

ECO FLASH

22 octobre 2019

France, budget 2020 : plus de relance, moins de rigueur

Hélène Baudchon (*)

(*) avec la contribution de Zoé KLEIN, stagiaire

- Dans son projet de loi de finances pour 2020, le gouvernement prévoit un déficit de 3,1% du PIB en 2019 et de 2,2% en 2020 (après un déficit observé de 2,5% en 2018).
- L'amélioration en 2020 est en trompe-l'œil, comme le creusement du déficit en 2019. Les chiffres de 2020 ne portent plus la trace, contrairement à ceux de 2019, du coût budgétaire ponctuel de la bascule du CICE en baisse de charges.
- Hors éléments exceptionnels, le déficit budgétaire se réduit de 0,1 point chaque année et atteint 2,1% en 2020.
- Le nouvel objectif de déficit pour 2020 est près d'un point plus élevé que celui établi il y a un an dans le PLF 2019. Cette dégradation est imputable, dans des proportions équivalentes, à la révision à la baisse des prévisions de croissance et d'ajustement structurel.
- Le Haut Conseil des Finances Publiques estime « plausibles » les nouvelles prévisions de croissance et de déficit du gouvernement pour 2019 comme 2020.
- Le budget 2020 est un budget de continuité et d'adaptation : il intègre les baisses d'impôts prévues dans les deux lois de finances précédentes ainsi que les nouvelles annonces faites suite au grand débat national et à la crise des « gilets jaunes ».
- Pour les ménages, le montant cumulé 2018-2020 des baisses d'impôts atteint EUR 21 mds (net des hausses) ; pour les entreprises, ce même chiffre est de EUR 16 mds.
- Face aux baisses d'impôts conséquentes et documentées, les mesures de financement sont un peu moins importantes et bien moins détaillées.
- Dans ce budget, le soutien à la croissance, au travers du soutien au pouvoir d'achat des classes modestes et moyennes, prime sur la réduction du déficit.

■ Chiffres-clés du budget 2020

% et % du PIB	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Croissance réelle	1,7	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35	1,35
Solde budgétaire total (1)	-2,5	-3,1	-2,2	-1,8	-1,5	-1,1
Solde hors one-offs	-2,3	-2,2	-2,1	-1,7	-1,5	-1,1
Solde conjoncturel (2)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (one-offs) (3)	-0,2	-0,9	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (1)-(2)-(3)	-2,3	-2,2	-2,2	-1,8	-1,5	-1,2
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3
Dont effort structurel	0,1	0,1	0,1			
Nouvelles recettes (hors CI) [hors FC]	-0,2	-0,1	-0,5			
Effort en dépenses (hors CI) [hors FC]	0,3	0,1	0,3			
Clé en crédits d'impôt	0,0	0,1	0,3			
Dont composante non discrétionnaire	0,0	0,0	-0,1			
Ratio de dette publique	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7	96,2
Données hors France Compétences (FC), hors crédits d'impôts (CI)						
Dépenses publiques - Ratio	54,4	53,8	53,4	52,9	52,3	51,9
Evolution en valeur	1,4	1,7	1,7			
Evolution en volume	-0,3	0,7	0,7	0,5	0,2	0,4
Taux de prélèvements obligatoires	45,0	43,8	44,0	44,0	43,9	43,9
hors bascule CICE	45,0	44,7	44,3	44,2	44,0	43,9
Données y compris France Compétences (FC), hors crédits d'impôts (CI)						
Dépenses publiques - Ratio	54,4	54,0	53,6	53,2	52,6	52,1
Evolution en valeur	1,4	2,1	1,8	1,8	1,8	2,1
Evolution en volume	-0,3	1,1	0,8	0,5	0,2	0,4
Taux de prélèvements obligatoires	45,0	44,0	44,3	44,2	44,1	44,1

Les mesures ponctuelles et temporaires recouvrent notamment les contentieux fiscaux et, en 2019, le coût de la bascule du CICE en baisse de charges. La composante non discrétionnaire tient compte notamment des effets d'élasticité des recettes lorsque cette élasticité diffère de l'unité. La clé en crédits d'impôt équivaut à l'écart entre le coût budgétaire et celui en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables (suite au passage en SEC 2010). Son niveau élevé en 2020 est lié à la suppression du CICE et à la quasi-disparition des créances associées. Les chiffres hors France Compétences (créée le 1^{er} janvier 2019) donnent une image plus favorable (effort en dépenses et allègement de la fiscalité plus importants).

Tableau 1

Source : gouvernement (PLF et RESF 2020)

DIRECTION DES ETUDES
ECONOMIQUES



BNP PARIBAS

Eco
FLASH

La banque
d'un monde
qui change

Les documents relatifs au budget 2020¹ sont au complet ainsi que l'ensemble des chiffres-clés sous-jacents aux nouveaux objectifs de déficit budgétaire du gouvernement pour 2019 et 2020 (cf. tableau 1). Cet article les passe en revue ainsi que les autres points de ce budget ayant retenu notre attention.

Réduction du déficit : objectif secondaire

Contrairement aux précédents, l'équation budgétaire de 2020 apparaît moins compliquée. Le gouvernement l'a, en effet, résolue en arbitrant plus clairement en faveur de la croissance et en passant au second plan la réduction du déficit budgétaire. Un objectif désormais secondaire, mais que nous abordons en premier lieu, car le déficit reste l'indicateur résumant le mieux un budget.

Selon le PLF 2020, le gouvernement prévoit un déficit de 3,1% du PIB en 2019 et de 2,2% en 2020, après un déficit observé de 2,5% en 2018. Le déficit attendu en 2020 est le plus bas depuis 2001 et l'ampleur de l'amélioration par rapport à 2019, la plus importante depuis 2013. Mais ces bonnes nouvelles doivent être fortement relativisées. Tout d'abord, la réduction importante du déficit en 2020 est tout autant en trompe-l'œil que son creusement marqué en 2019. Les chiffres de 2020 ne portent en effet plus la trace t, contrairement à ceux de 2019, du coût budgétaire ponctuel de la bascule du CICE en baisse de charges (qui se monte à près d'1 point de PIB). Pour 2019 et 2020, la bonne mesure du déficit est celle corrigée des éléments exceptionnels (les *one-offs*) : à cette aune, il se réduit de 0,1 point chaque année et atteint 2,1% du PIB en 2020.

