

BUDGET 2020

Du pouvoir d'achat au travail

Bruno Ducoudré, Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

Sciences Po, OFCE

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la Recherche au titre du programme « Investissements d'Avenir » portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

En 2020, les mesures socio-fiscales vont à nouveau contribuer positivement au pouvoir d'achat à hauteur de 5 milliards d'euros, et ce malgré la mise en place de nouvelles mesures d'économies (APL, assurance chômage, ...). Du côté des entreprises, l'année 2020 est marquée principalement par la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés, la suspension de la taxe GAFA et la réduction de certaines niches fiscales. Concernant les dépenses publiques, l'objectif du gouvernement demeure celui de réaliser des économies structurelles, ciblées en priorité sur le gel de l'indice de la fonction publique, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, la politique du logement et l'assurance chômage. À cela s'ajoute, en 2020, la désindexation sur l'inflation de certaines prestations sociales et des pensions de retraites au-delà de 2 000 euros. *A contrario*, certains minima sociaux connaissent une dernière revalorisation et le budget global de la Prime d'activité augmenterait avec la hausse du taux de recours.

En 2020, la France verrait son effort structurel primaire se dégrader de 0,2 point de PIB, comme en 2019, mais le déficit public passerait en-dessous des 3 % du PIB (à 2,4 %), en raison de la fin du surcoût temporaire de la transformation du CICE et de la baisse des charges d'intérêts. Les mesures prises depuis le début du quinquennat conduiraient à soutenir la croissance, toutes choses égales par ailleurs, de 0,1 point de PIB en 2020.

En ce qui concerne l'impact redistributif des mesures nouvelles, les ménages du milieu de la distribution des niveaux de vie bénéficieront en priorité de la baisse de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu ou encore de la défiscalisation des heures supplémentaires. Au total, ce sont près de 70 % des ménages qui bénéficieraient des mesures du budget 2020, les grands gagnants se trouvant au centre de la distribution et les perdants en bas et en haut de celle-ci. Les 15 % de ménages les plus modestes verront en moyenne leur niveau de vie amputé sous l'effet des réformes des allocations logement et chômage. L'effet cumulé des mesures socio-fiscales de 2018 à 2020 reste très fortement marqué par le geste fiscal effectué en direction des ménages les plus aisés en début d'année 2018. Sur les 17 milliards d'euros de gains de pouvoir d'achat pour les ménages depuis 2018, plus de 4 milliards d'euros l'ont été aux 5 % de ménages les plus aisés. *A contrario*, l'effet cumulé des mesures prises depuis le début du quinquennat devrait être négatif pour les 10 % de ménages les plus modestes.

Mots clés : déficit, dépense publique, croissance, pouvoir d'achat, fiscalité, inégalités, redistribution.

La Loi de finances 2020 a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2019. Afin d'en analyser les effets macroéconomiques et les effets sur l'échelle des niveaux de vie des ménages, nous exposons un panorama exhaustif des mesures fiscales et sociales prises pour l'année 2020. Ces mesures sont resituées par rapport à l'ensemble des mesures intervenues depuis le début du quinquennat d'Emmanuel Macron¹.

Nous analysons ici le détail des mesures votées, leur montée en charge et leurs conséquences sur la trajectoire budgétaire ainsi que sur la répartition de l'évolution des prélèvements obligatoires (PO) entre ménages et entreprises. Nous évaluons leur impact macroéconomique sur la croissance et le pouvoir d'achat des ménages. Enfin, nous analysons les effets redistributifs de l'ensemble des mesures.

Les choix fiscaux adoptés dans la Loi de finances 2018, premier budget du quinquennat d'Emmanuel Macron, reposaient principalement dans la réduction de la fiscalité du capital² (réforme de l'ISF et mise en place du PFU) et dans la poursuite de la baisse de la fiscalité des entreprises amorcée sous François Hollande. Les orientations pour 2019 ont été bien différentes, marquées par les mesures en réponse au mouvement des « gilets jaunes », conduisant à un gain de pouvoir d'achat de 12 milliards d'euros pour les ménages, ciblant en priorité le milieu de la distribution des niveaux de vie³. En 2020, les mesures socio-fiscales vont à nouveau contribuer positivement au pouvoir d'achat, à hauteur de 5 milliards d'euros, sous l'impulsion des mesures issues du Grand débat et notamment la baisse de l'impôt sur le revenu, et ce malgré la mise en place de nouvelles mesures d'économies (désindexation de certaines prestations sociales, APL, assurance chômage).

Du côté des entreprises, après une année 2019 marquée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, conduisant à un surcoût ponctuel pour les finances publiques de l'ordre de 20 milliards d'euros, l'année 2020 se caractérise principalement par la poursuite de la baisse de l'IS, la suspension de la taxe GAFA et la réduction de certaines niches fiscales.

Concernant les dépenses publiques, l'objectif du gouvernement demeure celui de réaliser des économies structurelles, ciblées en priorité sur le gel de l'indice de la fonction publique, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, la politique du logement et l'assurance chômage. À cela s'ajoute, en 2020, la désindexation sur l'inflation de certaines prestations sociales et des retraites au-delà de 2 000 euros. *A contrario*, certains minima sociaux connaissent une dernière revalorisation et le budget global de la Prime d'activité augmenterait avec la hausse du taux de recours.

La France verrait son effort structurel primaire se dégrader de 0,2 point de PIB en 2020, comme en 2019, mais le déficit public passerait en-dessous des 3 % du PIB en 2020 (à 2,4 %), en raison de la fin du surcoût temporaire de la transformation du CICE et de la baisse des charges d'intérêts.

La totalité des mesures prises depuis le début du quinquennat conduirait à soutenir la croissance, toutes choses égales par ailleurs, de 0,1 point de PIB en 2020 (après + 0,4 point en 2019 et -0,3 point en 2018), les mesures mises en place sous le quinquennat précédent apportant un gain de croissance en 2018 (+0,2 point) et 2019 (+0,1) mais n'auraient plus d'effet en 2020.

En ce qui concerne l'impact redistributif des mesures nouvelles, les ménages du milieu de la distribution des niveaux de vie (encadré 4) bénéficieront en priorité de la baisse de la taxe d'habitation (TH) et de l'impôt sur le revenu (IRPP) ou encore de la

1. Lois de finances 2018, 2019 et 2020, loi portant « Mesures d'urgence économiques et sociales », ...

2. Pour plus de détails, voir P. Madec, M. Plane et R. Sampognaro, 2018, « Pas d'austérité mais des inégalités », *OFCE Policy brief*, n° 30, janvier. Les résultats publiés pour l'année 2018 dans ce document peuvent différer de ceux initialement publiés en raison de la mise à jour des données utilisées, notamment celles qui concernent le niveau de vie des ménages, et de la révision de la méthode employée pour évaluer certaines mesures

3. Pour plus de détails, voir P. Madec, M. Plane et R. Sampognaro, 2019, « Du pouvoir d'achat mais du déficit », *OFCE Policy brief*, n° 46, janvier. Les résultats publiés pour l'année 2019 dans ce document peuvent différer de ceux initialement publiés en raison de la mise à jour des données utilisées, notamment celles qui concernent le niveau de vie des ménages, et de la révision de la méthode employée pour évaluer certaines mesures.

défiscalisation des heures supplémentaires. Au total, ce sont près de 70 % des ménages qui bénéficieraient des mesures du budget 2020, les grands gagnants se trouvant au centre de l'échelle des niveaux de vie et les perdants en bas et en haut de celle-ci. Les ménages modestes des trois premiers vingtièmes, malgré les nouvelles revalorisations de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) et de l'Allocation de Solidarité aux Personnes Agées (ASPA), verront en moyenne leur niveau de vie amputé (entre -0,2 % et -0,4 % de leurs revenus) sous l'effet des réformes des allocations logement et chômage. En haut de la distribution, les retraités verraient leur niveau de vie baisser.

