



PROJET DE PLAN BUDGÉTAIRE

2019

**RAPPORT ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET FINANCIER**

EXTRAITS

Table des matières

STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE LA FRANCE.....	5
INTRODUCTION	7
IMPACT MACROECONOMIQUE DES REFORMES	31
PERSPECTIVES ECONOMIQUES	39
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES.....	49
ANNEXES	69
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL	71
TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES	87
PERSPECTIVES ECONOMIQUES	89
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES	94

**Stratégie de politique
économique de la France**

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

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

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

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

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

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

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

en puissance et porter leurs fruits plus rapidement qu'anticipé, raffermissant ainsi le potentiel de croissance de la France.

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

Le Gouvernement entend poursuivre la mise en œuvre de ce programme de transformation, dans un contexte macroéconomique favorable, propice à l'approfondissement des réformes. Les efforts pour libérer les initiatives et l'activité seront poursuivis notamment par le projet de loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) en cours de discussion au Parlement et par la nouvelle baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. En 2019, l'accent sera particulièrement mis sur l'attractivité du travail et l'accompagnement vers l'emploi. Des mesures fortes sont destinées à rendre le travail plus rémunérateur : la baisse des cotisations salariales est accentuée en octobre 2018 et jouera donc à plein en 2019 ; la prime d'activité bénéficie de revalorisations exceptionnelles, en octobre 2018 puis en octobre 2019 ; le forfait social est supprimé pour soutenir l'intéressement et la participation dans les petites et moyennes entreprises ; en septembre 2019 seront supprimées les

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

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

Le Gouvernement entend également mieux protéger les Français en poursuivant, outre l'accroissement des moyens de la Justice, des Armées et de l'Intérieur, la transformation de notre système de protection sociale. Il s'agit de l'adapter au monde d'aujourd'hui pour qu'il puisse garantir les droits effectifs et concrets de tous les citoyens. La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté sera mise en œuvre dès 2019, pour traiter les causes profondes des inégalités de destin. Le système de retraite fera aussi l'objet d'une réforme en profondeur pour plus d'équité, en permettant que chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, tout en préservant les mécanismes de solidarité. Le système de santé sera refondé afin de mettre l'accent sur la prévention, d'instaurer le reste à charge zéro et de lutter contre les déserts médicaux, pour permettre l'accès aux soins pour tous. La fiscalité elle-même sera rendue plus juste, car plus adaptée

aux transformations de notre pays et de notre société. L'allègement de la fiscalité sur les ménages sera ainsi poursuivi avec le dégrèvement d'une deuxième tranche de la taxe d'habitation, un impôt injuste par ses disparités territoriales qui creusent les fractures de notre pays. L'entrée en vigueur du prélèvement à la source rendra l'impôt sur le revenu contemporain, en lui permettant de s'adapter aux évolutions des salaires et d'éviter que les personnes qui subissent des aléas de la vie en voient les conséquences fiscales un an après, réforme indispensable quand les parcours de vie sont de plus en plus discontinus.

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

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

Ces transformations permettront à la France de faire face aux défis du XXI^e siècle et de tirer parti de toutes les nouvelles opportunités économiques. Les risques qui planent sur la croissance mondiale sont des incitations supplémentaires à renforcer notre capacité à résister à un choc, ainsi qu'à renforcer l'architecture de la zone euro.

Diagnostic

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

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

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

Le marché du travail reste marqué par une dualité entre, d'une part, les contrats à durée indéterminée (CDI) et les contrats courts (CDD, intérim, etc.), et entre les temps complets et les temps partiels, d'autre part. Cependant, cette dualité s'est atténuée ces dernières années. Aussi le taux d'emploi en CDI a augmenté de 0,4 point en un an pour atteindre 49,3 % au 2^e trimestre 2018 alors que le taux d'emploi en CDD diminuait de 0,2 point sur la même période pour atteindre 7,8 %. Le taux d'emploi à temps complet a augmenté de 0,6 point sur un an pour atteindre 53,9 %, alors que le taux d'emploi à temps partiel est resté stable sur la même période et s'élève à 12,0 % au 2^e trimestre 2018.

2. Une amélioration de la compétitivité qui doit être poursuivie et complétée par des efforts

en termes de montée en gamme de notre économie

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

La dégradation de la compétitivité qui a eu lieu avant la crise économique et financière de 2008-2009 s'explique en partie par l'évolution des coûts salariaux unitaires³ (CSU) qui ont été plus dynamiques entre 2000 et 2008 en France (+17 %, en nominal, sur l'ensemble de l'économie) qu'en Allemagne (-1 %), où la modération salariale a permis un recul des CSU, ou par rapport à la zone euro (+14 %). Toutefois, depuis 2009, les CSU ont été moins allants en France qu'en Allemagne (+6 % contre +12 %), notamment sous l'effet du CICE et du Pacte de responsabilité, comblant en partie (-6 points) les écarts de compétitivité constitués avant la crise. Le coût horaire du travail, y compris contributions sociales et bénéfice du CICE, s'établit dorénavant à 10,6 € au niveau du salaire minimum au 1^{er} janvier 2018, soit un niveau quasiment équivalent à celui au coût horaire en Allemagne à ce même niveau de rémunération.

Il convient donc de consolider et de poursuivre les efforts réalisés en termes de compétitivité-coût, mais aussi et surtout de soutenir l'investissement et la montée en gamme de notre économie pour améliorer la compétitivité hors coût. L'investissement des entreprises non financières soutient la croissance (+4,1 % en 2017 après +3,4 % en 2016), notamment suite aux réformes fiscales favorables

à l'investissement, et augure de gains de compétitivité à terme pour les entreprises françaises.

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

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

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

En matière d'attractivité enfin, la perception de l'économie française s'améliore sensiblement, comme en témoignent par exemple la hausse du nombre de projets d'investissement en France en 2017, qui atteint des niveaux record, et les choix récents de grandes entreprises étrangères d'installer à Paris leur siège européen. Les classements internationaux montrent que la France dispose encore de marges de manœuvre en termes d'attractivité économique, et la politique mise en œuvre par le Gouvernement devrait lui permettre de progresser dans ce sens à moyen terme (*cf.* dossier dédié).

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

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

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

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

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

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

À cette situation, s'ajoute un système éducatif qui reproduit les inégalités et qui ne facilite que trop peu l'ascension sociale. En particulier, l'origine sociale demeure déterminante et davantage qu'ailleurs dans le monde pour expliquer les résultats scolaires ou l'insertion sociale, comme en témoignent les résultats des tests PISA de l'OCDE⁸. De façon tout aussi préoccupante, l'accès aux diplômes du supérieur traduit une très forte influence de l'origine sociale, au détriment des enfants issus de parents employés ou ouvriers⁹.

Enfin, des inégalités entre les territoires, qui fragilisent la cohésion sociale persistent. Les inégalités de performance économique entre les métropoles et la France périphérique ou rurale proviennent des inégalités d'accès à l'emploi et à l'insertion, mais aussi en termes d'accès aux soins, aux transports publics et au haut débit. En matière de logement, des inégalités d'accès persistent, notamment dans les zones tendues, malgré des dépenses publiques

en faveur du logement importantes, qui atteignent le double de la moyenne de la zone euro (41,7 Md€ en 2016 soit 1,9 % du PIB). La politique du logement est symptomatique d'une politique publique insuffisamment efficace en raison de mauvais choix d'instruments (trop faible soutien à l'offre).

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

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

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

Stratégie de politique économique

La stratégie mise en œuvre vise à libérer l'activité et les initiatives, à investir pour faire émerger un modèle de croissance fondé sur la connaissance, l'innovation et l'écologie, et à protéger les individus en refondant la protection sociale adaptée au XXI^{ème} siècle. Dans tous les secteurs, l'action publique est modernisée, et les finances publiques sont rendues soutenables par une maîtrise de la dépense publique. Cette stratégie nationale s'inscrit dans la cohérence d'une stratégie européenne qui a pour objectif le renforcement de la résilience

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

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

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

et de la prospérité de l'Union européenne et de la zone euro.

1. Libérer le plein potentiel de l'économie française

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

a) Renforcer les incitations au travail

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

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

Pour inciter à augmenter le nombre d'heures travaillées, les cotisations salariales sur les heures supplémentaires seront supprimées au 1^{er} septembre 2019. Cette mesure d'attractivité du travail bénéficiera en premier lieu aux salariés modestes

(66 % des ouvriers font des heures supplémentaires ; 46 % des employés ; seulement 20 % des cadres). Augmenter les heures travaillées renforce aussi la productivité par tête, et donc la croissance potentielle du pays.

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

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

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

Ces ordonnances qui visent à faciliter l'adaptation des entreprises à leur environnement et à encourager les créations d'emploi s'articulent autour de trois axes. Premièrement, elles élargissent le champ de la négociation collective afin de permettre aux entreprises d'anticiper et de s'adapter rapidement aux évolutions du marché. Deuxièmement, elles simplifient et renforcent la pratique du

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

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

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

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

Pour ce qui concerne les entreprises, l'impôt sur les sociétés suit une trajectoire de baisse progressive tout au long du quinquennat jusqu'à 25 % en 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Améliorer l'environnement et la productivité des entreprises

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Investir pour faire émerger un nouveau modèle de croissance

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

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

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

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

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

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

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

Présentée le 27 avril 2018 en Conseil des ministres et adoptée par l'Assemblée nationale le 1^{er} août, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel complète la réforme du marché du travail initiée par les ordonnances pour le renforcement du dialogue social par une refondation de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage. La réforme de l'apprentissage a pour objectif de rendre l'apprentissage plus attractif pour les jeunes en revalorisant la rémunération, en protégeant l'apprenti en cas de rupture du contrat et en relevant l'âge limite à 30 ans. La réforme rend aussi plus simple et plus sûr le contrat d'apprentissage pour les entreprises via la simplification des règles d'enregistrement et de fin du contrat et assure un lien plus étroit avec les besoins des entreprises par un financement de l'apprentissage au contrat et non

plus à la structure. La loi prévoit aussi une vaste réforme de la formation professionnelle renforçant la sécurisation des parcours professionnels par le compte personnel de formation, qui sera « monétisé » et renforcé pour les actifs peu qualifiés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Investir pour accélérer la transition écologique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Investir dans l'innovation

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

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

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

d) Moderniser les secteurs clefs de l'économie

Logement

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

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

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

Système ferroviaire

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

accès à l'infrastructure pour toute entreprise ferroviaire) ; pour les TER, dès décembre 2019 pour les régions qui le souhaitent et obligatoirement à partir de décembre 2023 *via* des appels d'offres.

