: evidence from the 2008 French reform », Banque de France, document de travail n°532, et Mulkay, B., Mairesse, J., (2013), « The R&D Tax Credit in France: Assessment and Ex-Ante Evaluation of the 2008 Reform », *Oxford Economic Papers*, 65(3), pp. 746-766.

à l'innovation, Bpifrance a acquis une réelle expertise en la matière avec la construction d'une offre transversale, qui couvre les différents stades de développement et de maturité. Bpifrance est également au centre des dispositifs de recherche partenariale, et sera l'opérateur en charge de la mise en œuvre du plan « *Deep tech* » du Fonds pour l'innovation et l'industrie (cf. dossier sur l'innovation de rupture). Enfin, **des financements issus des Programmes d'investissement d'avenir** financent des actions de RDI (recherche développement innovation) par des processus sélectifs (concours d'innovation, projets industriels d'avenir) et pour fournir un soutien encore renforcé sur des sujets identifiés comme des priorités (comme la transition écologique, cf. *infra*).

Enfin, des actions en soutien aux fonds d'investissement (comme « *Multicap croissance* » sur les gros tickets, et le Fonds national d'amorçage) ont été décidées pour pallier une insuffisance identifiée dans l'accompagnement des entreprises en croissance qui souhaitent accéder aux marchés européens ou mondiaux.

Pour orienter la politique de l'innovation, assurer la cohérence de ces actions et garantir la lisibilité du paysage des aides à l'innovation, un Conseil de l'Innovation a été installé le 18 juillet (cf. dossier sur l'innovation de rupture).

Tous dispositifs confondus, l'État va investir 4,5 Md€³² dans le financement de l'innovation de rupture ces cinq prochaines années dont 1,6 Md€ de nouveaux moyens³³.

5.2. La France soutient le développement des industries et services du futur et des technologies vertes

En 2017, le gouvernement s'est fixé comme objectif de faire de la France une « startup Nation ». L'écosystème existant en France est déjà reconnu pour être l'un des plus favorables à la création et au développement des *startups*, notamment via l'exemple emblématique de l'incubateur Station F. Des programmes de promotion à l'étranger se sont

aussi développés, comme la « *Young Entrepreneurs Initiative* » qui vise à encourager des *startups* étrangères à s'implanter en France. Pour attirer les meilleurs talents, notamment dans ces secteurs très concurrentiels, un nouveau titre de séjour, le « passeport talent », a été créé en 2016.

Le Gouvernement met en œuvre une politique favorable aux *startups* du numérique

Les efforts se poursuivent pour **pousser la vision française des sujets systémiques majeurs traités au niveau international** tels que l'intelligence artificielle, la neutralité du net, la fiscalité des GAFA, etc. tandis que le constat d'écosystèmes sectoriels désormais matures et structurés amène à repenser tant l'initiative *French Tech* (nouvelle feuille annoncée à l'automne 2018) que la simplification du quotidien des entrepreneurs, tournée vers la suppression de verrous inutiles tels qu'identifiés par le "Tour de France des startups" mené à l'hiver 2018.

Ce dernier a permis de dégager 100 mesures majoritairement sectorielles, articulées autour de quatre axes : (i) simplifier la vie des *startups*, (ii) accompagner leur financement, (iii) faciliter le recrutement des talents et (iv) mieux les accompagner à l'international dans leur phase d'hyper-croissance. La loi Pacte (cf. encadré 9) en est le principal véhicule juridique. Ont ainsi été actés :

- la **réouverture de France Expérimentation**, dispositif permettant à chaque acteur économique de demander, à tout moment, un droit à déroger provisoirement à un règlement ou à une loi en place, pour tester en quelques mois son innovation ou son *business model* ;
- la **création d'un réseau de correspondants startups et innovation** dans pas moins de 15 ministères, chargés tout aussi bien de faire le lien entre les *startups* et leur ministère de référence (l'Agriculture pour les *AgTech*, la Santé pour les *HealthTech*, etc.) que d'infuser la culture *startups* au sein des administrations ;
- le **lancement d'un « guichet unique d'achat de l'Etat »** afin d'intensifier les courants d'affaires entre l'Etat et les *startups*, s'appuyant sur un relèvement du seuil d'exonération des

³² 3,5 Md€ en subventions et 1 Md€ en fonds propres.

³³ 1,25 Md€ de subventions pour le Fonds pour l'Innovation et l'Industrie et 400 M€ en fonds propres pour le

fonds French Tech Seed du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

procédures de marchés publics pour les PME innovantes (100 000 € avant fin 2018) ;

- la **remise à plat des seuils** (obligations sociales et fiscales) qui inhibent certaines entreprises au moment de recruter, dans le cadre du projet de loi PACTE.

Si **les entrepreneurs de la French Tech ont levé un montant record de plus de 2,5 Md€ en 2017**, la rareté des levées supérieures à 20 M€, faute d'un nombre suffisant de fonds d'investissement français disposant de la taille critique nécessaire, nécessite un soutien dédié. Ainsi, l'Etat va poursuivre son action pour continuer à soutenir les fonds français de capital-innovation. Le fonds *Multicap Croissance*, géré par Bpifrance, a ainsi été re-doté de 400 M€ dans le cadre du 3^e volet du Programme d'investissements d'avenir. L'Etat réfléchit également à lancer une offre de garantie de « *Venture loans* », des prêts qui complètent les grosses levées de fonds. Plus généralement, la création du Fonds pour l'innovation et l'industrie permettra d'aider à l'émergence de futures « licornes ».

Les *startups* en hyper-croissance connaissent souvent des problèmes de recrutement des talents. Pour cela, une **mission sur la résolution des tensions existantes dans les métiers du numérique** va être mise en place, notamment via la Grande Ecole du Numérique, avec l'objectif d'adapter l'offre de filières aux formations pour mieux répondre aux besoins des *startups*. Le recours aux talents étrangers est également renforcé : (i) Les conditions du *French Tech Visa* seront assouplies, en ouvrant le bénéfice du Passeport talent aux salariés recrutés par une « *entreprise innovante reconnue comme telle par un organisme public* » dans le cadre de la nouvelle loi « *Asile, Immigration, Intégration* » ; (ii) un groupe de travail sur la révision des listes des métiers en tension sera mis en place, afin de les faire correspondre à la réalité du marché du travail et aux compétences hybrides propres aux métiers du numérique.

Sur le plan « sectoriel », côté *Fintech*, le seuil autorisé par projet pour le financement participatif va passer de 2,5 M€ à 8 M€ tandis que les titres financés par *crowdfunding* seront ouverts aux PEA-PME. Pour les *EdTech*, une feuille de route (objectifs, partenariats, formation) va être dévoilée à l'au-

tomne prochain par le ministère de l'Education nationale et le secrétariat d'Etat au Numérique. Enfin, les *startups* œuvrant dans la santé et la mobilité font l'objet de développements spécifiques dans les mesures déjà annoncées dans le « *plan Santé* » du Gouvernement et dans la « *stratégie de la France pour la voiture autonome* ».

La France, future leader du développement durable

Dans un contexte de transformation profonde du système économique, la prise en compte du développement durable par les entreprises est un enjeu important d'attractivité économique. Ses politiques publiques environnementales ambitieuses font de la France un territoire attractif pour les entreprises qui se sont engagées dans la transition. En outre, ces politiques publiques favorisent les modes de production plus adaptés aux contraintes qui émergent, notamment environnementales (internalisation des externalités négatives générées par certaines activités, renforcement progressif des réglementations environnementales mais aussi accompagnement de ces entreprises à travers des dispositifs spécifiques), améliorant ainsi à terme « la compétitivité-prix » des biens et services produits.

La France a pris des engagements forts en matière de développement durable, au niveau national comme à l'international (cf. encadré 10), et s'est donnée les moyens de créer un cadre économique favorable à la réalisation de ces objectifs. Le *Plan climat* du Gouvernement publié en juillet 2017 annonçait notamment que la France atteindra la neutralité carbone à l'horizon 2050 ; très peu de pays ont fait part à ce jour d'une ambition aussi forte, s'inscrivant dans le long terme. **La France entend devenir pionnière de l'économie verte et encourager la redirection des flux financiers vers ces activités.**

L'augmentation du prix du carbone intégré dans la fiscalité énergie prévue jusqu'en 2022 contribuera à contenir les émissions de gaz à effet de serre à un niveau compatible avec la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat en procédant de la manière la moins distorsive et donc la moins coûteuse pour la collectivité. Cette tarification du carbone permettra notamment d'amplifier la rentabilité économique des investissements

bas-carbone et d'améliorer la compétitivité des activités vertes, ce qui constitue ainsi une opportunité pour le développement de ce secteur en France.

De même, la **feuille de route économie circulaire** fixe un objectif de recyclage de 100 % des plastiques en 2025, alors que seuls 30 % des emballages plastiques sont recyclés en moyenne en 2016 au sein de l'Union européenne. Cette feuille de route a permis de définir un cadre économique et fiscal qui facilite la valorisation plutôt que l'élimination des déchets, ainsi que l'écoconception. Ces ambitions fortes constituent une opportunité pour que l'économie française anticipe les évolutions futures des modèles de production vers une économie plus circulaire et permette le développement d'un savoir-faire innovant sur ces thématiques.

Ces évolutions s'accompagnent du **développement transversal de la finance verte**. En effet, la France a développé dans ce domaine un savoir-faire riche et une expertise particulière à la place de Paris. Cette dernière a une longue expérience en

matière d'investissement socialement responsable et d'intégration plus systématique des critères sociaux, environnementaux et de gouvernance. Le marché de l'investissement responsable, en plein essor, a permis le développement d'un écosystème de qualité en matière de conseil, d'expertise, et de vérification, dont la finance verte devient l'un des sujets de préoccupation majeurs. Plusieurs initiatives récentes ont formalisé cet élan collectif : l'article 173 de la loi de transition énergétique pour une croissance verte du 17 août 2015, qui vise à renforcer la prise en compte des risques associés au changement climatique par le secteur financier en définissant des obligations de *reporting*, le *One Planet Summit* qui s'est tenu à Paris le 11 décembre 2017, ainsi que la participation active et le soutien apporté par la France aux travaux menés par la Commission européenne. Le développement de la finance verte sur la place de Paris constitue une opportunité pour les entreprises de ce secteur et participe également à faciliter le financement d'activités relatives à la transition écologique.

Encadré 10 : Make our planet great again

À la suite de la décision des États-Unis de sortir de l'Accord de Paris, le Président de la République Emmanuel Macron a lancé, le 1^{er} juin 2017, un appel aux chercheurs, entrepreneurs, associations, O.N.G. et étudiants, à se mobiliser et à rejoindre la France pour mener la lutte contre le réchauffement climatique. Un site internet (www.makeourplanetgreatagain.fr), développé avec les services de l'Elysée, hébergé par Business France, et animé avec les ministères de la transition écologique et solidaire, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ainsi que Campus France, a recueilli à ce jour près de 13 000 messages de sympathie, de candidature ou de recherche d'information en lien avec un projet en France. Aujourd'hui trilingue (français-anglais-mandarin), il a pour objectif de promouvoir la France en tant que moteur de la science et de la technologie en Europe, en lien avec les défis environnementaux, d'attirer les meilleurs chercheurs étrangers ou étudiants les plus prometteurs, et de créer des emplois ou de la valeur ajoutée à travers des projets d'investissement.

Attirer les meilleurs chercheurs et étudiants. Sous l'égide de la ministre Frédérique Vidal et de Louis Schweitzer, Commissaire général à l'investissement, ont été lancés un programme prioritaire de recherche ainsi qu'un système de traitement des candidatures.

Plus de 5 000 messages dont 1 822 candidatures formelles, provenant d'une centaine de pays du monde, dont majoritairement les États-Unis (1 123 candidatures), le Royaume-Uni (53 candidatures) et l'Inde (51), ont été reçues par Campus France. 450 candidatures ont été retenues pour des séjours de recherche de longue durée. Pour cette première vague, 18 projets de très haut niveau (compréhension de l'impact du changement climatique sur les ouragans, de l'effet des nuages dans les modèles climatiques, impact du changement climatique sur la pollution et réciproquement, implications sanitaires du changement climatique, économie circulaire) ont été retenus par un jury international. Les lauréats proviennent de 6 pays, principalement des États-Unis (13 projets). Une deuxième phase de sélection a été lancée au printemps 2018, dans un calendrier coordonné avec l'Allemagne qui a rejoint l'initiative et avec laquelle une animation scientifique conjointe sera mise en place.

Capter des projets d'investissement. Sur le volet des affaires, près de 1 200 messages ont été reçus, générant à ce jour 67 projets accompagnés par le réseau international de Business France et représentant un potentiel de 750 créations d'emploi. 7 d'entre eux se sont déjà concrétisés pour plus de 100 emplois annoncés (3 sociétés britanniques, 2 américaines, 1 indienne et 1 chinoise).

Ces projets sont issus en majorité d'investisseurs européens (45 %), américains (43 %) puis asiatiques (12 %). 88 % de ces sociétés sont des startups ou PME/PMI. Les secteurs les plus représentés sont l'énergie (54 %), le conseil aux entreprises ou particuliers (16 %), les technologies de l'information (12 %) et les équipements industriels (9 %).

Communiquer. La COP23 à Bonn du 6 au 18 novembre 2017 et le « One Planet Summit », dédié à la finance durable, le 12 décembre dernier à Paris, ont été deux occasions de communiquer sur la « marque » Make our planet great again, avec le Président de la République et le ministre Nicolas Hulot (pavillon France, discours).

Le soutien à l'innovation de rupture

Au deuxième trimestre 2018, les 7 premières capitalisations boursières mondiales selon le Financial Times étaient des entreprises technologiques : Apple, Amazon, Google, Microsoft, Facebook, Tencent et Alibaba.

Cette domination inédite témoigne de l'importance que les technologies numériques ont prise dans l'économie : détruisant certains emplois et en créant d'autres, stimulant la productivité et la croissance, modifiant la répartition de la valeur entre les secteurs et entre les pays. Au-delà de leur impact économique, ces technologies ont bouleversé nos sociétés en profondeur, transformant nos modes de vie et de production.

Les géants du numérique exploitent la vague d'innovations dite des technologies de l'information et de la communication (TIC), qui ont émergé au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle. Ces technologies ont été développées en grande partie aux Etats-Unis, consolidant ainsi la position économique dominante du pays où sont nés les « GAFAM »³⁴.