Le déficit attendu pour 2020 (2,2%) est peut-être le plus bas depuis 2001, mais il est nettement moins bas (à hauteur de 0,8 point de PIB) que l'objectif fixé dans le PLF 2019 (déficit de 1,4%). Un écart notable existe également entre le nouvel objectif de déficit pour 2019 du PLF 2020 (3,1%) et celui établi dans le PLF 2019 (2,8%). Qu'est-ce qui explique ces déficits plus élevés alors que le déficit 2018, publié entretemps, a été un peu moins important que prévu (2,5% selon l'estimation actuelle de l'INSEE contre 2,6% dans le PLF 2019).

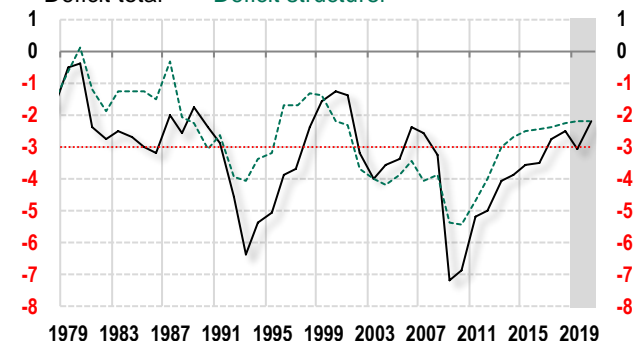
La croissance moins élevée que prévu est un premier élément de réponse. Le gouvernement a, en effet, revu à la baisse ses prévisions de 0,3 et 0,4 point, respectivement, pour 2019 et 2020. Il table désormais sur une croissance de 1,4% cette année et de 1,3% l'année prochaine, des chiffres bien plus proches de la croissance potentielle que les précédents. Cette révision se traduit par une moindre amélioration de la composante conjoncturelle du déficit², à hauteur de 0,2 point en 2019 et en 2020. Revenu à l'équilibre en 2018 (d'après l'estimation du gouvernement), le solde conjoncturel resterait donc nul en 2019 et ne gagnerait plus que 0,1 point en 2020.

Le relâchement de l'ajustement structurel est le second élément de réponse. Il joue à hauteur de 0,2 point dans la dégradation du déficit 2019 entre les deux PLF (l'ajustement ayant été ramené de +0,3 point à +0,1 point) et à hauteur de 0,3 point dans celle du déficit 2020 (ajustement désormais nul, que traduit la stabilité du déficit structurel, à 2,2%). Ce

■ Déficit total et structurel

En pourcentage du PIB

— Déficit total --- Déficit structurel



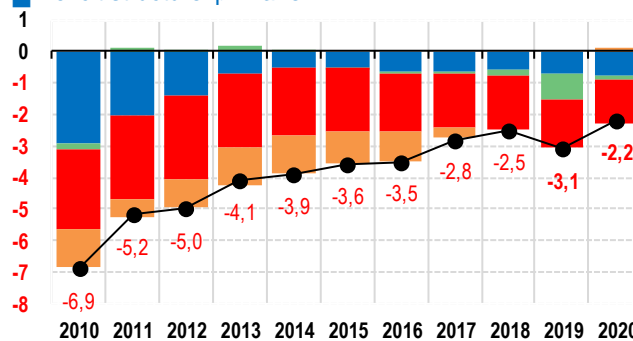
Graphique 1

Sources : INSEE, prévisions du gouvernement (zone grisée), Macrobond, BNP Paribas

■ Décomposition du déficit

En pourcentage du PIB

— Déficit total ■ Déficit conjoncturel ■ Service de la dette
■ Mesures exceptionnelles et temporaires
■ Déficit structurel primaire



Graphique 2

Sources : INSEE, Commission Européenne, prévisions du gouvernement, Macrobond, BNP Paribas

relâchement porte la trace de la crise des « gilets jaunes » et des réponses budgétaires apportées. Celles-ci ont pris, tout d'abord, la forme des mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) votées fin décembre 2018 et intégrées *in extremis* dans la loi de finances initiale (LFI 2019)³. La révision à la baisse de l'ajustement structurel pour 2019 a été faite à cette occasion. Puis, une nouvelle série de mesures postérieures au grand débat national ont été annoncées le 25 avril 2019 lors de la conférence de presse d'Emmanuel Macron (cf. *infra* pour les détails). Le Programme de stabilité d'avril 2019, publié avant ces annonces, prend néanmoins déjà acte de la dégradation prévisible du déficit pour 2020 et ne compte plus que sur un ajustement structurel de 0,1 point en 2020 (au lieu de 0,3 dans le PLF 2019)⁴. Le PLF 2020 va un cran plus loin et affiche un ajustement structurel nul en 2020.

³ Les objectifs de déficit pour 2018 et 2019 inscrits dans la LFI 2019 s'en trouvent ainsi assez nettement modifiés par rapport à ceux du PLF 2019 : le déficit attendu pour 2018 est rehaussé de 2,6% à 2,7% et celui pour 2019 de 2,8% à 3,2%.

⁴ Les objectifs de déficit pour 2019 et 2020 sont, alors, fixés, respectivement, à 3,1% et 2% (après 2,5% en 2018, chiffre désormais connu).

¹ Projet de Loi de Finances (PLF), Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale (PLFSS), Rapport Economique, Social et Financier (RESF), avis du Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP).

² L'ajustement conjoncturel est calculé comme la moitié de l'écart entre la croissance réelle et la croissance potentielle.

L'amoinissement de l'ajustement structurel entre les PLF 2019 et 2020 résulte à la fois des mesures fiscales (baisse d'impôts plus importantes) et du relâchement de l'effort en matière d'économies budgétaires. Si le gouvernement parvient néanmoins à stabiliser le déficit structurel en 2020 et à éviter une dégradation, c'est, en partie, grâce à la réduction du service de la dette. Le déficit structurel primaire se creuse, lui, en effet, légèrement, de 0,1 point, une même baisse étant d'ailleurs aussi observée en 2019. Ainsi mesurée par la variation du déficit structurel primaire, l'impulsion budgétaire est dorénavant légèrement positive, en 2019 comme en 2020, alors qu'elle était négative dans le PLF 2019 (à hauteur de 0,2 point). Compte tenu de l'écart de production estimé légèrement positif, le stimulus budgétaire peut être caractérisé de pro-cyclique (cf. graphique 3).

