



# PROGRAMME DE STABILITÉ

AVRIL 2018

# Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. VUE D'ENSEMBLE .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2. SCENARIO MACROECONOMIQUE.....</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1 La situation en 2017 et les perspectives pour 2018 et 2019.....                       | 5         |
| 2.2. Les perspectives à moyen terme (2020-2022).....                                      | 10        |
| <b>3. STRATEGIE DE FINANCES PUBLIQUES .....</b>   | <b>13</b> |
| 3.1 Stratégie d'ensemble.....   | 13        |
| 3.2 Retour sur l'exécution 2017.....  | 16        |
| 3.3. Évolution du solde structurel .....  | 20        |
| 3.4 Évolution du solde public par sous-secteurs.....                                      | 24        |
| 3.5 Évolution des dépenses publiques.....   | 25        |
| 3.6 Évolution des recettes publiques.....   | 33        |
| 3.7 Dette publique et flux de créances .....  | 36        |
| <b>4. MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE.....</b>                       | <b>38</b> |
| 4.1 La procédure pour déficit excessif.....   | 38        |
| 4.2 Mise en oeuvre du volet préventif à partir de 2018 .....                              | 38        |
| <b>5. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION<br/>PRECEDENTE.....</b> | <b>41</b> |
| 5.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures.....   | 41        |
| 5.2 Comparaison à la programmation précédente.....  | 45        |
| 5.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission .....               | 46        |
| <b>6. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>   | <b>48</b> |
| 6.1 Qualité des dépenses publiques .....  | 48        |
| 6.2 Qualité des recettes publiques .....  | 52        |
| <b>7. SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>                                      | <b>55</b> |
| 7.1 Soutenabilité des finances publiques.....   | 55        |
| 7.2 Engagements contingents.....  | 58        |
| 7.3 Poursuite des réformes en réponse aux défis économiques majeurs .....                 | 59        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>8. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>                 | <b>63</b> |
| 8.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle.....                                | 63        |
| 8.2 Gouvernance statistique.....   | 64        |
| 8.3 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne.....                  | 66        |
| <b>9. ANNEXES.....</b>   | <b>67</b> |
| 9.1 Tables statistiques.....   | 67        |
| 9.2 Annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel et de la règle en dépense..... | 77        |
| 9.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée.....   | 82        |

# 1. Vue d'ensemble

**Ce programme de stabilité trace les grandes lignes de la programmation des finances publiques de la France pour les années 2018-2022.** Il actualise le cadrage économique et budgétaire retenu par le Gouvernement pour la période 2018-2022, détaillé dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018. Il complète ainsi le programme national de réforme, document publié conjointement et qui retrace l'ensemble des réformes de l'économie française entreprises par le Gouvernement.

**L'année 2017 a été placée sous le signe du retour du déficit public sous les 3 % et le respect par la France de ses engagements européens, et ancre fermement la perspective d'une sortie de procédure pour déficit public excessif à l'été 2018.** Les engagements européens de la France ont été respectés grâce aux mesures énergiques de redressement déployées par le Gouvernement. En particulier, les dérapages mis en évidence par la Cour des comptes dans son audit de juin 2017 ont été maîtrisés, alors que l'effet de l'annulation par le Conseil Constitutionnel de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués a été compensé par la mise en place de la surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés votée dans une loi de finances rectificative pour 2017 dédiée.

**Dans un environnement toujours porteur, le scénario macroéconomique à horizon 2019 du présent programme de stabilité a été revu à la hausse depuis la LPFP.** En effet, les signaux économiques sont venus confirmer la reprise à l'œuvre en 2017, soutenue notamment par un environnement international porteur, l'investissement des entreprises, la consommation des ménages et par le retour de la confiance des milieux économiques suite à l'élection présidentielle de mai 2017 : la poursuite de la reprise en zone euro et le dynamisme de la demande intérieure favoriseraient l'activité à cet horizon. Le dynamisme du pouvoir d'achat des ménages, dans un contexte d'évolution favorable du marché du travail et de mesures de soutien au pouvoir d'achat, ainsi qu'une progression historique de l'investissement des entreprises, soutiendraient en particulier la demande intérieure privée en 2018 et 2019. La croissance s'établirait ainsi à +2,0 % en 2018 et +1,9 % en 2019, alors que l'emploi serait particulièrement dynamique. Après s'être redressée à +1,0 % en 2017, l'inflation atteindrait +1,4 % en 2018 puis baisserait à +1,2 % en 2019.

