

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 187

TRAJECTOIRE 2018-2022

**Baisser plus
les dépenses
pour alléger la
pression fiscale
des entreprises**

Février 2018 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Sommaire

Introduction : trajectoire 2018-2022

Une baisse supplémentaire des dépenses combinée à une baisse des impôts sur la production permettrait d'accélérer le retour à l'équilibre des finances publiques et la baisse du chômage p. 4

Chiffres 2017 et objectifs 2022 p. 4

I. Le scénario de référence p. 5

Le scénario économique p. 5

Le scénario budgétaire p. 6

II. Trajectoires alternatives en matière de finances publiques p. 10

1. Parvenir à un effort d'ajustement structurel de 0,5 % par an entre 2018 et 2022 p. 11

2. Les conséquences d'une baisse de la fiscalité de production p. 13

3. Quel effort supplémentaire d'économies de dépenses pour accompagner une baisse de la fiscalité de production ? p. 18

Identification des taxes à baisser p. 20

Les arbitrages et compensations à réaliser p. 20

Les effets sur la situation budgétaire 2018-2022 p. 22

Conclusion p. 26

Annexes p. 28

Présentation du modèle Nemesis p. 28

Évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôts p. 29

Programme de baisse de dépenses p. 30

ERRATUM

Dans le numéro 186 de *Société Civile* de janvier 2018 « Aligner les retraites public/privé : les économies, la méthode, le calendrier », certains chiffres du tableau figurant page 14 intitulé « les résultats de la simulation iFRAP » ont été modifiés. Une version à jour de ce tableau et des commentaires est disponible sur le site de la Fondation iFRAP à l'adresse suivante :

http://www.ifrap.org/sites/default/files/publications/fichiers/etude_ifrap_aligner_les_retraites_public_privé.pdf

Par ailleurs, il convient de noter que la source de ce tableau est : Drees, EIC 2009 - Traitements : Fondation iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE
Numéro spécial

est une publication de la Fondation iFRAP. Fondation reconnue d'utilité publique. Mensuel. Prix au numéro : 8 €. Abonnement annuel : 65 €. 5 rue Cadet, 75009 Paris. Tél. 01 42 33 29 15. contact@ifrap.org. Site Internet : www.ifrap.org

Directeur de la publication : Agnès Verdier-Molinié. Directrice de la rédaction : Sandrine Gorrieri. Équipe de rédaction : Christian Arnault, Philippe François (retraites, santé), Manon Meistermann (éducation), Samuel Servièrre (fiscalité). Conseil éditorial : Bertrand Nouel. Responsable du service abonnements : Monique Olivet. Conception éditoriale et graphique, secrétariat de rédaction : **TEMA | presse** (03 87 69 18 01). Mise en page, correction-révision : Pixel Image. Impression : Socosprint Imprimeurs, 36 route d'Archettes, 88000 Épinal. Dépôt légal : février 2018. ISSN : 1299-6734. CPPAP : 0120 G 82410.

Trajectoire 2018-2022

Une baisse supplémentaire des dépenses combinée à une baisse des impôts sur la production permettrait d'accélérer le retour à l'équilibre des finances publiques tout en baissant le chômage

Le Gouvernement a présenté le budget 2018 (PLF 2018) et la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPFP 2018-2022)¹ qui ont été adoptés au Parlement. Nous disposons désormais de la vision gouvernementale tant sur le plan économique que sur celui des finances publiques jusqu'en 2022.

La croissance est pressentie revenir sur un rythme d'au moins 1,7 % par an sur la période 2018-2022. Les dépenses publiques baisseraient pour atteindre 51,6 % du PIB en 2022 contre 56,1 % en 2017 (dépenses publiques y compris crédits d'impôts). Le solde public serait alors proche de l'équilibre (- 0,3 point de PIB).

Le retour à l'équilibre des finances publiques peut être considéré comme relativement lent, notamment au regard de nos engagements européens. Quelles seraient les conséquences d'un effort renforcé de baisse des dépenses publiques sur l'évolution de l'économie ?

Le Gouvernement craint-il les effets réces-

sifs d'un programme de baisse de dépenses publiques de plus grande ampleur ? Des mesures ciblées de baisse de la fiscalité sur la production pourraient-elles compenser ces effets, en donnant un coup d'accélérateur à l'économie ?

Pour répondre à toutes ces questions, nous avons procédé à des travaux de modélisation économique afin de nous interroger sur la robustesse du scénario gouvernemental.

■ Concrètement, nous avons reproduit dans un premier temps la trajectoire économique et des finances publiques du Gouvernement dans un scénario dit de référence.

■ Nous examinerons ensuite l'évolution des finances publiques et des différentes variables de l'économie dans le cadre de scénarios alternatifs sur le plan économique et les conséquences d'un ajustement structurel² de 0,5 point minimum par an.

■ Nous examinerons également comment mettre en œuvre une baisse des taxes sur la production gagée par une baisse des dépenses.

■ 1 Présentation le 27 septembre 2017.

■ 2 On distingue deux composantes du solde public : la composante conjoncturelle qui évolue en fonction de la conjoncture économique et la composante structurelle. L'effort structurel aboutit à une amélioration définitive et pérenne du solde public. Dans le cadre des règles européennes de suivi des finances publiques (Pacte de stabilité et de croissance) figure un objectif de moyen terme (OMT) qui porte sur le solde structurel.

■ **Cadrage budgétaire et économique du Gouvernement** ■

Chiffres 2017 & Objectifs 2022

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	DÉPENSES PUBLIQUES	SOLDE PUBLIC	DETTE
44,7 % 43,3 %	56,1 % 51,6 %	- 2,9 % - 0,2 %	96,7 % 90,2 %
CROISSANCE	PIB (Mds € constants 2010)	CHÔMAGE MÉTROPOLITAIN	EMPLOI MARCHAND
1,89 % 1,81 %	2 157 Mds € 2 349 Mds €	9,4 % 6,1 %	18 077 milliers 19 421 milliers

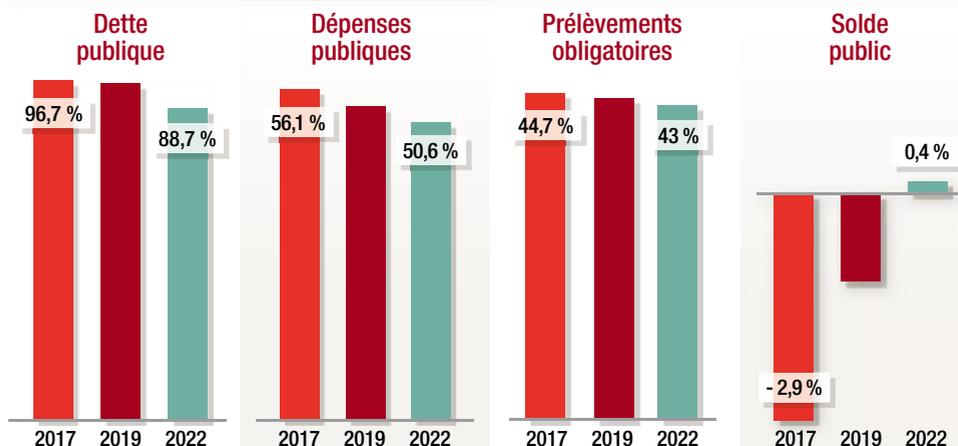
■ **Stratégie iFRAP** ■

26 Mds € de baisse de dépenses supplémentaires d'ici 2022

16 Mds € de baisse d'impôts sur la production d'ici 2022

Objectif : ajustement structurel de 0,5 % de 2019 à 2022

Résultats



Chômage métropolitain

9,4 %
en 2017

6,2 %
en 2022

Emploi marchand
(en milliers)

18 077
en 2017

19 517
en 2022

PIB
(en milliards d'euros constants 2010)

2 157
en 2017

2 353
en 2022

I ▶ Le scénario de référence

Nous reproduisons à l'aide du modèle Nemesis³ le scénario de référence contenu dans la LPPF (loi de programmation des finances publiques) 2018-2022. Nous cherchons à

reproduire un scénario dans lequel les hypothèses de croissance du PIB sont celles retenues par le Gouvernement dans la présentation de la LPPF 2018-2022.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB	1,89 %	1,68 %	1,69 %	1,72 %	1,70 %	1,81 %
PIB en volume (en milliards d'euros de 2010)	2 157,3	2 193,7	2 230,8	2 269,1	2 307,6	2 349,3
PIB en valeur (milliards d'euros courants)	2 288,6	2 353,1	2 422,6	2 501,4	2 588,4	2 681,7

Le scénario économique

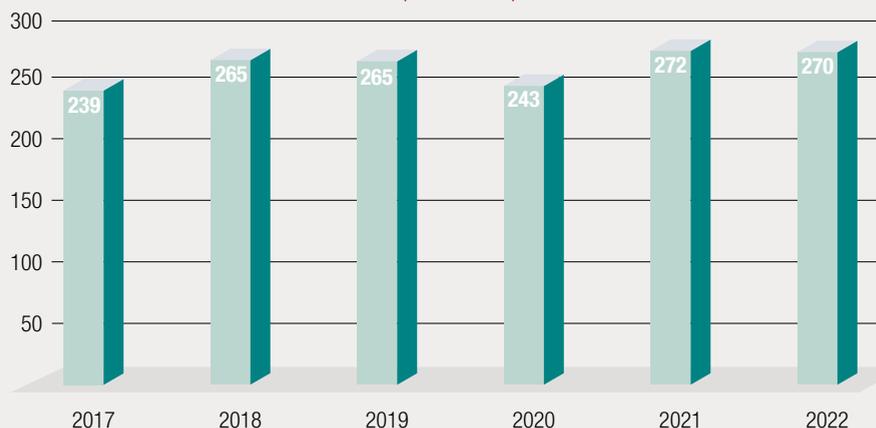
La croissance des prix accélérerait lentement sur la période pour atteindre 1,8 % en 2022. Conjugée à une croissance du PIB en volume qui reste ferme sur la période, cela permet une croissance en valeur renforcée atteignant 3,6 % en 2022 (contre 2,7 % en 2017 et 1,6 % en 2016). Le PIB en euros courants passerait ainsi

de 2 288,6 milliards en 2017 à 2 681,7 milliards en 2022. La croissance relativement soutenue sur l'ensemble de la période permet des créations régulières d'emplois. Entre 240 000 et 270 000 emplois seraient créés chaque année sur la période dans ce scénario de référence, permettant une baisse régulière du chômage qui atteindrait 6,1 % en 2022.

Emploi (en milliers)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Emploi total dans le scénario de référence LPPF 2018-2022	26 392	26 657	26 922	27 165	27 437	27 708
Emploi marchand dans le scénario de référence LPPF 2018-2022	18 077	18 346	18 617	18 868	19 146	19 421

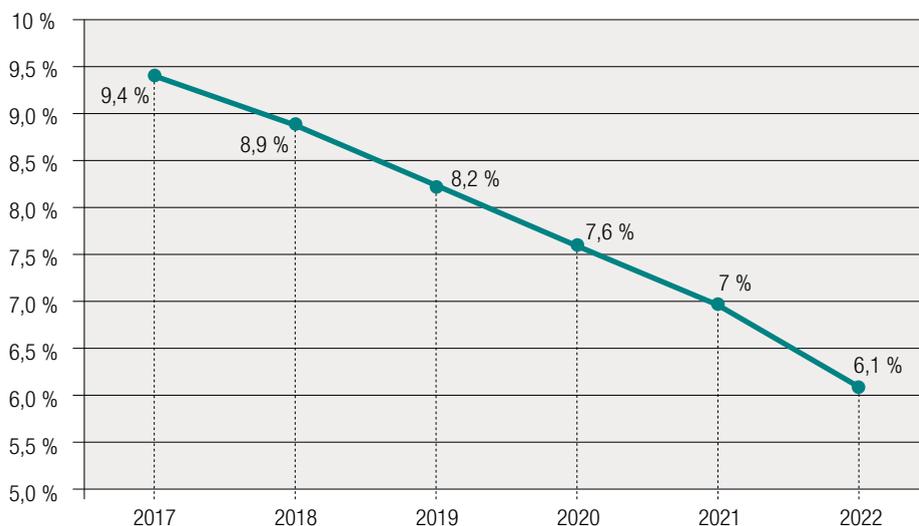
Variation annuelle de l'emploi total dans le scénario de référence
(en milliers*)



■ 3 Voir la présentation du modèle en annexe.