Comme le montre l'exemple des TIC, rester à la frontière technologique est crucial pour le dynamisme économique d'un pays. Pour cela, il faut créer un environnement propice à l'innovation, en particulier provoquer les innovations de rupture, qui, trouvant leur origine dans l'élargissement des connaissances par les sciences, permettent à la fois d'accroître les capacités techniques et de bouleverser les marchés en place.

La France s'appuie en la matière sur des atouts importants et un environnement favorable à la recherche, qui sera renforcé par les mesures récemment annoncées dans le domaine de l'innovation (cf. dossier attractivité). Pour capitaliser sur ces atouts et se maintenir à la pointe, le Gouvernement lance une action de soutien résolu spécifiquement ciblée sur l'innovation de rupture.

Qu'est-ce que l'innovation de rupture ?

La combinaison d'une perspective technologique et d'une perspective de marché

La notion d'« innovation de rupture » renvoie à des enjeux à la fois technologiques et économiques.

Du point de vue technologique, on distingue généralement innovations « radicales » (ou de rupture) et innovations « incrémentales ». Une innovation radicale se définit par l'apparition d'un produit ou procédé totalement nouveau, contrairement à une innovation incrémentale qui améliore un produit ou un procédé existant. Une innovation radicale peut exploiter une technologie nouvelle (comme l'ordinateur ou le GPS) ou combiner des technologies existantes (comme les plateformes de l'économie numérique ou les applications pour smartphone).

Du point de vue économique, une innovation sera « disruptive » ou de rupture si elle conduit à bouleverser les marchés existants ou à créer un nouveau marché. L'innovation pénètre souvent un marché par ses segments bas de gamme ou atypiques pour ensuite le conquérir à partir d'une montée en gamme et de gains de productivité. Il importe peu de ce point de vue que l'innovation soit technologique (comme les appareils photo numériques ou les smartphones) ou non (comme l'a été le modèle du *low cost* dans le secteur aérien).

L'innovation de rupture combine ces deux aspects, et peut se définir comme une innovation suffisamment radicale pour ouvrir la perspective de créer ou de conquérir des marchés.

Elle se rapproche en cela de la notion de technologie-clé générique, qui désigne une innovation dont les applications sont si nombreuses et révolutionnaires qu'elles transforment en profondeur les modes de production et la société, comme l'électricité en son temps ou les technologies de l'information et de la communication plus récemment. L'innovation de rupture peut alors apparaître comme l'un des moteurs du phénomène de destruction créatrice, qui remplace en continu certains secteurs de l'économie devenus obsolètes par de nouveaux secteurs.

³⁴ Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft.

Pour une économie avancée comme la France, l'innovation de rupture est un enjeu majeur, puisqu'elle permet de capter les créations de valeur ajoutée et d'emplois induites par les transformations technologiques.

Au-delà des enjeux strictement économiques liés à l'innovation de rupture existent également des enjeux de société plus larges. En effet, certains défis environnementaux ou sociétaux, comme le réchauffement climatique, la dégradation de l'environnement ou le vieillissement de la population, mettent en question la soutenabilité du mode de vie des sociétés développées. La réponse à ces défis peut passer par la réalisation de percées technologiques majeures, autour par exemple du stockage des énergies renouvelables ou du recyclage.

Le fruit d'une stratégie de recherche à mi-chemin entre recherche fondamentale et recherche appliquée

Les innovations de rupture naissent le plus souvent de l'application de technologies nouvelles, quoique parfois aussi de nouvelles applications de technologies existantes. Elles entretiennent un lien étroit avec un type de recherche particulier, dite « translationnelle », à mi-chemin entre le fondamental et l'appliqué, qui vise à acquérir de nouvelles connaissances, mais en vue de la résolution de problèmes concrets. L'innovation de rupture met donc en évidence le *continuum* qui existe entre les différents maillons de la chaîne recherche-innovation, qui va de la découverte de connaissances fondamentales à leur application à des champs précis jusqu'au développement, à l'industrialisation et à la mise sur le marché de nouvelles technologies et de nouveaux produits et procédés.

Le profil des innovateurs capables de développer une innovation de rupture est particulier. En premier lieu, il s'agit de personnes, ou d'équipes, qui combinent de fortes compétences scientifiques et techniques ainsi que de fortes compétences entrepreneuriales. Pour amener une innovation de rupture jusqu'au marché, il faut en effet maîtriser la technologie, mais également être en mesure de discerner un débouché de marché porteur, et de mettre en place un processus de production. Les innovations de rupture sont également souvent portées par de jeunes entreprises nouvellement créées, aussi appelées start-ups : les grandes entreprises installées qui

bénéficient d'une position dominante sur un marché ont relativement peu d'incitations à développer des produits radicalement nouveaux qui pourraient faire concurrence à leur produit phare (on peut citer l'exemple de l'entreprise Kodak qui n'a pas pris le tournant de l'appareil photo numérique et a dû quitter le marché des appareils photo). Elles se concentrent en général sur l'amélioration incrémentale de leurs produits.

L'innovation de rupture fait face à des enjeux particuliers qui justifient une intervention publique spécifique. Comme toute activité innovante, elle comporte un niveau de risque élevé, à la fois technologique puisque le développement d'une technologie peut se heurter à des obstacles imprévus, et de marché, puisque le nouveau produit devra trouver des débouchés. Il s'ensuit que les financeurs sont parfois réticents à investir dans de telles entreprises, et ce d'autant plus que l'innovation est radicale, puisque l'évaluation des risques et des débouchés est alors plus difficile. En ce qui concerne la recherche translationnelle, il s'agit d'une activité qui présente une incertitude radicale sur la nature même de ses résultats, comme toute activité de recherche fondamentale. Les entreprises jeunes et petites porteuses d'innovation rencontrent donc de grandes difficultés à mener de telles activités, notamment parce que la recherche sous-jacente est intense en technologie et requiert des montants importants difficiles à lever. La puissance publique est donc fondée à soutenir l'innovation de rupture pour pallier l'aversion au risque des investisseurs privés au vu du degré élevé d'incertitude et des bénéfices socio-économiques très forts susceptibles d'en découler.

La France doit se maintenir à la frontière technologique

Les performances de la France en matière de recherche et d'innovation pourraient être renforcées

L'innovation se définit comme la mise sur le marché de nouveaux produits et services ou l'amélioration substantielle du processus de production. La performance d'innovation d'un pays est déterminée par une pluralité de facteurs :

- le stock et la qualité des connaissances disponibles et des compétences de la population locale ;

- les conditions-cadre de l'activité d'innovation (économiques, financières, concurrentielles, juridiques et réglementaires) ;
- le nombre et la qualité des liens entre les différents acteurs de l'innovation (chercheurs, entrepreneurs, financeurs) ;
- la capacité des entreprises à mener à bien des activités d'innovation.

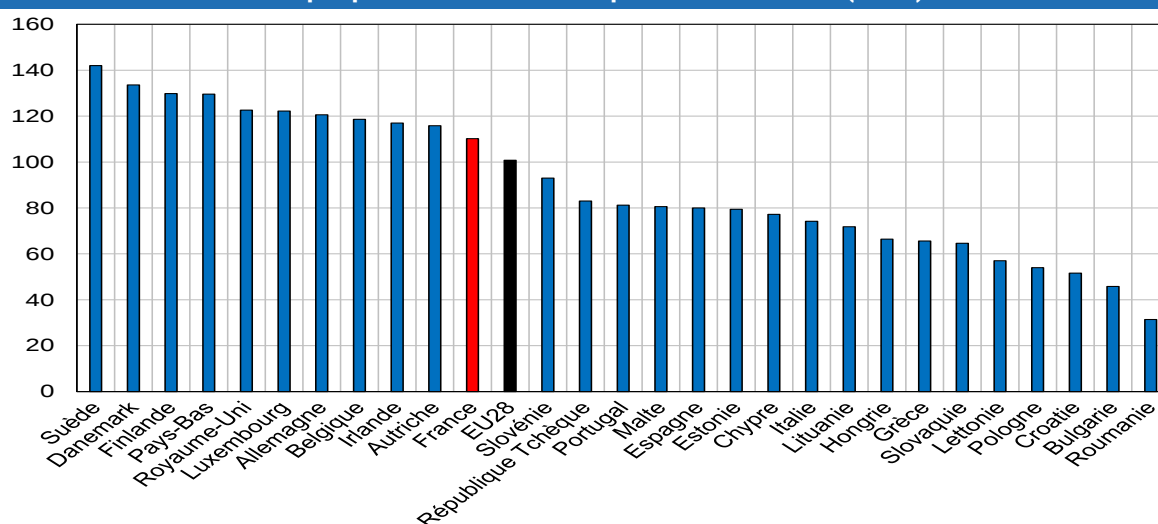
En raison de son caractère multiforme et des nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte, il est difficile de résumer la performance d'innovation d'un pays en un chiffre. La Commission européenne calcule cependant chaque année un indicateur composite qui intègre ces différentes dimensions (éducation, recherche, produits et services nouveaux, brevets) et établit un classement des pays européens en fonction de leur capacité d'innovation. La France se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne, mais est en retrait des pays de la tête du classement, pays scandinaves et pays du Nord de l'Europe (cf. graphique 1).

L'intrant principal du processus d'innovation est la recherche et développement (R&D), qui se définit

comme l'ensemble des activités conduites en vue d'accroître le stock de connaissances, que ces dernières soient théoriques ou appliquées. La part des dépenses de R&D dans le PIB, mesurée par la dépense intérieure de R&D (DIRD) est en France de 2,3 % environ en 2016, encore en-deçà de l'objectif de 3 % fixé par la stratégie de Lisbonne. A titre de comparaison, plusieurs pays européens atteignent cet objectif (Allemagne, pays scandinaves) ainsi que les pays leaders de l'innovation au niveau mondial (notamment Israël, Corée du Sud, Japon).

Cette position moyenne est la résultante de bonnes performances, notamment en ce qui concerne la vivacité de l'écosystème de start-ups, la disponibilité de financements, la qualité de la recherche, les compétences de la population (cf. dossier sur l'attractivité), et de moindres performances dans le domaine du transfert de connaissances entre secteurs public et privé, de la propriété industrielle et un investissement en R&D des entreprises relativement limité en termes agrégés en comparaison internationale. Ces points identifiés font l'objet de réformes récentes ou en cours.

Graphique 1 : Indicateur composite d'innovation (2017)



Sources : Commission européenne, *European Innovation Scoreboard Edition 2018*³⁵

³⁵ Le score synthétique est construit à partir de 4 principaux types d'indicateurs et 10 dimensions de l'innovation. Il repose sur 27 indicateurs différents. Les 4 principaux axes recouvrent les conditions-cadres de l'innovation (qualité des ressources humaines, attractivité de la recherche, esprit d'entrepreneuriat), l'environnement d'investissement (dépenses de R&D et soutien public et

privé au financement de l'innovation), les activités d'innovation (cadre de propriété intellectuelle, liens et collaborations entre acteurs publics et privés, innovations de produits et de procédés) et les impacts de l'innovation en termes d'emplois et de ventes dans les secteurs innovants à forte croissance. Cf. *European innovation scoreboard 2018, Methodology report*, juin 2018.

L'émergence en cours d'un écosystème de start-ups participe à terme à orienter davantage la structure sectorielle de l'économie française vers la haute technologie

Le niveau relativement limité en part du PIB d'investissement des entreprises en R&D de la France s'explique notamment par la structure sectorielle de l'économie et de l'industrie. En effet, la part de l'industrie dans le PIB a reculé de 16,5 % au début des années 2000 à 10 % en 2016, alors que l'industrie est le secteur le plus intense en R&D³⁶ et concentre une grande part des gains de productivité en particulier grâce à sa forte propension à innover. Par ailleurs, si l'industrie française a renforcé son positionnement sur des branches de haute technologie³⁷ (aéronautique, défense, nucléaire), à l'inverse la production des branches de moyenne haute technologie (machines et équipements y compris électriques, chimie, automobile)

s'est nettement réduite (alors que ces indicateurs ont progressé en l'Allemagne au cours de la même période, cf. tableau 1). A titre de comparaison, l'Allemagne ou la Corée du Sud ont une structure industrielle davantage centrée sur des segments de moyenne-haute technologie innovantes (électronique, machines-outils) et une part plus élevée de l'industrie dans le PIB.

Parallèlement, la part des services a augmenté, mais la part des services les plus innovants comme le numérique n'a pas compensé le recul de l'industrie. A l'inverse, les Etats-Unis, qui ont également connu un mouvement de désindustrialisation, ont dans le même temps acquis une position dominante dans le domaine fortement innovant du numérique, avec les GAFAM notamment qui conduisent beaucoup de R&D.

Tableau 1 : Évolution de la production industrielle en volume, %

		France (2000-2016)	Allemagne (2000-2015)
	Industrie manufacturière	-3	25
Branches de haute technologie	Matériels de transport hors automobile (aéronautique, ferroviaire, etc.)	87*	75
	Industrie pharmaceutique	72	57
	Produits informatiques, électroniques et optiques	-1	85
Branches de moyenne-haute technologie	Machines et équipements	-2	30
	Industrie chimique	-3	12
	Équipements électriques	-20	6
	Industrie automobile	-28*	57
Branches de moyenne-basse technologie	Réparation, installation et produits manufacturés divers	7	18
	Caoutchouc, plastique et autres produits minéraux non métalliques	-3	15
	Métallurgie et produits métalliques	-10	16
	Cokéfaction-raffinage	-34	-3
Branches de basse technologie	Industries agroalimentaires	5	9
	Bois, papier et imprimerie	-13	1
	Textile, habillement, cuir et chaussures	-51	-32

Sources : DGE, données : Insee et Destatis. *Période 2000-2015.

Hors effet de structure sectorielle, les entreprises françaises présentent cependant une intensité relativement plus élevée de R&D par rapport aux autres pays (cf. graphique 2). Cela résulte

en particulier de politiques de soutien à l'innovation comme le Crédit d'impôt recherche (CIR), qui stimule les dépenses de R&D des entreprises privées. Comblar le retard de la France suppose donc

³⁶ L'industrie représente environ 75 % de la R&D des entreprises, les services 20 % et le secteur primaire 5 %.

³⁷ Le degré de technologie d'un secteur se définit par l'intensité en R&D.

avant tout de favoriser la réorientation de l'économie vers des secteurs plus innovants.

Un écosystème dynamique de start-ups émerge en France ces dernières années, présageant d'un renouvellement et d'une réorientation du tissu productif vers l'innovation et la haute technologie. L'Etat a contribué à ce succès notamment par la création de Bpifrance en 2012, qui a contribué au développement du marché français du capital-risque (qui est devenu le premier en Europe par les montants investis et levés par les fonds de capital-innovation en 2017, devant le Royaume-Uni).