Equation budgétaire moins compliquée, relâchement de l'effort de rigueur : les objectifs de déficit du PLF 2020 semblent plus faciles à atteindre que les années précédentes. Le graphique 4 rappelle, toutefois, combien l'exercice reste difficile et, pour partie, fictif aux horizons les plus éloignés : on peut y voir représentée la trajectoire de réduction du déficit de chaque PLF depuis celui de 2013. Si la réduction du déficit est bien visible, aussi progressive soit-elle, c'est le retour à l'équilibre qui ne cesse d'être repoussé dans le temps. Du côté du ratio de dette publique, le diagnostic est plus sévère puisque même son inflexion n'est pas encore au rendez-vous (cf. graphique 5). Tout juste ce ratio est-il stabilisé. Sa baisse paraît néanmoins à portée de main, à la faveur de la réduction du déficit et de la résorption de l'écart avec le solde public stabilisant le ratio de dette.

Les objectifs de déficit ne seront pas non plus faciles à atteindre à cause des risques baissiers qui pèsent sur la croissance⁵ et aussi parce que l'effort de réduction des dépenses reste à concrétiser. Le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) estime néanmoins « plausibles » les prévisions du gouvernement, tant celles de croissance que celles de déficit, pour 2019 comme pour 2020⁶. En revanche, il se montre beaucoup plus critique à l'égard de l'évolution du déficit structurel par rapport à la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 (LPFP). L'écart s'élève, en effet, à 0,1 point en 2018 et 0,3 point en 2019, soit « très proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction »⁷. Et il s'agrandit encore en 2020 (à -0,6 point), ce qui amène le HCFP à pointer un « problème de cohérence entre le PLF 2020 et la LPFP ». Le budget 2020 n'est pas non plus conforme aux règles budgétaires européennes⁸. La Commission européenne

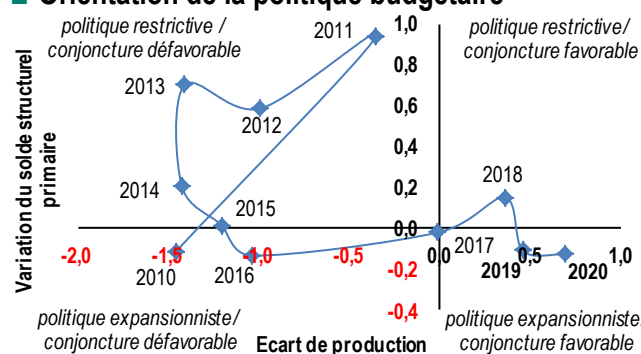
⁵ A titre d'illustration, sur la base de nos prévisions de croissance plus basses que celles du gouvernement (1,2% en 2019, 1% en 2020) et en retenant la même hypothèse de service de la dette et d'ajustement structurel, notre prévision de déficit pour 2019 est similaire (3,1%) mais celle pour 2020 est légèrement plus négative (2,3%).

⁶ Plus précisément, sous l'hypothèse centrale d'un Brexit avec accord, la prévision de croissance pour 2019 est jugée « atteignable » et celle pour 2020 « plausible ».

⁷ Un écart de solde structurel est considéré comme important, et donc déclenchant le mécanisme de correction, lorsqu'il représente au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point en moyenne sur deux années consécutives.

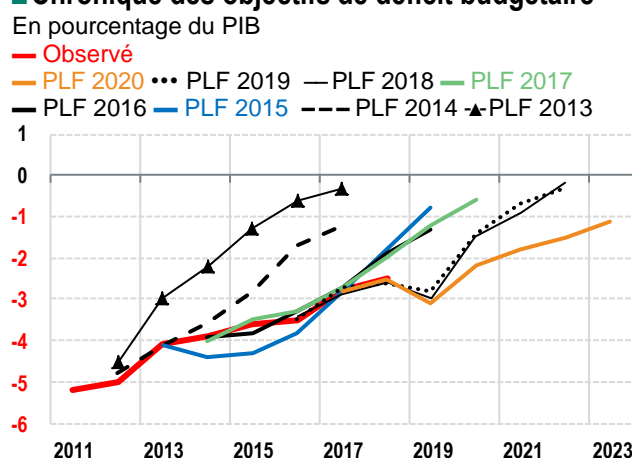
⁸ Dans le « bras préventif » (où se situe la France depuis sa sortie, en 2018, de la procédure de déficit excessif), l'ajustement structurel doit être strictement supérieur à 0,5 point de PIB par an tant que l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel n'est pas atteint (-0,4% pour la France) mais une déviation de 0,25 point en moyenne sur deux ans est autorisée.

■ Orientation de la politique budgétaire



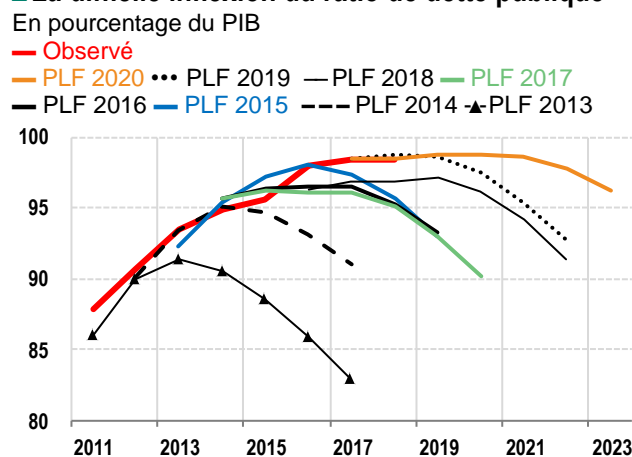
Graphique 3 Sources : INSEE, Commission européenne, prévisions du gouvernement, Macrobond, BNP Paribas

■ Chronique des objectifs de déficit budgétaire



Graphique 4 Sources : INSEE, prévisions du gouvernement, BNP Paribas

■ La difficile inflexion du ratio de dette publique



Graphique 5 Sources : INSEE, prévisions du gouvernement, Macrobond, BNP Paribas

devrait toutefois se montrer conciliante compte tenu des réformes à l'œuvre en France et de l'appel global à un assouplissement budgétaire, que la France a devancé en quelque sorte.

