

Une stratégie pour plus de **croissance** et d'**emploi**

Programme de stabilité 2014-2017

L'économie française a connu en 2013 une année de croissance faible (0,3 %), même si des signes encourageants sont apparus en fin d'année – reprise de l'investissement et de l'emploi privé, pour la première fois depuis deux ans. Après 5 années d'atonie, l'activité en France retrouve fin 2013 son niveau d'avant crise.

La croissance est aujourd'hui de l'ordre de 1 % par an. Mais le chômage reste à des niveaux élevés, notamment pour les jeunes. Et notre économie continue à souffrir d'une compétitivité insuffisante par rapport à ses partenaires.

La priorité pour le Gouvernement est de permettre à la croissance d'accélérer et à l'emploi privé de progresser de manière durable.

Ce sera la meilleure contribution au pouvoir d'achat des ménages, notamment de ceux qui sont les premières victimes d'une économie insuffisamment dynamique.

La stratégie du Gouvernement est double : renforcer notre économie et sa capacité à créer de l'emploi, tout en faisant des efforts ciblés pour le pouvoir d'achat des plus modestes ; poursuivre le redressement de nos comptes publics pour regagner des marges de manœuvre et faire baisser la dette publique pour retrouver de la souveraineté, tout en assurant le financement de nos priorités – éducation, justice et sécurité.

C'est tout l'objet des politiques mises en œuvre, que retracent le programme de stabilité ainsi que le programme national de réforme qui l'accompagne, transmis chaque année par tous les États membres à la Commission européenne.

Cette stratégie s'articule autour de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, en parallèle à un effort de ralentissement de la dépense – 50 Mds€ d'économies sur la période 2015-2017.

En restaurant les marges des entreprises, en améliorant leur compétitivité et en créant un choc de confiance dans l'économie, elle permettra aux entreprises d'exporter, d'investir et d'embaucher davantage, et aux ménages de davantage soutenir l'économie. Au total, la croissance devrait atteindre +1 % en 2014 puis accélérer ensuite à +1,7 % en 2015 et +2,25 % en 2016-2017, le Pacte de responsabilité et de solidarité permettant de majorer la croissance de 0,5 % sur la période.



Le Pacte de responsabilité et de solidarité pour accélérer la reprise et le pouvoir d'achat

Le Pacte se déploiera progressivement jusqu'en 2017. Il permettra de rehausser l'activité d'un demi-point et de générer près de 200 000 emplois supplémentaires.

Le coût du travail, déjà réduit par le Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE), sera à nouveau allégé pour porter la baisse totale à 30 Mds€. Ainsi d'ici 2016, il n'y aura plus aucune cotisation Urssaf au niveau du Smic – en dehors des cotisations chômage – et les cotisations d'allocations familiales seront allégées pour les salaires allant jusqu'à 3,5 Smic (soit pour les 90 % des salariés, rémunérés jusqu'à 5 000 € brut /mois).

En complément, la fiscalité pesant sur les entreprises sera modernisée et réduite : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), calculée sur le chiffre d'affaires et non pas sur les profits de l'entreprise, sera réduite à partir de 2015 puis supprimée totalement à l'horizon 2017 ; la contribution exceptionnelle à l'impôt des sociétés sera supprimée à horizon 2016 et le taux normal de cet impôt baissera dès 2017 pour atteindre 28 % en 2020.

Parallèlement, dès 2014, les prélèvements sur les ménages modestes seront allégés. A compter de 2015, la baisse des cotisations salariales permettra un gain de pouvoir d'achat sur la feuille de paie, qui atteindra 500 euros par an pour un travailleur payé au SMIC. Au total **ce sont 5 Mds€ de mesures en faveur des ménages modestes qui seront prises d'ici 2017.**

Un effort d'économies inédit, avec une réforme en profondeur de l'action publique

50 Mds€ d'économies sur 2015-2017 par rapport au rythme naturel d'évolution, c'est ce qu'il faut pour ramener la progression de la dépense publique au rythme de l'inflation. C'est ce qui nous permettra de poursuivre la réduction des déficits sans augmentation des impôts.

Cet effort sera réparti équitablement entre administrations publiques, en proportion de leur part dans la dépense publique totale ; il sera également réparti entre les générations :

- **L'État et ses opérateurs** prendront toute leur part (18 Mds€ en trois ans), en gagnant en efficacité et en maîtrisant mieux encore leurs coûts ;
- **Les collectivités territoriales**, dont la dépense reviendra au rythme de l'inflation, contribueront à hauteur de 11 Mds€, au travers d'une organisation réformée ;
- **L'assurance maladie** économisera 10 Mds€ avec le déploiement de la stratégie nationale de santé, qui garantit la qualité des soins et le niveau de remboursements ;
- Et 11 Mds€ seront apportés par la **protection sociale**, grâce aux réformes déjà adoptées (retraites et politique familiale notamment) et aux mesures à venir (notamment gains d'efficacité dans la gestion des caisses et stabilisation en valeur des prestations sociales hors minimas sociaux pendant un an).

Réduire les déficits en tenant nos engagements

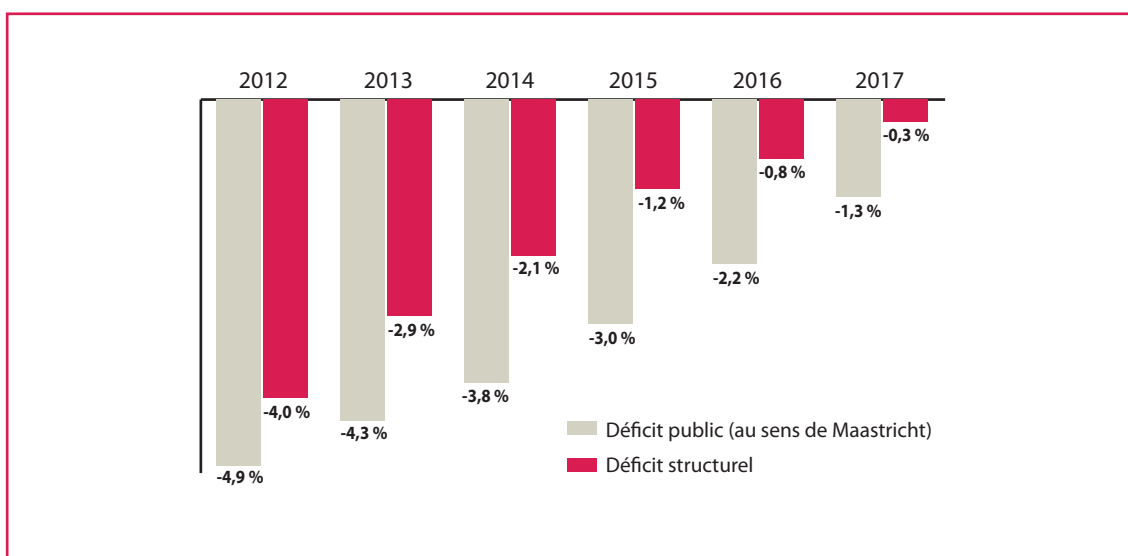
L'objectif de 3 % de déficit en 2015 est maintenu. Réduire le déficit public est la condition de la stabilisation puis de la diminution de la part de la dette dans le PIB.

C'est aussi la condition de la croissance.

Réduire le déficit public, c'est l'assurance du maintien de conditions de financement favorables pour l'État et derrière lui, pour les entreprises qui investissent et embauchent, et pour les ménages.

Réduire le déficit public, c'est aussi la garantie que la voix de la France continue à porter en Europe – et que les pays qui sont les plus fragiles peuvent compter sur une France présente à leurs côtés.

Le rétablissement de nos comptes à l'œuvre depuis deux ans se poursuivra jusqu'à la fin du quinquennat : le solde structurel sera proche de l'équilibre à l'horizon 2017, grâce à un ajustement de 0,8 point par an en 2014 et 2015 puis de 0,5 point ensuite.



Qu'est-ce que le déficit public et le déficit structurel ?

Le déficit public correspond à la part des dépenses des administrations publiques (État, collectivités locales et sécurité sociale, y compris la charge de la dette) non couverte par des recettes, issues pour l'essentiel des prélèvements obligatoires. Il est exprimé en point de PIB, c'est-à-dire en part de la richesse nationale.

Le déficit structurel correspond au solde public corrigé de l'impact de la conjoncture sur la situation des finances publiques. Lorsque la croissance est faible, certaines dépenses publiques augmentent, certains impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés) diminuent. L'élimination de ces effets conjoncturels conduit à évaluer la situation structurelle des finances publiques. Le pilotage par le déficit structurel permet une appréciation qui prend mieux en compte la réalité économique.

Des dépenses maîtrisées, des prélèvements qui commencent à baisser

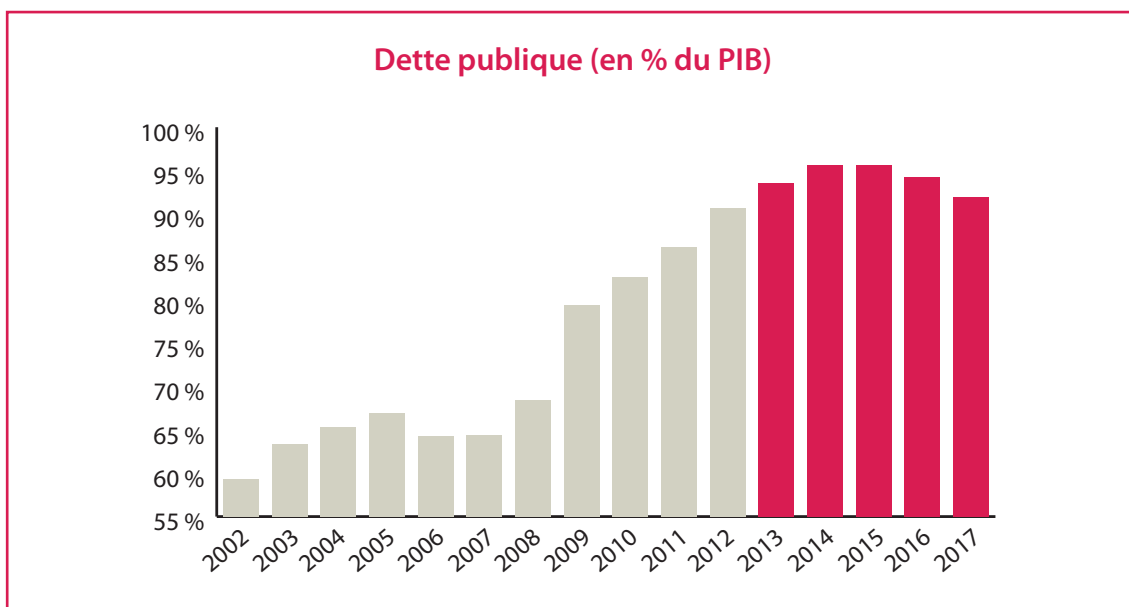
Avec la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, et grâce aux 50 Mds€ d'économies, la part des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires dans le PIB baissera sur l'ensemble de la période 2014-2017.

Le ralentissement des dépenses publiques au rythme de l'inflation permettra de ramener les dépenses publiques à 53,5 % du PIB en 2017, soit leur niveau moyen d'avant crise.

Ce choix est exigeant et inédit. Mais c'est ce qui nous permettra de poursuivre la réduction des déficits sans décider de nouveaux impôts : entre 2014 et 2017, le taux de prélèvements obligatoires reculera de 0,6 point.

Une diminution de la dette à l'horizon du quinquennat

La dette est passée de 65 % du PIB en 2007 à plus de 90 % en 2012 lors du quinquennat précédent. Et les déficits que nous avons trouvés en 2012 conduisaient inexorablement à une progression de l'endettement. Grâce à l'ensemble des décisions prises pour soutenir l'activité et l'emploi d'une part, pour réduire les déficits d'autre part, **le poids de la dette, qui représentait 93,5 % de la richesse nationale en 2013, diminuera dès 2016.** C'est, avec la baisse des déficits, un signe fort que la France retrouve la maîtrise de son avenir, et reconquiert sa souveraineté financière.



Une stratégie pour plus de **croissance** et d'**emploi**

Programme de stabilité

23 avril 2014

Présenté par

Michel Sapin,

Ministre des finances et des comptes publics

Christian Eckert,

Secrétaire d'État chargé du budget



Une reprise de l'activité qu'il faut conforter

- **La reprise est en cours : +1,0% en 2014, après +0,3% en 2013**
 - Reprise à l'œuvre depuis la mi-2013, malgré quelques à-coups, sur un rythme ¼ de point par trimestre
 - Grâce au rebond de l'investissement et de la consommation
- **Mais le chômage reste élevé et le redémarrage de l'emploi privé est lent, malgré de premiers effets du CICE**
 - Le CICE est en cours de versement aux entreprises
 - Son effet est estimé à 30 000 emplois en 2013, autant au 1^{er} semestre 2014 (INSEE)

Une double stratégie

- **Renforcer notre économie et sa capacité à créer de l'emploi, avec des efforts ciblés pour le pouvoir d'achat des plus modestes**
 - Le Pacte de responsabilité et de solidarité
 - Une stratégie de réformes (programme national de réforme)
- **Poursuivre le redressement de nos comptes publics, pour regagner des marges de manœuvre et faire baisser la dette, tout en finançant nos priorités**
 - Un ajustement par des économies de dépense, avec une baisse des prélèvements

Le Pacte de responsabilité et de solidarité pour accélérer la reprise

- 1% de croissance en 2014, c'est une confirmation de la reprise mais ce n'est pas assez. Nous devons faire plus pour créer un véritable choc de confiance dans l'économie.
- C'est l'enjeu du Pacte : soutenir l'investissement et l'emploi, donc la croissance et le pouvoir d'achat, ainsi que de manière ciblée, le pouvoir d'achat des ménages modestes. Le Pacte, c'est un demi-point de croissance en plus à horizon 2017 et 200 000 emplois supplémentaires.

Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE)		20 Mds€
Baisse du coût du travail	Zéro charge URSSAF au niveau du SMIC et baisse des cotisations patronales pour les salariés jusqu'à 3,5 Smic	9 Mds€
	Baisse des cotisations d'allocations familiales des indépendants	1 Md€
Baisse et modernisation de la fiscalité des entreprises	Suppression de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	6 Mds€
	Suppression de la contribution exceptionnelle et baisse progressive du taux normal d'IS (impôt sur les sociétés)	5 Mds€
Soutien ciblé du pouvoir d'achat des ménages modestes	Allègement des cotisations salariales sur les bas salaires et de la fiscalité pesant sur les ménages modestes	5 Mds€

Un effort de ralentissement de la dépense inédit, avec des réformes en profondeur, pour réduire les déficits

18 Mds€ sur l'Etat et ses agences

- Stabilisation du point d'indice
- Economies transversales (informatique, achats, réduction du « train de vie » de l'Etat)
- Rapprochement des structures

11 Mds€ sur les collectivités locales

- Une dépense qui progresse comme l'inflation
- Réorganisation territoriale pour supprimer les doublons

10 Mds€ sur l'assurance maladie

- Maîtrise de l'objectif national de dépense (ONDAM)
- Meilleure organisation du parcours de soin
- Développement de la chirurgie ambulatoire
- Consommation médicamenteuse raisonnée

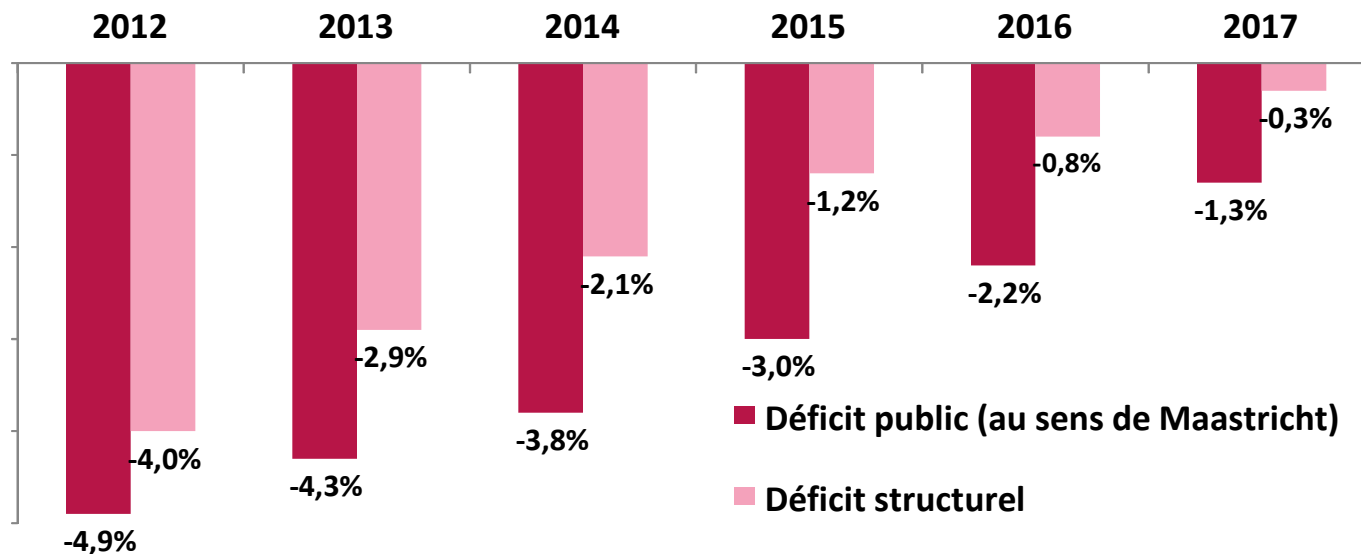
11 Mds€ sur la protection sociale

- Effets de la réforme des retraites
- Poursuite des réformes déjà initiées (famille, chômage)
- Non revalorisation exceptionnelle des prestations, hors minima sociaux, pour un an

- **50 Mds€ c'est l'effort qu'il faut consentir pour contenir la progression de la dépense publique au niveau de l'inflation (+0,1% en volume sur 2015-2017)**

Des déficits qui se réduisent

- Une croissance de 1% en 2014, puis 1,7% en 2015 et 2,25% en 2016-2017
- Des déficits à 3% du PIB en 2015 ; 1,3% en 2017.
 - 4Mds€ net de correction cette année.
 - **Un Pacte financé.** En 2015, le retour à 3% sera notamment assuré par un effort d'économies renforcé et le maintien, pour un an, de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.



Un effort structurel porté exclusivement par la dépense

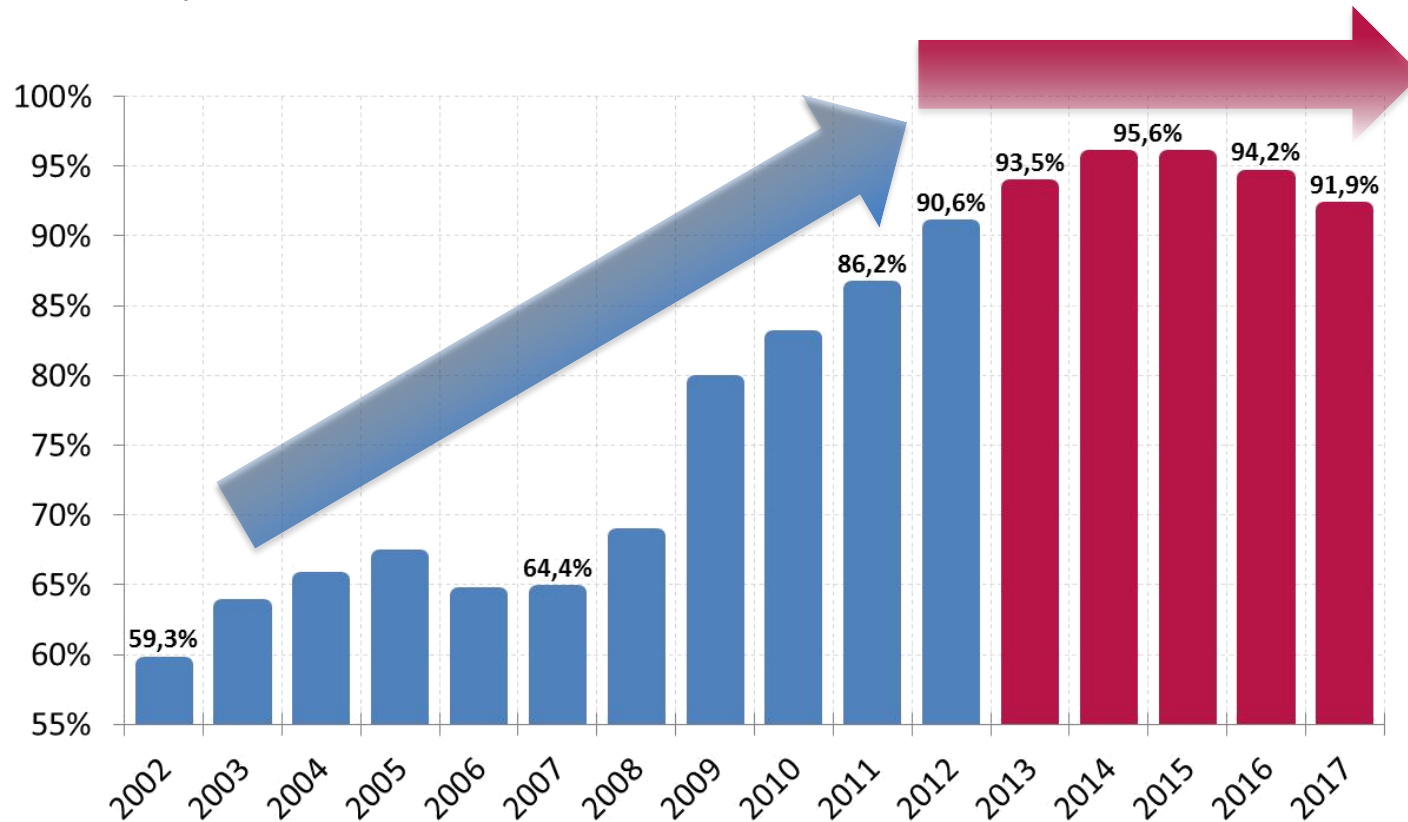
	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,3%	-3,8%	-3,0%	-2,2%	-1,3%
Solde structurel	-2,9%	-2,1%	-1,2%	-0,8%	-0,3%
Ajustement structurel	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Ratio de dépenses publiques	57,1	56,7	55,6	54,6	53,5
Croissance de la dépense publique*	1,3%	0,3%	-0,3%	0,3%	0,2%
Taux de prélèvements obligatoires	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3

*en volume

- **Le solde structurel sera proche de l'équilibre à l'horizon 2017**
- **Tout ceci se fera sans voter d'impôt nouveau : sur l'ensemble de la période, le taux de prélèvements obligatoires baissera et la réduction du déficit sera assurée par la maîtrise de la dépense publique. En progressant comme l'inflation, la dépense publique verra son poids dans le PIB reculer significativement.**

Plus de croissance et moins de déficits : une diminution de la dette pour la première fois depuis 2006

- Le poids de la dette publique dans la richesse nationale est passé de 65 % en 2007 à plus de 90 % en 2012 ; le déficit hérité en 2012 conduisait à une progression continue de la dette, elle entamera sa décreue en 2016.



R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

**PROGRAMME
DE STABILITÉ
2014-2017**

23 avril 2014



Sommaire

Sommaire.....	1
1. Vue d'ensemble.....	3
2. Scénario macroéconomique.....	6
3. Scénario de finances publiques	12
3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen-terme	12
3.2 Retour sur l'exécution 2013	15
3.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée	16
3.4 Évolution du solde structurel	17
3.5 Évolution du solde public par sous-secteur.....	21
3.6 Évolution des dépenses publiques	22
3.6.1 <i>Les dépenses des administrations publiques.....</i>	<i>22</i>
3.6.2 <i>Les dépenses de l'État.....</i>	<i>26</i>
3.6.3 <i>Les dépenses des organismes divers d'administration centrale</i>	<i>29</i>
3.6.4 <i>Les dépenses des administrations de sécurité sociale.....</i>	<i>30</i>
3.6.5 <i>Les dépenses des administrations publiques locales</i>	<i>32</i>
3.7 Évolution des recettes publiques	33
3.7.1 <i>Les recettes des administrations publiques.....</i>	<i>34</i>
3.7.2 <i>Les recettes de l'État.....</i>	<i>37</i>
3.7.3 <i>Les recettes des administrations de sécurité sociale.....</i>	<i>37</i>
3.7.4 <i>Les recettes des administrations publiques locales</i>	<i>38</i>
3.8 Dette publique et flux de créances	40
4. La procédure pour déficit public excessif (DPE)	44
4.1 Procédure pour déficit excessif	44
4.2 Convergence vers l'objectif de moyen-terme	47
5. Analyse de sensibilité et comparaisons avec les programmations précédentes	48
5.1 Analyses de sensibilité.....	48
5.2 Comparaison à la programmation précédente.....	53
5.2.1 <i>Comparaison avec le précédent programme de stabilité.....</i>	<i>53</i>

5.2.2	<i>Comparaison avec les prévisions de finances publiques d'hiver 2014 de la Commission européenne.....</i>	54
6.	Qualité des finances publiques	56
6.1	Qualité des dépenses publiques.....	56
6.1.1	<i>Modernisation de l'action publique.....</i>	56
6.1.2	<i>Évaluation des investissements.....</i>	60
6.1.3	<i>La rationalisation des dépenses de santé</i>	61
6.1.4	<i>La rationalisation des dépenses locales.....</i>	62
6.2	Qualité des recettes publiques.....	64
7.	Soutenabilité des finances publiques	68
7.1	Soutenabilité de la dette publique	68
7.1.1	<i>Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques.....</i>	68
7.1.2	<i>Écart de soutenabilité.....</i>	69
7.2	Engagements contingents.....	72
7.3	La poursuite des réformes structurelles	74
8.	Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques	76
8.1	Une gouvernance budgétaire désormais pleinement opérationnelle.....	76
8.2	La poursuite de la réforme de la gouvernance budgétaire européenne – le 2-pack	78
8.3	Gouvernance statistique.....	80
8.4	Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne.....	82
9.	Annexes méthodologiques et statistiques	84
9.1	Annexe statistique	84
9.2	Annexe méthodologique : Analyse structurelle du solde public	89
9.3	Rapport sur le suivi de la correction du déficit excessif (infra annuel) et le respect de la recommandation	92

1. Vue d'ensemble

Après cinq années d'atonie, l'activité en France a retrouvé seulement fin 2013 son niveau d'avant crise. Le redémarrage de l'économie est progressif et ne s'est pas fait sans à-coups. Les initiatives prises au sein de la zone euro ont permis aux tensions financières de se dissiper, notamment suite aux décisions du Conseil européen de juin 2012 et avec l'implication croissante de la BCE annoncée en septembre 2012. Mais les ajustements dans la zone euro, notamment dans les pays qui avaient accumulé de forts déséquilibres, ont pesé sur l'environnement de la France, qui elle-même poursuit un effort ambitieux de réduction des déficits.

L'économie française a ainsi connu en 2013 une année de croissance faible (0,3 %¹). Mais des signes encourageants sont apparus en fin d'année - reprise de l'investissement et de l'emploi privé, pour la première fois depuis deux ans. La croissance est désormais sur un rythme de l'ordre de 1% par an. L'enjeu pour le Gouvernement, c'est de permettre à la croissance d'accélérer et à l'emploi privé de repartir de manière durable, afin de mieux soutenir le pouvoir d'achat des ménages, notamment les plus modestes - qui sont les premières victimes d'une économie insuffisamment dynamique.

La stratégie du Gouvernement est double :

- renforcer notre économie et sa capacité à créer de l'emploi, tout en faisant des efforts ciblés pour le pouvoir d'achat des plus modestes ;
- poursuivre le redressement de nos comptes publics pour regagner des marges de manœuvre et faire baisser la dette publique, sans casser la croissance et en assurant le financement de nos priorités d'avenir – éducation et université, justice et sécurité.

C'est tout l'objet des politiques que décrivent ce programme de stabilité et le programme national de réformes qui l'accompagne.

Cette stratégie s'articule autour de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, en parallèle à un effort sans précédent de ralentissement de la dépense – 50 Md€ d'économies sur la période 2015-2017.

Avec le Pacte de responsabilité et de solidarité, le coût du travail pour les entreprises, déjà réduit par le Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE), sera à nouveau allégé pour porter la baisse totale à 30 Md€. Dès 2015, il n'y aura plus aucune cotisation Urssaf au niveau du Smic -

¹ Données CVS-CJO

en dehors des cotisations chômage. En 2016 également, les cotisations familles seront allégées pour les salaires allant jusqu'à 3,5 Smic. En complément, la fiscalité pesant sur les entreprises sera modernisée et réduite : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), assise sur le chiffre d'affaires et non pas sur les profits de l'entreprise, sera réduite à partir de 2015 puis supprimée totalement à l'horizon 2017 ; la contribution exceptionnelle à l'impôt des sociétés sera supprimée à horizon 2016 et le taux normal de cet impôt baissera à partir de 2017. Parallèlement, et parce qu'il est urgent de soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes, une première mesure sera prise en 2014, et en 2015 une baisse des cotisations salariales viendra procurer 500 euros / an à un travailleur payé au Smic. Au total ce sont 5 Md€ de mesures en faveur des moins fortunés qui seront prises d'ici 2017.

Par ces efforts, les entreprises retrouveront des marges nouvelles pour innover, investir et pour embaucher, contribuant au redémarrage de l'économie et de l'emploi. Et les ménages qui en ont le plus besoin seront immédiatement soutenus.