Globalement, si les mesures du budget 2020 poursuivent le rééquilibrage en faveur des classes moyennes, entamé en 2019, l'effet cumulé des mesures socio-fiscales de 2018 à 2020 reste très fortement marqué par le geste fiscal effectué en direction des ménages les plus aisés en début d'année 2018. Sur les 17 milliards d'euros de gains de pouvoir d'achat pour les ménages depuis 2018 (tableau 5), plus de 4 milliards d'euros, soit 25 % l'ont été aux 5 % des ménages les plus aisés. *A contrario*, depuis le début du quinquennat, les 10 % de ménages les plus modestes restent en moyenne les perdants de la mise en place des mesures. Outre la place occupée par les ménages dans la distribution des niveaux de vie, leur statut d'activité a été un facteur déterminant de l'effet des mesures socio-fiscales sur leur pouvoir d'achat. En effet, les actifs occupés ont capté la grande majorité des gains de niveaux de vie enregistrés depuis 2018. *A contrario*, les chômeurs et les retraités ont été mis à contribution.

Impact des mesures sur la croissance : négatif en 2018... mais positif en 2019 et 2020

La politique budgétaire aurait un impact modéré mais positif sur la croissance du PIB en 2020 (+0,1 point de PIB), tirée par l'effet de la baisse des prélèvements obligatoires directs sur les ménages (+0,15 point de PIB) et l'impact positif lié à la baisse de la fiscalité sur les entreprises et la montée en charge des effets de la réforme de la fiscalité du capital (+0,05 point de PIB). À l'inverse les économies structurelles en dépenses pèseraient pour 0,1 point de PIB.

En cumulant les années 2018 à 2020, les mesures socio-fiscales mises en place depuis le début du quinquennat ont contribué à accroître le PIB de 0,2 point, avec des effets positifs très concentrés sur 2019, du fait de la mise en place des mesures d'urgence à la suite du mouvement des « gilets jaunes ».

L'évolution des prélèvements obligatoires depuis le début du quinquennat a contribué à accroître le PIB de 0,6 point sur la période 2018-2020, l'impact positif étant partagé à moitié entre les effets liés à dynamique de la fiscalité des entreprises et celle liée à la fiscalité sur les ménages (qui intègre la fiscalité écologique). Par ailleurs, les effets différés liés aux mesures prises pendant le quinquennat précédent ont contribué à accroître le PIB de 0,3 point depuis le début du quinquennat.

À l'inverse, les économies structurelles sur la dépense publique ont amputé la croissance du PIB de 0,4 point.

Au total, la politique budgétaire a conduit à augmenter le PIB de 0,5 point sur la période cumulée 2018-2020. Les mesures d'urgence à la suite du mouvement des « gilets jaunes » et du Grand débat devraient à elle seules contribuer à accroître le PIB de 0,5 point sur la période 2019-2020, selon nos calculs.

Tableau 1. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur la croissance du PIB

En %	2018	2019	2020
Mesures en PO du quinquennat (a)	-0,1	0,5	0,2
Mesures en dépenses du quinquennat (b)	-0,2	-0,1	-0,1
Mesures totales du quinquennat (c = a + b)	-0,3	0,4	0,1
<i>dont mesures d'urgences et Grand débat</i>		0,3	0,2
Mesures passées (d)	0,2	0,1	0,0
Total (c + d)	-0,1	0,5	0,1

Sources : Loi de finances 2018, 2019 et 2020, Loi d'urgences économiques et sociales, Loi Pacte, calculs OFCE.

Encadré 1. Les effets macroéconomiques des nouvelles mesures fiscales et en dépenses du budget 2020

La Loi de finances 2020 contient plusieurs mesures favorables au pouvoir d'achat des ménages et une baisse substantielle de l'impôt sur les sociétés du côté des entreprises. En contrepoint, d'autres mesures fiscales viennent amputer le revenu disponible des ménages, ce à quoi il faut ajouter les mesures d'économies en dépenses. Ces mesures sont rappelées dans le tableau 2 ci-dessous et conduisent à une impulsion budgétaire positive de faible ampleur, de l'ordre de +0,1 point de PIB.

Tableau 2. Principales mesures du budget 2020

	En milliards €	En % PIB
Mesures en prélèvements obligatoires		
Entreprises	-1,2	-0,05
Baisse de l'impôt sur les sociétés*	-2,3	-0,10
Hausse des cotisations et taxes sociales**	1,1	0,05
Ménages	-6,3	-0,26
Baisse impôt sur le revenu	-2,9	-0,12
Défiscalisation des heures supplémentaires	-1,0	-0,04
Hausse de taxe sur le tabac	1,0	0,04
Dégrèvement de la taxe d'habitation	-3,4	-0,14
Total prélèvements obligatoires (PO)	-7,5	-0,31
Mesures en dépenses publiques		
Désindexation des prestations sociales et réforme APL	-2,8	-0,12
Réforme assurance chômage	-0,8	-0,03
Hausse Prime d'activité	0,8	0,03
Revalorisation des retraites inférieures à 2000 €	1,0	0,04
Gel du point d'indice de la fonction publique	-1,5	-0,06
Économies en dépenses publiques	-1,5	-0,06
Total des dépenses publiques (DP)	-4,8	-0,20
Total DP – PO	2,7	0,11

* Hors renforcement du 5^e acompte de l'IS. ** Hors transformation du CICE.

Sources : Loi de Finances 2020, Unedic, calculs OFCE.

Afin d'estimer les effets macroéconomiques à attendre de l'ensemble de ces mesures, nous les simulons à l'horizon de 5 années avec le modèle *e-mod.fr* de l'OFCE (cf. tableau 3). L'effet net des mesures est positif sur le PIB dès 2020, mais l'effet serait de faible ampleur. La progression des dépenses des ménages, tirée par les mesures en faveur du pouvoir d'achat (baisse de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu, défiscalisation des heures supplémentaires), soutiendrait la demande adressée aux entreprises, l'investissement et la croissance. En revanche, les mesures d'économies en dépense pèseraient sur les dépenses des administrations publiques, et la hausse des taxes sur le tabac rognerait les gains de pouvoir d'achat des ménages, minorant l'effet total sur le PIB.

La baisse de l'impôt sur les sociétés de 2020 aurait peu d'effet à court terme. À moyen terme, elle soutiendrait l'investissement des entreprises à hauteur de 0,2 %. La hausse des cotisations et taxes sociales sur les entreprises aurait un effet très légèrement négatif sur l'emploi. À noter que cette simulation ne tient pas compte des effets des politiques de l'emploi et de la hausse des allègements de cotisations sociales patronales en 2019, dont l'effet attendu est positif en 2020 (+33 000 emplois attendus au total⁴).