Soutenir la croissance *via* le pouvoir d'achat

Nous ne voyons pas le budget 2020 comme marquant un tournant dans la politique économique et budgétaire du gouvernement mais comme un budget de continuité et d'adaptation : continuité car les mesures et réformes préalablement engagées sont poursuivies ; adaptation car de nouvelles mesures sont prises pour répondre à l'évolution-défavorable- de la situation économique et sociale. Le changement opéré est dans la hiérarchie entre politique de l'offre et soutien par la demande, l'accent étant désormais mis sur le second après avoir été mis sur la première.

Le soutien à l'offre n'est pas remis en cause. Il a été enclenché le premier en partie parce qu'il est plus lent à produire des effets. Depuis, il y a eu des ajustements budgétaires pour respecter l'objectif de réduction du déficit, avec notamment la mise en œuvre retardée ou plus étalée dans le temps, de certaines mesures de soutien (allègement supplémentaire des charges au niveau du Smic dans le cadre de la bascule du CICE, trajectoire de baisse de l'IS) mais il n'y a pas de retour en arrière. Un soutien à la demande est aussi présent depuis le premier budget du quinquennat Macron, mais au second plan (sous l'angle notamment du soutien au travail pour faire en sorte qu'il paie mieux) et selon un calendrier de mise en œuvre qui l'a desservi⁹.

Ce soutien de et par la demande est passé au premier plan en réponse à la crise des « gilets jaunes ». Il prend la forme d'une série de mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages¹⁰. Les MUES et les mesures annoncées suite au grand débat national (désormais intégrées dans le budget 2020) visent à soutenir plus précisément le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes et des classes moyennes. Les dernières évaluations de l'Institut des Politiques Publiques mettent effectivement en évidence des gains significatifs sur le revenu disponible de ces catégories¹¹. Ces mesures viennent également soutenir opportunément la croissance alors qu'elle est freinée par un environnement extérieur plus incertain et moins porteur. Et pour ne pas peser plus sur l'activité, les mesures de financement ont été réduites dans le budget 2020. D'où cette idée que le budget 2020 arbitre plus clairement en faveur de la croissance. Dans les précédents budgets, le soutien à la croissance et la réduction du déficit étaient mis sur le même plan et les mesures de soutien contrebalancées par autant de mesures de financement. Ce n'est plus le cas dans ce budget, avec le renoncement à une compensation intégrale, dont des économies budgétaires, et une relégation au second plan de l'objectif de réduction du déficit.

S'agissant du volet dépenses du budget 2020, nous ne disposons pas de beaucoup d'informations. Le gouvernement met en avant le rythme plus faible de progression des dépenses, la baisse de leur part dans le PIB et un effort structurel estimé à 0,3 point de PIB, mais il reste très général quant aux mesures d'économies prises. Sur le champ de l'Etat, il souligne la poursuite des effets de la réforme de la politique de l'emploi, de l'action publique, de l'audiovisuel

⁹ Hausse de la CSG en une fois en janvier 2018 mais suppression en deux temps des cotisations salariales chômage et maladie (en janvier et octobre) et suppression en trois temps de la taxe d'habitation (2018, 2019 et 2020, en octobre de chaque année).

¹⁰ Pour plus de détails, cf. EcoFlash n°11, « France : pouvoir d'achat, le grand gain », 13 mai 2019

¹¹ <https://www.ipp.eu/actualites/resultats-les-impacts-du-budget-2020-sur-les-menages-et-les-entreprises-ipp-cepremap/>

■ Récapitulatif des principales mesures en prélèvements obligatoires 2018-2020

EUR mds

	2018	2019	2020
Total ménages	-1,1	-10,3	-9,3
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (pour 80% des ménages assujettis)	-2,9	-3,6	-3,7
Remplacement de l'ISF par l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	-3,2		
Mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)	-1,4	-0,3	-0,1
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part ménages)		1,1	-0,1
Bascule cotisations (maladie-chômage) / CSG	4,4	-4,0	-0,3
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires		-3,0	-0,8
Réforme du barème de l'IR			-5,0
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes		-1,6	0,1
Hausse fiscalité du tabac	0,9	0,4	0,4
Hausse de la fiscalité énergétique (part ménages = 66%)	2,4	0,0	0,0
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	-1,0		
Prolongation et prorogation du CITE (crédit d'impôt pour la transition énergétique)	-0,3	0,8	0,0
Total entreprises	-8,6	0,1	-1,0
Baisse du taux d'IS de 33% à 25%	-1,2	-0,8	-2,5
CICE - hausse du taux de 6 à 7%	-3,3	-0,4	0,0
Surtaxe exceptionnelle sur l'IS pour financer le contentieux 3% dividendes	-4,8	-0,1	
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises = 34%)	1,3	-0,1	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part entreprises)		0,7	
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme (niche Copé)		0,4	0,2
Taxe sur les services du numérique (taxe GAFA)		0,4	0,1
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	-0,6	0,0	0,6
Suppression de la niche TICPE sur le gazole non routier			0,2
Limitation de l'avantage DFS (Déduction Forfaitaire Spécifique) dans le calcul des allègements de charges			0,4
TOTAL hors bascule CICE*	-9,4	-8,8	-10,2
Effet temporaire de la bascule CICE (effet sur les PO)		-20,0	13,5
TOTAL*	-9,4	-28,9	3,3

* Hors mesure de périmètre de France Compétences.

Tableau 2

Source : PLF 2020

public et de la politique du logement. Les dépenses pilotables et l'ODETE¹², les dépenses de santé (Ondam¹³) et des collectivités locales¹⁴ restent contenues par la norme de progression à laquelle elles sont soumises (2%, 0,8%, 2,3% et 1,2%, respectivement). Autre source d'économie : la sous-indexation par rapport à l'inflation de certaines prestations sociales (revalorisation limitée à 0,3% des retraites supérieures à EUR 2000 par mois, de l'APL, des allocations familiales et de la prime d'activité). Un ralentissement marqué de l'investissement public local est attendu en lien avec le cycle électoral communal. Le gouvernement compte également sur la montée en charge des économies liées à la réforme de l'assurance-chômage (EUR 1,5 md) et sur une économie d'environ EUR 3 mds sur la charge de la dette. D'autres dépenses sont, par ailleurs, accrues (domaines régaliens, revalorisation de prestations monétaires à destination des plus fragiles, environnement, transports du quotidien, jeunesse, éducation et capital humain).