* REMARQUE
Des écarts sont possibles, liés à l'application des règles d'arrondi ; cette remarque vaut pour l'ensemble de l'étude.

Évolution du taux de chômage dans le scénario de référence (en % de la population active)



Le scénario budgétaire

Nous présentons ensuite l'évolution des finances publiques qui peut être associée à ce scénario de référence économique de la LPFP 2018-2022. Nous avons tenté de simuler à l'aide du modèle Nemesis un « compte de référence » dont les dépenses et les recettes publiques évoluent comme indiqué dans les documents de présentation budgétaire de la LPFP 2018-2022. Bien entendu, ces documents ne procurent pas tous les détails sur les évolutions des différents postes de dépenses et de recettes des administrations publiques.

Nous avons donc fait des hypothèses sur les rythmes d'évolution des différents sous-postes permettant une évolution globale des dépenses et des recettes publiques, conforme à celle

qui figure dans le scénario gouvernemental. À noter que nous présentons ici les recettes et les dépenses publiques au format « comptabilité nationale », c'est-à-dire en tenant compte des crédits d'impôts. Les dépenses publiques hors crédits d'impôts, telles que le Gouvernement a pris l'habitude de les présenter, sont données en annexe⁴.

Le scénario gouvernemental prévoit un retour très progressif à l'équilibre des finances publiques malgré les hypothèses de croissance plutôt optimistes (persévérance du cycle conjoncturel positif jusqu'en 2022).

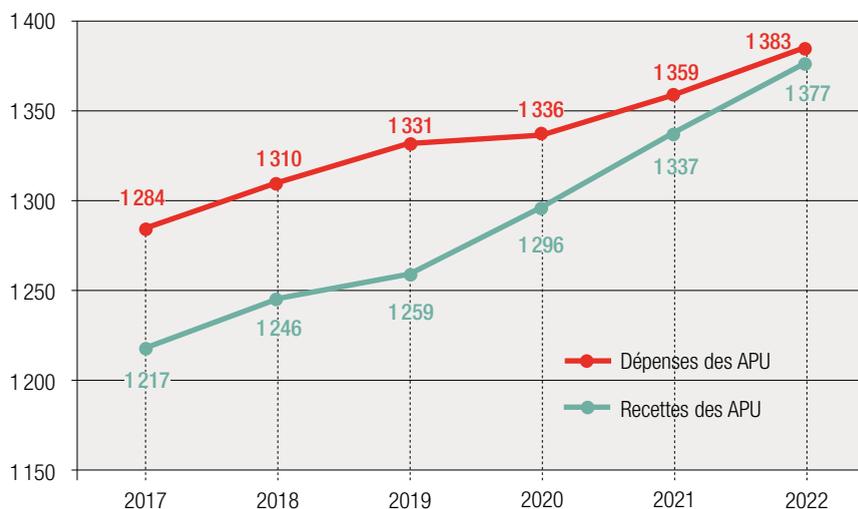
En 2022, les dépenses seraient très proches des recettes (le déficit public ne serait plus que de 6 milliards d'euros (- 0,2 % du PIB)).

Dépenses, recettes et solde des administrations publiques (APU) dans le scénario de référence

En milliards d'euros courants	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses des APU	1 284,2	1 310,2	1 331,3	1 336,1	1 358,7	1 383,3
Recettes des APU	1 217,2	1 246,4	1 259,1	1 295,9	1 336,6	1 376,9
Solde des APU	- 67,0	- 63,7	- 72,3	- 40,3	- 22,0	- 6,4

■ 4 Voir page 29.

Évolution des dépenses et des recettes des APU dans le scénario de référence
(en milliards d'euros)

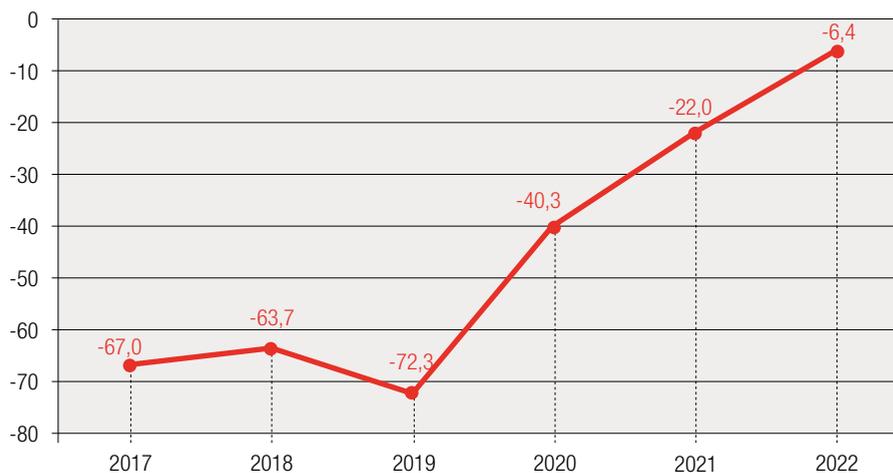


Il convient de noter que l'évolution des dépenses publiques envisagée par le Gouvernement repose sur des hypothèses d'économies assez importantes en matière de dépenses publiques. Le taux de croissance en volume des dépenses publiques hors crédits d'impôts serait proche de 0 % à partir de 2020 (inférieur à 0,5 %) tandis que le taux de croissance des dépenses publiques

y compris crédits d'impôts serait négatif à partir de 2020 (suite à la transformation du CICE en allègements de cotisations en 2019).

Alors que le taux de croissance des dépenses en volume s'est plutôt établi aux alentours de 1 % entre 2011 et 2017, ce fort ralentissement nécessitera des mesures d'économies qui ne sont pas pour l'instant totalement explicitées.

Évolution du solde des APU dans le scénario de référence
(en milliards d'euros courants)



Dépenses, recettes et solde des administrations publiques (APU) dans le scénario de référence

En % du PIB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses des APU	56,1 %	55,7 %	55 %	53,4 %	52,5 %	51,6 %
Recettes des APU	53,2 %	53 %	52 %	51,8 %	51,6 %	51,3 %
Solde des APU	- 2,9 %	- 2,7 %	- 3 %	- 1,6 %	- 0,9 %	- 0,2 %

Malgré l'effort portant sur les dépenses publiques, le solde des APU ne reviendrait que très progressivement vers l'équilibre, qu'il atteindrait à peine en 2022 dans le scénario de référence de la LPPF 2018-2022. Pourquoi cela ? Car les recettes publiques faiblissent malgré le retour de la croissance du fait des baisses de

prélèvements obligatoires mises en œuvre par le Gouvernement tout au long du quinquennat (prélèvement forfaitaire unique, IFI (impôt sur la fortune immobilière) en lieu et place de l'ISF, réforme de la taxe d'habitation, baisse de l'IS...). Le taux de prélèvements obligatoires baisserait ainsi de 1,4 point entre 2017 et 2022.

Évolution du taux de prélèvements obligatoires

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Impôts et cotisations sociales (en Mds € courants)	1 051,7	1 077,5	1 087,2	1 120,4	1 157,4	1 193,8
Taux de prélèvements obligatoires	46,0 %	45,8 %	44,9 %	44,8 %	44,7 %	44,5 %
Taux de prélèvements obligatoires hors crédits d'impôts	44,7 %	44,5 %	43,6 %	43,5 %	43,5 %	43,3 %

■ Note : Le taux de prélèvements obligatoires à 46 % en 2017 (ligne du milieu du tableau) est le taux de prélèvements obligatoires hors cotisations sociales imputées et cotisations supplémentaires (c'est celui que l'on retrouve dans les statistiques d'Eurostat sur les prélèvements obligatoires et qui est obtenu à partir des données de comptabilité nationale). Le taux qui est le plus souvent commenté en France est cependant celui de la dernière ligne qui est le taux de prélèvements obligatoires hors crédits d'impôts.

Une part importante de la baisse des prélèvements obligatoires est réalisée en 2019 grâce à la transformation du CICE (crédit d'impôt) en allègements de cotisations sociales employeurs. Comme indiqué précédemment, le cadre européen des finances publiques fixe un objectif sur l'ajustement structurel, c'est-à-dire une amélioration définitive du solde public. Cette notion a été introduite dans le règlement « *six-pack* » réformant le pacte de stabilité et de croissance qui prévoit une surveillance budgétaire accrue. Le volet préventif du pacte prévoit que le déficit structurel des États membres doit converger vers un « *objectif de moyen terme* », et pour y parvenir, il s'agit de distinguer, dans l'évolution des finances publiques, la composante conjoncturelle et la part structurelle. Il faut pour cela déterminer la croissance potentielle du PIB et calculer l'écart entre le PIB

effectif et le PIB potentiel, appelé « écart de production ». C'est cet écart de production qui permettra de déterminer quel est l'impact de la conjoncture sur le solde public et, par différence, le solde structurel. Enfin, l'ajustement structurel correspond à l'effort entre n-1 et n corrigé des effets sur les prélèvements obligatoires⁵.

En adoptant la croissance potentielle retenue par le Gouvernement, nous obtenons un écart de production positif à partir de 2020 qui atteint 1,3 % en 2022. Finalement, entre 2017 et 2022, le solde conjoncturel serait amélioré de 1,2 point et le solde structurel de 1,5 point. En cinq ans, cet effort structurel peut apparaître faible (0,3 point par an en moyenne).

Nous avons ici un point de fragilité de la LPPF 2018-2022. Le scénario économique du Gouvernement est jugé « vraisemblable » et la situation économique « favorable » par

■ 5 Pour plus d'explications, voir sur le site des finances publiques, www.performance-publique.budget.gouv.fr, la rubrique « Le cadre européen des finances publiques ».

le Haut Conseil des Finances publiques⁶. Pourtant le retour à l'équilibre des finances publiques est très progressif et finalement assez peu « ambitieux », ce qui se traduit par un écart à l'effort structurel minimal requis de 25 milliards d'euros (en cumulé) en 2022. Bien entendu, le Gouvernement peut escompter que son scénario économique « prudent » sera dépassé en termes de croissance et que la conjoncture positive permettra un retour plus rapide à l'équilibre des finances publiques. Néanmoins, il est toujours risqué de compter sur

l'amélioration du solde conjoncturel, d'autant que les réformes et les économies de dépenses à réaliser apparaissent davantage « structurelles ». Dans son avis, le Haut Conseil des Finances publiques ne dit pas autre chose : « *Le Haut Conseil constate que l'effort structurel serait quasi inexistant en 2017 et très faible dans la prévision pour 2018, alors même que le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important, et que l'amélioration de la conjoncture économique crée des conditions plus favorables à la réalisation d'un tel effort.* »

Détermination de l'ajustement structurel associé au scénario de référence

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance potentielle	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,35 %
Croissance du scénario de référence LPFP 2018-2022	1,89 %	1,68 %	1,69 %	1,72 %	1,70 %	1,81 %
PIB en volume (milliards d'euros constants de 2010)	2 157,3	2 193,7	2 230,8	2 269,1	2 307,6	2 349,3
PIB potentiel (milliards d'euros constants de 2010)	2 176,9	2 207,1	2 231,7	2 259,6	2 287,8	2 318,7
Écart de production	- 0,9 %	- 0,5 %	0 %	0,4 %	0,9 %	1,3 %
(1) Solde des APU	- 2,9 %	- 2,7 %	- 3 %	- 1,6 %	- 0,9 %	- 0,2 %
(2) Solde conjoncturel	- 0,5 %	- 0,3 %	0 %	0,2 %	0,4 %	0,7 %
(3) Solde des mesures exceptionnelles et temporaires*	- 0,1 %	- 0,1 %	- 1 %	- 0,1 %	- 0,1 %	0 %
Solde structurel = (1)-(2)-(3)	- 2,4 %	- 2,3 %	- 2 %	- 1,7 %	- 1,2 %	- 0,9 %
Ajustement structurel	0,3 %	0 %	0,4 %	0,2 %	0,5 %	0,3 %

Évolution de la dette publique dans le scénario de référence

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dette publique (en Mds d'€ courants)	2 213,4	2 277,1	2 349,4	2 389,7	2 411,7	2 418,1
Dette publique (en % du PIB)	96,7 %	96,8 %	97 %	95,5 %	93,2 %	90,2 %

Le tableau ci-dessous permet de mettre en regard ce scénario anticipé du quinquennat d'Emmanuel Macron avec ce que furent les évolutions en matière de PIB, de prix de PIB (indicateur

de l'inflation) et de finances publiques (dette, dépenses, recettes) au cours des deux précédents quinquennats. Même si on doit rappeler que le quinquennat de Nicolas Sarkozy fut marqué par

■ 6 Dans son avis n° HCFP - 2017 - 3 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 du 24 septembre 2017 le Haut Conseil des Finances publiques relevait que « le scénario de croissance potentielle retenu par le Gouvernement se situe dans la moyenne des estimations disponibles. Le Haut Conseil considère qu'il constitue une base raisonnable pour asseoir la programmation des finances publiques à moyen terme. (...) Le scénario macroéconomique du Gouvernement conduit à une fermeture de l'écart de production négatif à l'horizon 2020 puis à un écart de production positif et croissant. Le Haut Conseil estime que sa fermeture totale au cours de la période de projection est vraisemblable en l'absence de nouvelle crise majeure. En revanche, il considère que l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période est plutôt optimiste. Il relève qu'elle conduit à réduire le déficit effectif affiché en fin de période et à présenter une trajectoire de dette publique plus favorable ».

la profonde crise économique et financière de 2008-2009 puis par la crise de la dette publique au niveau européen et que le quinquennat de François Hollande continua de subir les stigmates de ces deux crises, on ne peut que relever le fort changement de régime que constitue cette prévision tant sur le plan économique que

sur celui des finances publiques : retour d'une croissance relativement soutenue, retour d'une progression des prix régulière, diminution du poids de la dette de plus de 7 points de PIB, diminution du poids respectif des dépenses et des recettes publiques de 4,1 points et 1,9 point de PIB.