Agriculture

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Défendre nos concitoyens

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

b) Refonder l'État Providence

Une protection sociale plus universelle

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

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

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

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

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

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

Une protection sociale plus efficace

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

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

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

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

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

Une protection sociale plus juste

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

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

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

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

c) Assurer la cohésion des territoires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) L'Europe qui protège

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Transformation de l'action publique

Revue des dépenses

Le processus Action Publique 2022 (AP 22) a pour objet de moderniser l'action publique et l'administration française, afin d'améliorer le service public et de répondre aux attentes des citoyens. Chacune des missions d'action publique est systématiquement revue.

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

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

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

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

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

Maîtrise des dépenses de santé et investissement hospitalier

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

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

Association des collectivités locales avec la contractualisation

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Trajectoire de finances publiques

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

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

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

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

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

Impact macroéconomique des réformes

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

<p>Marché du travail</p>	<p>Ordonnances relatives au renforcement du dialogue social</p>	<p>Primauté de l'accord d'entreprise dans les domaines non réservés à la branche, notamment adaptant la rémunération, le temps de travail et la mobilité des salariés, et simplification <i>via</i> une consultation directe dans les TPE.</p> <p>Gestion de l'emploi en CDD, CTT et CDI de chantier par les branches.</p> <p>Extension des accords de branche, non automatique et soumise à une expertise détaillée.</p> <p>Simplification et renforcement du dialogue économique et social <i>via</i> la fusion des différentes instances représentatives du personnel et la restructuration des branches professionnelles.</p> <p>Sécurisation <i>via</i> la mise en place d'un plancher et plafond impératif pour les indemnités prud'homales. Réduction du délai de recours en cas de contentieux sur la rupture du contrat de travail. Simplification des règles du licenciement économique collectif et instauration de la rupture conventionnelle collective.</p>	<p>Ordonnances prises en Conseil des Ministres en septembre 2017 (loi de ratification publiée en mars 2018)</p>	<p>Meilleur appariement sur le marché du travail conduisant à des gains de productivité.</p> <p>Réduction du coût des litiges, amélioration et baisse du coût des instances de représentation, conduisant à une baisse du coût du travail et aux créations d'emplois.</p> <p>Sécurisation des parcours permettant des réorientations professionnelles ainsi qu'une plus grande prise de risque.</p>
<p>Soutien à l'investissement des entreprises</p>	<p>Baisse de l'impôt sur les sociétés</p>	<p>Abaissement du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 25 % d'ici 2022 ; avec une nouvelle étape en 2019 avec un taux de droit à commun à 31 %</p>	<p>LFI 2018</p>	<p>Baisse du coût du capital et plus grande neutralité de l'épargne permettant une meilleure allocation de l'épargne vers le financement des entreprises et encouragement à la prise de risque, hausse de l'investissement.</p>
	<p>Mise en place du PFU et transformation de l'ISF en IFI</p>	<p>Taux de prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus de l'épargne, incluant les prélèvements sociaux.</p> <p>Transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière (IFI).</p>	<p>LFI 2018</p>	<p>Au total, toutes les mesures fiscales (dont fiscalité du travail, fiscalité écologique mais hors mesures fiscales contenues dans le PACTE, cf. <i>infra</i>) pourraient rehausser l'activité de 3,3 points de PIB à long terme, pour 440 000 emplois créés, avec une montée en puissance progressive et des effets attendus à +1,6 points de PIB et 260 000 emplois à l'horizon 2025.</p>

Environnement des entreprises et compétitivité	Lutter contre l'inflation normative	<p>Règle de la double compensation s'agissant des créations de nouvelles normes réglementaires et lutte contre la surtransposition des normes européennes.</p> <p>Obligation pour les projets de loi à venir d'inclure un titre comportant des mesures de simplification.</p>	<p>Circulaire du 26 juillet 2017</p> <p>Circulaire du 12 janvier 2018</p>	<p>Facilitation de la création, du financement et de la croissance des entreprises et encouragement à la prise de risque entrepreneuriale.</p> <p>Gains de productivité grâce à une meilleure association des salariés à la réussite de l'entreprise et à une meilleure allocation des ressources permis par un régime des faillites plus efficace.</p> <p>Baisse du coût du travail liée au rehaussement des seuils pour le FNAL et la PEEC à 50 salariés, au gel des seuils pendant 5 ans et à la suppression du forfait social sur l'intéressement et/ou la participation dans les entreprises de moins de 250 salariés.</p> <p>Stimulation de l'offre et de l'investissement.</p> <p>Renforcement de l'attractivité du territoire.</p> <p>Promotion de l'écosystème français.</p> <p>Les mesures du PACTE sur les seuils d'effectifs, sur le forfait social et sur le droit des faillites devraient entraîner une hausse du PIB de près de 1 point à long terme, dont 0,3 point à l'horizon 2025 (voir encadré 2 de la Stratégie de politique économique de la France ; Trésor-éco n°226 « Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse » septembre 2018).</p>
	Droit à l'erreur	<p>Instauration d'un droit à l'erreur pour les entrepreneurs de bonne foi dans leurs relations avec l'administration.</p>	<p>Loi sur un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018</p>	
	Plan d'action en faveur de la croissance des entreprises	<p>Soutien à la croissance des entreprises, notamment TPE et PME, en levant les freins à leur croissance tout au long de leur parcours.</p> <p>Mieux associer les salariés à la réussite de l'entreprise.</p> <p>Financement des entreprises par fonds propres.</p> <p>Dynamisation de l'épargne retraite et accroissement de ses rendements.</p> <p>Amélioration de l'efficacité du cadre de faillite, introduction du mécanisme de « <i>cross-class cram down</i> ».</p>	<p>Projet de loi présenté en Conseil des Ministres le 18 juin 2018</p>	
	Simplification et soutien pour les indépendants	<p>Suppression du RSI d'ici 2020.</p> <p>Exonération dégressive des cotisations maladie et baisse des cotisations famille.</p> <p>Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE).</p> <p>Régime simplifié étendu.</p> <p>Exonération de cotisations pour les créateurs d'entreprises la 1^{re} année de leur exercice.</p>	<p>LF1/LFSS 2018</p>	
	Agenda d'attractivité, dont post Brexit	<p>Suppression de la taxe sur les transactions financières intra-journalières.</p> <p>Suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires.</p>	<p>LF1/LFSS 2018</p>	
	Soutenir les exportateurs et renforcer la compétitivité des filières	<p>Plan de soutien à l'export.</p> <p>Guichet unique.</p> <p>Réforme des financements export.</p>	<p>Stratégie de soutien à l'export présentée le 23 février 2018 par le Premier Ministre</p>	
	Ambition pour l'industrie	<p>Plan Industrie du Futur.</p> <p>Coordination des filières industrielles.</p> <p>Transformation de l'industrie avec la French Fab.</p> <p>Transformation du Conseil National de l'Industrie avec la création de nouvelles filières.</p>	<p>Plan Industrie du Futur.</p> <p>Coordination des filières industrielles.</p> <p>Lancement du CNI numérique et du CNI international en juillet 2018</p>	

INVESTIR POUR FAIRE EMERGER UN NOUVEAU MODÈLE DE CROISSANCE

Investissement dans la formation	Ecole de la confiance et dédoublement des CP/CE1 en REP/REP+	Dédoublé des classes de CP/CE1 en REP/REP+. Revalorisation de la prime annuelle aux enseignants en zone prioritaire. Mise en place du programme « devoirs faits ».	Rentrées scolaires 2017 à 2019	Gains de productivité induits par une hausse des qualifications et par des transitions professionnelles facilitées et sécurisées. Hausse du taux d'emploi. Montée en gamme de l'économie. Au total, la mesure de dédoublement des classes pourrait rehausser l'activité de 2,1 points de PIB à long terme, pour 120 000 emplois créés (cf. Introduction, « Encadré 3 : L'éducation et la formation, facteurs clé pour une économie de la connaissance »).
	Réforme du baccalauréat	Refonte de l'examen du baccalauréat avec un rôle accru du contrôle continu et l'introduction d'un oral. Introduction de tests de positionnement numérique en français et en mathématiques en classe de 2 ^{nde} générale et technologique.	Réforme présentée le 14 février 2018 Première édition d'un baccalauréat renouvelé dès 2021	
	Réforme de l'accès à l'université	Réorganisation des cursus et réforme de l'accès avec mise en place de prérequis.	Plateforme Parcoursup lancée en janvier 2018 Loi pour la réussite et l'orientation des étudiants du 8 mars 2018.	
	Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage	Renforcement des dispositifs de formation professionnelle (« monétisation » du compte personnel de formation, amélioration de la qualité des formations, création d'une agence nationale « France compétences »). Réforme de l'apprentissage (attractivité de la filière, meilleure adéquation entre l'apprentissage et les besoins des entreprises).	Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018.	
Accélération de la transition écologique	Plan climat Investissement dans la transition écologique Mesures d'accompagnement de la transition écologique	Grand Plan d'Investissement dans la transition écologique (20 Md€). Soutien au développement des énergies renouvelables. Amplification de la hausse de la fiscalité carbone et convergence entre la fiscalité du diesel et celle de l'essence. Mise en place d'un chèque énergie pour les ménages les plus modestes.	Présenté le 6 juillet 2017 LFI 2018 pour la fiscalité carbone et la convergence diesel / essence Programmation pluriannuelle de l'énergie et stratégie nationale bas carbone (second semestre 2018)	Internalisation du coût social généré par l'usage des énergies fossiles et réduction nos émissions de gaz à effet de serre. Elargissement des assiettes fiscales et augmentation de la fiscalité incitative.
Investissement dans l'innovation	Grand plan d'investissement de 57 Md€	Soutien de l'investissement dans les compétences (15 Md€), la transition écologique (20 Md€), la compétitivité et l'innovation (13 Md€) et l'état numérique (9 Md€).	LFI 2018 / LPFP 2018-2022	Accroissement du PIB potentiel <i>via</i> une hausse de la productivité et du taux d'emploi grâce à une meilleure insertion sur le marché du travail. Réalisation d'économies sur la dépense publique.