Tableau 3. Les effets macroéconomiques du CICE, financement PO et DP, évaluation basse

	2020	2021	2022	2023	2024
PIB total en volume	0,05	0,07	0,08	0,08	0,08
Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)					
Importations	0,01	-0,01	-0,03	-0,04	-0,04
Dépenses des ménages	0,07	0,09	0,12	0,12	0,12
Dépenses des APU	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04
Investissement des entreprises	0,01	0,03	0,03	0,04	0,04
Exportations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Variations de stocks	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demande intérieure	0,04	0,08	0,12	0,12	0,12
Solde extérieur	0,00	-0,02	-0,03	-0,04	-0,04
Taux de croissance en volume (en %)					
Importations	-0,03	0,06	0,12	0,14	0,14
Dépenses des ménages	0,12	0,15	0,20	0,20	0,20
Dépenses des APU	-0,16	-0,15	-0,15	-0,15	-0,15
FBCF des SNF EI	0,09	0,27	0,34	0,36	0,36
Exportations	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01	-0,02
Agrégats macroéconomiques					
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	0,20	0,22	0,23	0,22	0,21
Salaire nominal (en %)	-0,01	-0,01	-0,04	-0,04	-0,04
Salaire réel (en %)	-0,11	-0,11	-0,12	-0,14	-0,14
Prix du PIB (en %)	0,05	0,04	0,02	0,04	0,05
Prix de la consommation des ménages (en %)	0,10	0,10	0,08	0,10	0,11
Productivité horaire, marchand (en %)	0,01	0,02	0,03	-0,01	-0,02
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	0,05	0,05	0,02	0,01	0,01
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0,01	0,03	0,04	0,05	0,05
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-0,02	-0,01	0,00	0,00	-0,01

Note de lecture : les mesures budgétaires de 2020 conduisent, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse du PIB de 0,05 % en 2020 et de 0,08 % de 2022 à 2024.

Source : calculs OFCE, *e-mod.fr*.

4.

Cf. *Perspectives économiques 2019-2021 d'octobre 2019* et Partie II.2. « Des créations d'emplois encore soutenues à court terme », *Revue de l'OFCE*, n° 163, octobre 2019.

Encadré 2. Évolution des taux de prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2020

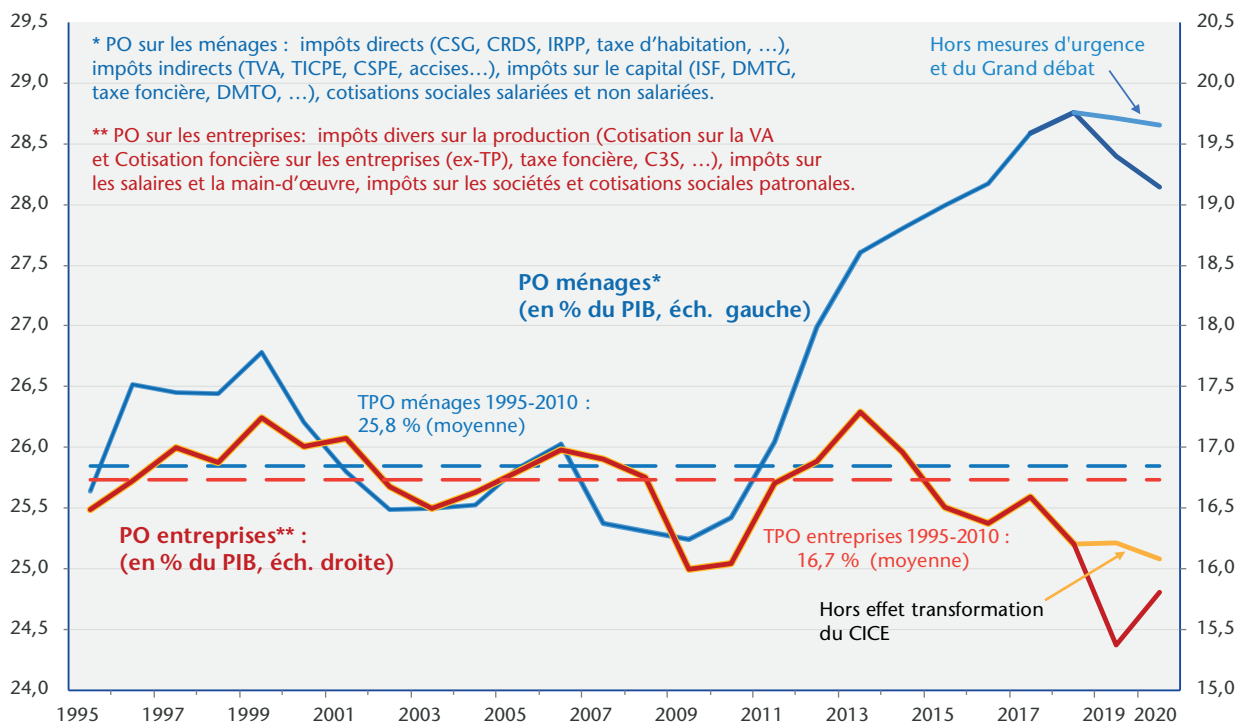
À partir des données fournies par l'Insee, nous avons recomposé les évolutions macroéconomiques des PO depuis 1995 en distinguant les prélèvements supportés en théorie par les entreprises de ceux supportés par les ménages (graphique 1). Ce découpage comptable ne fait donc pas l'objet d'un bouclage macroéconomique, ni d'incidence microéconomique effective de la fiscalité. De plus, pour 2019 et 2020, les évolutions des PO reposent uniquement sur les mesures discrétionnaires en prélèvements, en supposant que les assiettes fiscales de chacun des prélèvements évoluent comme le PIB, à l'exception des taxes sur le tabac.

Entre 2010 et 2018, les PO sur les ménages se sont accrus de 3,3 points de PIB et ceux pesant sur les entreprises de 0,2 point. C'est seulement depuis 2019 que l'on observe une réduction des PO pesant sur les ménages, une première depuis dix ans. Et cette tendance se poursuivrait en 2020. Ainsi sur la période 2019-2020, les PO sur les ménages se réduiraient de 0,6 point de PIB, dont 0,5 point expliqué par les mesures fiscales issues de la Loi Mesures d'urgences économiques et sociales ou par le Grand débat.

En 2019, le taux de PO sur les entreprises se réduirait nettement pour atteindre un plus bas historique, principalement en raison de la transformation du CICE. Hors l'effet transitoire du CICE, le taux de PO moyen des entreprises serait presque stable. En 2020, une fois passé l'effet ponctuel de la transformation du CICE, le taux de PO des entreprises se redresserait de 0,4 point de PIB. Toutefois, lorsqu'on neutralise les effets de versement différé du CICE, le taux de PO moyen apparent sur les entreprises diminuerait de 0,1 point de PIB.

Malgré les baisses discrétionnaires de la fiscalité sur les ménages depuis deux ans, le taux de PO apparent sur les ménages en 2020 reste encore 2,3 points de PIB au-dessus de sa moyenne 1995-2010. À l'inverse, celui sur les entreprises est 0,9 point en-dessous.

Graphique 1. Taux de prélèvements sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2019



Sources : Loi de finances 2018-2019, Loi Mesures d'urgences économiques et sociales, calculs OFCE.

La dissipation des effets de la transformation du CICE et les taux d'intérêt bas suffisent à réduire le déficit

La baisse du déficit public français ininterrompue entre 2010 et 2018 a marqué une pause en 2019 pour s'établir à 3,1 % de PIB (après 2,5 % en 2018). Cette hausse serait ponctuelle et essentiellement liée au double versement du CICE, en crédit d'impôt et en baisse de cotisations sociales employeur. La dissipation de cet effet suffira pour baisser le déficit en 2020, malgré une politique budgétaire légèrement expansionniste et le ralentissement de la croissance du PIB. Ainsi, le déficit public devrait s'établir à 2,4 % de PIB en 2020, son niveau le plus bas depuis 2001 et la dette publique au sens de Maastricht devrait rester quasiment stable à 99,0 % du PIB (après 98,8 % attendu en 2019).