Évolutions économiques et des finances publiques au cours des quinquennats de N. Sarkozy et F. Hollande et prévisions pour le quinquennat d'E. Macron

	Taux de croissance annuel moyen du PIB	Taux de croissance annuel moyen de l'indice du prix de PIB	Progression de la dette (en points de PIB)	Progression de la dette (en milliards d'euros)	Variation des dépenses publiques (en % du PIB)	Variation des recettes (en % du PIB)
Nicolas Sarkozy (T3 2007-T2 2012)	0,3 %	1,2 %	23,7 %	607	4,6 %	1,6 %
François Hollande (T3 2012-T2 2017)	1,1 %	0,8 %	9 %	363	- 1 %	1,8 %
Emmanuel Macron (T3 2017-T2 2022)	1,7 %*	1,5 %*	- 7,3 %*	186*	- 4,1 %*	- 1,9 %*

■ * Prévisions sur la base de la LPFP 2018-2022. Les évolutions de dette pour le quinquennat d'Emmanuel Macron peuvent différer légèrement de ce qui est présenté dans les tableaux et graphiques précédents puisque nous les calculons du T3 2017 au T2 2022.

Quel crédit accorder à ce scénario économique ?

Les zones de fragilité du scénario gouvernemental concernent à la fois la crédibilité du scénario économique et l'importance de l'effort réalisé en matière d'ajustement des finances publiques (économies de dépenses).

■ Le scénario économique du Gouvernement considère que le cycle conjoncturel continuerait d'être porteur sur la totalité du quinquennat avec un taux de croissance supérieur au taux de croissance potentiel de l'ordre de 0,4 à 0,5 point à partir de 2019. Ceci est-il possible sans tension sur les prix ?

■ L'amélioration des finances publiques présen-

tée par le Gouvernement repose sur des économies de dépenses publiques assez conséquentes intervenant plutôt dans la seconde partie du quinquennat. Le Gouvernement n'a pas pour le moment donné beaucoup de précisions sur les dépenses publiques sur lesquelles il ferait porter son effort (concertation CAP 2022).

■ Que l'on réfléchisse avec ou hors crédits d'impôts, le respect de la trajectoire indiquée nécessite de réaliser, à l'horizon de 2022, 60 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques (relativement à un scénario d'évolution tendancielle où elles évolueraient au rythme de 1,3 % par an en volume). Un tel effort est-il crédible ?

II ► Trajectoires alternatives en matière de finances publiques

Nous avons voulu examiner dans cette partie différentes hypothèses :

■ Quelles seraient les conséquences d'un ajustement structurel de 0,5 point par an tel que

requis par le pacte de stabilité, étant donné notre situation, dans le cadre du scénario économique de référence ?

■ Dans le cadre d'un scénario économique favo-

nable de croissance forte, quelle serait l'utilisation possible du supplément de recettes publiques comparativement aux recettes du scénario de référence ?

■ Une accélération du rythme de baisse des dépenses publiques est-elle envisageable en complément d'une baisse de la fiscalité de production ?

► 1. Parvenir à un effort d'ajustement structurel de 0,5 % par an entre 2018 et 2022

Nous réalisons donc une simulation afin d'examiner les conséquences sur l'économie d'un effort supplémentaire d'économies de dépenses publiques nécessaire pour parvenir au 0,5 % d'ajustement structurel annuel sur toute la période 2018-2022.

Comme nous pouvons le constater dans le tableau et les graphiques ci-dessous, un tel effort d'économies de dépenses supplémentaires pèse sur la croissance économique (de l'ordre de 0,2 point de croissance par an en moyenne sur la période 2018-2022).

Scénario avec un effort d'ajustement structurel de 0,5 % par an

	2018	2019	2020	2021	2022
Ajustement structurel dans le scénario de référence LPFP 2018-2022	0 %	0,4 %	0,2 %	0,5 %	0,3 %
Écart par rapport à l'ajustement minimum	- 0,5 %	- 0,1 %	- 0,3 %	0 %	- 0,2 %
Économies cumulées de dépenses supplémentaires nécessaires pour réaliser l'ajustement minimum (en milliards d'euros courants*)	- 11	- 14	- 20	- 20	- 26

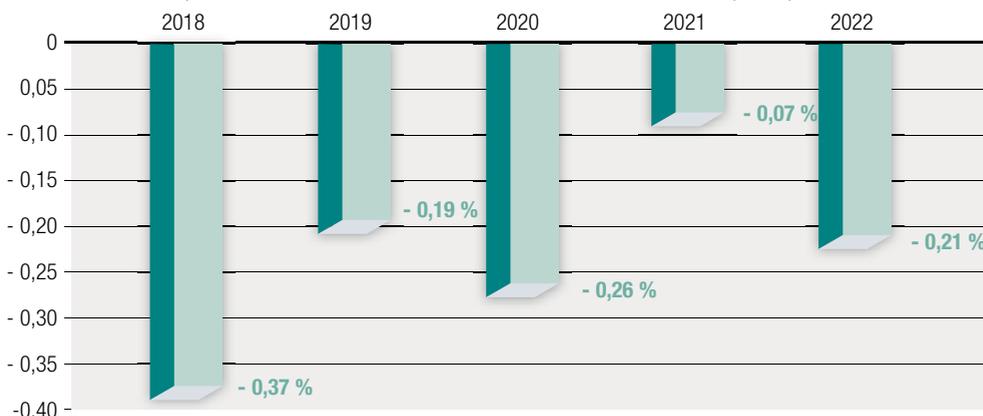
■ * Voir en annexe le détail des économies supplémentaires de dépenses publiques programmées sur le quinquennat.

Cette plus faible croissance a bien entendu des conséquences en termes de moindres créations d'emplois et donc de repli moins rapide du taux de chômage. L'écart en emplois par rapport au scénario de référence atteindrait 335 000 emplois en 2022, ce qui se répercute

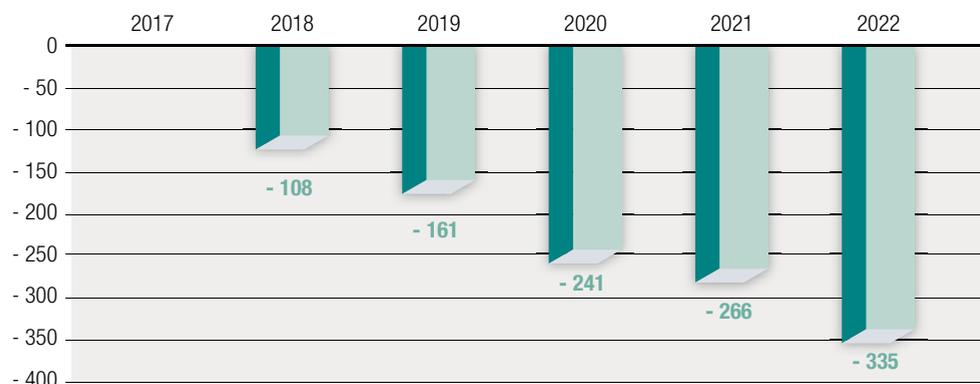
forcément sur le chômage. Le taux de chômage atteindrait 7,2 % en 2022 contre 6,1 % dans le scénario de référence.

En revanche, comme nous pouvons le voir page 12, les effets sur la situation budgétaire de la France seraient positifs.

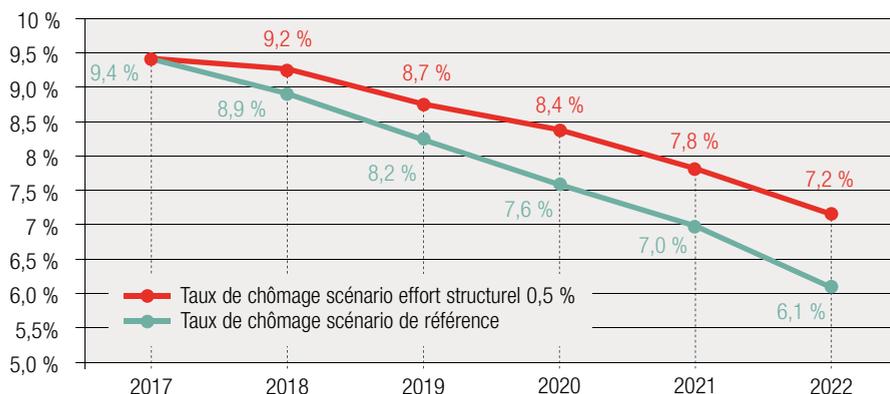
Effet sur le taux de croissance annuel des efforts d'économies de dépenses supplémentaires permettant de réaliser l'effort structurel minimum de 0,5 % par an (écart au taux de croissance du scénario de référence en points)



Écart d'emplois dans le scénario avec effort structurel supplémentaire (écart au scénario de référence en milliers)



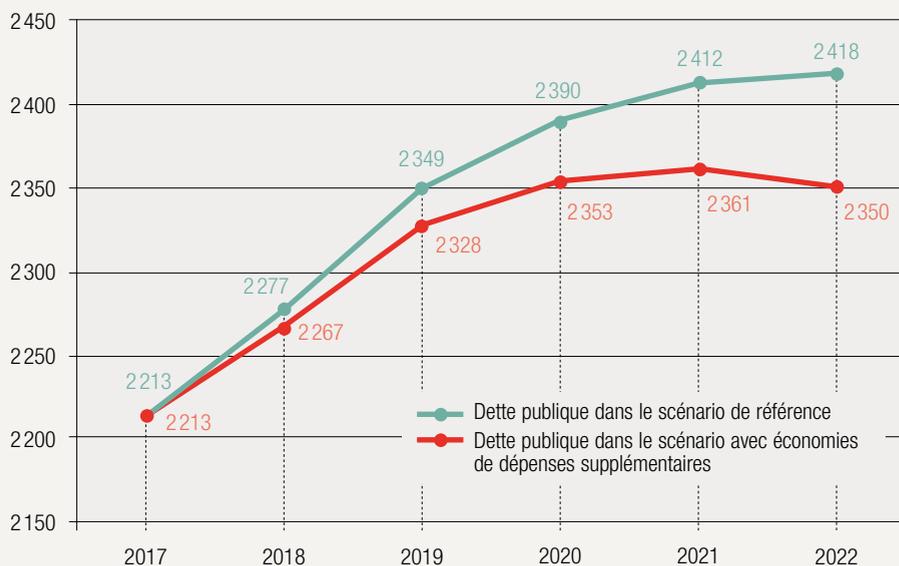
Évolution du taux de chômage dans le scénario de référence et dans le scénario avec effort structurel annuel de 0,5 % (en % de la population active)



Dépenses, recettes et solde des administrations publiques dans le scénario avec économies de dépenses supplémentaires pour parvenir à l'effort structurel requis

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En milliards d'euros courants						
Dépenses des APU	1 284,2	1 296,5	1 314,2	1 311,8	1 334,6	1 352,0
Recettes des APU	1 217,2	1 243	1 253,3	1 287	1 326,1	1 363,4
Solde des APU	- 67	- 53,5	- 60,9	- 24,9	- 8,5	11,4
En pourcentage du PIB						
Dépenses des APU	56,1 %	55,3 %	54,6 %	52,9 %	52,1 %	51 %
Recettes des APU	53,2 %	53 %	52 %	51,9 %	51,7 %	51,5 %
Solde des APU	- 2,9 %	- 2,3 %	- 2,5 %	- 1 %	- 0,3 %	0,4 %

Évolution de la dette publique dans le scénario avec économies de dépenses supplémentaires pour parvenir à l'effort structurel minimum requis (en milliards d'euros)



On remarque en particulier que le solde des administrations publiques s'améliorerait significativement, passant de -0,2 % dans le scénario de référence à +0,4 % dans cette hypothèse. Avec un

effet également sur le désendettement, puisque celle-ci ralentirait dès 2019 pour se situer en 2022 à 2 350 milliards d'euros au lieu des 2 418 milliards d'euros prévus dans le scénario de référence.