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

PROTEGER EN REFONDANT NOTRE ETAT PROVIDENCE

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

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

**Perspectives
économiques**

Perspectives économiques : vue d'ensemble

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

résidentiel en réaction à la dégradation des conditions de crédit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains. Le rebond cyclique de l'investissement des entreprises pourrait se poursuivre de manière plus marquée qu'anticipé et les gains de pouvoir d'achat des ménages en 2018 pourraient soutenir plus franchement la consommation à l'horizon de la prévision. Les mesures du gouvernement pourraient porter leurs effets plus rapidement qu'anticipé lors de l'élaboration de cette prévision (soutien à l'investissement, réformes concernant le marché du travail...). À l'inverse, le ralentissement des mises en chantier observé pourrait se prolonger ou les entreprises pourraient normaliser plus rapidement que prévu leur investissement. L'atonie de la consommation des ménages au premier semestre 2018 pourrait éventuellement perdurer, ce qui pénaliserait la croissance.

¹⁹ Le niveau récent du cours du pétrole constitue la meilleure prévision possible du prix à venir, cf. Trésor-Éco

n°198, « Que peut-on dire des prévisions d'inflation des projets de loi de finances ? », DG Trésor, mai 2017.

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

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

* Données brutes, non corrigées des jours ouvrables.

Encadré 1 : Retour sur les prévisions 2018-2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019 publié le 24 septembre, le HCFP a jugé « crédible » la prévision macro-économique pour 2018, et « plausible » celle pour 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

** Au sens de Maastricht.

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

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

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

**Perspectives
des finances publiques**

Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

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

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

En 2018, le déficit public serait de 2,6 % du PIB, en réduction de 0,1 point de PIB par rapport à 2017²⁰.

La dépense publique hors crédits d'impôt se stabilisera en volume (0,0 %), ce qui reflète une maîtrise quasi sans précédent de la dépense publique²¹. Elle permettra d'atteindre un effort en dépense de 0,2 point de PIB potentiel. Cette maîtrise de la dépense publique résulte en particulier du recul de la dépense hors crédits d'impôt en volume des administrations centrales (-0,8% hors transferts, à champ constant), grâce à des choix tranchés de politique publique (notamment le basculement des contrats aidés vers l'investissement dans les compétences et une nouvelle politique du logement). Elle résulte

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

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

Par ailleurs, bien que dans une moindre mesure qu'en 2017, les recettes fiscales et sociales seront plus dynamiques que l'activité : les prélèvements obligatoires progresseront légèrement plus vite que le PIB (élasticité de 1,1 en 2018 après 1,4 en 2017). Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires entamera sa baisse et passera de 45,3 % en 2017 à 45,0 % en 2018.

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

²⁰ Le déficit 2017 a en effet été revu à la hausse, à 2,7 %, par l'Insee lors de sa publication du 6 septembre 2018.

²¹ Hormis en 2011, quand le contrecoup des plans de relance suite à la crise financière de 2008 avait permis

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

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

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

La maîtrise de la dépense publique reste la priorité en 2019 pour l'ensemble des administrations publiques avec un taux de croissance en volume de 0,3 % (hors prise en compte de l'impact attendu de la création de France Compétences, cf. Encadré 1), une nouvelle fois inférieur à 1 %. Tous les sous-secteurs des administrations publiques contribueront à cette modération de la dépense et tout particulièrement les administrations publiques centrales, dont les dépenses en volume reculeront à nouveau de -0,8 % (hors transferts). Sur la sphère sociale, la modération de l'augmentation des prestations permet de financer l'investissement dans le système de santé, ainsi que des revalorisations exceptionnelles des prestations ciblées sur les plus vulnérables et incitant au travail (prime d'activité, minimum vieillesse, allocation adulte handicapé). Elle contribue à une progression modérée de la dépense sociale en volume (0,6%). Le taux de croissance de la dépense de fonctionnement des collectivités locales sera en

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

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

La résorption du déficit structurel sera de 0,3 point de PIB potentiel, en cohérence avec la trajectoire

prévue par la LPFP. Avec une croissance de l'activité (1,7 % en 2019) toujours supérieure à son potentiel, comme en 2018, le solde conjoncturel s'améliorera de nouveau de +0,2 point. Les mesures ponctuelles et temporaires contribueront à

l'inverse à creuser le déficit à hauteur de 0,7 point, du fait essentiellement du double coût de la bascule du CICE en allègements de cotisations.

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

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

Tableau 1 : Impact sur les principaux indicateurs de finances publiques

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

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

Tableau 2 : Solde public par sous-secteur

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

Tableau 3 : Solde structurel

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

Tableau 4 : Chiffres-clés

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

Encadré 2 : Mise en œuvre des priorités du Gouvernement

Les mesures en recettes

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

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

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

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

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

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

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

Les mesures en dépenses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Retour sur 2017

Vue d'ensemble de l'exécution

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

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

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

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

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

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

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

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

Trajectoire des dépenses publiques en 2017

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

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

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

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

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

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

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

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2017

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

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

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

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

Éléments d'exécution 2018 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2018

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

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

En 2018, la charge d'intérêts sur la dette de l'État devrait s'élever à 34,8 Md€ en droits constatés, après 34,6 Md€ en 2017. Cette prévision intègre les émissions réalisées depuis le début de l'année et l'actualisation des prévisions de taux et d'inflation, sous l'hypothèse d'une remontée progressive des taux d'intérêt à 10 ans, qui atteindraient 1,40 % en fin d'année et d'une inflation au sens de l'IPCHT prévue à 1,6 % en moyenne annuelle.

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

S'agissant des administrations publiques locales (APUL), les dernières remontées comptables d'exécution sont cohérentes avec un respect de

l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2 % dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, avec une dépense de fonctionnement progressant de 0,9 % en glissement annuel à ce stade de l'année. Cette évolution reflète globalement les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réalisées par les collectivités territoriales et notamment par les plus grandes collectivités concernées par la contractualisation avec l'État.

Par ailleurs, les dernières données d'exécution semblent, sous réserve des incertitudes persistant à ce stade de l'année, confirmer le dynamisme des dépenses d'investissement local, sous l'effet du cycle électoral communal.

Concernant les administrations de sécurité sociale (ASSO), les dépenses placées dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient de 2,3 %. D'après l'avis du comité d'alerte rendu fin mai, l'Ondam 2018 devrait pouvoir être respecté, les crédits mis en réserve, s'élevant à 625 M€ en début d'année, étant suffisants pour combler un éventuel dynamisme des dépenses de soins de ville.

Trajectoire des recettes publiques en 2018

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

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

- Les cotisations sociales et les prélèvements sociaux représentent environ la moitié des prélèvements obligatoires. Ils ont pour principaux déterminants *i)* la masse salariale, dont la prévision de croissance s'établit à 3,5 % sur le champ des branches marchandes non-agricoles (chiffre conforté par la publication de la masse salariale Acoss pour le deuxième trimestre, avec un acquis de croissance à +2,9 %), et, dans une moindre mesure, *ii)* les revenus de placements, soutenus par des versements de dividendes dynamiques au cours du premier semestre (l'augmentation constatée des montants reçus par les particuliers au premier semestre 2018 par rapport à celui de 2017 est de +60 %).
- La prévision de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) serait soutenue par la progression des investissements (+4,6 %), des consommations intermédiaires (+3,5 %) et, dans une moindre mesure, de la consommation des ménages (+2,8 %). Le montant des mesures nouvelles s'élèverait à +1,5 Md€, principalement dû à la hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux.
- La prévision d'impôt sur les sociétés (IS) présente une évolution spontanée de 3,6 %, portée principalement par un bénéfice fiscal 2017 en hausse de 4,3 % par rapport à 2016. Toutefois, l'IS serait en repli de 10 Md€ par rapport à son niveau de 2017, principalement en raison de la fin de la surtaxe de 2017, pour -5,1 Md€, du passage du taux de CICE de 6 % au titre des salaires 2016 à 7 % au titre des salaires 2017, ainsi que de restitutions de créances de CICE 2014 à 6 % au lieu de créances 2013 à 4 %, pour -3,6 Md€ et enfin du fait de la réduction du taux d'IS pour -1,2 Md€.
- La prévision d'impôt sur le revenu (IR) s'appuie principalement sur les estimations de la masse salariale 2017. En raison du dynamisme de cette dernière, la croissance spontanée de l'IR s'établirait à 4,5 %. Cette évolution serait quasi-entièrement compensée par des mesures nouvelles d'allègement de cet impôt, notamment la transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile en faveur des inactifs (-1,0 Md€) et l'instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (-1,5 Md€).
- La prévision de recouvrements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) présente une nette hausse (+4,5 % en 2017) dans un contexte de vitalité de la valeur ajoutée des sociétés non financières en 2017 (+3,7 %), son sous-jacent économique.
- Les prévisions d'impôts directs locaux pour 2017 se fondent principalement sur les remontrées – encore partielles – concernant l'évolution des bases et des taux de fiscalité votés.

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

Perspective et stratégie pluriannuelle

Le Gouvernement entend assurer le retour à l'équilibre des comptes publics. L'objectif de moyen terme (OMT) poursuivi est un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel, comme défini dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 et conformément aux dispositions organiques introduites à la suite de la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). La trajectoire pluriannuelle des finances publiques permet d'atteindre les quatre grands objectifs de finances publiques fixés dans la loi de programmation : une baisse du déficit public de plus de 2 points de PIB, une baisse du taux de dépenses publiques de plus de 3 points, une réduction du taux de prélèvements obligatoires de 1 point de PIB et de la dette de plus de 5 points. La progression vers l'OMT se fera à un rythme permettant à la fois de ne pas obérer l'activité économique, de soutenir le déploiement des réformes structurelles engagées par le Gouvernement et de rétablir nos finances publiques pour restaurer des marges de manœuvre.