Cependant, des limites subsistent quant à la croissance des start-ups françaises, qui expliquent le faible nombre de « licornes » en France, qui se définissent comme des start-ups des secteurs technologiques fondées après 2000 et valorisées à plus de 1 Md\$. Selon l'étude annuelle du cabinet de conseil GP Bullhound, sur 69 « licornes » européennes au 30 avril 2018, seules 3 sont françaises, moins que le Royaume-Uni, ou même que l'Allemagne ou la Suède. Cette difficulté des start-ups françaises à se développer provient notamment d'une insuffisance du marché du capital-risque français sur les levées de fonds supérieures à 20 M€, et par un environnement réglementaire parfois trop rigide.

L'innovation de rupture, priorité stratégique de l'action du Gouvernement pour que la France retrouve une place de leader de l'innovation

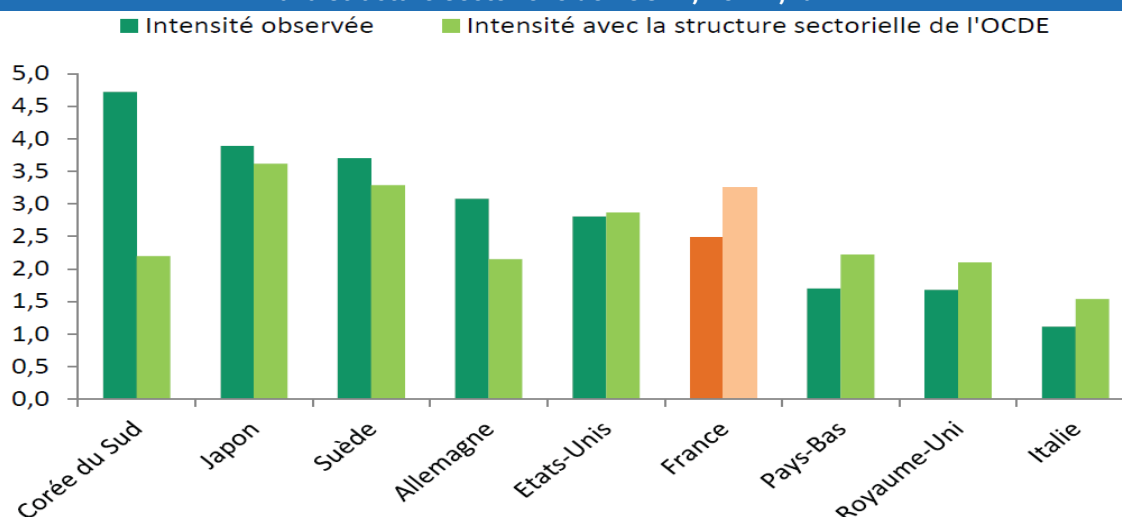
Soutenir l'innovation de rupture et l'orienter vers la résolution des défis de société

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) a été créé le 15 janvier 2018. Il est doté de 10 Md€, grâce à des cessions d'actifs de l'Etat à hauteur de 1,6 Md€ (Engie et Renault) et d'apports en titres EDF et Thalès pour les 8,4 Md€ restants. L'Etat procédera à des cessions de titres progressives pour remplacer ces apports. Le rendement attendu du FII sera de 2,5% à terme, correspondant à environ 250 M€ annuels, qui seront consacrés au financement de l'innovation de rupture.

Les 250 M€ annuels seront répartis comme suit :

- 150 M€ pour le lancement de grands défis;
- 70 M€ d'aides individuelles dans le cadre du plan *deep tech* opéré par Bpifrance ;
- 25 M€ pour le plan Nano 2022 qui soutient le secteur français de la microélectronique ;
- 5 M€ dont l'emploi sera directement défini par le conseil de l'innovation.

Graphique 2 : Dépenses intérieures de R&D des secteurs marchands ajustée à la structure sectorielle de l'OCDE, 2012*, % VA



Sources : DGE et DGRI à partir de données OCDE, *L'innovation en France - Indicateurs de positionnement international* Edition 2016

*Corée du Sud, Japon, Suède et Pays-Bas : 2013

Les grands défis sont une modalité d'action qui s'inspire de l'agence d'innovation de rupture (cf. *infra*). Le conseil de l'innovation (cf. *infra*) en choisira 2 à trois par ans à lancer, qui dureront entre 3 et 5 ans. Ils devront viser à apporter des solutions à un enjeu sociétal, avoir une portée technologique et scientifique, offrir des débouchés commerciaux et s'appuyer sur un vivier d'excellence de laboratoires et d'entreprises français. Ils ne seront pas prescriptifs sur les pistes technologiques à mobiliser pour répondre à l'enjeu, de manière à permettre une exploration plus radicale des possibles. Ils seront enfin supervisés par des responsables de programme au profil particulier : possédant une expérience reconnue dans leur domaine, ils devront rassembler des compétences scientifiques et techniques, mais aussi une fibre entrepreneuriale et de gestion de projet, et une bonne connaissance des acteurs du champ ainsi qu'une capacité à les fédérer. Ils définiront les axes de recherches, sélectionneront et animeront les équipes chargées de conduire les projets, proposeront des modalités d'action et de financement. Ils agiront enfin comme courroie de transmission entre les différents acteurs du secteur : administrations, organismes de recherche, entreprises, écosystèmes d'innovation et relayeront les difficultés réglementaires rencontrées par les acteurs de leur secteur pour aider à les résoudre. Les deux premiers grands défis arrêtés par le Conseil de l'innovation lors de sa première

réunion, qui s'inscrivent dans le plan intelligence artificielle (cf. encadré 1) sont :

- « Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ? »
- « Comment sécuriser, certifier et fiabiliser les systèmes qui ont recours à l'intelligence artificielle ? »

Le plan deep tech, opéré par Bpifrance, consiste en un panel d'actions visant à renforcer le soutien aux entreprises des secteurs fortement technologiques, intenses en capital et marqués par des cycles d'innovation longs – dits secteurs *deep tech*. Ces entreprises connaissent en effet des difficultés particulières à se financer. Le plan comporte trois volets :

- 10 M€ seront fléchés en faveur de la revalorisation des bourses French Tech Emergence, qui soutiennent les start-ups lors des premières phases d'études et de faisabilité, dont le plafond doublera pour passer à 90 000 € ;
- 15 M€ viendront abonder les dotations des concours d'innovation, notamment le concours i-Lab qui récompense la création d'entreprises technologiques innovantes ;
- 45 M€ renforceront les aides individuelles à la R&D des entreprises fortement technologiques, pour les soutenir dans leur phase d'études, de passage à l'échelle et de pré-industrialisation.

Encadré 1 : Le plan Intelligence artificielle

L'intelligence artificielle est définie par le rapport du député Cédric Villani par son objectif plutôt que par une technologie en particulier : elle vise à « comprendre comment fonctionne la cognition humaine et la reproduire ; créer des processus cognitifs comparables à ceux de l'être humain ». Il s'agit d'un ensemble de technologies visant à réaliser de manière automatisée des tâches jusqu'alors dévolues à un esprit humain. L'intelligence artificielle a donc toutes les caractéristiques d'une technologie générique, et est vouée à pénétrer un grand nombre d'activités et à modifier en profondeur nos modes de vie et de production. Les enjeux associés, tant stratégiques qu'économiques, sociétaux ou éthiques, sont considérables.

Suite au rendu du rapport Villani sur l'intelligence artificielle, le Président de la République a annoncé un plan pour soutenir la recherche dans ce domaine d'avenir, qui prévoit de flécher 1,5 Md€ vers l'innovation dans le domaine de l'intelligence artificielle sur le quinquennat :

- 400 M€ seront consacrés aux grands défis, dont 100 M€ sur trois ans en provenance du FII. Les deux premiers défis retenus par le conseil de l'innovation sont ainsi axés autour de l'intelligence artificielle, en lien avec les thèmes de la santé et de la sécurité (cf. *supra*).
- Un réseau rassemblant les centres de recherche d'excellence français dans le domaine sera créé, sous l'appellation d'instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle (3IA) pour que la recherche française reste en pointe dans le domaine.

Mettre en place un environnement favorable à l'innovation de rupture

Le projet de loi PACTE comprend des mesures facilitant la mobilité des chercheurs vers le monde de l'entreprises ou avec des mesures relatives à la propriété industrielle visant à améliorer la qualité des brevets français et à faciliter l'appropriation de la propriété industrielle par l'ensemble des entreprises, y compris les plus petites et les plus jeunes (cf. dossier attractivité).

Le Grand plan d'investissement finance plusieurs actions qui visent spécifiquement à soutenir le développement du capital-risque français et à combler ses lacunes. Ainsi ont été lancés en 2018 le fonds French Tech Seed pour soutenir les levées de fonds des entreprises en phase de post-maturation, le Fonds national d'amorçage 2, qui est un fonds de fonds intervenant au niveau de l'amorçage ou le fonds Multicap Croissance 2, également un fonds de fonds ciblant des levées de taille substantielle.

Le dispositif France Expérimentation a été relancé par le Gouvernement pour répondre au besoin de flexibilité des entrepreneurs. Il s'agit d'un guichet numérique, destiné aux porteurs de projets innovants rencontrant un obstacle réglementaire, sur lequel il leur est possible de faire état de leur problème et de proposer des idées innovantes pour le traiter. Il doit ainsi permettre d'identifier des simplifications ou de mettre en place des expérimentations susceptibles de répondre au problème rencontré. En effet, les innovations, spécialement de rupture, naissent le plus souvent dans un cadre réglementaire inadapté ou dans un vide juridique, puisqu'elles sont radicalement nouvelles. Il peut donc arriver que des normes préexistantes bloquent leur développement. Rendu permanent, le dispositif France expérimentation est étendu aux normes non seulement réglementaires mais également législatives, avec des appels à contributions lancés dans le cadre de plusieurs projets de loi.

Unifier le pilotage et renforcer la cohérence de la politique d'innovation

Le conseil de l'innovation est une instance de pilotage stratégique de la politique d'innovation qui a pour fonctions d'en définir les grandes orientations et les priorités, de mettre en cohérence et d'en simplifier les différents pans, et d'en piloter le budget,

en portant une attention particulière à l'innovation de rupture.

Le conseil de l'innovation est coprésidé par les ministres en charge de l'économie et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Il est composé des ministres de la transition écologique et solidaire, des armées, de l'action et des comptes publics, du secrétaire d'Etat au numérique, ainsi que du secrétaire général pour les investissements. Bpifrance et l'Agence nationale de la recherche (ANR) participent également à ses réunions en tant qu'opérateurs des actions en faveur de l'innovation. Six personnalités qualifiées issues du monde de la recherche, de l'industrie, du capital-risque et de l'entrepreneuriat viennent le compléter en apportant leur expertise et leur expérience.

Il a siégé pour la première fois le 18 juillet 2018. Pour sa première séance il a reçu le rapport sur les aides à l'innovation co-rédigé par MM. Lewiner, Stephan, Distinguin et Dubertret, et a sélectionné et annoncé le lancement de deux grands défis autour de l'intelligence artificielle.

Porter une ambition européenne en faveur de l'innovation

Le projet d'une agence européenne d'innovation de rupture inspirée du modèle de la DARPA (cf. encadré 2), appelé de ses vœux par le Président de la République dans son discours de la Sorbonne, serait une modalité d'action nouvelle et prometteuse. Il s'agirait pour la puissance publique de financer des projets de recherche ambitieux visant à relever des défis qui se posent à la société en développant de nouvelles technologies de rupture susceptibles par la suite de s'imposer sur les marchés.

Une telle agence pourrait avoir les caractéristiques suivantes :

- un champ d'intervention dans des domaines stratégiques identifiés par l'État, en lien avec des enjeux de société ;
- une gouvernance autonome et hautement compétente, au sein de laquelle les acteurs installés, notamment les grandes entreprises, pourraient jouer un rôle équilibré, laissant suffisamment de marges de manœuvre pour se départir plus radicalement de l'existant et ex-

- plorer les pistes les plus ambitieuses susceptibles de bouleverser les marchés et acteurs en place ;
- une implication de l'ensemble de la chaîne d'innovation, de la recherche fondamentale à la mise sur le marché ;
- des règles de gestion flexibles et agiles : les projets seraient financés pour une durée limitée, avec des clauses de rendez-vous régulières fondées sur l'atteinte de jalons technico-économiques et des redéploiements rapides en cas d'échec, le recrutement de chefs de projet de haut niveau serait facilité par des conditions d'emploi souples ;
- un mode de gestion proactif des travaux soutenus, dans une logique de « portefeuille de projets » gérés par des directeurs de programme, à même de stimuler de nouveaux projets ou des collaborations entre acteurs ;

- une prise de risque importante, qui exigerait une masse critique financière pour permettre d'explorer suffisamment de domaines et de lancer suffisamment de projets ambitieux dans chaque domaine.

Les initiatives nationales et européennes devront en tout état de cause être étroitement coordonnées. En effet, le besoin de taille critique plaide pour une intervention de préférence au niveau européen pour les domaines qui requièrent des financements massifs. Entre 2018 et 2020, le pilote du Conseil européen de l'innovation, l'action du prochain budget européen en faveur du développement des entreprises innovantes, expérimentera de nouvelles actions en faveur de l'innovation de rupture avec un budget total de 2,7 Md€.

Une action au niveau national telle que les grands défis se justifie en complément, à la fois pour expérimenter de nouvelles modalités d'action, et pour agir rapidement sur des domaines moins intenses en capital et moins risqués

Encadré 2 : La Defense Advanced Projects Agency (DARPA)

La DARPA a été créée en 1958 aux Etats-Unis pour assurer une avance technologique dans le contexte de la guerre froide. Elle a pour rôle de financer des projets de recherche translationnelle très risqués visant à réaliser des percées technologiques susceptibles d'applications militaires. Elle assume un niveau de risque et un taux d'échec très élevé, et fonctionne selon des principes d'ambition forte, de flexibilité de gestion et de recrutement de profils d'exception qui inspirent le projet d'agence européenne d'innovation de rupture (cf. infra). Dotée de 3,2 Md\$ en 2018, elle est organisée en 6 directions thématiques, et a financé des centaines de programmes d'une durée de vie limitée, chacun doté d'entre 20 et 80 M\$ et mené par une personnalité à l'expertise reconnue et par une équipe composée des meilleurs spécialistes américains et mondiaux.