¹² ODETE : objectif de dépenses totales de l'Etat

¹³ Ondam : objectif national des dépenses d'assurance maladie

¹⁴ Encadrement des dépenses de fonctionnement *via* les contrats de responsabilisation signés avec l'Etat



S'agissant du volet recettes, plus précisément les baisses d'impôts, les détails sont plus fournis. La mesure phare du PLF 2020 est la baisse de EUR 5 mds de l'impôt sur le revenu (IR), effective au 1^{er} janvier 2020, au travers d'un allègement sur les deux premières tranches et de la modification suivante du barème :

- le taux d'imposition de la première tranche passe de 14 à 11% ;
- les seuils d'entrée et de sortie de la deuxième tranche sont abaissés, passant respectivement de EUR 27 519 à EUR 25 405 et de EUR 73 779 à EUR 72 643.

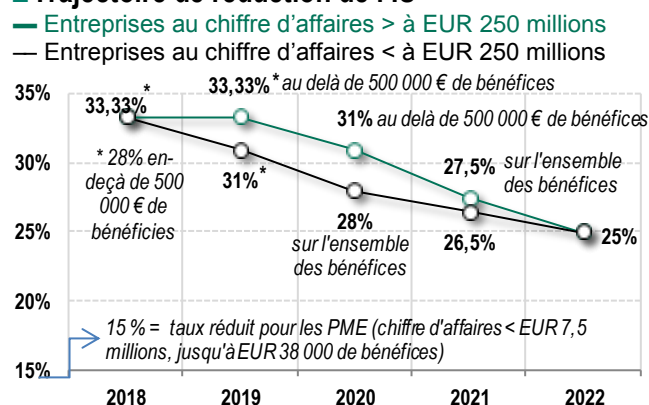
Les ménages modestes, relevant de la première tranche, sont les plus grands bénéficiaires de cette baisse de l'IR. Les gains des ménages relevant de la deuxième tranche sont modérés par l'abaissement de son seuil d'entrée. Les ménages imposés aux tranches supérieures (41 et 45%) ne bénéficient pas, quant à eux, de cette baisse de l'IR, les changements de seuils de la deuxième tranche visant à en neutraliser les effets. La progressivité de l'IR se trouve renforcée au passage.

Le gouvernement a également annoncé la reconduction de la prime exceptionnelle exonérée d'IR et de cotisations sociales (dans la limite de EUR 1000), mesure qui faisait partie des MUES. Par ailleurs, la prime d'activité est de nouveau revalorisée, à hauteur de 0,3%. Enfin, le budget 2020 intègre la ré-indexation sur l'inflation des petites retraites (inférieures à EUR 2000 par mois), ainsi que la troisième et dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation pour 80% des ménages assujettis¹⁵. Au total, ce sont EUR 9,3 milliards de baisse d'impôts (nettes des hausses) qui sont annoncés en faveur des ménages pour 2020, après EUR 10,3 mds en 2019 (cf. tableau 2).

Du côté des entreprises, la principale mesure en leur faveur consiste en une nouvelle étape dans la trajectoire de baisse du taux statutaire de l'impôt sur les sociétés (IS), qui se chiffre à EUR 2,5 mds. Le taux d'IS pour les grandes entreprises (chiffre d'affaire supérieur à EUR 250 millions) baisse à 31% au-delà de EUR 500 000 de bénéfices. Le taux normal d'IS pour les PME passe, quant à lui, à 28% pour l'ensemble des bénéficiers. L'objectif d'un taux statutaire d'IS à 25% pour tout le monde reste prévu pour 2022 (cf. graphique 6). Un ensemble de mesures vient cependant contrebalancer cet allègement de l'IS, pour un total de EUR 1,5 md (taxe Gafa, réforme et suppression de dépenses fiscales et sociales)¹⁶.

Enfin, le budget 2020 se caractérise également par un certain nombre de mesures à visée écologique. Suite à l'échec de l'augmentation de la taxe carbone, le gouvernement a décidé de mettre davantage l'accent sur la contribution des entreprises à la transition écologique, au travers de la suppression d'abattements fiscaux défavorables à l'environnement. La niche fiscale sur le gazole non routier (tarifs réduits de TICPE¹⁷) doit ainsi disparaître d'ici janvier 2022 (rendement attendu de EUR 200 millions environ en 2020, EUR 870 millions à compter de 2023). Une baisse du remboursement partiel de la TICPE sur le gazole utilisé pour le transport routier des marchandises est également prévue (EUR 70 millions d'économies en 2020, EUR 140 millions en

■ Trajectoire de réduction de l'IS



Graphique 6

Sources : PLF 2020, BNP Paribas

2021). Le transport aérien est mis à contribution au travers d'une augmentation des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (EUR 180 millions). Le gouvernement met par ailleurs en avant les EUR 380 millions de revenus de la TICPE fléchés, de manière exceptionnelle, vers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2020.

S'agissant des ménages, la même logique de renforcement du pouvoir d'achat des individus les plus modestes s'applique, avec la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime versée l'année des travaux. Celle-ci sera proposée aux 40% des ménages les plus modestes, tandis que les 40% suivants continueront de bénéficier du CITE jusqu'en 2021. Les 20% des ménages les plus aisés ne devaient plus bénéficier du CITE ni de la nouvelle prime mais un amendement a été voté pour qu'ils restent éligibles mais seulement pour certains travaux. Le gouvernement poursuit aussi sa politique de verdissement du parc automobile par le biais de l'augmentation du bonus à l'achat de véhicules électriques et de la prime à la conversion au bénéfice des plus modestes.

Si l'ambition d'un changement de pratiques est mise en avant, passant par des primes pour les ménages et la suppression de niches anti-écologiques pour les entreprises ainsi que par les premiers jalons d'une budgétisation verte (cf. encadré ci-après), le caractère pour le moment symbolique des mesures (faiblesse des montants en jeu) en limite la portée.