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

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

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

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

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

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

Conformément à la loi de programmation des finances publiques, les surcoûts temporaires, en 2019, de la bascule du CICE, du Crédit d'impôt apprentissage et, en 2020, du Crédit d'impôt

pour la transition énergétique (CITE), ainsi que le coût des contentieux fiscaux sont classés en mesures exceptionnelles et temporaires. Ces mesures affecteraient le solde nominal de 0,9 point de PIB en 2019, puis de 0,1 point en 2020 avant de s'estomper en 2021.

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

Tableau 5 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

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

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

** % du PIB potentiel

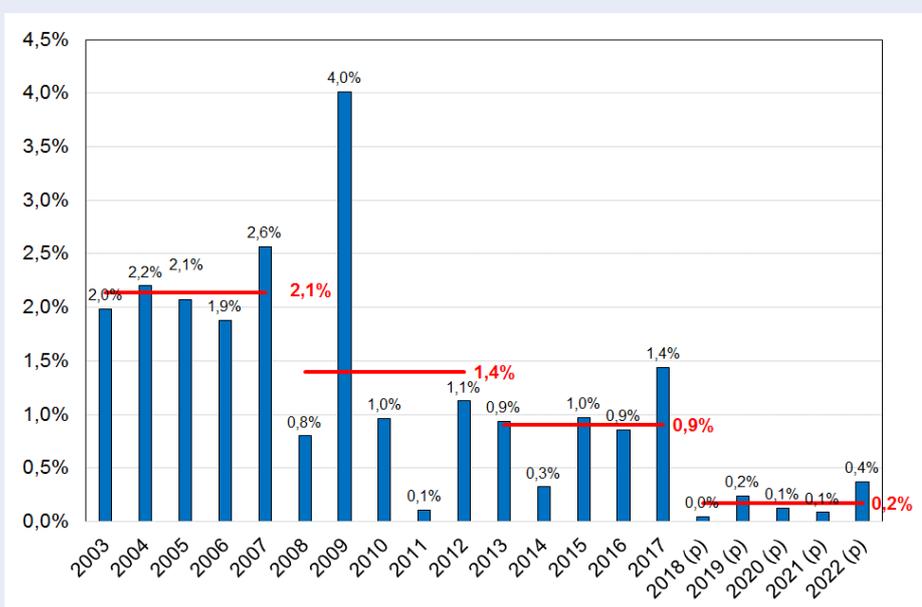
Note : les données figurant dans ce tableau sont à champ courant, c'est-à-dire que les effets sur la dépense publique et les prélèvements obligatoires de la création de France Compétences ne sont pas neutralisés. A champ constant, le taux de dépense et de prélèvements obligatoires seraient inférieurs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

Encadré 4 : Une stratégie de consolidation qui préserve les dépenses d'investissement

La croissance de la dépense publique a fortement ralenti depuis le début des années 2000

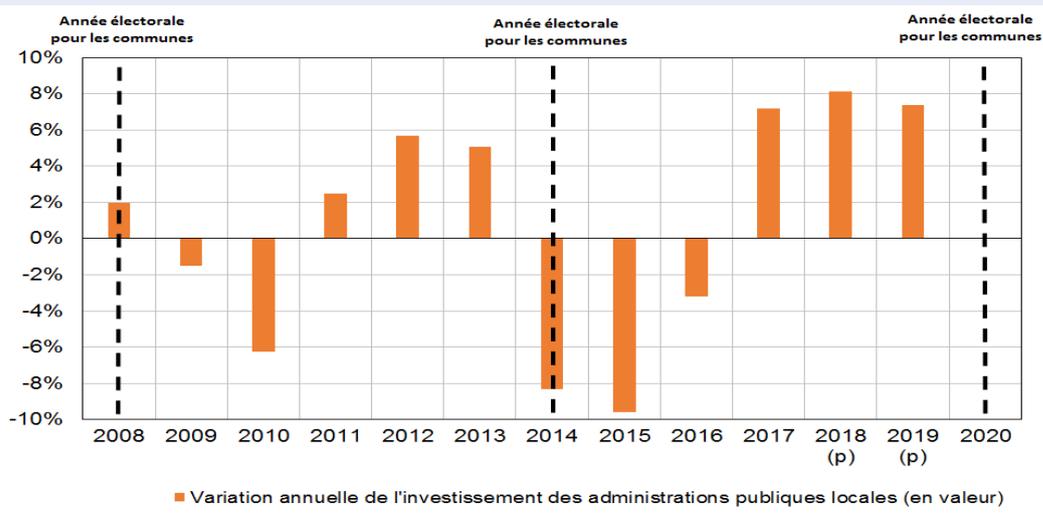
La croissance de la dépense publique en volume a considérablement ralenti depuis le début des années 2000. Elle s'élevait à 2,1 % par an en moyenne avant la crise de 2007, elle a été réduite à 0,9 % sous le précédent Gouvernement ; elle sera désormais contenue à 0,2 % par an en moyenne (entre 2018 et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

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

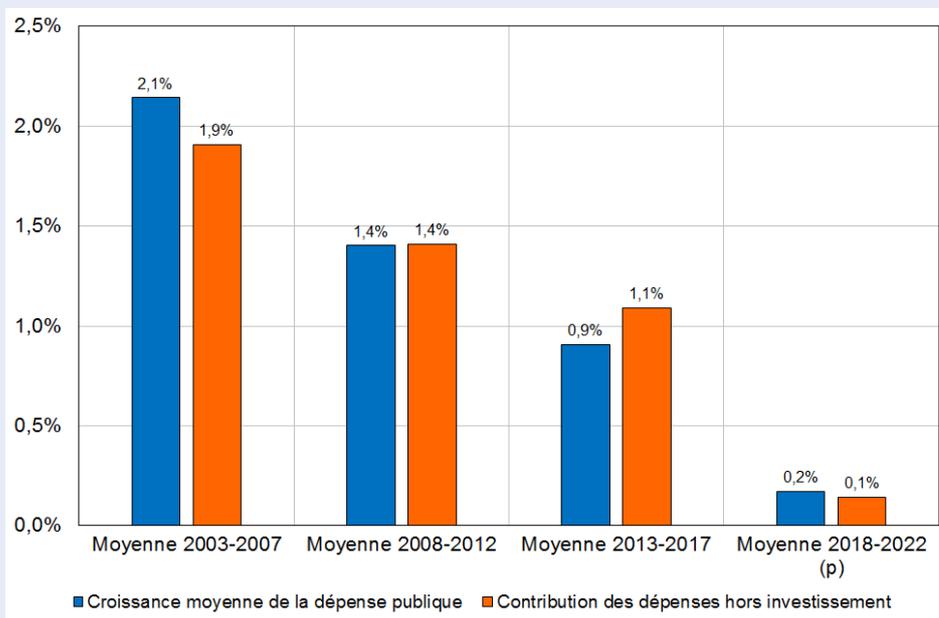


La stratégie de consolidation actuelle préserve les dépenses d'investissement

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



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



Scénario à législation et pratiques inchangées

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

- Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi de finances rectificative pour 2017 du 1^{er} décembre 2017 est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises à compter de celle-ci (LFR1 et LFR2 2017, différentes mesures législatives de 2018 ainsi que les LFI/LFSS 2018 et 2019) ;
- La dépense hors crédits d'impôt est supposée évoluer en volume au rythme moyen observé les dix dernières années (soit environ +1,2 % de 2007 à 2017) à compter de 2017. La dépense exceptionnelle liée au remboursement du contentieux 3 % dividendes est bien prise en compte dans cette trajectoire spontanée.

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

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

Ce rapport présente également un scénario à « législation et à pratique budgétaires inchangées », conformément à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012 :

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

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

Tableau 6 : Scénario à législation et pratiques inchangées

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

Annexes

Suivi des recommandations pays 2018

Liste des mesures depuis le Programme national de réforme d'avril 2018

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR 1	Veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépasse pas 1,4 % en 2019, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB	<ul style="list-style-type: none"> - PLF pour 2019 - PLFSS pour 2019 - LPFP 2018-2022 		<p>Le taux de croissance de la dépense publique en volume sera ramené à 0,2% en moyenne sur le quinquennat (à champ courant, c'est à dire hors effet du reclassement de France Compétences), soit un rythme nettement inférieur à la moyenne observée sur le dernier quinquennat (+0,9 %), ce qui permettra une réduction de la dépense publique de plus de 3 points à horizon 2022.</p> <p>Maîtrise des dépenses de santé : L'objectif national des dépenses d'assurance maladie sera de 2,5 % pour 2019, comparé à 2,3 % en 2018.</p> <p>Collectivité territoriales : L'objectif d'évolution nominale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales sera maintenu à 1,2 % en moyenne sur le quinquennat conformément à l'article 13 de la LPFP 2018-2022.</p>
	Utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio d'endettement public	<p>10° du I de l'article 34 de la LOLF détaillé dans les LFI</p> <p>Article 7 de la LPFP 2018-2022</p>	La LOLF, détaillée chaque année en LFI, et la LPFP prévoient l'affectation des recettes exceptionnelles à la réduction du déficit public et donc de la dette publique.	
	Réduire les dépenses en 2018 et pleinement préciser les objectifs et les nouvelles mesures nécessaires dans le contexte de l'Action publique 2022, afin qu'ils se traduisent en mesures concrètes de réduction des dépenses et de gain d'efficacité dans le budget 2019	<ul style="list-style-type: none"> - LFI et LFSS pour 2018 - PLF pour 2019 - PLFSS pour 2019 - LPFP 2018-2022 - CAP 22 	Des travaux de réflexion ont déjà abouti en vue de réformes sur les thèmes suivants : fonction publique, audiovisuel public, administration fiscale et douanière, éducation, emploi et formation professionnelle, réseau de l'Etat à l'étranger, organisation territoriale des services publics.	<ul style="list-style-type: none"> - Finalisation des plans de transformation ministériels, qui regroupent les réformes structurantes sur un horizon pluriannuel. En particulier, concernant la transformation de l'organisation territoriale des services publics, un travail de concertation sera mené par les préfets de région d'ici mi- octobre 2018 en vue de décisions du Gouvernement d'ici la fin de l'année 2018.