Sur la base des enchaînements macroéconomiques habituels, le Pacte devrait permettre de rehausser l'activité de 0,6 point à l'horizon de la prévision et générer 200 000 emplois supplémentaires. En pratique, ces effets devraient être rehaussés en raison des engagements des acteurs économiques et sociaux dans le cadre du Pacte, et plus généralement du choc de confiance induit par la pérennisation et l'amplification du mouvement de réduction des dépenses et des prélèvements obligatoires.

Parallèlement, la France confirme son engagement de tenir le déficit à 3% du PIB en 2015 et concrétise l'effort d'économies de 50 Md€ auquel elle s'est engagée.

Réduire le déficit public est la condition de la stabilisation puis de la diminution de la part de la dette dans le PIB. Réduire le déficit public c'est aussi l'assurance du maintien de conditions de financement favorables pour l'Etat et partant, pour les entreprises et pour les ménages. Réduire le déficit public, c'est enfin la garantie que la voix de la France continue à porter en Europe - et que les pays qui sont les plus fragiles puissent compter sur une France présente à leurs côtés.

50 Md€ d'économies sur 2015-2017, c'est ce qu'il faut pour ramener la progression de la dépense publique au rythme de l'inflation. C'est exigeant et inédit. Mais c'est ce qui nous permettra de poursuivre la réduction des déficits sans décider de nouveaux impôts.

Cet effort sera réparti équitablement entre l'ensemble des administrations publiques. L'Etat et les opérateurs prendront la plus grosse part de cet effort (18 Md€ en trois ans), en gagnant en efficacité et en maîtrisant mieux encore leurs coûts. Les autres champs de la dépense apporteront une contribution sensiblement équivalente : 11 Md€ pour les collectivités territoriales, dont la dépense reviendra au rythme de l'inflation, avec une organisation réformée, 10 Md€ pour l'assurance maladie, dans le prolongement des réformes structurelles déjà initiées pour garantir la qualité des soins et le niveau des remboursements tout en maîtrisant mieux les coûts, et 11 Md€ pour la protection sociale, grâce à des réformes déjà adoptées (retraites et politique familiale notamment) et aux mesures à venir (notamment gains d'efficience dans la gestion des caisses de sécurité sociale et stabilisation en valeur pendant un an des prestations sociales hors minima sociaux).

Les agents publics seront également sollicités par la stabilisation en valeur du point d'indice de la fonction publique, mais les efforts de recrutement dans les secteurs prioritaires sont confirmés.

Au total, l'activité en France devrait progresser de 1 % en 2014, puis 1,7 % en 2015 et 2¼ % en 2016-2017. Les déficits poursuivront leur baisse : 3,8 % en 2014 ; 3,0 % en 2015 pour atteindre 1,3 % en 2017. Conformément à nos engagements, le solde corrigé du cycle, dit structurel, sera proche de l'équilibre à l'horizon 2017, grâce à un ajustement structurel de 0,8 point par an en 2014 et 2015 puis de 0,5 point ensuite. Tout ceci se fera sans impôts nouveaux : sur l'ensemble de la période, le taux de prélèvements obligatoires baissera, la part de la dépense publique reculera de 3 points de PIB et la dette se stabilisera en 2015 avant de refluer ensuite, pour la première fois depuis 2006.

C'est un effort sans précédent dans lequel s'est engagée la France depuis maintenant deux ans et qui s'amplifiera dans les trois années à venir. C'est la condition du redressement durable de notre pays.

2. Scénario macroéconomique

Après la reprise de la croissance engagée en 2013 (+0,3 %²), l'activité accélérerait progressivement : +1,0 % en 2014 et +1,7 % en 2015. La croissance bénéficierait du retour de la confiance dans la zone euro, des premiers effets du Pacte de responsabilité et de solidarité sur la compétitivité et le pouvoir d'achat, et de l'amélioration de l'environnement international.

L'appréciation de l'euro depuis l'été 2012 et la poursuite du rétablissement des comptes publics, à un rythme désormais plus mesuré que les années précédentes, ne permettraient cependant pas encore d'aller sensiblement au-delà du rythme de croissance potentielle à l'horizon 2015.

En 2016 et 2017, l'activité croîtrait à un rythme moyen de 2¼ % par an, refermant ainsi progressivement l'écart de production.

Ce scénario de croissance est proche de ceux de la Commission européenne et des organisations internationales, qui prévoient une croissance de l'ordre de 1 % en 2014 puis une accélération en 2015 (+1,6 % pour l'OCDE, +1,5 % le FMI, +1,7 % pour la Commission européenne dans un scénario à politique inchangée avant consolidation budgétaire et avant le Pacte de responsabilité et de solidarité).

Cette prévision reste soumise à différents aléas : le rythme de la reprise en France dépendra de manière cruciale de celui en zone euro. Le dynamisme du commerce mondial sera lié à l'évolution des conditions financières dans les économies avancées et à la maîtrise des effets sur les économies émergentes de la normalisation progressive de la politique monétaire américaine. Par ailleurs, le comportement des agents domestiques dépendra de l'évolution de leur confiance et de leurs anticipations.

La croissance a repris au printemps 2013 et devrait continuer de se redresser progressivement tout au long de l'année 2014, au-delà des variations trimestrielles.

L'activité s'est redressée depuis le printemps 2013. L'activité progresse actuellement sur une tendance d'¼ point par trimestre environ, après avoir stagné entre l'été 2011 et le début 2013. Ce redémarrage ne s'est pas fait sans à-coups : ainsi, après avoir fortement rebondi au 2^{ème} trimestre 2013 (+0,6 %), l'activité a connu un très léger recul au 3^{ème} trimestre (-0,1 %) avant de repartir en fin d'année avec +0,3 %.

² Croissance du PIB en 2013 au sens des comptes nationaux trimestriels qui sont corrigés des jours ouvrables.

La croissance devrait s'affermir progressivement au début de l'année 2014, au-delà de soubresauts ponctuels encore possibles. Un affaiblissement temporaire de cette dynamique n'est pas à exclure au 1^{er} trimestre, compte tenu d'un climat exceptionnellement doux et de certains dispositifs ayant soutenu l'activité en fin d'année 2013 (déblocage facilité de l'épargne salariale, anticipations du durcissement du bonus /malus écologique et augmentation de TVA au 1^{er} janvier 2014). Il serait suivi d'un rebond plus marqué du PIB au printemps, en raison de l'amélioration des perspectives d'activité et par contrecoup des facteurs défavorables en début d'année.

L'accélération de la reprise serait portée par le retour de la confiance des ménages et des entreprises

Le rétablissement des conditions de la confiance favoriserait une reprise de l'investissement des entreprises, dans un contexte d'amélioration des perspectives de demande.

L'amélioration du climat des affaires observée depuis le printemps 2013 est un des signaux du retour de la confiance des entreprises. Ce mouvement devrait se renforcer avec la montée en charge du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui permettront aux entreprises de voir le coût du travail baisser de 30 Md€ au total et leur fiscalité se réduire de l'ordre de 10 Md€ à l'horizon 2017. À la faveur de ce soutien, l'investissement des entreprises, qui s'est redressé au dernier trimestre de 2013, progresserait de 1,8 % en 2014 et 5,2 % en 2015, après -2,3 % en 2013. Ce retour de l'investissement serait en outre soutenu par le maintien de conditions de financement très favorables, permises par les afflux de capitaux en zone euro et par le rétablissement progressif des comptes publics, conformément aux engagements pris. Par ailleurs, les entreprises poursuivraient légèrement leur restockage, en lien avec des perspectives de demande plus prometteuses, soutenues notamment par les mesures issues du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Après cinq ans d'atonie (+0,4 % en moyenne sur 2007-2012), **la consommation des ménages constituerait l'autre moteur interne du retour de la croissance** (+0,8 % puis +1,6 %). Le pouvoir d'achat connaîtrait ainsi une accélération progressive (+0,3 % en 2013, +0,7 % en 2014 puis +1,3 % en 2015 après une baisse de -0,9 % en 2012). Il serait soutenu par les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité – baisse des cotisations salariales sur les salaires proches du Smic en 2015 et réduction de l'imposition des ménages situés en bas du barème de l'impôt sur le revenu – et par l'amélioration du marché de l'emploi. Le retour de la confiance, en lien avec l'amélioration progressive de la situation sur le marché du travail, entraînerait la dissipation des comportements d'épargne de précaution des ménages et ainsi une diminution progressive du taux d'épargne (15,6 % en 2013 puis 15,5 % en 2014 et 15,2 % en 2015). La réduction de l'épargne de précaution serait également confortée par le rétablissement des comptes publics.

L'amélioration de l'environnement international et les mesures prises en faveur de la compétitivité viendraient soutenir les exportations

La demande mondiale adressée à la France rebondirait en 2014 (+4,8 %) et accélérerait encore en 2015 (+6,5 %).

En zone euro, la reprise amorcée en 2013 devrait se confirmer et l'activité accélérerait, sous l'effet notamment de l'apaisement des tensions financières ainsi que d'une consolidation budgétaire moins rapide, compte tenu des ajustements déjà réalisés. La croissance de la zone resterait à ce stade modérée, du fait de disparités encore importantes, entre l'Allemagne d'une part, et l'Italie ou l'Espagne d'autre part, qui sortent à peine de deux années de récession.

Hors zone euro, les évolutions seraient contrastées mais globalement favorables. La vigueur de la croissance dans les économies anglo-saxonnes se confirmerait et l'activité y accélérerait. Cependant, elle ralentirait au Japon, en raison de l'inflexion restrictive de la politique budgétaire. Dans les économies émergentes, la croissance resterait relativement dynamique en 2014-2015, mais elle s'installerait sur un sentier durablement plus faible que dans la période pré-crise.

Les exportations rebondiraient en 2014 et 2015 (+3,4 % puis +4,7 %) compte tenu du dynamisme de la demande mondiale et des mesures adoptées en faveur de la compétitivité.

La prévision tient compte de l'infléchissement des pertes tendanciennes de parts de marché à l'exportation depuis 2008 par rapport aux années 2000, en raison du rééquilibrage de la croissance dans les pays émergents et de l'amélioration de la compétitivité hors-prix des produits français. À court terme, la France ne tirerait pas encore pleinement profit du dynamisme de la demande mondiale, du fait de l'appréciation récente de l'euro qui dégrade notre compétitivité-prix (le taux de change effectif nominal de la France s'est accru de près de 8 % entre juillet 2012 et mars 2014). Cependant les baisses de prélèvements sociaux et fiscaux des entreprises viendront à l'inverse l'améliorer.

La contribution du commerce extérieur à la croissance deviendrait positive à partir de 2015 (0,0 point en 2014 puis +0,1 point en 2015), les effets de l'appréciation de l'euro se dissipant progressivement.

Les politiques publiques devraient permettre à l'emploi marchand de bénéficier pleinement du redémarrage de l'activité

Le redressement de l'activité et les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité créeraient les conditions pour enregistrer une légère hausse de l'emploi marchand en 2014 (+15 000 postes en moyenne annuelle, soit +0,1 %) et une nette accélération en 2015 (+160 000 postes, soit +1 %).

Après une année 2013 en recul malgré de premiers effets du CICE (-125 000 postes en moyenne annuelle en dépit d'une reprise de l'emploi au dernier trimestre) du fait d'une conjoncture peu favorable, **l'emploi marchand** serait en légère augmentation en 2014 (+15 000 postes). L'activité repartirait progressivement au cours de l'année et permettrait à l'emploi de se redresser à la faveur des effets du CICE sur l'emploi qui se matérialiseraient plus fortement. En 2015, l'emploi marchand accélérerait nettement (+160 000 postes), en lien avec

l'évolution de ses déterminants usuels et tiré par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Dans les secteurs non marchands, l'emploi resterait dynamique en 2014 (progression nette de +130 000 postes) du fait de la progression du nombre de bénéficiaires de contrats aidés. En 2015, le soutien public par les contrats aidés étant arrivé à maturité, la croissance de l'emploi dans les secteurs non marchands ralentirait.

Le dynamisme de *l'emploi dans les secteurs non marchands* en 2014 (+130 000 postes) serait principalement soutenu par les politiques de l'emploi, qui resteraient fortement mobilisées à court terme, de manière contra-cyclique et pour permettre aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'y prendre part. Le nombre d'entrées en Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) serait de 340 000 en 2014 et le déploiement des emplois d'avenir s'achèverait. En 2015, l'emploi non marchand se stabiliserait du fait de l'arrivée à maturité du soutien des politiques de l'emploi, à la faveur de la prise de relais par les créations d'emplois marchands.

Au total, 155 000 emplois seraient créés, en moyenne annuelle, en 2014 et 175 000 en 2015 dans l'ensemble de l'économie, l'emploi privé prenant progressivement le relais des dispositifs d'emploi aidé.

L'inflation augmenterait légèrement en restant contenue, du fait de l'appréciation de l'euro

L'inflation augmenterait légèrement tout en restant très modérée (+1,2 % en 2014 et +1,5 % en 2015, après +0,9 % en 2013, y.c. tabac). L'appréciation de l'euro et la baisse du prix des matières premières en 2013 continueraient, en raison d'une propagation progressive aux prix à la consommation, à limiter l'inflation en 2014 et 2015, mais se feraient de moins en moins sentir. De plus, l'arrêt de la baisse du prix du pétrole et la fin des fortes baisses de prix dans les télécoms entraîneraient mécaniquement une accélération des prix en 2014. L'augmentation au 1^{er} janvier 2014 des taux normal et intermédiaire de TVA aurait un impact temporaire sur l'inflation en 2014, tandis que le CICE aurait, *via* la baisse des coûts de production, un effet désinflationniste. La progression de l'inflation se poursuivrait en 2015, à la faveur d'une reprise plus forte de l'activité et de l'emploi.

À moyen terme, en 2016-2017, la croissance serait de 2¼ % dans un scénario de reprise progressive

Grâce au soutien du Pacte de responsabilité et de solidarité, une croissance de 2¼ % par an est attendue à l'horizon 2016-2017. Cela correspondrait à une fermeture progressive de l'écart de production, considéré comme très creusé par l'ensemble des organisations internationales (-3,1 % en 2015 selon l'estimation de ce programme de stabilité, -3,8 % selon l'OCDE, -2,2 % pour la Commission Européenne, et -2,0 % selon le FMI), dans un contexte de résorption progressive des déficits publics.

Le commerce extérieur contribuerait positivement à la croissance de l'économie française à cet horizon. Le Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que l'ensemble des mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi - et notamment le CICE -

continueraient de monter en charge et leur impact sur la compétitivité prix et hors-prix des produits français se renforcerait progressivement. Si la demande mondiale évolue à un rythme proche de sa tendance de long terme, et dans l'hypothèse d'une stabilité du taux de change de l'euro, le déficit commercial se résorberait progressivement.

L'investissement continuerait de progresser, accompagnant le rythme de l'activité et bénéficiant des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité. La baisse additionnelle du coût du travail permise par le Pacte à partir de 2015, ainsi que la baisse de prélèvements sur les entreprises prévue à partir de 2015 auraient des effets favorables. Le taux de marge des entreprises se rapprocherait de son niveau d'avant-crise, leur permettant de maintenir un taux d'investissement élevé sans obérer leur situation financière.

La consommation des ménages serait stimulée par le retour de gains de pouvoir d'achat liés aux créations d'emplois et aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité. Une baisse graduelle du taux d'épargne est en outre à attendre, avec la dissipation progressive de l'épargne de précaution, dans un contexte de résorption continue des déficits publics.

Cette prévision reste sujette à de multiples aléas

La période actuelle est marquée par plusieurs aléas portant sur le contexte international. Le rythme de la reprise dépendra de l'ampleur de l'accélération de la demande mondiale. Elle pourrait s'avérer plus forte que prévu si la reprise en zone euro est plus vigoureuse. Des aléas demeurent également sur le rythme de la croissance dans les économies émergentes : certaines sont particulièrement dépendantes de la demande émanant des économies avancées et de l'évolution du prix des matières premières (Russie, Brésil). De plus, de nouveaux épisodes de tensions financières liées aux vulnérabilités externes (Argentine, Turquie, Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie) ne sont pas à exclure. Enfin, des tensions politiques pourraient affecter la confiance des investisseurs, et fragiliser des économies déjà en ralentissement. Par ailleurs, la réaction des taux d'intérêt à la poursuite de la normalisation des politiques monétaires reste incertaine, même si les banques centrales ont renforcé leurs capacités à indiquer aux investisseurs des orientations de moyen-terme (*forward guidance*). Enfin, l'euro pourrait continuer à s'apprécier, par exemple dans le cas d'une nouvelle dépréciation des devises émergentes, ou bien se déprécier, par exemple dans le cas d'une normalisation plus rapide que prévu de la politique monétaire américaine ou d'actions d'assouplissement monétaire en zone euro. Les dernières prises de position de la BCE, concernée par l'appréciation de l'euro et le ralentissement de l'inflation, incitent à considérer la deuxième hypothèse comme la plus probable.

Au plan domestique, des incertitudes demeurent sur le comportement des agents privés. Des anticipations d'activité plus favorables pourraient conduire à un regain plus marqué de l'investissement, ce qui entraînerait une évolution de l'emploi plus favorable et tirerait davantage à la hausse les revenus des ménages et leur consommation. L'impact des politiques menées en faveur de la compétitivité et de l'emploi sera positif mais son ampleur dépendra du comportement des entreprises. Les baisses de coût du travail pourraient se transmettre davantage en gains de compétitivité-prix, favorables aux exportations, et en une modération

de l'inflation domestique. À l'inverse, les entreprises pourraient privilégier davantage la reconstitution de leurs marges.

Encadré 1 – Comparaison avec la prévision macroéconomique d'hiver de la Commission européenne

Le scénario macroéconomique 2014-2015 est analogue dans ses grandes lignes à celui de la Commission européenne dans ses prévisions macroéconomiques d'hiver en date de février 2014 : les deux scénarios tablent sur une croissance du PIB de 1,0 % en 2014 et 1,7 % en 2015.

Les hypothèses sous-jacentes diffèrent néanmoins pour 2015 : le scénario du programme de stabilité prend en compte d'une part les effets positifs sur l'activité et l'emploi du Pacte de responsabilité et de solidarité et d'autre part les mesures de rétablissement des comptes publics prévues par la France en 2015.

La Commission prévoit un commerce extérieur plus dynamique que celui du scénario du programme de stabilité. Les exportations seraient en hausse de 4,4 % en 2014 et 5,6 % en 2015 selon la Commission, contre une prévision plus modeste de +3,4 % et +4,7 % dans le présent scénario. La Commission prévoit également des importations plus dynamiques, et anticipe une contribution du commerce extérieur négative en 2015, mais sans prendre en compte les effets positifs du Pacte de responsabilité et de solidarité sur la compétitivité française.

La consommation des ménages et l'investissement des entreprises sont globalement proches dans les deux scénarios. À la différence de la Commission européenne, le scénario du programme de stabilité table sur une légère accélération du restockage de la part des entreprises, et prend en compte les efforts de rétablissement des comptes publics que la France effectuera.

Tableau 1 – Scénario macroéconomique 2013-2017

Taux de croissance annuel, en %	2013*	2014	2015	Moyenne 2016-2017
PIB	0,3	1,0	1,7	2¼
Consommation des ménages	0,3	0,8	1,6	2,3
Consommation des administrations publiques	1,8	0,4	0,8	0,3
Formation brute de capital fixe	-2,1	0,2	1,3	3,3
dont entreprises non financières	-2,3	1,8	5,2	4,4
Contribution des stocks	0,1	0,3	0,2	0,0
Contribution de l'extérieur	0,0	0,0	0,1	0,3
Exportations	0,8	3,4	4,7	6,9
Importations	0,8	3,1	4,1	5,7
Déflateur du PIB	1,1	1,2	1,5	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	0,6	1,1	1,5	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel)	0,9	2,2	3,5	4,3
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,5	2,1	2,4	2,8
Effectifs salariés (BMNA)	-0,6	0,1	1,0	1,4

* Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables)

**Branches marchandes non agricoles

3. Scénario de finances publiques

3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen-terme

Dans un contexte de reprise de la croissance, qui doit encore être consolidée afin de créer plus d'emplois, le Gouvernement poursuit deux objectifs : soutenir la croissance et l'emploi avec la mise en place du Pacte de responsabilité et de solidarité et poursuivre la réduction des déficits publics dans la justice, afin de retrouver des marges de manœuvre, de réduire le poids de la dette publique et de préserver la souveraineté nationale. Cette stratégie nécessite, parallèlement à la montée en puissance du Pacte de responsabilité et de solidarité, de réaliser 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques entre 2015 et 2017. La baisse du coût du travail et la réduction de la fiscalité des entreprises permettront de stimuler les créations d'emplois, l'innovation et l'investissement, contribuant ainsi à plus d'emploi, de croissance et de pouvoir d'achat. Le Pacte assurera également de manière ciblée une baisse des prélèvements pesant sur les ménages modestes pour soutenir leur pouvoir d'achat, dans un souci de justice sociale. Enfin, la réduction du déficit public sera menée tout en préservant le financement des priorités.

Les efforts qui sont détaillés dans le présent programme de stabilité s'inscrivent dans le prolongement de la stratégie de redressement conduite par le Gouvernement depuis 2012.

Ces efforts permettront une réduction progressive et continue du déficit pour atteindre l'équilibre structurel des comptes publics d'ici la fin du quinquennat, conformément aux engagements du Président de la République. Les mesures déjà mises en œuvre ont permis de réaliser un ajustement structurel total de 2,2 points de PIB sur 2012-2013 et d'améliorer le solde public nominal d'environ 1,0 point de PIB (le déficit public s'est établi à 4,3 points de PIB en 2013 contre 5,2 points de PIB en 2011). Les mesures présentées dans ce programme de stabilité, pour 2014 et pour la période 2015-2017, prolongent cet effort de redressement. D'abord porté par des mesures en recettes en 2012 et 2013, l'ajustement des comptes publics sera désormais assuré par des mesures d'économies sur la dépense publique de manière à stabiliser les prélèvements en 2014 et les réduire dès 2015.

Le Gouvernement prendra des mesures d'économie complémentaires dès 2014, pour limiter les écarts à la trajectoire prévue à l'automne dernier. Ces mesures permettront de compenser en partie les moins-values de recettes constatées en 2013 et attendues en 2014 par rapport aux dernières prévisions, qui ont dégradé l'élasticité des prélèvements. Les cibles ont toutefois été revues, avec un solde attendu à 3,8% en 2014 puis 3% en 2015 (contre respectivement 3,6% et 2,8% dans les dernières prévisions).

Le plan d'économies annoncé par le Premier Ministre le 16 avril 2014 **permettra de ramener le déficit public à 3 % en 2015 et de rétablir l'équilibre structurel des finances publiques, objectif de moyen terme de la France, d'ici la fin de la période de programmation.**

Tableau 2 – Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,9	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde conjoncturel	-0,8	-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-4,0	-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-1/4
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Evolution de la dépense publique en volume (en %)	1,2	1,3	0,3	-0,3	0,3	0,2
Ratio de prélèvements obligatoires	45,0	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
Ratio de dépense publique	56,7	57,1	56,7	55,6	54,6	53,5
Dettes publiques	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Dettes publiques (hors soutien financier à la zone euro)	88,2	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0

Les économies annoncées préservent les priorités - et notamment celle accordée à la jeunesse - avec le maintien des créations d'emplois prévues dans l'Éducation nationale, la sécurité et la justice. Elles ramèneront la progression de la dépense publique à un rythme proche de l'inflation sur la période 2015-2017. Elles permettront ainsi une baisse de la part de la dépense publique dans le PIB de plus de 3 points entre 2014 et 2017, de 56,7 % du PIB en 2014 à 53,5 % en 2017. Les premières mesures mises en œuvre en 2012 et 2013 sur la dépense ont déjà porté leurs fruits. La sous-exécution en 2013 de la norme de dépense de l'État (0,1 Md€) et de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (1,4 Md€) en témoignent, tout comme le net ralentissement de la dépense des administrations publiques (l'évolution des dépenses en valeur en 2013 a été la plus faible depuis 1998).

En 2014, les sous-exécutions constatées en 2013 seront consolidées et s'ajouteront aux décisions des partenaires sociaux sur l'assurance chômage. Conjuguées aux nouvelles mesures qui seront présentées avant l'été (annulations de crédits et stabilisation en valeur de certaines prestations pendant un an), elles représenteront un effort net de redressement supplémentaire de 4 Md€.

Entre 2015 et 2017, l'ensemble des acteurs de la dépense publique seront mis à contribution et participeront à la réalisation du plan d'économies de 50 Md€. L'État consentira un effort de 18 Md€, grâce à un effort structurel d'optimisation de ses interventions, des gains d'efficacité (systèmes informatiques, achats...) et en réduisant son train de vie. Les agences et opérateurs de l'État, dont les moyens ont augmenté très sensiblement sous le précédent quinquennat, verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse, rejoignant ainsi l'évolution de celles de l'État. La masse salariale publique sera maîtrisée à travers la stabilisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Un effort de 11 Md€ sera assuré par les collectivités territoriales, ce qui ramènera leurs dépenses en ligne avec l'inflation. Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, qui supprimera la clause de compétence générale des départements et des régions, y contribuera. La dotation globale de fonctionnement sera réformée pour encourager des comportements vertueux. Le Conseil national d'évaluation des normes s'attachera à diminuer le coût des dispositions normatives existantes et de veiller à la maîtrise des nouvelles normes. L'assurance maladie, grâce à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé, réalisera

10 Md€ d'économies sans dégrader la qualité des soins et le remboursement. Enfin, 11 Md€ d'économies seront réalisées sur les autres dépenses de protection sociale. Les réformes déjà adoptées représentent un effort financier de près de 3 Md€ : mesures sur les retraites (régimes de base et régimes complémentaires), ainsi que sur la politique familiale. L'accord des partenaires sociaux de mars 2014 sur l'Unedic produira ses effets, qui devraient être complétés en fin de période pour rétablir l'équilibre financier de l'Unedic – au total à hauteur de 2 Md€. La non revalorisation pendant un an des prestations sociales (hors minima sociaux), qui produira ses effets dès octobre 2014, représente une économie de plus de 2 Md€, dont 1,3 Md€ sur les retraites de base. Les régimes complémentaires poursuivront les efforts engagés de manière à assurer la poursuite du rétablissement de leur équilibre financier (2 Md€), de même que la politique familiale qui sera modernisée pour un montant de 0,8 Md€. Parce que les efforts d'efficacité doivent concerner toutes les administrations, la réorganisation et la simplification de la gestion de la protection sociale dégagera 1,2 Md€ d'économies. Enfin, la revalorisation exceptionnelle du RSA est confirmée mais décalée d'une année.

Plan d'économies	Cumulé 2015-2017
Etat	18,0
Collectivités locales	11,0
Assurance maladie	10,0
Réformes initiées dans le champ Sécurité sociale	2,9
Mesures complémentaires sur les prestations et la gestion de la protection sociale	8,1
Total plan d'économies	50,0

Ces mesures entraîneront un abaissement significatif et durable du rythme de croissance de la dépense publique en volume. Après 1,1 % en 2012 et 1,3 % en 2013, le taux de croissance de la dépense publique corrigée de l'inflation s'établirait à 0,3 % en 2014 et serait de 0,1 % en moyenne sur la période 2015-2017.

Les baisses d'impôts et de contributions sociales qui seront mises en œuvre dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité entraîneront une baisse du taux de prélèvements obligatoires, qui passera de 45,9 points de PIB en 2013-2014 à 45,3 points de PIB en 2017.

Le Pacte de responsabilité et de solidarité s'ajoutera au Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, créé en 2012 et dont la montée en charge se poursuit, pour porter la baisse du coût du travail à 30 Md€. Il permettra de renforcer la compétitivité des entreprises françaises et de créer plusieurs centaines de milliers d'emplois à l'horizon de la fin du quinquennat (cf. encadré 9). La réduction des cotisations sociales patronales représente le premier volet de ce pacte. Dès 2015, les exonérations dont bénéficient les employeurs pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic seront renforcées de manière à ce qu'un employeur ne verse plus de cotisations sociales à l'URSSAF pour un salarié payé au Smic, en dehors des cotisations chômage (« 0 charge au niveau du Smic »), et le barème des allègements généraux sera revu.

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises françaises à l'export, les cotisations familiales portant sur les salaires allant jusqu'à trois fois et demi le Smic seront abaissées de 1,8 % au 1^{er} janvier 2016. Au total, ces nouveaux allègements de cotisations patronales représenteront 9 Md€. Les travailleurs indépendants et les artisans bénéficieront d'une baisse de leurs cotisations familiales (représentant 1 Md€). Le deuxième volet du Pacte concerne la fiscalité des entreprises, qui sera également allégée. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera réduite d'un milliard d'euros dès 2015 et entièrement supprimée d'ici 2017 (représentant 6 Md€). La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés sur les plus grandes entreprises, maintenue en 2015, sera supprimée à compter de 2016 et le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera abaissé à 28 % en 2020, avec une première étape intermédiaire en 2017.

Afin de redonner du pouvoir d'achat aux salariés, les cotisations acquittées par les salariés seront réduites au niveau du Smic, et cet allègement diminuera dégressivement jusqu'à 1,3 Smic. Cela représentera au Smic une hausse de salaire net de 500 euros par an environ, soit de l'ordre de la moitié d'un mois de salaire supplémentaire. **La fiscalité sur les ménages modestes sera également allégée.** Ces mesures représenteront 5 Md€ à horizon 2017 : elles soutiendront le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et la consommation.

