

BUDGET 2018 : PAS D'AUSTÉRITÉ MAIS DES INÉGALITÉS

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

BUDGET 2018 : PAS D'AUSTÉRITÉ MAIS DES INÉGALITÉS

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

OFCE Sciences Po Paris

Si le budget 2018 se caractérise par un très faible ajustement budgétaire structurel sur la période 2018-2019, il contient de nombreuses mesures fiscales et budgétaires générant de multiples transferts au sein de l'économie. Les mesures contemporaines issues de la politique fiscale et budgétaire nationale conduiraient à réduire le PIB, toutes choses égales par ailleurs, de -0,2 point de PIB en 2018 et -0,1 point en 2019 (par rapport à 2017). En revanche, les mesures mises en place les années antérieures apporteraient un gain de croissance significatif en 2018 et 2019, permettant d'avoir au final une contribution positive de la politique budgétaire nationale au PIB (+0,1 point de PIB en 2018 et +0,2 point de PIB en 2019, par rapport à 2017).

En moyenne sur 2018, les mesures fiscales et budgétaires auraient un effet quasi-nul sur le pouvoir d'achat global. En revanche, en ce qui concerne l'impact redistributif des mesures nouvelles pour les ménages, celles-ci devraient être en 2018 largement au bénéfice des 2 % de ménages du haut de la distribution des revenus qui sont ceux qui détiennent l'essentiel du capital mobilier. A contrario, pour les ménages du bas de la distribution, les revalorisations tardives des minima sociaux ne sauraient compenser les fortes hausses de la fiscalité indirecte. Globalement, pour les « classes moyennes », les mesures nouvelles devraient avoir un impact net nul. Les ménages situés au-dessus des « classes moyennes » mais en-dessous des 2 % les plus aisés verraient eux leur niveau de vie se réduire sous l'effet des mesures nouvelles. En fin d'année, et non en moyenne sur 2018, le diagnostic évolue en faveur des « classes moyennes » du fait notamment de la baisse complète des cotisations salariés. En 2019, les gestes supplémentaires adressés aux ménages se traduiront par une augmentation générale des niveaux de vie mais les gains enregistrés par les centiles les plus élevés de niveau de vie resteront, à la fin de l'année 2019, bien plus importants, tant en euros qu'en pourcentage de niveau de vie, que les gains enregistrés par les ménages du reste de la distribution.

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

Si le budget 2018 se caractérise par un très faible ajustement budgétaire structurel sur la période 2018-2019, il contient néanmoins de nombreuses mesures fiscales et budgétaires générant de multiples transferts au sein de l'économie. Évaluer l'impact de telles mesures nécessite de tenir compte à la fois de leur montée en charge mais aussi du fait que ces mesures n'ont pas le même impact au cours du temps. Certaines mesures, en particulier les mesures d'offre, ont un impact faible à court terme et plus fort à long terme tandis que d'autres, plutôt de demande, ont un impact fort à court terme et plus faible à long terme, l'ampleur de l'effet dépendant en plus de la position de l'économie dans le cycle.

Les priorités fiscales du budget 2018 résident clairement dans la réduction de la fiscalité du capital et dans la poursuite de la baisse de la fiscalité pour les entreprises entamée sous François Hollande. A contrario, hors fiscalité du capital, les autres prélèvements nets sur les ménages seront accrus, les mesures fiscales visant à redonner du pouvoir d'achat aux ménages (taxe d'habitation, cotisations sociales, ...) ne suffisant pas à compenser l'effet négatif de la hausse de la fiscalité indirecte (tabac et écologie) et de la CSG. En 2019, un rééquilibrage en faveur des ménages devrait s'opérer et ce malgré la montée en charge de la fiscalité indirecte. Du côté des entreprises, l'année 2019 se caractérisera par la poursuite de la baisse de l'IS (avec un objectif de taux de 25 % en 2022) mais surtout par la transformation du CICE en allègement de 6 points de cotisations sociales patronales et de l'abaissement à 0 % des cotisations au niveau du SMIC. Si des mesures de soutien budgétaire spécifiques seront mises en place en 2018 et 2019 (Grand Plan d'Investissement, hausse des dépenses dans les ministères régaliens et dans celui de l'Éducation nationale, relèvement des minima sociaux et de la Prime d'activité), la logique poursuivie par le gouvernement vise à financer les mesures de baisse de prélèvements obligatoires (PO) par des économies structurelles sur la dépense publique. Les principaux postes concernés seront la masse salariale du périmètre public et la politique du logement. La réforme de la politique familiale va également contribuer à réduire la dépense publique et le contrôle accru des dépenses de santé devrait se poursuivre. Enfin, une partie des économies sur la dépense passe par une réduction des consommations intermédiaires, soit à travers des baisses de prix ou par des gains d'efficacité. Au final, les mesures contemporaines issues de la politique fiscale et budgétaire nationale conduirait à réduire le PIB, toutes choses égales par ailleurs, de -0,2 point de PIB en 2018 et -0,1 point en 2019. En revanche, les mesures mises en place les années antérieures apporteraient un gain de croissance significatif en 2018 et 2019, permettant d'avoir au final une contribution positive de la politique budgétaire à la croissance (+0,1 point de PIB en 2018 et +0,2 point de PIB en 2019).

En ce qui concerne l'impact redistributif des mesures nouvelles pour les ménages, celles-ci devraient être en 2018 largement au bénéfice des ménages qui détiennent l'essentiel du capital mobilier, c'est-à-dire les 2 % du haut de la distribution. A contrario, pour les ménages du bas de la distribution, les revalorisations en fin d'année 2018 de l'AAH de la rime d'activité ne sauraient compenser, en moyenne, les fortes hausses de la fiscalité indirecte. Pour les « classes moyennes », les mesures nouvelles devraient se compenser avec un impact net nul. Les ménages situés au-dessus des « classes moyennes » mais en-dessous des 2 % les plus aisés verraient eux leur niveau de vie se réduire sous l'effet des mesures nouvelles. Évidemment si l'on considère les mesures en fin d'année et non en moyenne le diagnostic évolue en faveur des « classes moyennes » du fait notamment de la baisse complète des cotisations salariés en fin d'année. De même, les impacts mentionnés ici sont des impacts moyens et ne prennent donc pas en compte les fortes hétérogénéités qui peuvent exister entre les ménages d'un même quantile de niveaux de vie. Un ménage dont aucun membre ne fume n'étant par exemple pas touché par la hausse de la fiscalité sur le tabac. En 2019, les gestes supplémentaires adressés aux ménages se traduiront par une augmentation du nombre de gagnants et des gains moyens. Néanmoins, les gains moyens enregistrés par les ménages aux niveaux de vie les plus élevés resteront, à la fin de l'année 2019, bien plus importants, tant en euros qu'en pourcentage de niveau de vie, que les gains enregistrés par les autres ménages.

Une lente consolidation budgétaire

En 2017, avec une croissance prévue à 1,8 %¹, le déficit public définitif devrait s'établir à 2,9 % de PIB conformément à l'objectif confirmé par les deux Projets de loi de finance rectificative (PLFR) du mois d'octobre et en dépit de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes (tableau 1). En ce qui concerne cette dernière, le gouvernement table sur un coût budgétaire de 5 milliards d'euros par an en 2017 et 2018. Pour 2017, le gouvernement a fait le choix de compenser ce surcoût par une surtaxe exceptionnelle sur le bénéfice des entreprises réalisant plus d'1 milliard de chiffre d'affaires. En revanche, pour 2018, aucune compensation n'a été prévue. Toutefois, il existe un risque non nul que la totalité de la somme soit intégrée au déficit de 2017. Ceci dépend du choix méthodologique retenu par l'Insee et Eurostat concernant l'enregistrement des remboursements de la contribution annulée². Ceci remettrait en question le passage sous la barre des 3 %, fondamental pour clôturer la Procédure de déficit excessif (PDE) ouverte par la Commission européenne en 2009.

-
1. Scénario basé sur la prévision de l'OFCE d'octobre 2017 « France : croissance en héritage. Perspectives pour l'économie française 2017-2019 », *Revue de l'OFCE*, 152. Ce scénario est consensuel. Dans sa note de conjoncture de décembre 2017, l'Insee anticipe une croissance de 1,9 % pour 2017.
 2. L'avis du 30 octobre 2017 de l'HCFP explique les enjeux liés à l'interprétation de l'article 20.189 du Système européen des comptes (SEC) 2010.

Tableau 1. Décomposition de la variation du solde public

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

Note : La variation du solde structurel (qu'il soit primaire ou non) et de l'effort structurel de l'année 2019 inclut la bascule du CICE en baisses de cotisations sociales. Hors effet de l'année double, la variation du solde structurel et l'effort structurel seraient de +0,3 point de PIB en 2019. La bascule peut être considérée comme une mesure ponctuelle de 0,9 point de PIB qui ne dégrade pas durablement les comptes publics.

Sources : Insee, PLF 2018, prévisions OFCE.

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

L'année 2019 sera marquée par la transformation de 6 points de CICE en baisse de cotisations sociales employeurs. Les créances de CICE générées en 2018 seront intégrées dans le déficit de l'année 2019³, tout comme les baisses immédiates de cotisations. Cette mesure aura donc un impact double – dont un coût additionnel de 0,9 point de PIB – sur le

déficit au sens de la comptabilité nationale. Dans ce contexte, le déficit augmenterait ponctuellement de 0,1 point pour s'établir à 3,0 % du PIB malgré un effort structurel de 0,3 point de PIB hors transformation du CICE⁴.

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

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

Dans ce contexte, la dette publique au sens de Maastricht s'établirait à 96,7 % en 2017 et resterait quasiment stable à horizon 2019 (tableau 2). Elle augmenterait de 0,4 point en 2018 et baisserait de 0,2 point en 2019. Cette évaluation tient compte d'un flux de créances⁵ à peine favorable en 2017 (-0,1 point de PIB), compensé en 2018 (+0,1 point de PIB). En 2019, la dette publique atteindrait 96,9 % du PIB.

Tableau 2. Principaux agrégats des finances publiques

En % du PIB	2016	2017	2018	2019
Solde public	-3,4	-2,9	-2,9	-3,0
Dépenses publiques (DP, en % du PIB)	56,4	56,0	55,6	54,8
Dépenses publiques hors crédits d'impôts restituables (en % du PIB)	55,0	54,6	54,1	53,4
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros courants)	1,2	1,9	1,6	2,1
Taux de croissance de la DP hors crédits d'impôts restituables (en %, en euros constants)	0,8	1,0	0,6	0,6
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	44,4	44,6	44,2	43,3
Dette publique au sens de Maastricht (en % du PIB)	96,3	96,7	97,1	96,9

Source : Insee, PLF 2018, prévisions OFCE.

3. Plus exactement les règles de la comptabilité nationale obligent à inclure les créances de CICE dont l'administration prend connaissance au cours de l'année 2019, lors de la déclaration d'impôt sur les sociétés correspondant à l'année 2018. L'essentiel des nouvelles créances déclarées correspondra à celles générées en 2018, mais un reliquat des années 2016 et 2017 peut rester.
4. Le solde structurel primaire se dégraderait de 0,6 point de PIB si l'on inclut l'effet de versement exceptionnel de 0,9 point de PIB lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales.
5. Cela correspond principalement aux acquisitions nettes d'actif telles que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques.

Encadré 1. PLF 2018 : fin d'une procédure, début d'une nouvelle ?

En 2018, le déficit devrait rester en dessous de la barre de 3 % pour la deuxième année consécutive. Dans ce contexte, la procédure de déficit excessif (PDE) ouverte au lendemain de la crise financière devrait être clôturée courant 2018. Le budget 2018, celui qui assure le passage du volet correctif au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, a un statut ambigu vis-à-vis des règles européennes. S'il est conforme avec les règles de la PDE, car il assure le maintien sous les 3 %, il risque de dévier significativement par rapport aux règles du volet préventif.

Des risques significatifs de non-respect des règles du volet préventif...

La France sortira de la PDE avec un déficit structurel sensiblement supérieur à son Objectif de moyen terme (OMT). Au cours des prochaines années, elle devra converger vers sa cible. Les flexibilités introduites dans l'application du Pacte en 2015 permettent d'adapter la vitesse de convergence à la situation conjoncturelle. Or, compte tenu de la situation française l'ajustement requis est de 0,5 point par an jusqu'à atteindre la cible. Par ailleurs, la France sortira de la PDE avec une dette publique supérieure à 60 % et devrait faire converger la dette vers cette cible. Toutefois, la Commission juge que, dans la situation française, ce critère serait moins strict que celui de convergence vers l'OMT.

Dans son avis du 22 novembre 2017, la Commission pointe un écart de 0,9 point de PIB entre l'évolution qu'elle anticipe du solde structurel en 2018 et les règles du volet préventif, créant « un risque significatif de déviation par rapport aux contraintes du volet préventif ». L'évaluation finale du budget 2018 sera faite au moment de la notification du déficit 2018 en mars 2019.

... comme dans quasiment tous les pays soumis au volet préventif

En 2018, la France sera dans une situation comparable à celle de l'Autriche, la Belgique et l'Italie au moment de leur entrée dans le volet préventif. Parmi ces pays, censés être les plus contraints par les règles, seule la Belgique s'est approchée de l'ajustement structurel de référence. L'Autriche et l'Italie ont même relâché leurs efforts budgétaires une fois sorties de leur PDE. Au-delà du cas belge déjà mentionné, seuls deux pays ont tenu les ajustements fixés par le volet préventif : Malte et l'Irlande. Les autres pays ont utilisé les marges budgétaires données par l'embellie conjoncturelle pour alléger la consolidation, sans ouverture de nouvelles procédures.