				<ul style="list-style-type: none"> - Annonce des décisions opérationnelles de transformation de l'action publique et du calendrier de mise en œuvre par le Gouvernement - Mise en place de plans de départs volontaires dans la fonction publique
	<p><i>Uniformiser progressivement les règles des différents régimes de retraite pour renforcer l'équité et la soutenabilité de ces régimes</i></p>	<p><i>Réforme du système de retraite</i></p>	<p><i>Septembre 2017 : nomination du Haut-Commissaire à la réforme des retraites, J-P Delevoye</i></p> <p><i>Avril 2018 : lancement d'un cycle de concertation avec les partenaires sociaux et de la plateforme de participation citoyenne en ligne</i></p>	<p><i>Cette réforme a pour objectif de rendre notre système de retraite plus simple et plus juste.</i></p> <p><i>Début 2019 : présentation des orientations proposées pour la réforme par le Haut-Commissaire et lancement d'une nouvelle phase de concertation avec les partenaires sociaux.</i></p> <p><i>Courant 2019 : présentation du projet de loi en Conseil des Ministres et dépôt du projet de loi au Parlement.</i></p>
<p>CSR 2</p>	<p><i>Favoriser l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, notamment pour les personnes issues de l'immigration et les habitants des quartiers défavorisés.</i></p>	<p><i>Abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans</i></p> <p><i>Mesure « Devoirs faits »</i></p> <p><i>Evaluation en CP, CE1 et 6^e aux moments clés des apprentissages</i></p>	<p><i>Mis en œuvre à la rentrée 2017, ce dispositif qui permet à tous les élèves qui le souhaitent de faire leurs devoirs au collège continue de se développer. Les « stages de réussite » proposés aux élèves qui rencontrent des difficultés (du CM2 à la 3^e) constituent un complément efficace pendant les vacances scolaires.</i></p> <p><i>Septembre 2018 : mise en place d'une évaluation des savoirs fondamentaux (français, mathématiques) en classes de CP, de CE1 et de 6^e (automne 2017) pour mieux</i></p>	<p><i>Septembre 2019 : mise en œuvre de l'abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans afin de disposer d'un cadre commun offrant à tous les élèves les mêmes chances de réussir leur scolarité grâce à l'acquisition d'une bonne maîtrise du langage avant l'âge de 6 ans (97 % des élèves scolarisés à 3 ans, mais les niveaux de scolarisation diffèrent selon les territoires et les milieux sociaux).</i></p> <p><i>Renforcement en 2018/2019 : proposer « Devoirs faits » 4h par semaine dans chaque collège ; inciter un nombre croissant de collégiens à bénéficier de cette mesure (20 % en 2017/2018).</i></p>

			<p><i>connaître les besoins des élèves et les accompagner au mieux dans leurs apprentissages.</i></p>	
		<p><i>Soutien financier aux familles les plus modestes</i></p>	<p><i>Septembre 2018 : augmentation de 25 % de l'ensemble des niveaux de bourse décidée en 2017 en faveur des familles des collégiens.</i></p>	<p><i>Augmentation de la dotation 2019 au titre des fonds sociaux collégiens et lycéens et du fonds social pour les cantines (55 millions d'euros/49 millions d'euros en 2017).</i></p>
		<p><i>Réforme du baccalauréat</i></p>	<p><i>Février 2018 : présentation de la réforme</i> <i>Rentrée 2018 : mise en place des tests de positionnement standardisés en classe de seconde, de l'accompagnement personnalisé à l'expression écrite et orale, et de 54h dédiées à l'orientation en classe de seconde.</i></p>	<p><i>2021 : première version du nouveau baccalauréat avec un accompagnement renforcé des lycéens.</i></p>
		<p><i>Réforme de l'université</i></p>	<p><i>Mars 2018 : promulgation de la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Fin du tirage au sort dans l'accès à l'université</i> - <i>Création de la notion de « prérequis »</i> - <i>Création de la Plateforme Parcoursup</i> - <i>Personnalisation accrue des parcours</i> 	
		<p><i>Transformation de la voie professionnelle</i></p>	<p><i>Rentrée 2018 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Création de 2000 places en classes passerelles vers le Brevet de technicien supérieur ;</i> - <i>Création ou rénovation de diplômes répondant aux mutations économiques, enjeux de la transition énergétique et révolution numérique ;</i> - <i>Appel à projets de 50 millions d'euros lancé à l'automne 2018 dans le cadre du programme investissement d'avenir afin de soutenir la création de campus des métiers et des qualifications nouvelle génération ;</i> - <i>Accompagnement à l'orientation en lycée général et technologique : temps</i> 	<p><i>Déploiement de la transformation de la voie professionnelle (2019-2022) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>renforcement de l'attractivité et de la lisibilité de la voie professionnelle ;</i> - <i>orientation plus progressive avec l'organisation des bacs pro par familles de métiers en seconde (une quinzaine de famille de métiers - dont 3 dès la rentrée 2019) ;</i> - <i>refonte des enseignements généraux, et renforcement de leur articulation avec enseignements professionnels ;</i> - <i>développement de l'innovation pédagogique : travail en mode projet, parcours individualisés, accompagnement du projet des jeunes (en terminale : modules insertion / poursuite d'études) ;</i>

		<p><i>dédié (54h), semaines de l'orientation, guide méthodologique.</i></p>	<p><i>dédié (54h), semaines de l'orientation, guide méthodologique.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - simplification de l'évaluation certificative - structuration de la carte des formations en favorisant la mise en réseau (géographique et thématique) des établissements - développement des formations de pointe répondant aux besoins de compétences émergents et aux métiers en tension qui préparent aux métiers de demain, fermeture des spécialités peu insérantes ; - offre d'apprentissage dans tous les lycées, développement des parcours mixtes et des passerelles voie scolaire/apprentissage ; - développement de campus d'excellence (nouveau cahier des charges) ; - cursus menant au CAP en 1, 2 ou 3 ans selon profils et besoins des jeunes.
		<p><i>Dédoubllement des classes de CP/CE1 en REP/REP+</i></p>	<p><i>Septembre 2017 : dédoublement des classes de CP en REP+ Septembre 2018 : dédoublement des CP en REP ; début du dédoublement des classes de CE1 en REP+ et REP.</i></p>	
		<p><i>Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers prioritaires du 18 juillet 2018</i></p>	<p><i>Renforcement de l'accompagnement des collégiens de 3^e défavorisés dans la recherche de leur stage en milieu professionnel.</i></p> <p><i>Lancement de la phase expérimentale des emplois francs le 1er avril 2018. → 7 territoires concernés qui rassemblent 194 quartiers, concentrant près d'1/4 des DE résidant en QPV → Co-pilotage Emploi (financeur) / Ville → Pôle emploi opérateur de la mesure</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Création de 30 000 places de crèche sur le territoire national d'ici 2022 et instauration un bonus de 1 000 € par place de crèche créée dans les quartiers prioritaires ; - Expérimenter dans certains quartiers des « cités éducatives » ; - Encourager la présence de deux encadrants par classe dans les écoles maternelles situées dans certains quartiers ; - Augmenter de 3 000 € sur trois ans, à partir de la rentrée 2018, la prime des 60 000 personnels de l'Education Nationale exerçant dans les établissements de REP+ ; - 100% des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire dédoublées d'ici à la rentrée 2019.

				<ul style="list-style-type: none"> - Proposer 30 000 stages de qualité aux élèves de 3e des quartiers (collégiens de REP et REP+); - Création d'une nouvelle plateforme de stages (octobre 2018) à destination en priorité des collégiens scolarisés en REP+. - Investir plus de 2 Md€ pour la formation vers l'emploi des jeunes sans qualification et des chômeurs de longue durée; - Déployer les emplois francs en direction des demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers, quels que soient leur âge et leur niveau de qualification; - Accompagner 100 000 jeunes des quartiers dans leur insertion professionnelle, en mobilisant les cordées de la réussite, le parrainage et le tutorat dès 2018; - Offrir un accompagnement aux entrepreneurs des quartiers avec Bpi-France; - Créer des clauses sociales spécifiques dans les chantiers des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024; - Doubler le nombre d'apprentis issus des quartiers pour le porter à 35 000 jeunes; - Au sein du PIC, investir près d'1,5 Md€ dans la lutte contre l'illettrisme et l'illectro-nisme.
		<i>Hausse de la prime d'activité</i>	<i>Octobre 2018 : revalorisation de 20 € par mois.</i>	<i>La prime d'activité continuera d'être revalorisée pour une revalorisation totale de près de 80 euros par mois au niveau du SMIC à l'horizon 2022.</i>
		<i>Revalorisation du complément mode de garde pour les familles monoparentales</i>	<i>Octobre 2018 : revalorisation exceptionnelle de 30 %.</i>	
<i>Poursuivre les réformes du système d'enseignement et de formation professionnels, renforcer son adéquation aux besoins du marché</i>	<i>Réforme de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'assurance chômage</i>	<i>Loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 :</i>	<i>Mise en œuvre des mesures par décrets. Monétisation du CPF au 1^{er} janvier 2019. Application permettant à chacun de choisir sa formation et de s'inscrire : automne 2019.</i>	
			<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sur l'apprentissage</u> : financement des centres de formation d'apprentis (CFA) au contrat, création d'une aide unique pour les entreprises de moins de 250 	