Enfin, la réduction du déficit public permettra de stabiliser le ratio de dette publique dès l'année 2015, puis d'amorcer une décrue marquée à partir de l'année 2016, pour la première fois depuis plus de dix ans, pour le ramener à 91,9 points de PIB à horizon 2017.

3.2 Retour sur l'exécution 2013

L'Insee a publié le 31 mars 2014 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2013, faisant état d'un déficit public à 4,3 % du PIB en 2013 (87,6 Md€). Une dégradation de 2,7 Md€ a été constatée par rapport à la prévision sous-jacente au PLF 2014 d'un déficit de 4,1 % du PIB en raison principalement d'un déficit des collectivités locales supérieur de 0,2 % du PIB à la prévision.

Les résultats pour 2013 ont confirmé la maîtrise de la dépense (plus faible progression en valeur depuis 1998), à l'exception de celle des collectivités locales, et ont montré une évolution spontanée des recettes moins bonne qu'anticipé.

Le taux de croissance de la dépense (1,3 % en volume pour 2,0 % en valeur) est en recul de ½ point environ par rapport au compte du PLF (1,7 % en volume pour 2,5 % en valeur). La sous-exécution de la dépense s'explique non seulement par une baisse des charges d'intérêts en comptabilité nationale mais aussi, à l'exception des collectivités locales, par une sous-exécution de la dépense des différents sous-secteurs des administrations publiques.

Les prélèvements obligatoires ont été inférieurs aux prévisions du PLF d'environ 7 Md€. L'essentiel de cette dégradation serait imputable à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu (près de 5 Md€). Au total, l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires s'élèverait à 0,2 en 2013 (contre 0,4 prévu lors du PLF).

La révision du solde public 2013, puisqu'elle s'accompagne d'une révision concomitante à la baisse des dépenses et des recettes, a des conséquences sur le chiffrage des actions engagées pour tenir les engagements de réduction du déficit. Comme détaillé dans la section 4.1, les données notifiées attestent d'un ajustement structurel au sens de la Commission, notion proche de celle d'effort structurel en dépense et en recettes, suffisant pour satisfaire à la recommandation adressée à la France en juin 2013.

3.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée

Conformément au Pacte de Stabilité et de Croissance révisé, le programme de stabilité présente un scénario à politique inchangée, qui correspond à l'évolution spontanée du solde public à législation et pratique budgétaire constantes. Ce scénario à politique inchangée incorpore les évolutions imputables aux règles et lois déjà en place, mais ne prend pas en compte les mesures supplémentaires qui restent à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de finances publiques.

Le programme se fonde sur les hypothèses suivantes pour construire le scénario à politique inchangée :

- Sont retenues les mesures déjà votées (concept de « législation inchangée »), en recettes et en dépense, dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de programmation des finances publiques des années passées. Pour ce programme, le scénario comprend donc notamment les effets des mesures prises dans les lois de finances initiales pour 2013 et pour 2014, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2013 et 2014, les lois de finances rectificatives de 2012 et 2013 et les lois financières antérieures, ainsi que les règles en dépense votées dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, que respectent les lois financières votées depuis lors. En particulier, la loi de programmation pluriannuelle inclut des objectifs budgétaires ambitieux en dépense sur l'État et sur la progression de l'objectif national d'assurance maladie (Ondam), qui se sont révélés être des instruments efficaces de maîtrise de la dépense.
- Sont également retenues les pratiques budgétaires traditionnelles, telles que les indexations de prestations (famille, pensions, etc.) et d'impôts. De même, le scénario intègre des comportements statistiquement observés, tels que le profil du solde des collectivités locales en fonction du cycle électoral (notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les taux des impôts directs locaux).

A *contrario*, le scénario à politique inchangée se différencie de la trajectoire du présent programme de stabilité en n'intégrant pas les mesures décidées depuis les lois financières pour 2014, au-delà des évolutions déjà acquises, notamment le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Par ailleurs, ce programme présente **une trajectoire « spontanée »** de déficit qui rend compte du rythme spontané de progression des recettes publiques, des dépenses maladie et des dépenses de l'État. Cette trajectoire se différencie donc du scénario à politique inchangée en ce qu'elle ne prend pas en compte les efforts pour respecter les normes budgétaires et les mesures prises depuis juillet 2012. Sans les efforts programmés, le déficit serait de l'ordre de 5 % du PIB en 2017.

Tableau 3 – Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

(En % du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire spontanée (avant mesures prises après juillet 2012)	-6,5	-6,7	-6,4	-5,9	-5,1
Respect des normes en dépenses	0,7	1,2	1,5	1,8	2,0
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 2014 et CICE, hors pacte de responsabilité et contentieux)	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
Economies en dépense (dont réforme des retraites et accord Agirc-Arrco 2013)	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3
Scénario à politique inchangée	-4,3	-4,0	-3,2	-2,5	-1,6
Renforcement de l'effort par rapport à la LPFP et à la LFI 2014		0,2	0,2	0,3	0,3
<i>dont économies en dépense au-delà des normes</i>		0,2	0,6	0,9	1,2
<i>dont Pacte de responsabilité et de solidarité : baisses de prélèvements obligatoires</i>		0,0	-0,3	-0,6	-0,9
Trajectoire cible	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3

Pour l'année 2014, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 4,0 %. La trajectoire cible intègre l'effet des économies annoncées, de l'ordre de 4 Md€, afin d'assurer le plein respect de nos engagements.

Pour l'année 2015 et au-delà, le scénario à politique inchangée incorpore d'une part le respect des normes de dépenses de l'État et de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) votées dans la loi de programmation des finances publiques. Il inclut d'autre part les économies en dépense prévues par la loi de programmation pour financer le crédit d'impôt compétitivité emploi, ainsi que les mesures nouvelles en recettes votées en lois financières depuis l'été 2012. La trajectoire cible intègre en outre les baisses de prélèvements obligatoires annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité entre 2015 et 2017 (imputables notamment aux baisses de cotisations sociales et à la suppression ou réduction d'impôts) ainsi que les efforts en dépense mis en œuvre au-delà des normes et des économies déjà votées.

3.4 Évolution du solde structurel

En 2013, le déficit public s'est réduit de 0,6 point de PIB (4,3 % après 4,9 %). L'effort structurel a été beaucoup plus important (1,6 point de PIB). Il a été porté pour l'essentiel par les mesures en prélèvements obligatoires des lois financières de 2013 et de 2012 (1,4 point de PIB), et par un effort en dépense de 0,2 point de PIB (croissance de la dépense en valeur de 2,0 % qui a *in fine* représenté un effort comptable moindre que prévu compte tenu d'une très faible inflation – avec une évolution du prix du PIB de 1,1 % seulement). Le faible dynamisme spontané des recettes par rapport à l'activité (-0,5 point de PIB) a réduit l'ajustement dit structurel à 1,1 point de PIB.

Par ailleurs, l'atonie persistante de l'activité est à l'origine d'un creusement du déficit conjoncturel (-0,6 point de PIB), la croissance du PIB (0,3 %³) ayant été inférieure à son potentiel (1,4 %). Quant aux éléments exceptionnels (*one-offs*), ils ont joué favorablement sur l'amélioration du solde public du fait du contrecoup de la recapitalisation de Dexia (*cf.* encadré 3), à hauteur de 0,1 point de PIB.

En 2014, l'amélioration du solde public (+0,5 point de PIB) serait portée par un effort en dépense important (0,7 point de PIB). Cet effort reposerait sur le respect des normes en valeur (gel des dépenses de l'État hors intérêts et pensions, croissance de l'Ondam à 2,4 %), sur la montée en charge des économies liées à la réforme des retraites et à l'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires Agirc-Arrco et sur l'Unedic, ainsi que sur les mesures d'économies supplémentaires que le Gouvernement présentera avant l'été. Les mesures de hausse de recettes représenteraient quant à elles une faible part de l'effort (0,1 pt). Par ailleurs, les contentieux fiscaux n'auraient pas d'impact sur l'évolution du solde public en 2014, et la composante non discrétionnaire ne serait que très légèrement négative.

En 2015, la mise en œuvre d'une part conséquente des 50 Md€ d'économies en dépense (*cf.* encadré 4) induira un effort en dépense de 0,9 point de PIB, ce qui permettra de financer, dans le cadre d'une réduction des déficits publics, une première baisse des prélèvements obligatoires (soit une contribution de -0,2 point à l'ajustement structurel) dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'ajustement structurel s'élèverait ainsi à 0,8 pt, tout comme l'amélioration du déficit nominal. En effet, la légère amélioration de l'écart de production (1,7 % de croissance, contre 1,5 % de croissance potentielle) serait compensée par des éléments exceptionnels pesant sur l'ajustement du solde public à hauteur de -0,1 point de PIB (contentieux OPCVM et précompte mobilier, *cf.* encadré 3).

En 2016 et 2017, la réduction du déficit serait de 0,8/0,9 point de PIB par an. Elle proviendrait principalement de la poursuite des économies en dépense, à l'origine d'un effort en dépense de 0,6 point de PIB chaque année. Compte tenu du Pacte de responsabilité et de solidarité, les prélèvements obligatoires contribueraient pour -0,2 point en moyenne à l'ajustement structurel, qui atteindrait en net 0,5 point de PIB chaque année. En outre, sous l'effet des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du Pacte, l'activité croîtrait à un rythme supérieur à son potentiel (2¼ % par an). La résorption du déficit conjoncturel contribuerait ainsi pour 0,3/0,4 point à l'amélioration du solde. Pour le reste, le contrecoup des effets des contentieux jouerait favorablement en 2017 (*cf.* encadré 3). Au total, le solde structurel atteindrait -¼ point de PIB à l'horizon de la fin de la période de programmation.

³ Taux de croissance CVS-CJO.

Tableau 4 – Trajectoire pluriannuelle de solde structurel et décomposition de l'ajustement structurel

(en % du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public (1)	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde conjoncturel (2)	-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)	-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-1/4
Ajustement structurel	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Effort structurel	1,6	0,8	0,8	0,4	0,4
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>
<i>Effort en dépense</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>

Encadré 2 – Mesures de correction envisagées

Dans sa recommandation du 5 mars 2014, la Commission européenne a estimé, sur la base des données de ses prévisions d'hiver, que l'écart à l'ajustement structurel recommandé serait de 0,2 point de PIB environ en 2013 et en 2014 (au sens de l'ajustement structurel corrigé ou de l'effort dit « bottom-up »). Depuis, les données précises portant sur 2013 ont été notifiées le 31 mars par l'Insee et ces données démontrent une meilleure maîtrise de la dépense qu'anticipé par la Commission (cf. section 4.1).

Le Gouvernement a décidé que des mesures de redressement complémentaires seront prises pour permettre un ajustement de l'ordre de 4 Mds€ du déficit 2014.

Les économies supplémentaires réalisées en 2013 sur le champ de l'Ondam seront pérennisées en 2014 avec un nouvel objectif qui intégrera la sous-consommation – qui s'est finalement établie à 0,75 Md€ de plus que prévu dans la LFSS 2014, soit 1,4 Md€ par rapport au niveau initial de la LFSS 2013. Cette consolidation des économies en dépense constituera un effort supplémentaire de 0,75 Md€ sur le champ de l'assurance maladie puisque l'Ondam est voté en niveau. Les moindres dépenses Unedic, qui se sont élevées à 0,6 Md€, seront également pérennisées en 2014.

Aux mesures précédentes, s'ajoute une mesure transversale de stabilisation en valeur de l'ensemble des prestations sociales, hors minima sociaux, pendant un an. La revalorisation exceptionnelle annuelle du RSA de 2% au-delà des règles maintenues d'indexation habituelle est maintenue mais également reportée d'un an. Ces mesures cumulées représentent un gain de près de 0,5 Md€ pour les finances publiques en 2014.

Par ailleurs, le Gouvernement mettra en place une mesure en faveur des ménages les plus modestes.

Les décisions des partenaires sociaux concernant l'Unedic ainsi que des mesures complémentaires d'économies, en particulier dans le champ de l'Etat, portées par la loi de finances rectificative qui sera présentée avant l'été, viendront compléter cet ensemble et garantiront le respect de la recommandation du Conseil de juin 2013.

Encadré 3 – Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel de la France

Pour mettre en œuvre le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la France a mis en place une règle sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, ainsi que des éléments exceptionnels et temporaires. Cette règle permet d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal.

Dans le cadre de ce programme de stabilité, en cohérence avec la méthode utilisée dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, les éléments exceptionnels et temporaires suivants sont exclus du solde structurel :

- **en recettes**, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires, dont le moment d'enregistrement en comptabilité nationale n'est pas prévisible car dépendant notamment du rythme et du sens des décisions définitives de justice⁴. Il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers et des remboursements au titre du précompte mobilier⁵ ;
- **en dépense**, la recapitalisation de Dexia opérée par la France, à hauteur de 2,6 Md€ qui a exceptionnellement pesé sur le solde public 2012.

Tableau 5 – Mesures ponctuelles et temporaires exclues du solde structurel (en comptabilité nationale)

(écarts au compte central, en Md€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	-2,6	-0,3	-0,7	-2,7	-2,7	-0,5
Recettes	0,0	-0,3	-0,7	-2,7	-2,7	-0,5
Précompte	0,0	0,0	0,0	-1,0	-1,0	0,0
Contentieux OPCVM	0,0	-0,3	-0,7	-1,8	-1,8	-0,5
Dépenses (Dexia)	-2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Note : l'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions définitives de justice.

⁴ En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (i.e. selon le Système européen des comptes de 1995 « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation »). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive est rendue (tandis que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements).

⁵ Par rapport au programme de stabilité précédent, la France a bénéficié d'un jugement favorable de la Cour de justice de l'Union européenne dans le contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques : le coût qui avait été mis à ce titre en mesure exceptionnelle et temporaire lors de la loi de programmation a donc été retiré.

3.5 Évolution du solde public par sous-secteur

Le redressement des comptes publics sera le résultat d'un effort sur la dépense partagé par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques sur la période de programmation, dans un contexte de reprise de l'activité qui permettra un redressement spontané des recettes. Ainsi, le solde public s'améliorerait de 3,0 points de PIB entre 2013 et 2017 (passant de -4,3 % du PIB en 2013 à -1,3 % du PIB en 2017).

Tableau 6 – Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques

(% du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public au sens de Maastricht	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
<i>dont solde primaire</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>1,4</i>
État	-3,3	-3,2	-3,1	-2,6	-2,0
Organismes divers d'administrations centrales	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Administrations publiques locales	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Administrations publiques de sécurité sociale	-0,6	-0,2	0,3	0,6	1,0

NB: Les solde présentés ici sont indiqués au sens de Maastricht.

Le besoin de financement des administrations publiques centrales (l'État et les ODAC) **se réduirait de 1,1 point entre 2013 et 2017** (3,2 % du PIB en 2013 à 2,1 % du PIB en 2017). Cette réduction serait le résultat principalement de la norme d'évolution des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions. L'effort total de l'État atteindra 18 Md€ sur la période 2015-2017. Les économies proviendront pour l'essentiel de gains d'efficience (mutualisation accrue sur les achats et les systèmes d'information, réduction du train de vie de l'État, recentrage des interventions et stabilité du point d'indice des fonctionnaires); les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse. La part des dépenses de l'État dans le PIB décroîtrait nettement. Le solde des organismes divers d'administration centrale serait proche de l'équilibre à horizon 2017.

Le solde des administrations de sécurité sociale s'améliorerait de 1,6 point de PIB entre 2013 et 2017, passant d'un déficit de 0,6 point de PIB à un excédent de 1,0 point de PIB en fin de période. Outre l'effet des mesures en recettes prises pour 2012 et 2013, cette amélioration serait principalement permise par la consolidation puis l'accroissement de l'effort sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) – qui contribuera à hauteur de 10 Md€ à la réduction de dépense entre 2015 et 2017 – par les économies dégagées suite à la réforme des régimes de base et complémentaires de retraite et la réforme de la branche famille de 2013, ainsi que l'accord Unedic signé par les partenaires sociaux en mars 2014. La poursuite des réformes engagées dans ces domaines (nouvelle convention de l'Unedic pour atteindre l'équilibre financier, poursuite du rétablissement de l'équilibre des pensions de retraites complémentaires par l'Agirc-Arrco et de la réforme de la politique familiale), la non revalorisation des prestations sociales hors minima sociaux pendant un an et les économies dégagées par les organismes de protection sociale (grâce à des mesures de réorganisation et

de simplification de la gestion des prestations) permettront de réduire les dépenses sur le champ des prestations sociales (hors Ondam) de 11 Md€ entre 2015 et 2017 (cf. infra). Côté recettes, la question de la compensation aux administrations de sécurité sociale des baisses de cotisations et contributions sociales prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité sera traitée dans les prochains textes financiers. Par ailleurs, la masse salariale serait plus dynamique en lien avec les créations d'emploi liées au Pacte de responsabilité et de solidarité.

Enfin, les administrations publiques locales participeront également à l'effort de redressement, à hauteur de 11 Md€ sur la période 2015-2017. Cet effort serait lié principalement à une baisse des dotations engagée avec une première diminution de 1,5 Md€ en 2014 et un gel en 2013. Leur déficit passerait de 0,4 % du PIB à 0,2 % d'ici la fin de la période de programmation. Cette évolution traduirait en premier lieu l'évolution spontanée résultant du cycle électoral, avec des dépenses d'investissement peu dynamiques en début de mandat communal. Par ailleurs, leurs dépenses courantes baisseraient, en lien avec les réformes structurelles engagées par le Gouvernement (cf. infra). Au total, la dépense progresserait en ligne avec l'inflation.

3.6 Évolution des dépenses publiques

3.6.1 Les dépenses des administrations publiques

Tableau 7 – Évolution de la dépense en volume, par sous-secteur des administrations publiques

(moyenne annuelle, en volume et en %*)	2013	2014	2015-2017
Administrations publiques	1,3	0,3	0,1
Administrations publiques centrales (APUC)	-0,2	-0,4	-0,9
Administrations publiques locales (APUL)	2,7	0,5	-0,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,7	0,6	0,3

* Dépense en volume exprimée à champ courant et y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques

La croissance de la dépense est marquée par des efforts portant sur l'ensemble des administrations publiques sur la période du présent programme de stabilité 2014-2017. La dépense publique a progressé de 2,0 % en valeur en 2013, soit une décélération sensible par rapport à la progression de 3,0 % enregistrée en 2012. Exprimé en volume, le taux de croissance de la dépense publique a été de +1,3 % du fait d'une inflation faible, au sens de l'IPC hors tabac (+0,7 %). **Dans un contexte d'amplification des économies et de redressement progressif de l'inflation, le ralentissement de la dépense serait marqué en 2014 (+0,3 % en volume) et sur 2015-2017 (+0,1 % par an en moyenne).**

En 2013, la dépense en valeur a fortement ralenti (passant de +3,0 % à +2,0 % en valeur), plus qu'anticipé au moment du PLF pour 2014. Par rapport à la dernière prévision retenue dans le PLF pour 2014, la dépense s'est finalement avérée moins dynamique que prévu – à +2,0 % en valeur contre +2,5 % – en lien avec des économies constatées sur l'ensemble des administrations publiques (État, Odac, ASSO), à l'exception des collectivités locales. En effet, la norme en valeur de l'État a été sous-exécutée de 0,1 Md€ par rapport au niveau sous-jacent du PLF 2014 et les dépenses sous Ondam ont progressé de 2,4 % d'exécuté à exécuté (contre une cible de 2,7%), ce qui correspond à une sous-exécution de 1,4 Md€ par rapport au niveau voté en LFSS 2013. Parmi les facteurs ayant tiré la dépense à la hausse en 2013 figure le cycle de l'investissement local (bien que l'investissement ait été sur l'ensemble du cycle 2008-2013 moins dynamique que sur le cycle précédent). Enfin, les intérêts versés par les administrations publiques ont marqué un net repli en 2013, sous l'effet notamment de taux d'intérêt toujours faibles.

En 2014, le net ralentissement de la dépense – +1,4 % en valeur et +0,3 % en volume – serait lié aux mesures d'économies ainsi qu'à des facteurs spontanés: maîtrise de la dépense locale grâce à la réduction des concours financiers (à hauteur de 1,5 Md€ en 2014 après un gel en 2013) ; premiers effets de la réforme des retraites et de l'accord Agirc-Arrco de 2013. L'investissement local ralentirait par ailleurs nettement, comme cela est traditionnellement observé en année électorale. Enfin, les décisions des partenaires sociaux concernant l'Unedic ainsi que des mesures complémentaires d'économies, en particulier dans le champ de l'Etat, portées par la loi de finances rectificative qui sera présentée avant l'été, viendront compléter cet ensemble.

Entre 2015 et 2017, la croissance de la dépense publique en volume serait quasi-nulle, soit un rythme significativement abaissé par rapport à la croissance potentielle, témoignant d'un effort de redressement des comptes publics intégralement porté par la dépense, et nettement inférieur à la tendance passée. La poursuite du ralentissement de la dépense traduirait la montée en charge des mesures déjà votées et de celles présentées dans le présent programme de stabilité, qui porte le montant d'économies supplémentaires à 50Md€ sur cette période. Les collectivités locales infléchiraient leur dépense sous l'effet d'une baisse cumulée de 11 Mds€ des dotations sur trois ans, l'investissement local atteignant son point bas en 2015, année suivant les élections municipales ; des économies seraient réalisées sur l'État pour assurer un effort total de 18 Md€, en plus des baisses de dotations aux collectivités locales ; enfin, la sphère sociale contribuerait fortement aux économies, au-delà des mesures prévues pour 2014 sur les dépenses d'assurance maladie. La progression de l'Ondam serait limitée à 2,0 % en moyenne sur les trois années pour un effort total de 10 Md€. Des économies sur les prestations et les charges de fonctionnement représenteraient 11 Md€ sur le reste de la sphère sociale (cf. encadré 4).

Encadré 4 – Le détail du plan d'économies de 50 Md€ sur 2015-2017

Conformément aux annonces du Président de la République du 14 janvier 2014, le Premier Ministre a présenté, le 16 avril dans sa communication au conseil des ministres, le détail du plan de réduction de 50 Md€ des dépenses publiques entre 2015 et 2017. Ce plan permet de mettre en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité dans le respect des engagements européens de réduction des déficits publics. Les économies seront réparties entre les différentes administrations participant aux dépenses publiques : État et organismes d'administration centrale, collectivités locales, organismes de sécurité sociale.

L'État et ses agences assumeront 18 Md€ d'économies. Celles-ci résulteront notamment de la poursuite de la stabilisation du point d'indice de la fonction publique, du recentrage des interventions de l'État et, plus généralement, de gains d'efficience, d'une mutualisation des fonctions support et d'une réduction du train de vie de l'État. Un effort particulier de rationalisation des implantations immobilières de l'État permettra notamment une accélération des cessions immobilières et une diminution des dépenses liées. Les agences seront mises à contribution et verront leurs moyens humains et financiers baisser sur la période de programmation.

Concernant les collectivités locales, les concours financiers de l'État diminueront de 11 Md€ d'ici 2017. Cette baisse s'accompagnera de réformes structurelles, permettant de rendre soutenable cette évolution : réforme de la dotation globale de fonctionnement, dès 2015 ; suppression de la clause de compétence générale, source de surcoûts liés aux doublons, pour les départements et les régions ; réduction du nombre de régions ; accroissement de la taille des intercommunalités et forte réduction du nombre de syndicats ; débat sur l'avenir des conseils départementaux. La maîtrise du coût des normes sera en outre accrue.

Concernant l'assurance-maladie, la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, en promouvant une meilleure efficience des dépenses (avec des réformes structurelles telles que la rationalisation du parcours de soins, le développement de la chirurgie ambulatoire et l'accroissement de la part de génériques dans la consommation de médicaments) permettra de réaliser 10 Md€ d'économies. Le taux de croissance des dépenses sur le champ de l'Ondam en 2015-17 qui en résulte sera de 2,0 % par an en moyenne.

Enfin, 11 Md€ d'économies seront réalisés sur les dépenses de protection sociale. Sur ce dernier volet, 2,9 Md€ d'économies seront dégagés suite aux décisions déjà prises en 2013 quant à la réforme des retraites (des régimes de base et complémentaires) et à la réforme de la politique familiale. Le report d'un an de la revalorisation des prestations sociales, à l'exclusion de celles destinées à garantir un revenu minimal, permettra d'économiser 2 Md€ supplémentaires (dont 1,3 Md€ sur les retraites de base et 0,7 Md€ sur les autres prestations sociales). La poursuite par les partenaires sociaux de la démarche de rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite complémentaires relevant de l'Agirc et de l'Arrco et l'engagement d'efforts analogues dans les autres régimes de retraites permettraient la réalisation de 2 Md€ d'économies supplémentaires.

Le régime d'assurance-chômage devrait économiser 2 Md€ à horizon 2017, l'accord entre partenaires sociaux de mars 2014 en ayant déjà fixé la première étape. La poursuite de la réforme de la politique familiale permettra de réaliser 0,8 Md€ d'économies supplémentaires. Enfin, les organismes de protection sociale dégageront 1,2 Md€ d'économies de fonctionnement, notamment grâce à la dématérialisation et une meilleure articulation des compétences des différents régimes, ce qui contribuera par ailleurs à la qualité de service aux usagers et à la simplification de la gestion de la protection sociale.

Une part conséquente de ces 50 Md€ d'économies, d'environ 21 Md€, sera mise en œuvre dès 2015, ce qui permettra de financer dès 2015 les baisses de prélèvements obligatoires annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité dans le respect d'une trajectoire de baisse continue des déficits publics. Le total des économies sera porté à 37 Md€ environ en 2016, et atteindra les 50 Md€ prévus en 2017.

Encadré 5 – Le conseil stratégique de la dépense publique

En parallèle de la rénovation de la procédure budgétaire, un Conseil stratégique de la dépense publique (CSDP) a été institué par décret en date du 22 janvier 2014. Celui-ci est « chargé de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France ».

Présidé par le Président de la République, le CSDP réunit le Premier Ministre, le ministre chargé des finances et des comptes publics, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé des affaires sociales et de la santé, le ministre chargé de l'emploi, le ministre chargé de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et le secrétaire d'Etat chargé du Budget.

Le Conseil a **étudié toutes les sources potentielles d'économies, y compris les dépenses locales et sociales. Les décisions structurantes qui permettront de réaliser au moins 50 Md€ d'économies à horizon 2017 et présentées dans ce programme de stabilité ont ainsi pu être prises au plus haut niveau de l'État.**

Les décisions du CSDP seront mises en œuvre par le Gouvernement et traduites dans la programmation pluriannuelle des finances publiques inscrite dans la prochaine loi de programmation des finances publiques. Celles-ci trouveront également prochainement une première traduction dans les lettres de pré-plafond qui seront adressées aux ministres dans le cadre de la procédure budgétaire renouvelée et anticipée mise en place en 2014.

3.6.2 Les dépenses de l'État

La règle de la stabilisation en valeur des dépenses hors charge de la dette et pensions a contribué à la maîtrise des dépenses de l'État, en programmation comme en exécution

Le budget de l'État est élaboré et exécuté dans le respect d'une **norme de dépense**, dont le principe a été réaffirmé par l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 du 31 décembre 2012 : la somme des crédits du budget général, des prélèvements sur recettes, et des affectations de recettes à des tiers, hors charge de la dette et dépenses de pensions, doit être, **au plus, stable en euros courants** (norme dite « zéro valeur ») ; cette norme porte sur les dépenses pilotables de l'État. Par ailleurs, l'augmentation annuelle des dépenses totales du budget général, y compris charge de la dette et pensions (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes et affectations de recettes) doit être au maximum égale à l'inflation (norme dite « zéro volume »).

La coexistence de ces deux normes garantit notamment que les éventuelles fluctuations à la baisse du coût de la dette de l'État et les économies liées aux réformes des pensions ne soient pas redéployées pour financer des dépenses pérennes, mais viennent intégralement renforcer la consolidation de nos finances publiques. A l'inverse, si les variations de prévision d'inflation, de dette et de pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales, alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » seraient stabilisés ou diminueraient en valeur, les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse, de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

En 2013, la dépense totale de l'État s'est établie en amélioration de 3,4 Md€ par rapport à l'objectif fixé en début d'année 2013, dans un contexte favorable sur la charge de la dette et sur l'inflation.

L'objectif de norme en valeur défini (279,4 Md€) a également été pleinement respecté, dans un contexte d'exécution budgétaire particulièrement exigeant. En effet, les dépenses exécutées dans le périmètre des dépenses hors charge de la dette et pensions se sont établies à environ -0,1 Md€ en deçà de cet objectif, alors même que la hausse de la contribution française au budget de l'Union européenne a fait peser une contrainte importante sur les dépenses. En effet, la majoration de 1,1 Md€ de la contribution de la France au budget de l'Union européenne (hors BR exceptionnels), compensée en cours de gestion dans le périmètre de la norme de l'État, a nécessité une maîtrise accrue sur les dépenses des ministères. Au total, près de 3 Md€ ont été annulés en 2013 sur les crédits mis en réserve en début d'année.

La baisse des dépenses sera renforcée dans le cadre de la programmation pluriannuelle des dépenses de l'État pour atteindre l'équilibre structurel des finances publiques

La loi de finances initiale pour 2014 a été construite, pour la première fois, sur une baisse nette de 1,5 Md€ des dépenses hors charge de la dette et pensions.