Au fil des années, la DARPA a financé des projets qui ont donné naissance à des innovations telles que les semi-conducteurs, Internet, le GPS, les avions furtifs, les véhicules autonomes... Les résultats des projets de recherche financés par la DARPA donnent lieu à un développement interne à l'armée américaine pour les applications militaires. En revanche, les chercheurs ayant participé au projet sont autorisés à développer et exploiter les applications civiles. La DARPA a ainsi agi comme un catalyseur d'innovation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication : ses projets ont donné lieu à des percées technologiques majeures, et les chercheurs ayant travaillé sur ces projets ont ensuite essaimé dans l'ensemble de l'économie, offrant aux entreprises américaines une avance considérable sur leurs concurrentes dans la maîtrise de ces nouvelles technologies. En plus d'assurer aux Etats-Unis le leadership militaire, la DARPA a donc contribué à faire du pays le leader du secteur de l'informatique et du numérique.

Annexes

Suivi des recommandations pays 2018

Liste des mesures depuis le Programme national de réforme d'avril 2018

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 1	Veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB	- PLF pour 2019 - PLFSS pour 2019 - LPFP 2018-2022		Le taux de croissance de la dépense publique en volume sera ramené à 0,2% en moyenne sur le quinquennat (à champ courant, c'est à dire hors effet du reclassement de France Compétences), soit un rythme nettement inférieur à la moyenne observée sur le dernier quinquennat (+0,9 %), ce qui permettra une réduction de la dépense publique de plus de 3 points à horizon 2022. Maîtrise des dépenses de santé : L'objectif national des dépenses d'assurance maladie sera de 2,5 % pour 2019, comparé à 2,3 % en 2018. Collectivité territoriales : L'objectif d'évolution nominale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales sera maintenu à 1,2 % en moyenne sur le quinquennat conformément à l'article 13 de la LPFP 2018-2022.
	Utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio d'endettement public	10° du I de l'article 34 de la LOLF détaillé dans les LFI Article 7 de la LPFP 2018-2022	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 en 2018 et pleinement préciser les objectifs et les nouvelles mesures nécessaires dans le contexte de l'Action publique 2022, afin qu'ils se traduisent en mesures concrètes de réduction des dépenses et de gain d'efficacité dans le budget 2019	- LFI et LFSS pour 2018 - PLF pour 2019 - PLFSS pour 2019 - LPFP 2018-2022 - CAP 22	Des travaux de réflexion ont déjà abouti en vue de réformes sur les thèmes suivants : fonction publique, audiovisuel public, administration fiscale et douanière, éducation, emploi et formation professionnelle, réseau de l'Etat à l'étranger, organisation territoriale des services publics.	- Finalisation des plans de transformation ministériels, qui regroupent les réformes structurantes sur un horizon pluriannuel. En particulier, concernant la transformation de l'organisation territoriale des services publics, un travail de concertation sera mené par les préfets de région d'ici mi- octobre 2018 en vue de décisions du Gouvernement d'ici la fin de l'année 2018.

				- Annonce des décisions opérationnelles de transformation de l'action publique et du calendrier de mise en œuvre par le Gouvernement - Mise en place de plans de départs volontaires dans la fonction publique
	Uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite pour renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes	Réforme du système de retraite	Septembre 2017 : nomination du Haut-Commissaire à la réforme des retraites, J-P Delevoye Avril 2018 : lancement d'un cycle de concertation avec les partenaires sociaux et de la plateforme de participation citoyenne en ligne	Cette réforme a pour objectif de rendre notre système de retraite plus simple et plus juste. Début 2019 : présentation des orientations proposées pour la réforme par le Haut-Commissaire et lancement d'une nouvelle phase de concertation avec les partenaires sociaux. Courant 2019 : présentation du projet de loi en Conseil des Ministres et dépôt du projet de loi au Parlement.
CSR 2	Favoriser l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, notamment pour les personnes issues de l'immigration et les habitants des quartiers défavorisés.	Abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans Mesure « Devoirs faits » Evaluation en CP, CE1 et 6^e aux moments clés des apprentissages	Mis en œuvre à la rentrée 2017, ce dispositif qui permet à tous les élèves qui le souhaitent de faire leurs devoirs au collège continue de se développer. Les « stages de réussite » proposés aux élèves qui rencontrent des difficultés (du CM2 à la 3^e) constituent un complément efficace pendant les vacances scolaires. Septembre 2018 : mise en place d'une évaluation des savoirs fondamentaux (français, mathématiques) en classes de CP, de CE1 et de 6^e (automne 2017) pour mieux connaître les besoins des élèves et les accompagner au mieux dans leurs apprentissages.	Septembre 2019 : mise en œuvre de l'abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans afin de disposer d'un cadre commun offrant à tous les élèves les mêmes chances de réussir leur scolarité grâce à l'acquisition d'une bonne maîtrise du langage avant l'âge de 6 ans (97 % des élèves scolarisés à 3 ans, mais les niveaux de scolarisation diffèrent selon les territoires et les milieux sociaux). Renforcement en 2018/2019 : proposer « Devoirs faits » 4h par semaine dans chaque collège ; inciter un nombre croissant de collégiens à bénéficier de cette mesure (20 % en 2017/2018).

		<i>Soutien financier aux familles les plus modestes</i> <i>Réforme du baccalauréat</i> <i>Réforme de l'université</i> <i>Transformation de la voie professionnelle</i>	<i>Septembre 2018 : augmentation de 25 % de l'ensemble des niveaux de bourse décidée en 2017 en faveur des familles des collégiens.</i> <i>Février 2018 : présentation de la réforme</i> <i>Rentrée 2018 : mise en place des tests de positionnement standardisés en classe de seconde, de l'accompagnement personnalisé à l'expression écrite et orale, et de 54h dédiées à l'orientation en classe de seconde.</i> <i>Mars 2018 : promulgation de la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants</i> - <i>Fin du tirage au sort dans l'accès à l'université</i> - <i>Création de la notion de « prérequis »</i> - <i>Création de la Plateforme Parcoursup</i> - <i>Personnalisation accrue des parcours</i> <i>Rentrée 2018 :</i> - <i>Création de 2000 places en classes passerelles vers le Brevet de technicien supérieur ;</i> - <i>Création ou rénovation de diplômes répondant aux mutations économiques, enjeux de la transition énergétique et révolution numérique ;</i> - <i>Appel à projets de 50 millions d'euros lancé à l'automne 2018 dans le cadre du programme investissement d'avenir afin de soutenir la création de campus des métiers et des qualifications nouvelle génération ;</i> - <i>Accompagnement à l'orientation en lycée général et technologique : temps dédié (54h), semaines de l'orientation, guide méthodologique.</i>	<i>Augmentation de la dotation 2019 au titre des fonds sociaux collégiens et lycéens et du fonds social pour les cantines (55 millions d'euros/49 millions d'euros en 2017).</i> <i>2021 : première version du nouveau baccalauréat avec un accompagnement renforcé des lycéens.</i> <i>Déploiement de la transformation de la voie professionnelle (2019-2022) :</i> - <i>renforcement de l'attractivité et de la lisibilité de la voie professionnelle ;</i> - <i>orientation plus progressive avec l'organisation des bacs pro par familles de métiers en seconde (une quinzaine de famille de métiers - dont 3 dès la rentrée 2019) ;</i> - <i>refonte des enseignements généraux, et renforcement de leur articulation avec enseignements professionnels ;</i> - <i>développement de l'innovation pédagogique : travail en mode projet, parcours individualisés, accompagnement du projet des jeunes (en terminale : modules insertion / poursuite d'études) ;</i> - <i>simplification de l'évaluation certificative</i>
--	--	--	---	--

		<i>Dédoubllement des classes de CP/CE1 en REP/REP+</i> <i>Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers prioritaires du 18 juillet 2018</i>	<i>Septembre 2017 : dédoubllement des classes de CP en REP+</i> <i>Septembre 2018 : dédoubllement des CP en REP ; début du dédoubllement des classes de CE1 en REP+ et REP.</i> <i>Renforcement de l'accompagnement des collégiens de 3^e défavorisés dans la recherche de leur stage en milieu professionnel.</i> <i>Lancement de la phase expérimentale des emplois francs le 1er avril 2018.</i> <i>→7 territoires concernés qui rassemblent 194 quartiers, concentrant près d'1/4 des DE résidant en QPV</i> <i>→Co-pilotage Emploi (financeur) / Ville</i> <i>→Pôle emploi opérateur de la mesure</i>	- <i>structuration de la carte des formations en favorisant la mise en réseau (géographique et thématique) des établissements</i> - <i>développement des formations de pointe répondant aux besoins de compétences émergents et aux métiers en tension qui préparent aux métiers de demain, fermeture des spécialités peu insérantes ;</i> - <i>offre d'apprentissage dans tous les lycées, développement des parcours mixtes et des passerelles voie scolaire/apprentissage ;</i> - <i>développement de campus d'excellence (nouveau cahier des charges) ;</i> - <i>cursus menant au CAP en 1, 2 ou 3 ans selon profils et besoins des jeunes.</i> - <i>Création de 30 000 places de crèche sur le territoire national d'ici 2022 et instauration un bonus de 1 000 € par place de crèche créée dans les quartiers prioritaires ;</i> - <i>Expérimenter dans certains quartiers des « cités éducatives » ;</i> - <i>Encourager la présence de deux encadrants par classe dans les écoles maternelles situées dans certains quartiers ;</i> - <i>Augmenter de 3 000 € sur trois ans, à partir de la rentrée 2018, la prime des 60 000 personnels de l'Education Nationale exerçant dans les établissements de REP+ ;</i> - <i>100% des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire dédoublées d'ici à la rentrée 2019.</i> - <i>Proposer 30 000 stages de qualité aux élèves de 3e des quartiers (collégiens de REP et REP+) ;</i>
--	--	---	---	---

				- Création d'une nouvelle plateforme de stages (octobre 2018) à destination en priorité des collégiens scolarisés en REP+. - Investir plus de 2 Md€ pour la formation vers l'emploi des jeunes sans qualification et des chômeurs de longue durée ; - Déployer les emplois francs en direction des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers, quels que soient leur âge et leur niveau de qualification ; - Accompagner 100 000 jeunes des quartiers dans leur insertion professionnelle, en mobilisant les cordées de la réussite, le parrainage et le tutorat dès 2018 ; - Offrir un accompagnement aux entrepreneurs des quartiers avec Bpi-France ; - Créer des clauses sociales spécifiques dans les chantiers des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ; - Doubler le nombre d'apprentis issus des quartiers pour le porter à 35 000 jeunes ; - Au sein du PIC, investir près d'1,5 Md€ dans la lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme.
		Hausse de la prime d'activité	Octobre 2018 : revalorisation de 20 € par mois.	La prime d'activité continuera d'être revalorisée pour une revalorisation totale de près de 80 euros par mois au niveau du SMIC à l'horizon 2022.
		Revalorisation du complément mode de garde pour les familles monoparentales	Octobre 2018 : revalorisation exceptionnelle de 30 %.	
Poursuivre les réformes du système d'enseignement et de formation professionnels, renforcer son adéquation aux besoins du marché du travail et améliorer l'accès à la formation, en particulier des travailleurs peu qualifiés et des demandeurs d'emploi.	Réforme de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'assurance chômage	Loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 : - <u>Sur l'apprentissage</u> : financement des centres de formation d'apprentis (CFA) au contrat, création d'une aide unique pour les entreprises de moins de 250 salariés employant des apprentis, sécurisation du statut de l'apprenti.	Mise en œuvre des mesures par décrets. Monétisation du CPF au 1 ^{er} janvier 2019. Application permettant à chacun de choisir sa formation et de s'inscrire : automne 2019. Transformation des organismes paritaires agréés (OPCA) en « opérateurs de compétences » courant 2019 et collecte des cotisations par les URSAFF en 2020.	

		Volet « édifier une société de compétences » du Grand Plan d'Investissement de 15 Md€, dont le plan d'investissement des compétences (PIC) de 14 Md€	- <u>Sur la formation professionnelle</u> : monétisation du compte personnel de formation (CPF), certification des formations, collecte des cotisations formation par les Urssaf, création de l'agence « France compétence » - <u>Sur l'assurance chômage</u> : extension de l'assurance chômage aux indépendants sous conditions et aux démissionnaires ayant un projet de création d'entreprise ou de reconversion professionnelle, ouverture de négociations entre partenaires sociaux sur l'assurance chômage Au 30 juin 2018, 13 programmes avaient été validés pour un montant de 1,45 Md€ d'engagements prévisionnels. Sur ce total, 898 M€ ont déjà été engagés au titre des conventions régionales d'amorçage (496 M€), des parcours formation accompagnement (111 M€) et de la garantie jeunes (291 M€). D'ici octobre 2018, les régions seront également mobilisées dans la mise en œuvre en formulant des propositions dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences qui porteront sur la période 2019-2022 et qui tiendront compte des spécificités de chaque territoire et de la nature du marché du travail local. Appel à projet « 100% inclusion » du PIC. Dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), voir plus bas, des mesures spécifiques pour l'accompagnement vers l'emploi et l'inclusion, dont l'Appel à projet « 100% inclusion »	Objectif : 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.
Garantir la compatibilité des évolutions du salaire minimum avec la création d'emplois et la compétitivité	Formule légale du salaire minimum et avis du groupe Smic	Le SMIC a été revalorisé de 1,23 % au 1 ^{er} janvier 2018 (Décret n°2017-1719 du 20 décembre 2017 portant relèvement du salaire		

			<i>minimum de croissance), en pleine application de la formule, sans coup de pouce. La règle de revalorisation permet une évolution du Smic compatible avec la réalisation de gains de compétitivité-coût au niveau du salaire minimum tout en garantissant que le pouvoir d'achat de ce dernier. En particulier, la formule d'indexation prévoit que le salaire minimum évolue moins vite que le salaire moyen des ouvriers et employés, seule la moitié des gains de pouvoir d'achat de ce dernier est reportée sur le Smic, en l'absence de coup de pouce, laissant ainsi des marges de manœuvre importantes pour que les négociations salariales tiennent compte des écarts de productivité entre secteurs, établissements ou salariés. Le Smic n'a pas été revalorisé au-delà de ses déterminants réglementaires depuis 2007³⁸, conformément aux avis successifs du groupe d'experts indépendants sur le Smic.</i>	
--	--	--	--	--

³⁸ A l'exception d'un coup de pouce en juillet 2012 visant principalement à intégrer l'évolution observée de l'inflation au cours du 1er semestre 2012.