Au vu de la flexibilité affichée par la Commission dans sa lecture des règles budgétaires, il est difficile d'anticiper la réouverture d'une procédure, cette fois-ci pour dette excessive, à l'encontre de la France. Dans un contexte où la conjoncture suffira pour améliorer les comptes publics, la France fera le maximum pour utiliser les clauses d'investissement (Grand Plan d'Investissement) et de réforme structurelles (ordonnances du marché du travail, réforme de la formation professionnelle, réforme de la taxation du capital, ...) pour profiter pleinement des flexibilités permises par les règles budgétaires.

Les mesures fiscales et leur montée en charge en 2018 et 2019

En 2018, la baisse des prélèvements obligatoires (PO) devrait atteindre 11,4 milliards d'euros (tableau 3), soit une diminution de 0,5 point de PIB des PO en 2018 qui atteindraient alors 44,2 % du PIB.

2018 : baisse de la fiscalité du capital et des entreprises ...

Les ménages bénéficieront de la réforme de la taxation du capital (suppression de l'ISF et instauration du Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital) à hauteur de 4,5 milliards d'euros (0,2 point de PIB) (5,1 milliards en régime de croisière) et de la première tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages pour un montant de 3 milliards d'euros (tableau 3). En revanche, leur pouvoir d'achat sera amputé en 2018 par le calendrier de la bascule CSG-cotisations sociales. En effet, si la hausse de la CSG a été intégrale dès le 1^{er} janvier 2018 (+1,7 points), la baisse complète de cotisations sociales ne devrait intervenir qu'au 1^{er} octobre. Ainsi, un gain pour les finances publiques sera réalisé au cours de l'année 2018 d'un montant de 4,5 milliards d'euros (0,2 point de PIB) (4,3 milliards avec la baisse de cotisations des indépendants et 3,5 milliards si l'on tient compte de la prime aux fonctionnaires pour compenser la hausse de CSG). Enfin, le crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile soutiendra le pouvoir d'achat pour 1 milliard. Au total, les nouvelles mesures sur la fiscalité directe augmenteront le pouvoir d'achat des ménages de plus de 4 milliards d'euros en 2018⁶. Ces mesures de soutien au pouvoir d'achat seront plus que contrebalancées par une augmentation de la fiscalité indirecte : la hausse de la fiscalité écologique pour 3,7 milliards (0,2 point de PIB) et celle sur le tabac pour 1,7 milliard (0,1 point de PIB) (encadré 2). Ici, les montants sur les prélèvements obligatoires sont à comportements inchangés.⁷

Concernant les entreprises, leur fiscalité devrait diminuer fortement en 2018. Le paiement de créances de CICE passées et la hausse de son taux à 7 % – décidée lors du vote de la Loi de finance initiale (LFI) 2017 – diminueront la fiscalité des entreprises de 4 milliards d'euros en 2018 (0,2 point de PIB). Par ailleurs, la baisse du taux d'IS déjà engagée est confirmée, avec un coût pour les finances publiques de 1,2 milliard (0,1 point de PIB). Enfin, le contrecoup de la modification de la date du cinquième acompte d'IS inscrite dans la LFI 2017 diminuerait les impôts qui pèsent sur les entreprises en 2018 de 0,5 milliard. L'invalidation par le Conseil constitutionnel de la contribution additionnelle de 3 % amputera les recettes fiscales nettes de 4,8 milliards d'euros (0,2 point de PIB). Néanmoins, la principale mesure inscrite dans le PLF 2018 en faveur des entreprises reste la suppression de cette contribution sur les dividendes qui allégera la fiscalité des entreprises

6. Ces chiffrages sont en tous points identiques à ceux issus de la Loi de finances initiale pour 2018 votée à l'Assemblée nationale

7. Ces chiffrages peuvent dévier de ceux du gouvernement du fait d'hypothèses comportementales différentes.

de 1,9 milliard (0,1 point de PIB). Au total, les mesures en faveur des entreprises devraient réduire les prélèvements de celles-ci de 13,2 milliards d'euros (-0,6 point de PIB) en 2018⁸.

Tableau 3. Détail des mesures de prélèvements en 2018

Mesures	Milliards d'euros
Mesures de fiscalité directe affectant le pouvoir d'achat des ménages	-4,0
Suppression de l'ISF et remplacement par l'IFI	-3,2
Dégrèvement de la taxe d'habitation	-3,0
Création du Prélèvement Forfaitaire Unique	-1,3
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0
Bascule CSG (hors indépendants)*	+4,5
Mesures fiscales affectant les entreprises	-13,2
Effet de l'invalidation de la contribution additionnelle de 3 %	-4,8
CICE et crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires - montée en charge et hausse du taux à 7 %	-4,7
Suppression de la contribution sur les dividendes	-1,7
Baisse du taux d'IS	-1,2
Réforme des acomptes	-0,8
Taxation écologique	+3,7
Fiscalité écologique – TICPE et TICGN	+1,5
Hausse de la composante carbone	+1,1
Alignement fiscalité essence/diesel	+0,8
Autres (dont verdissement du barème de la taxe sur les véhicules de société)	+0,3
Fiscalité sur le tabac	+1,7
Autres (notamment cotisations indépendants et fiscalité locale hors réforme TH)	+0,5
TOTAL	-11,4

* Ce montant correspond uniquement à la bascule sur les PO (hors cotisations sur les indépendants) et ne tient pas compte de la prime aux fonctionnaires pour compenser la hausse de la CSG, considérée comme une nouvelle dépense publique. L'impact sur les finances publiques de la bascule est de 3,5 milliards d'euros si l'on tient compte de l'ensemble de ces éléments.

Note de lecture : ce tableau intègre les évaluations des mesures publiées dans le tableau 21 de l'annexe « Tableaux prévisionnels détaillés » du RESF annexé au PLF 2018.

Sources : PLF 2018, calculs OFCE.

... mais rééquilibrage en direction des ménages en 2019

L'évaluation des mesures inscrites dans le budget pour 2019 est brouillée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales. Si son effet sera budgétairement conséquent (0,9 point de PIB), l'impact macroéconomique attendu sera faible⁹.

8. Voir note 6.

9. Bruno Ducoudré, 2017, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », OFCE Policy brief 20, 6 juillet.

Parmi les autres mesures, relativement à 2018, il faut noter la matérialisation des effets pleins des baisses de cotisations salariales en 2019 par rapport à 2018 (-0,2 point de PIB), la poursuite de l'exonération de taxe d'habitation (-0,2 point), la baisse du taux d'IS (-0,1 point) et la montée en charge du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) (tableau 4). Ces baisses seront partiellement compensées par la hausse de la taxation écologique et du tabac (+0,2 point de PIB) et les effets de la bascule du CICE sur l'impôt sur le bénéfice des entreprises (+0,2 point de PIB).

Enfin, la fin prévue des remboursements de la contribution additionnelle de 3 % augmentera ponctuellement la fiscalité nette des entreprises de 0,2 point de PIB.

Tableau 4. Détail des mesures de prélèvements obligatoires en 2018 et 2019

En points de PIB par rapport à 2017	2018	2019
Mesures fiscales ménages	-0,1	-0,5
Taxe d'habitation	-0,1	-0,3
Transfert cotisations sociales vers CSG	0,2	0,0
Suppression ISF valeurs mobilières	-0,1	-0,1
PFU à 30 % revenus du K	-0,1	-0,1
Hausse prix du tabac	0,1	0,1
Mesures antérieures FH	0,0	0,0
Mesures fiscales entreprises	-0,6	-1,1
Baisse taux IS	-0,1	-0,2
Transformation CICE en baisse cotisations	0,0	-0,9
Retour IS avec bascule CICE en cotisations sociales	0,0	0,2
0 % cotisation au SMIC	0,0	-0,2
Taxe 3 % sur les dividendes	-0,3	-0,1
Mesures antérieures FH (hors IS)	-0,2	0,0
Fiscalité écologique	0,2	0,3
Contribution Climat-énergie (Trajectoire LFI 2014)	0,1	0,2
Accélération transition écologique	0,1	0,1
TICPE (alignement fiscalité diesel 2,6 c /l)	0,0	0,1
Total Prélèvements Obligatoires (PO)	-0,5	-1,3
Total PO (hors one-off contribution 3 % et CICE)	-0,3	-0,4

Sources : PLF 2018, calculs OFCE.

Encadré 2. Quel impact des mesures du budget sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019 ?

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

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

La question des modifications des comportements face à la fiscalité se pose, et notamment pour le tabac. Nous retenons ici une élasticité de la consommation de tabac à son prix de -0,3, basée sur une étude de l'Insee sur le sujet sur données françaises¹⁰, ce qui conduit à avoir une hausse des taxes liées au tabac de 1,3 milliard en 2018 et 2,2 milliards en 2019. Une élasticité à -0,75, hypothèse retenue dans le Projet de loi de finance et qui paraît plutôt volontariste¹¹, conduirait à limiter l'impact des taxes sur le tabac sur les ménages à 0,5 milliard en 2018 (et 0,9 milliard en 2019), soit 0,8 milliard de moins que dans notre scénario pour 2018.

À l'inverse, une élasticité à 0, soit aucune modification des comportements, ce qui est peu probable, conduirait à accroître les taxes sur le tabac de 1,7 milliard en 2018 (et 3 milliards en 2019), soit 0,4 milliard de plus que dans notre scénario. C'est l'hypothèse qu'a retenue l'INSEE dans sa note de conjoncture de décembre 2017¹². Si l'élasticité retenue peut légèrement modifier le diagnostic, elle ne peut à elle seule expliquer la différence d'impact des taxes sur le tabac sur le

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

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

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

pouvoir d'achat des ménages, écart représentant, entre notre évaluation et celle de l'Insee, 0,2 point de revenu disponible brut pour 2018 (soit environ 3 milliards). La différence reste donc à expliquer. Au final, l'INSEE évalue dans sa note l'impact total des mesures en prélèvements obligatoires sur le pouvoir d'achat des ménages à -4,5 milliards d'euros en moyenne en 2018, soit 3,7 milliards de moins que notre évaluation, une grande partie de l'écart entre l'INSEE et notre évaluation s'expliquant donc par la différence d'impact de la fiscalité du tabac.

À l'inverse le gouvernement¹³ a avancé une évaluation différente mentionnant « une baisse d'impôt pour les ménages de 5,5 milliards en 2018 ». En retenant les hypothèses plus favorables du gouvernement sur la fiscalité écologique et le tabac, nous aurions au total un soutien des prélèvements au pouvoir d'achat de 1,3 milliard d'euros en moyenne sur 2018, chiffre donc différent des 5,5 milliards annoncés. Sur la base des hypothèses du gouvernement sur la fiscalité écologique et du tabac, ce chiffre de 5,5 milliards pourrait correspondre peu ou prou à l'impact des mesures en prélèvements sur le pouvoir d'achat en fin d'année 2018 en régime de croisière sur une année pleine, ce qui est différent d'un calcul qui tient compte des effets de calendrier et réalisé en moyenne sur l'année 2018.

Tableau 5. Impact des mesures sur le pouvoir d'achat des ménages

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

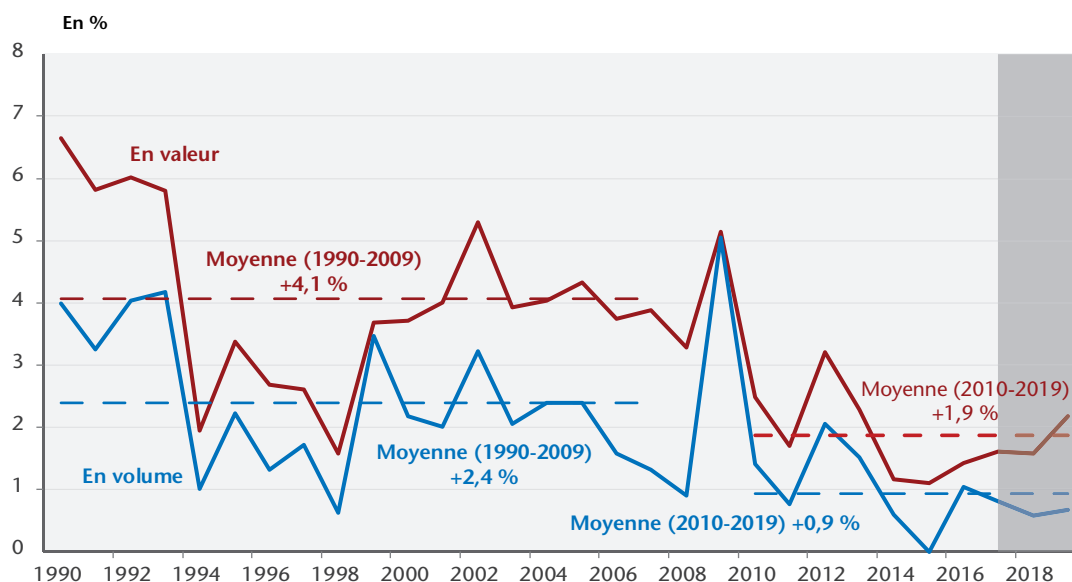
Sources : PLF 2018, calculs OFCE.