Pour les années 2015 à 2017, qui sont celles de la prochaine programmation triennale, le Gouvernement se fixe un objectif global de 18 Md€ d'économies sur le champ des dépenses de l'État.

La rénovation de la procédure budgétaire (cf. encadré 7) doit conduire à renforcer la qualité et la soutenabilité de la programmation budgétaire, tant dans la construction budgétaire qu'en exécution, au travers notamment d'une implication renforcée des ministères dans l'identification des économies et dans la gestion soutenable des finances publiques.

Ce quantum de 18 Md€ d'économies sur l'État, qui s'inscrit dans un effort partagé entre les différents sous-secteurs de la dépense publique, a été établi en cohérence avec une recherche systématique d'efficacité de la dépense publique. Il sera strictement respecté dans les prochaines lois de finances, en construction budgétaire comme en exécution ; il s'agit d'un élément essentiel pour le retour à l'équilibre structurel des finances publiques.

Encadré 6 – Les économies sur le champ de l'État et de ses agences

L'État et ses opérateurs prendront toute leur part au redressement des comptes publics avec un objectif de 18 milliards d'euros d'économies à horizon 2017.

L'effort programmé passera d'abord par la mise en œuvre de réformes structurelles afin de préserver la qualité du service public.

- Ces économies s'appuieront sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des ministères. Elles passent par des économies sur les dépenses immobilières, la mutualisation des fonctions support (achats et systèmes d'information notamment), et une réduction du train de vie de l'État.
- Les fonctionnaires contribueront à l'effort d'économie nécessaire avec la poursuite de la stabilisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique.
- Les créations d'emplois prévues dans l'Éducation nationale, la sécurité et la justice seront maintenues, dans le cadre de la priorité donnée à la jeunesse et à la sécurité des Français.
- Les interventions de l'État seront également recentrées pour être plus efficaces.
- Les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse. Leurs moyens avaient augmenté de 15 % au cours du précédent quinquennat.

Encadré 7 – La rénovation de la procédure budgétaire

Le respect de notre trajectoire de finances publiques, ambitieuse et inédite dans l'histoire financière récente de la France, suppose une procédure budgétaire efficace, susceptible de faciliter les choix politiques et l'arbitrage d'économies structurelles durables.

Le précédent Gouvernement avait ainsi décidé, dans le cadre de la préparation du budget triennal 2015-2017, de rénover et d'accélérer dès 2014 le calendrier budgétaire. La nouvelle procédure budgétaire devait permettre ainsi aux ministères de prendre part de manière active à la recherche d'économies structurelles et pérennes.

Les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre début mai donneront des indications plus précises sur les volumes d'économies demandées à chaque ministre pour les années 2015 à 2017. Il appartiendra aux ministres de proposer des réformes pour réaliser les économies demandées, en s'appuyant notamment sur les travaux existants menés dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), par les corps d'inspections interministérielles et par la Cour des comptes. Des travaux conjoints entre ministères, à niveau technique, les y aideront. Cette nouvelle procédure met en avant le principe de responsabilité et de co-construction des ministères.

Le processus débouchera en juin, à l'issue d'un processus d'arbitrage classique, avec l'envoi par le Premier ministre de lettres-plafonds aux ministres ; celles-ci fixeront les plafonds de crédits par ministère et les axes du prochain budget triennal. Ces orientations seront ensuite présentées à la fin du mois de juin au Parlement, lors du débat d'orientation des finances publiques.

Encadré 8 – Évolution et hypothèses de taux d'intérêt

En 2013, la France a bénéficié de conditions de financement très favorables, malgré la légère remontée des taux à court terme constatée en fin d'année et une forte volatilité des taux à long terme, qui ont fortement augmenté au printemps. Les taux à l'émission pour les titres à court terme (BTF) sont ainsi ressortis, en moyenne, à 0,06 % en 2013 (contre 0,08 % en 2012) et ceux pour les titres à plus d'un an (OAT) à 1,54 % (contre 1,86 % en 2012).

Depuis le début de l'année 2014, et contrairement aux anticipations du marché, la tendance est à la stabilité pour le court terme, avec des taux à l'émission pour les BTF proches de 0,2 %. Les taux à moyen et long terme observent une baisse (les taux à l'émission pour les titres à 10 ans sont passés de 2,51 % début janvier à 2,15 % début avril 2014).

Le profil de taux sous-jacent à la prévision repose, en cohérence avec le retour attendu de la croissance et la remontée de l'inflation à un niveau plus proche de l'objectif de 2 % de la BCE à l'horizon 2017, sur un scénario de remontée progressive rapprochant les niveaux des valeurs constatées avant la crise (au cours de la période 1998-2007 le taux des BTF à 3 mois s'est élevé, en moyenne, à 3,05 % et celui des OAT à 10 ans à 4,45 %).

Tableau 8 – Prévisions de taux d'intérêt

Niveau de fin d'année (prévisions)	2014	2015	2016	2017
Taux courts (BTF 3 mois)	0,25%	0,50%	1,00%	1,50%
Taux longs (OAT 10 ans)	2,75%	3,25%	3,75%	4,25%

Dans le scénario retenu, les taux courts (BTF à 3 mois) augmenteraient très légèrement en 2014 (le BTF à 3 mois atteindrait 0,25 % fin 2014, soit le niveau actuel du taux de refinancement de la BCE) et commenceraient à remonter fin 2015 par anticipation d'une

normalisation de la politique monétaire de la BCE cohérente avec la reprise de l'activité dans la zone euro. Ils observeraient ensuite une progression de 50 points de base par an.

Pour les taux longs (OAT à 10 ans), le niveau de 2,75 % retenu pour la fin de 2014 intègre un possible effet d'entraînement que pourrait provoquer une remontée des taux longs américains, à l'instar de ce qui s'est produit au printemps 2013. Ces taux progresseraient ensuite, comme les taux courts, de 50 points de base par an.

3.6.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale (Odac), dont la plupart sont également des « opérateurs de l'État »⁶, contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses. Après avoir connu une forte augmentation de leurs dépenses jusqu'à une période récente⁷, les Odac, qui doivent voter leur budget annuel à l'équilibre et sont donc par conséquent proches de l'équilibre, sont désormais mieux encadrés. A ce titre, l'interdiction qui leur est faite de s'endetter auprès d'un établissement de crédit ou par des titres de créance pour un terme supérieur à 12 mois⁸ participe pleinement à la maîtrise de leur dépense.

Pour la période 2015 à 2017, le Gouvernement engagera un effort de rationalisation des agences et des opérateurs de l'État, qui constituera un axe fort de sa programmation. Celle-ci devrait notamment se traduire par la recherche de fusions voire de suppressions d'établissements, par une diminution de leurs emplois et des ressources financières qui leur sont allouées (subventions pour charges de service public et taxes affectées) et, enfin, par un meilleur encadrement - voire une réintégration dans le budget de l'État - des taxes affectées, conformément aux orientations esquissées par le conseil des prélèvements obligatoires dans un récent rapport commandé par le Gouvernement⁹. En parallèle, et en cohérence avec les objectifs que l'État imposera à ses propres dépenses (fonctionnement, intervention...), les opérateurs verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse.

⁶ Les opérateurs de l'État ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. Le champ des opérateurs de l'État et celui des Odac ne sont pas exactement superposables : les premiers correspondent à une logique budgétaire, tandis que les seconds, listés chaque année par l'Insee, répondent à des critères de comptabilité nationale.

⁷ Cf. par exemple *L'État et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01 de l'inspection générale des finances, mars 2012.

⁸ L'article 12 de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (non abrogé par la loi de programmation de décembre 2012) leur interdit le recours à l'endettement pour des maturités supérieures à douze mois, à l'exception de la Caisse de la dette publique et de la Société de prises de participation de l'État.

⁹ *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

En 2013, la dépense des Odac a été maîtrisée malgré la reconnaissance des intérêts passés de la dette de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) vis-à-vis d'EDF (comptabilisée comme une dépense en comptabilité nationale). En effet, les décaissements des opérateurs dans le cadre des investissements d'avenir ont progressé à un rythme modéré et les diverses mesures sur les ressources des opérateurs ont porté leurs fruits, venant compenser cette dépense exceptionnelle de la CSPE. **En 2014**, la dépense des Odac ralentirait légèrement sous deux effets contraires. D'une part, les dépenses seraient portées par le décaissement de 1,5 Md€ au titre de l'excellence des industries de défense du second volet des investissements d'avenir. D'autre part, le contrecoup de la dépense exceptionnelle de la CSPE contribuerait à la baisse de la dépense.

La dépense ralentirait ensuite **en 2015** et se maintiendrait en **2016-2017**, traduisant notamment une stabilisation de la chronique des investissements d'avenir (*cf.* partie 6.1.2).

3.6.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2013, les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont progressé de 3,0 % en valeur, en ralentissement par rapport à 2012 (+3,3 %). Cette évolution s'explique essentiellement par le faible dynamisme des pensions de retraite (+2,9 % après +4,1 %) en lien avec la poursuite du relèvement des bornes d'âge et un contexte de faible inflation limitant l'ampleur des revalorisations. Les dépenses d'assurance maladie ont également été particulièrement modérées, puisque les dépenses effectives relevant de l'Ondam ont été inférieures de 1,4 Md€ au niveau prévu dans la LFSS 2013 et de 0,75 Md€ à celui de la LFSS 2014. Les prestations d'indemnisation du chômage ont par ailleurs ralenti de 0,6 Md€ par rapport aux prévisions du PLF (croissance de +5,7 % en 2013).

En 2014, les prestations accentueraient leur ralentissement (+1,7 %), sous l'effet d'une revalorisation limitée des prestations famille fondée sur l'inflation attendue en 2014 (+1,1 %) et intégrant, conformément au mécanisme prévu, une correction de la prévision d'inflation 2013 (0,7 % observé contre 1,2 % retenu en mars 2013). Les prestations familiales ont ainsi été revalorisées de 0,6 % au 1^{er} avril 2014. Le ralentissement est aussi marqué sur les pensions de vieillesse (+2,2 % après +2,9 %) freinées par la stabilisation des pensions complémentaires au 1^{er} avril 2014 et la non revalorisation des pensions de base au 1^{er} octobre 2014. Les prestations d'indemnisation du chômage décélèreraient grâce à l'amélioration progressive sur le marché de l'emploi et à l'accord de mars 2014.

A partir de 2015 et jusqu'en 2017, la dynamique des prestations sociales resterait maîtrisée à +2,1 % par an en moyenne. Cela s'explique notamment par une décélération du rythme d'évolution des prestations d'assurance maladie en cohérence avec une évolution-cible de l'Ondam à 2,0 % en moyenne sur la période 2015-2017. Les prestations d'indemnisation du chômage connaîtraient dans le même temps un repli en valeur jusqu'en 2017 grâce notamment à l'amélioration du marché de l'emploi et aux mesures d'amélioration des comptes de l'Unedic inscrites dans l'accord sur l'indemnisation du chômage signé par les partenaires sociaux en mars 2014, qui se verront complétées pour assurer le retour à l'équilibre du régime à l'horizon 2017.

Tableau 9 – Evolution annuelle des prestations sociales (en valeur)

(Croissance en valeur, en %)	2013	2014	2015-2017*
Prestations d'assurance	3,0%	1,7%	2,1%
Vieillesse survie	2,9%	2,2%	2,7%
Famille - Logement	2,4%	0,0%	0,2%
Chômage	5,7%	-0,5%	-1,2%
Ondam	2,4%	2,4%	2,0%

* Taux de croissance annuel moyen des années 2015-2017.

Les prestations maladie

En 2013, l'inflexion des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie, et a permis une sous-consommation de l'Ondam voté par le Parlement à hauteur de 1,4 Md€, soit une croissance de 2,4 % sur l'année 2013. La réforme de la gouvernance de l'Ondam (abaissement du seuil d'alerte, mise en place d'un comité de pilotage, augmentation du nombre des interventions du comité d'alerte) a contribué au respect de l'objectif pour la quatrième année consécutive. Ce résultat témoigne de l'efficacité du pilotage des dépenses de santé par le Gouvernement, qui accompagne cet effort d'une action structurelle sur l'organisation du système de santé en se dotant d'une stratégie nationale de santé.

Pour l'année 2014, l'Ondam a été voté en progression de 2,4 %. Au total ce sont environ 2,4 Md€ de mesures d'économies qui ont été prises pour ramener l'évolution des dépenses vers la cible votée. Ces mesures reposent principalement sur des baisses de prix des produits de santé (1,1 Md€), des actions de maîtrise médicalisée (0,6 Md€) ainsi que sur des économies à l'hôpital (0,4 Md€).

Compte tenu des montants de sous-exécution en 2013 et des premières remontées conjoncturelles sur le début de l'année 2014, la cible pour l'année 2014, qui intégrait déjà la perspective d'une réalisation 2013 inférieure de 650 M€ à l'objectif initial, devrait pouvoir être à nouveau respectée ainsi que l'a annoncé le comité d'alerte le 11 avril. Par ailleurs, les résultats obtenus en 2013 quant à la sous-exécution de l'Ondam seront consolidés pour garantir une croissance des dépenses limitée à 2,4 % en 2014 par rapport à l'exécution définitive 2013.

À partir de 2015 et jusqu'en 2017, les dépenses d'assurance maladie sous Ondam poursuivraient leur ralentissement à un taux de croissance de 2,0 % par an en moyenne en 2015-2017. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuiera sur des efforts d'efficacité approfondis dans le secteur de la santé. L'amélioration des parcours de soins à travers une régulation efficace de l'offre de soins destinée à décloisonner les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social constituera une priorité pour le Gouvernement, dans le cadre de la stratégie nationale de santé initiée en 2013. Cette dernière prévoit également de renforcer les dispositifs de prévention et d'approfondir la démocratie sanitaire.

Les prestations vieillesse

La trajectoire présentée (croissance des prestations à 2,7 % en moyenne sur la période 2015-2017) intègre le décalage de 6 mois de la revalorisation des pensions de base en 2014, puis leur stabilité jusqu'au 1^{er} octobre 2015. Sur les retraites complémentaires, la trajectoire prend en compte les mesures prises par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord sur les régimes complémentaires signé en mars 2013 (sous-indexation de 1 point des pensions en 2014 et 2015), qui devraient être complétées en 2016 et 2017 afin de poursuivre le rétablissement des comptes des régimes.

Les autres prestations sociales

Les prestations familiales et de logement ont progressé de 2,4 % en 2013. La décélération par rapport à 2012 où la croissance de ces prestations avait atteint 3,0 % s'explique notamment par la revalorisation exceptionnelle de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire en 2012. En 2014, leur niveau en valeur serait stable, en raison notamment d'une faible revalorisation au 1^{er} avril 2014 (+ 0,6 %), correspondant à la prévision d'inflation 2014 et à la correction pour tenir compte de l'inflation constatée en 2013. Cette croissance resterait maîtrisée entre 2015 et 2017, à + 0,2 % par an en moyenne grâce notamment à la poursuite de la modernisation de la politique familiale engagée en 2013.

Enfin, après une croissance très soutenue en 2013 (+ 5,7 %), les dépenses du régime d'assurance chômage entameraient leur ralentissement, notamment sous l'effet de l'amélioration sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, l'accord signé par les partenaires sociaux en 2014 et les mesures complémentaires que les gestionnaires entendront prendre permettra le retour à l'équilibre du régime à l'horizon 2017.

3.6.5 Les dépenses des administrations publiques locales

Les dépenses locales ralentiraient à partir de 2014. La rationalisation des dépenses, favorisée par les baisses de concours financiers aux collectivités territoriales, et une meilleure gouvernance des finances publiques locales contribueraient à l'atteinte de cet objectif.

Après un gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2013, ces concours sont réduits de 1,5 Md€ en 2014 puis de 11 Md€ en niveau sur la période 2015-2017. Les collectivités locales sont ainsi pleinement associées à l'effort de redressement des comptes publics. Cette baisse programmée des concours financiers de l'État, sur toute la durée de programmation, incitera les collectivités locales à réaliser des gains d'efficacité pour maîtriser leurs dépenses.

Plusieurs mesures destinées à accompagner les collectivités dans cet effort seront engagées. La création des métropoles ou l'élection au suffrage universel direct des conseils intercommunaux, sont déjà entrées en vigueur. Elles constitueront de forts leviers de rationalisation au niveau du bloc communal. D'autres s'inscriront dans le projet de réforme territoriale présenté par le Premier ministre lors de son discours de politique générale le 8 avril dernier : définition de domaines de compétence *via* la suppression de la clause de compétence générale, réduction pour moitié du nombre de régions afin de leur permettre d'atteindre une taille critique, adoption d'une nouvelle carte de l'intercommunalité, fondée sur les bassins de vie. Enfin, un débat sera engagé sur l'avenir des conseils départementaux. Parallèlement, une

réforme de structure portant sur la dotation globale de fonctionnement (40,1 Md€ en LFI 2014) sera engagée dès 2015 pour assurer le caractère soutenable de l'effort demandé à chaque collectivité.

Au-delà de cette évolution de la répartition des concours financiers, le Président de la République a souhaité que soient expertisées d'autres mesures de gouvernance sur les dépenses locales en confiant à deux anciens ministres du Budget, Alain Lambert et Martin Malvy, le soin de lui « *faire des propositions pour bâtir avec les collectivités un pacte de gouvernance financier durable* » prenant en compte « *les voies et moyens pour mieux maîtriser les dépenses locales* ». Des propositions très concrètes ont été remises le 16 avril dernier au Président de la République, elles alimenteront les travaux du Gouvernement dans les mois à venir.

S'agissant de l'évolution des dépenses locales, deux précisions doivent être apportées :

- La croissance moyenne de l'investissement local a été faible au cours du cycle 2008-2013 (+1,3 % en moyenne par an en valeur¹⁰). En 2013, année pré-électorale, la croissance de l'investissement s'est établie à 5,2 %. En raison du cycle électoral, l'investissement devrait ralentir en 2014, avec un recul de 2,5 %, et la baisse devrait se poursuivre en 2015, point bas du cycle local (-6,9 %). L'investissement se redresserait ensuite à partir de 2016, avec un rythme modéré : outre la baisse du tendancier d'investissement local observée sur les derniers cycles électoraux, la sélectivité des projets serait accrue en raison de l'effet cumulé de la baisse des concours financiers et des mesures de gouvernance sur les dépenses locales ;
- La maîtrise de la dépense locale sera facilitée par les effets induits par certaines mesures d'économie annoncées par le Premier ministre, en particulier la stabilité du point de la fonction publique (qui sert de base au calcul des rémunérations des fonctionnaires territoriaux).

Au total, en moyenne sur la période 2014-2017, les dépenses des administrations publiques locales seraient stabilisées en volume.

3.7 Évolution des recettes publiques

¹⁰ Les taux d'évolution sous-jacents sont calculés avec les données présentées en base 2010 à partir du taux d'évolution de l'exercice 2010 inclus. Les exercices précédents sont présentés en base 2005.

3.7.1 Les recettes des administrations publiques

Après une progression de près d'un point entre 2012 et 2013 liée aux mesures nouvelles, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait pour s'établir à 45,3 % en 2017.

La prévision intègre l'effet de l'ensemble des mesures de la LFI après examen par le Conseil constitutionnel, ainsi que les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2014, le taux de prélèvements obligatoires serait stable par rapport à 2013 (45,9 %). L'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait inférieure à l'unité (0,9) et l'impact des mesures déjà votées mais qui vont monter en charge légèrement positif (+0,1 point de PIB). Ces mesures, dites nouvelles, ont en effet été calibrées afin de pérenniser le modèle social français, d'améliorer la compétitivité, la croissance et l'emploi, et de renforcer la progressivité de l'impôt et la fiscalité écologique. De plus, dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, une baisse des prélèvements ciblée sur les ménages modestes sera engagée dès 2014.

Sur la période 2014-2017, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait chaque année pour atteindre 45,3 % en 2017. Cette baisse reflètera notamment les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité qui poursuivra le mouvement d'allègement du coût du travail initié par la mise en place du Crédit d'Impôt Compétitivité et Emploi (CICE), abaissera la fiscalité des entreprises y compris en supprimant certaines « petites taxes », source de complexité pour les entreprises, et soutiendra le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. La trajectoire intègre également :

- l'impact de la réforme des retraites ;
- la montée en charge de la fiscalité écologique destinée à favoriser la transition énergétique ;
- la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) conformément à l'engagement de résorber les déficits passés de celle-ci ;
- l'impact du cycle électoral sur le profil des taux des impôts affectés aux collectivités territoriales ;
- les décaissements liés aux contentieux fiscaux.

La trajectoire repose enfin sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires en ligne avec l'activité (élasticité unitaire constante sur la période 2015-2017).

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB serait constant à 7,2 % sur la période 2013-2017.

Tableau 10 – Évolution du taux de prélèvements obligatoires

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	45,0	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,1	0,2	0,9	1,0	1,0	1,0

Encadré 9 – le Pacte de responsabilité et de solidarité

Annoncé par le Président de la République le 14 janvier dernier puis présenté par le Premier ministre le 8 avril 2014, le Pacte de responsabilité et de solidarité est structuré autour de plusieurs piliers : des allègements supplémentaires de cotisations patronales ; la modernisation du système fiscal et la baisse de la fiscalité pour les entreprises ; la simplification des procédures administratives ; et des engagements en matière d'emploi (qualité et quantité) ; pour les ménages, des mesures de solidarité en faveur du pouvoir d'achat des ménages, notamment des plus modestes.

- Une poursuite de l'allègement du coût du travail : le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit une amplification de la baisse du coût du travail afin de répondre à un double objectif : favoriser la création d'emploi et améliorer la compétitivité de notre économie et sa capacité à exporter. En 2015, le coût du travail au niveau du Smic sera réduit avec l'exonération des cotisations patronales versées aux URSSAF, hors cotisations d'assurance chômage, ainsi que par une révision du barème des allègements existants jusqu'à 1,6 fois le Smic. À partir du 1er janvier 2016, les cotisations famille seront abaissées de 1,8 point, au-delà de 1,6 fois le Smic et jusqu'à 3,5 fois le Smic. Au total, les allègements supplémentaires sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic s'élèveront à près de 4,5 Md€, ceux sur les salaires supérieurs à 1,6 Smic s'élèveront également à 4,5 Md€. Les cotisations familiales seront également réduites à hauteur de 1 Md€ pour les indépendants. Compte tenu de la montée en charge du CICE, le coût du travail aura été allégé de 30 Md€ en 2017, soit un montant comparable à celui des cotisations famille.
- Une modernisation du système fiscal des entreprises : le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit une modernisation et une réduction de la fiscalité des entreprises pour favoriser leur investissement. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, sera supprimée d'ici 2017, avec une première réduction équivalente à 1 Md€ en 2015 sous la forme d'un abattement, ce qui permettrait d'exonérer deux tiers des contribuables actuels dès la 1^{ère} année. Au total, cette suppression représente plus de 6 Md€ bruts qui seront restitués aux entreprises. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés sera également supprimée en 2016 et le taux normal passera de 33% actuellement à 28 % en 2020 avec une première étape dès 2017. Enfin, afin de simplifier le cadre fiscal, plusieurs dizaines de taxes à faible rendement seront supprimées. Cette réforme de la fiscalité favorisera la croissance et l'emploi.
- Un agenda de simplification renforcé : le mouvement de simplification de la vie administrative des entreprises sera accentué, pour réduire les procédures et faciliter la prise de décision. La loi d'habilitation du 2 janvier 2014 a d'ores et déjà permis au Gouvernement de légiférer par ordonnances, notamment pour alléger les obligations comptables pour les PME. D'autres mesures de simplification seront prises dans les prochains mois notamment en suivant les recommandations du Conseil de

simplification qui passera en revue les dix actes clé de la vie des entreprises. Ce Conseil, dirigé par un parlementaire (T. Mandon) et un chef d'entreprise (G. Poitrial) aura également pour fonction de suivre les réalisations du programme de simplification pour les entreprises et l'évaluation de ses résultats. Le 14 avril 2014, le Conseil a présenté 50 premières mesures de simplification permettant de sécuriser la vie des entreprises par un environnement plus lisible et prévisible, de simplifier concrètement la vie des entreprises et de faciliter l'embauche et la formation.

- L'emploi et la modernisation du dialogue social : en contrepartie du Pacte, les entreprises s'engageront en termes d'emploi (notamment des jeunes), de formation professionnelle et de qualité de l'emploi. Ces contreparties, présentées dans leurs grandes lignes dans l'accord conclu entre les partenaires sociaux le 5 mars dernier, doivent être précisées lors de négociations à venir dans chaque branche professionnelle.
- Des mesures de solidarité pour les ménages modestes : le Pacte prévoit également d'ici 2017 des mesures de solidarité équivalentes à 5 Md€ et favorables au pouvoir d'achat des plus modestes. A compter du 1^{er} janvier 2015, un dispositif de réduction des cotisations salariales, dégressif jusqu'à 1,3 Smic, permettra aux salariés d'accroître leur salaire net d'environ 500 € par an au niveau du Smic. Dès 2014, une première mesure favorable aux ménages modestes sera engagée.

Selon le modèle MESANGE, du fait de son ciblage important sur les bas salaires en 2015, pour lesquels la demande de travail réagit fortement à son coût (cf. le rapport d'étape du HCFiPs sur les évolutions du financement de la protection sociale), le volet « allègement » des cotisations payées par les employeurs du Pacte de responsabilité et de solidarité permettrait de créer 35 000 emplois dès son entrée en vigueur. La montée en charge se poursuivrait en 2016 et 2017 avec la création de respectivement 65 000 et 50 000 emplois supplémentaires en moyenne annuelle.

Au total, le Pacte de responsabilité et de solidarité soutiendrait la croissance à hauteur de ¼ de point en 2016 et 2017 et permettrait la création de 190 000 emplois à l'horizon 2017, si l'on prend en compte les enchaînements macroéconomiques habituels.

La dynamique créée sur le climat de confiance, tout comme les engagements des acteurs économiques et sociaux dans le cadre du volet contreparties du Pacte pourraient en rehausser les effets.

Tableau 11 – Pacte de responsabilité et de solidarité – impact sur l'activité et l'emploi

	2014	2015	2016	2017
PIB en volume	0,0	0,1	0,4	0,6
Emploi salarié (en milliers)	0	40	120	190

3.7.2 Les recettes de l'État

En 2014, les prélèvements obligatoires de l'État seraient en recul par rapport à 2013 (baisse de 0,3 point) essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. Les mesures votées en loi de finances initiale pour 2014 tendent à soutenir l'évolution des prélèvements obligatoires perçus par l'État. Elles incluent notamment la majoration de la surtaxe d'impôt sur les sociétés, la baisse du plafond du quotient familial, la suppression d'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions et de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires, ainsi que le renforcement de la fiscalité écologique *via* la mise en place d'une composante « carbone » au sein des taxes existantes. Cependant, ces impacts à la hausse sont plus que compensés par les contrecoups en 2014 de mesures plus anciennes, notamment celles de la loi de finances initiale pour 2013 en matière de fiscalité des entreprises (notamment limitation de la déductibilité des charges financières, calcul de la quote-part sur les plus-values à long terme, réforme du cinquième acompte), l'impact net de la mise en place du CICE et le transfert supplémentaire de TVA aux organismes de Sécurité sociale.

À législation constante, les prélèvements obligatoires de l'État progresseraient comme l'activité, la faible progression de la TVA relativement à l'activité étant compensée par le rebond mécanique de l'impôt sur les sociétés.

Sur la période 2015-2017, le taux de prélèvements obligatoires de l'État accélérerait son recul, principalement sous l'effet de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi. L'élasticité serait légèrement supérieure à l'unité, dans un contexte de rebond de l'activité économique.

3.7.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2013, les recettes des administrations de sécurité sociale ont progressé de 2,6 %. Le dynamisme des cotisations sociales (+ 3,1 %) a largement excédé celui de la masse salariale privée (+ 1,2 % sur le champ de l'ACOSS), notamment en raison de la suppression de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (+2,0 Md€), de la hausse du taux de cotisation vieillesse finançant le dispositif carrières longues (0,9 Md€), de l'impact sur les cotisations du paquet « indépendants » (+0,9 Md€) et de la hausse du taux CNRACL.

Le ralentissement observé sur les recettes fiscales (+ 2,4 % après + 4,8 % en 2012) s'explique en particulier par une évolution spontanée atone des recettes, notamment en raison des prélèvements sociaux assis sur le capital.

En 2014, les recettes sociales devraient accélérer avec la reprise de la masse salariale privée (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2012 sur le champ de l'ACOSS) qui soutiendrait la croissance des cotisations sociales (+ 3,0 %). Ce dynamisme des cotisations s'explique également par les hausses de taux, notamment la hausse du taux de cotisation vieillesse nette de la baisse des cotisations familiales employeurs (+0,7 Md€) dans le cadre de la réforme des retraites, la réforme carrières longues (+0,6 Md€), la hausse de taux CNRACL (0,6 Md€) et la hausse du

taux de cotisation Agirc-Arrco (0,5 Md€). Les recettes fiscales (+ 3,5 % en 2014) seraient notamment soutenues par la hausse du transfert de TVA affectée aux administrations de sécurité sociale destinée à compenser la baisse des cotisations familiales et à transférer le rendement de la baisse du plafond du quotient familial et de la fiscalisation des primes versées par les employeurs au titre de la couverture complémentaire maladie d'entreprise.