**Le rétablissement des finances publiques prévu à l'horizon du programme de stabilité s'appuiera sur un effort continu de maîtrise des dépenses, auquel contribueront tous les sous-secteurs des administrations publiques.** La croissance en volume de la dépense publique hors crédits d'impôts s'établira à +0,7 % en 2018 et +0,4 % en 2019, en net recul par rapport à l'année 2017 (+1,5 %). Combinée à une croissance toujours forte à cet horizon, cette maîtrise des dépenses publiques permettra de faire reculer leur part dans le PIB de -0,7 point en 2018 et de -0,9 point en 2019.

**Ces efforts permettront de financer une diminution sensible des prélèvements obligatoires, qui diminueront d'un point sur le quinquennat, favorisant la croissance de long terme de notre économie.** Dès 2018, le Gouvernement a fait le choix de mettre en œuvre une diminution de plus de 10 Md€ de la fiscalité. Ce mouvement sera poursuivi en 2019 avec notamment une nouvelle tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation, la transformation du CICE en un allège-

ment pérenne de cotisations, et la poursuite de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés. Ce séquençage permettra de déployer rapidement les mesures qui concrétisent les choix stratégiques du Gouvernement : *i)* libérer le plein potentiel de l'économie française ; *ii)* faire émerger le modèle de croissance de demain ; *iii)* refonder notre modèle social pour construire une société de mobilité et de justice et *iv)* transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques.

**Cette stratégie permettra de mettre en œuvre une trajectoire de correction des déséquilibres structurels de nos finances publiques qui est compatible avec l'effort d'investissement accompagnant la mise en œuvre de réformes structurelles majeures (marché du travail, formation professionnelle, fiscalité, investissement, logement, climat...).**

Le solde public s'établirait à -2,3 % du PIB en 2018, puis -2,4 % en 2019 sous l'effet du double coût temporaire de la bascule du CICE en allègement pérenne de cotisations. Cette trajectoire traduit un redressement structurel de nos finances publiques, conformément à la LPFP, de +0,1 point de PIB en 2018 dans un contexte d'écart de production qui demeure plus creusé que la plupart de nos partenaires européens, puis de +0,35 point en moyenne sur 2019-2022. La dette publique repasserait sous les 90 % du PIB en 2022.

## 2. Scénario macroéconomique

### 2.1 LA SITUATION EN 2017 ET LES PERSPECTIVES POUR 2018 ET 2019

**Après avoir atteint +2,0 % en 2017<sup>1</sup>, la croissance s'établirait à nouveau à +2,0 % en 2018 puis +1,9 % en 2019. Après s'être redressée à +1,0 % en 2017, l'inflation atteindrait +1,4 % en 2018 puis baisserait à +1,2 % en 2019.**

**La reprise à l'œuvre en 2017 se confirmerait en 2018 et 2019, soutenue notamment par un environnement international porteur.** La poursuite de la reprise en zone euro et l'accélération de la demande mondiale favoriseraient un rebond des exportations et une sensible amélioration de la contribution du commerce extérieur à la croissance, qui cesserait de peser sur la croissance dès 2018. Le dynamisme du pouvoir d'achat des ménages, dans un contexte d'évolution favorable du marché du travail et de mesures de soutien au pouvoir d'achat, ainsi que le maintien à un niveau très élevé de l'investissement des entreprises, soutiendraient la demande intérieure privée. La croissance faiblirait très légèrement en 2019 du fait du léger ralentissement de la demande mondiale qui entraînerait les exportations dans son sillage et qui pourrait dégrader les perspectives de demande pour les entreprises ce qui, combiné à une hausse progressive des taux d'intérêt, pourrait ainsi conduire à une décélération de l'investissement des entreprises par rapport aux niveaux atteints en 2017 et en 2018.

**Ces prévisions sont proches de celles des principaux organismes nationaux et internationaux.** Le *Consensus Forecasts* de mars voit une croissance à +2,1 % en 2018 puis +1,8 % en 2019. La Banque de France prévoit 1,9 % en 2018 et 1,7 % en 2019 dans sa publication de mars. La Commission Européenne a revu sa prévision à la hausse, à +2,0 % puis +1,8 % (prévisions publiées le 7 février, cf. encadré 1 pour une comparaison des prévisions), tout comme l'OCDE, à +2,2 % puis +1,9 % (publication du 13 mars) tandis que le FMI publiera ses nouvelles prévisions le 17 avril 2018.