13. Compte rendu du Conseil des ministres du 20 décembre 2017.

Les dépenses publiques mises à contribution pour financer les baisses de PO

En 2018, la dépense publique primaire hors crédits d'impôts augmentera de 0,6 % en volume (après 1,1 % prévu en 2017, graphique 1). Ceci représente un effort budgétaire de 0,3 point de PIB¹⁴, comparable aux efforts en dépenses réalisés depuis 2014¹⁵. Dans ce contexte, le ratio de la dépense publique au PIB poursuivra sa baisse pour atteindre 55,6 % (54,1 % hors crédits d'impôts restituables), un niveau plus faible à celui de 2009 (56,8 %) mais toujours supérieur à celui de l'avant-crise (52,2 %).

Graphique 1. Évolution annuelle de la dépense publique primaire hors crédits d'impôts



Note : l'aire grisée inclut la prévision faite pour 2017, 2018 et 2019.
Source : Insee, prévisions OFCE.

En valeur, les dépenses de l'État augmenteront de 2,2 milliards d'euros en 2018 dans les missions régaliennes (« Défense », « Sécurités » et « Justice »), de 2 milliards dans l'Éducation nationale et l'enseignement supérieur et, en lien avec la revalorisation de la Prime d'activité et de l'AAH, la mission « Solidarités, insertion et égalité des chances » verra ses crédits augmenter de 1,1 milliard. En revanche, les dépenses de l'État seront nettement amputées dans les missions « Cohésion des territoires » (-1,7 milliard) et « Travail et emploi » (-1,5 milliard). Ceci traduit les effets budgétaires des réformes de la politique du logement et de la baisse du stock de contrats aidés. La modération de l'évolution de la dépense dans l'ensemble des missions s'explique par les efforts réalisés sur la masse

14. Cet effort est calculé par rapport à la croissance potentielle, évaluée à +1,2 %.

15. Entre 2014 et 2017, l'effort moyen annuel d'économies en dépenses aura été de 0,3 point de PIB.

salariale. D'une part, 1 600 emplois en équivalents temps plein seraient supprimés dans le champ des administrations centrales et, d'autre part, les évolutions salariales seront modérées par le gel du point d'indice de la fonction publique. Enfin, l'impulsion budgétaire liée au Grand Plan d'Investissement (GPI) serait de 0,1 point de PIB en 2018 (encadré 3).

La dépense des collectivités territoriales restera contrainte en 2018. Selon le PLF 2018, elle devrait décélérer (+1,2 % en 2018 après +1,8 % prévu en 2017) en lien avec le ralentissement de la masse salariale. La Loi de programmation des finances publiques fixe un Objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) sur les dépenses de fonctionnement à +1,2 % par an sur la période 2018-2022. Selon le ministère des Finances, le respect de l'Odedel se traduirait par des économies de 2,6 milliards chaque année, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 13 milliards d'économies au cours du quinquennat.

Les administrations de sécurité sociale seront peu sollicitées pour participer aux économies en 2018. Leurs dépenses devraient augmenter de +2,4 % en valeur et de +1,3 % en volume (déflaté par le prix du PIB). Les économies seraient conséquentes notamment dans l'assurance maladie si l'on compare l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) fixé à 2,3 % par rapport à une tendance naturelle d'évolution de +4,5 % en valeur. En revanche, si la référence de calcul est la croissance potentielle, les économies attendues seront plus modestes.

En 2019, les efforts budgétaires seraient comparables à ceux réalisés en 2018. Si, pour l'instant le détail des viviers d'économies est inconnu, le gouvernement vient de lancer le processus « Action Publique 2022 », avec pour objectif d'évaluer le périmètre d'action des administrations publiques.

Les économies devraient être fortes pour l'État. Le contrôle de la masse salariale publique restera un levier important des économies avec la poursuite de l'objectif de réduction du nombre de postes dans la fonction publique (120 000) et de maintien du gel du point d'indice.

Par ailleurs, les économies de dépenses de fonctionnement des collectivités locales seront d'un montant identique à celui prévu pour 2018, comme pour les économies dans le champ de l'Ondam de l'assurance maladie. Les efforts sur la dépense publique seront atténués par la montée en charge du GPI qui soutiendrait l'investissement public (+0,1 point d'impulsion budgétaire à travers l'investissement).

À partir de ces éléments, nous avons reconstitué pour 2018 et 2019 les grands postes de dépense mis à contribution pour réaliser des économies ainsi que ceux faisant l'objet d'un soutien budgétaire (tableau 6). Tous les calculs d'évolution structurelle de la dépense se réfèrent à la croissance potentielle (1,2 % en volume). Clairement, le périmètre de la masse salariale publique serait largement mis à contribution (-0,2 point de PIB chaque année) en raison de la réduction des emplois aidés et du gel de l'indice fonction publique. Les prestations sociales et transferts en nature contribueraient aux économies à hauteur de 0,1 point de PIB chaque année, principalement sous l'effet de la baisse du budget dédié au logement et de la réforme de la politique familiale. En revanche, l'investissement public, en particulier la mise en place du GPI, contribuerait à accroître la dépense de 0,1 point de PIB

en plus par an en 2018 et 2019. Enfin, le bouclage budgétaire passe par des économies substantielles (0,2 point de PIB par an) liées à une amélioration de l'efficacité de la dépense publique, la réduction des consommations intermédiaires notamment *via* la baisse de certains prix.

Tableau 6. Décomposition des économies et supplément de dépense publique en 2018 et 2019 (par rapport à 2017)

En pts de PIB potentiel	2018	2019
Masse salariale	-0,15	-0,36
Réduction du nombre de fonctionnaires	0,00	-0,04
Non revalorisation indice fonction publique	-0,10	-0,18
Travail et Emploi (emplois aidés)	-0,08	-0,20
Régalien + Éducation & ESR	0,03	0,06
Prestations sociales en espèces et transferts en nature	-0,12	-0,18
Prime d'activité	0,01	0,05
Hausse AAH	0,01	0,03
ASPA (Minimum Vieillesse)	0,01	0,01
Cohésion des territoires (APL et logements sociaux)	-0,10	-0,18
Politique familiale	-0,05	-0,08
Économies sur la santé	0,00	-0,01
Gains d'efficacité, prix et consommations intermédiaires	-0,24	-0,36
État	-0,20	-0,19
Collectivités locales	-0,03	-0,02
Administrations de sécurité sociale	-0,01	-0,15
Investissement public hors GPI	0,03	0,06
Régalien + Éducation & ESR	0,03	0,06
Total dépenses publiques hors GPI	-0,48	-0,85
Grand Plan Investissement (GPI)	0,14	0,19
Plan d'investissement en capital humain	0,09	0,12
Plan d'investissement en capital physique	0,05	0,07
Total dépenses publiques	-0,34	-0,66

Sources : PLF 2018, Loi de programmation finances publiques, calculs OFCE.

Encadré 3. Le Grand Plan d'Investissement

Si le gouvernement affiche un objectif de réduction du poids de la dépense publique, il vise aussi à modifier sa composition. Un des principaux leviers pour le faire sera la mise en œuvre d'un Grand Plan d'Investissement (GPI). Le GPI devrait mobiliser 57 milliards d'euros pour favoriser la transition

écologique (20 milliards), financer un plan de formation pour 1 million de chômeurs de longue durée et 1 million de jeunes décrocheurs (15 milliards), la R&D (13 milliards) et investir dans le numérique (9 milliards).

Une partie du GPI sera financée par la réorientation de ressources publiques déjà engagées (12 milliards) et le troisième Plan d'investissement d'avenir (10 milliards). Pour le reste, le GPI mobilisera des instruments financiers qui ne rentrent pas directement dans le champ de la dépense maastrichtienne (11 milliards) mais suppose la mobilisation de 24 milliards de nouveaux fonds. Selon le rapport remis au Premier ministre, le GPI devrait démarrer en 2018 avec une enveloppe de 0,3 point de PIB d'investissements. En tenant compte de la part de nouveaux fonds dans le total du GPI, l'impulsion budgétaire du GPI serait de 0,1 point de PIB en 2018 et en 2019.

Impact des mesures fiscales et budgétaires sur la croissance en 2018-2019

Les multiplicateurs budgétaires

À partir de l'identification des mesures fiscales et budgétaires ci-dessus (montants et montées en charge sur 2018 et 2019), nous associons des multiplicateurs budgétaires dynamiques aux différents types de mesures. Nos hypothèses concernant la valeur des multiplicateurs budgétaires associés aux mesures fiscales et budgétaires s'appuient sur des travaux antérieurs réalisés à l'OFCE ainsi que des simulations réalisées à l'aide du modèle *emod.fr*¹⁶. Pour cet exercice, les mesures ont été classées en trois grandes catégories (mesures de demande, d'offre et d'investissement) auxquelles nous associons des profils de multiplicateur¹⁷.

Au sein des mesures de demande, concernant la dépense publique hors investissement, nous distinguons les mesures de demande « pure », ayant un impact direct sur le revenu des différents agents macroéconomiques (prestations sociales, masse salariale, ...), de celles touchant aux gains d'efficacité, aux consommations intermédiaires ou ayant des effets sur les prix. Dans ce cas précis, le multiplicateur budgétaire est plus faible et revient rapidement vers zéro. Pour les autres mesures de « demande », le multiplicateur budgétaire est calibré sur un *output gap* de -2,1 en 2017, -1,6 en 2018 et -0,8 en 2019.

16. Pour plus de détails, J. Creel *et al.*, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 116, janvier ; É. Heyer, 2012, « Revue récente de la littérature sur les multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! », post de *blog de l'OFCE*, novembre. Voir aussi É. Heyer *et al.*, 2017, « Quelles perspectives pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ? », *OFCE Policy brief*, 12, février.
17. Pour plus de détails, É. Heyer *et al.*, 2017, « Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 », *OFCE Policy brief*, 25, juillet.

Pour les mesures d'offre, nous distinguons celles ayant un effet sur la compétitivité des entreprises de celles touchant à la fiscalité des détenteurs du capital. Pour cette dernière, l'effet d'offre passe par une amélioration du financement de l'économie. Dans un contexte d'épargne élevée et de taux d'intérêt bas, le multiplicateur est plus faible que celui touchant à la compétitivité des entreprises. En revanche, son effet à court terme est plus élevé en raison d'un effet de « demande » lié au supplément de pouvoir d'achat distribué aux ménages bénéficiant des réformes sur la fiscalité du capital. Cet effet, bien que non négligeable, reste cependant modéré en raison de la propension marginale à consommer des bénéficiaires.

Les effets des mesures fiscales et budgétaires sur le PIB en 2018-2019

La totalité des mesures en PO permettrait d'améliorer le PIB, par rapport à la situation de 2017, de 0,0 point en 2018 et 0,2 point en 2019 (graphique 2). Dans le détail, les baisses de la fiscalité du capital et des prélèvements sur les entreprises amélioreraient le PIB de 0,2 point de PIB en 2018 et 2019. Le versement exceptionnel en 2018 lié la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes apporterait 0,04 point de PIB en 2018 et la transformation exceptionnelle du CICE en baisse de cotisations sociales patronales aurait un effet sur le PIB de 0,06 point¹⁸ en 2019.

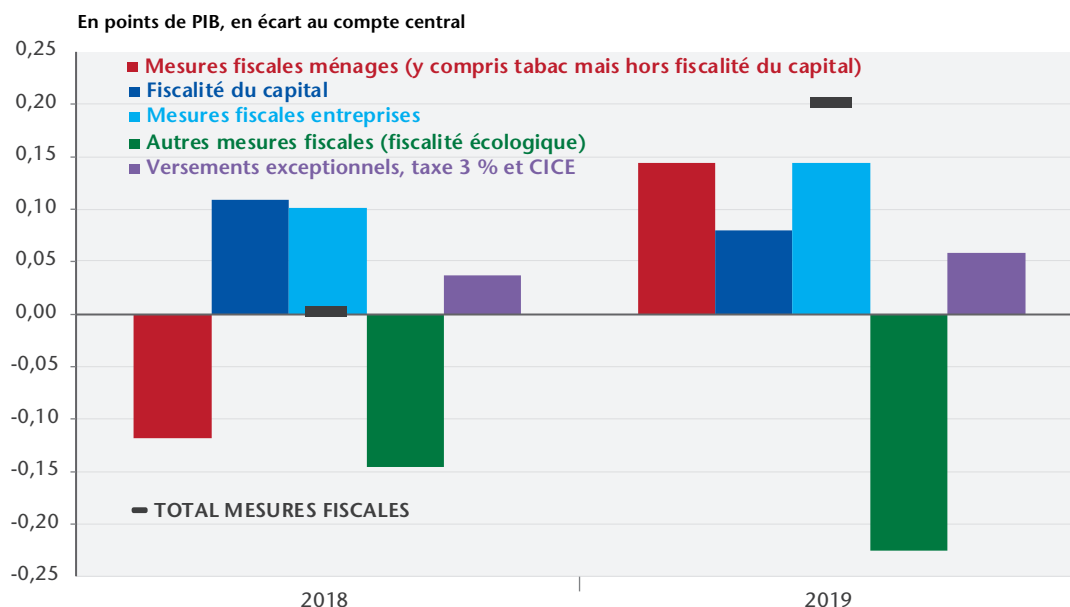
Les mesures touchant au pouvoir d'achat des ménages (y compris tabac mais hors fiscalité du capital) et la fiscalité écologique amputeront le PIB de 0,3 point de PIB en 2018. En revanche, la montée en charge des mesures soutenant le pouvoir d'achat des ménages soutiendront le PIB à hauteur de 0,1 point de PIB en 2019, et ce malgré la hausse des prix du tabac. Enfin, la hausse de la fiscalité écologique conduirait à réduire le PIB de 0,2 point de PIB en 2019.