CSR 3	Simplifier le système fiscal, en limitant le recours aux dépenses fiscales, en supprimant les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production prélevés sur les entreprises	Mesures de simplification et de baisse des prélèvements sur le capital Transformation du CICE en un allègement de cotisations patronales	Mesures inscrites dans la LFI 2018 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018) : - 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 - création de l'impôt sur la fortune immobilière. Mesure inscrite dans la LFI et dans la LFSS pour 2018 : Le CICE sera transformé à compter du 1^{er} janvier 2019 en un allègement de cotisations patronales, ce qui permettra de simplifier et donc de rendre plus efficace le dispositif de baisse du coût du travail existant. Le CICE donne droit à un crédit d'impôt (IS ou IR) d'un montant équivalent en 2018 à 6 % de la masse salariale pour les salaires n'excédant pas 2,5 Smic. Le dispositif sera remplacé en deux temps en 2019 par un allègement de cotisations sociales patronales, dont le bénéfice sera immédiat (et non différé d'un an par rapport au fait générateur). Ce nouvel allègement consiste en un allègement uniforme de 6 points de cotisations sociales pour les salaires compris entre 1 et 2,5 fois le Smic dès le 1^{er} janvier, et s'accompagnera au 1^{er} octobre d'un renforcement de la baisse du coût du travail au niveau du Smic. Un champ plus large d'entreprises et de secteurs seront éligibles au nouveau dispositif d'allègement, notamment l'économie sociale et solidaire qui relève actuellement d'un dispositif spécifique, le CITS, qui sera donc supprimé.	PLF 2019 : Suppression d'une vingtaine de taxes et impôts à faibles rendements pesant sur les entreprises dès 2019.
-------	--	--	---	---

		<i>Mise en place du prélèvement à la source</i> <i>Mesures en faveur de l'attractivité de la place de Paris</i>	<i>1^{er} janvier 2019 : entrée en application du prélèvement à la source. Ce nouveau système, en plus d'aligner la France sur les standards internationaux, sera plus simple pour les contribuables et leur procurera davantage de lisibilité.</i> <i>LFSS 2018 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018) : suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires</i>	
	<i>Réduire la charge réglementaire et administrative afin de renforcer la concurrence dans le secteur des services et de favoriser la croissance des entreprises</i>	<i>Poursuite de la simplification notamment par la règle de la double compensation</i> <i>Lutte contre la surtransposition des directives européennes</i>	<i>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.</i> <i>La circulaire du 26 juillet 2017 précitée prévoit que toute mesure allant au-delà 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</i>	<i>Durant la première année de mise en œuvre de la circulaire du 26 juillet 2017, les administrations n'ont proposé que 16 contraintes nouvelles et 38 contraintes ont été supprimées ou allégées en contrepartie.</i> <i>Les mesures de désurtransposition ont été rédigées et le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi le 6 septembre 2018. La présentation du texte a été programmée au Conseil des ministres du 3 octobre 2018. Parmi les principales mesures de ce projet de loi 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. Le projet de loi comporterait également des dispo-</i>

		<i>Simplification des relations entre les usagers et l'administration</i>	<i>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 afin d'établir un projet de loi relatif à la suppression des surtranspositions.</i> <i>Loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) : création du « droit à l'erreur » dans les relations entre les usagers et l'administration. Il revient désormais à l'administration de prouver la mauvaise foi d'un usager qui aurait manqué pour la première fois à une obligation. La loi comporte également des dispositions concrètes de simplification. La médiation avec les URSSAF sera par exemple généralisée.</i>	<i>sitions en matière de d'environnement, notamment concernant les déchets et le domaine de l'eau. Enfin, des surtranspositions dans le domaine de l'agriculture et de la culture devraient être supprimées</i> <i>Un décret a déjà été pris : le décret n° 2018-729 du 21 août 2018 relatif au certificat d'information sur les règles régissant une activité définit les activités sur lesquelles porte le certificat d'information en application de l'article 23 de la loi ESSOC.</i> <i>Plusieurs mesures d'application sont encore nécessaires pour la mise en œuvre de la loi ESSOC, notamment :</i> <i>- un décret détaillera les critères de l'expérimentation prévue à l'article 29 de la loi, article qui prévoit l'expérimentation pendant quatre ans d'un référent unique à même de faire traiter les demandes des usagers qui lui sont adressées pour un ensemble de services ;</i> <i>- un décret devra prévoir les modalités d'application de l'expérimentation, pour une durée de quatre ans, d'un dispositif limitant à neuf mois sur trois ans la durée cumulée, pour un même établissement, des contrôles administratifs opérés par l'administration à l'encontre des PME ;</i> <i>- un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de l'article 22 de la loi, article qui prévoit une expérimentation pour certaines procédures de rescrit où l'usager pourra joindre à sa demande un projet de prise de position réputé approuvé en l'absence de réponse de l'administration dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la demande.</i>
--	--	--	---	---

		<i>Projet de loi PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises), présenté le 18 juin 2018</i>	<i>Présenté en Conseil des Ministres le 18 juin 2018, le PACTE comporte plus de 70 mesures venant faciliter la croissance et le financement des entreprises tout en favorisant le partage des résultats avec les salariés. Il comprend notamment les mesures suivantes :</i> - <i>création d'un guichet unique électronique pour l'accompagnement des formalités liées à la création et à la vie des entreprises ;</i> - <i>habilitation à créer un registre des entreprises ;</i> - <i>suppression du stage préalable à l'installation pour les artisans ;</i> - <i>modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;</i> - <i>regroupement des seuils d'effectifs sur les niveaux de 11, 50 et 250 salariés ;</i> - <i>augmentation du seuil de 20 à 50 employés pour la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;</i> - <i>gel des seuils pendant cinq ans ;</i> - <i>simplification de l'épargne-retraite ;</i> - <i>renforcement du lien entre recherche publique et monde de l'entreprise ;</i> - <i>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 ;</i> - <i>Réforme du droit des faillites avec l'introduction en droit français du mécanisme de « cross class cram down » ou application forcée interclasses ;</i> - <i>Plafonnement des frais d'incident payés par les publics en situation de fragilité financière bénéficiant de l'« offre spécifique » à 20€ par mois et 200€ par an.</i>
--	--	---	--

		<i>Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs domestique</i>	<i>La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a précisé 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.</i>	
	<i>Intensifier les efforts déployés pour accroître les performances du système d'innovation, en particulier en améliorant l'efficacité des dispositifs de soutien public et en renforçant le transfert des connaissances entre les instituts publics de recherche et les entreprises.</i>	<i>Évaluations des dispositifs en faveur de l'innovation</i> <i>Renforcement du transfert de connaissance</i> <i>Installation du Conseil de l'innovation</i>	<i>La mission Lewiner-Stephan-Distinguin-Dubertret sur les Aides à l'innovation, a rendu son rapport, dont plusieurs recommandations ont été reprises dans le projet de loi PACTE ou dans le cadre du conseil de l'innovation et de l'utilisation des fonds du FIL (cf. infra)</i> <i>Présentée le 3 mai 2018, par le Premier ministre, un plan gouvernemental intitulé « Soutenir les entreprises innovantes » comporte trois priorités : favoriser l'entrepreneuriat des chercheurs, faciliter l'accès à la propriété intellectuelle et mobiliser des moyens pour stimuler l'innovation de rupture à forte intensité technologique</i> <i>Le 21 juin, le Premier ministre a ensuite installé le conseil de surveillance du Grand Plan d'Investissement qui a pour objectif de soutenir l'innovation et la recherche dans le domaine industriel et de financer les grands enjeux suivants : la transition énergétique, les compétences, l'innovation et les filières, la transformation de l'Etat.</i>	<i>La Commission Nationale d'Évaluation des Politiques d'Innovation (CNEPI) prépare un avis sur le Crédit d'Impôt Recherche nourri des résultats des évaluations qu'elle avait commandées, et poursuivra la démarche d'évaluation par des études complémentaires.</i> <i>Le projet de 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. Il 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€, vise par ailleurs à aider les start-ups issues des laboratoires à réaliser leurs premières levées de fonds.</i> <i>Mise en place des contrats type de recherche.</i>

		<i>Fonds pour l'industrie et l'innovation</i>	<i>Installé le 18 juillet 2018, ce conseil, coprésidé par les ministres en charge de l'Économie, et de la Recherche, a pour objectif d'améliorer le pilotage de la politique d'innovation et de faire toute proposition concernant les grandes orientations et priorités en la matière. Il a aussi pour rôle de décider de l'utilisation de l'enveloppe annuelle du FII (cf. infra).</i> <i>Janvier 2018 : 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.</i> <i>La ventilation prévisionnelle de l'enveloppe annuelle de 250 M€ a été présentée lors de l'installation du Conseil de l'innovation :</i> - 150 M€ pour les grands défis - 70 M€ pour le plan deep tech - 25 M€ pour le plan Nano 2022 - 5 M€ soumis à l'appréciation du conseil de l'innovation <i>L'allocation détaillée des moyens du fonds sera décidée dans le cadre du Conseil de l'innovation</i>	
		<i>Lancement des grands défis</i>	<i>Lors de la première séance du Conseil de l'innovation, les deux premiers grands défis ont été lancés, sur des thématiques liées à l'intelligence artificielle :</i> - « Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ? » - « Comment sécuriser, certifier et fiabiliser les systèmes qui ont recours à l'intelligence artificielle ? »	<i>De nouveaux défis seront lancés au fil des réunions du Conseil de l'innovation, pour un total de 2 à 3 défis par an</i>

		<i>Actions du GPI en faveur de la compétitivité et de l'innovation</i>		<i>Le Grand Plan d'Investissement finance le PIA 3, pour un total de 10 Md€. Ces crédits sont pilotés par le Secrétariat Général pour l'Investissement (SGPI), qui est en charge du suivi transversal de l'intégralité du Grand Plan d'Investissement.</i> <i>Le projet de 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).</i>
--	--	---	--	---

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 : 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*¹. »

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, entre donc dans le 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 publique². Pour autant, le comptable national (l'In-

see) 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)**, qui 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 de la politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et de 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) ou de la solidarité (FSD par exemple). Les ODAC comprennent également des établissements publics gérant des actifs financiers (Bpifrance Participations par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;
- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et

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.

² Les institutions financières ne font pas partie des administrations publiques.

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)** qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux³ – 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'inté-

grer le besoin de financement de l'audiovisuel public dans le champ des administrations publiques, au sein des ODAC, ainsi que celui de SNCF Réseau.

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 lors des détachements de coupons⁴.

³ À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

⁴ 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.

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 (SCN93). 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 aug-

menté 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 ce rapport 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.

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, soit par une augmentation du passif).

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 Md€ en 2017 selon l'Insee.

Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux considèrent la majorité des prélèvements sur recette (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 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 restituables⁵ 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 2015 est enregistré dans les comptes nationaux en 2016, 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 ;
- 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'intérêt ;
- 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.

⁵ 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 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. La comptabilité nationale a pour objet de retracer les flux entre les différents secteurs institutionnels qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et reste du monde. C'est pourquoi les écritures comptables correspondantes sont dites « en partie quadruple ». Par exemple, lorsque l'État verse les traitements aux fonctionnaires, la comptabilité nationale enregistre au compte de l'État une dépense ayant pour contrepartie une diminution de sa trésorerie. Elle enregistre aussi, au compte des ménages, une recette ayant pour contrepartie une augmentation de leur trésorerie. La comptabilité nationale permet ainsi de mesurer l'impact des dépenses de l'État et de leur évolution sur la situation des ménages et sur celle des entreprises.

Par ailleurs, en comptabilité nationale, l'enregistrement des flux entre les différents secteurs institutionnels a vocation à refléter la réalité économique. Cette caractéristique peut entraîner des différences de traitement significatives par rapport aux autres comptabilités. Ainsi par exemple, le prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne fait l'objet de traitements comptables différents. Il n'est pas considéré comme une dépense de l'État en comptabilité budgétaire ; en revanche, la partie de ce prélèvement correspondant à la quatrième ressource de l'Union européenne est intégrée dans la dépense de l'État en comptabilité nationale. Les autres ressources propres sont considérées comme des prélèvements obligatoires directement perçus par l'Union européenne. Les évolutions de ces dernières années tendent à faire converger les traitements comptables. Ainsi, le PSR au profit de l'Union européenne est intégré dans la norme de dépense élargie (sans perdre pour autant son statut juridique de PSR), depuis le projet de loi de finances pour l'année 2018.

En comptabilité nationale, l'interprétation de la réalité économique des différentes opérations reflète les principes généraux édictés par le Système européen des comptes nationaux (SEC), ainsi que les décisions ponctuelles des comptes nationaux, dans un but de clarification ou d'harmonisation des comptes. L'année 2018 a été marquée par un renouvellement des normes comptables par l'Insee avec le passage de la base 2010 à la base 2014, qui reste basée sur les règles du système de comptabilité européen SEC 2010².

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 :

- l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée aux bénéficiaires par le Fonds de solidarité, qui fait partie des APU, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition de la subvention de l'État et des dépenses du Fonds conduirait à une double comptabilisation de la même dépense ;
- la reprise de la dette de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR, classé en ODAC) par l'État en 2013 constitue en comptabilité nationale une dépense de l'État et une recette des ODAC de 4,5 Md€. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas eu d'effet sur la dépense publique totale.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2017, 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,

⁶ La note INSEE « Les comptes nationaux passent en base 2014 » (mai 2018) et le programme de stabilité pu-

blié par le Gouvernement en avril 2018 détaillent les répercussions du changement de SEC sur les agrégats de comptabilité nationale.

APUL et ODAC) est nettement moins importante. Les transferts des ODAC ont ainsi représenté un peu plus de 10 % de leurs dépenses totales en 2017, principalement à destination de l'État. Les transferts des APUL et des ASSO vers les autres administrations publiques représentent une part assez négligeable de leurs dépenses totales.

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, rattachée à l'entité qui mandate in fine la dépense. Dans l'exemple cité plus haut, l'ASS est donc imputée au Fonds de solidarité et non à l'État.

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 2017 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2016.

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).

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 comptes 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. Les cotisations imputées ont en France une importance non négligeable : elles représentent plus de 10 % des cotisations sociales effectives.