***La croissance de l'économie française, vigoureuse depuis la fin 2016, devrait rester soutenue au 1er trimestre 2018.***

**Au 4ème trimestre 2017, la croissance a été forte à +0,7 % :** la dynamique de nette reprise enclenchée au 4ème trimestre 2016 s'est accélérée avec un 5ème trimestre consécutif de croissance au moins égale à +0,5 %. En glissement annuel, la croissance atteint +2,5 % au 4ème trimestre 2017, un rythme inégalé depuis le 1er trimestre 2011. Le dynamisme de l'activité est cohérent avec la très bonne orientation des enquêtes de conjoncture depuis mi-2017, qui indiquent des climats des affaires au plus haut depuis 6 ans.

---

<sup>1</sup> Croissance au sens des comptes trimestriels, corrigée des jours ouvrables ; elle est de 1,8 % au sens des comptes annuels bruts, i.e. sans correction des jours ouvrables.

**L'accélération de l'activité en fin d'année reflète la forte hausse de la production manufacturière (+1,5 % au 4ème trimestre) et la contribution très favorable du commerce extérieur (0,7 point au 4ème trimestre).** Ainsi, du côté de l'offre, le dynamisme de la production de matériels de transport, de biens d'équipement et d'autres produits manufacturés a fortement contribué à la progression trimestrielle de la production manufacturière qui n'avait plus été aussi élevée depuis le 2ème trimestre 2013. Du côté de la demande, les exportations ont nettement accéléré, soutenues, comme en 2016, par de nombreuses livraisons d'Airbus en décembre et par des exportations de services dynamiques. L'investissement des entreprises a fortement progressé, malgré une légère baisse de l'activité dans les travaux publics ayant conduit au recul de l'investissement dans ce secteur. De même, l'investissement des ménages dans ce secteur a également décéléré, en lien avec la moins bonne orientation des mises en chantier depuis mi-2017. La consommation des ménages a quant à elle été portée par la consommation de services.

**Les climats issus des enquêtes de conjoncture (Insee, Markit et Banque de France) se situent à des niveaux très élevés fin 2017 et en début d'année 2018,** largement supérieurs à leur moyenne, à des niveaux qui n'avaient plus été atteints depuis 2007 ou 2011 selon les enquêtes. La confiance des ménages est quant à elle stable autour de sa moyenne de long terme.

**TABLEAU 1 : SCENARIO MACROECONOMIQUE 2017-2022**

| Taux de croissance annuel, en %                   | 2017*      | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Produit intérieur brut**</b>                   | <b>1,8</b> | <b>2,0</b> | <b>1,9</b> | <b>1,7</b> | <b>1,7</b> | <b>1,7</b> |
| Consommation des ménages                          | 1,3        | 1,6        | 1,9        | 1,7        | 1,7        | 1,7        |
| Consommation des administrations publiques        | 1,6        | 0,7        | 0,2        | -0,1       | 0,2        | -0,4       |
| Formation brute de capital fixe                   | 3,8        | 3,9        | 3,3        | 2,3        | 2,1        | 2,6        |
| <i>dont entreprises non financières</i>           | <i>4,4</i> | <i>4,4</i> | <i>3,5</i> | <i>3,4</i> | <i>3,4</i> | <i>3,4</i> |
| Contribution des stocks                           | 0,4        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| Contribution de l'étranger                        | -0,3       | 0,1        | 0,0        | 0,2        | 0,2        | 0,2        |
| Importations                                      | 4,1        | 4,1        | 4,1        | 3,7        | 3,7        | 3,7        |
| Exportations                                      | 3,3        | 4,9        | 4,6        | 4,4        | 4,4        | 4,4        |
| Déflateur du PIB                                  | 0,8        | 1,1        | 1,2        | 1,5        | 1,75       | 1,75       |
| Déflateur de la consommation des ménages          | 0,9        | 1,4        | 1,2        | 1,5        | 1,75       | 1,75       |
| Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA***)   | 3,6        | 3,9        | 3,6        | 3,7        | 3,8        | 3,8        |
| Salaire moyen nominal par tête (BMNA)             | 2,0        | 2,4        | 2,3        | 2,5        | 3,0        | 3,0        |
| Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques | 1,5        | 1,5        | 1,3        | 1,2        | 0,9        | 0,8        |

\* Comptes nationaux trimestriels RD 2017 T4 sauf mention contraire

\*\* Données brutes non CJO

\*\*\* Branches marchandes non agricoles

**Au 1er trimestre 2018, la croissance devrait rester solide malgré un léger ralentissement.** La contribution du commerce extérieur marquerait un contrecoup par rapport à la fin d'année 2017, principalement en lien avec le retour à la normale des livraisons d'Airbus après un 4ème trimestre record. De même, la consommation des ménages, notamment en services, ralentirait. L'investissement total décélérerait aussi : cela résulte, du côté des ménages, de la décélération des mises en chantier au second semestre 2017 et, du côté des entreprises, du fait que le ralentissement de l'investissement productif ne serait pas compensé par le rebond attendu des travaux publics.