Contrairement à la fiscalité, les mesures structurelles visant à réduire les dépenses publiques (hors investissement public) seraient un frein à la croissance. En 2018, elles représenteraient -0,4 point de PIB, sous l'effet principalement de la contraction de la masse salariale publique (principalement réduction des emplois aidés et gel de l'indice de la fonction publique) et de la réduction de certains transferts sociaux en nature et des prestations sociales (politique du logement et politique familiale principalement) (graphique 3). En revanche, l'investissement public contribuerait positivement à hauteur de 0,2 point de PIB, sous l'effet principalement de la mise en place du Grand Plan d'Investissement (GPI).

En 2019, l'effort structurel sur la dépense publique (hors investissement public) réduirait, par rapport à 2017, le PIB de 0,5 point de PIB, principalement sous l'effet de la montée en charge de la réduction de la masse salariale de l'État, des collectivités locales ainsi que la contraction des emplois aidés. À l'inverse, l'investissement public permettrait d'améliorer le PIB de 0,2 point en 2019.

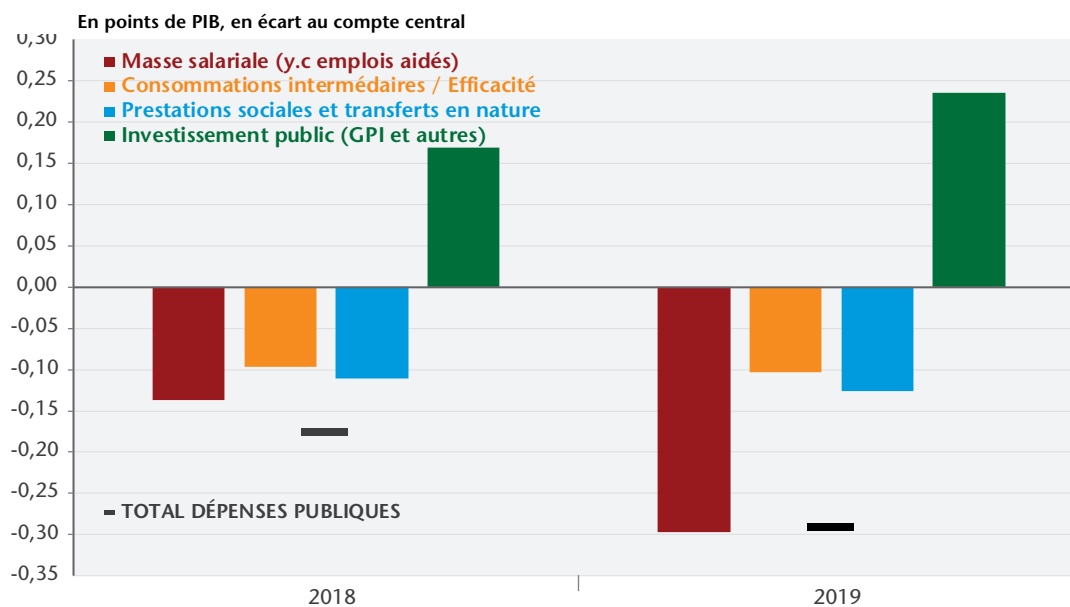
18. Pour plus de détails, voir B. Ducoudre, 2017, « Évaluation du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales », *OFCE Policy brief*, 20, juillet.

Graphique 2. Impact des mesures fiscales sur le PIB (par rapport à 2017)



Source : calculs OFCE.

Graphique 3. Impact des mesures en dépenses publiques sur le PIB (par rapport à 2017)



Source : calculs OFCE.

Au final, en 2018, l'ensemble des mesures contemporaines sur les prélèvements obligatoires et la dépense publiques réduirait le PIB de 0,2 point de PIB. Dans le détail, les mesures en PO, hors effet remboursement contribution exceptionnelle de 3 % sur les dividendes, auraient un effet nul et les efforts structurels sur la dépense publique, hors investissement public, conduiraient à contracter le PIB de 0,4 point de PIB (tableau 7). À l'inverse, l'investissement public (avec la mise en place du GPI) et le remboursement exceptionnel joueraient positivement sur l'activité à hauteur de 0,2 point.

En revanche, en raison des effets décalés sur l'activité de certaines mesures passées (voir encadré sur les multiplicateurs budgétaires dynamiques), l'économie française bénéficierait en 2018 d'un supplément de croissance de 0,3 point de PIB lié aux politiques économiques passées. Au final, les effets de la politique budgétaire nationale (contemporaine et passée) conduiraient à améliorer le PIB de 0,1 point.

En 2019, les mesures contemporaines amputeraient le PIB de 0,1 point, soit légèrement moins qu'en 2018, et ce malgré l'impact plus négatif des économies sur la dépense publique hors investissement. En effet, elles seront plus que compensées par les effets positifs liés à l'évolution des PO, de l'investissement public et de l'impact ponctuel de la transformation du CICE sur la trésorerie des entreprises. Les mesures non contemporaines, liées aux mesures passées, amélioreront le PIB de 0,4 point en 2019. Au total, les mesures contemporaines et passées conduiront (par rapport à 2017) à accroître le PIB de 0,3 point en 2019. Ainsi, malgré une impulsion budgétaire de -0,3 point de PIB en 2019 (hors effet *one-off* CICE), la politique budgétaire jouerait positivement sur la croissance à hauteur de 0,2 point de PIB.

Tableau 7. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur le PIB (par rapport à 2017)

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

Source : calculs OFCE.

Encadré 4. Les effets de la politique budgétaire passée donneront du temps au gouvernement pour engager les réformes

En 2018 et 2019, un modeste effort budgétaire sera mis en œuvre (0,1 point sur l'ensemble de la période). Ce choix devrait lester l'activité d'autant plus que l'ajustement résulte d'une forte baisse de PO, à faible multiplicateur, et d'une impulsion négative sur la dépense publique, à fort multiplicateur. Ainsi, les nouvelles mesures qui entreront en application auront un impact récessif en 2018 (contribution de -0,1 point de PIB à la croissance) et en 2019 (contribution de -0,1 point de PIB).

Or, la seule mesure macroéconomique de l'impulsion budgétaire est insuffisante pour évaluer l'impact de la politique budgétaire sur la croissance du PIB. La littérature montre que les effets macroéconomiques dynamiques de la politique budgétaire peuvent être importants¹⁹. La politique de l'offre mise en œuvre à partir de 2014 a plutôt eu des effets faibles à court terme, qui deviennent plus importants à long terme, une fois que les entreprises modifient leur comportement avec la hausse de la rentabilité. Au contraire, les mesures de financement par la demande ont un fort impact de court terme qui se dissipe progressivement, à une vitesse dépendant de la position cyclique de l'économie.

Ainsi quand on tient compte des effets dynamiques, le jugement sur l'impact de la politique budgétaire s'inverse. Au cours des deux premières années du quinquennat, l'activité bénéficiera pleinement de la dynamique des multiplicateurs des politiques mises en œuvre par le passé. D'une part, les politiques de l'offre mises en œuvre à partir de 2014 atteindront leurs pleins effets sur la croissance en 2017. D'autre part, la baisse des multiplicateurs de demande – signe de la dissipation des effets de la consolidation passée – aura un impact positif sur la croissance.

Tableau 8. Effet de la politique budgétaire sur la croissance du PIB

En point de PIB

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impulsion budgétaire	-0,5	-0,6	-0,1	0,0	0,2	-0,3
<i>dont IB à travers la politique d'offre</i>	0,3	0,5	0,4	0,2	0,6	-0,2
<i>dont IB à travers la demande</i>	-0,6	-0,9	-0,4	-0,2	-0,5	-0,2
<i>dont IB à travers l'investissement public</i>	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Effet des mesures contemporaines	-1,0	-1,3	-0,5	-0,5	-0,2	0,0
<i>dont effet courant de la politique d'offre</i>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1
<i>dont effet courant de l'IB en demande</i>	-0,7	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	0,1
<i>dont effet de l'investissement</i>	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	0,2	0,1
Effet des mesures passées	0,1	0,3	0,6	0,5	0,3	0,1
Effet propre bascule CICE-cotisations sociales						0,1
Effet total sur la croissance du PIB	-0,9	-1,0	0,2	0,0	0,1	0,2

Note de lecture : le total peut être différent à la somme des composantes en raison des arrondis.

Source : PLF 2010-2018, Insee, calculs OFCE.

19. Voir notamment Leeper Éric M., Nora Traum et Todd B. Walker, 2017, « Clearing Up the Fiscal Multiplier Morass », *American Economic Review*, 107(8) : 2409-54.

Un déficit de redistribution

Nous l'avons vu, au total, les mesures pour 2018 devraient avoir un impact quasiment nul sur le pouvoir d'achat global des ménages au cours de l'année 2018 (encadré 2). Néanmoins, les arbitrages opérés quant à la montée en charge des différentes mesures impacteraient de manière différente les ménages selon qu'ils se situent en bas ou en haut de la distribution des niveaux de vie. Les ménages les plus aisés bénéficieraient dès 2018 des réformes visant à réduire la taxation du capital (suppression de l'ISF et instauration du PFU sur les revenus du capital). Les 17,7 millions de ménages éligibles à l'exonération totale en 2020 de la taxe d'habitation devraient quant à eux voir celle-ci réduite de l'ordre de 30 % dès 2018. Les ménages du bas de la distribution devraient bénéficier des revalorisations de certains minimas sociaux et de la Prime d'activité. Les salariés verront leur pouvoir d'achat s'accroître sous l'effet de l'entame de la bascule cotisation / CSG au détriment des retraités et des détenteurs de capital qui verront eux leur pouvoir d'achat amputé par la hausse de la CSG. Les fumeurs ainsi que les ménages utilisant un véhicule à combustion ou se chauffant au fioul verront eux leur niveau de vie se réduire sous l'effet de l'accroissement de la fiscalité écologique et du tabac.

De fait, l'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique ne permet pas d'éclairer le débat sur les nombreux transferts s'opérant, sous l'effet des nouvelles mesures, au sein même des ménages. En analysant les mesures qui s'appliquent en 2018 et 2019, à l'aide de données microéconomiques et du modèle de microsimulation *Ines* (encadré 7), nous nous proposons d'évaluer l'impact redistributif *statique au premier degré* (voir encadré 5) de 13 mesures socio-fiscales principalement issues du budget 2018 (tableau 9) : les revalorisations de la Prime d'activité, de l'Allocation adulte handicapée (AAH), de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées, la bascule cotisations salariés / CSG, les abattements de taxe d'habitation, les réformes de la fiscalité du capital (PFU et ISF), la généralisation et la revalorisation (en 2019) du chèque énergie, ainsi que les hausses de la fiscalité indirecte (tabac et écologique). Nous avons également fait le choix d'évaluer l'impact de la revalorisation du RSA et de l'élargissement du crédit d'impôt pour les emplois à domicile, mesures votées en 2016 par la majorité précédente et confirmées par le gouvernement actuel et qui ont un effet en 2018.

Ces mesures étant décrites dans le détail dans la première partie de cette étude, nous ne reviendrons pas ici sur leur montée en charge. Nous nous attarderons par contre sur les effets de ces mesures selon la place des ménages dans l'échelle des niveaux de vie²⁰ et ce malgré les limites d'un exercice de ce type (encadré 5).

20. Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (u.c.). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 u.c. au premier adulte du ménage, 0,5 u.c. aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 u.c. aux enfants de moins de 14 ans.

Encadré 5. Analyse des effets redistributifs : une avancée mais des limites

L'analyse des effets redistributifs, telle que nous l'opérons, et bien que présentant une avancée quant à la compréhension des mécanismes de transferts à l'œuvre au sein de la distribution des niveaux de vie sous l'effet des mesures socio-fiscales nouvelles, présente des limites que nous nous devons de mentionner. Tout d'abord, nous n'évaluons que les mesures dont les impacts initiaux portent directement sur les ménages sans prendre en compte d'effet dynamique sur le revenu des ménages. Cela écarte certaines mesures comme la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ou la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Ces deux mesures auront des effets indirects sur les ménages, différenciés selon les déciles, par des créations ou destructions d'emplois, des évolutions de salaires, des distributions de dividendes ou des baisses de prix de produits consommés. En modifiant le rendement du capital ou la fiscalité relative du travail et du capital, ces mesures peuvent aussi modifier les comportements d'épargne ou les choix d'investissement et avoir des effets différenciés dans le temps.

D'autre part, chacune des mesures que nous retenons ont un impact direct sur le revenu disponible des ménages mais aussi des impacts indirects complexes et une dynamique propre. C'est notamment le cas des hausses de la fiscalité écologique ou sur le tabac qui ont pour vocation de réduire significativement la consommation des biens taxés et d'accroître le bien-être des individus.

Enfin, certaines mesures pourraient avoir un impact direct sur le revenu ajusté des ménages²¹, mais l'évaluation de ces effets demanderait des hypothèses difficiles à valider empiriquement. C'est le cas, par exemple, des mesures de réduction de dépenses publiques. Les dépenses individualisables, donnant lieu à un transfert en nature identifié, sont intégrées au revenu ajusté. Les dépenses de soins comme les médicaments remboursés sont ainsi des éléments de celui-ci. Une réduction des dépenses de ce type pourrait avoir un effet direct sur le revenu ajusté des ménages, du moins si la réduction passe par un effet « volume » et non par un effet prix. Dans le cas du médicament, la réduction de dépenses peut se faire par une réduction de la consommation de médicaments et donc un accès aux soins plus limité ou par une réduction de l'effet prix, c'est-à-dire par une réduction de la valeur des médicaments (par la réduction de la marge de distribution ou des bénéfices de l'industrie du médicament), sans que l'accès aux soins soit réduit. De la même façon, une plus grande efficacité de la prescription peut se traduire par une réduction des dépenses en euros, mais sans réduction des soins.