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 (les 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 de finances 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 avec une estimation par filtre et l'approche plus économique avec une **fonction de production** qui décompose le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche qui est en général retenue par les organisations internationales et 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, directement pilotée par le Gouvernement) 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. 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'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, des postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticités 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'élasticités 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: Élasticités^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 :

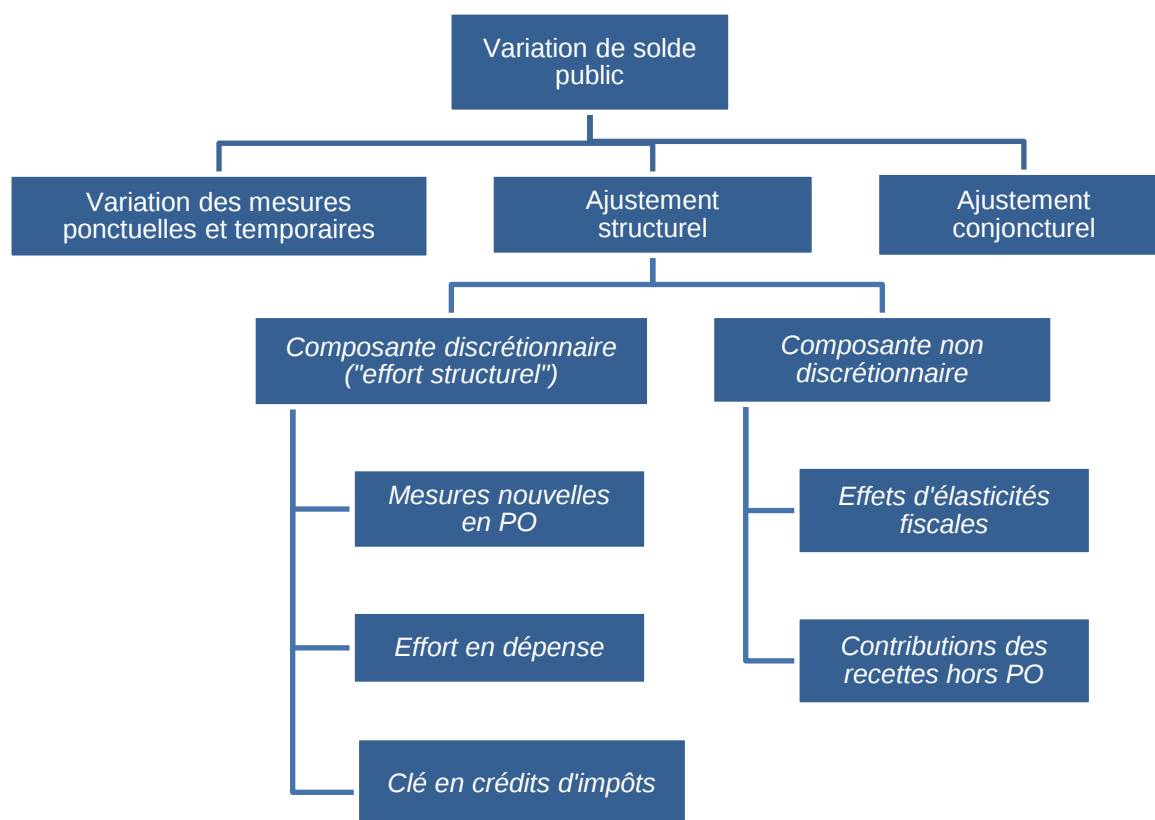
$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

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 u des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^u$$

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 so-

ciales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics. Ce terme est net de l'effet des crédits d'impôt en recettes.

- **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 (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.
- **La clé de crédits d'impôts**, qui 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'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

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 et n'est plus au même niveau que celui-ci comme auparavant. 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**

	2017	2018	2019
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2291,7	2349,8	2420,1
	Niveau (Md€)	Volume	
		Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut réel*	2 291,7	2,2	1,7
Importations	733,0	4,0	2,5
TOTAL DES RESSOURCES	3 024,7	2,6	1,9
EMPLOIS			
Consommation finale privée	1 239,2	1,0	1,1
Consommation finale des administrations publiques	540,2	1,3	1,0
Formation brute de capital fixe	515,9	4,5	3,3
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	288,7	4,1	3,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	120,9	5,6	1,5
- dont FBCF des administrations publiques	77,5	1,4	4,6
Exportations	707,7	4,5	3,7
Variations de stocks et objets de valeur	21,7		
TOTAL DES EMPLOIS	3 024,7	2,6	1,9
Contributions à la croissance du PIB			
Demande intérieure finale hors stocks		1,8	1,6
Variations de stocks et objets de valeur		0,2	- 0,2
Commerce extérieur		0,1	0,3

(*) Taux de croissance bruts, non corrigés des jours ouvrables.

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2017	2018	2019
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	0,7	0,9	1,3
Importations	2,1	1,8	1,4
TOTAL DES RESSOURCES	1,0	1,1	1,3
EMPLOIS			
Consommation finale privée	1,3	1,7	1,4
Consommation finale des administrations publiques	0,7	0,2	0,5
Formation brute de capital fixe	1,2	1,3	1,8
Exportations	0,8	0,7	1,4
TOTAL DES EMPLOIS	1,0	1,1	1,3
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	1,0	1,8	1,4
Indice des prix hors tabac	1,0	1,6	1,3
Indice des prix harmonisé	1,2	2,1	1,5

Tableau 3 : Capacité de financement

	2016 en % PIB	2017 en % PIB	2018 en % PIB	2019 en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 0,8	- 0,6	- 0,7	- 0,5
dont :				
- Balance des biens et services	- 0,8	- 1,1	- 1,1	- 1,0
- Balance des revenus et transferts	0,0	0,5	0,3	0,4
- Compte de capital	0,0	0,1	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	2,6	2,0	1,9	2,2
dont :				
- Ménages	2,6	2,7	2,9	2,9
- Sociétés non financières	- 0,7	- 0,4	- 0,7	- 0,4
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 3,5	- 2,7	- 2,6	- 2,8

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France

	2016 Niveau en Md€	2017 Niveau en Md€	2018 Niveau en Md€	2019 Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 62,4	- 77,9	- 85,8	- 86,2
dont :				
- produits agro-alimentaires	0,2	-0,6	0,6	1,4
- énergie	- 31,6	- 39,2	- 49,2	- 51,9
- industrie manufacturière	- 35,6	- 41,7	- 41,0	- 39,7
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 48,8	- 63,4	- 65,0	- 65,0
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,2	- 2,8	- 2,8	- 2,7
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 35,4	- 42,3	- 40,3	- 38,3

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées

	2016	2017	2018	2019
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 143,5	3,7	3,3	3,7
Rémunération des salariés	749,7	3,8	3,8	1,2
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	65,6	65,6	65,9	64,3
Impôts sur la production	59,9	4,5	4,6	12,8
Subventions d'exploitation	- 31,2	5,3	10,9	6,7
Excédent brut d'exploitation (EBE)	365,1	3,6	2,8	7,6
Ratio : Taux de marge des SNF (EBE / VA) - niveau en %	31,9	31,9	31,7	32,9
Revenus de la propriété versés	253,2	1,5	6,4	5,1
Revenus de la propriété reçus	203,6	9,9	3,5	5,4
Impôts sur le revenu et le patrimoine	42,2	18,0	- 8,1	8,1
ÉPARGNE BRUTE	246,6	8,0	2,0	8,6
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	21,6	22,5	22,2	23,2
Formation brute de capital fixe (FBCF)	265,6	5,0	4,8	4,5
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	92,9	95,5	93,0	96,7
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	23,2	23,5	23,8	24,0
Variation des stocks (1)	16,4	21,9	15,4	15,8
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 1,3	- 0,9	- 1,3	- 0,7

(1) Variations de stocks – niveau en milliards.

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2016	2017	2018	2019
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	863,7	3,1	3,1	2,9
- Cotisations sociales salariées	124,1	3,7	-8,7	-0,6
Salaires nets	739,5	3,0	5,1	3,5
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	121,1	0,2	1,6	1,6
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	179,2	3,7	3,0	2,7
Prestations sociales en espèces	486,3	1,9	2,1	1,9
Revenus de la propriété	93,9	6,6	10,4	5,5
Autres ressources	69,3	4,2	2,5	3,0
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariées	30,0	1,2	-4,6	1,3
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	221,5	2,3	9,5	0,7
Revenus de la propriété versés	17,4	14,2	4,5	17,3
Autres emplois	67,1	5,3	2,5	3,0
Revenu disponible brut (RDB)	1 353,3	2,6	3,3	3,1

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2016	2017	2018	2019
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 353,3	2,6	3,3	3,1
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)	1,8	1,3	1,6	1,7
Dépenses de consommation	1 164,9	2,2	2,8	3,1
ÉPARGNE BRUTE	188,5	5,0	6,5	3,2
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	13,9	14,3	14,7	14,7
Formation brute de capital fixe	122,0	7,2	3,4	2,6
Autres emplois nets	7,4	- 15,9	23,4	- 1,3
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	59,0	61,0	67,9	71,3
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (Capacité de financement / RDB) - en niveau	4,4	4,4	4,7	4,8

Tableau 8 : Environnement international - Hypothèses de base

	2017	2018	2019
Taux d'intérêt de court terme (moyenne annuelle)	-0,3	-0,3	0,2
Taux d'intérêt de long terme (moyenne annuelle)	0,8	0,9	1,8
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,13	1,18	1,16
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	0,8	2,6	0,2
Croissance mondiale (hors UE)	3,9	4,1	4,2
Demande mondiale adressée à la France	5,3	4,4	4,4
Importations mondiales (hors UE)	5,5	6,2	4,8
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	55	72	73

Tableau 9 : Environnement international - Détail des prévisions de croissance du PIB

	2016	2017	2018	2019
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France**	2 467	2,2	1,7	1,7
Royaume-Uni	2 660	1,7	1,3	1,3
UE à 28	16 516	2,7	2,4	2,2
Zone Euro	11 947	2,5	2,1	2,1
Zone Euro hors France	9 480	2,6	2,2	2,1
États-Unis	18 624	2,2	2,8	2,6
Japon	4 958	1,7	1,0	1,1

(*) Les comptes des États-Unis 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) tandis que ceux du Japon sont en SCN 2008.

(**) Taux de croissance bruts, non corrigés des jours ouvrables.

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2016	2017	2018	2019
France (indice des prix à la consommation)	0,2	1,0	1,8	1,4
Royaume-Uni	0,7	2,7	2,5	2,1
Zone Euro	0,2	1,5	1,7	1,7
États-Unis	1,3	2,1	2,4	2,4
Japon	- 0,1	0,5	0,7	0,7

Tableau 11 : Marché du travail

	2017	2017	2018	2019
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ - Moyenne annuelle	27 881	1,1	0,9	0,6
Emplois personnes physiques - France entière, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	27 766	290	247	171
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	16 591	1,5	1,5	1,0
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	27 934	332	152	168
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 196,0	3,1	3,0	1,1
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,7	2,0	2,5
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		1,1	0,8	1,1

(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

	2017	2018	2019
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective*	2,2	1,7	1,7
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)	- 0,6	- 0,2	0,2

(*) Taux de croissance bruts, non corrigés des jours ouvrables

Tableau 13 : Cibles budgétaires par sous-secteur

	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-2,7	-2,6	-2,8
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-3,0	-3,2	-3,7
3. Administrations d'États fédérés	S.1312	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,0	0,1	0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	0,3	0,6	0,8
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	1,8	1,8
7. Solde primaire (1 + 6)		-0,8	-0,7	-1,0
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")*		-0,1	-0,2	-0,9
9. Croissance du PIB en volume (en %)		2,2	1,7	1,7
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,25	1,25	1,25
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		-0,6	-0,2	0,2
12. Composante conjoncturelle du solde public		-0,3	-0,1	0,1
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-2,3	-2,5	-2,9
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-0,5	-0,6	-1,1
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-2,3	-2,2	-2,0

* Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit * Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

Tableau 14 : Évolution de la dette publique

	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		98,5	98,7	98,6
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,3	0,1	0,0
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire	D.41	-0,8	-0,7	-1,0
4. Charges d'intérêt		1,9	1,8	1,8
5. Flux de créances		0,4	0,0	0,1
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		2,0	1,9	1,9
Dette hors soutien financier à la zone Euro		95,6	95,9	95,9

Tableau 15 : Engagements contingents

	2017	2018	2019
	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'Etat	8,5	8,7	

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur

Administration publiques centrales			
	2017	2018	2019
Solde public	-3,0	-3,2	-3,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,8	-2,9	-3,7
Ajustement structurel	0,4	-0,2	-0,7
dont effort structurel	0,0	-0,2	0,5
dont opérations neutres sur le solde public*	0,1	0,0	-1,3
Administrations publiques locales			
	2017	2018	2019
Solde public	0,0	0,1	0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,1	0,1	0,1
Ajustement structurel	-0,1	0,0	0,0
dont effort structurel	-0,1	-0,1	-0,1
dont opérations neutres sur le solde public*	-0,1	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale			
	2017	2018	2019
Solde public	0,3	0,6	0,8
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,4	0,6	1,6
Ajustement structurel	0,1	0,2	1,0
dont effort structurel	0,0	0,3	-0,1
dont opérations neutres sur le solde public*	0,0	-0,2	1,1

* Mesures de périmètres et transferts entre sous-secteurs

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

% du PIB potentiel (sauf * : % du PIB)	2017	2018	2019
Solde public*	-2,7	-2,6	-2,8
Solde conjoncturel	-0,3	-0,1	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,2	-0,9
Solde structurel	-2,3	-2,2	-2,0
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3
dont effort structurel	-0,1	0,0	0,3
dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors one-offs	-0,1	-0,2	0,0
dont effort en dépense	-0,1	0,2	0,2
dont clé en crédits d'impôt	0,1	0,0	0,1
dont composante non discrétionnaire	0,4	0,0	0,0
dont recettes hors PO	-0,1	-0,1	0,0
dont effet d'élasticités fiscales	0,5	0,1	0,0

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"				
Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		53,8	53,7	52,5
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,2	16,5	16,7
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,8	13,2	13,1
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,8	18,2	17,0
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,6	4,6	4,5
p.m. Prélèvements obligatoires		45,1	44,8	43,7
2. Dépenses totales à politique inchangée		56,5	56,3	55,7
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,7	12,5	12,4
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	4,8	4,7
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,8	25,6	25,4
dont prestations chômage		1,4	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,6	2,8	2,8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,5	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,3	1,1	1,1
2.8 Autres		4,0	4,1	4,0

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes) ; la trajectoire à politique inchangée est détaillée dans la section 10 de la partie Perspectives des finances publiques.

Tableau 19 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		53,8	53,7	52,8
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,2	16,5	16,9
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,8	13,2	13,1
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,8	18,2	17,0
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,6	4,6	4,5
p.m. Prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôts, hors UE)		45,1	44,8	44,0*
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		56,5	56,3	55,6
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,7	12,5	12,3
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	4,8	4,8
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,8	25,6	25,3
dont prestations chômage		1,4	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,9	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,6	2,8	2,8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,5	3,6
2.7. Transferts en capital	D.9	1,3	1,1	1,0
2.8 Autres		4,0	4,1	4,0

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

* Hors création de France Compétences, le taux de prélèvements obligatoires serait de 43,8% en 2019 et la part des dépenses (y.c. CI) dans le PIB de 55,4 %.