La dissipation de l'effet exceptionnel lié à la transformation du CICE décidée en 2019 explique une grande partie de la baisse du déficit public en 2020. Cet effet sera suffisamment fort pour effacer une impulsion budgétaire positive de 0,1 point de PIB, en lien avec la poursuite de la politique de baisse des prélèvements obligatoires (-0,4 point) non compensée par l'ampleur des économies en dépenses primaires (0,2 point de PIB). Enfin, les composantes non discrétionnaires devraient contribuer à la baisse du déficit (0,4 point). En particulier, la baisse de la charge d'intérêts jouerait un rôle important dans la maîtrise du déficit public⁵ (0,2 point, tableau 4).

La fin de la Procédure de Déficit Excessif (PDE) décidée en juin 2018 suppose a priori la poursuite d'un ajustement structurel de 0,5 point par an, au moins jusqu'à atteindre l'Objectif de moyen terme (OMT). Le gouvernement cible un solde structurel à moyen terme de -0,4 % alors qu'il évalue son niveau à -2,2 % en 2019. Le respect strict des règles du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) impliquerait un ajustement budgétaire annuel de plus de 0,5 point de PIB structurel. L'indicateur suivi par la Commission européenne afin de déterminer la conformité avec les règles du PSC, intègre certaines variables non discrétionnaires⁶. Sur l'indicateur suivi par la Commission, qui correspond à la variation du solde structurel hors impact de la clé de répartition des crédits d'impôts non recouvrables, nous attendons une stabilisation du solde structurel en 2020, ce qui reste en dessous des cibles annuelles du PSC. D'ailleurs, la déviation cumulée sur la période 2019-2020 pourrait atteindre 1 point de PIB, ce qui met la France très loin du respect des règles du PSC. Dans son avis du 20 novembre 2019, la Commission européenne pointe ainsi « *un risque de non-conformité avec les dispositions du PSC. En particulier, la Commission prévoit un risque de déviation significative vis-à-vis de la cible de convergence vers l'OMT* ».

Toutefois, la France peut échapper à une procédure de déficit excessif, qui aurait pu la contraindre à modifier sa politique budgétaire à court terme. Si la déviation reste jugée importante par la Commission, le gouvernement français pourrait éventuellement demander l'application des clauses de flexibilité introduites dans l'application du PSC en 2015. En particulier, la France pourrait demander d'activer les autorisations de déviation liées avec la mise en place de réformes structurelles. Les économies de moyen terme associées à la mise en place de la réforme du système des retraites en cours et la Conférence du financement ouverte le 30 janvier pourraient justifier une déviation temporaire sur la trajectoire de la consolidation budgétaire à condition que la réforme soit votée avant la notification du déficit 2020.

5.

Voir Ducoudré, Sampognaro et Timbeau, 2019, « Taux d'intérêt durablement bas et orientation de la politique budgétaire », *Revue de l'OFCE*, octobre 2019, n.163, pp. 281-302.

6.

Comme l'évolution de la charge d'intérêts et l'élasticité des PO à la croissance du PIB.

Tableau 4. Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB	2018	2019	2020
Solde public	-2,5	-3,1	-2,4
Variation du solde public (A+B+C+D+E)	0,2	-0,5	0,7
Variation du taux de PO (A)	-0,2	-0,9	0,2
dont mesures nouvelles sur les PO (A1)	-0,2	-0,3	-0,4
dont impact ponctuel des one-off (contribution exceptionnelle à l'IS, bascule du CICE et contentieux) (A2)	-0,2	-0,9	0,5
dont modification de champ (France Compétences)		0,2	0,1
dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A3)	0,2	0,1	0,0
Gains dus à l'écart entre croissance des dépenses publiques hors crédits d'impôts et PIB potentiel (B)	0,3	0,2	0,3
dont dépenses publiques primaires hors crédits d'impôts non recouvrables (B1)	0,3	0,1	0,2
dont effet des one-off (recapitalisation AREVA SA et remboursement taxe sur les dividendes) (B2)		0,2	
dont modification de champ (France Compétences)		-0,2	-0,1
dont charges d'intérêts sur la dette publique (B3)	0,0	0,2	0,2
Variation du solde conjoncturel (C)	0,3	0,0	-0,1
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	0,1	0,0	0,0
Clé de répartition des crédits d'impôts recouvrables (E)	-0,3	0,1	0,2
Variation solde structurel (F=A1+A3+B1+B3+D+E)	0,1	0,2	0,2
Variation du solde structurel hors impact de la clé de répartition (G=F-E)	0,4	0,1	0,0
Variation du solde structurel primaire (H=G-B3)	0,4	-0,1	-0,2
Effort du structurel (I=A1+B1)	0,1	-0,2	-0,2

Source : Insee, prévisions OFCE 2019-2020.

Encadré 3. Quel impact des mesures du budget sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018, 2019 et 2020 ?

En 2020, l'ensemble des mesures socio-fiscales soutiendrait le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 5,2 milliards d'euros. La baisse de l'impôt sur le revenu de 5 milliards, mesure issue du « Grand Débat National » devrait être la principale mesure socio-fiscale de l'année 2020 bien que dans le même temps l'impôt sur le revenu devrait croître de 1,9 milliard d'euros sous l'effet de la mise en place du prélèvement à la source (imposition des revenus contemporains et hausse du taux de recouvrement de l'impôt). La taxe d'habitation baisserait de nouveau de 3,4 milliards d'euros dans le cadre de la « suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages » prévu pour être effective à la fin 2020. L'élargissement de la défiscalisation des heures supplémentaires entamée en 2019 devrait se poursuivre en 2020 et soutenir le pouvoir d'achat des ménages à hauteur de 0,8 milliard. En revanche, la hausse des taxes sur le tabac devrait l'amputer de 1 milliard (en intégrant des effets de comportement⁷).

Du côté des prestations sociales, la désindexation des pensions de retraite au-delà de 2 000 euros devrait réduire le pouvoir d'achat des retraités de 0,7 milliard par rapport à 2019 (sous l'hypothèse d'une inflation hors tabac de 1 %). La ré-indexation des retraites jusqu'à 2 000 euros a permis en revanche d'éviter une perte de pouvoir d'achat de 1 milliard d'euros. La désindexation de certaines autres prestations et le changement du mode de calcul des APL devraient amputer le pouvoir d'achat des ménages de 1,5 milliard d'euros au total. La mise en place de la réforme des allocations chômage devrait quant à elle réduire le

7. Nous retenons ici une élasticité de la consommation de tabac à son prix de -0,5. Hors effet de comportement, les taxes sur le tabac augmenteraient les PO sur les ménages de 2 milliards en 2020.

pouvoir d'achat de près de 0,8 milliard d'euros. En revanche, la montée en charge de la revalorisation de certains minima sociaux et la hausse du taux de recours à la Prime d'activité conduiraient à accroître le revenu des ménages de 1,3 milliard.