Hélène Baudchon

helene.baudchon@bnpparibas.com

Zoé Klein

zoe.klein@bnpparibas.com

¹⁵ Ce budget prépare également le terrain à la suppression de la taxe d'habitation pour les 20% restants en 2023.

¹⁶ Le CIR (crédit d'impôt recherche) et la réduction d'impôt en faveur du mécénat des grandes entreprises font également l'objet d'un petit tour de vis, pour un rendement attendu de, respectivement, EUR 230 millions et EUR 130 millions à compter de 2021.

¹⁷ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

■ Verdir les dépenses et les recettes de l'Etat

Le budget peut être utilisé par les Etats pour atteindre leurs objectifs de transition écologique. Le terme « budget vert » désigne un budget qui analyse les dépenses et les recettes publiques à l'aune de leurs impacts sur l'environnement. Un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été remis au gouvernement à ce sujet en septembre 2019. Il développe une méthodologie de classification des dépenses au regard des six critères environnementaux suivants :

- lutte contre le changement climatique ;
- adaptation au changement climatique ;
- gestion durable des ressources en eau ;
- transition vers une économie circulaire et prévention des risques ;
- prévention de la pollution ;
- préservation de la biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Une classification a également été élaborée, assignant à chaque dépense une note allant de -1 à 3, au regard de chacun des six critères :

- la notation -1 est attribuée aux dépenses défavorables à l'environnement, directement ou indirectement ;
- 0 aux dépenses neutres ou en cas d'information non disponible ;
- 1 aux dépenses favorables à court terme mais qui présentent un risque de verrouillage technologique à long terme ;
- 2 aux dépenses ayant un effet favorable indirect ;
- 3 aux dépenses ayant un effet favorable direct.

Une dépense peut être favorable au regard d'un critère et défavorable au regard d'un autre. L'asymétrie dans l'échelle de classification implique une analyse plus détaillée des dépenses favorables que des dépenses défavorables. De plus, l'utilisation de la couleur blanche pour les dépenses neutres et celles pour lesquelles l'information n'est pas disponible implique le regroupement dans une même catégorie de deux types de dépenses aux impacts environnementaux potentiellement très différents.

L'IGF et le CGEDD ont appliqué leur méthodologie à quatre missions du PLF 2019 (qui représentent EUR 340 mds). EUR 55 mds de dépenses sont ressorties comme ayant un impact. Entre EUR 33 et 36 mds de dépenses* sont au moins une fois favorables à l'environnement au regard d'un des six axes environnementaux et EUR 25 mds au moins une fois défavorables. Près de la moitié des dépenses au moins une fois défavorables (EUR 12 mds) sont des dépenses fiscales, plus précisément des exonérations de TICPE.

A titre d'exemple, l'action « Ferroviaire » de la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » obtient la notation 2 pour le critère de lutte contre le changement climatique, c'est-à-dire qu'elle a un effet favorable indirect. Ceci tient au fait que le ferroviaire promeut une alternative à l'usage de la route sans que ce soit son objectif premier. La dépense est neutre en termes d'adaptation au changement climatique. Elle est en revanche classée défavorable pour les quatre critères restants, du fait notamment de son atteinte à la biodiversité et de son rôle dans l'artificialisation des sols. Ces résultats permettent d'avoir une vision plus complète des multiples impacts environnementaux d'une même dépense.

Un budget vert, sous ce format, sera présenté en 2021 par le gouvernement, de concert avec le Haut Conseil pour le Climat.

Tandis que le rapport de l'IGF-CGEDD porte sur la budgétisation verte des dépenses de l'Etat, celui publié en septembre 2019 par le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) s'intéresse aux recettes vertes et met en avant des propositions en matière de fiscalité environnementale.

Le CPO rapporte qu'en 2018, il existait en France 46 instruments de fiscalité environnementale, pour un rendement total de EUR 56 mds, soit moins de 5% des PO et 2,4% du PIB. Ces instruments consistent en une multitude de dispositifs fiscaux qui n'ont que rarement une finalité environnementale explicite. De plus, le CPO a identifié un nombre total de 38 dépenses fiscales d'un montant supérieur à EUR 13 mds, dont 23 sont des exonérations de TICPE. Octroyées pour des motifs de compétitivité, ces dernières n'en soutiennent pas moins la consommation des énergies fossiles et nuisent au caractère désincitatif de la TICPE.

Le CPO préconise une reprise de la trajectoire de la fiscalité carbone. L'augmentation annoncée en 2018 s'inscrivait davantage dans une logique de taxe de rendement (assiette large, taux bas, recettes affectées au budget de l'Etat) que de fiscalité comportementale. Le CPO appelle à ce que les recettes soient affectées aux ménages les plus touchés afin de renforcer leur consentement à l'impôt, et que les dépenses fiscales soient largement limitées afin que la taxe s'impose à l'ensemble des consommateurs d'énergies fossiles. Supprimer ces déséquilibres permettra d'améliorer l'équité et l'efficacité des taxes environnementales.

* La mission n'a pas réussi à classer les dépenses relatives à la fermeture de la centrale nucléaire Fessenheim de manière unanime et s'est accordée sur une fourchette quant à la valeur totale des dépenses favorables à l'environnement.

Encadré

Sources : gouvernement, IGF-CGEDD, CPO

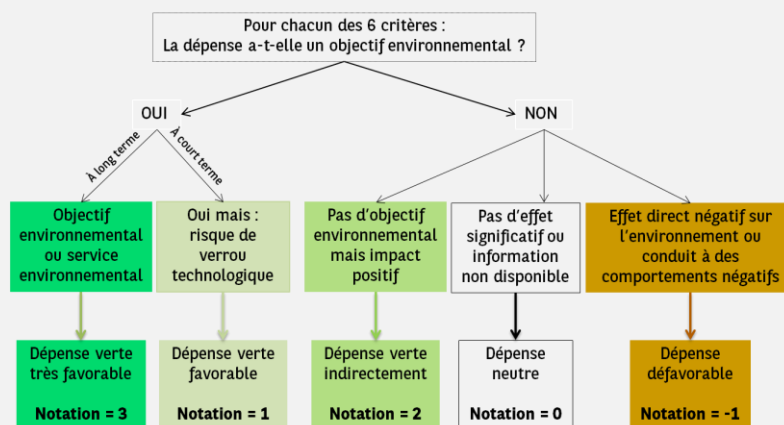


Figure 1 : Arbre de décision pour la classification des dépenses

Recherche Economique Groupe

William De Vijlder +33 1 55 77 47 31 william.devijlder@bnpparibas.com
Chef économiste