Entre 2015 et 2017, la reprise économique et les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi soutiendraient la croissance de la masse salariale privée (+ 3,5 % en 2015 puis + 4,3 % à partir de 2016). La progression des cotisations et contributions sociales (+ 2,7 % en moyenne entre 2015 et 2017) serait ralentie par les baisses de cotisations sociales programmées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui seraient compensées sur la période.

3.7.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2013, la croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'est élevée à 0,6 % : cette progression résulte de la conjugaison de hausses de taux modérées en année pré-électorale, de la chute des droits de mutation à titre onéreux dans un contexte de dégradation du marché de l'immobilier ancien et du repli de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les prélèvements obligatoires locaux se sont établis à 124,5 Md€. Le gel des concours financiers de l'État, hors fonds de compensation de la TVA et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, contribue à la faible croissance des recettes hors prélèvements obligatoires.

En 2014, les hausses de taux d'impôts locaux votées par les nouvelles municipalités et les départements sont supposées supérieures à celles de 2013, conformément au cycle électoral habituellement observé. De plus, les départements bénéficient des mesures de transfert de fiscalité destinées à leur permettre de faire face à leurs dépenses sociales. La croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales se redresserait ainsi à 3,1 %. En revanche, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminueraient de 1,5 Md€ par rapport à 2013.

Sur la période 2015-2017, les recettes fiscales locales évolueraient spontanément comme l'activité. La baisse des concours financiers de l'État s'accroîtrait, avec une réduction totale de 11 Md€ sur la période 2015-2017.

Encadré 10 – Impact de la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités

En 2014, la structure des ressources des administrations publiques locales est modifiée afin de répondre à deux objectifs : inciter à rationaliser la dépense locale et réorienter des ressources vers les collectivités les plus contraintes.

L'incitation à rationaliser la dépense repose sur une réduction des transferts de l'État aux collectivités. Après une stabilisation en 2013, les concours financiers de l'État ont été réduits de 1,5 Md€ en 2014. Cette baisse est répartie entre les différentes catégories de collectivités au prorata de leurs recettes de fonctionnement, conformément aux orientations du Pacte de confiance et de responsabilité conclu, le 16 juillet 2013, entre l'État et les collectivités locales. La baisse représente donc 0,8 Md€ pour le bloc communal, 0,5 Md€ pour les départements et 0,2 Md€ pour les régions.

La diminution des concours financiers de l'État de 1,5 Md€ constitue une incitation pour les collectivités à rationaliser leurs dépenses. En effet, en application de la « règle d'or », la section de fonctionnement des collectivités territoriales doit être en équilibre réel : les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées par l'emprunt. Par conséquent, une baisse des ressources de fonctionnement doit conduire les collectivités à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

Cette évolution se poursuivra jusqu'en 2017. En effet, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre le 16 avril, les collectivités territoriales contribueront, à hauteur de 11 Md€, au plan d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017. La soutenabilité de la poursuite de la réduction des ressources des collectivités sera favorisée par une réforme d'architecture de la dotation globale de fonctionnement, la plus importante dotation versée par l'État aux collectivités et qui représente un total de 40,1 Md€ en loi de finances pour 2014. Cette visibilité à long terme de l'évolution des concours financiers renforcera les incitations des collectivités à maîtriser leurs dépenses - ce à quoi contribueront une série de mesures (fonction publique, normes, mesures sur l'organisation territoriale, etc..).

Parallèlement aux mesures opérées sur les concours financiers de l'État, les départements, qui font face à des dépenses sociales contraintes et dynamiques ces dernières années en raison de la faiblesse de la croissance, perçoivent en 2014 de nouvelles ressources pour les financer. D'une part, un montant représentatif des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties leur a été transféré, représentant un total de 0,8 Md€ en 2014. D'autre part, ils disposent temporairement d'un pouvoir de taux accru sur les droits de mutation à titre onéreux (taux plafond porté temporairement de 3,8 % à 4,5 %).

Des mesures sont parallèlement prises pour renforcer la péréquation au sein de chacune des strates, ce qui incite les collectivités les plus favorisées à modérer leurs dépenses en réorientant la ressource vers les collectivités les plus fragiles. Les dispositifs de péréquation horizontale, à l'intérieur de chaque strate, sont ainsi renforcés : à titre d'exemple, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales est passé de 360 M€

en 2013 à 570 M€ en 2014. De plus, les mesures bénéficiant aux départements sont associées à des dispositifs spécifiques de péréquation, assurant que les ressources soient mises à disposition des départements les plus contraints. Une péréquation portant sur 0,35 % de l'assiette des droits de mutation à titre onéreux est ainsi introduite en 2014. Les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférés sont répartis selon des modalités prenant en compte le potentiel fiscal des départements et la charge nette assumée par chacun au titre du revenu de solidarité active.

3.8 Dette publique et flux de créances

En 2013, le ratio d'endettement public s'est inscrit à 93,5 points de PIB, après 90,6 points en 2012, soit une progression de +2,9 points de PIB contre +4,4 points en 2012 grâce à la réduction du déficit et à des flux de créances moins élevés. Dans un contexte économique défavorable (croissance du PIB en valeur de 1,4 %) qui maintient le solde stabilisant à un niveau élevé comme en 2012 (-1,2 % après -1,3 %), les efforts de réduction du déficit public (4,3 % après 4,9 %) permettent de ralentir la progression de la dette (écart au solde stabilisant de 3,0 points après 3,5 points en 2012). Cet effet est amplifié par des flux de créances négatifs en 2013 (-0,2 point de PIB après +0,9 point en 2012). D'une part, le soutien direct à la zone euro est moins important en 2013 qu'en 2012 (+0,7 point après +1,7 point, avec un ralentissement des prêts accordés par le FESF). D'autre part, la variation du solde du compte du Trésor au 31 décembre a constitué une ressource de financement pour l'État en 2013 contrairement à 2012.

Tableau 12 – Décomposition de l'évolution du ratio d'endettement public

(Points de PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	1,4	2,2	3,2	3,9	3,9
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances) $(3)_n \approx -(1)_{n-1} \times (2)_n$	-1,2	-2,0	-3,0	-3,6	-3,6
Solde effectif (4)	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Ecart au solde stabilisant $(5)=(3)-(4)$	3,0	1,8	0,0	-1,4	-2,3
Flux de créances (6)	-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
Variation du ratio d'endettement $(7)=(5)+(6)$	2,9	2,2	0,0	-1,4	-2,3

En 2014, le ratio de dette progresserait plus modérément (+2,2 points à 95,6 %). La combinaison d'un déficit réduit (3,8 % du PIB contre 4,3 % du PIB en 2013) et d'une reprise plus marquée de l'activité réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant de 1,8 point de PIB). Les flux de créances anticipés pour 2014 s'élèveraient à 0,4 point de PIB, portés essentiellement par les soutiens aux pays en difficulté de la zone euro (dernières tranches accordées à la Grèce et au Portugal *via* le FESF et dernière dotation en capital prévue au MES).

En 2015, le ratio de dette publique se stabiliserait à 95,6 % du PIB. En effet, le niveau de déficit public - avec un solde stabilisant au même niveau - aurait une contribution neutre à la variation du ratio de dette, les flux de créances étant nuls également.

En 2016-2017, la poursuite du redressement des comptes publics et une croissance de l'activité de 2 ¼ % en volume permettraient une décreue du ratio de dette de l'ordre de 1,9 point de PIB par an en moyenne. En effet, le solde passera nettement au-dessus du solde stabilisant (environ -3,6 %, avec une croissance du PIB de 3,9 % en valeur). Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à partir de 2016 (l'impact des plans européens d'assistance financière étant nul en l'absence de nouveaux prêts du FESF et avec la fin en 2014 de la capitalisation du MES, le remboursement de l'Irlande et du Portugal au FESF étant supposé avoir lieu au-delà de l'horizon de prévision, cf. encadré 11).

Encadré 11 – Impact sur la dette publique des plans européens d'assistance financière

Dans un contexte de tensions sur les marchés européens à partir de l'automne 2009, plusieurs États membres de la zone euro ont dû successivement faire appel à la solidarité européenne pour se financer.

L'impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique de la France est évalué à 68,6 Md€ à partir de 2014, après 62,9 Md€ en 2013.

**Tableau 13 – Endettement imputable au soutien financier
à la zone euro (écart au compte central)**

(Md€)	2013	2014	2015	2016	2017
Dette au sens de Maastricht (cumul)	62,9	68,6	68,6	68,6	68,6
dont prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont prêts du FESF à la Grèce	29,2	31,4	31,4	31,4	31,4
dont prêts du FESF à l'Irlande	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8
dont prêts du FESF au Portugal	5,4	5,7	5,7	5,7	5,7
dont dotation en capital au MES	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

Lors de l'évaluation par la Commission et le Conseil du respect des critères du déficit et de la dette, le Pacte de stabilité et de croissance (règlement 1467/97 révisé, article 2) prévoit expressément qu'une attention particulière est accordée à la dette résultant d'un soutien bilatéral et multilatéral entre États membres dans le cadre de la préservation de la stabilité financière et à la dette liée aux opérations de stabilisation financière pendant des crises financières majeures.

Les trois instruments d'assistance financière successivement mis en place sont les suivants :

1) Les prêts bilatéraux : Les États membres de la zone euro ont, dès le printemps 2010, soutenu la Grèce, conjointement avec le FMI, *via* des prêts bilatéraux, pour un montant de 110 Md€ (80 Md€¹¹ pour l'UE, dont 16,8 Md€ pour la France¹², et 30 Md€ pour le FMI).

2) Le Fonds européen de stabilité financière : Les États membres de la zone euro ont également créé, afin de pouvoir porter assistance à un pays de la zone euro en faisant la demande, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), d'une capacité de 440 Md€, qui se sont ajoutés aux 60 Md€ du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument communautaire gagé sur le budget de l'Union européenne et ouvert aux 28 États membres.

Les garanties accordées par les États membres sur les prêts du FESF sont comptabilisées dans leurs dettes brutes maastrichtiennes¹³, au prorata de la quote-part des États dans les garanties accordées au FESF¹⁴. La part française est, début 2014, de 21,88 %.

Le FESF et le MESF ont été activés pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'Irlande fin 2010 (pour un total de 85 Md€ dont **17,7 Md€ pour le FESF, soit 3,8 Md€ pour la quote-part de la France**) avec un programme dont les tranches ont été intégralement déboursées avant décembre 2013, puis pour le Portugal mi-2011 (plan de 78 Md€ dont **26 Md€ pour le FESF, soit 5,7 Md€ pour la France**) avec un programme couvrant le financement des administrations publiques de ce pays jusqu'à mi-2014. L'Irlande est sortie de son programme d'assistance le 15 décembre 2013 à la suite d'une application rigoureuse du train de réformes qui a permis de pérenniser une forte reprise de la croissance.

Suite à l'aggravation de sa situation économique et financière à partir de mi-2011, un **deuxième programme d'assistance financière à la Grèce** a été mis en place en mars 2012. Les États membres de la zone euro et le FMI apportent un nouveau financement de 130 Md€ additionnel à ce qui restait à déboursier au titre du premier programme, qui couvre la période 2012-2014. Il est assuré par le FESF, qui reprend également à sa charge les tranches restantes des prêts bilatéraux prévus envers la Grèce (24,4 Md€, auxquels s'ajoutent 9,9 Md€ de non-déboursé par le FMI). Étant donné la participation du FMI, **les États membres garantiront au total 143,7 Md€ dans le cadre de ce 2^{ème} programme d'assistance, dont 31,4 Md€ pour la France** (dont la partie non déboursée du premier programme, qui s'ajoute aux 11,4 Md€ déjà prêtés dans le cadre du 1^{er} programme bilatéral).

¹¹ Ramenés à 77,3 Md€ suite à la non-participation de la Slovaquie et au retrait de l'Irlande et du Portugal.

¹² Sur ces 16,8 Md€, 11,4 Md€ ont été effectivement décaissés ; le reliquat ayant été intégré dans le 2^e programme décidé en mars 2012 et porté financièrement par le FESF.

¹³ Mais en contrepartie de cette dette brute est enregistré un prêt de même montant en faveur de l'État de la zone euro qui bénéficie du mécanisme de soutien. L'impact en dette nette est donc nul.

¹⁴ Cette quote-part est fondée sur la clé de souscription des banques centrales nationales à la BCE, corrigée pour la non-participation des États bénéficiant de la clause de retrait au titre d'un programme d'assistance financière.

La France s'est ainsi engagée, via les prêts bilatéraux et le FESF, à financer ou à garantir 52,3 Md€ (2,5 points de PIB) d'aide financière aux États de la zone euro à horizon fin 2014.

À l'horizon de ce programme de stabilité (2017), aucune somme ne devrait être remboursée au titre de ces prêts. Pour les prêts du FESF à l'Irlande et au Portugal, la maturité moyenne maximale a en effet été allongée de 15 à 22 ans, suite à la décision prise en mars 2013 par l'Eurogroupe. Conformément aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce est quant à elle de 20 ans pour les prêts bilatéraux et de 32,5 ans pour les prêts du FESF.

3) Le Mécanisme européen de stabilité : Le FESF et le MESF n'ont plus vocation à accorder de nouveaux prêts¹⁵ depuis l'entrée en vigueur du Mécanisme européen de stabilité (MES) le 28 septembre 2012. En effet, le FESF avait été créé en tant qu'institution temporaire, étant prévu qu'il n'aurait plus la possibilité de s'engager dans de nouveaux programmes d'assistance financière après juin 2013. Le Conseil européen de décembre 2010 a donc décidé de l'instauration d'un mécanisme pérenne pour préserver la stabilité financière de la zone euro. Le MES a vocation à être permanent et repose, non pas seulement sur des garanties des États, mais sur un capital effectivement constitué.

Dans un avis du 7 avril 2011 reposant sur les caractéristiques décrites dans les conclusions du Conseil Européen des 24 et 25 mars 2011, Eurostat a indiqué que les engagements du MES ne seront pas comptabilisés dans la dette maastrichtienne des États membres¹⁶ et que seule le serait la souscription au capital libéré versé (80,2 Md€ de capital libéré au total suite à l'accession de la Lettonie à la zone euro le 1^{er} janvier 2014, dont 20,3 % pour la France, soit 16,3 Md€), dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'un financement par emprunt.

Ce capital sera souscrit en 5 tranches de 3,3 Md€. Conformément à la déclaration d'intention des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil européen du 2 mars 2011, la France a ainsi ouvert 16,3 Md€ d'autorisations d'engagements dans la loi de finances rectificative du 8 février 2012, puis a ratifié le traité instituant le MES le 8 mars 2012. Les deux premières tranches ont été versées en octobre 2012 (impact de 6,6 Md€ sur la dette en 2012), la

¹⁵ Le FESF est désormais en gestion extinctive, c'est-à-dire que les prêts déjà accordés continueront d'être gérés par le FESF jusqu'à leur remboursement complet mais que toute assistance financière nouvelle sera désormais accordée par le MES.

¹⁶ En effet, le MES est une institution internationale permanente bénéficiant de dispositions de droit public, dotée d'une structure de gouvernance analogue à celles des institutions financières internationales (avec notamment un conseil des gouverneurs, un conseil des directeurs et un directeur général) et d'un capital libéré de 80,2 Md€ (le capital versé devant toujours être supérieur à 15 % de ses engagements).

troisième le 29 avril 2013 et la quatrième le 31 octobre 2013, tandis que la cinquième et dernière le sera en avril 2014.

Les premiers déboursements du MES ont eu lieu au bénéfice de l'Espagne dans le cadre de son programme de recapitalisations bancaires décidé en juillet 2012, pour un montant de 41,3 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013. Ce programme s'est achevé en janvier 2014, sa mise en œuvre rigoureuse ayant permis une stabilisation durable du secteur bancaire. Suite à l'accord de l'Eurogroupe du 24 mars 2013, une assistance financière a également été accordée à Chypre, pour un montant de 10 Md€ (9 Md€ apportés par le MES et 1 Md€ par le FMI), dont 4,6 Md€ ont été déboursés par le MES à fin décembre 2013. Ces déboursements ne pèsent pas sur la dette française, comme indiqué précédemment.

4. La procédure pour déficit public excessif (DPE)

4.1 Procédure pour déficit excessif

Des efforts pour assurer le respect des recommandations du Conseil

Le Conseil ECOFIN a adressé à la France le 21 juin 2013 une recommandation pour mettre fin d'ici à 2015 à la situation de déficit public excessif constatée en 2008, demandant d'atteindre les cibles nominales de déficit de 3,9 % du PIB en 2013, 3,6 % en 2014 et 2,8 % en 2015, cohérentes avec un ajustement structurel de 1,3 point de PIB en 2013, 0,8 point de PIB en 2014 et 0,8 point de PIB en 2015.

À la suite du PLF soumis en septembre 2013 et sur la base de ses prévisions de novembre 2013, la Commission européenne a estimé, dans sa communication au Conseil du 19 novembre 2013, que la France pouvait être considérée comme ayant pris les actions suivies d'effets, en conformité avec la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, en soulignant néanmoins un certain nombre de risques associés à la prévision. L'Eurogroupe du 22 novembre a validé les grandes lignes du PLF (projet de plan budgétaire), confirmant la stratégie budgétaire française.

Ayant identifié - compte tenu de ses prévisions de février 2014 qui font apparaître une déviation du solde public de la France par rapport aux cibles de la recommandation de juin 2013 - un risque de non-respect du délai pour la correction du déficit excessif fixé par la recommandation du Conseil, la Commission a adressé une recommandation autonome à la France le 5 mars 2014, afin qu'elle engage des mesures correctrices supplémentaires. Le Gouvernement s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour respecter ses engagements budgétaires, et assurer le retour du déficit public à 3 % en 2015 (*cf.* détail des mesures correctrices sur 2014 présenté dans l'encadré 2 de la partie 3.4).

Pour l'année 2013, le déficit a depuis été notifié à 4,3 % du PIB par l'Insee. La dépense publique apparaît néanmoins nettement moins dynamique que celle anticipée par la Commission dans ses prévisions de février 2014, ce qui a des conséquences importantes pour apprécier les actions suivies d'effets conformément à la méthodologie de la Commission.

Ce résultat montre la capacité du Gouvernement à tenir ses objectifs de maîtrise de la dépense. Les dépenses de l'État, ainsi que celles de l'assurance maladie ressortent en dessous des cibles du Gouvernement, comme annoncé dès le mois de janvier. Les statistiques publiées montrent que la maîtrise de la dépense a été encore plus marquée (cf. section 3.2), que ce soit sur les dépenses sociales (Unedic notamment), celle des opérateurs ou également une charge de la dette qui pèse finalement moins que prévu au PLF. Cette maîtrise de la dépense a permis de compenser en partie la dégradation des recettes fiscales intervenue depuis l'automne et qui demeure indépendante de la volonté du Gouvernement, dans un contexte de croissance très basse deux années consécutives.

Ainsi, l'ajustement structurel 2013 s'élève à 1,1 point de PIB au sens de la métrique de la LPFP, largement amoindri par des effets d'élasticité très défavorables (-0,5 point de PIB). L'effort structurel total au sens de la LPFP se serait élevé à 1,6 point de PIB. Ainsi, les mesures prises depuis 2012 ont bien permis d'assurer le respect de la recommandation du Conseil au titre de 2013.

Pour l'année 2014, le respect de la recommandation de juin 2013 est garanti par les mesures décidées depuis mai 2012. En particulier, l'effort nécessaire cette année a déjà été renforcé dans le PLF 2014, de près de 0,4 point de PIB par rapport à ce qui était prévu dans la LPFP de décembre 2012. Compte tenu du déficit structurel plus élevé qu'attendu en 2013, cet effort sera complété cette année par des mesures supplémentaires de l'ordre de 4 Md€. Avec ces mesures, l'ajustement réalisé sera conforme à la recommandation d'un effort structurel de 0,8 point de PIB, pour atteindre un déficit nominal de 3,8 % du PIB.

En 2015, le déficit public atteindra 3 % du PIB et l'ajustement structurel devrait s'établir à 0,8 point de PIB.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas réaliser un sur-ajustement qui aurait eu des conséquences négatives sur les perspectives de croissance, tout en respectant les efforts de consolidation budgétaire de 0,8 point prévus dans la recommandation pour les années 2014 et 2015. Le délai de 2015 pour la correction du déficit public excessif est ainsi confirmé par le Gouvernement.

Encadré 12 – Les mesures de redressement des finances publiques prises pour 2013-2014 depuis le précédent programme de stabilité

Les mesures prises depuis 2012 ont permis une pleine maîtrise de la dépense en 2013. S'agissant de l'Ondam et des dépenses de l'État hors dette et pensions, la programmation pluriannuelle renforcée dans le cadre de la LPFP porte ses fruits avec une sous-consommation de 1,4 Md€ de l'Ondam 2013, soit un taux de croissance de 2,4 % contre un rythme de 2,7 % voté à l'automne 2012, et une dépense de l'État hors charge de la dette et pensions inférieure de 0,1 Md€ par rapport au niveau voté en LFI (et de 3,4 Md€ sur le champ de la dépense totale de l'État). Initialement prévue en progression de 2,6 % (PLF pour 2013), et encore de 2,5 % au moment du PLF pour 2014, la dépense n'a finalement progressé que de 2,0 % en valeur en 2013 (cf. section 3.6.1). Les recettes se sont accrues d'environ 25 Md€ sous l'effet des mesures de redressement prises depuis mai 2012, notamment grâce aux lois de finances rectificatives II

et III de 2012, à la loi de finances initiale pour 2013 et à la loi de financement de la Sécurité sociale 2013, portant le montant de mesures nouvelles à environ 29 Md€ en 2013. Ces mesures ont ciblé en priorité les ménages les plus aisés et les grandes entreprises ou le secteur financier, afin de préserver l'emploi et l'investissement. L'effort de réduction du déficit structurel en 2013, jugé « considérable » par la Cour des comptes dans son rapport public annuel, est d'autant plus notable qu'il a été accompli dans un contexte de recul de l'inflation et de récession dans la zone euro.

Les mesures présentées par le Gouvernement dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale **pour 2014 ont permis de poursuivre l'effort de redressement des comptes publics** engagé depuis mai 2012. Elles prévoyaient un effort concentré sur la dépense à hauteur de 15 Md€.

Ce cadrage budgétaire ambitieux sera **strictement respecté en 2014** : par exemple, la suspension de l'écotaxe poids lourds a été compensée par une limitation des dépenses de l'AFITF et par une dotation complémentaire de l'État intégralement financée par des économies en gestion, pour un total de 0,8 Md€. De même, **des mesures de redressement supplémentaires de l'ordre de 4 Md€ en 2014 seront mises en œuvre d'ici l'été afin de sécuriser nos objectifs de finances publiques dans le plein respect de nos engagements.** L'accord entre les partenaires sociaux sur la convention d'assurance chômage intervenu fin mars 2014, y contribuera à hauteur de près de 0,5Md€. De plus, les économies constatées en 2013 seront pérennisées, notamment sur l'Ondam. Les premiers effets des mesures de non revalorisation de certaines prestations jusqu'en octobre 2015 génèreront près de 0,4Md€ dès 2014.

Depuis le dernier programme de stabilité, la LFI/LFSS 2014 ainsi que la réforme des retraites ont engendré une hausse de prélèvements obligatoires de l'ordre de 0,4 point de PIB :

- L'essentiel des efforts supplémentaires consentis par les ménages porte sur les catégories les plus aisées avec notamment la taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations versées par les entreprises, la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions et la nouvelle baisse du plafond du quotient familial ;
- Les grandes entreprises sont également mises à contribution avec la majoration de la surtaxe d'impôt sur les sociétés ;
- Une hausse des cotisations sociales vieillesse a également été décidée afin de financer la réforme des retraites ;
- Le taux réduit de TVA a finalement été maintenu à 5,5 %, contre une baisse à 5,0 % initialement prévue ;
- Faculté a été laissée aux départements d'augmenter les taux de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- La transition énergétique a été mise en place avec la création d'une contribution climat énergie et le renforcement du caractère incitatif du bonus/malus automobile.

4.2 Convergence vers l'objectif de moyen-terme

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a fixé pour objectif à moyen terme l'équilibre structurel des finances publiques, et la trajectoire décrite pour y parvenir. Cette trajectoire qui sert de référence au présent programme de stabilité, respecte les exigences du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance.

En effet, dès la sortie de la procédure pour déficit excessif et tant que l'objectif à moyen terme n'est pas atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an¹⁷.

La trajectoire de solde structurel décrite dans le présent programme de stabilité est compatible avec ces exigences, puisqu'elle décrit un ajustement structurel de 0,5 point par an sur la période 2016-2017, après avoir ramené le déficit sous 3 % en 2015 (*cf.* partie 3.4). Cette trajectoire, qui respecte les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance, conduit à l'atteinte de notre objectif à moyen terme d'équilibre structurel en 2017 (-¼ de point de PIB). Hors Pacte de responsabilité et de solidarité, l'équilibre structurel serait atteint dès 2016, conformément à la prévision de la loi de programmation des finances publiques.

Cette trajectoire sera détaillée avec précision dans une nouvelle loi de programmation des finances publiques.

¹⁷ Article 5 du règlement 1466/97 révisé.

5. Analyse de sensibilité et comparaisons avec les programmations précédentes

5.1 Analyses de sensibilité

Le rythme de la reprise de l'économie française et l'évolution spontanée des finances publiques différeront en fonction de la demande mondiale adressée à la France, de l'évolution du taux de change de l'euro et des taux d'intérêt.

À cet égard, le scénario international sous-jacent aux projections est le suivant :

- un maintien du prix du baril de pétrole à 107 USD à partir de 2014 ;
- une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,36 USD à partir de 2014 ;
- un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial, autour de leur moyenne de longue période. La demande mondiale adressée à la France augmenterait de 6,5 % en 2015, soit sa moyenne de long terme, après des progressions de 1,9 % en 2013, et 4,8 % en 2014.

Les hypothèses de taux de change de l'euro sont identiques à celles de la Commission dans ses prévisions d'hiver. En revanche, la Commission anticipe un prix du baril de pétrole à 104,1 USD en 2014 puis prévoit une baisse en 2015 à 99,6 USD. Par ailleurs, la Commission prévoit une croissance de la demande mondiale adressée à la France de 4,5 % en 2014 et 5,7 % en 2015.

Au-delà de l'impact chiffré des hypothèses de demande mondiale, de taux de change, de prix du pétrole ou de taux d'intérêt sur la croissance, l'inflation et le déficit public nominal (cf. tableaux 1 à 4), cette partie fournit une appréciation des principaux aléas, haussiers ou baissiers, qui entourent la prévision.

Quelles incertitudes autour du rebond attendu de l'activité économique des principaux partenaires de la France ?

Après deux années d'atonie liée à la faiblesse de l'activité en zone euro, le redémarrage de la demande étrangère adressée à la France constaté depuis le 2^{ème} trimestre 2013 s'accroîtrait, tiré par une croissance mondiale plus dynamique, notamment la reprise de l'activité dans la zone euro.

Le redémarrage de la demande mondiale pourrait toutefois être plus fort que prévu, si l'activité rebondissait plus nettement dans la zone euro que ne le suggèrent les dernières enquêtes de conjoncture. Dans un scénario plus favorable où la demande mondiale retrouverait dès 2014 sa croissance moyenne historique (de l'ordre de 6 ½ % par an sur la période 2000-2008), ce rebond plus marqué du commerce extérieur entraînerait une hausse sensible de l'activité et une amélioration du marché du travail, sans accroître significativement l'inflation ; dans l'ensemble, la croissance française serait supérieure de 0,3 point en 2014 et 0,1 point en 2015. Du point de vue des finances publiques, le plus fort dynamisme des emplois

taxables et de la masse salariale aurait une influence positive sur les recettes (TVA, IR, cotisations et autres prélèvements obligatoires). Le faible effet sur l'inflation engendré par ce choc de demande pèserait peu sur la progression des dépenses, qui accéléreraient moins vite que les recettes. Au final, la capacité de financement publique s'en trouverait améliorée d'environ 0,1 point de PIB dès 2015.

À l'inverse, les difficultés rencontrées par certains pays émergents à la fin de l'année 2013 et début 2014, en raison de la dépréciation du change (Russie, Inde, Brésil, Turquie), du resserrement de leur politique monétaire (Brésil, Indonésie, Turquie) et de la montée de l'instabilité politique et sociale (Turquie, Ukraine), suggèrent que le ralentissement de leur croissance pourrait être plus prononcé qu'anticipé, ce qui aurait pour effet d'obérer la reprise des exportations françaises.

Quelles conséquences de la normalisation des politiques monétaires sur les taux d'intérêt ?

La Fed a annoncé en décembre le ralentissement de ses achats d'actifs, en raison de la solidité de la croissance américaine. Alors même que l'annonce n'avait pas été anticipée, elle a été plutôt bien accueillie par les marchés financiers. Les prévisions du programme de stabilité reposent sur l'hypothèse d'une normalisation progressive des politiques monétaires, en premier lieu de la politique monétaire américaine, entraînant une remontée des taux d'intérêt contenue et graduelle en lien avec l'accélération de l'activité.