	<p><i>du travail et améliorer l'accès à la formation, en particulier des travailleurs peu qualifiés et des demandeurs d'emploi.</i></p>	<p><i>Volet « édifier une société de compétences » du Grand Plan d'Investissement de 15 Md€, dont le plan d'investissement des compétences (PIC) de 14 Md€</i></p>	<p><i>salariés employant des apprentis, sécurisation du statut de l'apprenti.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Sur la formation professionnelle : monétisation du compte personnel de formation (CPF), certification des formations, collecte des cotisations formation par les Urssaf, création de l'agence « France compétence »</i> - <i>Sur l'assurance chômage : extension de l'assurance chômage aux indépendants sous conditions et aux démissionnaires ayant un projet de création d'entreprise ou de reconversion professionnelle, ouverture de négociations entre partenaires sociaux sur l'assurance chômage</i> <p><i>Au 30 juin 2018, 13 programmes avaient été validés pour un montant de 1,45 Md€ d'engagements prévisionnels. Sur ce total, 898 M€ ont déjà été engagés au titre des conventions régionales d'amorçage (496 M€), des parcours formation accompagnement (111 M€) et de la garantie jeunes (291 M€).</i></p> <p><i>D'ici octobre 2018, les régions seront également mobilisées dans la mise en œuvre en formulant des propositions dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences qui porteront sur la période 2019-2022 et qui tiendront compte des spécificités de chaque territoire et de la nature du marché du travail local.</i></p> <p><i>Appel à projet « 100% inclusion » du PIC. Dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), voir plus bas, des mesures spécifiques pour l'accompagnement vers l'emploi et l'inclusion, dont l'Appel à projet « 100% inclusion »</i></p>	<p><i>Transformation des organismes paritaires agréés (OPCA) en « opérateurs de compétences » courant 2019 et collecte des cotisations par les URSAFF en 2020.</i></p> <p><i>Objectif : former un million de chômeurs peu qualifiés et un million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi sur 5 ans, et faciliter ainsi leur accès au marché du travail.</i></p>
--	---	--	--	---

	<p><i>Garantir la compatibilité des évolutions du salaire minimum avec la création d'emplois et la compétitivité</i></p>	<p><i>Formule légale du salaire minimum et avis du groupe Smic</i></p>	<p><i>Le SMIC a été revalorisé de 1,23 % au 1^{er} janvier 2018 (Décret n°2017-1719 du 20 décembre 2017 portant relèvement du salaire minimum de croissance), en pleine application de la formule, sans coup de pouce. La règle de revalorisation permet une évolution du Smic compatible avec la réalisation de gains de compétitivité-coût au niveau du salaire minimum tout en garantissant que le pouvoir d'achat de ce dernier. En particulier, la formule d'indexation prévoit que le salaire minimum évolue moins vite que le salaire moyen des ouvriers et employés, seule la moitié des gains de pouvoir d'achat de ce dernier est reportée sur le Smic, en l'absence de coup de pouce, laissant ainsi des marges de manœuvre importantes pour que les négociations salariales tiennent compte des écarts de productivité entre secteurs, établissements ou salariés. Le Smic n'a pas été revalorisé au-delà de ses déterminants réglementaires depuis 2007²², conformément aux avis successifs du groupe d'experts indépendants sur le Smic.</i></p>	
--	--	--	---	--

²² A l'exception d'un coup de pouce en juillet 2012 visant principalement à intégrer l'évolution observée de l'inflation au cours du 1^{er} semestre 2012.

<p>CSR 3</p>	<p><i>Simplifier le système fiscal, en limitant le recours aux dépenses fiscales, en supprimant les impôts inefficaces et en réduisant les impôts sur la production prélevés sur les entreprises</i></p>	<p><i>Mesures de simplification et de baisse des prélèvements sur le capital</i></p> <p><i>Transformation du CICE en un allègement de cotisations patronales</i></p> <p><i>Mise en place du prélèvement à la source</i></p>	<p><i>Mesures inscrites dans la LFI 2018 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>baisse du taux nominal de l'impôt sur les sociétés à 25 % d'ici 2022 avec une première étape dès 2018</i> - <i>création du prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital</i> - <i>création de l'impôt sur la fortune immobilière.</i> <p><i>Mesure inscrite dans la LFI et dans la LFSS pour 2018 : Le CICE sera transformé à compter du 1^{er} janvier 2019 en un allègement de cotisations patronales, ce qui permettra de simplifier et donc de rendre plus efficace le dispositif de baisse du coût du travail existant. Le CICE donne droit à un crédit d'impôt (IS ou IR) d'un montant équivalent en 2018 à 6 % de la masse salariale pour les salaires n'excédant pas 2,5 Smic. Le dispositif sera remplacé en deux temps en 2019 par un allègement de cotisations sociales patronales, dont le bénéfice sera immédiat (et non différé d'un an par rapport au fait générateur). Ce nouvel allègement consiste en un allègement uniforme de 6 points de cotisations sociales pour les salaires compris entre 1 et 2,5 fois le Smic dès le 1^{er} janvier, et s'accompagnera au 1^{er} octobre d'un renforcement de la baisse du coût du travail au niveau du Smic. Un champ plus large d'entreprises et de secteurs seront éligibles au nouveau dispositif d'allègement, notamment l'économie sociale et solidaire qui relève actuellement d'un dispositif spécifique, le CITS, qui sera donc supprimé.</i></p> <p><i>1^{er} janvier 2019 : entrée en application du prélèvement à la source. Ce nouveau système, en plus d'aligner la France sur les</i></p>	<p><i>PLF 2019 : Suppression d'une vingtaine de taxes et impôts à faibles rendements pensant sur les entreprises dès 2019.</i></p>
--------------	--	---	--	--

		<p><i>Mesures en faveur de l'attractivité de la place de Paris</i></p>	<p><i>standards internationaux, sera plus simple pour les contribuables et leur procurera davantage de lisibilité.</i></p> <p><i>LFSS 2018 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018): suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires</i></p>	
<p><i>Réduire la charge réglementaire et administrative afin de renforcer la concurrence dans le secteur des services et de favoriser la croissance des entreprises</i></p>	<p><i>Poursuite de la simplification notamment par la règle de la double compensation</i></p>	<p><i>Lutte contre la surtransposition des directives européennes</i></p>	<p><i>La circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact prévoit que toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes (la circulaire du 31 août 2017 précise que la règle de double compensation s'applique à compter du 1^{er} septembre 2017). Tout projet de décret adressé au SGG doit désormais être accompagné d'une fiche relative à la maîtrise du flux de la réglementation annexée à la fiche d'impact générale. La circulaire du Premier ministre du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures en vigueur prévoit que chaque projet de loi devra inclure, à l'avenir, un titre comportant des mesures de simplification législative.</i></p> <p><i>La circulaire du 26 juillet 2017 précitée prévoit que toute mesure allant au-delà des exigences minimales d'une directive est proscrite, sauf dérogation dûment justifiée. Une mission d'inspection a été chargée de réaliser l'inventaire de toutes les surtranspositions en vigueur qui ne seraient pas justifiées afin de réaliser un alignement sur le niveau de contrainte exigé par le droit de l'Union européenne. Cet inventaire a été remis au Premier ministre en avril 2018. Le cabinet du Premier ministre a demandé aux ministères de lui adresser durant l'été 2018 les mesures mettant fin aux surtranspositions constatées dans leurs domaines ainsi</i></p>	<p><i>Durant la première année de mise en œuvre de la circulaire du 26 juillet 2017, les administrations n'ont proposé que 16 contraintes nouvelles et 38 contraintes ont été supprimées ou allégées en contrepartie.</i></p> <p><i>Les mesures de désurtransposition ont été rédigées et le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi le 6 septembre 2018. La présentation du texte a été programmée au Conseil des ministres du 3 octobre 2018. Parmi les principales mesures de ce projet de loi devraient figurer la suppression de certaines contraintes imposées aux annonceurs en matière de publicité et la suppression de surtranspositions dans le domaine du droit des sociétés ainsi qu'en matière financière. Le projet de loi comporterait également des dispositions en matière de déchet et le domaine de l'eau. Enfin, des surtranspositions dans le domaine de l'agriculture et de la culture devraient être supprimées</i></p>

		<p><i>Simplification des relations entre les usagers et l'administration</i></p>	<p><i>que les justifications du maintien de certaines surtranspositions afin d'établir un projet de loi relatif à la suppression des surtranspositions.</i></p> <p><i>Loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) : création du « droit à l'erreur » dans les relations entre les usagers et l'administration. Il revient désormais à l'administration de prouver la mauvaise foi d'un usager qui aurait manqué pour la première fois à une obligation. La loi comporte également des dispositions concrètes de simplification. La médiation avec les URSSAF sera par exemple généralisée.</i></p>	<p><i>Un décret a déjà été pris : le décret n° 2018-729 du 21 août 2018 relatif au certificat d'information sur les règles régissant une activité définit les activités sur lesquelles porte le certificat d'information en application de l'article 23 de la loi ESSOC.</i></p> <p><i>Plusieurs mesures d'application sont encore nécessaires pour la mise en œuvre de la loi ESSOC, notamment :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>- un décret détaillera les critères de l'expérimentation prévue à l'article 29 de la loi, article qui prévoit l'expérimentation pendant quatre ans d'un référent unique à même de faire traiter les demandes des usagers qui lui sont adressées pour un ensemble de services ;</i> <i>- un décret devra prévoir les modalités d'application de l'expérimentation, pour une durée de quatre ans, d'un dispositif limitant à neuf mois sur trois ans la durée cumulée, pour un même établissement, des contrôles administratifs opérés par l'administration à l'encontre des PME ;</i> <i>- un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de l'article 22 de la loi, article qui prévoit une expérimentation pour certaines procédures de rescrit où l'usager pourra joindre à sa demande un projet de prise de position réputé approuvé en l'absence de réponse de l'administration dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la demande.</i>
--	--	--	---	--

		<p><i>Projet de loi PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises), présenté le 18 juin 2018</i></p>	<p><i>Présenté en Conseil des Ministres le 18 juin 2018, le PACTE comporte plus de 70 mesures venant faciliter la croissance et le financement des entreprises tout en favorisant le partage des résultats avec les salariés. Il comprend notamment les mesures suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>création d'un guichet unique électronique pour l'accompagnement des formalités liées à la création et à la vie des entreprises ;</i> - <i>habilitation à créer un registre des entreprises ;</i> - <i>suppression du stage préalable à l'installation pour les artisans ;</i> - <i>modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;</i> - <i>regroupement des seuils d'effectifs sur les niveaux de 11, 50 et 250 salariés ;</i> - <i>augmentation du seuil de 20 à 50 employés pour la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;</i> - <i>gel des seuils pendant cinq ans ;</i> - <i>simplification de l'épargne-retraite ;</i> - <i>renforcement du lien entre recherche publique et monde de l'entreprise ;</i> - <i>suppression du forfait social sur la participation et l'intéressement pour les entreprises de moins de 50 salariés et sur les dispositifs d'intéressement seulement pour les entreprises entre 50 et 250 salariés ;</i> - <i>Réforme du droit des faillites avec l'introduction en droit français du mécanisme de « cross class cram down » ou application forcée interclasses ;</i> - <i>Plafonnement des frais d'incident payés par les publics en situation de fragilité financière bénéficiant de l'« offre spécifique » à 20€ par mois et 200€ par an.</i>
		<p><i>Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs domestique</i></p>	<p><i>La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a précisé le calendrier d'ouverture à la concurrence : elle sera effective en décembre 2020 pour les TGV, en</i></p>