***Après avoir nettement accéléré en 2017 (+3,7 % après +3,3 % en 2016), l'activité mondiale conserverait un rythme de croissance similaire en 2018 et 2019 (+3,8 % les deux années), portée à la fois par les pays avancés et émergents.***

**L'activité accélérerait encore aux États-Unis, mais ralentirait au Japon et au Royaume-Uni.** Aux États-Unis, l'activité accélérerait sous l'effet de la mise en place de mesures budgétaires expansionnistes (réforme fiscale et accord budgétaire au Congrès conduisant à accroître les dépenses). En revanche, la croissance diminuerait au Japon, tout en restant soutenue par l'essor des exportations et de la demande intérieure, et au Royaume-Uni, pénalisée par les effets négatifs liés aux incertitudes dans la perspective du Brexit.

**La reprise se poursuivrait à un rythme soutenu en zone euro.** La croissance serait portée par le dynamisme de la demande intérieure dans un contexte de regain de confiance des ménages et des entreprises, et par le dynamisme de la demande mondiale. Parmi les grands pays de la zone euro, la croissance resterait dynamique mais afficherait un léger recul en Espagne, tandis qu'elle resterait stable en Allemagne, ainsi qu'en Italie.

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

**La croissance mondiale resterait riche en échanges commerciaux.** Le commerce mondial a fortement accéléré en 2017 pour atteindre une croissance de +5,3 %, un plus haut depuis 2011, après deux années de croissance modérée autour de +2,0 %. Il resterait dynamique en 2018 et 2019 (respectivement +5,1 % et +4,7 %), bien qu'en léger ralentissement. En effet, après leur rebond très marqué en 2017, les importations progresseraient moins fortement en Russie, en Chine et en Inde. Dans les pays avancés, le commerce bénéficierait de la poursuite du dynamisme aux États-Unis, mais serait pénalisé par le ralentissement attendu de l'activité au Japon, au Royaume-Uni, en lien avec la matérialisation des effets du Brexit, et en zone euro en 2019.

**La demande mondiale adressée à la France suivrait le même profil que le commerce mondial sur l'horizon de prévision : sa croissance serait quasi-stable en 2018 à +5,0 %, après +5,1 % en 2017, et s'établirait à +4,7 % en 2019.** Elle a été révisée à la hausse depuis le Projet de Loi de Finances de 2018 (de +1 point environ) du fait d'une révision à la hausse des échanges aussi bien dans les économies avancées que dans les principales économies émergentes.



***Dans ce contexte d'amélioration de l'environnement international, le commerce extérieur ne pèserait plus sur la croissance en 2018 et 2019.***

**Sur l'année 2017 le commerce extérieur est resté un frein à la croissance.** Les exportations ont accéléré (+3,3 % après +1,9 % en 2016) mais n'ont pas bénéficié pleinement et immédiatement du dynamisme de la demande mondiale (+5,1 % après +3,1 %), tandis que les importations sont restées dynamiques (+4,1 % après +4,2 % en 2016) en lien avec une forte croissance des postes de la demande qui sont intensifs en importations (investissement productif des entreprises, stocks). En parallèle d'importations dynamiques et d'exportations en-deçà de la demande mondiale, une variation de stocks positive est apparue, en particulier en matériels de transports (de l'ordre de +4,5 Md€), qui peut être le reflet d'un léger décalage dans la chaîne de l'appareil productif.

**Les exportations seraient dynamiques en 2018 comme en 2019 (croissance de +4,9 % en 2018 puis +4,6 % en 2019),** portées par la croissance toujours élevée de la demande mondiale (+5,0 % en 2018 après +5,1 % en 2017, puis +4,7 % en 2019) et un grand nombre de livraisons de gros contrats à l'export (avions Rafale, paquebots de croisière) et sous l'hypothèse d'un retour à la normale du tourisme et des exportations agricoles.