Un regain des tensions financières n'est pas à exclure à l'approche de la seconde phase de la normalisation des politiques monétaires. Si les banques centrales n'arrivaient pas à guider correctement les anticipations de marché, les taux souverains pourraient sur-réagir et subir de fortes hausses entravant la reprise des économies avancées et fragilisant les économies émergentes les plus exposées aux flux de capitaux (l'Inde, la Turquie et le Brésil notamment). Ce risque est néanmoins à nuancer car les banquiers centraux devraient rester vigilants à cette sur-réaction et ont d'ailleurs renforcé leur stratégie de communication (*forward guidance*). La BCE en particulier a exprimé ses inquiétudes face au niveau de l'euro et de l'inflation.

Quelles évolutions possibles de l'euro face aux devises de nos partenaires ?

Les prévisions du programme de stabilité sont construites sur l'hypothèse d'une stabilité du taux de change de l'euro contre toutes les autres devises, et notamment une stabilisation du taux de change euro/dollar à 1,36 USD à partir du 2^{ème} trimestre 2014.

Le ralentissement des achats d'actifs de la Fed ainsi que des vulnérabilités internes aux économies émergentes, se sont traduites par d'importantes dépréciations des devises émergentes au cours du second semestre 2013 et au début de l'année 2014.

En 2014, des changements d'orientation des flux de capitaux dus à de mauvaises nouvelles relatives aux marchés émergents, ou à une difficulté des banques centrales à bien guider les anticipations de taux dans le contexte de normalisation de la politique monétaire, pourraient aboutir à de nouvelles dépréciations des devises émergentes, qui entraîneraient une appréciation de l'euro et pénaliseraient la croissance française à court terme.

A contrario, une normalisation plus rapide que prévu de la politique monétaire américaine pourrait également être de nature à provoquer une appréciation du dollar et, en miroir, une dépréciation de l'euro. Dans un scénario où l'euro se déprécierait de 10 % face au dollar en 2014, cette baisse du taux de change conduirait mécaniquement à une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays extérieurs à la zone euro et à une activité plus forte chez nos partenaires de la zone euro. Le surcroît d'exportations qui en résulterait bénéficierait à court terme à l'activité et à l'emploi. Comme dans le reste de la zone euro, l'inflation serait accrue par le renchérissement des importations. Dans l'ensemble, la croissance française serait supérieure de 0,1 point en 2014 et 0,1 point en 2015.

Pour les finances publiques, la dépréciation de l'euro aurait, via ses effets haussiers sur l'activité et sur l'inflation, un impact favorable sur la plupart des impôts. Par ailleurs, cette baisse du taux de change contribuerait à accroître le montant des cotisations sociales (qui sont assises sur la masse salariale). Ce phénomène ne serait qu'en partie compensé par une hausse des dépenses dont certaines sont liées à l'inflation. Au total, l'amélioration du solde public serait progressive, et atteindrait 0,1 point de PIB dès la deuxième année.

Quelles incertitudes autour des comportements des agents privés domestiques ?

Des anticipations d'activité plus favorables de la part des entreprises pourraient conduire à un scénario de croissance plus dynamique. Cela conduirait à une évolution de l'emploi plus favorable et tirerait à la hausse les salaires et les revenus des ménages. La consommation des ménages pourraient ainsi s'avérer plus dynamique.

Des incertitudes demeurent quant au comportement des entreprises. Celles-ci pourraient décider de répercuter davantage le CICE dans leurs prix de vente, ce qui se traduirait par davantage de gains de compétitivité-prix favorables aux exportations, et par une modération de l'inflation domestique. À l'inverse, elles pourraient dans le cas d'une remontée plus rapide que prévu des taux d'intérêt à long terme privilégier une diminution de leur endettement et la reconstitution de leurs marges. Une telle dynamique pourrait pénaliser les revenus et la consommation des ménages, et amènerait les entreprises à limiter leurs investissements.

Tableau 14 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France^(*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	n	n+1	n+2
PIB	0,2	0,2	¼
Emploi salarié total (en milliers)	9	27	40
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,1	0,1
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,0	0,1	0,1

^(*) Augmentation durable de 1 % de la demande mondiale intervenant au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés.

Note de lecture : Une hausse de la demande mondiale se répercute sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, via en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

Tableau 15 – Impact sur l'économie française d'une hausse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 %^(*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	n	n+1	n+2
PIB	-0,6	-1,0	-1,2
Emploi salarié total (en milliers)	-30	-85	-149
Prix à la consommation des ménages	-0,5	-0,7	-1,2
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,2	-0,4	-0,6

^(*) Appréciation du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, réaction endogène du reste du monde.

Note de lecture : Une appréciation de l'euro serait défavorable à l'activité à court-terme via une détérioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une baisse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

Tableau 16 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 20 \$ du prix du pétrole ^(*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	n	n+1	n+2
PIB	-0,1	-0,2	-0,2
Emploi salarié total (en milliers)	-3	-28	-62
Prix à la consommation des ménages	0,3	0,8	1,2
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,0	-0,1	-0,2

^(*) Hausse de 20 \$ du prix du baril au début de l'année n, taux d'intérêt réels inchangés, réaction endogène du reste du monde.

Note de lecture : Une hausse des cours du pétrole aurait, à taux de change inchangés, un impact inflationniste, qui, en se répercutant sur les prix à la consommation et la rentabilité des entreprises, affecterait l'activité.

Tableau 17 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme ^(*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	n	n+1	n+2
PIB	-0,2	-0,3	-0,1
Emploi salarié total (en milliers)	-10	-36	-45
Prix à la consommation des ménages	-0,1	-0,1	-0,2
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,1

^(*) Hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme de la zone euro intervenant au début de l'année n avec impact sur les taux d'intérêt à long terme et sur le taux de change de l'euro et réaction endogène du reste du monde.

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt directeurs handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation et en provoquant une appréciation du change. Cette variante ne retranscrit néanmoins que très imparfaitement l'effet d'une hausse des taux longs, résultant par exemple d'un changement d'anticipation sur la politique monétaire américaine.

5.2 Comparaison à la programmation précédente

5.2.1 Comparaison avec le précédent programme de stabilité

Tableau 18 – Comparaison avec le précédent programme de stabilité

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Programme de Stabilité 2014-2017 (avril 2014)						
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,3*	1,0	1,7	2,25	2,25
Solde public (en % du PIB)	-4,9	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,0	-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-1/4
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Dettes publiques (en % du PIB)	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Dettes publiques, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	88,2	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0
Programme de Stabilité 2013-2017 (avril 2013)						
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,13	1,2	2,0	2,0	2,0
Solde public (en % du PIB)	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>
Dettes publiques (en % du PIB)	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Dettes publiques, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	87,8	90,6	91,1	89,8	87,8	85,3

* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO

En 2013, l'ajustement structurel s'est inscrit à un niveau inférieur à celui du programme de stabilité 2013. Il reflète tout d'abord la faiblesse des élasticités (0,2, contre 0,9 dans le précédent programme de stabilité). Dans une moindre mesure, l'effort structurel a pâti, d'une part, d'une baisse de l'inflation qui a réduit l'effort en dépense malgré une progression similaire des dépenses en valeur. D'autre part, le rendement des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires moins important que prévu a également conduit à un moindre effort structurel qu'anticipé dans le programme de stabilité d'avril 2013. Le solde conjoncturel s'est avéré quasiment en ligne avec celui du précédent programme, la croissance de l'activité étant proche de celle anticipée (0,3 %¹⁸, contre 0,1 % dans le programme de stabilité 2013). Le solde public nominal s'est ainsi redressé de 0,6 point de PIB, soit moins qu'envisagé dans le programme précédent (1,1 point de PIB).

En 2014, les perspectives de croissance sont légèrement révisées à la baisse par rapport au précédent programme de stabilité (1,0 % contre 1,2 %), mais à la hausse par rapport aux précédentes prévisions gouvernementales (0,9 %). La réduction du déficit public entre 2013 et 2014 (de 4,3 % du PIB à 3,8 %) serait légèrement inférieure à celle du précédent programme de stabilité (0,5 point de PIB contre 0,8 point), du fait d'un ajustement dit structurel plus faible

¹⁸ CVS-CJO.

malgré un effort en dépense plus important ; elle serait comparable aux projections associées au PLF 2014.

En 2015, l'ajustement nominal (0,8 point de PIB) légèrement inférieur à celui du précédent programme de stabilité (0,9 point de PIB) s'expliquerait par les effets d'une conjoncture moins favorable (1,7 %, contre 2,0 % de croissance réelle). L'ajustement structurel serait en revanche très proche : le montant plus important de l'effort en dépense permettrait de financer le coût net des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et l'augmentation du coût des mesures ponctuelles et temporaires en 2015 (cf. encadré 3).

En 2016-2017, l'ajustement nominal serait plus élevé que prévu dans le précédent programme de stabilité (1,7 point de PIB en cumulé, contre 1,3 point de PIB), en lien avec un ajustement structurel plus important (0,5 point de PIB chaque année) et un ajustement conjoncturel revu à la hausse suite à la révision de la croissance en lien avec la mise en place du Pacte de responsabilité et de solidarité.

5.2.2 Comparaison avec les prévisions de finances publiques d'hiver 2014 de la Commission européenne

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 25 février 2014, la Commission européenne prévoyait pour la France, avant la publication du présent programme de stabilité, un déficit public de 4,2 % en 2013, 4,0 % en 2014 et 3,9 % en 2015 (à politique inchangée), avec des prévisions de croissance pour 2013, 2014 et 2015 très proches de celles retenues par le Gouvernement dans le présent programme de stabilité (resp. 0,3 %, 1,0 % et 1,7 %).

La prévision de déficit de la Commission est proche du déficit notifié par l'Insee en 2013, mais plus dégradée que la prévision du Gouvernement s'agissant de 2014 (4,0 % pour la Commission et 3,8 % dans la prévision du Gouvernement).

En 2013, malgré une prévision de déficit très proche du réalisé, les prévisions de la Commission ont surestimé la croissance de la dépense en valeur (2,5 % contre 2,0 % dans les données notifiées par l'Insee le 31 mars). Cet écart entre la dernière prévision de la Commission et l'exécution n'est pas neutre dans le cadre de la procédure DPE : cette moindre dépense a en effet pour conséquence d'accroître l'effort en dépense, et donc les indicateurs utilisés par la Commission pour juger des actions suivies d'effets (ajustement structurel corrigé ou effort dit « bottom-up »).

En 2014, l'écart entre le scénario de la Commission et celui du programme de stabilité s'explique notamment par le fait que les prévisions de la Commission n'intègrent pas les économies supplémentaires décidées récemment par le Gouvernement pour un montant de l'ordre de 4Md€.

En 2015, les deux prévisions ne sont pas comparables dans la mesure où la Commission ne retient pas dans sa trajectoire à politique inchangée l'intégralité des effets des normes en vigueur (État, Ondam), ni les annonces du Gouvernement dans ce programme de stabilité, en dépense (baisse de la dépense de l'État, baisse des dotations aux collectivités locales, diminution de l'objectif d'assurance-maladie (Ondam), non revalorisation des prestations

sociales hors minima sociaux jusqu'en octobre 2015) comme en recettes (Pacte de responsabilité et de solidarité).

Tableau 19 – Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne

	2012	2013	2014	2015
Programme de Stabilité 2014-2017 (avril 2014)				
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,3*	1,0	1,7
Solde public (en % du PIB)	-4,9	-4,3	-3,8	-3,0
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,0	-2,9	-2,1	-1,2
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
Dettes publiques (en % du PIB)	90,6	93,5	95,6	95,6
Dettes publiques, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	88,2	90,4	92,4	92,5
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'hiver, février 2014)				
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,3	1,0	1,7
Solde public (en % du PIB)	-4,8	-4,2	-4,0	-3,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-3,6	-2,8	-2,3	-2,7
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,3</i>
Dettes publiques (en % du PIB)	90,2	93,9	96,1	97,3

* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO

6. Qualité des finances publiques

6.1 Qualité des dépenses publiques

6.1.1 Modernisation de l'action publique

Lancée en 2012 et destinée à se dérouler tout au long de la période 2012-2017, la modernisation de l'action publique (MAP) a pour objectif de d'éclairer les décisions et d'accompagner la mise en œuvre des réformes structurelles portant sur l'ensemble des administrations publiques. Se fondant sur une démarche concertée et transparente, elle vise à renforcer l'efficacité et l'efficience de tous les services publics. Cela passe notamment par des évaluations de politiques publiques (EPP), qui visent à construire une vision collective de leurs enjeux et objectifs et couvriront l'ensemble des politiques publiques sur la durée du quinquennat, ainsi que par des programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) identifiant les besoins des usagers et rationalisant l'organisation et le fonctionnement des administrations.

Quatre comités interministériels de la modernisation de l'action publique (CIMAP) ont déjà eu lieu. Ils ont permis de lancer soixante et une EPP, portant sur plus de 30 % de la dépense publique. Certaines EPP ont permis de documenter des réformes et des économies substantielles. Les LFI et LFSS pour 2014 ont permis de mettre en place plusieurs décisions issues des évaluations présentées lors du 3^{ème} CIMAP :

- **le recentrage des interventions économiques autour de quatre priorités : innovation, industrie, investissement, international.** Les aides aux entreprises seront rationalisées. Ce recentrage permettra de dégager 635 M€ de gains budgétaires dès 2014, par une baisse du plafond de certaines taxes affectées, un prélèvement sur leurs fonds de roulement et des réductions de dépenses fiscales et sociales ;
- **la réforme en profondeur de la politique familiale.** Suite au rapport réalisé par le vice-président du Haut Conseil de la famille, M. Bertrand Fragonard, les mesures mises en place permettent des gains de **1,2 Md€ en 2014, de 1,4 Md€ en 2015 et de 1,6 Md€ en 2016 ;**
- une réforme de la politique en faveur de l'alternance (550 M€ d'économies à terme).

Douze nouvelles évaluations ont été lancées lors du 4^e CIMAP le 18 décembre 2013 (cf. encadré 13). Ces évaluations permettront d'accompagner l'effort de modernisation de la dépense publique décidé par le Gouvernement. Elles contribueront à documenter des réformes permettant des gains d'efficience et d'efficacité dans des domaines où des marges de manœuvre ont été identifiées.

Encadré 13 – Détail des évaluations annoncées lors du 4^e CIMAP du 18 décembre

A l'occasion du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013, le Gouvernement a lancé douze nouvelles évaluations de politiques publiques portant, comme les précédentes vagues, sur l'ensemble du champ de l'action publique (État, collectivités locales, sécurité sociale). Les thématiques choisies, répertoriées dans le tableau ci-dessous, portent sur des politiques publiques à forts enjeux. Le Gouvernement a ainsi fixé à ces évaluations un objectif d'économies de 3 à 4 Md€ à l'horizon 2015-2017.

Ministère pilote	Thèmes d'évaluation et objectifs recherchés
Egalité des territoires et logement	<p>La politique du logement</p> <p>Rationaliser les dispositifs d'intervention en faveur du logement.</p>
Affaires sociales et santé	<p>Développement de la chirurgie ambulatoire</p> <p>Augmenter le taux de recours à la chirurgie ambulatoire (hospitalisation de moins de douze heures sans hébergement de nuit) pour améliorer le confort des patients, l'utilisation des ressources des plateaux techniques de chirurgie et les conditions de travail des personnels, avec un objectif d'au moins 50 % des interventions chirurgicales en 2016.</p>
	<p>Promotion des médicaments génériques</p> <p>Augmenter la part des génériques dans le marché français du médicament pour tendre vers un quart d'ici 2017.</p> <p>Définir des actions à destination des prescripteurs tant en ville qu'à l'hôpital et des patients pour améliorer la confiance dans le médicament générique.</p>
Redressement productif	<p>Aides et accompagnement des entreprises : rationaliser les outils et dispositifs au bénéfice des entreprises</p> <p>Accroître la cohérence territoriale des structures d'accompagnement des entreprises.</p> <p>Poursuivre la rationalisation et le recentrage des aides engagés suite à la première évaluation.</p>
	<p>Contrôle des entreprises : plus d'efficacité, moins de pesanteurs</p> <p>Dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble des contrôles sur les entreprises et coordonner, compléter, améliorer et rendre plus efficaces ces contrôles.</p>

Ministère pilote	Thèmes d'évaluation et objectifs recherchés
<p>Intérieur</p>	<p>Organisation des élections politiques</p> <p>Expertiser les voies et moyens d'une dématérialisation de la propagande électorale, et optimiser la gestion de l'ensemble des opérations électorales (de l'assistance aux candidats à la centralisation des résultats et aux opérations post-électorales).</p>
<p>Ecologie, développement durable, énergie</p>	<p>Gestion locale des déchets ménagers</p> <p>Compléter la préparation du « plan déchets 2014 - 2020 » annoncé par la conférence environnementale.</p> <p>Optimiser le financement de cette politique publique en améliorant la coordination entre niveaux de collectivités territoriales, État et entreprises pour réduire les coûts de cette politique, estimés à 8 Md€ par la Cour des comptes en 2011.</p>
<p>Culture et communication</p>	<p>Développement des ressources propres des établissements publics culturels de l'État</p> <p>Développer des politiques dynamiques de ressources propres (mécénat, billetterie, locations d'espaces, valorisation de la marque, services d'ingénierie etc...) pour permettre à un plus grand nombre d'établissements culturels d'augmenter leur autonomie financière.</p>
<p>Enseignement supérieur et recherche</p>	<p>L'implication des universités dans la formation tout au long de la vie</p> <p>Identifier les freins à la participation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur à l'effort de formation professionnelle tout au long de la vie.</p> <p>Doubler d'ici 5 ans le nombre de stagiaires concernés et les recettes tirées de cette activité.</p>
<p>Affaires étrangères</p>	<p>Cohérence, impact et modalités de notre coopération au développement en santé</p> <p>Evaluer les montants et l'impact des financements français en aide au développement en santé.</p> <p>Veiller à la visibilité et la lisibilité de l'effort financier de la France, et à l'équilibre entre coopération bilatérale et multilatérale.</p>
<p>Justice</p>	<p>La relation avec le justiciable, de l'accueil à l'audience</p> <p>Réduire les temps d'attente des 7 millions d'utilisateurs annuels du service public de la justice, améliorer les conditions de travail des personnels et réduire les coûts par une meilleure gestion des flux.</p>
<p>Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique</p>	<p>Mutualisation entre collectivités territoriales au sein du bloc communal</p> <p>Faciliter la mutualisation au sein des établissements publics de coopération intercommunale.</p>

Par ailleurs, la gestion publique devient plus performante. Les efforts de modernisation de l'achat public vont générer 910 M€ d'économies dans le secteur hospitalier (programme PHARE) sur la période 2012-2014 et 2 Md€ d'économies pour l'État et ses établissements publics sur la période 2013-2015. En outre, la modernisation des infrastructures de l'État et l'optimisation des fonctions supports au sein des caisses de retraite vont permettre de gagner en efficacité dans le service rendu aux usagers et de réaliser des économies.

Parallèlement, le **Gouvernement a élaboré un programme de simplification pour les années 2014, 2015 et 2016, présenté en juillet 2013.** Ainsi, le programme « Dites-le nous une fois » permettra de simplifier les démarches administratives pour les entreprises. Par ailleurs, 17 démarches ont déjà été simplifiées. Par exemple, plus de 100 000 entreprises bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2014 de la suppression de la déclaration de participation à l'effort de construction (PEEC ou « 1 % logement ») et de la déclaration PEEC agricole. Les obligations comptables des PME ont été simplifiées. Deux lois d'habilitation à légiférer par ordonnances en matière de simplification ont déjà été adoptées, ce qui permettra d'accélérer la mise en oeuvre des mesures.

Une nouvelle organisation est créée pour accélérer le choc de simplification pour les entreprises. Une loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour simplifier la vie des entreprises a été adoptée en décembre 2013. Un conseil de simplification, présidé par le député Thierry Mandon et le dirigeant d'entreprise Guillaume Poitrinal, a été mis en place pour proposer des mesures de simplification. Il a identifié une première série de 50 propositions et un rapport a été remis en avril 2014. Elles ont toutes été validées par le Président de la République. Ces mesures sont applicables pour la plupart dès maintenant, ou au 31 décembre 2014.

Cet effort de simplification vise également à faciliter la vie des particuliers avec l'extension de la durée de la validité de la carte d'identité de 10 à 15 ans ou la dématérialisation des timbres fiscaux. **Plus largement le Gouvernement se fixe comme objectif de faire d'Internet le mode d'accès préféré des Français pour leurs contacts avec l'administration d'ici 2016.**

6.1.2 Évaluation des investissements

La contrainte pesant sur les finances publiques rend d'autant plus nécessaire de hiérarchiser les projets d'investissements publics pour sélectionner ceux présentant le meilleur bilan coûts-avantages pour la collectivité. Le Gouvernement a engagé une réforme visant à rénover le dispositif de pilotage des investissements publics et, en particulier, à y renforcer la place de l'évaluation socio-économique, afin d'optimiser le retour pour la collectivité de chaque euro public investi. L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 a ainsi étendu, au-delà du secteur des transports, l'obligation d'évaluation socio-économique à tous les grands projets d'investissements publics civils. Il a également institué, pour les plus grands projets, une contre-expertise indépendante de cette évaluation.

Le décret d'application du 23 décembre 2013 a précisé le contenu de l'évaluation socio-économique pour les projets atteignant au moins 20 M€ de financement de l'État et de ses établissements, et a fixé à 100 M€ de financement public et 5 % de l'investissement total la part à partir de laquelle l'évaluation fait l'objet d'une contre-expertise indépendante préalable. Cette contre-expertise est réalisée sous l'autorité du Commissariat général à l'investissement (CGI), institution placée directement auprès du Premier ministre. Évaluations et contre-expertises sont transmises au Parlement. Le Gouvernement travaille en outre à l'amélioration de la structuration des procédures d'instruction des projets, afin notamment de mieux définir les étapes décisionnelles.

En parallèle de cette évolution de la gouvernance, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a publié, en septembre 2013, le rapport de la commission présidée par le Professeur Emile Quinet sur « l'évaluation socio-économique des investissements publics »¹⁹. Ce rapport actualise et enrichit les valeurs de référence nécessaires aux calculs socio-économiques, et il approfondit les méthodes d'évaluation en s'appuyant sur les dernières connaissances disponibles. Il fournit en particulier des pistes pour appliquer le calcul socio-économique à d'autres secteurs que les transports, où il est déjà largement utilisé.

L'évaluation socioéconomique au cœur du programme d'investissements d'avenir

Afin d'orienter la dépense publique vers des investissements à haut rendement socio-économique, deux volets du Programme d'investissements d'avenir ont été mis en place. Le premier a été lancé en 2010. Le second, d'un montant de 12 Md€, a été voté dans le cadre de la loi de finances pour 2014. Ce second volet répond à deux objectifs stratégiques : le renforcement de notre compétitivité au service de l'emploi et le caractère durable du développement de notre économie. 12 Md€ seront investis à partir de 2014.

¹⁹ http://www.strategie.gouv.fr/blog/wp-content/uploads/2013/09/CGSP_Evaluation_socioeconomique_170920132.pdf

La sélection des projets obéit une méthodologie d'évaluation socio-économique rigoureuse et respecte le processus de sélection suivant. Après les appels à projet, des jurys composés d'experts de haut niveau sélectionnent les lauréats des financements sur des critères d'excellence scientifique, de rentabilité des projets et d'impact attendu sur la croissance potentielle. Une phase d'évaluation est prévue dès le début du projet : la gouvernance du programme d'investissements d'avenir est ainsi fondée sur l'évaluation de l'action publique, avec un suivi de chaque projet par le Commissariat général à l'investissement (CGI) en charge du pilotage du programme. Le CGI coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets, supervise l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et des propositions, veille à l'évaluation des investissements et dresse un bilan annuel de l'exécution du programme. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre des projets assurent un suivi au plus proche de l'action et doivent désormais mettre en place, sous le contrôle du comité de surveillance et en partenariat avec des équipes externes spécialisées, des évaluations de l'efficacité du programme du point de vue scientifique, économique, social et environnemental. L'efficacité (simplicité, délais) de l'ensemble de ces procédures sera ainsi accrue dans le nouveau programme, voté en lois de finances pour 2014.

6.1.3 La rationalisation des dépenses de santé

Le déploiement de la stratégie nationale de santé et les réformes structurelles du système de soins qu'elle porte permettront de mobiliser les marges d'efficacité assurant que les dépenses seront contenues sans remise en cause de la qualité des soins, ni transfert vers les ménages ou l'assurance maladie complémentaire.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de 3 axes :

- la réorganisation des parcours de soins : il s'agit de rendre plus adéquate la prise en charge du patient tout au long du processus de soins, en coordonnant les interventions des acteurs de santé. Cela passe en amont par le renforcement et la structuration des soins de premier recours. La prise en charge hospitalière sera allégée autant que possible en garantissant la qualité des soins, notamment par le développement de la chirurgie ambulatoire, par le recours à des solutions alternatives à l'hospitalisation ; par l'accompagnement des retours à domicile, par la prévention des hospitalisations et réhospitalisations ;
- une pertinence accrue des dépenses de médicaments, qui s'appuie sur la poursuite du développement des médicaments génériques, de la prescription dans le répertoire, d'actions promouvant le bon usage du médicament dans tous les secteurs et sur une politique de prix qui assure une juste rémunération de l'innovation ;
- le renforcement de la pertinence des soins, qui repose notamment sur la réduction des actes et interventions inutiles.

Dans ce cadre, un appui sera apporté aux structures pluri-professionnelles organisées autour du médecin traitant, ayant pour mission d'articuler les interventions des différents acteurs de santé autour de parcours individuels. Le service public hospitalier sera réaffirmé et recentré

sur son cœur de métier dans le cadre de prises en charge plus efficaces et mieux adaptées aux besoins des patients. En parallèle, l'accessibilité financière aux soins sera renforcée avec la généralisation de la couverture complémentaire santé et le développement du tiers payant. La rénovation de la recherche en santé et la promotion d'une formation initiale et continue des professionnels adaptée accompagneront ces évolutions. Enfin, l'utilisation des innovations technologiques dans le domaine médical sera encouragée, qu'il s'agisse du déploiement de la télémédecine pour les secteurs hospitaliers et ambulatoires, ou de la mise en place d'un service public d'information en santé.

Ces objectifs structurels seront déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Les dernières évaluations sur les dépenses d'assurance maladie relevant du champ de l'Ondam font état d'une sous-consommation de 1,4 Md€ par rapport à l'objectif fixé dans la LFSS pour 2013. L'Ondam s'établit ainsi pour la quatrième année consécutive en-dessous des objectifs initiaux.

Compte tenu des montants de sous-exécution en 2013 et des premières remontées conjoncturelles sur le début de l'année 2014, la cible pour l'année 2014, qui intégrait déjà la perspective d'une réalisation 2013 inférieure de 650M€ à l'objectif initial, devrait pouvoir être à nouveau respectée ainsi que l'a annoncé le comité d'alerte le 11 avril. Par ailleurs, les résultats obtenus en 2013 quant à la sous-exécution de l'Ondam seront consolidés pour garantir une croissance des dépenses limitée à 2,4% en 2014

La trajectoire 2015-2017 propose d'aller plus loin, avec un Ondam fixé à 2% en moyenne sur la période, soit environ 3 Md€ d'économies supplémentaires. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuie sur la poursuite des efforts récurrents sur le marché des biens et services de soins. Ces efforts seront renforcés par l'amélioration des parcours de soins à travers une régulation accrue de l'offre de soins destinée à décloisonner les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social dans le cadre de la stratégie nationale de santé.

6.1.4 La rationalisation des dépenses locales

Au-delà d'une meilleure maîtrise de la dynamique de la dépense locale (*cf.* partie 3.6.5), le Gouvernement entend améliorer de manière prioritaire la qualité des finances publiques locales.

Dans ce contexte, le Président de la République a confié à deux élus et anciens ministres, Alain Lambert et Martin Malvy, actuellement membres du comité des finances locales (CFL), le soin de formuler des propositions relatives à l'organisation territoriale afin d'identifier des « *voies et moyens pour mieux maîtriser les dépenses locales* ». La mission a rendu ses conclusions le 16

avril dernier. Elle formule 53 propositions concrètes²⁰ qui, au-delà d'une meilleure organisation territoriale, visent à associer pleinement les collectivités locales au redressement des finances publiques.

La démarche de rationalisation des dépenses locales a d'ores et déjà été engagée, notamment par la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat portée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. En zone urbaine, cette loi institue un pacte de gouvernance territoriale, véritable outil de la mise en cohérence des compétences au niveau local. La loi encourage également un aménagement équilibré du territoire en créant, pour les zones rurales et les villes petites et moyennes, des pôles d'équilibre territorial et rural. Elle incite enfin à la mutualisation des services au sein du bloc communal, gage de maîtrise des dépenses.

La démarche de réforme territoriale sera poursuivie par une prochaine loi de décentralisation dans le courant de cette année. Plusieurs mesures qui seront inscrites dans ce projet seront susceptibles de générer des économies, notamment par la clarification des compétences entre les différents échelons de collectivités ou par l'introduction de dispositions destinées à faciliter leur regroupement.

D'ores et déjà, le Premier ministre a annoncé dans son discours de politique générale que la baisse de 11 Md€ des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'accompagnerait de réformes structurelles, permettant à la fois de rendre soutenable cette évolution et d'améliorer l'efficacité de la dépense locale. En particulier, le Premier ministre a annoncé :

- une réforme de la dotation globale de fonctionnement, dès 2015, permettant une meilleure répartition des concours financiers de l'Etat ;
- la suppression de la clause de compétence générale. Ainsi, les compétences des régions et départements seront spécifiques ;
- le lancement de la réforme territoriale, conduite dans un esprit de simplification des administrations territoriales. Elle se traduira par une division par deux du nombre de régions, avec une nouvelle carte établie pour le 1^{er} janvier 2017. Un débat sera de plus engagé sur l'avenir des conseils départementaux. Le Premier ministre a proposé leur suppression à l'horizon 2021. Enfin, une nouvelle carte intercommunale fondée sur les bassins de vie, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

²⁰ Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014 (rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Rapport-Lambert-Malvy.pdf>).