			<p><i>open access (libre accès à l'infrastructure pour toute entreprise ferroviaire) ; pour les TER, dès décembre 2019 pour les régions qui le souhaitent et obligatoirement à partir de décembre 2023 via des appels d'offres.</i></p>	
	<p><i>Intensifier les efforts déployés pour accroître les performances du système d'innovation, en particulier en améliorant l'efficacité des dispositifs de soutien public et en renforçant le transfert des connaissances entre les instituts publics de recherche et les entreprises.</i></p>	<p><i>Évaluations des dispositifs en faveur de l'innovation</i></p>	<p><i>La mission Lewiner-Stephan-Distinguin-Dubertret sur les Aides à l'innovation, a rendu son rapport, dont plusieurs recommandations ont été reprises dans le projet de loi PACTE ou dans le cadre du conseil de l'innovation et de l'utilisation des fonds du FII (cf. infra)</i></p>	<p><i>La Commission Nationale d'Évaluation des Politiques d'Innovation (CNEPI) prépare un avis sur le Crédit d'Impôt Recherche nourri des résultats des évaluations qu'elle avait commandées, et poursuivra la démarche d'évaluation par des études complémentaires.</i></p>
		<p><i>Renforcement du transfert de connaissance</i></p>	<p><i>Présentée le 3 mai 2018, par le Premier ministre, un plan gouvernemental intitulé « Soutenir les entreprises innovantes » comporte trois priorités : favoriser l'entrepreneuriat des chercheurs, faciliter l'accès à la propriété intellectuelle et mobiliser des moyens pour stimuler l'innovation de rupture à forte intensité technologique</i></p>	<p><i>Le projet de loi PACTE inclut des mesures facilitant la mobilité entre public et privé pour les chercheurs, avec un assouplissement des conditions de création d'entreprise ou de concours à une entreprise. Il comprend aussi des mesures de simplification de l'accès des entreprises aux innovations de la recherche publique, avec le renforcement du rôle du mandataire unique pour la propriété intellectuelle issue de la recherche publique. . Le Fonds French Tech Seed, financé par le PIA 3 pour 400 M€, vise par ailleurs à aider les start-ups issues des laboratoires à réaliser leurs premières levées de fonds.</i></p>
		<p><i>Installation du Conseil de l'innovation</i></p>	<p><i>Le 21 juin, le Premier ministre a ensuite installé le conseil de surveillance du Grand Plan d'Investissement qui a pour objectif de soutenir l'innovation et la recherche dans le domaine industriel et de financer les grands enjeux suivants : la transition énergétique, les compétences, l'innovation et les filières, la transformation de l'Etat.</i></p> <p><i>Installé le 18 juillet 2018, ce conseil, coprésidé par les ministres en charge de l'Économie, et de la Recherche, a pour objectif d'améliorer le pilotage de la politique d'in-</i></p>	<p><i>Mise en place des contrats type de recherche.</i></p>

		<p><i>Fonds pour l'industrie et l'innovation</i></p>	<p><i>novation et de faire toute proposition concernant les grandes orientations et priorités en la matière. Il a aussi pour rôle de décider de l'utilisation de l'enveloppe annuelle du FII (cf. infra).</i></p> <p><i>Janvier 2018 : mise en place du fonds pour l'innovation et l'industrie au sein de l'EPIC Bpifrance, doté initialement de 10 Md€ par cessions et apports en titres (actions d'EDF et de Thalès). À mesure des cessions de participations dans d'autres sociétés, l'EPIC Bpifrance se verra attribuer de nouvelles dotations en numéraire financées par le produit de ces cessions.</i></p> <p><i>La ventilation prévisionnelle de l'enveloppe annuelle de 250 M€ a été présentée lors de l'installation du Conseil de l'innovation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>- 150 M€ pour les grands défis</i> <i>- 70 M€ pour le plan deep tech</i> <i>- 25 M€ pour le plan Nano 2022</i> <i>- 5 M€ soumis à l'appréciation du conseil de l'innovation</i> <p><i>L'allocation détaillée des moyens du fonds sera décidée dans le cadre du Conseil de l'innovation</i></p>	<p><i>De nouveaux défis seront lancés au fil des réunions du Conseil de l'innovation, pour un total de 2 à 3 défis par an</i></p>
		<p><i>Lancement des grands défis</i></p>	<p><i>Lors de la première séance du Conseil de l'innovation, les deux premiers grands défis ont été lancés, sur des thématiques liées à l'intelligence artificielle :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>- « Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ? »</i> <i>- « Comment sécuriser, certifier et fiabiliser les systèmes qui ont recours à l'intelligence artificielle ? »</i> 	

		<i>Actions du GPI en faveur de la compétitivité et de l'innovation</i>	<i>Le Grand Plan d'Investissement finance le PIA 3, pour un total de 10 Md€. Ces crédits sont pilotés par le Secrétariat Général pour l'Investissement (SGPI), qui est en charge du suivi transversal de l'intégralité du Grand Plan d'Investissement.</i> <i>Le projet de loi PACTE prévoit plusieurs dispositions visant à renforcer l'appropriation par les acteurs économiques de la propriété industrielle (renforcement de la protection offerte par le certificat d'utilité, droit d'opposition aux brevets d'invention, transposition du Paquet Marques, examen de l'activité inventive).</i>
--	--	--	--

**Tableaux prévisionnels
détaillés**

**Tableau 1 : Ressources et emplois de biens et services -
Produit intérieur brut et composantes**

	2017	2018	2019
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2291,7	2349,8	2420,1
	Niveau (Md€)	Volume	
		Variation annuelle	Variation annuelle
		Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut réel*	2 291,7	2,2	1,7
Importations	733,0	4,0	2,5
TOTAL DES RESSOURCES	3 024,7	2,6	1,9
EMPLOIS			
Consommation finale privée	1 239,2	1,0	1,1
Consommation finale des administrations publiques	540,2	1,3	1,0
Formation brute de capital fixe	515,9	4,5	3,3
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	288,7	4,1	3,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	120,9	5,6	1,5
- dont FBCF des administrations publiques	77,5	1,4	4,6
Exportations	707,7	4,5	3,7
Variations de stocks et objets de valeur	21,7		
TOTAL DES EMPLOIS	3 024,7	2,6	1,9
Contributions à la croissance du PIB			
Demande intérieure finale hors stocks		1,8	1,6
Variations de stocks et objets de valeur		0,2	- 0,2
Commerce extérieur		0,1	0,3

(*) Taux de croissance bruts, non corrigés des jours ouvrables.

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2017	2018	2019
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	0,7	0,9	1,3
Importations	2,1	1,8	1,4
TOTAL DES RESSOURCES	1,0	1,1	1,3
EMPLOIS			
Consommation finale privée	1,3	1,7	1,4
Consommation finale des administrations publiques	0,7	0,2	0,5
Formation brute de capital fixe	1,2	1,3	1,8
Exportations	0,8	0,7	1,4
TOTAL DES EMPLOIS	1,0	1,1	1,3
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	1,0	1,8	1,4
Indice des prix hors tabac	1,0	1,6	1,3
Indice des prix harmonisé	1,2	2,1	1,5

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 3 : Capacité de financement

	2016 en % PIB	2017 en % PIB	2018 en % PIB	2019 en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 0,8	- 0,6	- 0,7	- 0,5
<i>dont :</i>				
- Balance des biens et services	- 0,8	- 1,1	- 1,1	- 1,0
- Balance des revenus et transferts	0,0	0,5	0,3	0,4
- Compte de capital	0,0	0,1	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	2,6	2,0	1,9	2,2
<i>dont :</i>				
- Ménages	2,6	2,7	2,9	2,9
- Sociétés non financières	- 0,7	- 0,4	- 0,7	- 0,4
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 3,5	- 2,7	- 2,6	- 2,8

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France

	2016 Niveau en Md€	2017 Niveau en Md€	2018 Niveau en Md€	2019 Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 62,4	- 77,9	- 85,8	- 86,2
<i>dont :</i>				
- produits agro-alimentaires	0,2	- 0,6	0,6	1,4
- énergie	- 31,6	- 39,2	- 49,2	- 51,9
- industrie manufacturière	- 35,6	- 41,7	- 41,0	- 39,7
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 48,8	- 63,4	- 65,0	- 65,0
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,2	- 2,8	- 2,8	- 2,7
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 35,4	- 42,3	- 40,3	- 38,3

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées

	2016	2017	2018	2019
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 143,5	3,7	3,3	3,7
Rémunération des salariés	749,7	3,8	3,8	1,2
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	65,6	65,6	65,9	64,3
Impôts sur la production	59,9	4,5	4,6	12,8
Subventions d'exploitation	- 31,2	5,3	10,9	6,7
Excédent brut d'exploitation (EBE)	365,1	3,6	2,8	7,6
Ratio : Taux de marge des SNF (EBE / VA) - niveau en %	31,9	31,9	31,7	32,9
Revenus de la propriété versés	253,2	1,5	6,4	5,1
Revenus de la propriété reçus	203,6	9,9	3,5	5,4
Impôts sur le revenu et le patrimoine	42,2	18,0	- 8,1	8,1
ÉPARGNE BRUTE	246,6	8,0	2,0	8,6
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	21,6	22,5	22,2	23,2
Formation brute de capital fixe (FBCF)	265,6	5,0	4,8	4,5
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	92,9	95,5	93,0	96,7
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	23,2	23,5	23,8	24,0
Variation des stocks (1)	16,4	21,9	15,4	15,8
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 1,3	- 0,9	- 1,3	- 0,7

(1) Variations de stocks – niveau en milliards.