2. Les conséquences d'une baisse de la fiscalité de production

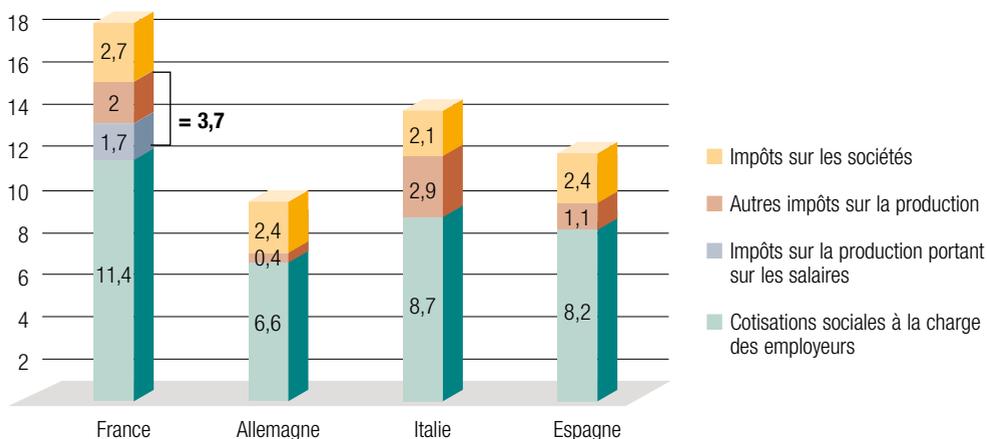
Nous avons souhaité présenter les conséquences économiques d'une baisse de la fiscalité de production. En effet, le Gouvernement a présenté dans le PLF 2018 des mesures d'abaissement progressif du taux d'IS et une nouvelle architecture pour les allègements de cotisations sociales à la charge des employeurs mais il n'a pas, pour l'instant, mis en avant de mesures d'allègement de la fiscalité de production qui pèse sur les entreprises.

Pourtant, comme l'indique le graphique suivant, la fiscalité de production est l'élément spécifique qui accroît sensiblement le poids

des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les coûts de production comparativement à nos principaux partenaires européens. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé récemment réfléchir à cette question dans le cadre du Conseil national de l'industrie.

La Fondation iFRAP s'est déjà penchée sur ce sujet et a pu mettre en avant de façon « micro » les écarts conséquents entre des ETI (entreprises de taille intermédiaire) françaises et allemandes, les écarts de fiscalité sur la production et le handicap que cela constitue dans la compétition internationale.

Comparaison entre les grands pays de la zone euro des prélèvements obligatoires qui grèvent les coûts de production (en % du PIB - année 2015)



Source : Document de travail Coe-Rexecode n° 64, septembre 2017

Des baisses de fiscalité sur la production sont un moyen d'amortir les conséquences économiques négatives d'efforts supplémentaires d'économies de dépenses publiques. Afin d'apprécier les conséquences d'une baisse de la fiscalité de production, nous simulons un

abaissement des impôts sur la production de 21 milliards d'euros à l'horizon 2022 (baisse pour moitié sur les impôts sur la production portant sur les salaires et pour moitié sur les autres impôts de production).

Chronologie de la baisse de la fiscalité sur la production

En milliards d'euros courants	2018	2019	2020	2021	2022
Baisses cumulées de fiscalité de production (en milliards d'euros courants)	- 7	- 14	- 21	- 21	- 21

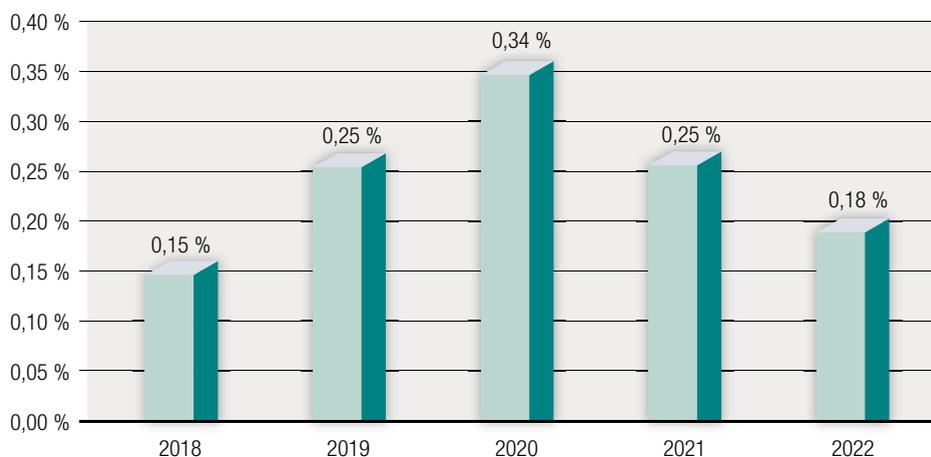
Comme nous pouvons le constater dans les graphiques et tableaux ci-dessous, un tel effort de baisse de la fiscalité de production d'un peu plus de 20 milliards d'euros (avec une montée en régime entre 2018 et 2020) permettrait un gain de 0,2 point de croissance par an en moyenne sur la période 2018-2022.

La mesure qui permet une baisse des coûts de production des entreprises aboutit à des baisses de prix qui stimulent la consommation et les exportations (+ 0,54 % en 2022 par rapport au scénario de référence). Les conséquences

en termes de contribution du commerce extérieur à la croissance sont moins marquées car le dynamisme de la consommation accroît les importations.

Les impôts sur la production sont de deux types, ceux dont l'assiette est la masse salariale (classés sous la catégorie D291 en comptabilité nationale) et les autres (D292). Les principaux impôts des catégories D291 « Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre » et D292 « Impôts divers sur la production » sont donnés dans le tableau suivant :

Effet sur le taux de croissance annuel de la baisse de fiscalité de production entre 2018 et 2020
 (écart au taux de croissance du scénario de référence en points)



15

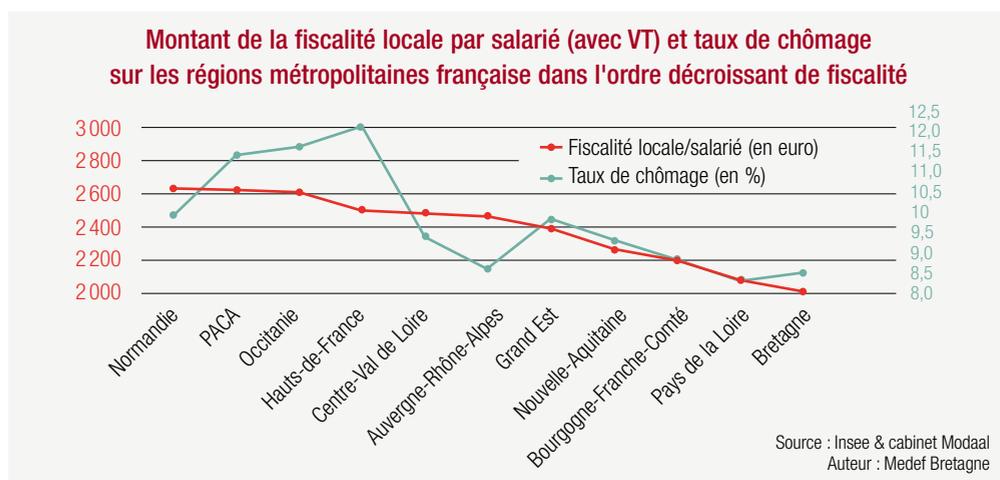
Évolution des principaux impôts sur la production de 2010 à 2016

En milliards d'euros courants	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre (D291)	27,5	28,4	30,3	33,7	34,7	34,8	35,3
Taxes sur les salaires	11,4	11,7	12,1	13,1	13,1	13,2	13,5
Versements transports	6,3	6,6	7,0	7,3	7,7	7,8	8,2
Forfait social	0,7	1,2	2,7	4,7	4,9	5,0	5,2
Taxe au profit du fonds national d'aide au logement (Fnal)	2,5	2,6	2,7	3,1	3,0	2,9	2,7
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	1,9	1,9
Cotisations patronales au profit de l'association pour la garantie des salaires (AGS)	1,8	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,3
Contribution au développement de l'apprentissage	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	1,4	1,5
Impôts divers sur la production (D292)	40,0	43,8	45,3	46,0	47,0	47,3	47,2
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	10,3	11,7	12,6	12,2	12,8	13,0	13,5
Cotisation foncière des entreprises	4,9	5,2	5,5	5,9	6,2	6,4	6,5
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
Taxe sur le foncier bâti et non bâti (partie entreprises)	11,6	12,2	12,7	13,2	13,6	14,0	14,7
TVA sur subventions et sous/compensations agriculture	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	5,1	5,3	5,6	5,7	5,5	4,4	3,6
Taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie	1,1	1,2	1,3	1,3	1,0	0,5	0,7
Taxe sur les surfaces commerciales	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9
Taxes pour frais de la chambre d'agriculture	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Taxes pour frais de la chambre des arts et métiers	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Imposition sur les pylônes	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Taxe sur la création de bureaux en Île-de-France	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7

Une grande partie de cette fiscalité est fléchée vers les collectivités locales. Il est d'ailleurs intéressant de noter l'effet sur l'activité économique locale, comme le montre le graphique ci-dessous.

Si on cherche une baisse de 20 milliards d'euros de fiscalité de production, on pourrait imaginer 7 milliards sur un prélèvement à assiette salaire et 13 milliards pour un prélèvement avec une autre assiette.

La taxe sur les salaires a l'inconvénient d'être ciblée principalement sur le secteur finances/ assurances et le secteur non marchand (ceux qui ne payent pas de TVA). D'où notre proposition de baisser la taxe au profit du Fnal (Fonds national des aides au logement, dans le cadre d'un renouvellement de la politique du logement) et d'une baisse du versement transport et du forfait social.



Répartition de la baisse envisagée de fiscalité de production

En milliards d'euros courants	2016
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	- 6,4
Versements transports	- 2,4
Forfait social	- 2,5
Taxe au profit du Fonds national d'aide au logement (Fnal)	- 1,5
Impôts divers sur la production	- 13,6
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	- 6,5
Cotisation foncière des entreprises	- 3,5
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	- 3,6
Total baisse de la fiscalité de production	- 20

Pour les 13 milliards de baisse sur les autres impôts de production, il faudrait faire un mix entre la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) : la CVAE a une assiette qui

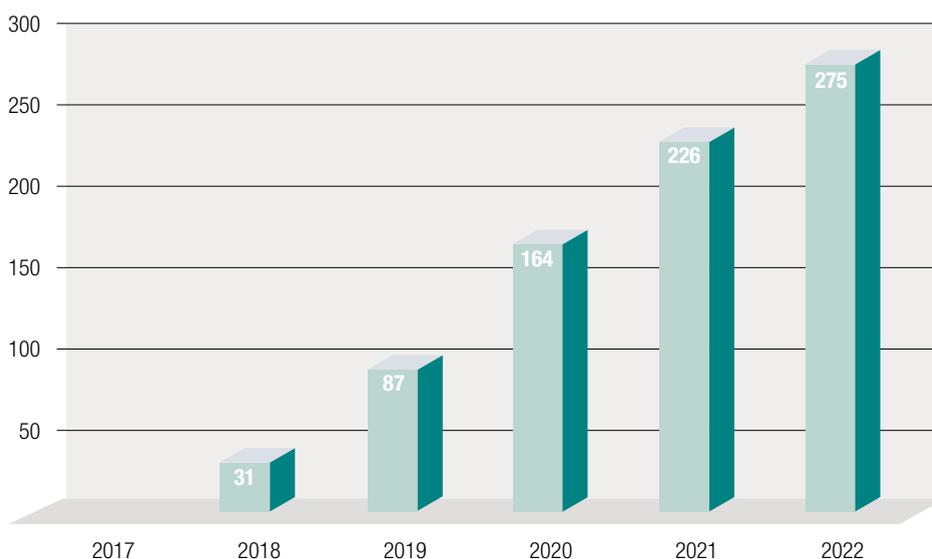
porte sur la valeur ajoutée et la CFE une assiette constituée par les valeurs locatives foncières.