Globalement, sur la période 2018-2020, l'ensemble des mesures socio-fiscales conduirait à augmenter le pouvoir d'achat des ménages de 17,3 milliards d'euros, principalement concentrés sur 2019. Cela représente un gain moyen de 590 euros par ménage, dont 410 euros pour la seule année 2019 (et 180 euros pour 2020). En revanche, si l'on retire les mesures d'urgence liées au mouvement des « gilets jaunes » et celles issues du Grand débat, les gains de pouvoir d'achat liés aux mesures socio-fiscales auraient été nuls sur la période 2018-2020.

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

En Mds d'euros (par rapport à l'année précédente)	2018	2019	2020
Prélèvements obligatoires (=a+b)	-0,5	8,8	6,3
Fiscalité directe (a) dont	4,3	9,3	7,3
Bascule Cotisations salariés / CSG	-4,4	4,1	0,3
Réforme fiscalité du capital (IFI et PFU)	4,9	0,3	0,1
Baisse taxe d'habitation (et hausse fiscalité locale)	2,5	3,5	3,4
IRPP (crédit emploi domicile, prélèvement à la source, retour IR)	1,0	-0,5	-1,9
Autres mesures (Pinel, CITE, PTZ, cotisations fonctionnaires, cotisations étudiants, baisse de la CSG pour 300 000 retraités, désocialisation heures sup...)	0,3	-1,9	-0,4
Remise taux de CSG à 6,6 % pour certains retraités	0,0	1,4	0,0
Élargissement défiscalisation des heures supplémentaires	0,0	2,4	0,8
Baisse 1 ^{re} tranche IRPP*	0,0	0,0	5,0
Fiscalité indirecte (b) dont	-4,8	-0,6	-1,0
Fiscalité écologique (taxe carbone et alignement diesel)	-3,7	-3,0	0,0
Annulation de la hausse de la taxe carbone	0,0	3,1	0,0
Taxes sur le tabac	-1,1	-0,7	-1,0
Prestations sociales et autres dépenses en direction des ménages	0,6	3,2	-1,1
Revalorisation initiale Prime d'activité, ASPA, AAH	0,5	1,6	1,3
Baisse des APL, modification calcul et désindexation*	-0,3	-0,3	-1,2
Modification dates revalorisation et désindexation retraites, prestations familiales, AT-MP, Invalidité...	-0,4	-2,2	-2,0
Réforme calcul assurance chômage	0,0	0,0	-0,8
Autres mesures (chèque énergie, tarifs sociaux sur gaz et électricité, garantie jeunes, prime reconversion, compensation CSG fonctionnaires, 0 % reste à charge)	0,8	0,5	0,6
Revalorisation supplémentaire et élargissement prime d'activité		3,1	
Augmentation prime conversion et du chèque énergie		0,5	
Réindexation des retraites jusqu'à 2000 euros			1,0
TOTAL	0,1	12,0	5,2
<i>dont mesures d'urgence « gilets jaunes »</i>		10,5	0,8
<i>dont mesure issues du Grand débat</i>			6,0

* Au sens de la comptabilité nationale, les APL ne sont pas incluses dans le revenu disponible brut des ménages au sens strict (mais le sont dans le revenu disponible brut « ajusté »).

Sources : Loi de finances 2018, 2019 et 2020, Loi Mesures d'urgences économiques et sociales, Loi Pacte, calculs OFCE.

2020 : un budget taillé pour les « classes moyennes » ... supérieures

L'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique ne permet pas d'éclairer le débat sur les nombreux transferts opérant, sous l'effet des nouvelles mesures, entre les différents ménages. En analysant les mesures qui s'appliquent en 2020, à l'aide de données microéconomiques et du modèle de micro-simulation *Ines*, nous proposons d'évaluer l'impact redistributif *statique au premier degré* de certaines des mesures socio-fiscales issues du budget 2020 : la réforme des allocations chômage⁸, la baisse de l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros, la troisième tranche de baisse de la taxe d'habitation, l'élargissement de la défiscalisation des heures supplémentaires, la sous-indexation et le changement de mode de calcul des allocations logement, la revalorisation de l'Allocation adulte handicapé et du minimum vieillesse, la désindexation des pensions de retraite supérieures à 2 000 euros par mois et de certaines prestations sociales (prestations familiales, AT-MP) et enfin l'augmentation de la fiscalité du tabac en tenant compte des effets de comportement⁹.

8.

Notre évaluation de l'impact de la réforme des allocations chômage s'appuie sur les travaux de l'Unedic dont les résultats sont imputés au modèle *Inès*.

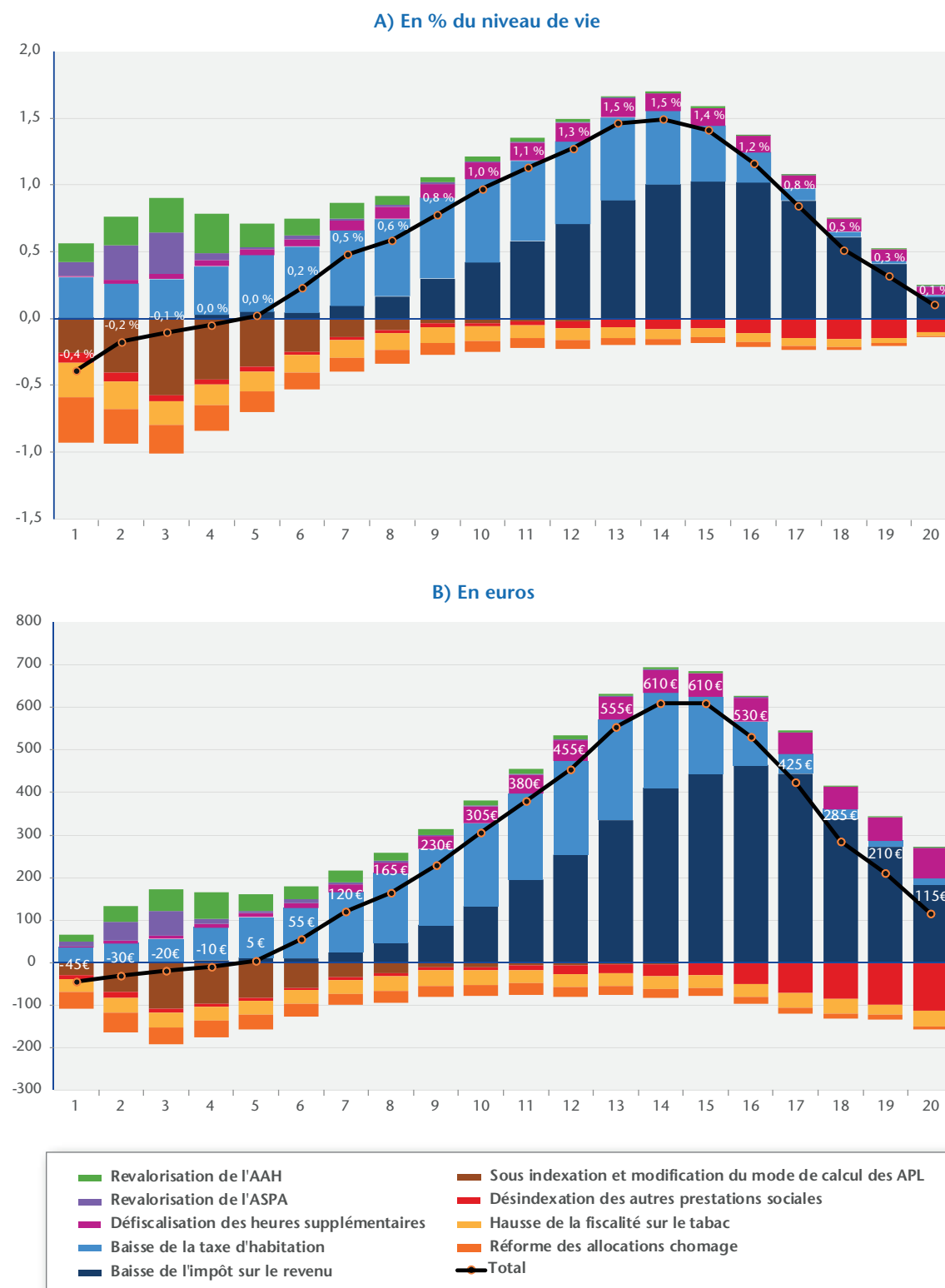
9.