L'analyse des effets redistributifs donne malgré tout une image pertinente à court terme et permet une appréciation assez robuste des coûts associés aux mesures. Elle est largement utilisée par l'administration économique pour l'évaluation tout comme pour le réglage paramétrique des mesures de politique économique touchant les ménages. Il est à noter que l'équilibre financier des mesures évaluées n'est pas assuré et laisse apparaître plus de gagnants que de perdants. Le financement de ces mesures découlera de la mise en place d'autres mesures qui ne modifient pas la fiscalité des ménages, comme les économies de dépenses publiques, mais qui ont un impact redistributif.

21. Le revenu disponible ajusté correspond au revenu disponible augmenté des transferts sociaux en nature, contrepartie des consommations individualisables incluses dans les dépenses des administrations publiques et des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Tableau 9. Mesures et méthode d'évaluation

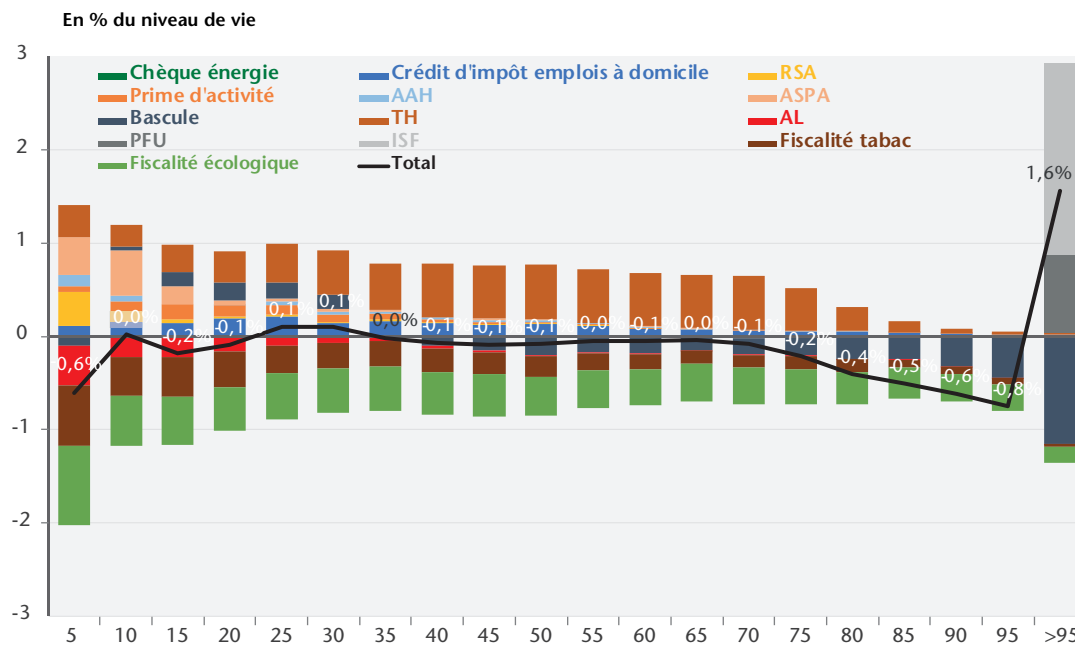
	Utilisation d'INES	Sources mobilisées	Méthode d'évaluation
Baisse des aides au logement de 5 €/mois par bénéficiaire	Oui	INES, ERFS	Baisse forfaitaire.
Revalorisation de l'ASPA de 30 €/mois en avril 2018 et 35€/mois en 2019	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple.
Revalorisation de l'AAH de 50 €/mois en novembre 2018 puis 40 € par mois en novembre 2019	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple.
Hausse de la CSG de 1,7 point en janvier 2018. Baisse des cotisations salariés de 2,2 points en janvier 2018 puis 0,95 point en septembre*	Oui	INES, ERFS	Modélisation de la hausse de la CSG avec INES et baisse des cotisations réalisées hors modèle, effet non bouclé avec les prélèvements et/ou prestations.
Hausse de la fiscalité écologique	Non	ERFS, CGDD	La fiscalité indirecte des ménages est basée sur Simon et Khamsing (2016). La fiscalité entreprise est traitée comme une hausse de la TVA. Les montants sont actualisés en euros de 2015.
Hausse de la fiscalité du tabac	Non	ERFS Budget des Familles, Dauvergne 2012	Application des effets par décile de niveau en fonction du montant moyen de taxe sur le tabac par décile de l'enquête Budget des familles exploitée par Dauvergne (2012) et sur la base d'une recette fiscale supplémentaire de 5Mds?
Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus mobiliers du capital optionnel à 30 %*	Non	Ministère des Finances	Imputation des gains fiscaux communiqués lors des débats budgétaires
Exonération de taxe d'habitation pour 80 % des ménages	Oui	INES, ERFS	Travail sur les données « vieilles » par <i>Ines</i> au niveau des foyers fiscaux.
Revalorisation de la prime d'activité de 20 €/mois en octobre 2018 et 2019	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple.
Transformation de l'ISF en IFI	Non	Ministère des Finances	Imputation des gains fiscaux communiqués lors des débats parlementaires portant sur le PLF 2018.
Revalorisation du RSA de 1,62 %	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple.
Elargissement du crédit d'impôt pour emploi à domicile aux inactifs	Oui	INES, ERFS	Modélisation dans <i>Ines</i> d'une éligibilité des inactifs au crédit d'impôt et non plus à la réduction d'impôt.
Elargissement du chèque énergie en 2018 et augmentation de 50 euros en moyenne en 2019	Oui	INES, ERFS, ministère de la Transition Énergétique	Simulation d'un gain de pouvoir d'achat de 50 euros par an pour les ménages éligibles

* Il existe une interaction entre la bascule Cotisation / CSG et la mise en place du Prélèvement forfaitaire unique. En effet, les ménages aux taux marginaux d'imposition les plus élevés soumis au PFU ne devraient pas être impactés par la hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine mobilier. L'analyse de l'impact du PFU inclut cet effet croisé qui est absent de l'analyse de la bascule faisant apparaître un fort effet négatif de celle-ci sur le haut de la distribution.

Sources : OFCE.

Le graphique 4 présente l'impact des mesures étudiées par vingtile de niveau de vie au cours de l'année 2018²². De façon cohérente avec le diagnostic opéré au niveau macroéconomique, dans leur ensemble, l'entrée en application des nouvelles mesures ne changerait pas le niveau de vie moyen des ménages dans leur ensemble. Toutefois, ceci masque des évolutions différenciées au sein des ménages.

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



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

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

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

Trois catégories de ménages se distinguent.

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

22. Un vingtile de niveaux de vie regroupe 5 % des ménages français soit environ 1,4 million de ménages. Ils sont ici classés par ordre croissant de niveau de vie.

La seconde catégorie de ménages est constituée à la fois des ménages du premier vingtile de niveau de vie (les 5 % les plus modestes) et des ménages dont le niveau de vie se situe entre le 3^e quartile et l'avant dernier vingtile (les 5 % de ménages situés juste en-dessous des 5 % les plus aisés de la distribution). En moyenne en 2018, ces ménages devraient voir leur niveau de vie se réduire sous l'effet des mesures étudiées. Pour les premiers, les hausses de fiscalité indirecte et la baisse des allocations logement ne seraient compensées que partiellement par les revalorisations, en fin d'année, des prestations sociales. Ils devraient peu bénéficier de la réforme de la taxe d'habitation et, ayant une part d'actifs occupés plus faible que les autres ménages, devraient peu bénéficier de la revalorisation de la Prime d'activité et de la bascule cotisation / CSG. Le niveau de vie des 5% les plus pauvres devrait être en moyenne amputé de 0,4 % sous l'effet de la baisse des allocations logement et de 1,4 % sous l'effet conjugué des hausses de fiscalité écologique et sur le tabac. Ils devraient bénéficier en moyenne de la revalorisation de l'ASPA (+0,4 %) et de l'AAH (+0,1%) et d'une partie de la réforme de la taxe d'habitation (+0,4 %). De même, la revalorisation du RSA, programmée par le gouvernement précédent dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté²³, mais mise en place en septembre 2017, devrait accroître leur niveau de vie moyen de 0,4%. Néanmoins, la faible part d'actifs salariés en bas de la distribution des niveaux de vie exclut de fait les ménages qui sont bénéficiaires de la revalorisation de la Prime d'activité et de la bascule cotisation / CSG. Il est à noter que la généralisation en 2018 du chèque énergie ne devrait impacter qu'à la marge les ménages en moyenne. En effet, si certains d'entre eux devraient bénéficier de la réforme, d'autres, cumulant actuellement plusieurs tarifs sociaux de l'énergie, devraient perdre en moyenne. De même, il est encore complexe à l'heure actuelle de poser des hypothèses quant au taux de recours au dispositif. Nous considérons que globalement l'impact de la mesure est nul en 2018. En 2019, sa revalorisation de 50 euros en moyenne devrait, par contre, nous le verrons, avoir un impact positif sur le niveau de vie des ménages les plus modestes.

Pour les ménages situés entre les 75 % et les 95 % des ménages les plus aisés²⁴, l'impact plus faible de l'abattement de taxe d'habitation et l'impact nul des autres mesures de pouvoir d'achat ne sauraient compenser l'augmentation de la fiscalité indirecte et de la CSG. Evidemment, si les impacts moyens en pourcentage du niveau de vie semblent comparables pour ces ménages, il n'en est rien lorsque l'on analyse l'impact des mesures nouvelles en euros par ménage. Ainsi, la perte de 0,6 % de niveau de vie pour les 5 % les plus modestes se traduirait par une diminution pour ces ménages de 60 euros par an et par ménage. Pour les ménages appartenant à l'avant-dernier vingtile, la diminution de 0,8 % de leur niveau de vie devrait se traduire par une baisse de l'ordre de 490 euros par an et par ménage. De plus, nous le verrons, si ces impacts statiques moyens au premier degré ont le mérite d'éclairer sur les transferts à l'œuvre au sein de la distribution des revenus, ils

23. Décret n° 2017-739 du 4 mai 2017.

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

cachent des effets différenciés selon la situation des ménages. Un ménage dont aucun membre ne fume n'étant de fait pas touché par la hausse de la fiscalité sur le tabac. A contrario, un ménage dont l'un des membres consomme des cigarettes sera bien plus impacté que les résultats présentés ici laissent apparaître.

Enfin, la troisième catégorie de ménages est constituée des 5 % de ménages les plus aisés qui devraient profiter pleinement des réformes sur la fiscalité du capital mobilier et verront leur niveau de vie s'accroître de 1,6 % en moyenne par unité de consommation, soit 1 730 euros par ménage (encadré 6). La transformation de l'ISF en IFI devrait procurer un gain de revenu disponible de l'ordre de 2 270 euros par an en moyenne et la mise en place du PFU un gain de l'ordre de 920 euros en moyenne. A contrario, la bascule cotisation / CSG devrait réduire leur revenu disponible de 1 270 euros et la fiscalité indirecte de 230 euros.

Encadré 6. Fiscalité du capital, des débats et des interrogations

Avant les réformes engagées, la fiscalité française du capital se distinguait au niveau européen par son niveau élevé (10,6 % du PIB en 2012), le deuxième le plus important de l'Union européenne après le Luxembourg (10,8 %), et par une grande complexité résultant de l'accumulation de dispositifs incitatifs variés. Prenant acte de ces critiques, ainsi que de la mobilité accrue du capital dans un monde ouvert, Emmanuel Macron a proposé la mise en place « d'un prélèvement unique sur les revenus du capital, de l'ordre de 30 % », prélèvements sociaux compris, ainsi que la suppression de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et son remplacement par un Impôt sur la fortune immobilière (IFI) aux modalités similaires mais qui exclut le patrimoine mobilier. Une taxation libératoire du capital, non progressive, permet en effet de répondre aux risques de concurrence fiscale internationale pour un capital facilement délocalisable et par conséquent d'élargir la base fiscale. Cette réforme fiscale marque donc la fin de la doctrine d'égénéralisation des fiscalités du travail et du capital, qui ne tenait pas compte de la double imposition potentielle, avec une fiscalité qui reste progressive pour le travail mais qui devient proportionnelle pour le capital.

Le Prélèvement forfaitaire unique (PFU) s'applique à l'ensemble du capital mobilier, à l'exception des livrets défiscalisés, dont la fiscalité demeurera inchangée. Il s'inscrit dans une volonté affichée de simplification, afin d'améliorer la lisibilité du système fiscal et d'instaurer une neutralité entre les différents produits, et en définitive de permettre une affectation plus efficace de l'épargne. Il s'agit également de réduire les taux marginaux sur le capital mobilier jugés excessifs et néfastes à l'investissement, ainsi que de rééquilibrer l'arbitrage fiscal entre immobilier et mobilier, au profit de ce dernier. Enfin, le dernier objectif du PFU est d'atteindre une certaine convergence avec le niveau de taxation du capital en vigueur dans les autres pays européens, qui ont pour plupart mis en œuvre un taux unique sur les revenus du capital compris entre 25 % et 30 %. Il est à noter que cette mesure met fin de fait à l'une des mesures phare du quinquennat de François Hollande qui a consisté en l'imposition identique des revenus du travail et du capital.