On peut également proposer la finalisation de la baisse de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

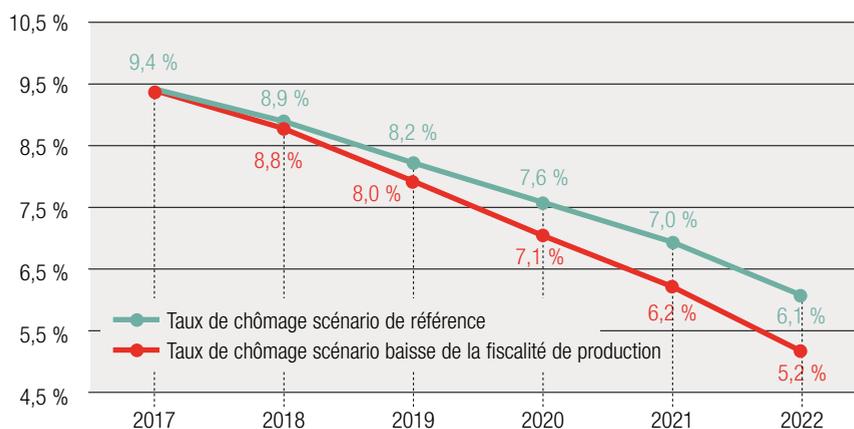
Comme nous pouvons le constater dans les graphiques et tableaux ci-après, un tel effort de baisse de la fiscalité de production d'un peu plus de 20 milliards d'euros (avec une montée en régime entre 2018 et 2020) permettrait un gain de 0,2 point de croissance par an en moyenne sur la période 2018-2022. La mesure qui permet une baisse des coûts de

production des entreprises aboutit à des baisses de prix qui stimulent la consommation et les exportations (+ 0,54 % en 2022 par rapport au scénario de référence). Les conséquences en termes de contribution du commerce extérieur à la croissance sont moins marquées car le dynamisme de la consommation accroît les importations.

Supplément d'emploi dans le scénario de baisse de la fiscalité de production
(écarts au scénario de référence en milliers)

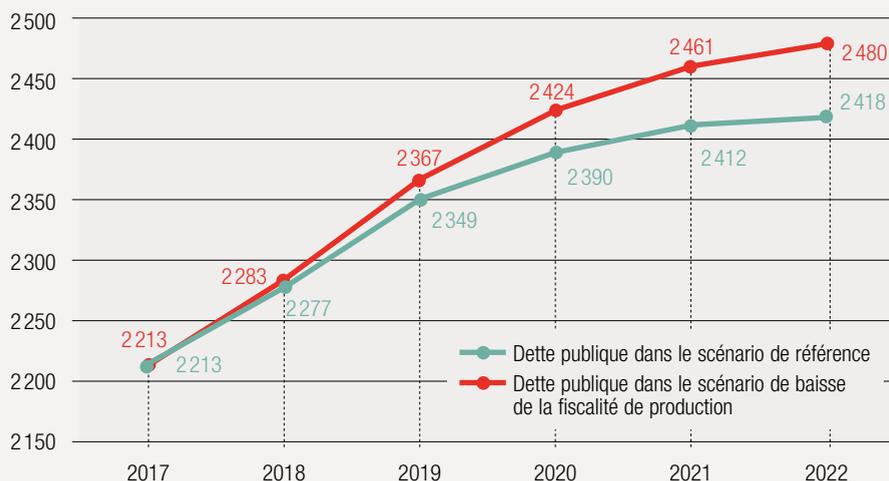


Évolution du taux de chômage dans le scénario de référence et dans le scénario avec baisse de la fiscalité de production (en % de la population active)



**Dépenses, recettes et solde des administrations publiques (APU)
dans le scénario avec baisse de la fiscalité de production**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En milliards d'euros courants						
Dépenses des APU	1 284,2	1 309,8	1 330,4	1 334,3	1 356,1	1 380,2
Recettes des APU	1 217,2	1 239,9	1 246,4	1 277,6	1 319,6	1 361,2
Solde des APU	- 67	- 69,9	- 84	- 56,8	- 36,6	- 19
En pourcentage du PIB						
Dépenses des APU	56,1 %	55,7 %	54,9 %	53,3 %	52,3 %	51,3 %
Recettes des APU	53,2 %	52,7 %	51,4 %	51 %	50,9 %	50,6 %
Solde des APU	- 2,9 %	- 3 %	- 3,5 %	- 2,3 %	- 1,4 %	- 0,7 %

**Évolution de la dette publique dans le scénario avec baisse de la fiscalité de production
et dans le scénario de référence (en milliards d'euros courants)**

**▶ 3. Quel effort supplémentaire d'économies de dépenses
pour accompagner une baisse de la fiscalité de production ?**

Nous avons examiné les conséquences économiques d'un effort structurel supplémentaire pour parvenir à l'effort minimal requis de 0,5 % par an. Nous avons examiné les conséquences d'une baisse de la fiscalité de production. Le premier scénario améliore les finances publiques au prix d'une détérioration de

l'économie, le second améliore sensiblement l'économie (amélioration des conditions d'offre des entreprises) mais pèse sur la situation des finances publiques (moindres recettes fiscales).

Nous examinons maintenant un scénario qui nous paraît le plus pertinent à l'horizon 2022.

Le scénario économique favorable

Dans cette partie, nous avons simulé une trajectoire économique un peu plus favorable que celle retenue dans le scénario de référence. Les chiffres se présentent ainsi :

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de croissance retenu dans le scénario économique de référence (LPPF 2018-2022)	1,89 %	1,68 %	1,69 %	1,72 %	1,70 %	1,81 %
Taux de croissance du scénario économique favorable avec baisse de la fiscalité de production et économies supplémentaires de dépenses publiques	1,89 %	2,01 %	1,87 %	1,61 %	1,62 %	1,64 %
Effet sur le taux de croissance de la baisse de la fiscalité de production et des économies de dépenses supplémentaires (par rapport au scénario de référence)	0,00 %	0,32 %	0,18 %	-0,10 %	-0,08 %	-0,16 %
Écart à la base : scénario de baisse de fiscalité de production et des économies de dépenses supplémentaires (par rapport au scénario de référence)	0,00 %	0,32 %	0,51 %	0,40 %	0,32 %	0,16 %

L'écart serait positif dans ce nouveau scénario en 2018 et 2019. En revanche, la croissance serait plus faible en fin de mandat. L'hypothèse à 2,01 % de croissance en 2018 n'est pas irréaliste étant donné que la Banque de France a récemment revu ses prévisions de croissance à 1,9 % en 2018 ; auparavant, l'OCDE avait ciblé 2,2 % et le consensus des économistes se situait plutôt à 2 %. Pour 2019, la fourchette se situe entre 1,7 et 2 %.

Dans le cadre d'un scénario économique favorable, nous envisageons :

des économies de dépenses publiques supplémentaires afin d'atteindre en moyenne l'effort minimal requis de 0,5 % par an sur la période. Cet effort supplémentaire d'économies de dépenses atteint 26 milliards d'euros en 2022 ;

une baisse de la fiscalité de production pour 16 milliards d'euros afin de stimuler l'économie.

Cette baisse de la fiscalité de production (notamment de la CVAE) est en partie compensée par une hausse de l'IS (une part arbitrageable de l'IS pourrait être donnée aux régions pour compenser partiellement la perte de CVAE dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale).

Baisse de la fiscalité de production à partir de 2019

En milliards d'euros	
Baisse d'impôts sur les salaires et la main-d'œuvre (D291 : VT, forfait social, Fnal)	- 4
Baisse d'impôt divers sur la production (D292 : CVAE, CFE, C3S)	- 12
Augmentation de l'IS résultant d'une baisse des taxes sur la production et de suppression de niches	+ 7

Identification des taxes à baisser

Le total des impôts sur la production représente selon la dernière étude de l'institut COE-Rexecode⁷ en France, 3,7 points de PIB en 2015 que la Fondation iFRAP estime pour 2016 à 82,5 milliards d'euros. Les données

ont été obtenues après exploitation des *National Tax lists*⁸ publiées par Eurostat, par pays. Notre stratégie de baisse des impositions sur la production envisage une décru de 16 milliards d'euros sur 82,5 milliards identifiés soit - 19 % environ.

Les principaux impôts sur la production et les baisses proposées par la Fondation iFRAP

En milliards d'euros courants	2016			Organisme bénéficiaire
	Baisses	Recettes	Effort	
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	- 3,9	10,9	- 35,8 %	
Versements transports	- 2,4	8,2	- 29,2 %	BC*
Taxe au profit du FNAL	- 1,5	2,7	- 56,1 %	État
Impôts divers sur la production	- 12,1	23,6	- 51,2 %	
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	- 6,5	13,5	- 48,0 %	BC, D, R
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	- 3,5	6,5	- 53,6 %	BC
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	- 2,1	3,6	- 59,0 %	CNAVTS
Total baisse de la fiscalité sur la production identifiée	- 16,0	34,5	- 46,4 %	
Par rapport au total des impôts sur la production	- 16,0	82,5	- 19 %	

■ Note de lecture : *BC désigne le bloc communal, R les régions, D les départements.

En 2017 est intervenu un transfert d'une fraction de CVAE vers les régions. Sur le plan comptable l'évolution est la suivante pour les parts départementales et régionales uniquement (à l'exclusion de la part du bloc communal) :

En milliards d'euros courants	2016	2017	Évolution	Différence
CVAE part départementale	8,178	4,133	- 49,5 %	- 4,045
CVAE part régionale	4,157	8,793	111,5 %	4,636
Total	12,335	12,926	4,8 %	0,591

■ Sources : OFL (observatoire des finances locales) rapport 2017.⁹

Relevons par ailleurs que les données de l'Observatoire des finances locales (OFL) sont plus larges concernant les versements transports que celles au sens de la *National Tax list* d'Eurostat. L'OFL permet en effet d'identifier pour 3,91 milliards de versements transports divers (tableau ci-contre), lorsque Eurostat n'en identifie que 2,4 milliards. Il est ainsi logique que l'effort porte sur les versements transports attribués aux groupements à fiscalité propre, EPCI et métropoles, qui ont seuls

les produits fiscaux suffisants permettant de procéder à l'imputation.

En milliards d'euros courants	2015
Communes	0,014
GFP (groupements à fiscalité propre) / EPCI (étab. publics de coopération intercommunale) / Métropoles	2,892
Syndicats	1,01
Total	3,916

■ Sources : OFL 2017

■ 7 Document de travail n° 64, Les écarts de prélèvements obligatoires entre la France et la zone euro, septembre 2017, en particulier p.28 : www.coe-rexecode.fr/public/content/download/37819/384850/version/2/file/Doc-Travail-64-Ecarts-Prelevements-obligatoires-entre-France-et-Zone-Euro-2017-09.pdf

■ 8 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics#Further_Eurostat_information

■ 9 http://104.199.35.159/phocadownload/OFL2017_publication%20globale.pdf voir en particulier les pp.179-180 et 187.

Les arbitrages et compensations à réaliser

Le montant de la baisse des taxes sur la production envisagée suppose d'évaluer les montants d'encaissement d'IS supplémentaires générés. En effet, la diminution des taxes sur la production devrait augmenter mécaniquement les bénéfices imposables des entreprises (toutes choses égales par ailleurs¹⁰). En 2019, le taux d'IS applicable sera de 28 % pour les entreprises réalisant moins de 1 mil-

liard de bénéfices, et au-delà de 28 % pour les 500 000 premiers euros puis de 33 % au-delà¹¹. Par ailleurs, en matière d'IS, le point d'IS représente 1,4 milliard d'euros. Les attributions de points aux administrations locales (Apul) pourraient s'élever à 8,85 points (4,21/4,64) avec transfert d'un pouvoir de taux encadré (soit 5,9 milliards d'euros pour le bloc communal et 6,5 milliards d'euros pour les régions).