Conformément aux résultats des évaluations menées sur le sujet, nous supposons qu'une hausse de 1 % du prix du tabac entraîne une baisse de 0,5 % de la consommation de tabac.

Les 5 % des ménages les plus modestes verraient leur revenu disponible diminuer en moyenne de 45 euros par an (- 0,4 %) (graphiques 2). Les effets des mesures prises sur les aides au logement (-30 euros), la réforme des allocations chômage (-40 euros) et la hausse du prix du tabac (-30 euros) étant en partie compensés par les effets positifs de la taxe d'habitation (+35 euros) et les revalorisations de l'AAH (+15 euros) et de l'ASPA (+10 euros). Plus globalement, les ménages appartenant au 20 % les plus modestes, c'est-à-dire ceux ayant un niveau de vie inférieur à 1 315 euros par mois et par unité de consommation (soit 2 370 euros par mois pour un couple avec 1 enfant), devraient perdre en moyenne à la mise en place des mesures du budget 2020, sous l'effet principalement de la baisse des allocations logement.

Dans le même temps, l'effet des mesures visant les ménages du milieu de la distribution (baisse de l'impôt sur le revenu, taxe d'habitation, heures supplémentaires) devrait croître avec le niveau de vie de ces derniers. Ainsi, du 5^e au 14^e vingtième, c'est-à-dire pour des niveaux de vie compris entre 1 315 euros par unité de consommation et 2 385 euros par unité de consommation, le gain moyen devrait aller croissant : quasi nul pour le 5^e vingtième, le gain moyen devrait dépasser les 600 euros en moyenne par ménage pour les 13^e et 14^e vingtièmes (25 % des ménages sont plus aisés). À partir de là, le gain moyen devrait décroître sous l'effet de la baisse de la taxe d'habitation et alors même que la baisse de l'impôt sur le revenu devrait continuer à soutenir très largement le revenu disponible des ménages jusqu'au 17^e vingtième, c'est-à-dire pour les ménages dont le niveau de vie est compris entre 2 835 euros et 3 200 euros par unité de consommation.

Graphique 2. Impact des mesures socio-fiscales en 2020, par vingtième, par rapport à la situation de 2019



Lecture : Les ménages appartenant au 5 % les plus pauvres devraient voir leur revenu disponible se réduire de 45 euros, soit 0,4 % de leur niveau de vie sous l'effet des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2020.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016* (actualisée 2018), *Enquête Patrimoine 2014-2015*, *Enquête Budget de famille 2011* ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle *Ines 2018*, calculs OFCE.

Encadré 4. Définitions

Revenu disponible : il comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs.

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

Vingtile de niveau de vie : la population des ménages de France métropolitaine est classée selon leur niveau en vie en groupes représentant 5 % des ménages chacun. Le premier vingtile est le niveau de vie au-dessous duquel se situent 5 % des ménages français. Le 19^e et dernier vingtile est le niveau de vie au-dessous duquel se situe 95 % des ménages. On parlera de vingtième pour identifier les ménages désignés par ces quantiles. Ainsi, le dernier vingtile de la distribution fait référence au niveau de vie minimal permettant d'appartenir aux 5 % les plus riches. Le dernier vingtième fait donc référence au groupe de ménages composé par ces 5 % les plus riches.

Tableau 6. Caractéristiques des vingtiles de niveaux de vie

	Seuils d'entrée et de sortie par mois et par unité de consommation*	Nombre de ménages (en millions)	Nombre de personnes (en millions)	Nombre moyen d'unité de consommation*	Revenu disponible mensuel moyen par ménage
1	Moins de 820 euros	1,4	3,1	1,49	965 euros
2	Entre 820 et 1000 euros	1,4	3,5	1,58	1450 euros
3	Entre 1000 et 1120 euros	1,4	3,1	1,49	1585 euros
4	Entre 1120 et 1220 euros	1,4	3,1	1,5	1750 euros
5	Entre 1220 et 1320 euros	1,4	3,1	1,48	1875 euros
6	Entre 1320 et 1410 euros	1,4	3	1,46	1995 euros
7	Entre 1410 et 1490 euros	1,4	2,9	1,44	2085 euros
8	Entre 1490 et 1580 euros	1,4	3,2	1,52	2340 euros
9	Entre 1580 et 1680 euros	1,4	3,1	1,51	2455 euros
10	Entre 1680 et 1770 euros	1,4	3,1	1,52	2615 euros
11	Entre 1770 et 1870 euros	1,4	3,2	1,54	2800 euros
12	Entre 1870 et 1970 euros	1,4	3,2	1,55	2975 euros
13	Entre 1970 et 2090 euros	1,4	3,2	1,55	3160 euros
14	Entre 2090 et 2230 euros	1,4	3,3	1,58	3405 euros
15	Entre 2230 et 2380 euros	1,4	3,2	1,56	3595 euros
16	Entre 2380 et 2570 euros	1,4	3,2	1,54	3800 euros
17	Entre 2570 et 2840 euros	1,4	3,2	1,56	4200 euros
18	Entre 2840 et 3210 euros	1,4	3,1	1,54	4630 euros
19	Entre 3210 et 4000 euros	1,4	3,2	1,56	5535 euros
20	Supérieur à 4000 euros	1,4	3,2	1,55	9320 euros

* Voir supra pour la définition des unités de consommation.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

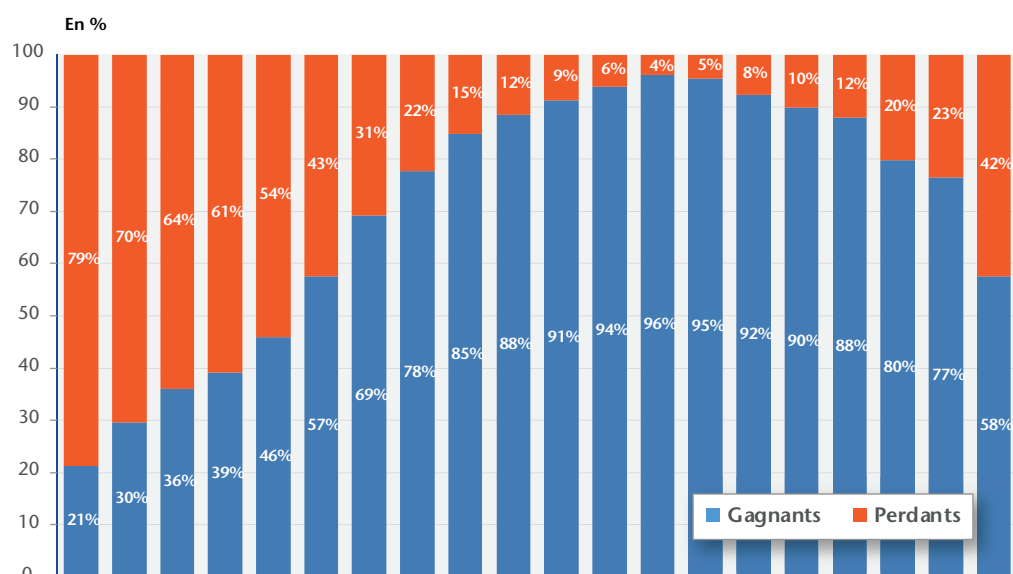
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-2015, enquête Budget de famille 2011 ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018, calculs OFCE.