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2016	2017	2018	2019
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	863,7	3,1	3,1	2,9
- Cotisations sociales salariées	124,1	3,7	-8,7	-0,6
Salaires nets	739,5	3,0	5,1	3,5
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	121,1	0,2	1,6	1,6
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	179,2	3,7	3,0	2,7
Prestations sociales en espèces	486,3	1,9	2,1	1,9
Revenus de la propriété	93,9	6,6	10,4	5,5
Autres ressources	69,3	4,2	2,5	3,0
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariées	30,0	1,2	-4,6	1,3
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	221,5	2,3	9,5	0,7
Revenus de la propriété versés	17,4	14,2	4,5	17,3
Autres emplois	67,1	5,3	2,5	3,0
Revenu disponible brut (RDB)	1 353,3	2,6	3,3	3,1

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2016	2017	2018	2019
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 353,3	2,6	3,3	3,1
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)	1,8	1,3	1,6	1,7
Dépenses de consommation	1 164,9	2,2	2,8	3,1
ÉPARGNE BRUTE	188,5	5,0	6,5	3,2
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	13,9	14,3	14,7	14,7
Formation brute de capital fixe	122,0	7,2	3,4	2,6
Autres emplois nets	7,4	- 15,9	23,4	- 1,3
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	59,0	61,0	67,9	71,3
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE (Capacité de financement / RDB) - en niveau	4,4	4,4	4,7	4,8

TABLEAUX PREVISIONNELS DETAILLES
Tableau 8 : Environnement international - Hypothèses de base

	2017	2018	2019
Taux d'intérêt de court terme (moyenne annuelle)	-0,3	-0,3	0,2
Taux d'intérêt de long terme (moyenne annuelle)	0,8	0,9	1,8
Taux de change \$/€ (moyenne annuelle)	1,13	1,18	1,16
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	0,8	2,6	0,2
Croissance mondiale (hors UE)	3,9	4,1	4,2
Demande mondiale adressée à la France	5,3	4,4	4,4
Importations mondiales (hors UE)	5,5	6,2	4,8
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	55	72	73

Tableau 9 : Environnement international - Détail des prévisions de croissance du PIB

	2016	2017	2018	2019
	Niveau * (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France**	2 467	2,2	1,7	1,7
Royaume-Uni	2 660	1,7	1,3	1,3
UE à 28	16 516	2,7	2,4	2,2
Zone Euro	11 947	2,5	2,1	2,1
Zone Euro hors France	9 480	2,6	2,2	2,1
États-Unis	18 624	2,2	2,8	2,6
Japon	4 958	1,7	1,0	1,1

(*) Les comptes des États-Unis sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008/Système européen de comptes 2010 (SEC 2010) tandis que ceux du Japon sont en SCN 2008.

(**) Taux de croissance bruts, non corrigés des jours ouvrables.

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2016	2017	2018	2019
France (indice des prix à la consommation)	0,2	1,0	1,8	1,4
Royaume-Uni	0,7	2,7	2,5	2,1
Zone Euro	0,2	1,5	1,7	1,7
États-Unis	1,3	2,1	2,4	2,4
Japon	-0,1	0,5	0,7	0,7

Tableau 11 : Marché du travail

	2017	2017	2018	2019
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ - Moyenne annuelle	27 881	1,1	0,9	0,6
Emplois personnes physiques - France entière, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	27 766	290	247	171
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	16 591	1,5	1,5	1,0
Emplois salariés personnes physiques - France entière, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	27 934	332	152	168
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 196,0	3,1	3,0	1,1
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,7	2,0	2,5
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		1,1	0,8	1,1

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel, Insee).

(3) Productivité par tête (PIB réel / Emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2017	2018	2019
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective*	2,2	1,7	1,7
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25
Contributions :			
- travail	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2	0,1 / 0,2
- capital	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5	0,4 / 0,5
- productivité globale des facteurs	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7	0,6 / 0,7
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 0,6	- 0,2	0,2

(*) Taux de croissance bruts, non corrigés des jours ouvrables

Tableau 13 : Cibles budgétaires par sous-secteur

	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	-2,7	-2,6	-2,8
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	-3,0	-3,2	-3,7
3. Administrations d'États fédérés	S.1312	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,0	0,1	0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	0,3	0,6	0,8
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	1,8	1,8
7. Solde primaire (1 + 6)		-0,8	-0,7	-1,0
8. Mesures exceptionnelles ("one-off")*		-0,1	-0,2	-0,9
9. Croissance du PIB en volume (en %)		2,2	1,7	1,7
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,25	1,25	1,25
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		-0,6	-0,2	0,2
12. Composante conjoncturelle du solde public		-0,3	-0,1	0,1
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		-2,3	-2,5	-2,9
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		-0,5	-0,6	-1,1
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		-2,3	-2,2	-2,0

* Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit * Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

Tableau 14 : Évolution de la dette publique

	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		98,5	98,7	98,6
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,3	0,1	0,0
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire		-0,8	-0,7	-1,0
4. Charges d'intérêt	D.41	1,9	1,8	1,8
5. Flux de créances		0,4	0,0	0,1
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		2,0	1,9	1,9
Dette hors soutien financier à la zone Euro		95,6	95,9	95,9

Tableau 15 : Engagements contingents

	2017	2018	2019
	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Dettes garanties par l'État	8,5	8,7	

**Tableau 16 : Prévisions de recettes et dépenses
des administrations publiques à "politique inchangée"**

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		53,8	53,7	52,5
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,2	16,5	16,7
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,8	13,2	13,1
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,8	18,2	17,0
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,6	4,6	4,5
p.m. Prélèvements obligatoires		45,1	44,8	43,7
2. Dépenses totales à politique inchangée		56,5	56,3	55,7
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,7	12,5	12,4
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	4,8	4,7
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,8	25,6	25,4
dont prestations chômage		1,4	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	1,9	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,6	2,8	2,8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,5	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,3	1,1	1,1
2.8 Autres		4,0	4,1	4,0

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes) ; la trajectoire à politique inchangée est détaillée dans la section 10 de la partie Perspectives des finances publiques.

Tableau 17 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2017	2018	2019
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (brutes des crédits d'impôts)		53,8	53,7	52,8
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	16,2	16,5	16,9
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,8	13,2	13,1
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,8	18,2	17,0
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,6	0,6
1.6. Autres		4,6	4,6	4,5
p.m. Prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôts, hors UE)		45,1	44,8	44,0*
2. Dépenses totales (y compris crédits d'impôts)		56,5	56,3	55,6
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,7	12,5	12,3
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	4,9	4,8	4,8
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	25,8	25,6	25,3
dont prestations chômage		1,4	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	D.41	1,9	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,6	2,8	2,8
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,4	3,5	3,6
2.7. Transferts en capital	D.9	1,3	1,1	1,0
2.8 Autres		4,0	4,1	4,0

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. compris crédits d'impôts pour la dépense et recettes brutes).

* Hors création de France Compétences, le taux de prélèvements obligatoires serait de 43,8% en 2019 et la part des dépenses (y.c. CI) dans le PIB de 55,4 %.

Tableau 18 : Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2017	2017	2018	2019
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2,3	0,1	0,1	0,1
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	0,7	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (hors one-offs)	-1,7	-0,1	-0,2	0,0
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi				

Note : le volet préventif du Pacte de stabilité prévoit que la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), « ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes » (Règlement 1466/97 amendé). Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel. En particulier, le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes.

Tableau 19 : Dépenses des administrations publiques par fonction

	% PIB
Services généraux des administrations	6.1
Défense	1.8
Ordre et sécurité publique	1.6
Affaires économiques	5.6
Protection de l'environnement	0.9
Logements et équipements collectifs	1.1
Santé	8.1
Loisirs, culture et religion	1.2
Education	5.4
Protection sociale	24.4
Total des dépenses	56.4

Tableau 20 : Ecart depuis le dernier programme de stabilité

	Code SEC	2017	2018	2019
		% PIB	% PIB	% PIB
Solde public	B.9			
Programme de stabilité		-2.6	-2.3	-2.4
Projet de plan budgétaire		-2.7	-2.6	-2.8
Différence		-0.1	-0.3	-0.4
Solde public à politique inchangée	B.9			
Programme de stabilité		-2.6	-2.6	-1.9
Projet de plan budgétaire		-2.7	-2.6	-3.2
Différence		-0.1	0.0	-1.3

Tableau 21 : Modèles

	Étape du processus budgétaire au cours de laquelle le modèle est utilisé	Caractéristiques pertinentes du modèle / techniques utilisées
MESANGE ^[1]	Modèle macroéconométrique, utilisé pour l'analyse des impacts sur la croissance et en variante	Modèle à correction d'erreur estimé sur les comptes nationaux de l'Insee
Opale ^[2]	Prévision macroéconomique 2018-2019 sous-jacente au compte de finances publiques	Modèle à correction d'erreur estimé sur les comptes nationaux de l'Insee
Guyon-Sorbe ^[3]	Calcul de l'effort structurel par sous-secteur	Maquette de décomposition du solde structurel

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

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

(3) « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », Document de Travail de la DG Trésor (2009).

Tableau 22 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

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

**Tableau 23 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales	-33,1	-58,9
Administrations d'Etats fédérés		
Administrations locales	-12,0	-3,4
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	-1,1	-1,0
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	43,6	128,9
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	97,4	197,2
Total des dépenses/sorties		
Administrations locales	55,6	132,3
ASSO (maladie de la PUMa, vieillesse des régimes alignés, famille, AT-MP, FSV)	98,5	198,2

**Tableau 24 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année
et perspectives selon les normes du SEC et non corrigées des variations saisonnières
pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs**

En Md€	Code SEC	Année 2018	
		1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S. 13	-14,4	-14,5
Administrations centrales	S. 1311		
Administrations d'États fédérés	S. 1312		
Administrations locales	S. 1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S. 1314		
Pour les administrations publiques			
Total des recettes	TR	314,9	313,8
Total des dépenses	TE	329,4	328,3