Lors de sa conception, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique de 30 % ne devait générer aucun perdant et être budgétairement neutre. Sur la base de ce programme et des

données disponibles, nous avons évalué l'impact de la mise en place du PFU sur l'ensemble des revenus du capital mobilier (hors assurances-vie et livrets défiscalisés). Nous chiffrions alors à 4 milliards d'euros en année pleine la mise en place d'une telle mesure. Depuis, le gouvernement a fait évoluer la proposition de campagne et plusieurs nouvelles dispositions ont modifié significativement le coût budgétaire de la mesure. La taxation obligatoire des assurances-vie de plus 150 000 euros (par contribuable) correspond à un gain fiscal de 1,2 milliard d'euros, réduisant l'impact budgétaire du PFU d'autant. L'entrée, obligatoire ou optionnelle, des Plans d'épargne en actions ou des Plans d'épargne logement aura également un effet, bien que moindre, sur le coût de la réforme. L'absence de données publiques suffisamment détaillées et représentatives permettant d'observer la composition du revenu des ménages les plus aisés nous oblige, sur ce sujet, à reprendre le chiffrage du PLF 2018 qui repose d'ailleurs sur un échantillon bien plus important que le nôtre (500 000 foyers fiscaux contre 50 000 dans les données que nous utilisons), le détail supplémentaire améliorant la représentativité des hauts revenus.

Concernant l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), là encore, l'absence de données relatives à l'impôt acquitté par les 340 000 foyers assujettis à l'ISF nous incite à reprendre également les évaluations du PLF et les précisions du ministre lors des débats parlementaires. Le coût budgétaire de la mesure est estimé à 3,2 milliards d'euros. Lors des débats parlementaires, certaines précisions ont été apportées quant à la concentration du gain fiscal sur les ménages les plus aisés. Nous affectons donc près de 2,8 milliards d'euros de la réforme aux 280 000 ménages composant le dernier centile de niveau de vie.

Notons que l'un des objectifs des réformes mises en place est de modifier le comportement des ménages et de réorienter une partie de leur épargne. De fait, les coûts budgétaires considérés ne tiennent pas compte des possibles modifications de comportement induites par ces mesures (voir encadré 5).

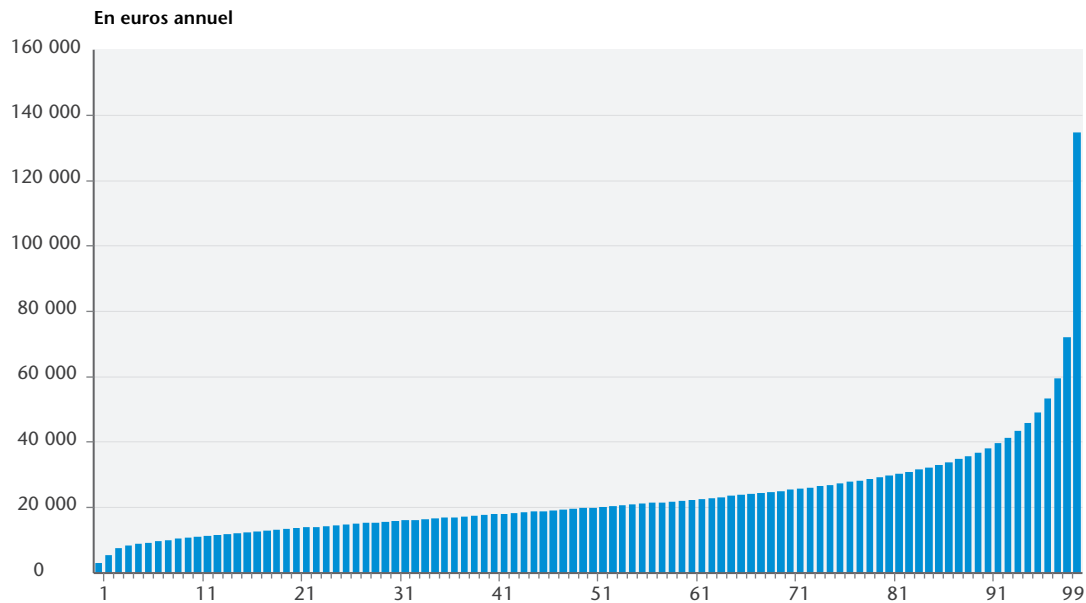
La Loi de finance initiale pour 2018 estime à 1,3 milliard d'euros le coût budgétaire de l'entrée en vigueur du PFU en 2018 et à 1,9 milliard d'euros son impact en 2019 (voir note du tableau 9). Selon les informations fournies durant les débats budgétaires, le 1 % des contribuables les plus aisés devrait bénéficier de 830 millions d'euros pour l'année 2018.

L'analyse en vingtiles de niveaux de vie trouve ici sa limite. Si celle-ci a du sens pour analyser l'immense majorité des ménages, il existe, en haut et en bas de la distribution des niveaux de vie, une forte hétérogénéité dans les niveaux de revenus des ménages (encadré 5).

Pour s'en convaincre il suffit d'analyser l'écart de niveau de vie par ménage par centile de niveaux de vie (graphique 5). Au sein des 5 premiers centiles existe des écarts importants de niveau de vie. En 2015, le 1% des ménages les plus modestes ont un niveau de vie de 3 000 euros par an et par unité de consommation. Les ménages appartenant au 1% de niveau de vie supérieur (les 2 % les plus modestes hors les 1 %) ont eux un niveau de vie de 5 500 euros par unité de consommation. Compte tenu de la méthode utilisée consistant à imputer certaines mesures ne pouvant pas être microsimulées au centile (fiscalité indirecte, fiscalité du capital), l'impact des mesures peut être largement surestimé. En haut de la distribution, les 5 % de ménages les plus aisés enregistrent une forte

dispersion de leur niveau de vie : en 2015, le 1 % des ménages les plus aisés enregistrerait un niveau de vie de 135 000 euros en moyenne par an et par unité de consommation alors que les ménages du centile précédent avaient un niveau de vie moyen de 72 000 euros par an et par unité de consommation.

Graphique 5. Niveau de vie par unité de consommation et par centile de niveau de vie



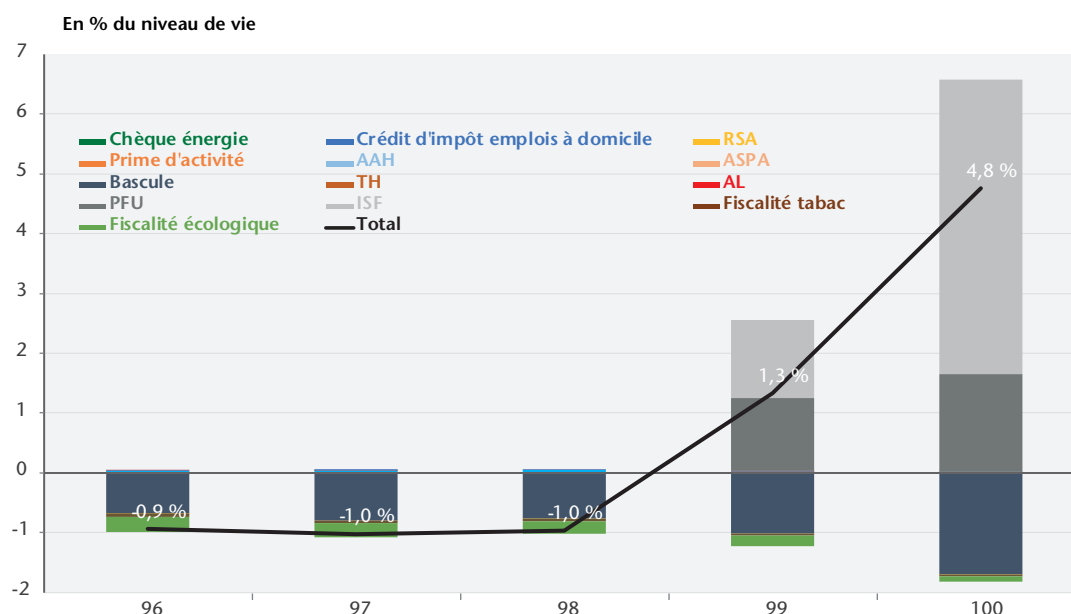
Note de lecture : Les ménages appartenant au 50^e centile de niveau de vie (la médiane) avaient en 2015 un niveau de vie moyen par unité de consommation de 20 000 euros par an et par ménage.

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

Du fait de la concentration du patrimoine, et donc a priori des revenus qu'il confère, chez les ménages les plus aisés, les gains fiscaux générés par les réformes du PFU et de l'ISF sont largement concentrés non pas chez les 5 % mais chez les 2 % de ménages les plus aisés (graphique 6). Ne pouvant reproduire, faute de données précises, les estimations du gouvernement (encadré 6), ce constat ne fait que reprendre les principales déclarations émanant des débats parlementaires en les agrégeant aux estimations réalisées par ailleurs. Il apparaît que les effets à attendre de la mise en place des mesures diffèrent sensiblement au sein même des ménages les plus aisés.

Ainsi, au sein des 5 % les plus riches, seuls les 2 % de ménages les plus aisés devraient enregistrer des gains de niveau de vie importants pouvant atteindre près de 5 % pour les 280 000 ménages du haut de la distribution (les 1 % les plus aisés), ce qui représente 2,7 milliards d'euros ou 9 600 euros par ménage. A contrario, les 3 premiers centiles des 5 % les plus aisés devraient en moyenne perdre en niveau de vie à l'image des centiles qui leur sont inférieurs.

Graphique 6. Impact des mesures socio-fiscales du budget 2018 pour les 5 centiles les plus élevés de la distribution



Note de lecture : Les mesures étudiées devraient accroître en moyenne de 4,8 % le niveau de vie des ménages appartenant au 1 % les plus riches.

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

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

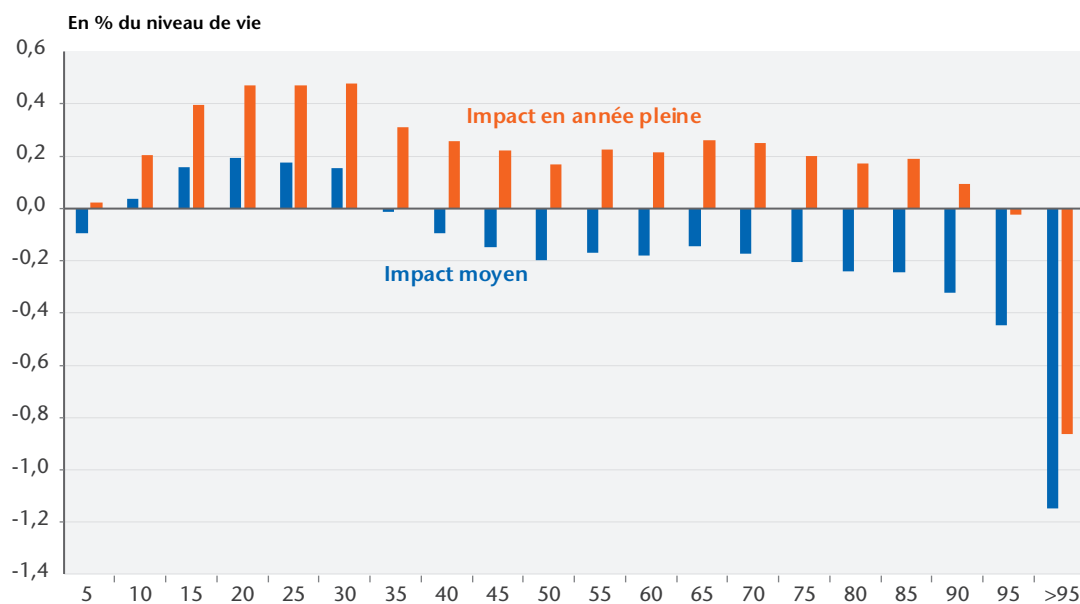
L'impact des mesures diffère selon que l'on considère ou non la montée en charge des dispositifs. En 2018, prises dans leur ensemble, les mesures étudiées devraient avoir un impact quasiment neutre sur le pouvoir d'achat global des ménages. Malgré tout, il est important de noter que lorsque l'ensemble des mesures seront montées en charge, les ménages auront un gain à attendre de l'ordre de 5 milliards d'euros en année pleine.