6.2 Qualité des recettes publiques

La baisse du poids de la fiscalité assise sur le travail, amorcée dès 2013, sera poursuivie jusqu'en 2017. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont le taux passe de 4 à 6 % en 2014, permet une baisse du coût du travail. Son financement est assuré par des économies en dépenses, une refonte des taux de TVA et un renforcement progressif de la fiscalité écologique. Le pacte de responsabilité et de solidarité prévoit une amplification de cette baisse du coût du travail. De cette façon, la structure globale des prélèvements obligatoires en France sera plus favorable à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi.

La compétitivité des entreprises sera améliorée, grâce à la suppression des impôts les plus défavorables à l'activité et à la baisse de l'impôt sur les sociétés. Les impôts assis sur le chiffre d'affaires, sans lien avec la création de valeur, seront progressivement supprimés. L'imposition forfaitaire annuelle (IFA), qui pesait de manière inefficace sur les entreprises, a été supprimée et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera progressivement supprimée d'ici 2017. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, maintenue en 2015, sera supprimée en 2016 et le taux normal passera de 33½ % actuellement à 28% en 2020 avec une première étape dès 2017. Cela permettra d'améliorer l'attractivité de la France et de poursuivre la réduction du biais en faveur du financement des entreprises par endettement, amorcée avec le plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt. Cette mesure a été votée en loi de finances initiale pour 2013, avec un plafond égal à 85 % du montant des charges financières nettes sur l'exercice 2013 et à 75 % dès l'exercice 2014. De plus, les dispositifs fiscaux favorables à l'investissement des entreprises ont été stabilisés. Le crédit d'impôt recherche est pérennisé et ses modalités de calcul rendues plus souples (assouplissement des conditions portant sur l'emploi des jeunes chercheurs, extension de l'assiette aux dépenses de protection de la propriété industrielle au niveau mondial). Enfin des petites taxes complexes et à faible rendement seront supprimées.

Pour renforcer la justice sociale et soutenir de manière ciblée le pouvoir d'achat des plus modestes, au-delà des mesures favorables à l'emploi dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, le gouvernement a procédé à la réindexation du barème de l'impôt sur le revenu sur le coût de la vie en 2014, après deux années de gel. Il a également mis en place des mesures spécifiques de soutien aux plus modestes, à travers une revalorisation de 5 % de la décote au-delà de l'inflation. **Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, les mesures de solidarité favorables au pouvoir d'achat des plus modestes représenteront 5 Md€ au total d'ici 2017, dont 0,5 Md€ dès 2014.**

L'efficacité des prélèvements sur la consommation a également été renforcée. D'une part, le rapprochement du taux de TVA intermédiaire et du taux normal (passage de respectivement 7 à 10 % et de 19,6 à 20 %) contribue à la diminution globale des niches fiscales. Certains taux réduits, notamment en matière de services à la personne, ont été recentrés sur les activités en faveur des personnes les plus fragiles. D'autre part, la prise en considération de l'environnement par le système fiscal a été renforcée, notamment par l'introduction d'une part « carbone » dans l'assiette des taxes énergétiques actuelles conformément aux orientations dégagées par le Comité pour la fiscalité écologique. Cette part « carbone »

montera en charge progressivement. Parallèlement, plusieurs niches anti-écologiques sont remises en cause et l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est étendue à 7 nouvelles substances polluantes de l'air.

Dans un souci de justice, de simplicité et d'efficacité, plusieurs dépenses fiscales ou niches sociales ont été modifiées ou supprimées. Au-delà du rapprochement des taux de TVA, l'assiette de l'impôt sur le revenu a été élargie afin de renforcer l'équité de l'impôt. Suivant les préconisations du rapport Fragonard sur les aides aux familles, le plafonnement du quotient familial a été abaissé de 2000 € à 1500 € par demi-part en LFI 2014. Il a également été mis fin à l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions pour les retraités ayant élevé trois enfants ou plus et à l'exonération fiscale de la part prise en charge par l'employeur des cotisations d'assurance maladie complémentaire collective.

La gouvernance de la fiscalité a été réformée pour que le système fiscal soit plus efficace, plus simple et plus favorable à la croissance. Cette gouvernance renforcée, reposant à fois sur des objectifs chiffrés, des procédures rénovées et de vastes concertations, permettra de mettre en place un nouvel environnement fiscal plus pérenne :

- **la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces se poursuivra au-delà de 2014, grâce à une gouvernance des dépenses fiscales renforcée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.** Cette loi impose une stabilisation des niches fiscales en valeur (article 14), un délai limité d'application pour toutes nouvelles dépenses fiscales ou niches sociales (article 16) et prévoit des évaluations *ex post* (article 18). En conséquence, le Gouvernement a mis en place, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, une nouvelle procédure de conférences fiscales visant à établir un diagnostic partagé sur l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales, et permettant de proposer, en lien avec les ministères dont les dépenses fiscales constituent un moyen d'action complémentaire des crédits budgétaires, les réformes nécessaires ; la loi de finances pour 2014 a permis d'entamer un premier volet de suppression de diverses dépenses fiscales dérogatoires de faible enjeu.
- **le précédent Gouvernement a lancé en janvier 2014 une concertation en vue d'une remise à plat de la fiscalité portant à la fois sur les ménages et sur les entreprises.** Déjà en 2013, les Assises de l'entrepreneuriat ont conduit à la mise en place d'un cadre fiscal et réglementaire rénové et prévisible, qui favorise la création et le développement des entreprises au service de l'emploi (réforme de la fiscalité des plus-values mobilières, PEA-PME, hausse du plafond du PEA). Cette démarche a été élargie aux réformes concernant l'ensemble de la fiscalité des ménages comme celles des entreprises : deux groupes de travail associant partenaires sociaux, des experts ainsi que des élus de la majorité et de l'opposition ont ainsi été créés. Ils ont respectivement rendu leur conclusion fin mars et début avril. C'est notamment sur la base de ces travaux que le gouvernement a présenté le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Enfin, la lutte contre la fraude, qui constitue une priorité de la France dans les enceintes internationales, a été de nouveau renforcée dans la LFI 2014, en plus des mesures déjà prises depuis le début du quinquennat : des dispositifs de lutte contre l'optimisation fiscale, l'extension du mécanisme d'auto-liquidation de la TVA au secteur du bâtiment, et l'instauration d'un mécanisme de réaction rapide en cas de fraude transfrontalière massive y contribuent pleinement. Au total, plus de 60 dispositifs de renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ont ainsi été mis en place ou renforcés depuis le collectif d'été 2012.

Encadré 14 – Les conférences fiscales

Les conférences fiscales, organisées pour la première fois en 2013, sont des réunions entre les services du ministère des finances et les ministères sectoriels, dédiées à l'examen des dépenses fiscales et des taxes affectées, ainsi qu'à l'expertise des propositions de suppression ou d'aménagement de dispositifs fiscaux. Formant un cadre innovant de rationalisation des politiques publiques, elles seront reconduites et approfondies en 2014.

Ces conférences s'inscrivent dans le cadre fixé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui prévoit notamment la stabilisation en valeur du coût total des dépenses fiscales (hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi). Pour rappel, le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 72 Md€ en 2012 ; il est estimé à 70 Md€ en 2014 hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi. Elles sont l'occasion d'examiner de façon approfondie la cohérence de ces régimes fiscaux dérogatoires et d'identifier des voies d'économies structurelles. Elles sont précédées par une phase d'évaluation au cours de laquelle les ministères concernés sont invités à juger de l'efficacité des dépenses fiscales relevant de leur périmètre et à fournir des propositions de réduction de leur coût.

Ces conférences se tiennent au même moment que les conférences budgétaires, au cours desquelles sont négociés les crédits budgétaires, afin d'obtenir une vision consolidée et cohérente de l'action publique. Les discussions avec les ministères peuvent ainsi s'appuyer sur une analyse agrégée des crédits budgétaires et des dépenses fiscales qui relèvent de leur périmètre, permettant ainsi d'identifier des voies de rationalisation des politiques sectorielles.

A l'occasion des conférences fiscales 2014 seront également examinées, outre les dépenses fiscales, les taxes affectées et les taxes à faible rendement, souvent complexes pour les contribuables et coûteuses à recouvrer. Dans une logique de simplification du système fiscal et conformément aux conclusions des Assises de la fiscalité des entreprises et à l'annonce du Premier Ministre, plusieurs dizaines de taxes dont le rendement est trop faible ou dont la pertinence n'est pas avérée seront supprimées. Des pistes de transformation ou de regroupement des dispositifs inadéquats seront également évoquées. Cet axe de rationalisation de la fiscalité affectée viendra ainsi en complément des démarches de rebudgétisation et de plafonnement des taxes affectées initiées depuis 2012. Pour rappel, le périmètre du mécanisme de plafonnement introduit en 2012 a été révisé et étendu ; il concerne 57 taxes affectées en 2014 pour un volume total de plus de 5 Md€ et a été intégré au sein de la norme de dépense de l'Etat.

Vecteurs d'un pilotage cohérent et coordonné de la trajectoire des finances publiques tant en dépenses qu'en recettes, ces conférences fiscales doivent permettre d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du système fiscal français tout en identifiant des voies d'économies durables, contribuant ainsi au retour à l'équilibre structurel.

7. Soutenabilité des finances publiques

7.1 Soutenabilité de la dette publique

7.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

L'allongement de l'espérance de vie devrait conduire à une hausse importante de la part des plus de 65 ans dans la population : elle devrait atteindre plus d'un quart de la population française à l'horizon 2060²¹. Toutefois, grâce au dynamisme de sa natalité, à l'amélioration de l'emploi des séniors, et aux réformes adoptées, la France est aujourd'hui dans une position globalement favorable, par rapport à ses partenaires européens, pour faire face au vieillissement de sa population.

A court terme, la dégradation récente de la conjoncture à laquelle s'ajoutent les départs en retraite des générations du *baby-boom* pèsent sur l'équilibre financier du système de retraite. Plusieurs réformes des retraites ont eu lieu avant celle de 2013, elles ont contribué au rétablissement financier des régimes de retraite, mais ne sont pas parvenues à en assurer la soutenabilité à long terme. Notre système de retraite fait en outre l'objet d'une demande accrue d'équité.

Dans cette perspective, le Gouvernement a fait voter une réforme des retraites ambitieuse en 2013 qui répond à l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier à l'horizon 2020. À court et moyen terme, des mesures budgétaires également réparties entre actifs, entreprises et retraités répondent aux défis du financement des retraites (il est notamment prévu des hausses modérées de cotisations sociales employeurs - compensées pour ne pas affecter le coût du travail - et salariales, ainsi que l'imposition de la majoration de pension pour les parents de trois enfants ou plus). Cet effort épargne cependant les retraités les plus modestes. À long terme, l'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention du taux plein, qui sera portée à 43 ans à partir de 2035, contribuera à la soutenabilité du système. Cette hausse de la durée d'assurance contribuera à ce que l'âge effectif de départ en retraite continue à progresser avec l'allongement de l'espérance de vie - avec un partage des gains entre l'allongement de la vie active et l'allongement de la durée en retraite. Dans le même temps, le maintien de l'âge d'ouverture des droits à 62 ans ne pénalise pas les personnes ayant commencé à travailler très jeunes, dans la mesure où le dispositif de départ anticipé pour carrière longue a été aménagé et élargi en 2012 (décret du 2 juillet) et 2014 (décret du 19 mars 2014).

²¹ Cf. Insee première « Projections de population à l'horizon 2060 », n°1320, octobre 2010

Cette réforme améliore par ailleurs la lisibilité et renforce la gouvernance du système de retraite *via* la mise en place d'un Comité de suivi des retraites, chargé d'examiner chaque année la situation financière des différents régimes ainsi que le respect des objectifs de solidarité et de justice assignés au systèmes de retraites. À partir d'indicateurs fournis par le Conseil d'Orientation des Retraites, ce Comité sera chargé de rendre un avis annuel et d'émettre une alerte en cas d'écart significatifs par rapport au scénario central. Le cas échéant, il formulera au Gouvernement des recommandations sur les mesures à prendre. Cette gouvernance s'inspire du succès de la mise en place du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie ; elle garantira notamment le maintien des objectifs fixés par le Gouvernement en matière d'évolution des finances de la branche vieillesse, tout en assurant un niveau de vie satisfaisant aux retraités.

Enfin, la réforme des retraites a veillé à renforcer la justice du système. La création d'un compte personnel de prévention de la pénibilité permettra aux salariés exposés à des conditions de travail pénibles de bénéficier d'une formation professionnelle, de travailler à temps partiel ou de partir à la retraite de façon plus précoce. La réforme vise également à réduire les inégalités de pension entre hommes et femmes, par une meilleure prise en compte des congés maternité, en prévoyant une refonte des avantages familiaux de retraite, et en soumettant explicitement ce thème à l'attention du Comité de suivi.

Les régimes complémentaires de retraites des salariés du secteur privé participent également à l'objectif d'équilibrage à long terme. Les partenaires sociaux ont en effet adopté des mesures de redressements, dans l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013. Sur les dépenses, l'accord prévoit une désindexation des pensions sur trois années consécutives de 2013 à 2015, avec une sous-indexation des pensions d'un point en-dessous de l'inflation (sans que cette règle puisse conduire à une baisse des pensions) en 2014 et 2015 ; dans un contexte de faible inflation, cette règle a conduit notamment à un gel des pensions en 2014. Sur les recettes, le taux de cotisation augmente de 0,1 point aux 1^{er} janvier 2014 et 2015.

7.1.2 Écart de soutenabilité

Un pays présente des finances publiques soutenables lorsqu'il est en capacité de faire face à ses obligations financières à long terme sans avoir à prendre des mesures d'économie en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (*i.e.* hors charge d'intérêt) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur peut être décomposé comme la somme de deux termes :

- l'impact de la position budgétaire initiale, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- l'effet du vieillissement de la population sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraites, santé, dépendance et chômage à partir de 2017. Un travail

mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet²².

Sans réduction du déficit public, si le solde structurel primaire était constant sur la période 2013-2017, il faudrait procéder à un ajustement structurel pérenne de 2,5 points en 2018 pour stabiliser la dette à très long terme en prenant en compte la progression attendue des dépenses de vieillissement (coût supplémentaire actualisé estimé à 0,8 point de PIB entre 2018 et 2060). Les économies en dépense documentées dans le présent programme permettraient de réduire le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de près de 3 points de PIB, et amélioreraient sensiblement l'indicateur de soutenabilité. Ce dernier s'élèverait ainsi à -0,5 point de PIB.

**Tableau 20 – Indicateur de soutenabilité des finances publiques (S2)
(en points de PIB)**

Année de référence	2013	2017
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	2,5	-0,5
dont impact de la position budgétaire initiale	1,6	-1,4
dont impact du vieillissement (à partir de 2018)	0,8	0,8

Note de lecture du tableau :

- *l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2013 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant sur la période du programme (2013-2017), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;*
- *le S2 en 2017 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2017 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;*
- *les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) et de dépenses d'indemnisation du chômage sous-jacentes au calcul de l'indicateur*

²² Cf. Commission européenne, 2012, « 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the Eu-27 Member States (2010-2060) », *European Economy*, n°2/2012.

S2 correspondent, aux données utilisées dans le rapport sur la soutenabilité des finances publiques, de la Commission européenne (publié en janvier 2013²³), et tiennent compte de la réforme des retraites intervenue en 2013.

Encadré 15 – Les mesures de consolidation budgétaire de la réforme des retraites de 2014

La consolidation budgétaire du système des retraites est un des objectifs primordiaux de la loi portant réforme des retraites, publiée au Journal Officiel de la République le 21 janvier 2014. Cette réforme instaure de nombreuses mesures visant à assurer un retour rapide à l'équilibre financier du système des retraites mais également à le pérenniser à moyen et long terme.

A court terme, la réforme des retraites permettra un retour à l'équilibre rapide des régimes, dès 2020. Le retour à l'équilibre du système de retraite dès 2020 repose sur une amélioration des ressources équitablement répartie entre tous les acteurs économiques. Le taux de cotisation vieillesse des actifs et des employeurs augmenteront progressivement et au même rythme (+0,3 point entre 2013 et 2017), tandis que les retraités participent à l'effort du fait de la fiscalisation de la majoration de pension pour les parents d'au moins trois enfants et du décalage de la revalorisation des pensions d'avril à octobre. Au total, ces mesures permettront une réduction du déficit de la branche vieillesse de 4,1 Md€ dès 2014 et de 8,1 Md€ en 2020. Ainsi, les régimes de base de retraite retrouveront l'équilibre à cet horizon. Pour autant, la hausse de cotisations vieillesse des employeurs n'interrompt pas la politique de baisse du coût du travail entamée par le Gouvernement : en 2014, cette hausse est entièrement compensée par une baisse de même ampleur des cotisations d'allocations familiales.

Au-delà de 2020, l'effort de financement reposera sur une mesure structurelle d'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour une pension à taux plein. Pour assurer de façon pérenne l'équilibre du système de retraite, l'allongement de l'espérance de vie nécessite de travailler plus longtemps. La réforme prévoit ainsi un relèvement de la durée d'assurance nécessaire pour une pension au taux plein d'un trimestre toutes les trois générations, jusqu'à atteindre 43 annuités en 2035. Cette hausse concernera l'ensemble des assurés. Elle devrait contribuer à améliorer le solde des régimes de base de 5,4 Md€ à horizon 2030 et de 10,4 Md€ en 2040 et permettra, avec les mesures de court terme, de maintenir l'équilibre des régimes jusqu'en 2040. Au-delà de 2040, la démographie française dynamique assurera la soutenabilité à long terme du système de retraites.

²³ Cf. Commission européenne, 2012, « Fiscal Sustainability Report 2012 », *European Economy*, n°8/2012

Au total, l'effort de redressement sera réparti de façon équilibrée entre réduction des dépenses et hausse des recettes : en 2040, sur les 21,6 Md€ de mesures de consolidation envisagées, plus de la moitié relèvera d'économies en dépenses.

Tableau 21 – Impact de la réforme de 2013 sur l'ensemble des régimes de retraites

Montants, en Md€ constants de 2011	2014	2020	2030	2040
Impact des mesures de consolidation budgétaire	4,1	8,1	15,0	21,6
Mise à contribution des retraités	2,0	3,2	3,7	4,2
dont le report d'indexation des pensions au 1er octobre	0,5	1,9	2,2	2,6
dont la fiscalisation des majorations de pension de 10%	1,2	1,3	1,5	1,7
Hausses de cotisations sociales des salariées*	1,1	2,3	2,8	3,4
Hausses de cotisations sociales des employeurs *	1,1	2,3	2,8	3,4
Economies de gestion	0,0	0,2	0,3	0,3
Allongement de la durée d'assurance au-delà de 2020	0,0	0,0	5,4	10,4

* Pour le public comme le privé

7.2 Engagements contingents

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur. En cas de réalisation d'un évènement donné, la responsabilité de l'État peut alors être appelée. Ils sont ainsi susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi très attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État qui est publié chaque année. Ce compte est certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur S2 (voir partie 7.1.2) ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un évènement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Ces garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes

garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aides au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être accordées que par une loi de finances comme défini dans la LOLF.

A fin 2012, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 163 Md€²⁴, après 124 Md€ en 2011. La réduction des montants garantis sur les émissions de la SFEF (Société de financement de l'économie française, de 53 Md€ en 2011 à 24 Md€ en 2012) a été plus que compensée par la hausse des garanties octroyés au FESF (Fonds européen de stabilité financière, de 7 à 58 Md€ entre 2011 et 2012), à l'Unedic (10 Md€ de garanties en 2012 contre seulement 2 Md€ en 2011) et à Dexia (de 17 Md€ en 2011 à 27 Md€ en 2012). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci.

En 2013, les principales nouvelles garanties ou modifications de garantie apportées par l'État concernent le CIF. Un protocole relatif à la mise en place d'une garantie définitive au profit du groupe CIF a été signé entre l'État et différentes entités du groupe CIF le 27 novembre 2013. Les encours sous garantie s'élèvent à 5,6 Md€ pour la garantie interne, et 6,6 Md€ pour la garantie externe. Les encours de Dexia sous garantie s'élèvent quant à eux à 33,6 Md€, tandis que ceux de Banque PSA Finance atteignent 1,2 Md€.

Le recours à ce type d'engagement a augmenté depuis la crise, en particulier dans les économies développées, sans pour autant que cela soit nécessairement sur une base pérenne. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation a priori et d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

²⁴ Source : Compte général de l'État 2012.

D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie**. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables très détaillées fournies sont par ailleurs publiques. Un tel degré de vigilance et de transparence est rarement atteint parmi nos partenaires de l'OCDE. Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins biennuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

Le troisième axe est un axe comptable, il s'agit de **l'annexe du Compte général de l'État sur les engagements de l'État**. Celle-ci repose sur un recensement exhaustif des garanties et autres engagements hors bilan effectué par le ministère des finances en lien avec les autres ministères concernés.

Une telle liste donne à la France une avance importante en matière de pertinence comptable en comparaison avec ses partenaires. Ce dispositif comptable fait l'objet d'un audit annuel de la Cour des comptes, qui a souligné l'amélioration de la qualité comptable dans ce domaine dans son rapport relatif à la certification des comptes de l'Etat pour 2012 (mai 2013). Le Parlement effectue aussi un suivi régulier. Ainsi, la Commission des finances du Sénat a organisé le 15 mai dernier une séance d'audition sur les engagements hors bilan de l'État dont le déroulé est en ligne sur le site internet du Sénat.

7.3 La poursuite des réformes structurelles

Comme détaillé dans le *Programme National de Réforme*, le Gouvernement entend poursuivre avec détermination son agenda ambitieux de réformes afin de renouer avec une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire. Le Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le Président de la République constitue la clé de voute de la stratégie du Gouvernement, qui vise, dans le cadre du dialogue social et en concertation avec tous les acteurs, à soutenir l'emploi et la compétitivité. Dans un souci de justice sociale, le Pacte prévoit également des mesures de solidarité en vue de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Avec l'objectif prioritaire de faire baisser le chômage, la stratégie de politique économique répond aux enjeux identifiés par le Gouvernement, et s'articule autour de trois axes :

- **(i) redressement des finances publiques** : le Gouvernement entend poursuivre la réduction des déficits structurels, avec une priorité donnée aux économies en dépense, dans le contexte d'une gouvernance profondément rénovée, d'une réforme des retraites renforçant la soutenabilité à long terme du régime et d'une refonte de l'organisation territoriale;

- **(ii) restauration de la compétitivité des entreprises** : grâce à la poursuite de la baisse du coût du travail et l'allègement de la fiscalité dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, au choc de simplification et au soutien à l'innovation, le Gouvernement entend restaurer la compétitivité des entreprises françaises à l'international et développer l'attractivité du territoire français ;
- **(iii) réformes du marché du travail, amélioration du pouvoir d'achat des plus modestes et réduction des inégalités** : dans le dialogue social, le Gouvernement poursuit son action pour développer l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, avec d'une part des réformes structurelles importantes sur la sécurisation des parcours professionnels (assurance chômage, formation professionnelle) et le renforcement de la possibilité pour les entreprises de s'ajuster aux chocs, et d'autre part, des mesures ciblées sur les catégories les plus fragiles (jeunes, seniors). La première contribution au pouvoir d'achat, c'est la croissance et l'emploi. Mais le Gouvernement mène aussi des politiques ciblées d'amélioration du pouvoir d'achat des plus modestes, de réduction des inégalités et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Cet agenda de réformes devrait permettre d'améliorer le potentiel de croissance de l'économie française à moyen terme, renforçant ainsi la soutenabilité des finances publiques.

8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

8.1 Une gouvernance budgétaire désormais pleinement opérationnelle

Dès 2012, la France a mis en conformité son droit national avec les exigences découlant du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, entré en vigueur le 1er janvier 2013), en adoptant la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce faisant, elle a également anticipé l'adoption du règlement n°473/2013 du 21 mai 2013, faisant partie du « two pack »²⁵, alors en discussion et dont l'entrée en vigueur est intervenue le 30 mai 2013.

La promulgation de la loi organique a renforcé sur plusieurs plans la gouvernance des finances publiques. Elle consacre ainsi la prééminence des notions de solde structurel et d'effort structurel, qui révèlent, mieux que les cibles nominales, l'ampleur de l'ajustement effectué tout en évitant le biais procyclique des cibles de soldes effectifs. Elle crée également au niveau organique un cadre de gestion **des comptes publics s'inscrivant dans une trajectoire pluriannuelle, conformément aux dispositions adoptées dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2008. A ce titre, le contenu des lois de programmation** des finances publiques est désormais encadré. Ainsi, ces textes déterminent une trajectoire de soldes effectifs et structurels annuels successifs, ainsi que des orientations pluriannuelles de finances publiques, en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme défini par le TSCG (limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB). Les lois de programmation fixent notamment le plafond de dépenses des missions du budget général de l'État et l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam). De plus, la loi organique renforce l'information du Parlement : les lois financières²⁶ incluent désormais un article liminaire présentant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques. Cet article liminaire permet, pendant les débats parlementaires, un pilotage des finances publiques toutes administrations publiques confondues.

Sur le plan institutionnel, la loi organique du 17 décembre 2012 a également créé le Haut Conseil des finances publiques, qui a été formellement installé le 21 mars 2013, afin de

²⁵ Le terme « two-pack » désigne communément un ensemble de deux règlements visant à améliorer et renforcer la gouvernance économique dans la zone euro. Ces deux règlements concernent respectivement a) le renforcement du suivi et de l'évaluation des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro et, plus particulièrement, de ceux faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs (règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013); b) la surveillance renforcée des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de graves difficultés ou sollicitant une assistance financière (n°472/2013 du 21 mai 2013).

²⁶ Lois de finances initiales et rectificatives, loi de financement rectificative de la sécurité sociale, loi de règlement. La loi de financement de la sécurité sociale ne comprend pas d'article liminaire car elle est débattue et adoptée concomitamment à la loi de finances.

répondre aux stipulations du TSCG, et conformément aux orientations figurant dans la communication de la Commission du 20 juin 2012 sur les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire. Cet organisme indépendant :

- rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux projets de textes financiers et au programme de stabilité ;
- rend un avis sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation de produit intérieur brut potentiel sur lesquelles reposent le projet de loi de programmation des finances publiques, et apprécie la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France ;
- apprécie la cohérence de l'article liminaire qu'incluent désormais obligatoirement les textes financiers avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ;
- identifie d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi de règlement. Le cas échéant, le Haut Conseil se prononce sur l'existence d'éventuelles « circonstances exceptionnelles » de nature à justifier les écarts constatés.

Le Haut Conseil des finances publiques se prononce dans chaque cas par un avis public, qui est joint au projet de texte auquel il se rapporte.

Le Haut Conseil a rendu son premier avis en avril 2013, concernant les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au programme de stabilité 2013-2017. Il s'est ensuite prononcé sur le projet de loi de règlement pour 2012, confirmant l'absence d'écart important entre l'exécution et la programmation pluriannuelle inscrite en loi de programmation, puis sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, jugeant la prévision de croissance sous-jacente plausible. Plus récemment, le Haut Conseil des finances publiques a émis un avis sur le PLFR pour 2013, confirmant le réalisme de la prévision de croissance retenue par le Gouvernement.

Le Haut Conseil des finances publiques a souligné la qualité des échanges conduits avec les administrations, par exemple dans son avis relatif au PLF et au PLFSS pour 2014. Il a également confirmé dans cet avis avoir reçu des réponses satisfaisantes à ses demandes d'informations complémentaires.

La création de ce nouvel organisme permet au Parlement et aux observateurs extérieurs de disposer désormais d'une évaluation indépendante des prévisions macroéconomiques et de finances publiques réalisées par le Gouvernement. Cette expertise externe contribue à la transparence des textes financiers, qui sont essentiels à la vie des institutions publiques. De plus, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il s'appuierait sur les avis du Haut Conseil des finances publiques pour apprécier la conformité des projets de textes financiers à la Constitution, en particulier concernant la sincérité de ces projets. L'intention du juge constitutionnel, exprimée dans la décision relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012), a été confirmée dans la décision relative à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012). Le Conseil constitutionnel en a fait application à l'égard de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013) : pour écarter les griefs tirés de l'atteinte à la sincérité de

la loi de financement de la sécurité sociale, il s'est appuyé sur l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques le 20 septembre 2013.

Conformément à d'autres dispositions du *two-pack* et en conformité avec la législation nationale, la France a également enrichi le contenu du rapport économique, social et financier : il présente désormais les évolutions détaillées des prélèvements obligatoires et de la dépense publique. La France respecte de plus l'obligation renforcée de rapport à la Commission et au Conseil sur la situation économique et budgétaire de la France. Ainsi le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2014 a tenu lieu en 2013 de « projet de plan budgétaire », de rapport sur l'action engagée en réponse à la recommandation de juin 2013 au titre de la procédure pour déficit excessif et de « programme de partenariat économique ». Le présent programme de stabilité tient lieu également de rapport semestriel sur l'exécution budgétaire prévu par l'article 10 du règlement 473/2013.