ECONOMIES AVANCEES ET STATISTIQUES

Jean-Luc Proutat +33 1 58 16 73 32 jeanluc.proutat@bnpparibas.com
Responsable – Etats-Unis, Royaume-Uni

Hélène Baudchon +33 1 58 16 03 63 helene.baudchon@bnpparibas.com
France – Marché du travail

Louis Boisset +33 1 57 43 02 91 louis.boisset@bnpparibas.com
Banque centrale européenne, synthèses conjoncturelles zone euro, Japon

Frédérique Cerisier +33 1 43 16 95 52 frederique.cerisier@bnpparibas.com
Zone euro (gouvernance européenne et finances publiques), Espagne, Portugal

Catherine Stephan +33 1 55 77 71 89 catherine.stephan@bnpparibas.com
Pays nordiques – Commerce international – Education, santé, conditions de vie

Raymond Van Der Putten +33 1 42 98 53 99 raymond.vanderputten@bnpparibas.com
Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Suisse – Energie, climat – Projections à long terme

Tarik Rharrab +33 1 43 16 95 56 tarik.rharrab@bnpparibas.com
Statistiques

ECONOMIE BANCAIRE

Laurent Quignon +33 1 42 98 56 54 laurent.quignon@bnpparibas.com
Responsable

Laure Baquero +33 1 43 16 95 50 laure.baquero@bnpparibas.com

Céline Choulet +33 1 43 16 95 54 celine.choulet@bnpparibas.com

Thomas Humblot +33 1 40 14 30 77 thomas.humblot@bnpparibas.com

ECONOMIES EMERGENTES ET RISQUE PAYS

François Faure +33 1 42 98 79 82 francois.faure@bnpparibas.com
Responsable

Christine Peltier +33 1 42 98 56 27 christine.peltier@bnpparibas.com
Adjointe – Grande Chine, Vietnam, autres pays d'Asie du Nord, Afrique du Sud

Stéphane Alby +33 1 42 98 02 04 stephane.alby@bnpparibas.com
Afrique francophone

Sylvain Bellefontaine +33 1 42 98 26 77 sylvain.bellefontaine@bnpparibas.com
Turquie, Ukraine, Europe centrale

Sara Confalonieri +33 1 42 98 43 86 sara.confalonieri@bnpparibas.com
Afrique lusophone et anglophone

Pascal Devaux +33 1 43 16 95 51 pascal.devaux@bnpparibas.com
Moyen-Orient, Balkans

Hélène Drouot +33 1 42 98 33 00 helene.drouot@bnpparibas.com
Corée, Thaïlande, Philippines, Mexique, pays andins

Salim Hammad +33 1 42 98 74 26 salim.hammad@bnpparibas.com
Amérique latine

Johanna Melka +33 1 58 16 05 84 johanna.melka@bnpparibas.com
Inde, Asie du Sud, Russie, Kazakhstan, CEI

CONTACT MEDIA

Michel Bernardini +33 1 42 98 05 71 michel.bernardini@bnpparibas.com



NOS PUBLICATIONS

**CONJONCTURE**

Analyse approfondie de sujets structurels ou d'actualité

**EMERGING**

Analyses et prévisions sur une sélection d'économies émergentes

**PERSPECTIVES**

Analyses et prévisions des principaux pays, développés et émergents

**ECOFASH**

Un indicateur, un évènement économique majeur. Le détail ...

**ECOWEEK**

L'actualité économique de la semaine et plus...

**ECOTV**

Tous les mois, nos économistes décryptent l'actualité économique, en images

**ECOTV WEEK**

Quel est l'évènement de la semaine ?

La réponse dans vos deux minutes d'économie

Les informations et opinions exprimées dans ce document ont été obtenues de, ou sont fondées sur des sources d'information publiques réputées fiables, mais BNP Paribas ne garantit, expressément ou implicitement, ni leur exactitude, ni leur exhaustivité, ni leur mise à jour. Ce document ne constitue ni une offre, ni une sollicitation d'achat ou de vente de titres ou autres placements. Il ne constitue ni du conseil en investissement, ni de la recherche ou analyse financière. Les informations et opinions contenues dans ce document ne sauraient dispenser l'investisseur d'exercer son propre jugement ; elles sont par ailleurs susceptibles d'être modifiées à tout moment sans notification et ne sauraient servir de seul support à une évaluation des instruments éventuellement mentionnés dans le présent document. Toute éventuelle référence à une performance réalisée dans le passé ne constitue pas une indication d'une performance future. Dans toute la mesure permise par la loi, aucune société du Groupe BNP Paribas n'accepte d'être tenue pour responsable (y compris en raison d'un comportement négligent) au titre de pertes directes ou découlant indirectement d'une utilisation des informations contenues dans ce document ou d'une confiance accordée à ces informations. Toutes les estimations et opinions contenues dans ce document reflètent notre jugement à la date de publication des présentes. Sauf indication contraire dans le présent document, il n'est pas prévu de le mettre à jour. BNP Paribas SA et l'ensemble des entités juridiques, filiales ou succursales (ensemble désignées ci-après « BNP Paribas »), sont susceptibles d'agir comme teneur de marché, d'agent ou encore, à titre principal, d'intervenir pour acheter ou vendre des titres émis par les émetteurs mentionnés dans ce document, ou des dérivés y afférents. BNP Paribas est susceptible notamment de détenir une participation au capital des émetteurs ou personnes mentionnés dans ce document, de se trouver en position d'acheteur ou vendeur de titres ou de contrats à terme, d'options ou de tous autres instruments dérivés reposant sur l'un de ces sous-jacents. Les cours, rendements et autres données similaires au présent document, y figurent au titre d'information. De nombreux facteurs agissent sur les prix de marché et il n'existe aucune certitude que les transactions peuvent être réalisées à ces prix. BNP Paribas, ses dirigeants et employés, peuvent exercer ou avoir exercé des fonctions d'emploi ou dirigeant auprès de toute personne mentionnée dans ce document, ou ont pu intervenir en qualité de conseil auprès de cette (ces) personne(s). BNP Paribas est susceptible de solliciter, d'exécuter ou d'avoir dans le passé fourni des services de conseil en investissement, de souscription ou tous autres services au profit de la personne mentionnée aux présentes au cours des 12 derniers mois précédant la publication de ce document. BNP Paribas peut être partie à un contrat avec toute personne ayant un rapport avec la production du présent document. BNP Paribas est susceptible, dans les limites autorisées par la loi en vigueur, d'avoir agi sur la loi de, ou d'avoir utilisé les informations contenues dans les présentes, ou les travaux de recherche ou d'analyses sur le fondement desquels elles sont communiquées, et ce préalablement à la publication de ce document. BNP Paribas est susceptible d'obtenir une rémunération ou de chercher à être rémunéré au titre de services d'investissement fournis à l'une quelconque des personnes mentionnées dans ce document dans les trois mois suivant sa publication. Toute personne mentionnée aux présentes est susceptible d'avoir reçu des extraits du présent document préalablement à sa publication afin de vérifier l'exactitude des faits sur le fondement desquelles il a été élaboré.