En termes d'impact budgétaire, la principale illustration de ce phénomène réside dans la mise en place de la « bascule » cotisation / CSG. La CSG a augmenté de 1,7 point au 1^{er} janvier 2018, les cotisations sociales salariés n'ont, elles, baissé que de 2,2 points pour baisser de 0,75 point supplémentaire en octobre 2018. Si à partir d'octobre la mesure sera neutre sur le pouvoir d'achat global des ménages, le gain budgétaire pour les finances publiques à attendre de cette montée en charge différée est de l'ordre de 3,5 milliards d'euros sur l'année 2018 (4,5 milliards liés uniquement à la bascule décalée auxquels il convient de soustraire la baisse de cotisations des indépendants et la prime de compensation aux fonctionnaires). De fait, l'impact redistributif de la mesure diffère sensiblement selon que l'on considère l'effet « moyen », c'est-à-dire l'impact de la mesure pendant l'année 2018, ou l'effet « en année pleine » c'est-à-dire une fois la mesure montée en charge (graphique 7). En 2018, la bascule en deux temps devrait se traduire par une augmentation en moyenne de la fiscalité et donc globalement par une perte de pouvoir

d'achat pour les ménages. Si les salariés du privé seront gagnants à la réforme et que celle-ci n'affectera pas les niveaux de vie des fonctionnaires et des indépendants qui seront compensés, les pertes de niveau de vie enregistrées par les ménages retraités et les détenteurs de capital devraient être supérieures aux gains générés pour les actifs en moyenne sur l'année. L'analyse de l'impact de la réforme par vingtile de niveau de vie (classe de 5 %) confirme ces observations. Excepté pour les ménages ayant un niveau de vie compris entre le 2^e et le 6^e vingtile (c'est-à-dire entre les 5 % et les 35 % des ménages les plus modestes), chez lesquels les retraités sont sous-représentés, l'ensemble des vingtiles de niveau de vie devrait voir leur niveau de vie baisser en moyenne en 2018 sous l'effet de la mesure. Pour les 5 % de ménages les plus aisés, cette baisse de niveau de vie pourrait dépasser 1,5 % de leur niveau de vie en moyenne sur l'année.

En revanche, si l'on considère l'impact de la bascule intégrale, une fois celle-ci montée en charge, les résultats diffèrent sensiblement. La quasi-totalité des vingtiles verraient leur niveau de vie moyen s'accroître. Seuls les ménages les plus aisés (le dernier décile), verraient leur niveau de vie baisser du fait de la part importante des revenus du capital dans leur revenu. Rappelons qu'il existe une interaction entre la bascule Cotisation / CSG et la mise en place du Prélèvement forfaire unique et que les ménages aux taux marginaux d'imposition les plus élevés soumis au PFU ne devraient pas être impactés par la hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine mobilier.

Graphique 7. Impact de la bascule CSG / Cotisations salariés par vingtile de niveau de vie



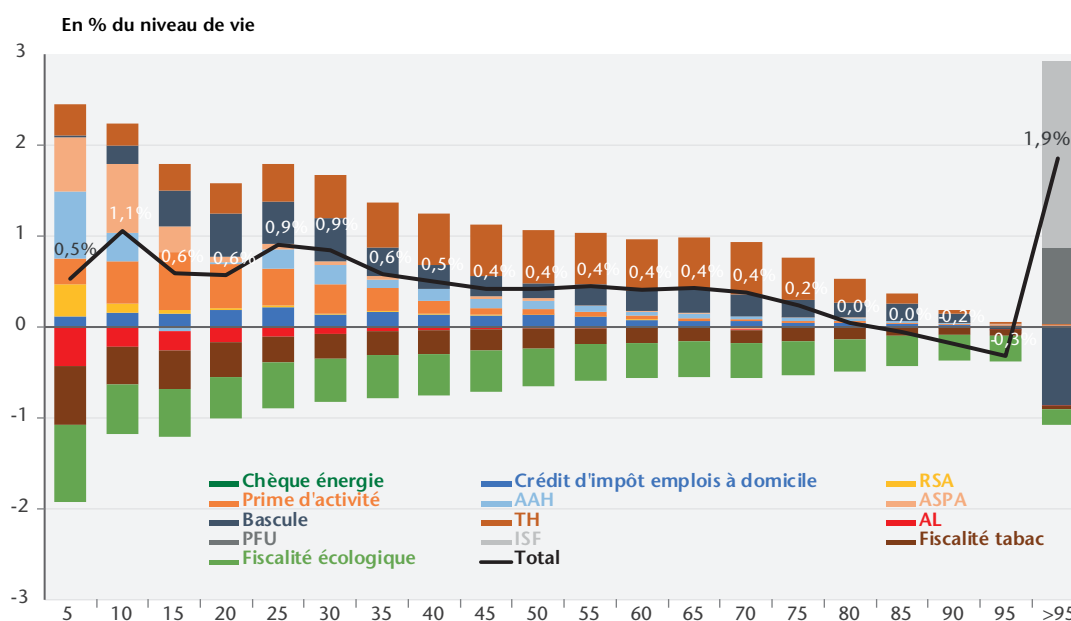
Note de lecture : La bascule devrait avoir en 2018 un impact négatif (-0,2 %) sur le niveau de vie des ménages appartenant au 25^e vingtile (la médiane). En année pleine, cet impact devrait être en moyenne positif (+0,2 %).

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

Ces écarts entre la moyenne sur l'année ou en régime de croisière peuvent influencer sur le diagnostic redistributif. Dans un souci de précision et d'exhaustivité, il convient de présenter les résultats à la fois en termes d'impact moyen et d'impact en année pleine.

L'analyse des mesures en année pleine, si elle modifie à la marge les effets mentionnés dans le haut de distribution, permet de relativiser quelque peu les résultats anti-redistributifs mis en lumière (graphique 8). En année pleine, la quasi-totalité des vingtiles de niveau de vie devraient gagner en moyenne en niveau de vie. Seuls le 18^e et le 19^e vingtiles verraient leur niveau de vie se réduire en moyenne sous l'effet de la mise en place des mesures. En année pleine, l'abattement de 30% de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages et les revalorisations de la Prime d'activité, de l'ASPA et de l'AAH associées à la neutralité budgétaire de la bascule cotisations / CSG joueraient pleinement leur rôle : redonner du pouvoir d'achat aux classes modestes et moyennes.

Graphique 8. Impact des mesures socio-fiscales du budget fin 2018 en année pleine par vingtile de niveau de vie



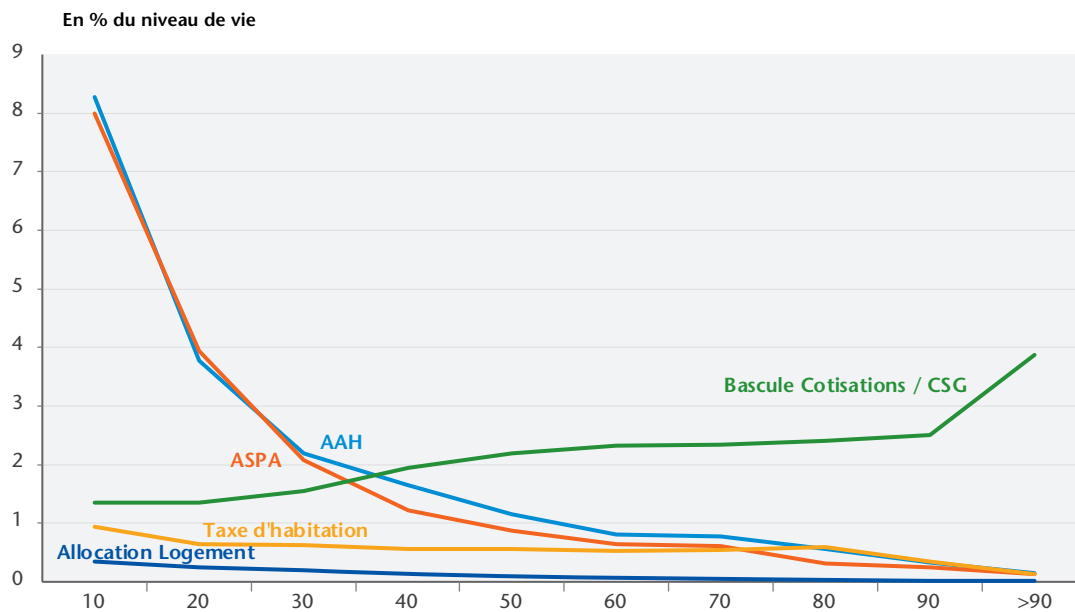
Note de lecture : Les mesures étudiées devraient accroître en moyenne de 1,9 % le niveau de vie des ménages appartenant au 5 % les plus riches.

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

Néanmoins, là encore, l'analyse des effets moyens dans la distribution de niveau de vie masque des différences au sein même des quantiles de niveau de vie. Le pouvoir d'achat d'un ménage ne consommant pas de tabac ne sera pas affecté par la hausse de la fiscalité sur ce dernier. A contrario, un ménage ne percevant pas d'AAH ou n'étant pas éligible au minimum vieillesse ne percevra aucun gain de la revalorisation de ces minima sociaux. Ces hétérogénéités dans les effets sont observables en analysant les écarts-type de gain à attendre par mesure. Le graphique 9 les illustre en partie en représentant l'écart-type de gain pour certaines mesures par décile de niveaux de vie. Du fait de l'imputation de

certaines mesures non microsimulées, comme la fiscalité indirecte, cet exercice n'est pas réalisable pour l'ensemble des mesures étudiées. Il renseigne tout de même sur les précautions d'interprétation à réaliser lors de l'analyse au travers de la distribution des niveaux de vie.

Graphique 9. Écart-type des gains par mesure et décile de niveau de vie



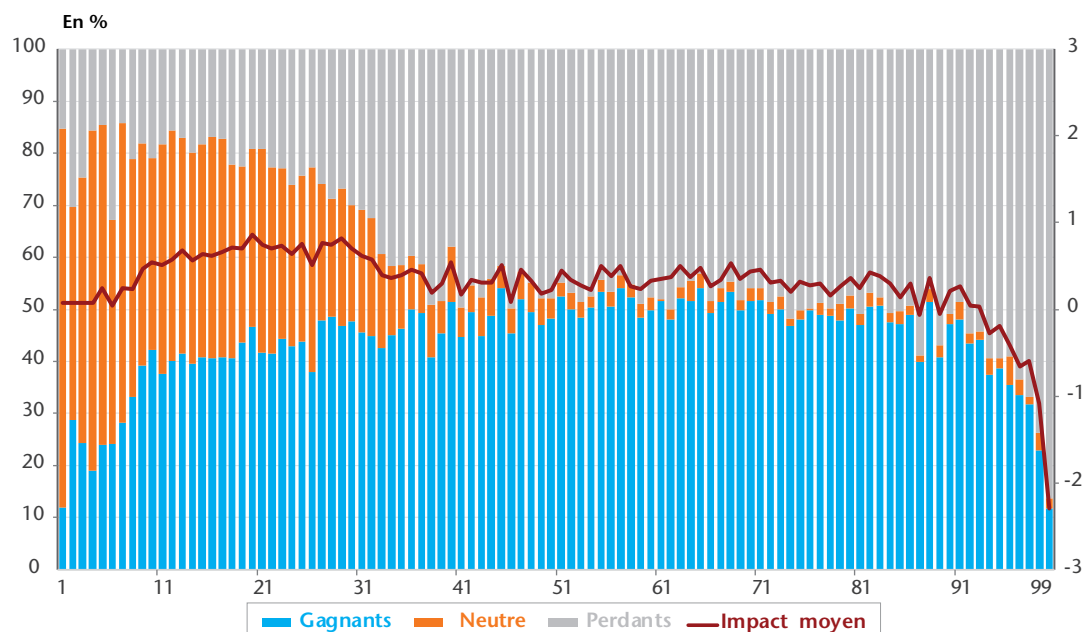
Note de lecture : L'écart-type du gain à attendre de la revalorisation de l'AAH est de 8 % du niveau du 1^{er} décile.

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

Une autre façon d'appréhender ces hétérogénéités est d'observer la ventilation des gagnants et des perdants des mesures par centile (graphique 10). L'exemple de la bascule Cotisations / CSG est de ce point de vue informatif. En année pleine, hormis ceux appartenant aux 5 centiles les plus élevés, l'ensemble des vingtiles devrait bénéficier, en moyenne, d'un gain de pouvoir d'achat du fait de la mise en œuvre de la mesure. Malgré tout, des différences importantes existent en termes de parts de gagnants, de perdants et de ménages non affectés²⁵ par centile. En année pleine, la bascule devrait avoir un impact quasi neutre sur le 1^{er} centile de niveau de vie. Néanmoins, au sein de ce dernier, 10 % des ménages verraient tout de même leur niveau de vie augmenter de plus de 0,1 % et plus de 10 % de ces ménages devrait voir leur niveau de vie baisser de plus de 0,1 %. De même, en haut de la distribution, si les pertes de niveau de vie en moyenne peuvent être importantes, certains ménages (un peu plus de 10 % des ménages du dernier centile), du fait de la part importante des revenus d'activité dans leur revenu disponible, devraient bénéficier de la réforme.

25. Un ménage est considéré comme non affecté par une mesure si celle-ci modifie de moins de +/-0,1 % son niveau de vie.

Graphique 10. Impact de la bascule par centile de niveau de vie



Note de lecture : En année pleine, la bascule devrait avoir un impact quasi neutre sur le 1^{er} centile de niveau de vie. Au sein de ce dernier, 10 % des ménages verraient tout de même leur niveau de plus de 0,1 % et plus de 10 % de ces ménages devraient voir leur niveau de vie baisser de plus de 0,1 %.