70 % des ménages gagneraient à la mise en place des mesures

En moyenne, les ménages bénéficieraient largement des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2020 mais 30 % des ménages devraient subir une baisse (toutes choses égales par ailleurs) de leur revenu disponible du fait de la mise en place de celles-ci (graphique 3). Ces ménages se trouveraient principalement en bas et en haut de la distribution des niveaux de vie. Parmi les 5 % de ménages les plus modestes (le 1^{er} vingtième), près de 80 % verraient leur revenu disponible se réduire du fait de la mise en place des mesures. Dans le 2^e vingtième, ce sont 7 ménages sur 10 qui devraient être impactés négativement par les mesures du budget 2020. Au final, plus de la moitié des ménages appartenant aux 40 % les plus modestes devraient perdre aux mesures du budget 2020. A contrario, les ménages du centre de la distribution des niveaux de vie devraient être largement bénéficiaires des mesures socio-fiscales étudiées. Pour les ménages dont le niveau de vie est compris entre 1 860 euros et 2 570 euros par unité de consommation, la part des « gagnants » dépasse les 90 %.

Les pertes enregistrées par les ménages modestes s'expliquent en grande partie par la baisse des aides au logement et la réforme des allocations chômage. *A contrario*, pour les ménages les plus aisés, les pertes toucheraient principalement les ménages de retraités à travers le quasi-gel des pensions de retraite de plus de 2 000 euros par mois.

Graphique 3. Part de ménages « gagnants » et « perdants » à la mise en place des mesures, en vingtièmes en 2020



Lecture : 79 % des ménages appartenant aux 5 % les plus pauvres devraient être « perdants » à la mise en place des mesures socio-fiscales du budget 2020.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

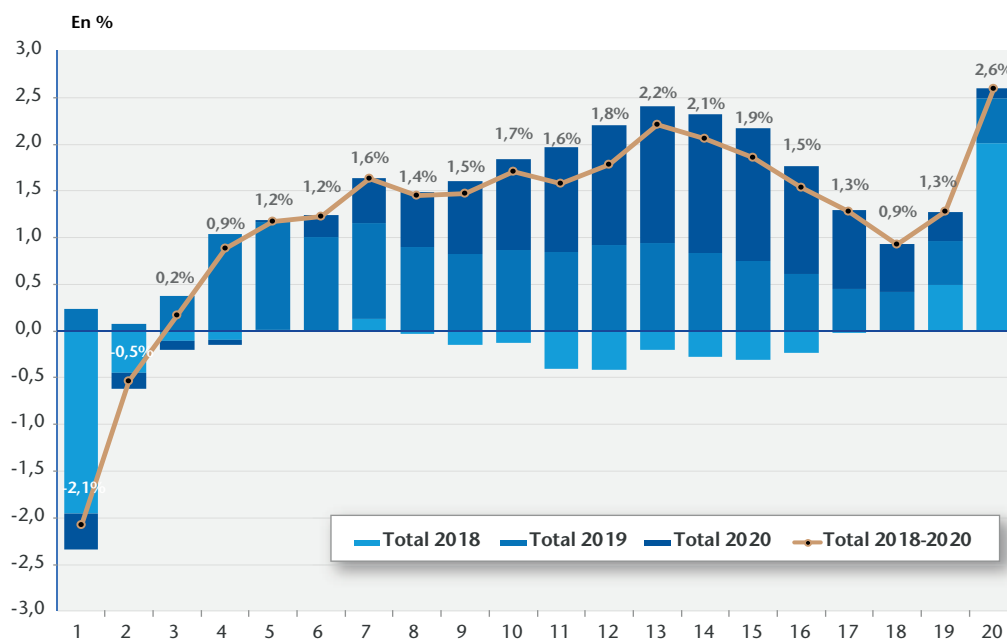
Sources : Insee, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016* (actualisée 2018), *Enquête Patrimoine 2014-2015*, *Enquête Budget de famille 2011* ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle *Ines 2018*, calculs OFCE.

2018-2020 : un bilan redistributif encore marqué par les mesures de 2018

Les mesures socio-fiscales du budget 2020 s'inscrivent dans une chronique débutée en 2018 visant à réduire fortement les prélèvements obligatoires sur les ménages (voir *supra*). De fait, il convient de les mettre en perspective avec les mesures prises depuis le début du quinquennat.

Depuis 2018, le revenu disponible des ménages a été soutenu à hauteur d'environ 17 milliards d'euros par les mesures socio-fiscales. La montée en charge de la baisse de la taxe d'habitation, la baisse de l'impôt sur le revenu, les mesures prises en faveur de la Prime d'activité, la baisse des cotisations salariales financée par la hausse de la CSG, l'augmentation en 2018 de la taxe carbone ou encore la réforme de la fiscalité du capital sont autant de mesures ayant impacté, positivement ou négativement, le niveau de vie des ménages depuis le début du quinquennat (graphique 4).

Graphique 4. Effets cumulés des mesures socio fiscales prises entre 2018 et 2020, en % du niveau de vie des ménages



Lecture : Les ménages appartenant au 5 % les plus pauvres devraient voir leur niveau de vie se réduire de 2,3 % sous l'effet des mesures socio-fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2020.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016* (actualisée 2018), *Enquête Patrimoine 2014-2015*, *Enquête Budget de famille 2011* ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle *Ines 2018*, calculs OFCE.