**Les importations continueraient de croître au même rythme en 2018 et 2019 (+4,1 %, comme en 2017),** malgré le ralentissement de la demande intérieure (+1,8 % en 2018 et 2019 après +2,2 % en 2017).

Le solde commercial en biens a atteint -62,3 Md€ en 2017 après -48,3 Md€ en 2016 au sens des Douanes du fait de la dégradation du solde commercial hors énergie. Il serait à peu près stable en 2018 (-61,8 Md€) : la remontée des prix du pétrole dégraderait le solde, mais les volumes d'exportations progresseraient plus fortement que ceux des importations. Le solde commercial resterait globalement stable en 2019 (-61,1 Md€) sous l'hypothèse d'un maintien à son niveau actuel du cours du pétrole. **Au final, en 2018, le commerce extérieur contribuerait de nouveau positivement à la croissance.**

***La consommation des ménages gagnerait en vigueur en 2018 et 2019.***

Après le fort rebond de 2016 (+1,8 %), le pouvoir d'achat a crû à un rythme légèrement inférieur en 2017 (+1,5 %). Il accélérerait légèrement à +1,6 % en 2018, sous l'effet notamment d'une progression des salaires réels stable dans les branches marchandes non agricoles et de création d'emploi toujours dynamiques. En 2018, les mesures nouvelles en fiscalité directe soutiendraient le revenu disponible des ménages et donc le pouvoir d'achat, tandis que les mesures en fiscalité indirecte alimenteraient l'inflation et donc amoindrieraient le pouvoir d'achat. En 2019, le pouvoir d'achat des ménages accélérerait nettement (+1,9 %) dans un contexte de créations d'emplois toujours dynamique. Il serait, porté par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (deuxième tranche de la réduction de la taxe d'habitation, effet en année pleine des baisses de cotisation etc.) et par l'accélération des revenus de la propriété (amélioration de la situation financière des entreprises et remontée des taux d'intérêt), tout en bénéficiant d'une inflation plus modérée qu'en 2018 (1,2 %, après 1,4 %).

La consommation accélérerait au même rythme que le pouvoir d'achat en 2018 (+1,6 %) et en 2019 (+1,9 %). Après avoir atteint un point bas en 2016 (14,0 %), le taux d'épargne est remonté en 2017 à 14,2 %, et il serait stable en 2018 puis 2019.

### ***L'investissement des ménages resterait dynamique.***

**L'investissement des ménages continuerait de progresser à horizon de la prévision après un pic de croissance en 2017.** Après avoir augmenté en 2016 (+2,4 % après -2,1 % en 2015), il a accéléré en 2017 (+5,3 %) porté à la fois par l'investissement résidentiel et par le niveau très élevé des transactions immobilières (les honoraires des notaires et des agences immobilières sont comptabilisés comme de l'investissement en service). Ce redressement reflète un contexte économique favorable, notamment la hausse du pouvoir d'achat et de l'emploi ainsi que la nette progression des prix de l'immobilier. En prévision, l'investissement des ménages ralentirait en 2018 (à +2,5 %), puis croîtrait au même rythme en 2019 (+2,5 %) : il resterait soutenu par la hausse du pouvoir d'achat et de l'emploi mais serait freiné par la hausse progressive des taux d'intérêt.

### ***L'investissement des entreprises ralentirait mais resterait dynamique à l'horizon de la prévision.***

**Après avoir accéléré en 2017, l'investissement des entreprises progresserait à un rythme stable en 2018 (+4,4 % en 2018, comme en 2017) puis ralentirait en 2019 (+3,5 %).** Cette poursuite de la croissance de l'investissement serait portée par des taux d'utilisation des capacités au-dessus de leur moyenne historique, les mesures fiscales adoptées dans la loi de finances 2018 en faveur de l'investissement, des taux d'intérêt toujours bas, une croissance élevée de la valeur ajoutée des branches marchandes non agricoles, et une année 2019 de transition du CICE vers les allègements pérennes de cotisations employeurs. Le ralentissement en 2019 de l'investissement des entreprises s'explique par la remontée progressive des taux d'intérêt et la baisse des perspectives de demande extérieure.