Reclassement par destinataire

	Baisses	Destinataires	Compensations	Valeur du point	Augmentation tx
Taxe au profit du FNAL	- 1,5	État	TVA		
Total taxes administrations centrales	- 1,5		TVA	6,5	0,23
Versements transports	- 2,4	BC*	IS		4,21
Cotisation foncière des entreprises	- 3,5	BC	IS		
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	- 6,5	R	IS		4,64
Total taxes vers les administrations locales	- 12,4		IS	1,4	8,85
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	- 2,1	CNAVTS	TVA		
Total taxes vers ASSO	- 2,1		TVA	6,5	0,32

■ Note de lecture : *BC désigne le bloc communal, R les régions, D les départements.

Les compensations seraient les suivantes :

S'agissant des impôts sur la production touchant l'État (taxe au profit du Fnal) ou des administrations de sécurité sociale (suppression partielle de la C3S pour 2,1 milliards d'euros), nous proposons de gager ces mesures par une augmentation de la TVA. À 6,5 milliards d'euros le point de TVA normale, cette augmentation serait de 0,55 point. Le taux normal passerait ainsi de 20 % à 20,55 %. L'État pourrait choisir alternativement de

gager par des économies supplémentaires de 1,5 milliard d'euros.

Avec la prudence de rigueur, il est possible de considérer que l'IS récupéré (par l'effet mécanique d'une baisse des prélèvements sur l'assiette de l'IS) devrait représenter entre 3,47 et 4,12 milliards d'euros hors effets dynamiques. Il resterait donc à trouver pour 8,28 milliards d'euros. Nous proposons de gager le reliquat par des baisses de niches fiscales. La décomposition du gage s'effectuant comme suit :

Gager avec la hausse de recettes d'IS

En milliards d'euros	> Taxe prod	Effet dynamique	CICE/Baisse de charges	Niches	Total
Bilan sur l'IS en 2019	4,12	Inconnu	5,56	2,72	12,4

■ Sources : Afep/Medef, ministère des Finances, calculs Fondation iFRAP.

Nous estimons que la bascule du CICE en baisse de charges devrait mécaniquement produire une augmentation du produit de

l'IS de 27 % du montant du CICE environ, soit 5,56 milliards pour un CICE évalué en 2019 à 20,6 milliards en comptabilité natio-

■ 10 En faisant l'hypothèse que l'effet bascule emporte application, sans effet dynamique en 2019, du taux marginal et que les déficits reportables consommés restent constants.

■ 11 On se reportera aux études suivantes : http://www.afep.com/wp-content/uploads/2017/05/Enquete_PO_Afep_2016.pdf ainsi que Comité de suivi du CICE, rapport 2017 p.44 www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_cice2017_03102017_0.pdf

nale. Les 2,72 milliards de baisse de niches fiscales seraient réalisés sur un volume total de niches IS et IR partagé de 30,86 milliards et de 3,815 milliards d'euros exclusivement sur l'IS¹². Nous en proposons un champ de suppression arbitrage de 3,04 milliards d'euros.

Niches fiscales IS potentiellement supprimées

Numéro	Intitulé des dépenses fiscales concernées	Montant (en Mds €)
210204	Déduction exceptionnelle de 40 % du prix de revient	0,72
210315	PTZ et PTZ + (côté banque)	0,951
300101	Exonération des coopératives de l'IS	0,15
300102	Exonération des Opac et des offices HLM de l'IS	1,22
	Total	3,041

■ Source : PLF 2018 V&M tome 2.

Économies de dépenses supplémentaires pour atteindre l'effort minimal requis de 0,5 % par an entre 2019 et 2022

En milliards d'euros	2019	2020	2021	2022
Réforme des retraites publiques (alignement des dispositifs de réversion, suppression des catégories actives, alignement public-privé)	- 0,75	- 2	- 3,5	- 5,25
Réforme paramétrique de l'assurance chômage (passage de 4 à 6 mois (puis 8), le ratio d'éligibilité baisse à 0,9 du taux de transformation)	0	- 3	- 3	- 3,9
Effort de productivité dans la fonction publique (norme minimale de temps de travail dans la FPT, suppression du protocole PPCR...)	- 3,5	- 4,7	- 5,8	- 6,7
Réforme de la protection sociale (baisse de prestations)	- 0,5	- 2	- 2,5	- 5
Suppression de 10 000 agents dans la FPE par an	- 0,4	- 0,8	- 1,2	- 1,6
Suppression de certaines niches fiscales (IR, IS)	- 0,5	- 1,25	- 2,25	- 3,5
Total des économies supplémentaires de dépenses publiques	- 5,7	- 13,8	- 18,3	- 26,0

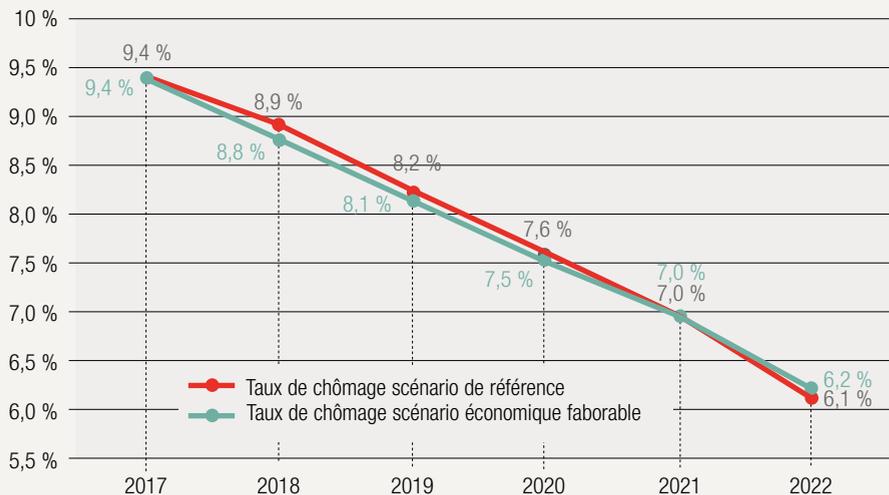
Les effets sur la situation budgétaire 2018-2022

Dépenses, recettes et solde des administrations publiques dans le scénario économique favorable avec efforts supplémentaires en dépenses et baisse de la fiscalité de production

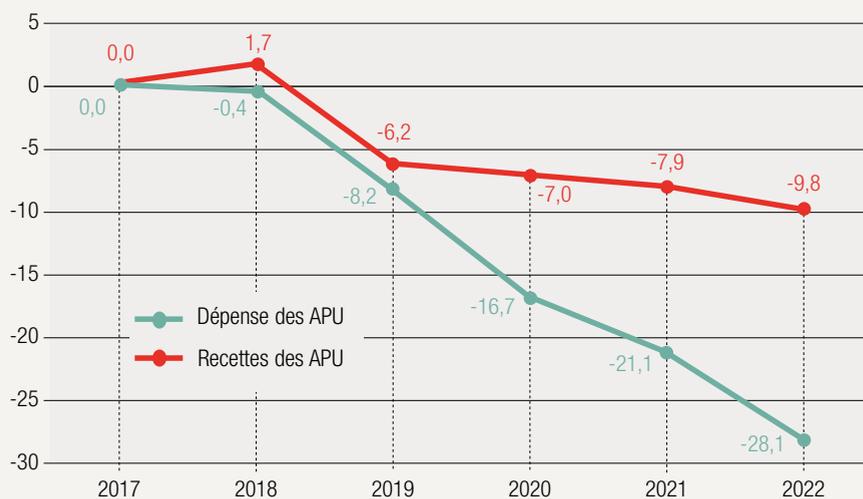
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En milliards d'euros courants						
Dépenses des APU	1 284,2	1 309,7	1 323,1	1 319,5	1 337,6	1 355,2
Recettes des APU	1 217,2	1 248,2	1 252,8	1 288,9	1 328,8	1 367,1
Solde des APU	- 67,0	- 61,6	- 70,3	- 30,6	- 8,8	11,9
En pourcentage du PIB						
Dépenses des APU	56,1 %	55,5 %	54,4 %	52,7 %	51,7 %	50,6 %
Recettes des APU	53,2 %	52,9 %	51,5 %	51,4 %	51,3 %	51,1 %
Solde des APU	- 2,9 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 1,2 %	- 0,3 %	0,4 %

■ 12 <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/VMT2-2018.pdf>, p.15

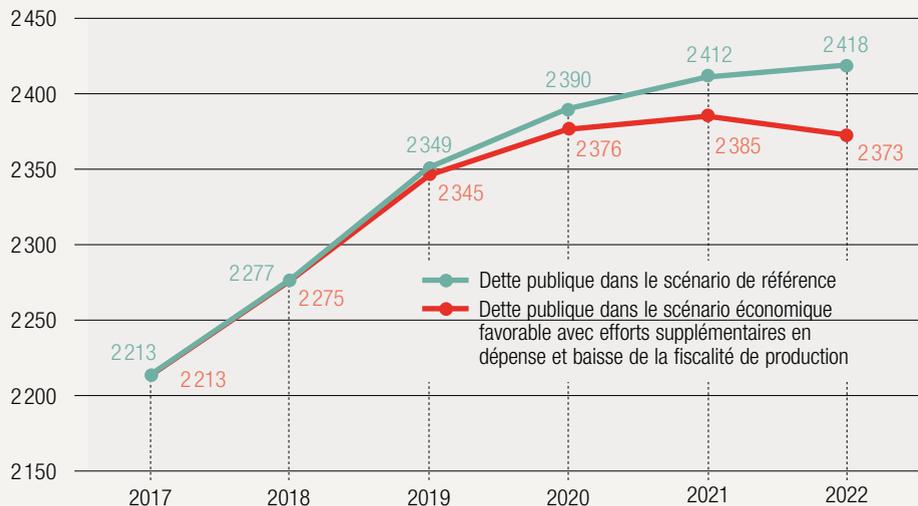
Évolution du taux de chômage dans le scénario de référence et le scénario économique favorable avec baisse de la fiscalité de production et efforts en dépenses supplémentaires (en % de la population active)



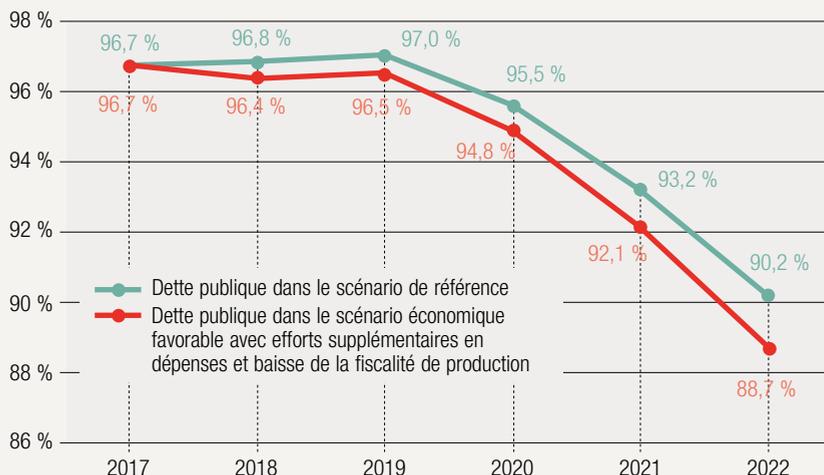
Écarts de dépenses et de recettes des APU entre le scénario « efforts en dépenses supplémentaires et baisse de la fiscalité de production » et le scénario de référence (en milliards d'euros)



**Évolution de la dette publique dans le scénario économique favorable
(avec baisse de la fiscalité de production et efforts en dépenses supplémentaires)
et dans le scénario de référence (en milliards d'euros courants)**



**Évolution de la dette publique dans le scénario économique favorable
(avec baisse de la fiscalité de production et efforts en dépenses supplémentaires)
et dans le scénario de référence (en % du PIB)**



Ajustement structurel associé au scénario économique favorable avec effort supplémentaire d'économies de dépenses publiques

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance potentielle	1,25 %	1,35 %				
Croissance du scénario économique favorable	1,89 %	2,01 %	1,87 %	1,61 %	1,62 %	1,64 %
PIB en volume (en milliards d'euros constants de 2010)	2 157,3	2 200,7	2 241,9	2 278,1	2 315,0	2 353,0
PIB potentiel (en milliards d'euros constants de 2010)	2 176,9	2 204,1	2 231,7	2 259,6	2 287,8	2 318,7
Écart de production	- 0,9 %	- 0,2 %	0,5 %	0,8 %	1,2 %	1,5 %
Solde des APU effectif	- 2,9 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 1,2 %	- 0,3 %	0,4 %
Solde conjoncturel	- 0,5 %	- 0,1 %	0,2 %	0,4 %	0,6 %	0,7 %
Solde des mesures exceptionnelles et temporaires*	- 0,1 %	- 0,1 %	- 1,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %	0,0 %
Solde structurel	- 2,4 %	- 2,4 %	- 2,1 %	- 1,5 %	- 0,8 %	- 0,3 %
Ajustement structurel	0,3 %	0,0 %	0,3 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %

■ * Nous reprenons le solde des one-offs présenté dans la LPFP 2018-2022.