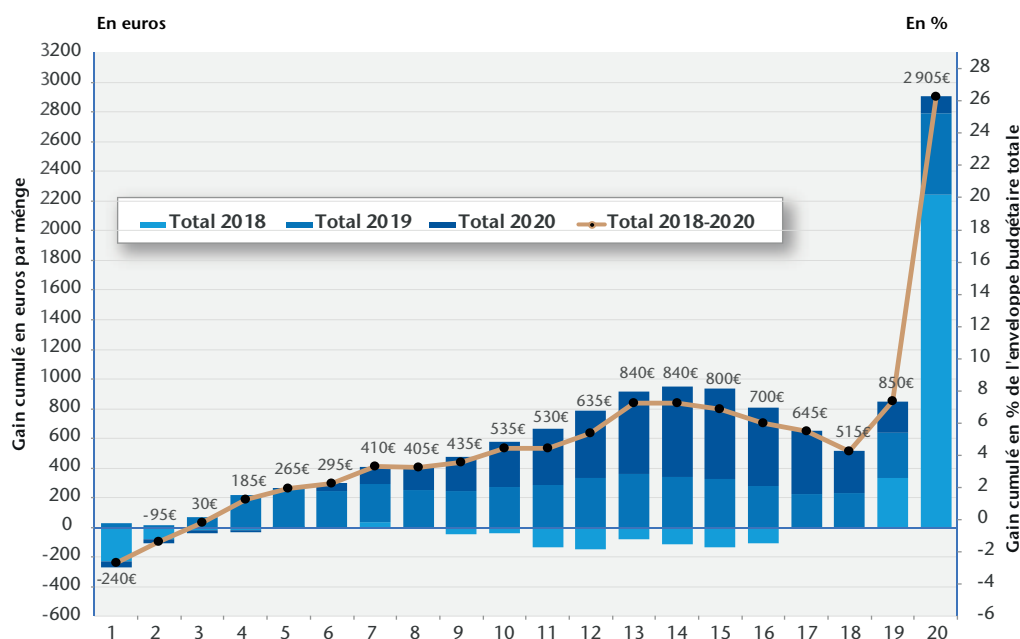
Malgré le rééquilibrage important en faveur des classes moyennes intervenu en 2019, le bilan redistributif des mesures depuis 2018 reste dominé par les effets de la réforme de la fiscalité du capital intervenue en 2018. Sur les 17 milliards d'euros distribués aux ménages depuis le début du quinquennat, plus du quart sont ainsi allés soutenir le revenu disponible des 5 % de ménages les plus aisés. Mis à contribution en 2018 du fait notamment de l'augmentation de la fiscalité indirecte¹⁰, les ménages du milieu de la distribution profitent largement des mesures des budgets 2019 et 2020 et le gain moyen cumulé devrait être compris entre 600 euros et 800 euros pour les ménages dont le niveau de vie est compris entre 1 675 euros et 4 000 euros mensuel par unité de consommation (vingtième 10 à 19). Pour les ménages appartenant aux vingtièmes 3 à 9, le gain moyen devrait être moindre et croissant avec le niveau de vie. Les ménages des vingtièmes 7, 8 et 9 captent chacun 5 % des 17 milliards d'euros distribués depuis 2018, soit l'équivalent de leur part dans la population.

10.

L'évaluation des effets redistributifs de la taxe carbone a été revue en suivant Paul Malliet, 2020, « L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières », *OFCE Policy brief 62*, 8 janvier.

Enfin les 10 % de ménages les plus modestes ont été mis à contribution en 2018 et sont peu impactés par les budgets 2019 et 2020 (graphique 5). Au total, plus des deux tiers des ménages appartenant aux 10 % les plus modestes affichent des pertes de revenu disponible du fait de l'entrée en vigueur de l'ensemble des mesures socio-fiscales sur la période. Sur les 11,5 millions de ménages « perdants » sur la période 2018-2020, 1,9 million figurent parmi les 10 % de ménages les plus modestes.

Graphique 5. Effets cumulés des mesures socio-fiscales prises entre 2018 et 2020, en euros par ménage (éch. gauche) et en proportion de l'enveloppe budgétaire totale (éch. droite)



Lecture : Les ménages appartenant au 5 % les plus pauvres devraient voir leur niveau de vie se réduire d'environ 240 euros sous l'effet des mesures socio-fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2020.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016* (actualisée 2018), *Enquête Patrimoine 2014-2015*, *Enquête Budget de famille 2011* ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle *Ines 2018*, calculs OFCE.

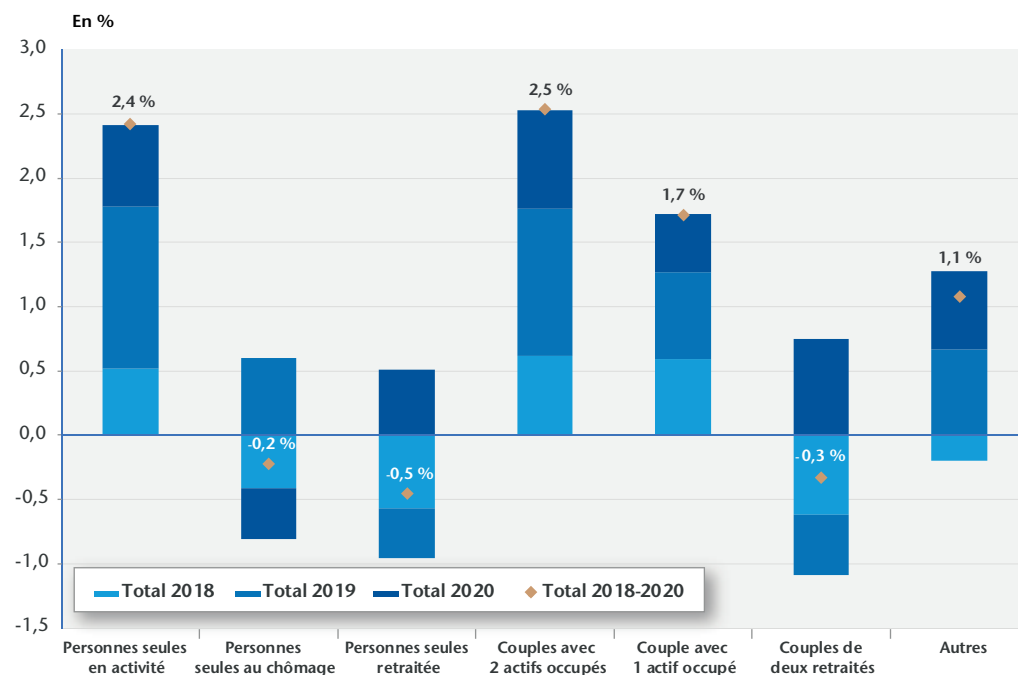
2018-2020 : les actifs occupés, grands gagnants du début de quinquennat

Outre la place des ménages dans l'échelle des niveaux de vie, l'analyse des effets cumulés des mesures 2018-2020 fait apparaître un rôle prépondérant du statut d'activité des ménages.

En effet, en moyenne une personne seule qui travaille verrait son revenu disponible soutenu à hauteur de 2,4 % (+725 euros) par les mesures socio-fiscales prises depuis le début du quinquennat, dont +0,6 % (+190 euros) pour les seules mesures de 2020 (graphique 6). À l'inverse, les chômeurs et les retraités ont été mis à contribution, même si pour ces derniers, les mesures de 2020 auront un effet en moyenne positif sur leur pouvoir d'achat. Depuis 2018, les mesures socio-fiscales ont amputé à hauteur de 0,5% le niveau de vie des retraités seuls (-110 euros) et de 0,3 % celui des couples de retraités (-135 euros). *A contrario*, les couples comptant deux actifs occupés devraient voir le revenu disponible s'accroître de 2,5 % (+1 450 euros) sous l'effet des mesures socio-fiscales mises en place entre 2018 et 2020.

Sur les 17 milliards d'euros de revenu disponible distribués aux ménages depuis le début du quinquennat, plus de 12 milliards d'euros ont été versés aux personnes seules actives occupées ou aux couples comptant 2 actifs occupés. A contrario, les personnes seules au chômage et les retraités (en couple ou seul) ont été mis à contribution à hauteur de 1,6 milliard d'euros.

Graphique 6. Effets cumulés des mesures socio-fiscales prises entre 2018 et 2020 selon le type de ménage et le statut d'activité



Lecture : Les ménages constitués d'une personne seule en activité devraient voir leur niveau de vie s'accroître de 2,4 % sous l'effet des mesures socio-fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2020.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, *Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016* (actualisée 2018), *Enquête Patrimoine 2014-2015*, *Enquête Budget de famille 2011* ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle *Ines 2018*, calculs OFCE.

Pour citer ce document :

Bruno Ducoudré, Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, 2020
« Budget 2020 : du pouvoir d'achat au travail », *OFCE Policy brief* 64, 5 février.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2020 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr @ofceparis