Tableau 20 : Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2017	2017	2018	2019
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2,3	0,1	0,1	0,1
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	0,7	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (hors one-offs)	-1,7	-0,1	-0,2	0,0
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi				

Note : le volet préventif du Pacte de stabilité prévoit que la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), « ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes » (Règlement 1466/97 amendé). Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel. En particulier, le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes.

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2017-2019

	2017	2018	2019
État	2,7	-15,8	-26,7
<i>Sous-total mesures PLF / PLFSS 2019</i>			<i>2,4</i>
Renforcement temporaire du 5ème acompte d'IS			1,5
Retour IR de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires			0,1
Réforme du régime d'intégration fiscale pour le calcul de l'IS			-0,1
Non retenue à la source en 2019 sur les revenus du travail des salariés à domicile			-0,1
Suppression du taux réduit de TICPE pour le gazole non routier			1,0
TVA Apul outre mer			0,1
Autres mesures			-0,1
<i>Sous-total mesures LFR 2017</i>	<i>4,9</i>	<i>-5,1</i>	<i>0,2</i>
Mise en place d'une surtaxe d'IS pour compenser le contentieux 3 % dividendes	4,9	-5,1	0,2
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2018</i>	<i>-0,3</i>	<i>-2,6</i>	<i>2,7</i>
Création de l'impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)		-3,2	
Suppression de la contribution de 3% sur les dividendes distribués		-1,7	
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique		-1,6	-0,3
Suppression du CICE			1,7
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-0,3	-1,2	-2,4
Hausse de la fiscalité énergétique		3,7	3,0
Retour IR et IS de la bascule CICE / cotisations			2,0
Retour IR de la bascule cotisations / CSG			0,1
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)			-0,9
TVA bailleurs sociaux		0,8	0,2
Prorogation et recentrage du dispositif PTZ			-0,2
Prorogation du dispositif Pinel			-0,1
Autres mesures		0,5	-0,4
<i>Sous-total mesures LFR 2016</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,0</i>	<i>0,0</i>
Mise en conformité de la contribution de 3% sur les dividendes distribués	-0,3		
Autres mesures	-0,0	-0,0	0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2017</i>	<i>0,3</i>	<i>-5,1</i>	<i>1,3</i>
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)		-1,7	1,7
Amortissement accéléré des logiciels - impact IS	0,1	0,1	-0,2
Hausse du taux de CICE de 6 % à 7 %		-1,6	-0,1
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile		-1,0	
Anti-abus plafonnement ISF	0,1		
Mesure ménages : réduction d'impôt sur le revenu de 20 %	-1,1		
Renforcement de la taxe sur les transactions financières	0,4		
Réforme du 5e acompte	0,5	-0,5	
Extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers	0,3	-0,3	
Autres mesures	0,1	-0,1	-0,1
<i>Sous-total mesures LFR 2015</i>	<i>1,9</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,0</i>
Hausse de la fiscalité énergétique	1,9	-0,0	
Autres mesures	0,0	-0,1	-0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2016</i>	<i>-1,9</i>	<i>1,4</i>	<i>-0,6</i>
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	-1,7	1,7	
Renforcement du PTZ et prorogation de l'éco-PTZ	-0,1	-0,2	-0,1
Autres mesures	-0,1	-0,1	-0,5
<i>Sous-total mesures LFR2 2014</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,3</i>
Non-déductibilité à l'IS et à la CSB	-0,1	0,0	0,0
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	-0,1	-0,1	-0,3
Autres mesures	-0,1	-0,0	-0,0

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2017-2019

	2017	2018	2019
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2015</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	1,1		
Dispositif Pinel	-0,2	-0,1	-0,2
Renforcement du PTZ et prorogation de l'éco-PTZ	-0,2	-0,2	-0,0
Autres mesures	-0,1	-0,0	0,1
<i>Sous-total LFSS 2015, LFRSS 2014 et LFSS 2016 - effets indirects sur les recettes fiscales nettes</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,4</i>
Incidence des allègements de charges sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu	0,3	-0,1	-0,1
CI en faveur des investissements en outre-mer			0,5
Incidence sur l'IS de la suppression de la C3S	0,1	-0,1	
Autres mesures		0,0	
<i>Sous-total mesures LFR 2014</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,0</i>	
Autres mesures	-0,5	-0,0	
<i>Sous-total mesures LFR 2013</i>	<i>-0,0</i>	<i>-0,0</i>	<i>-0,0</i>
Autres mesures	-0,0	-0,0	-0,0
<i>Sous-total mesures LFI 2014 / Réforme des retraites</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,7</i>
STDR (lutte contre la fraude)	-0,7	-0,3	-0,7
Autres mesures	-0,1	0,2	0,0
<i>Sous-total mesures réglementaires</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>
Autres mesures	0,1	-0,3	-0,3
<i>Sous-total mesures LFR 3 2012</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,1</i>	<i>-0,4</i>
Montée en charge du CICE	-2,9	-2,1	-0,4
CICE - impact IR	-0,0		
<i>Sous-total mesures LFI 2013</i>	<i>-0,0</i>	<i>0,2</i>	
Autres mesures	-0,0	0,2	
<i>Sous-total mesures LFR4 2011</i>		<i>0,0</i>	
Autres mesures		0,0	
<i>Sous-total mesures LFI 2012</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	0,7		0,0
Autres mesures	-0,1	-0,2	-0,2
<i>Sous-total mesures LFR 1 2011</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Autres mesures	0,0	0,0	
<i>Sous-total mesures LFI 2011</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>
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	0,6	0,4	0,3
Autres mesures	0,0	0,0	-0,3
<i>Réforme TP - Gain pour l'État</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,0</i>	
Autres mesures	0,0	-0,0	
<i>Sous-total Plan de Relance</i>	<i>0,0</i>		
Restitution anticipée des créances de carry-back "RAD"	0,3		
Autres mesures	-0,3		
<i>Sous-total autres mesures</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,8</i>
Suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS	-0,5		
Contentieux OPCVM	-0,0	0,3	-0,1
Contentieux Stéria	-0,1	0,3	0,1
Suramortissement	-0,3	-0,0	
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation			-0,1
Autres mesures	1,4	-0,1	1,0
<i>Transferts de recettes</i>	<i>-0,5</i>	<i>-2,1</i>	<i>-32,1</i>
Transferts de recettes aux APUL	-0,4	-7,3	-3,1
Transferts de recettes aux ASSO	0,7	4,6	-28,8
Transferts de recettes aux ODAC	-0,8	0,6	-0,2

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2017-2019

	2017	2018	2019
Sécurité Sociale	-1,0	3,2	1,5
<i>Sous-total mesures PLF / PLFSS 2019</i>			<i>-1,2</i>
Baisse de la CSG pour les retraités modestes			-0,3
Exonération de prélèvements sociaux pour les non affiliés à la sécurité sociale			-0,2
Suppression de petites taxes			-0,1
Autres mesures			-0,6
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2018</i>	<i>0,1</i>	<i>6,4</i>	<i>-27,8</i>
Bascule cotisations / CSG		4,4	-4,2
Bascule CICE / cotisations			-24,1
Fiscalité du tabac (brut des effets de comportement)	0,1	2,3	1,3
Suppression de la 4ème tranche de taxe sur les salaires		-0,1	
Verdissement du barème de la Taxe sur les Véhicules de Société		0,1	
Exonération de cotisations sur les heures supplémentaires			-0,7
Mesures en faveur des micro-entreprises		-0,0	-0,2
Suppression de cotisations étudiantes		-0,2	
Hausse de la fiscalité énergétique		0,0	0,0
Autres mesures		-0,1	0,0
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2017</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,1</i>
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires		-0,6	-0,0
Réduction de CSG pour les retraités modestes	-0,3		
Allègement de cotisations sociales en faveur des artisans	-0,2		
Fiscalité du tabac	0,3		
Mesures niches sociales	0,1		
Modification des contributions patronales sur les attributions gratuites d'actions		0,1	0,1
Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu - impact CSG			-0,1
Autres mesures	-0,0	-0,0	-0,0
<i>Sous-total mesures LFR 2015</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
Autres mesures	0,0	0,0	
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2016</i>	<i>-1,1</i>		
Allègements de cotisations sociales	-1,0		
Autres mesures	-0,1		
<i>Sous-total mesures Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	
Modification des contributions sociales sur les attributions gratuites d'actions	0,1	0,1	
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2015</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>1,9</i>
Agirc-arrco : augmentation du taux d'appel et du taux de cotisation			1,9
Autres mesures	0,0	0,1	
<i>Sous-total mesures LFRSS 2014</i>	<i>-0,0</i>		
Allègements de cotisations sociales	-0,0		
<i>Sous-total réforme des retraites</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>	
Réforme des retraites : hausse des cotisations vieillesse et baisse des cotisations famille	0,6		
Hausse de cotisations pour mise en place du compte personnel de pénibilité	0,2	0,0	
<i>Sous-total mesures LFI / LFSS 2014</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>
STDR (lutte contre la fraude)	-0,2	-0,1	-0,1
Autres mesures	-0,0	-0,0	-0,0
<i>Sous-total mesures LFSS 2011</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,0</i>
Autres mesures	0,1	0,0	-0,0
<i>Sous-total autres mesures</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017	0,1	0,2	-0,0
Contentieux de Ruyter	0,1	0,0	0,0
Autres mesures	0,1	0,0	0,0
<i>Transferts de recettes</i>	<i>-0,8</i>	<i>-3,0</i>	<i>28,8</i>
Transferts de recettes à l'Etat	-0,7	-4,6	28,8
Transferts de recettes aux ODAC	-0,1	1,6	

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2017-2019

	2017	2018	2019
APUL	0,7	4,9	-0,5
Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages		-3,2	-3,8
Changement de la méthode de calcul de la CVAE pour les groupes fiscalement intégrés		0,3	
Contentieux CVAE	-0,3	0,0	0,3
Mesures en faveur des micro-entreprises			-0,2
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,4	0,3	0,2
Taxe foncière de l'artisanat			-0,1
Mesures à destination du STIF (surmodulation de TICPE et hausse du taux de versement transport)	0,2		
Autres mesures	-0,1	0,2	-0,0
<i>Transferts de recettes</i>	<i>0,4</i>	<i>7,3</i>	<i>3,1</i>
Transferts de recettes à l'Etat	0,4	7,3	3,1
Transferts de recettes aux ODAC			
ODAC	0,7	-2,4	6,4
Baisse du taux de cotisation AGS à compter du 1er juillet 2017	-0,1	-0,1	
Augmentation du transfert de 1% logement à l'ANRU		0,2	
Suppression de petites taxes			-0,0
Transformation de la taxe hydraulique en redevance			-0,2
Financement du Plan d'investissement sur les compétences			1,5
Mesure de périmètre – France compétences			4,8
Autres mesures	-0,1	-0,1	
<i>Transferts de recettes</i>	<i>0,9</i>	<i>-2,2</i>	<i>0,2</i>
Transferts de recettes à l'Etat	0,8	-0,6	0,2
Transferts de recettes aux ASSO	0,1	-1,6	
Transferts de recettes aux APUL			

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, 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	-33,1	-58,9
APUL^d	-12,0	-3,4
dont recettes	43,6	128,9
dont dépenses	55,6	132,3
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV) ^e	-1,1	-1,0
dont recettes	97,4	197,2
dont dépenses	98,5	198,2

Tableau 23 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde public^f	-14,3	-14,5
dont recettes	314,8	313,8
dont dépenses	329,1	328,3

(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;

(c) 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

(d) https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/documentation-budgetaire/situation-mensuelle-budget-etat-en-2018#W5_SzWoUji4

(e) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

(f) <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).

(g) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3615199?sommaire=3592418>

**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	-33,1	-58,9
Administrations d'Etats fédérés		
Administrations locales	-12,0	-3,4
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	-1,1	-1,0
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	43,6	128,9
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	97,4	197,2
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	55,6	132,3
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	98,5	198,2

**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 2017	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-14,4	-14,5
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'États 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	314,9	313,8
Total des dépenses	TE	329,4	328,3

**Tableaux des finances
publiques jusqu'en 2017**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2017

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					
2011	-92,4	-0,2	-0,8	-12,7	-106,1
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	-6,1	3,0	-2,2	-79,1
2017	-65,3	-3,1	0,8	6,3	-61,4
en points de PIB					
1979	-0,2	0,2	-1,2	0,7	-0,5
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	-2,8	-0,1	0,0	0,3	-2,7

Source : Insee, base 2014

Tableau VI-2 : Capacité (+) ou Besoin (-) de Financement des administrations de sécurité sociale
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Total Adminis- trations de Sécurité Sociale (1)	ODASS (dont Hôpitaux) (2)	Régime général	Régimes d'indemnisation du chômage	Régimes complé- mentaires	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	-2,19	-0,57	-5,19	-3,97	-1,04	7,99	0,59
2017	6,26	-1,02	-0,21	-3,23	0,48	8,06	2,18

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 2016 sont semi-définitifs et les comptes 2017 sont provisoires.