La projection d'une baisse conjointe des impôts sur la production de 16 milliards d'euros et d'économies supplémentaires de 26 milliards d'euros (le différentiel étant compensé par un ressaut d'IS, une baisse des niches fiscales ainsi qu'une augmentation très ciblée de TVA) permettraient, toutes choses égales par ailleurs, de conjuguer les bienfaits d'un ajustement budgétaire réussi, respectant les efforts minimaux imposés par les institutions européennes, tout en combattant efficacement les effets négatifs à court terme de ces mêmes mesures notamment en matière de chômage (6,2 % du chômage contre 6,1 % dans le scénario gouvernemental).

En effet, hormis en 2019, année au cours de laquelle la mesure de baisse de la fiscalité de production améliore légèrement la trajectoire de croissance et renforce le solde conjoncturel, affaiblissant légèrement le solde structurel et donc l'effort structurel, l'ajustement

structurel s'établit en 2020, 2021 et 2022 à plus de 0,5 %, c'est-à-dire l'effort structurel minimal requis.

Les effets les plus sensibles se manifesteraient à compter de 2020 sur la trajectoire de la dette. En effet, à cette date (voir données en annexe), le solde primaire s'établirait près de 0,3 point au-dessus de celui de la trajectoire de référence, ce qui marquerait un effort prioritaire accordé à la politique de désendettement. Cette approche nous semble d'autant plus crédible qu'à cet horizon, la politique de taux de la BCE pourrait se retourner, dans un cadre de politique monétaire beaucoup moins accommodante qu'auparavant. Elle traduirait la volonté des pouvoirs publics de prévenir un accroissement des charges. À horizon 2022, la dette publique pourrait s'améliorer de près de 1,5 point de PIB par rapport au scénario de référence, soit une divergence en niveau de près de 45 milliards d'euros.

Conclusion

Que faut-il retenir de la trajectoire des finances publiques présentée par le Gouvernement ?

Le retour à l'équilibre des finances publiques peut être considéré comme relativement lent, notamment au regard de nos engagements européens. Malgré des hypothèses de croissance plutôt optimistes (persévérance du cycle conjoncturel positif jusqu'en 2022), les dépenses seraient très proches des recettes et le déficit public ne serait plus que de 6 milliards d'euros (- 0,2 % du PIB). Le taux de croissance en volume des dépenses publiques hors crédits d'impôts serait proche de 0 % à partir de 2020 (inférieur à 0,5 %) tandis que le taux de croissance des dépenses publiques, y compris crédits d'impôts, serait négatif à partir de 2020 (suite à la transformation du CICE en allègements de cotisations en 2019).

Cette évolution des dépenses publiques repose sur des hypothèses d'économies assez importantes alors que le taux de croissance des dépenses en volume s'était plutôt établi aux alentours de 1 % entre 2011 et 2017. Ce fort ralentissement nécessitera des mesures d'économies qui ne sont pas pour l'instant totalement explicitées. On ne sait rien pour le moment de ce qui ressortira de la consultation CAP 2022 mise en place précisément dans ce but.

Autre interrogation : avec l'annonce d'un effort de 60 milliards d'euros d'économies, est-il crédible d'atteindre un niveau de chômage de 6,1 % en fin de période ? Deux éléments permettent de répondre :

■ d'une part, des économies encore plus importantes devront être initiées, afin de tenir compte des effets d'inertie sur les comptes publics (effets retards, temps de déploiement, etc.), surtout dans le cadre d'une phase de concertation qui impliquera sans doute un début de déploiement courant 2019. Les économies devront sans doute avoisiner les 20 milliards

supplémentaires, et afficher un montant de 80 milliards environ au total ;

■ le niveau de chômage entre la fin 2017 et le début 2018 reste très proche de la barre des 9 % (8,9 % France entière dont DOM). Avec une croissance pour 2018 de 1,6 % au premier trimestre et vraisemblablement une trajectoire de croissance plutôt en plateau (retournement de conjoncture attendu entre 2019 et 2020), l'abaissement du chômage au-dessous d'un seuil structurel est lié à la poursuite des réformes du droit du travail et de l'assurance-chômage.

Par ailleurs, les marges de manœuvre affichées par le scénario du Gouvernement sont extrêmement étroites : l'équilibre des comptes serait à peine atteint en 2022 dans le scénario de référence en raison de recettes publiques qui devraient faiblir sous l'effet des baisses de prélèvements obligatoires mises en œuvre par le Gouvernement tout au long du quinquennat (prélèvement forfaitaire unique, IFI en lieu et place de l'ISF, réforme de la taxe d'habitation, baisse de l'IS...). Le taux de prélèvements obligatoires baisserait ainsi de 1,4 point entre 2017 et 2022.

Si l'on regarde maintenant le solde structurel, on constate que celui-ci serait amélioré de 1,5 % sur la période soit 0,3 % en moyenne par an, ce qui peut paraître faible, **et surtout en contradiction flagrante avec nos engagements européens.**

Bien entendu, le Gouvernement peut escompter que son scénario économique sera dépassé en termes de croissance et que la conjoncture positive permettra un retour plus rapide à l'équilibre des finances publiques. Mais l'actuel débat sur la « cagnotte » montre que ce genre d'approche est toujours risqué.

Et si tout ne se passait pas comme prévu ?

Le scénario économique du Gouvernement considère que le cycle conjoncturel continuerait d'être porteur sur la totalité du quinquennat

avec un taux de croissance supérieur au taux de croissance potentiel de l'ordre de 0,4 à 0,5 point à partir de 2019. Ceci est-il possible sans tension sur les prix? Dans ce cas, quel serait l'effet, notamment sur les dépenses sociales? Or, l'amélioration des finances publiques présentée par le Gouvernement repose sur des économies de dépenses publiques assez conséquentes intervenant plutôt dans la seconde partie du quinquennat. Cet effort pourra-t-il être tenu sur une si courte période, si un retournement de conjoncture se présente sur le quinquennat?

Des scénarios alternatifs pour parvenir à l'équilibre des finances publiques

En simulant les conséquences sur l'économie d'un effort supplémentaire de baisse des dépenses publiques pour parvenir au 0,5 % d'ajustement structurel annuel sur toute la période 2018-2022, nous avons constaté qu'un tel effort pèse sur la croissance économique (de l'ordre de 0,2 point de croissance par an en moyenne sur la période 2018-2022).

Nous avons également testé l'hypothèse d'une baisse de la fiscalité de production, actuelle-

ment en discussion au Gouvernement. En effet, les mesures en faveur du coût du travail ont jusqu'à présent ciblé la baisse progressive du taux d'IS et une nouvelle architecture des cotisations sociales. Alors pourquoi ne pas tester cette voie puisque, on le sait (voir précédentes études de la Fondation iFRAP sur ce thème), la fiscalité de production est l'élément spécifique qui accroît sensiblement le poids des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les coûts de production comparativement à nos principaux partenaires européens.

Dans l'hypothèse d'une baisse de 21 milliards d'euros de fiscalité de production (notamment baisse du prélèvement au profit du Fnal, du versement transport et du forfait social, baisse de la CVAE et de la CFE), on constate qu'un tel effort pèserait forcément sur les recettes publiques mais permettrait un gain de 0,2 point de croissance par an en moyenne sur la période 2018-2022.

C'est pour cette raison que nous avons voulu tester un scénario alternatif qui soit un mix des deux. Voici les effets de cette politique budgétaire :

- Les dépenses se situeraient à 50,6 % de PIB en 2022, contre 51,6 % dans la trajectoire du Gouvernement.
- Les prélèvements obligatoires se situeraient à 43 % contre 43,3 % dans la trajectoire du Gouvernement.
- Le solde public des administrations serait de + 0,4 % de PIB en 2022 contre - 0,2 % pour la trajectoire du Gouvernement.
- La dette atteindrait 88,7 % contre 90,2 % pour le scénario du Gouvernement.
- Et surtout, le chômage serait à un niveau identique (6,2 % contre 6,1 % pour le Gouvernement) contre 9,4 % actuellement et le nombre d'emplois créés dans le secteur marchand (salariés et non-salariés) serait supérieur de 96 000 avec le scénario de la Fondation iFRAP.
- Cela, grâce à un PIB en volume (en euros constants) supérieur au PIB du scénario de référence (+4 milliards d'euros, le PIB marchand faisant plus que se substituer au PIB non-marchand), d'où la plus forte création d'emplois dans le scénario de la Fondation iFRAP (les baisses de dépenses et de prélèvements obligatoires ralentissant la hausse des prix ce qui est bon pour la compétitivité et la création d'emplois).

L'équilibre budgétaire serait alors atteint en 2022 avec un effet à la fois sur le solde pri-

naire des administrations (hors charge de la dette) dès 2020. Et surtout, une telle stratégie

budgétaire n'aurait pas d'effet délétère sur la croissance et donc sur le chômage. Plus que jamais, il nous paraît important de marquer cette inflexion dès la préparation du prochain budget (PLF 2019) en inscrivant des mesures d'économies en dépenses supplémentaires, en révisant les impôts sur la production et en réduisant de façon ciblée certaines niches fiscales pour nous mettre en cohérence avec la

fiscalité sur les entreprises appliquée chez nos principaux concurrents européens. Une telle stratégie budgétaire permettrait de respecter parfaitement nos engagements européens en reprenant le contrôle de notre endettement public. Bref, en cherchant à dégager les marges de manœuvres budgétaires nécessaires afin de faire face au prochain retournement de conjoncture.

► Annexes

Présentation du modèle Nemesis

Le modèle Nemesis a été élaboré par un consortium européen financé principalement par la direction générale Recherche de la Commission européenne. Les principaux autres membres du consortium étaient le Bureau fédéral du Plan belge et l'Université technique d'Athènes.

Le modèle Nemesis est un système de modèles économétriques sectoriels détaillés (trente secteurs d'activité) élaboré pour chacun des vingt-sept pays de l'Union européenne (sauf Chypre) plus la Norvège, les autres zones du monde étant plus sommairement modélisées, à l'exception de certains grands pays (États-Unis, Japon) qui jouent un rôle majeur dans l'élaboration et le transfert des connaissances scientifiques.

Nemesis est un modèle macrosectoriel dont la trajectoire de croissance n'est pas seulement le résultat de la dynamique macroéconomique ensuite désagrégée en secteurs selon des règles de répartition qui ne dépendraient que des inflexions macroéconomiques. La croissance propre à chacun des secteurs influence celle des autres activités ainsi que celle des économies étrangères. Les trajectoires sectorielles ont des impacts sur toutes les activités par le biais de la demande de consommations intermédiaires et d'investissement qui leur est adressée et par les externalités de connaissance dont elles bénéficient. Il en résulte une dynamique intersectorielle reflétant les interactions fortes entre, d'une part, des secteurs à gros potentiel de développement, tels que l'aéronautique ou les secteurs des technologies de l'information, et, d'autre part, des secteurs à croissance plus lente ou à faible progrès de productivité (certains secteurs de services aux particuliers par exemple). Les interactions sont décrites par des matrices d'échanges intersectoriels de biens et services. Dans le modèle Nemesis, elles sont étendues aux échanges de connaissances (utilisation des données de citations de brevets, etc.).