8.2 La poursuite de la réforme de la gouvernance budgétaire européenne – le 2-pack

Deux règlements sur la surveillance budgétaire des États membres de la zone euro, désignés conjointement par le terme « **two-pack** », sont entrés en vigueur le 30 mai 2013. Ils complètent ainsi l'architecture de la nouvelle gouvernance économique et budgétaire déjà réformée avec le « six-pack » en 2011 et le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) en 2012.

Le premier règlement (N° 472/2013) renforce la surveillance économique et budgétaire des États de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. En particulier, il codifie dans le droit de l'UE le régime qui s'applique aux États membres bénéficiant d'une assistance financière associée à un programme d'ajustement macroéconomique (cas de la Grèce, du Portugal et de Chypre actuellement) et prévoit un régime de surveillance renforcée pour les pays qui connaissent ou risquent de connaître de sérieuses difficultés financières. Il introduit également un nouveau dispositif de surveillance post-programme qui s'applique désormais à l'Irlande et à l'Espagne, sorties de programme en décembre 2013 et janvier 2014. **Ce premier règlement ne s'applique donc pas à la France.**

Le second règlement (N°473/2013) renforce la coordination et la surveillance budgétaire de l'ensemble des États de la zone euro. Il s'applique donc en particulier à la France et prévoit plusieurs dispositions :

- Il définit un **calendrier budgétaire commun à tous les États membres de la zone euro** : publication d'un plan budgétaire national à moyen terme (programme de stabilité pour la France) avant le 30 avril, publication d'un projet de plan budgétaire pour l'année suivante (Rapport Economique Sociale et Financier – RESF – annexé au PLF pour la France) avant le 15 octobre, adoption du budget pour l'année suivante avant le 31 décembre ;
- Sur la base de ce calendrier budgétaire commun, il renforce la coordination budgétaire en zone euro en organisant un **suivi ex ante des budgets nationaux par les institutions**

européennes. Désormais, la Commission émet un avis sur les projets de budget des pays de la zone euro au plus tard le 30 novembre, dans des délais permettant donc de le prendre en compte, le cas échéant, avant adoption au niveau national. Cet avis n'est pas contraignant juridiquement mais le non-respect de cet avis peut se traduire le cas échéant par une accélération de la procédure pour déficit public excessif. Dans son avis du 15 novembre 2013, **la Commission a considéré que le projet de plan budgétaire de la France pour 2014 était conforme aux dispositions du Pacte de Stabilité et de Croissance**, mais sans marge de manœuvre. A l'inverse, elle a considéré que les projets de plans budgétaires de cinq pays²⁷ présentaient des risques de non-conformité et les a appelé à prendre les mesures nécessaires. Ces conclusions ont été confirmées par l'Eurogroupe du 22 novembre 2013 qui a jugé le rythme de consolidation budgétaire en zone euro approprié et s'est par ailleurs engagé à apprécier de manière régulière la pertinence de la stratégie de consolidation budgétaire en zone euro au regard de la situation macroéconomique. Par ailleurs, le texte prévoit la possibilité pour la Commission, lorsqu'elle décèle un manquement particulièrement grave aux dispositions du Pacte de Stabilité et de Croissance dans un projet de plan budgétaire, de demander à l'État membre concerné de réviser son projet de plan budgétaire dans un délai de deux semaines. Cette situation ne s'est produite pour aucun État membre en 2013.

- Le règlement prévoit l'obligation pour les États membres de la zone euro **de faire rapport à la Commission et à l'Eurogroupe sur leurs plans d'émission de dette souveraine.**
- Il impose la **mise en place d'organismes indépendants** chargés (i) de produire ou approuver les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au programme de stabilité et aux projets de lois financières et (ii) de surveiller le respect des règles budgétaires, notamment celle instaurant le mécanisme de correction prévu par le TSCG. En France, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est chargé de rendre un avis public identifiant, le cas échéant, les écarts importants par rapport à la trajectoire définie dans la loi de programmation qui entraînent le déclenchement, sauf circonstances exceptionnelles, du mécanisme de correction. Il rend également un avis public sur le réalisme des prévisions macroéconomiques, dont tient compte le Conseil Constitutionnel pour juger de la sincérité des lois de finances (*cf.* décision du 13 décembre 2012 sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ainsi que son avis du 19 décembre 2013 sur la loi de

²⁷ Espagne, Italie, Luxembourg, Malte et Finlande

financement de la sécurité sociale pour 2014). Pour le PLF 2014, le HCFP a estimé dans son avis du 20 septembre 2013 que les prévisions de croissance étaient plausibles.

- **Il renforce la surveillance des États en procédure pour déficit public excessif.**
 - Les États membres faisant l'objet d'une recommandation au titre de la procédure pour déficit public excessif doivent présenter à la Commission et au Conseil **un programme de partenariat économique**. Il décrit les réformes structurelles prévues par l'État membre pour assurer une correction effective et durable du déficit excessif. La France, ayant fait l'objet d'une nouvelle recommandation en juin, a présenté le 1er octobre son programme de partenariat économique, inclus dans le RESF.
 - **La Commission peut demander un suivi renforcé**, qui consiste en la publication semestrielle ou trimestrielle (selon le stade de la procédure pour déficit public excessif) d'un rapport sur les mesures adoptées ou prévues pour corriger le déficit excessif ainsi que sur l'exécution budgétaire infra-annuelle. Pour la France, cette publication semestrielle correspond justement au présent programme de stabilité et au rapport économique, social et financier. La Commission peut également demander un **audit global indépendant des comptes publics d'un État membre** sous procédure pour déficit public excessif.
 - **La Commission dispose enfin d'un pouvoir d'alerte autonome**. Si elle identifie un risque de non-respect du délai pour la correction du déficit excessif fixé par la recommandation du Conseil, elle peut adresser une recommandation publique à l'État membre pour qu'il engage des mesures correctrices. **Le 5 mars 2014**, compte tenu de ses propres prévisions de février 2014 qui font apparaître une déviation du solde public de la France par rapport aux cibles de la recommandation de juin 2013, **la Commission a adressé une recommandation autonome à la France**. Une recommandation similaire a été adressée à la Slovaquie. Le respect de la recommandation de juin 2013 est garanti par les mesures de redressement décidées depuis mai 2012. Avec ces mesures, et notamment l'effort de redressement supplémentaire présenté en PLFR, la France respectera la trajectoire recommandée par le Conseil (*cf.* partie 4.1).

8.3 Gouvernance statistique

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est en charge de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Ces comptes nationaux étaient jusqu'à présent élaborés conformément au système européen de comptes SEC 95, dont la traduction était la base 2005 en France. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui

permettent de s'assurer de cette conformité. L'Insee effectue cette année un changement de base afin d'intégrer les nouvelles règles issues du passage au système de comptabilité européen SEC 2010. Lors de sa publication de mai 2014, l'Insee présentera donc un compte sur la base de la réglementation SEC 2010 en « base 2010 ». Toutefois, les données notifiées le 31 mars dernier et le présent Programme de stabilité demeurent en SEC 95, tout en intégrant déjà les changements (champ, méthodologie) de la base 2010 qui ne sont pas liés au nouveau SEC. La première notification en SEC 2010 interviendra fin septembre 2014.

L'élaboration des **comptes semi-définitifs et définitifs** des administrations publiques, publiés avec un délai de respectivement deux ans et trois ans, s'appuie sur une information comptable détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des lois de finances, complétée par le compte général de l'État publié par la direction générale des finances publiques. Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. La construction du compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites individuellement en comptabilité nationale. Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables du Trésor. Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de sécurité sociale, des hôpitaux publics et établissements de santé privés d'intérêt collectif, de l'Unedic et de Pôle Emploi, ainsi que des organismes gérant les régimes complémentaires (Agirc et Arrco par exemple).

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information est moins complète. Pour l'État, l'exécution budgétaire se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification du 31 mars n+1 sont quasiment définitives, et les éventuelles légères révisions par la suite portent surtout a priori sur les corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses, le reste étant couvert par des prévisions. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la quasi-totalité des communes. Enfin, pour la notification du 31 mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents

comptables des régimes ne sont pas encore connus. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses du régime général, prestations versées par l'Unedic, hôpitaux publics...), encore provisoires, sont mobilisés. Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles²⁸.

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce à l'« enquête titres » de la Banque de France et aux informations collectées directement par la Direction générale des finances publiques auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics.

La transmission des données comptables à l'Insee est régie par une convention entre l'Insee et la Direction générale des finances publiques.

Concernant **l'indépendance de la production statistique**, le Parlement français a adopté en juillet 2008 la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Dans son premier principe, relatif à l'indépendance professionnelle, le code précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques.

8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne

Les programmes de stabilité donnent lieu à un débat et à un vote du Parlement, en vertu de l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (non abrogé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017) : « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de

²⁸ La France est l'un des pays de l'Union européenne qui révisé le moins le solde public après la première notification. (cf. étude de la Commission européenne : « How reliable are the statistics of the stability and growth pact ? », L.G. Mora et J.N. Martins, *Economic Papers* n° 273, février 2007, European Commission).

l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ».

En application des dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette loi dispose dans son article 17 que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au présent programme de stabilité : « le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission. »

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) adoptera mercredi 23 avril 2014 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017. Cet avis est joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne le 7 mai 2014.

9. Annexes méthodologiques et statistiques

9.1 Annexe statistique

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	2012	2013	2013*	2014	2015	2016	2017
		Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	0,0	0,2	1,0	1,7	2¼	2¼
2. PIB nominal	B1*g	2032,3	1,5	1,4	2,2	3,2	3,9	3,9
Composantes du PIB en volume								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1172,3	0,4	0,8	0,8	1,6	2,2	2,2
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	502,7	1,4	1,8	0,4	0,8	0,1	0,5
5. Formation brute de capital fixe	P.51	401,8	-1,2	-2,1	0,2	1,3	3,3	3,4
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	0,5	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	557,6	2,4	0,8	3,4	4,7	6,9	6,9
8. Importations de biens et services	P.7	602,6	-1,1	0,8	3,1	4,1	5,7	5,7
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	-0,1	0,2	0,6	1,4	1,9	2,0
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,9	0,1	0,3	0,2	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	1,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2014), à l'exception du PIB qui correspond à la notification de mars 2014. La croissance 2013 du PIB en données CVS-CJO s'élève à 0,3% selon les résultats détaillés du quatrième trimestre 2013 de l'Insee.

Tableau 1b. Évolution des prix

	Code SEC	2012	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		-	1,5	1,1	1,2	1,5	1,7	1,7
2. Déflateur de la consommation privée		-	1,8	0,6	1,1	1,5	1,7	1,7
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		-	2,0	0,9	1,2	1,5	1,75	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		-	1,2	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9
5. Déflateur de l'investissement		-	1,7	0,5	0,9	1,9	2,1	2,1
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-	1,2	-0,1	0,0	0,8	1,5	1,5
7. Déflateur des importations (biens et services)		-	1,9	-0,8	-0,5	0,6	1,5	1,5

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels, mars 2014

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	2012	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		26 956	0,0	-0,2	0,6	0,7	0,9	0,9
2. Emploi, heures travaillées ²								
3. Taux de chômage (%)³								
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		-	0,0	0,4	0,4	1,0	1,3	1,3
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵								
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1097,4	2,1	1,4	2,1	2,5	3,3	3,7
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			2,1	1,7	1,5	1,8		

¹Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

²Concept comptes nationaux

³Concept BIT

⁴PIB en volume par tête

⁵PIB en volume par heure travaillée

Tableau 1d. Balance courante

en % du PIB	Code SEC	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,2	-1,6	-1,4	-1,2	-0,9	-0,5
- dont Balance des biens et services		-2,2	-2,0	-1,7	-1,5	-1,2	-0,9
- dont Solde des revenus primaires et transferts		0,1	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
- dont Compte de capital		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9						
3. Capacité de financement du secteur public	EDP B.9						
4. Écart statistique							

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017
		niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-87,6	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-65,9	-3,2	-3,1	-3,1	-2,7	-2,1
3. Administrations publiques fédérées	S.1312						
4. Administrations publiques locales	S.1313	-9,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-12,5	-0,6	-0,2	0,3	0,6	1,0
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	1087,9	52,8	52,9	52,6	52,4	52,2
7. Dépenses totales	TE ¹	1175,5	57,1	56,6	55,6	54,5	53,5
8. Capacité de financement	EDP B.9	-87,6	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	47,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
10. Solde primaire ²		-40,4	-1,9	-1,4	-0,5	0,4	1,4
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") ³		-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		590,8	28,7	28,6	28,6	28,6	28,5
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	325,0	15,8	16,1	16,2	16,2	16,1
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	255,3	12,4	12,0	11,9	11,9	11,9
12c. Impôts en capital	D.91	10,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	398,9	19,4	19,5	19,1	18,9	18,9
14. Revenus de la propriété	D.4	13,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
15. Autres recettes ⁴ (15=16-12-13-14)		84,5	4,1	4,1	4,2	4,1	4,1
16=6. Recettes totales	TR	1087,9	52,8	52,9	52,6	52,4	52,2
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁵		945,2	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	391,2	19,0	18,7	18,4	17,8	17,4
17a. Rémunération des salariés	D.1	273,3	13,3	13,2	12,9	12,5	12,2
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	117,9	5,7	5,5	5,5	5,3	5,2
18. Prestations sociales ⁶ (18=18a+18b)		541,9	26,3	26,2	25,8	25,5	25,1
dont prestations chômage		30,3	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2
18a. Prestations sociales en nature	D.6311 D.63121 D.63131	124,1	6,0	6,0	6,0	5,9	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	417,8	20,3	20,2	19,8	19,6	19,3
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	47,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
20. Subventions	D.3	30,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
21. Formation brute de capital fixe	P.51	65,0	3,2	3,1	2,8	2,7	2,6
22. Transferts en capital	D.9	14,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
23. Autres dépenses ⁷ (23=24-17-18-19-20-21-22)		84,9	4,1	4,1	4,0	3,9	3,6
24=7. Dépenses totales	TE ¹	1175,5	57,1	56,6	55,6	54,5	53,5
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3						

¹Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9

²Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9)

³Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

⁴P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9

⁵Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)

⁶Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

⁷D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+K.2+D.8

*Hors impôts collectés par l'Union Européenne

NB : Dans ce tableau, les dépenses et les recettes sont présentées sous le format "EDP" qui diffère légèrement de la comptabilité nationale du fait du traitement des gains et pertes sur swaps

Tableau 2b. Trajectoire à politique inchangée

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1087,9	52,8	52,9	52,9	53,0	53,1
2. Dépenses totales à politique inchangée	1175,5	57,1	56,8	56,1	55,4	54,7

Tableau 2c. Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE						
2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage	2,8	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
3. Effet des mesures discretionnaires en recettes	29,4	1,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi						

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

en % du PIB	Code COFOG	2012	2016
1. Services publics généraux	1	5,9	
2. Défense	2	1,9	
3. Ordre et sûreté publics	3	1,8	
4. Affaires économiques	4	3,7	
5. Protection de l'environnement	5	1,1	
6. Logement et développement urbain	6	1,9	
7. Santé	7	8,3	
8. Loisirs, culture et religion	8	1,4	
9. Education	9	6,1	
10. Protection sociale	10	24,4	
11. Dépenses totales	TE ¹	56,6	

¹Ajusté des gains et pertes sur swaps, de sorte que TR-TE=EDP B.9

Tableau 4. Évolution de la dette publique

en % du PIB	Code SEC	2013	2014	2015	2016	2017
1. Dette brute ¹		93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
2. Variation du ratio d'endettement brut		2,9	2,2	0,0	-1,4	-2,3
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire ²		-1,9	-1,4	-0,5	0,4	1,4
4. Charges d'intérêt ³	EDP D.41	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
5. Flux de créances		-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
dont:						
- décalages comptables ⁴						
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵						
- dont recettes de privatisations						
- écarts de réévaluation et autres ⁶						
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette ⁷		2,6	2,6	2,7	2,8	3,0
Autres variables pertinentes						
6. Actifs financiers liquides ⁸						
7. Dette nette (7=1-6)						
8. Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises (%)						
10. Maturité moyenne						

¹Selon la définition donnée par le règlement 3605/93 ; le concept ne relève pas du Système Européen des Comptes nationaux (SEC).

²Cf. ligne 10 du tableau 2.

³Cf. ligne 9 du tableau 2.

⁴Les décalages comptables sur les dépenses d'intérêt, sur les autres dépenses ou sur les recettes peuvent être précisés ici lorsque c'est pertinent, ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁵Les actifs liquides (monnaie), les obligations d'États, les actifs sur un pays tiers, les entreprises publiques ou l'écart entre des actifs cotés et non cotés peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁶Les modifications dues aux mouvements du taux de change et les opérations sur le marché secondaire peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁷Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

⁸AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF511 (actions cotées), AF52 (parts d'OPCVM)

Tableau 5. Évolutions conjoncturelles et structurelles

en % du PIB	Code SEC	2013	2014	2015	2016	2017
1. Croissance réelle du PIB (en %)		0,2*	1,0	1,7	2¼	2¼
2. Solde public	EDP B.9	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")¹		0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
contributions:						
- travail		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- capital		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- productivité globale des facteurs		0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Écart de production		-2,8	-3,3	-3,1	-2,5	-1,8
7. Solde conjoncturel		-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-2,9	-2,1	-1,4	-0,9	-0,3
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-0,5	0,3	1,1	1,7	2,4
10. Solde structurel (10=8-4)		-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-0,3

* Selon la notification de mars 2014. La croissance 2013 du PIB en données CVS-CJO s'élève à 0,3% selon les résultats détaillés du quatrième trimestre 2013 de l'Insee.

¹Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

Tableau 6. Écarts par rapport à la précédente actualisation du programme

	Code SEC	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent (2013-2017)		0,10	1,2	2,0	2,0	2,0
Programme courant (2014-2017)		0,2*	1,0	1,7	2,25	2,25
Différence		0,1	-0,2	-0,3	0,25	0,25
Solde public (en % du PIB)						
Programme précédent (2013-2017)	EDP B.9	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Programme courant (2014-2017)		-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Différence		-0,5	-0,8	-1,0	-1,0	-0,6
Dettes publiques (en % du PIB)						
Programme précédent (2013-2017)		93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Programme courant (2014-2017)		93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Différence		-0,1	1,3	2,7	3,5	3,7

* Selon la notification de mars 2014. La croissance 2013 du PIB en données CVS-CJO s'élève à 0,3% selon les résultats détaillés du quatrième trimestre 2013 de l'Insee.

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques*

en % du PIB	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Dépenses totales							
<i>dont dépenses liées au vieillissement</i>	31,4	31,0	31,0	31,6	32,3	32,2	32,0
Dépenses de retraites	14,6	14,3	14,3	14,7	15,0	14,9	14,9
<i>dont pensions versées par la sécurité sociale</i>							
<i>dont pensions de vieillesse de droits directs</i>							
<i>dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)</i>							
<i>dont retraites d'employeur (des administrations publiques)</i>							
Dépenses de santé	8,0	8,3	8,5	8,9	9,3	9,4	9,4
Dépenses de dépendance	2,2	2,2	2,1	2,0	2,3	2,2	2,0
Dépenses d'éducation	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,6	4,6
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Charges d'intérêts							
Recettes totales							
<i>dont revenus de la propriété</i>	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
<i>dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)</i>							
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR							
<i>dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR</i>							
Réforme systémique des retraites¹							
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires ²	:		:	:	:	:	
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires ³	:		:	:	:	:	
Hypothèses							
Taux de croissance de la productivité du travail	:		:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:		:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:		:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:		:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:		:	:	:	:	:
Taux de chômage	:		:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:		:	:	:	:	:

¹ Les réformes des retraites systémiques font référence aux réformes qui prévoient le passage à un système à plusieurs piliers incluant des régimes obligatoires par capitalisation.

² Cotisations sociales ou autres revenus perçus par les régimes obligatoires par capitalisation pour couvrir les engagements acquis lors de la réforme systémique.

³ Dépenses de retraite ou autres prestations sociales versées par les régimes obligatoires par capitalisation au titre des engagements acquis lors de la réforme systémique.

*Source : rapport sur le vieillissement de la population de l'Ageing Working Group de 2012, qui tient compte de la réforme des retraites intervenue en 2013.

Tableau 7a. Passifs contingents

en % du PIB	2011	2012	2013
Garanties publiques*	124	163	
<i>dont garanties au secteur financier</i>			

*Il s'agit des garanties accordées par l'État en lois de finances dans le cadre d'accords bien définis.

Tableau 8. Hypothèses de base

	2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)¹	0,2	0,3	0,5	0,9	1,4
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	2,2	2,4	3,0	3,5	4,0
Taux de change €/S (moyenne annuelle)	1,33	1,36	1,36	1,36	1,36
Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995)	110,8	113,2	113,2	113,2	113,2
PIB mondial hors Union européenne	3,6	4,2	4,4	4,4	4,4
PIB Union européenne	0,1	1,6	1,9	1,9	1,9
Demande mondiale adressée à la France	1,8	4,8	6,5	6,5	6,5
Commerce mondial hors Union européenne	3,9	4,9	6,2	6,2	6,2
Prix du pétrole (Brent en S/baril)	109	107	107	109	111

¹ Taux Euribor à 3 mois

9.2 Annexe méthodologique : Analyse structurelle du solde public

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel avec une estimation par filtre et l'approche plus économique avec une **fonction de production** qui décompose le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques 2013-2017 : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- une composante conjoncturelle (captant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, i.e. les différents postes de recettes et de dépenses affectées par le cycle économique) ;
- une composante structurelle (correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel) ;
- des mesures ponctuelles et temporaires, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

Côté dépenses, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées toutes structurelles soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires sont cycliques tandis que le reste des recettes (intérêts et dividendes par exemple) est supposé indépendant du cycle.

Pour quantifier la composante cyclique du solde public, **on raisonne à partir d'élasticité historiques moyennes, dites élasticité conventionnelles**, de ces postes de dépenses et de recettes à la conjoncture. Les élasticité reposent sur une estimation économétrique de

l'OCDE²⁹, sauf pour les cotisations sociales qui reposent sur une estimation interne à la DG Trésor (qui aboutit à un résultat très proche de l'OCDE). Pour les recettes, on distingue 4 catégories de prélèvements obligatoires (l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

En pratique, le solde conjoncturel pour la France est proche de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

Exemple : En 2013, le déficit est estimé à -4,3 point de PIB. L'écart de production est estimé à environ -2,8 point de PIB potentiel. Si le PIB était à son potentiel, on aurait donc environ -1,4 point de PIB de recettes en plus selon la règle simple dite « règle du pouce » (le déficit conjoncturel est en effet chiffré à ce niveau). Les one-offs étant nuls en niveau en 2013, le déficit structurel correspond à la différence entre déficit public et déficit conjoncturel et se chiffre ainsi à 2,8 point de PIB.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, directement pilotée par le Gouvernement) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (cf. ci-dessous).

L'effort structurel

Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

En effet, chaque année, les élasticité (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une composante non discrétionnaire de l'évolution du solde public,

²⁹ « *Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries* », N. Girouard et C. André, IECD Economics Department Working Paper n°434, 2005.

c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégrée dans le solde structurel.

Pour pallier cette seconde limite, l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.

Ainsi la variation du solde structurel peut se décomposer en :

- Une composante discrétionnaire appelée « effort structurel »
- Une composante non discrétionnaire

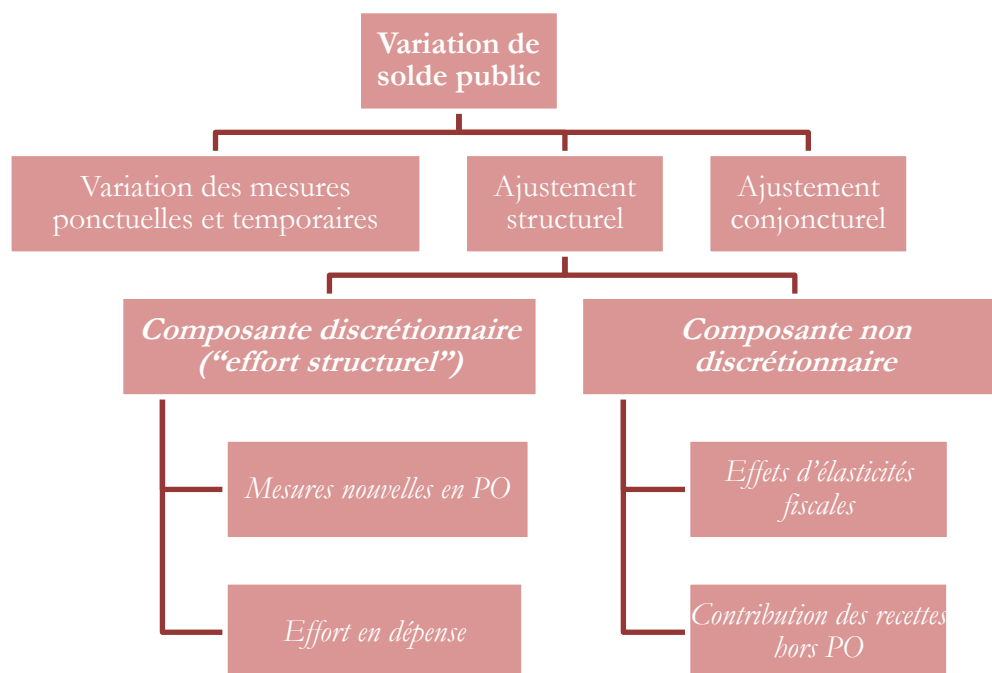
L'effort structurel peut se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) et un effort en dépense.

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.
- **L'effort en dépense** se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

En ce sens, à croissance de la dépense en valeur inchangée, une révision à la baisse du déflateur du PIB réduit l'effort en dépense.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticité fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticité instantanées et les élasticité conventionnelles des prélèvements obligatoires.



9.3 Rapport sur le suivi de la correction du déficit excessif (infra annuel) et le respect de la recommandation

Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, la France doit désormais fournir tous les 6 mois des données relatives à l'exécution budgétaire infra-annuelle, les données couvertes allant jusqu'à l'année de sortie prévue de la procédure pour déficit excessif (2015 pour la France). Il s'agit d'une nouvelle disposition du 2-pack. D'après l'article 10 du règlement 473/2013 du 2-pack, doivent figurer dans ce rapport « *l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés* ». Le contenu de ces rapports est détaillé dans un acte délégué (règlement 877/2013).

La présente annexe est donc intégrée dans le programme de stabilité 2014-2017 afin de répondre à cette obligation. Le Tableau 3a (ainsi que les encadrés de la partie 3 et la partie portant sur la procédure pour déficit excessif) tendent à répondre à la recommandation autonome adressée à la France le 5 mars dernier.

Tableaux 1a, 1b, 3b

Ces tableaux ne peuvent pas être remplis à ce stade de l'année. En effet, aucune information trimestrielle n'est encore disponible, même pour le premier trimestre 2014.

Tableau 1c

Cf. tableaux 2a et 5. de l'annexe statistique.

Tableau 2

Cf. tableaux 2a de l'annexe statistique.

Tableau 3a : dépense

Mesure	Description (sous-secteur concerné)	Code SEC	Statut	Impact budgétaire (en mesures nouvelles, Md€)
				2014
Norme État 2014 hors dotations aux collectivités locales	ETAT	-	Voté	7,0
Baisse des dotations aux collectivités locales	APUL	-	Voté	1,5
Ondam à 2,4% en 2014	ASSO	D63	Voté	3,0
Mesures famille LFI 2014	ASSO	D62	Voté	0,1
Frais de gestion LFSS 2014	ASSO	P2, D1	Voté	0,5
Réforme des retraites 2013 (décalage de la revalorisation des pensions au 1 ^{er} octobre)	ASSO	D62	Voté	0,8
Réforme des retraites 2013 (décalage de la revalorisation des pensions au 1 ^{er} octobre)	État	D62	Voté	0,2
Désindexation Agirc-Arrco (accord 2013)	ASSO	D62	Mis en oeuvre	0,5
Réduction de la dépense pour financer la suspension de la taxe poids lourds	État/ODAC	-		0,8
Mesures de redressement supplémentaires 2014 (cf. encadré 2)	État/ASSO	-	Loi de finances rectificative avant l'été	4,0
Total				19 Md€

Tableau 3a : recettes

Mesures du programme de stabilité

	2013	2014
Total de mesures	29,4	1,5
Pacte de responsabilité et de solidarité (mesure financée par ailleurs)		-0,5
État	0,0	-0,5
Mesure en faveur des ménages modestes		-0,5
Mesures LFI 2014 / LFSS 2014 / Réforme des retraites / LFR 2013	-0,2	7,3
État	-0,1	6,6
Surtaxe à l'impôt sur les sociétés	0,2	2,5
Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pension		1,2
Quotient familial (abaissement du plafond de 2 000 € à 1 500 €)		1,0
Suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires		1,0
Fiscalité écologique		0,5
Autres mesures	-0,3	0,3
Sécurité sociale	0,0	0,8
Autres mesures (hors contentieux de masse)	29,9	-5,0
État	16,1	-9,4
Sécurité sociale	12,0	2,2
ODAC	1,4	0,9
Collectivités territoriales	0,3	1,2
Contentieux de masse	-0,3	-0,3
Contentieux précompte	0,0	
Contentieux OPCVM	-0,3	-0,3

Tableau 4

Cf. tableaux 4 et 1a de l'annexe statistique.