BNP Paribas est en France constituée en société anonyme. Son siège est situé au 16 boulevard des Italiens 75009 Paris. Ce document est élaboré par une société du Groupe BNP Paribas. Il est conçu à l'intention exclusive des destinataires qui en sont bénéficiaires et ne saurait en aucune façon être reproduit (en tout ou partie) ou même transmis à toute autre personne ou entité sans le consentement préalable écrit de BNP Paribas. En recevant ce document, vous acceptez d'être engagé par les termes des restrictions ci-dessus.

Pour certains pays de l'Espace Economique Européen : Le présent document a été approuvé en vue de sa publication au Royaume-Uni par BNP Paribas Succursale de Londres. BNP Paribas Succursale de Londres est autorisée et supervisée par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et autorisée et soumise à une réglementation limitée par la Financial Services Authority. Nous pouvons fournir sur demande les détails de l'autorisation et de la réglementation par la Financial Services Authority.

Le présent document a été approuvé pour publication en France par BNP Paribas SA, constituée en France en société anonyme et autorisée par l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP) et réglementée par l'Autorité des Marchés Financiers (AMF). Le siège social de BNP Paribas est situé au 16, boulevard des Italiens, 75009, Paris, France.

Le présent document est distribué en Allemagne par BNP Paribas Succursale de Londres ou par BNP Paribas Niederlassung Frankfurt sur le Main, une succursale de BNP Paribas S.A. dont le siège est situé à Paris, France. BNP Paribas S.A. Niederlassung Frankfurt sur le Main, Europa Allee 12, 60327 Frankfurt, est autorisée et supervisée par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et est autorisée et soumise à une réglementation limitée par le Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Etats-Unis : le présent document est distribué par BNP Paribas Securities Corp., ou par une succursale ou une filiale de BNP Paribas ne bénéficiant pas du statut de broker-dealer au sens de la réglementation américaine. BNP Paribas Securities Corp., filiale de BNP Paribas, est un broker-dealer enregistré auprès de la Securities and Exchange Commission et est membre de la Financial Industry Regulatory Authority et d'autres bourses principales. BNP Paribas Securities Corp. n'accepte la responsabilité du contenu d'un document préparé par une entité non américaine du groupe BNP Paribas que lorsqu'il a été distribué à des investisseurs américains par BNP Paribas Securities Corp.

Japon : le présent document est distribué au Japon par BNP Paribas Securities (Japan) Limited, ou par une succursale ou une entité du groupe BNP Paribas qui n'est pas enregistrée comme une maison de titres au Japon, à certaines institutions financières définies par l'article 17-3 alinéa 1 du décret d'application de la Loi japonaise sur les instruments et marchés financiers. BNP Paribas Securities (Japan) Limited, est une maison de titres enregistrée conformément à la Loi japonaise sur les instruments et marchés financiers et est membre de la Japan Securities Dealers Association ainsi que de la Financial Futures Association of Japan. BNP Paribas Securities (Japan) Limited, Succursale de Tokyo, n'accepte la responsabilité du contenu du document préparé par une entité non japonaise membre du groupe BNP Paribas que lorsqu'il fait l'objet d'une distribution par BNP Paribas Securities (Japan) Limited à des entreprises basées au Japon. Certains des titres étrangers mentionnés dans le présent document ne sont pas divulgués au sens de la Loi japonaise sur les instruments et marchés financiers.

Hong-Kong : le présent document est distribué à Hong Kong par BNP Paribas Hong Kong Branch, filiale de BNP Paribas dont le siège social est situé à Paris, France. BNP Paribas Hong Kong Branch exerce sous licence bancaire octroyée en vertu de la Banking Ordinance et est réglementée par l'Autorité Monétaire de Hong Kong. BNP Paribas Hong Kong Branch est aussi une institution agréée réglementée par la Securities and Futures Commission pour l'exercice des activités réglementées de types 1, 4 et 6 [Regulated Activity Types 1, 4 et 6] en vertu de la Securities and Futures Ordinance. Les informations contenues dans le présent document peuvent, en tout ou partie, avoir déjà été publiées sur le site <https://globalmarkets.bnpparibas.com>

© BNP Paribas (2015). Tous droits réservés.

© BNP Paribas (2015). Tous droits réservés.

Bulletin édité par les Etudes Economiques de BNP PARIBAS

Siège social : 16 boulevard des Italiens – 75009 PARIS

Tél : +33 (0) 1.42.98.12.34 –

Internet : grou.bnpparibas.com - www.economic-research.bnpparibas.com

Directeur de la publication : Jean Lemierre

Rédacteur en chef : William De Vijlder

POUR RECEVOIR NOS PUBLICATIONS

VOUS POUVEZ VOUS ABONNER SUR
NOTRE SITE ONGLET ABONNEMENT
<http://economic-research.bnpparibas.com>

ET

NOUS SUIVRE SUR LINKEDIN
<https://www.linkedin.com/showcase/bnp-paribas-economic-research/>
OU TWITTER
https://twitter.com/EtudesEco_BNPP