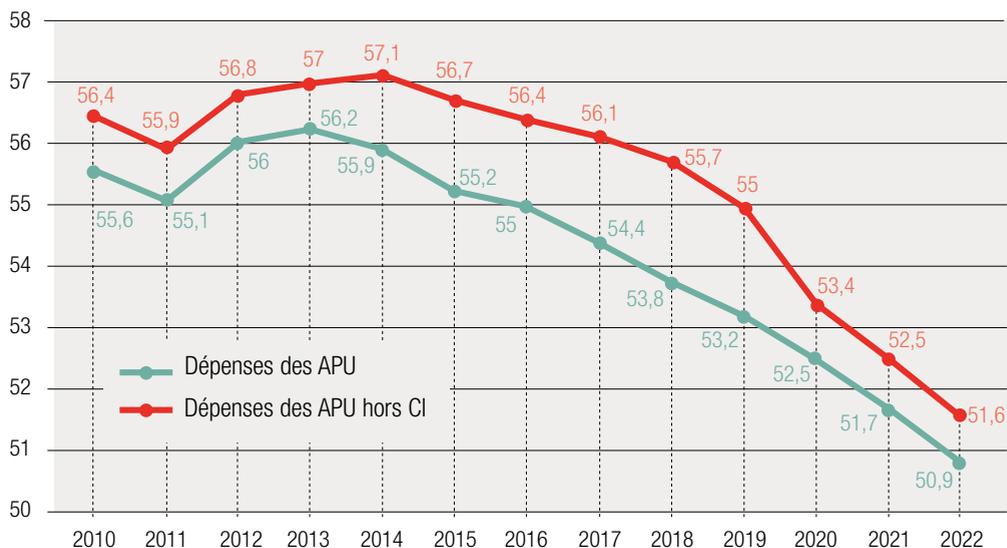
Le modèle s'écarte de la structure traditionnelle des modèles économétriques « néokeynésiens » en ce sens que le bloc « offre » incorpore les propriétés tirées des nouvelles théories de la croissance : progrès technique endogène, performance économique dépendant de la R & D, prise en compte des externalités de connaissance. L'augmentation de la R & D produit des effets qualité et productivité qui augmentent la demande finale interne et externe et « dopent » à long terme les résultats en termes de croissance et d'emploi.

Évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôts

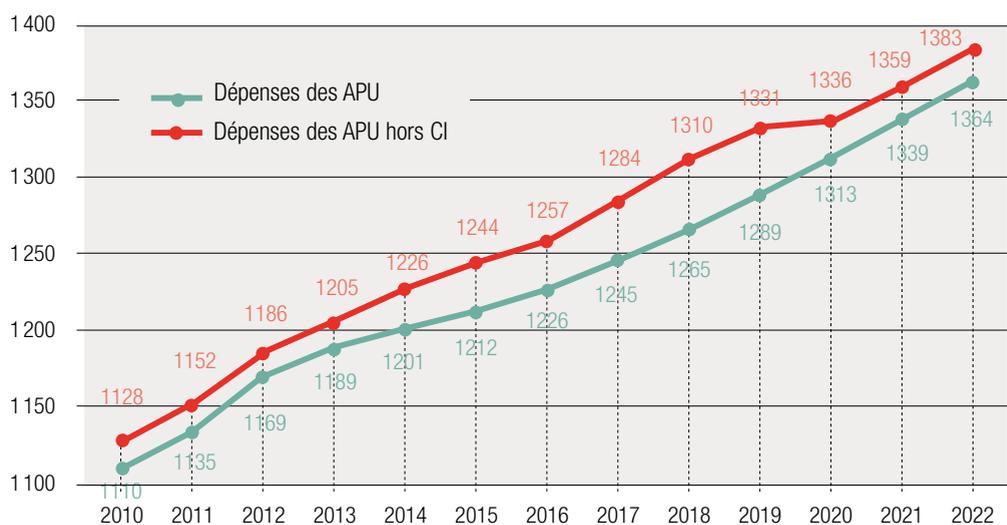
La trajectoire des finances publiques du Gouvernement repose sur une diminution régulière du poids des dépenses publiques sur la période

2018-2022, celles-ci passant de 56,1 % du PIB en 2017 à 51,6 % en 2022.

Évolution des dépenses publiques avec et hors crédits d'impôts entre 2010 et 2022
(en % du PIB - LPPF 2018-2022 pour les données à partir de 2018)



Évolution des dépenses publiques avec et hors crédits d'impôts entre 2010 et 2022
(en milliards d'euros courants - LPPF 2018-2022 pour les données à partir de 2018)



Baisse supplémentaire des dépenses publiques dans un scénario avec effort d'ajustement structurel de 0,5 % par an

	2018	2019	2020	2021	2022
Économies cumulées de dépenses supplémentaires nécessaires pour réaliser l'ajustement minimum (en milliards d'euros courants)	- 11	- 14	- 20	- 20	- 26

Un certain nombre de mesures prises sous le précédent quinquennat rendant impossible un redressement de 11 milliards d'euros sur 2018 (qui fait office de coût parti), nous avons reporté sur les années suivantes l'effort relatif à 2018. Il en résulte que les économies dégagées sur les quatre années suivantes ne sont pas pleinement en accord avec les injections d'économies réalisées dans le modèle car les économies propo-

sées ont une inertie importante (ce qui limite les possibilités de stop-and-go). Cependant, la ventilation de ces économies est cohérente avec les règles européennes qui stipulent que l'effort moyen d'ajustement structurel requis s'apprécie en moyenne glissante sur deux ans. Il s'agit donc d'un exemple d'économies susceptibles d'être réalisées qui permet d'illustrer notre scénario et de tester la crédibilité de notre modélisation.

En milliards d'euros courants	2019	2020	2021	2022
Réforme des retraites publiques (alignement des dispositifs de réversion, suppression des catégories actives, alignement public-privé)	-0,75	-2	-3,5	-5,25
Réforme paramétrique de l'assurance-chômage (passage de 4 à 6 mois – puis 8 – du ratio d'éligibilité, baisse à 0,9 du taux de transformation)	0	-3	-3	-3,9
Effort de productivité dans la fonction publique (norme minimale de temps de travail dans la fonction publique territoriale, suppression du protocole PPCR...)	-3,5	-4,7	-5,8	-6,7
Réforme de la protection sociale (baisse de prestations)	-0,5	-2	-2,5	-5
-10 000 agents dans la fonction publique d'État par an	-0,4	-0,8	-1,2	-1,6
Suppression de certaines niches fiscales (IR, IS)	-0,5	-1,25	-2,25	-3,5
Total	-5,7	-13,8	-18,3	-26,0

Ces différents éléments s'appuient sur les études publiées par la Fondation iFRAP. Voir notamment « *Aligner les retraites public/privé : les économies, la méthode, le calendrier* », Société Civile, janvier 2018 ; « *Réforme de l'assurance-chômage : les mesures à prendre pour stopper la*

dérive », Société Civile, décembre 2017 ; « *Protection sociale : faire baisser les 42 milliards de coûts de gestion* », Société Civile, octobre 2017 ; « *Baisser de 100 milliards les impôts et cotisations* », Société Civile, janvier 2016.

30 janvier



Ce que l'on sait sur la perquisition qui a eu lieu à la mairie de Marseille mardi. L'AFP reprenait des chiffres de la Fondation iFRAP sur le taux d'absentéisme des agents de la ville de Marseille dans une dépêche reprise par plusieurs médias au sujet d'une enquête autour du temps de travail des employés du Samu social de la ville.

4 février



« Emmanuel Macron doit être plus clair sur son plan de départ volontaire dans la fonction publique. » Agnès Verdier-Molinié, directeur de la Fondation iFRAP, signait l'édito éco du week-end sur Europe 1.

5 février



28 minutes. Agnès Verdier-Molinié débattait sur le plateau de 28 Minutes sur le thème « L'État emploie-t-il trop de fonctionnaires ? », face à Natacha Pommet, membre du bureau CGT services publics, et Xavier Timbeau, directeur de l'OFCE.

6 février



Ça vous regarde. Agnès Verdier-Molinié débattait des annonces du Gouvernement au sujet des fonctionnaires, et notamment de l'éventuelle mise en place d'un plan de départs volontaires, sur LCP, face à Sophie Errante, députée LREM, Benjamin Amar, responsable CGT, et Fabien Roussel, député PC.

6 février



Fonctionnaires : certains y vont fort sur les arrêts maladies. Capital reprenait les données de la Fondation iFRAP sur le taux d'absentéisme de la fonction publique. « Pour les seules collectivités locales, la facture de cette épidémie s'est ainsi élevée l'an dernier à 4 milliards d'euros, presque une fois et demie les économies annuelles demandées sur le quinquennat ! », souligne le mensuel.

7 février



La suppression de la réserve parlementaire, une réforme à saluer. Le Figaro reprenait les travaux du Macronomètre, l'observatoire des réformes du Gouvernement lancé par la Fondation iFRAP.

9 février



Vingt ans après, que reste-t-il des 35 heures ? Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de La Voix du Nord sur le bilan des 35 heures.

16 février



Cheminots : en quoi consiste ce statut menacé ? Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de France 2 pour le JT sur la publication du rapport Spinetta sur la SNCF.

21 février



« La véritable réforme est encore devant nous. » Le Figaro reprenait les travaux du Macronomètre, lancé par la Fondation iFRAP, à propos de la suppression du Régime social des indépendants (RSI).

27 février



Quand les cheminots faisaient grève pendant presque un mois en 1986. La Fondation iFRAP et ses travaux étaient cités dans un article sur l'histoire des grèves de la SNCF. Franceinfo rappelle que le plus long mouvement depuis Mai 68 a été la grève de fin 1986-début 1987 (29 jours). Les employés des gares parisiennes et des grandes villes de province protestaient contre la suppression de la « prime de saisie sur ordinateur » et contre le projet de grille des salaires « au mérite ». La grève a coûté 950 millions de francs à l'entreprise.

28 février



Les Français payent 3 milliards d'euros par an pour financer les retraites des cheminots ! Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de Boursorama sur la réforme en préparation à la SNCF.

■ Suivez au jour le jour l'actualité de la Fondation iFRAP dans les médias sur www.ifrap.org, rubrique « Médias ».

Une mission

La Fondation iFRAP est une fondation d'utilité publique, reconnue par décret en Conseil d'État paru au Journal officiel le 19 novembre 2009. Fondation unique à la fois par son objet: « *Effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant la recherche du plein-emploi et le développement économique, faire connaître le fruit de ces études à l'opinion publique, proposer des mesures d'amélioration et mener toutes les actions en vue de la mise en œuvre par le Gouvernement et le Parlement des mesures proposées* » et par son financement exclusivement privé. Elle est le résultat de 30 années de recherches et de publications visant la performance des dépenses publiques.

Une équipe

La Fondation iFRAP est dirigée par un conseil d'administration. Bernard Zimmer est le président d'honneur, Daniel Arnoux est le président et Agnès Verdier-Molinié est le directeur. L'équipe de chercheurs réalise un

travail d'investigation, s'appuyant sur des faits et chiffres objectifs, fruits de recherches économiques et économétriques, publiés dans sa revue mensuelle *Société Civile*. L'équipe de la Fondation est également présente au quotidien auprès des médias et des décideurs.

Des résultats

Nombre de propositions de l'iFRAP sont d'ores et déjà devenues réalité dans la législation.

- La création d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale ;
- L'inscription de l'obligation de transparence pour le financement des syndicats dans la loi ;
- La déduction d'ISF pour les investissements dans les PME ;
- Les sociétés de capitaux à transparence fiscale (SCT) ;
- L'ouverture du recrutement des directeurs d'hôpitaux publics aux diplômés du privé.

SOUTENIR LA FONDATION iFRAP

OUI, je m'abonne au mensuel *Société Civile* pour 1 an, soit 65 € au lieu de ~~88 €~~ que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP



OUI, je soutiens la Fondation iFRAP et fais un don de € que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP

M. M^{me} M^{le}

Nom

Prénom

Organisme.....

Adresse

Code postal.....

Localité.....

E-mail.....

Téléphone.....

AVANTAGE FISCAL*

Vous êtes une personne morale: réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Vous êtes une personne physique: au titre de l'impôt sur le revenu, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable; au titre de l'IFI, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 50 000 euros, de 75 % de vos dons versés.

* Seuls les dons donnent droit à déduction fiscale.

En application de la loi Informatique et liberté du 06/01/1978, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification des informations vous concernant. Ces données pourront être échangées avec d'autres organismes. Vous pouvez vous y opposer en cochant cette case