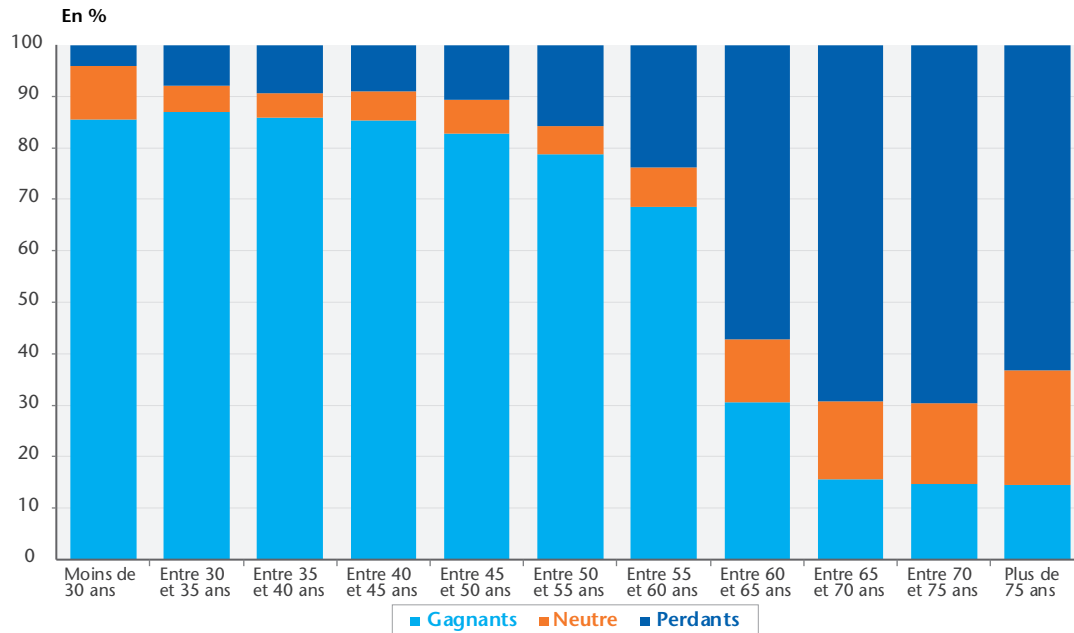
Sources : Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2015, calculs des auteurs.

Cette analyse détaillée par centile pourrait également être opérée en distinguant les ménages selon leur âge. Si une fois encore la méthode d'imputation par strate rend complexe l'analyse exhaustive des mesures par une variable autre que le niveau de vie, certaines observations peuvent être faites sur les mesures micro-simulées.

En année pleine, l'abattement de 30 % de la taxe d'habitation associée à la bascule cotisations sociales /CSG permettrait d'accroître significativement le niveau de vie des ménages. Le nombre de gagnants à la combinaison des deux mesures devrait être de l'ordre de 16,7 millions de ménages. Malgré tout, pour certains ménages, ne profitant pas de l'abattement de taxe d'habitation ou voyant le montant de leur CSG s'accroître de façon plus importante, cet impact devrait être significativement négatif (supérieur à -0,1 %) (graphique 11). C'est notamment le cas des ménages les plus âgés. Si certains ménages de plus de 60 ans devraient bénéficier de ces mesures, une majorité de ces derniers sont à dénombrer chez les 8,5 millions de ménages perdants de la mise en place de ces deux réformes.

Une fois encore, ces mises au point ne remettent pas en cause les résultats présentés précédemment. Ils permettent tout de même de mieux mesurer la complexité de l'analyse des effets redistributifs et les diverses interprétations qui peuvent en être faites.

Graphique 11. Impact de la bascule CSG / cotisations et de l'abattement de taxe d'habitation par âge



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

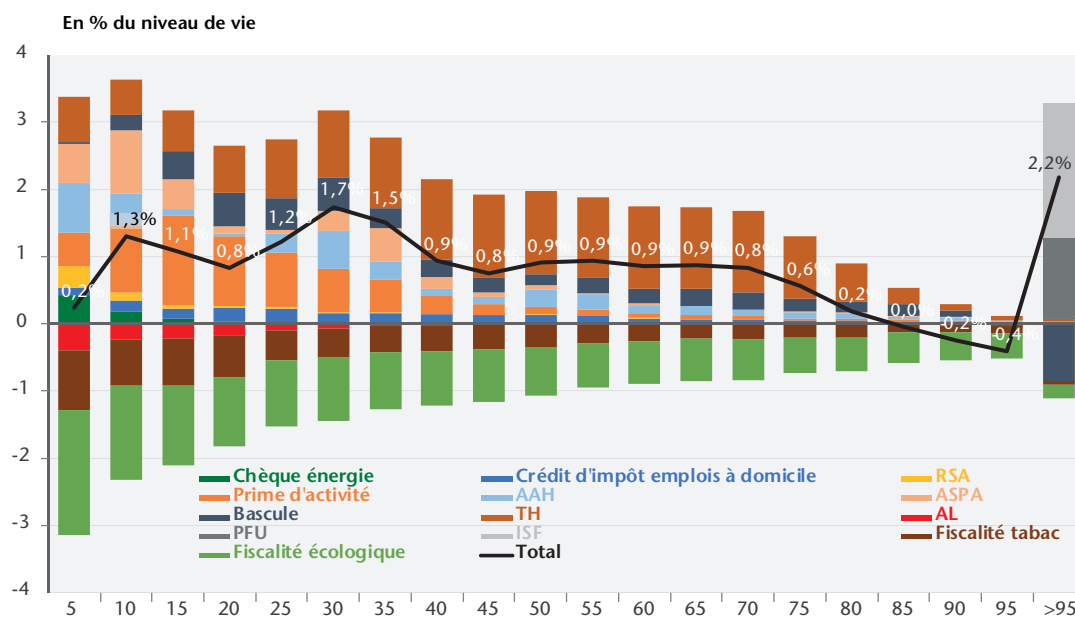
Un rééquilibrage partiel en 2019 ?

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

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

Au final, en 2019, les ménages les plus aisés devraient rester les premiers bénéficiaires des réformes entamées (graphique 12). À eux seuls, les 5 % de ménages les plus aisés, et au sein d'eux, nous l'avons vu, les 2 % les plus riches, capteraient 42 % des gains à attendre de la mise en place des mesures.

Graphique 12. Impact des mesures socio-fiscales du budget à l'horizon fin 2019 (par rapport à 2017)



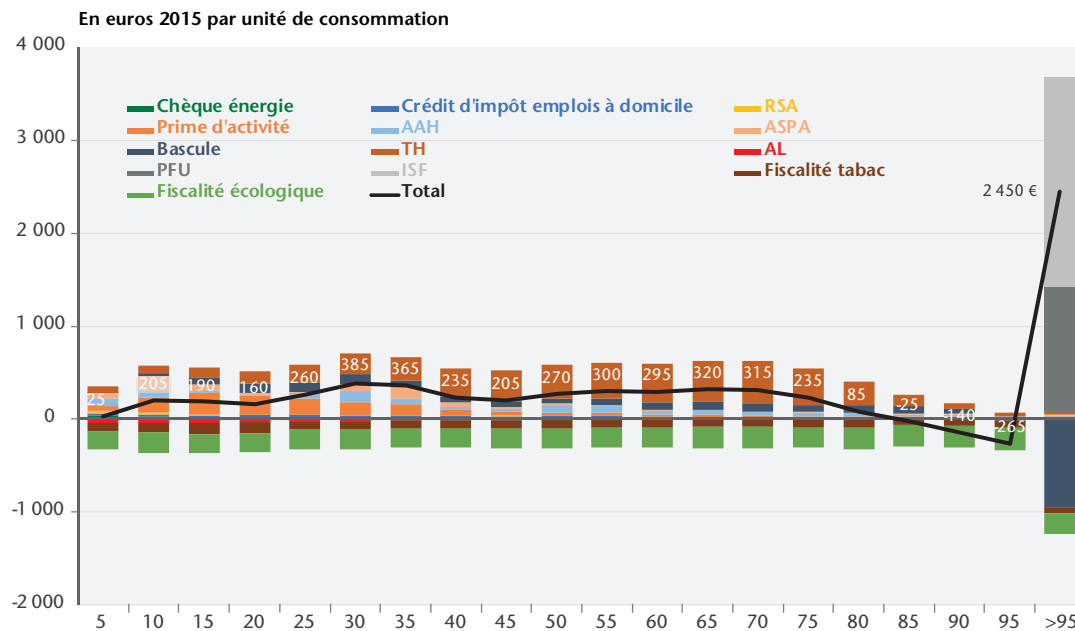
Note de lecture : Les mesures étudiées devraient accroître en moyenne de 3,1 % le niveau de vie des ménages appartenant au 5 % les plus riches.

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

Les « classes moyennes » verraient leur niveau de vie s'accroître significativement du fait notamment de la montée en charge de l'exonération de la taxe d'habitation. Enfin, les 5 % de ménages les plus modestes verraient leur niveau de vie augmenter légèrement (+0,2 %), les revalorisations successives des minima sociaux et de la Prime d'activité, et la revalorisation du chèque énergie venant compenser les hausses de la fiscalité indirecte.

Une fois encore, ces évolutions en pourcentage du niveau de vie moyen sont à mettre en regard du niveau de vie des ménages étudiés. Si les gains du bas de la distribution de niveau de vie peuvent sembler conséquents, leur traduction en euros fait apparaître l'écart important qui résulte de l'application des mesures dans les gains moyens à attendre par ménage. Ainsi, en 2019, la mise en place des mesures devrait accroître de 25 euros en moyenne le niveau de vie des ménages appartenant au premier vingtile de niveau de vie. Les 70% de la population se trouvant au-delà des 5 % les plus modestes devraient quant à eux voir leur niveau de vie s'accroître en moyenne de l'ordre de 150 à 400 euros par an. Le gain moyen à attendre des mesures nouvelles pour les 5% les plus aisés serait lui proche de 2 450 euros, cachant une fois encore les fortes hétérogénéités qui peuvent exister au sein de cette catégorie de ménages (voir *supra*).

Graphique 13. Impact des mesures du budget 2018 à la fin 2019 (par rapport à 2017)



Note de lecture : Les mesures étudiées devraient accroître en moyenne de 25 euros le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus pauvres.

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

À l'image du diagnostic posé précédemment sur l'analyse pour 2018 des mesures en « année pleine », il est enfin important de rappeler que les mesures telles qu'évaluées pour la période 2018-2019 ne sont pas intégralement financées. Le coût budgétaire estimé de la mise en place des mesures étudiées est de plus de 8 milliards d'euros pour la période 2018-2019. De fait, la volonté de réduction du déficit affiché par le gouvernement va conduire à financer ces mesures fiscales et budgétaires par une réduction structurelle de la dépense publique, comme cela est décrit dans la première partie de cette étude, et qui est en apparence indolore puisqu'elle ne pèse ni sur les entreprises ni sur les ménages. Toutefois, cela ne reflète pas la réalité car une part significative de la dépense publique bénéficie directement aux ménages ; 81 % des dépenses des administrations publiques sont constituées de prestations et autres transferts (58 %) et de la rémunération des salariés issus de la sphère publique (23 %). Le revenu disponible brut des ménages (RDB) est également complété par 344 milliards d'euros en transferts en nature des administrations, notamment dans la santé et l'éducation, transferts extrêmement redistributifs. Une baisse de ces derniers aurait pour conséquence directe de creuser le déficit de redistribution mis en lumière.

Encadré 7. Le modèle de micro-simulation *Ines* (Sources : Insee, Drees)

Ines est l'acronyme d'« Insee-Drees », les deux organismes qui développent conjointement le modèle. Le modèle est basé sur les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee, qui comprennent plusieurs centaines d'informations sur chaque individu et des données précises et fiables sur les revenus issues des déclarations fiscales. Il permet de simuler toutes les années législatives récentes sur les millésimes d'ERFS récents.

Ce modèle est utilisé pour réaliser des études à périodicité annuelle, mais il est aussi mobilisé dans le cadre d'études approfondies afin d'éclairer le débat économique et social dans les domaines de la redistribution monétaire, la fiscalité ou la protection sociale. Enfin, il est parfois utilisé comme outil d'appui à la réflexion pour répondre à des sollicitations ponctuelles de divers Hauts Conseils, de ministères de tutelle ou d'organismes de contrôle (IGF, Cour des comptes, Igas).

Le modèle *Ines* simule :

- les prélèvements sociaux et fiscaux directs : les cotisations sociales, la CSG, la CRDS et l'impôt sur le revenu ;
- les prestations sociales en espèces autres que celles correspondant à des revenus de remplacement : les aides personnelles au logement, les principaux minima sociaux : le Revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments, les allocations du minimum vieillesse et l'Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, Allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire, Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ses compléments (Complément libre choix d'activité – CLCA – et Complément libre choix du mode de garde – CMG), subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales, Allocation de soutien familial (ASF) et Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), la Prime d'activité.

Les principales omissions concernent les taxes et aides locales (taxe foncière par exemple) et l'Impôt de solidarité sur la fortune. Les pensions de retraite, les allocations chômage et la taxe d'habitation ne sont pas simulées mais sont présentes dans les données. Les prélèvements indirects n'entrent pas non plus dans le champ d'analyse du modèle *Ines* stricto sensu. Le modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations auxquelles chaque ménage a droit et les impôts et prélèvements qu'il doit acquitter. *Ines* est adossé à l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Ines est un modèle dit « statique » : il ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de fécondité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale. Depuis 1996, le modèle est mis à jour chaque année durant l'été afin de simuler la législation la plus récente, portant sur la dernière année révolue. Par exemple, à l'été 2016, *Ines* a été mis à jour pour simuler la législation de l'année 2015. Sur la base de ces mises à jour, les équipes de l'Insee et de la DREES contribuent annuellement au *Portrait social* de l'INSEE dans lequel elles analysent le bilan redistributif des mesures de prélèvements et de prestations prises au cours de l'année précédente. La dernière publication s'intitule « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2016 opèrent une légère redistribution au bénéfice des 20 % les plus modestes » (André, Biotteau, Fredon, Omalek, et Schmitt, 2017).