Tableau VI.3 : Dépenses publiques (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques (1)						État				Organismes divers d'ad- ministration 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 dé- penses	dont presta- tions sociales et transferts sociaux (D62 + D632)
		Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémunéra- tions (D1)	Prestations (D62 + D632)	Intérêts (D41)	FBCF (P51)		Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémunéra- tions (D1)	Intérêts (D41)				Consomma- tions inter- médiaires (P2)	Rémunéra- tions (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	1 263,9	111,4	283,9	579,4	42,0	75,1	479,5	22,6	121,3	35,5	80,7	249,1	50,6	79,7	40,4	584,8	448,5	
2017	1 294,0	111,7	290,1	591,3	42,7	77,5	492,7	23,8	124,2	34,7	79,1	255,4	49,6	81,5	43,3	597,6	458,2	
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	56,7	5,0	12,7	26,0	1,9	3,4	21,5	1,0	5,4	1,6	3,6	11,2	2,3	3,6	1,8	26,2	20,1	
2017	56,5	4,9	12,7	25,8	1,9	3,4	21,5	1,0	5,4	1,5	3,5	11,1	2,2	3,6	1,9	26,1	20,0	

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 : Prélèvements obligatoires (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État						Administrations publiques locales					Administrations de la sécurité sociale				ODAC	Union Européenne	Total des Prélèvements obligatoires (APU + UE)
	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)																		
2017	151,5	16,3	72,6	35,7	48,8	324,9	16,4	34,5	22,9	68,9	142,7	99,3	376,2	76,6	552,1	14,1	4,1	1038
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	14,2	0,7	1,5	1	3	6,2	4,3	16,4	3,3	24,1	0,6	0,2	45,3

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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DÉPENSES																				
Consommations intermédiaires	93,1	99,1	102,5	104,2	107,3	109,8	109,6	111,4	111,4	111,7	4,7	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,0	4,9
Rémunérations des salariés	246,6	254,1	259,8	263,6	268,5	273,1	278,5	281,3	283,9	290,1	12,4	13,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7
Autres dépenses de fonctionnement	8,8	9,1	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	10,7	10,9	11,0	0,4	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	42,0	42,7	2,9	2,5	2,5	2,7	2,6	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9
Prestations sociales et transferts sociaux	461,3	485,9	501,1	515,5	532,7	547,9	560,2	569,2	579,4	591,3	23,2	25,1	25,1	25,0	25,5	25,9	26,1	25,9	26,0	25,8
Subventions	29,1	34,5	36,4	34,7	36,3	36,4	47,2	56,1	55,9	58,8	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	2,2	2,6	2,5	2,6
Autres transferts	84,1	88,7	89,4	91,1	95,0	97,5	94,9	98,8	102,8	108,6	4,2	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,5	4,6	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	79,8	4,1	4,4	4,3	4,1	4,2	4,1	3,8	3,5	3,5	3,5
dont FBCF	78,6	82,4	82,9	81,6	84,5	84,3	79,6	74,9	75,1	77,5	3,9	4,3	4,2	4,0	4,0	4,0	3,7	3,4	3,4	3,4
TOTAL DES DÉPENSES	1061,9	1106,7	1135,0	1158,7	1192,9	1211,6	1230,0	1248,7	1263,9	1294,0	53,3	57,2	56,9	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,7	56,5
RECETTES																				
Production et subventions d'exploitation	74,4	77,2	80,0	81,4	83,0	84,9	86,5	88,3	88,6	89,6	3,7	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	648,4	681,0	27,0	26,0	26,3	27,3	28,2	28,9	28,9	29,0	29,1	29,7
dont taxes et impôts sur production	293,3	289,3	293,4	310,7	319,6	328,8	337,1	347,5	356,0	372,3	14,7	14,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,7	15,8	16,0	16,2
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	280,0	294,5	11,9	10,7	11,2	11,7	12,4	12,9	12,7	12,7	12,6	12,8
dont impôts en capital	7,9	7,5	7,7	10,3	9,6	10,5	10,4	12,3	12,4	14,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	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
Cotisations sociales	350,7	354,3	361,8	376,2	387,1	398,9	408,8	413,0	418,1	431,3	17,6	18,3	18,1	18,3	18,5	18,8	19,0	18,8	18,8	18,8
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	-6,6	-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	21,3	22,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
Revenus de la propriété	20,3	19,1	19,0	19,4	16,3	15,3	15,3	15,4	15,0	15,3	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
TOTAL DES RECETTES	996,8	967,8	997,5	1052,6	1088,8	1125,2	1146,0	1169,0	1184,8	1232,7	50,0	50,0	50,0	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,2	53,8
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-65,0	-138,9	-137,4	-106,1	-104,0	-86,5	-83,9	-79,7	-79,1	-61,4	-3,3	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,5	-2,7

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 points de PIB									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DÉPENSES																				
Consommations intermédiaires	21,2	21,0	20,4	20,5	20,8	21,2	20,3	21,7	22,6	23,8	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	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	5,9	6,1	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6	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	299,6	304,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Intérêts	44,9	39,3	41,9	46,0	44,8	40,2	39,1	37,0	35,5	34,7	2,3	2,0	2,1	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	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	3,8	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,3	4,3
Subventions	8,4	13,1	14,4	12,8	13,3	12,5	21,4	28,3	41,6	44,6	0,4	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	1,0	1,3	1,9	1,9
Autres transferts	143,6	148,9	194,1	157,7	159,6	167,0	166,3	158,4	149,4	154,7	7,2	7,7	9,7	7,7	7,6	7,9	7,7	7,2	6,7	6,8
Acquisition d'actifs non financiers	9,8	12,2	14,2	9,6	10,9	10,1	8,8	10,0	11,6	10,9	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
dont FBCF	9,7	12,2	14,2	9,5	10,7	9,8	8,8	9,9	11,4	10,8	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	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	479,5	492,7	21,1	22,4	24,2	21,7	21,7	21,6	21,6	21,2	21,5	21,5
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	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	325,9	348,2	13,9	12,3	14,2	13,4	13,9	14,5	14,3	14,4	14,6	15,2
dont taxes et impôts sur production	162,0	152,0	172,0	156,2	157,1	161,1	162,6	169,3	179,4	190,3	8,1	7,9	8,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,7	8,0	8,3
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	6,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,8	6,6	6,5	6,4	6,6
dont impôts en capital	7,9	7,5	7,7	8,7	9,6	10,5	10,4	12,3	12,4	14,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	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	-0,8	-0,9	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3
Cotisations sociales	41,2	42,8	43,8	45,0	46,5	47,6	48,2	48,5	48,8	49,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	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	-2,7	-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	19,6	18,5	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8
Revenus de la propriété	11,3	8,9	8,9	9,9	7,2	7,3	8,1	8,0	7,6	7,9	0,6	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
TOTAL DES RECETTES	355,1	317,4	360,5	354,9	368,6	387,4	390,4	392,5	405,6	427,4	17,8	16,4	18,1	17,2	17,6	18,3	18,2	17,9	18,2	18,7
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-66,2	-116,1	-122,9	-92,4	-85,1	-70,2	-74,3	-73,3	-73,8	-65,3	-3,3	-6,0	-6,2	-4,5	-4,1	-3,3	-3,5	-3,3	-3,3	-2,8

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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DÉPENSES																				
Consommations intermédiaires	21,3	23,6	25,2	25,4	26,6	27,0	27,3	27,8	27,6	27,5	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Rémunérations des salariés	54,7	57,4	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,6	65,1	66,4	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	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	350,8	358,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Intérêts	5,5	3,7	3,4	4,8	5,6	4,8	4,6	4,2	4,2	4,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	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	448,5	458,2	18,0	19,5	19,6	19,6	20,0	20,2	20,4	20,2	20,1	20,0
Subventions	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	23,9	22,7	24,2	24,2	25,3	26,3	26,1	23,3	26,4	28,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2
Acquisition d'actifs non financiers	7,3	7,3	7,7	9,3	9,7	7,9	8,7	6,9	7,1	6,8	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
dont FBCF	7,2	7,3	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	6,8	6,9	6,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	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	584,8	597,6	23,9	25,7	25,9	25,9	26,4	26,6	26,7	26,3	26,2	26,1
RECETTES																				
Production et subventions d'exploitation	16,6	16,9	17,6	18,4	19,0	19,6	20,0	20,1	20,1	20,1	0,8	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	6,9	7,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7	7,7
dont taxes et impôts sur production	42,2	44,3	44,0	50,3	53,5	56,4	59,4	57,2	57,2	57,9	2,1	2,3	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5
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	118,3	4,8	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2
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	0,1	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	0,0	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	368,1	381,1	15,5	16,0	15,9	16,0	16,3	16,5	16,7	16,5	16,5	16,6
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	-3,8	-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	23,4	26,9	1,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	1,2
Revenus de la propriété	4,6	3,7	3,3	3,9	4,1	3,8	3,6	3,6	3,6	3,7	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	582,6	603,8	24,6	24,9	24,7	25,2	25,7	26,1	26,4	26,1	26,1	26,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	13,9	-15,2	-23,9	-12,7	-12,7	-9,1	-7,4	-3,8	-2,2	6,3	0,7	-0,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,3

Source : Insee, base 2014 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

En base 2014 des comptes nationaux, les comptes 2016 sont semi-définitifs et les comptes 2017 sont provisoires.

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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DÉPENSES																				
Consommations intermédiaires	9,3	10,2	10,7	10,7	10,6	10,7	10,6	11,0	10,7	10,9	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	18,0	0,5	0,6	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	0,9	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	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	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	8,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Subventions	6,4	7,3	8,5	8,2	9,1	9,8	11,8	13,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	0,0
Autres transferts	12,6	15,8	17,5	17,8	18,4	19,5	20,7	20,7	25,6	23,8	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	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	16,4	16,5	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
dont FBCF	13,9	15,9	17,0	17,5	16,4	16,3	16,2	16,4	16,4	16,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	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	80,7	79,1	3,2	3,8	4,1	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	3,6	3,5
RECETTES																				
Production et subventions d'exploitation	15,9	17,2	18,2	17,7	17,7	18,2	18,4	19,0	18,8	19,0	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	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	14,1	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,6	0,6
dont taxes et impôts sur production	6,0	7,9	9,5	10,6	11,2	12,4	13,0	15,1	8,6	9,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	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	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
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
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
Cotisations sociales	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	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
Autres transferts courants	32,8	38,0	55,2	43,9	43,6	48,5	52,6	47,3	41,1	41,4	1,6	2,0	2,8	2,1	2,1	2,3	2,4	2,2	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	1,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
TOTAL DES RECETTES	61,4	71,7	92,1	80,5	80,0	86,4	90,5	87,6	74,6	76,0	3,1	3,7	4,6	3,9	3,8	4,1	4,2	4,0	3,3	3,3
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-2,7	-1,3	11,3	-0,2	-2,6	1,3	2,6	-2,5	-6,1	-3,1	-0,1	-0,1	0,6	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,3	-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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DÉPENSES																				
Consommations intermédiaires	41,3	44,2	46,3	47,6	49,3	50,9	51,4	50,9	50,6	49,6	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	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	3,2	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6
Autres dépenses de fonctionnement	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0	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	1,9	3,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	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	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
Subventions	14,2	14,0	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	14,3	14,0	13,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Autres transferts	27,0	29,6	28,6	28,2	29,4	30,3	31,5	31,6	31,5	32,2	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	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	42,5	45,6	2,5	2,6	2,3	2,4	2,4	2,5	2,3	2,0	1,9	2,0
dont FBCF	47,9	47,1	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,7	40,4	43,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,3	2,4	2,1	1,9	1,8	1,9
TOTAL DES DÉPENSES	223,9	231,5	230,4	235,9	244,5	252,8	253,2	250,5	249,1	255,4	11,2	12,0	11,5	11,5	11,7	11,9	11,8	11,4	11,2	11,1
RECETTES																				
Production et subventions d'exploitation	35,1	36,4	38,0	39,1	40,2	41,2	42,3	43,1	43,5	44,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	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	142,7	5,7	6,0	4,5	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2
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	4,2	4,4	3,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,8	5,0	5,0
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	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
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
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	0,8	0,9	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Cotisations sociales	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	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
Autres transferts courants	62,7	68,5	97,9	73,5	73,6	74,8	74,8	70,8	67,2	65,8	3,1	3,5	4,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,2	3,0	2,9
Revenus de la propriété	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6	2,8	2,8	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	252,1	256,2	10,7	11,6	11,4	11,4	11,5	11,5	11,6	11,4	11,3	11,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-10,0	-6,3	-2,0	-0,8	-3,7	-8,5	-4,8	-0,1	3,0	0,8	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,0

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					
2011	1 808,0	1 355,4	78,1	169,7	204,7
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	2 039,8	1 613,6	20,7	188,8	216,7
2015	2 101,2	1 664,4	19,8	196,7	220,3
2016	2 188,3	1 702,7	60,5	200,2	224,9
2017	2 257,8	1 768,1	61,9	201,5	226,2
En points de PIB					
1979	21,2	12,5	0,6	7,0	1,1
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	98,2	76,4	2,7	9,0	10,1
2017	98,5	77,2	2,7	8,8	9,9

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. 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 PREVISIONNELS DETAILLES

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	Prélève- ments 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

(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
------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----	-----	-----

(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)

6 (au 31 décembre de l'année considérée)	2013	2014	2015	2016	2017
ACTIF					
ACTIF IMMOBILISÉ (1)	827,5	829,5	814,7	830,2	852,3
dont : Immobilisations incorporelles	27,6	26,7	27,1	28,2	28,5
Immobilisations corporelles	474,2	472,8	463,8	462,1	476,1
Immobilisations financières	325,7	330,0	323,8	340,0	347,7
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) (2)	121,8	133,5	129,3	124,2	125,0
dont : Stocks	31,0	33,7	29,6	30,1	29,2
Créances	79,4	88,4	88,0	84,8	85,2
Charges constatées d'avance	11,4	11,4	11,8	9,3	10,7
TRÉSORERIE (3)	21,8	22,7	28,6	23,2	32,6
dont : Fonds bancaires et fonds en caisse	2,5	0,0	11,3	12,2	20,8
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	-1,8	-2,0	-1,7	-2,8	-1,9
Autres composantes de trésorerie	15,9	16,5	10,4	9,7	11,2
Équivalents de trésorerie	5,2	8,3	8,6	4,1	2,5
COMPTES DE RÉGULARISATION (4)	0,5	0,3	0,3	0,2	1,3
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	971,6	986,0	973,0	978,0	1 011,2
PASSIF					
DETTES FINANCIÈRES (5)	1 480,7	1 551,1	1 601,6	1 646,8	1 710,7
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) (6)	164,9	172,3	202,5	224,9	244,1
dont : Dettes de fonctionnement	6,7	8,7	7,5	7,8	7,6
Dettes d'intervention	8,3	8,1	13,0	16,8	16,1
Produits constatés d'avance	44,7	46,8	65,6	78,7	82,7
Autres dettes non financières	105,3	108,7	116,3	121,6	137,7
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (7)	125,6	133,4	135,9	142,8	148,1
dont : Provisions pour risques	20,1	19,4	23,7	27,6	27,6
Provisions pour charges	105,5	114,0	112,2	115,2	120,5
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) (8)	27,4	34,0	33,4	40,9	39,5
TRÉSORERIE (9)	95,4	94,1	100,8	102,3	107,1
COMPTES DE RÉGULARISATION (10)	18,9	22,8	22,6	23,2	22,2
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10))	1 912,9	2 007,7	2 096,8	2 180,9	2 271,7
Report des exercices antérieurs	-1 254,3	-1 314,3	-1 391,8	-1 474,3	-1 550,3
Écarts de réévaluation et d'intégration	372,5	366,8	351,1	346,9	350,8
Solde des opérations de l'exercice	-59,5	-74,3	-83,1	-75,6	-61,0
SITUATION NETTE (III = I – II)	-941,3	-1 021,7	-1 123,8	-1 202,9	-1 260,5

Source : Compte général de l'État (CGE) 2017

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette. Les chiffres 2013 et 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.