### ***L'inflation augmenterait à +1,4% en 2018 sous l'effet notamment de l'augmentation de la fiscalité du tabac, puis fléchirait en 2019.***

**En 2018, l'inflation sous-jacente augmenterait à +0,7 % après +0,4 % en 2017, sous l'effet de l'augmentation de l'inflation des services en lien avec la reprise graduelle des salaires nominaux.** Elle demeurerait contenue par le recul des prix des produits manufacturés, pénalisés par l'appréciation du change, et la baisse de l'inflation des loyers liée à la diminution des aides personnelles au logement. L'inflation totale augmenterait à +1,4 % en 2018, après +1,0 % en 2017, essentiellement du fait de l'augmentation de la fiscalité sur le tabac (contribution de +0,3 point d'IPC). La hausse du prix du pétrole et l'augmentation de la fiscalité énergétique contribueraient à une hausse de +0,5 point d'IPC, comme en 2017.

**En 2019, le regain progressif de dynamisme de l'inflation sous-jacente se poursuivrait, à +0,9 % : le faible dynamisme des prix des produits manufacturés toujours pénalisés par l'appréciation du change serait plus que compensé par l'accélération des prix des services et des loyers.** Ce scénario de redressement de l'inflation sous-jacente est cohérent avec la fermeture de l'écart de production. Toutefois, l'inflation totale diminuerait légèrement en 2019 à +1,2 %, car les prix de l'énergie et les mesures nouvelles sur le tabac soutiendraient nettement moins l'inflation en 2019.

### ***L'emploi marchand resterait dynamique en 2018 et 2019.***

**L'emploi marchand a connu une année 2017 particulièrement dynamique** (+240 000 postes en moyenne annuelle) porté par la reprise de l'activité et un soutien toujours actif des politiques de l'emploi. En 2018, l'emploi marchand poursuivrait sa forte progression (+250 000 postes en moyenne annuelle), soutenu par l'activité dans un contexte de moindre soutien des politiques de l'emploi (contrecoup de l'extinction de la prime à l'embauche, fin de montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité, passage du CICE de 7 à 6 %). En 2019, l'emploi marchand poursuivrait sa progression sur un rythme proche (+225 000 postes en moyenne annuelle) : l'activité serait très légèrement moins allante mais la bascule du CICE en allègements de cotisations contribuerait à soutenir l'emploi par rapport à 2018.

L'emploi non marchand se contracterait en 2018 (-25 000 postes en moyenne annuelle) après une année 2017 dynamique (+35 000 postes). Cette contraction s'explique par les baisses des enveloppes de contrats aidés à la fin de l'année 2017 et en 2018 (prévue par la loi de finances en 2018). Le recul de l'emploi non marchand se poursuivrait en 2019 (-25 000 postes en moyenne annuelle) du fait d'une nouvelle réduction des enveloppes de contrats aidés sur l'année.

## **2.2. LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2020-2022)**

### ***L'activité resterait soutenue jusqu'à horizon 2022***

**À partir de 2020, la croissance s'établirait à +1,7 %.**

**Cette projection s'appuie sur une croissance potentielle de 1,25 % sur 2017-2020, 1,3 % en 2021 et 1,35 % en 2022.** Cette estimation, inchangée par rapport à celle figurant dans la LPFP 2018-2022 repose sur une tendance de la productivité plus faible qu'avant-crise, en raison notamment du ralentissement des effets du progrès technique au niveau mondial.

La croissance potentielle augmenterait à l'horizon 2022 grâce aux effets positifs des réformes structurelles mises en œuvre lors du quinquennat, notamment pour favoriser la formation et l'apprentissage, baisser le coin socio-fiscal (bascule entre cotisations salariales et CSG), simplifier le code du travail et soutenir l'investissement productif (abaissement de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 %, mise en place du prélèvement forfaitaire unique, remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui ne pèse plus sur les valeurs mobilières et l'investissement risqué) et l'innovation (pérennisation du crédit d'impôt-recherche et création du fonds pour l'innovation et l'industrie).

Après sept années d'écart de production négatif (entre 2012 et 2018), l'activité poursuivrait sa phase de rebond cyclique. Ainsi, l'écart de production, revenu en terrain positif à partir de 2019, continuerait de croître tout en restant inférieur aux niveaux observés avant la crise de 2008-2009 ou au début des années 2000.

L'inflation se redresserait progressivement, en faisant l'hypothèse que la BCE parviendrait à ancrer les anticipations d'inflation vers sa cible de moyen terme. Pour la France, l'inflation convergerait vers 1,75 % en 2022.

### ***Les aléas autour de cette prévision sont importants***

Si la reprise chez nos partenaires de la zone euro était plus vigoureuse que prévu, la demande mondiale adressée à la France serait plus allante que dans notre scénario, ce qui stimulerait les exportations françaises vers la zone euro. À l'inverse si des tensions politiques se matérialisaient en Europe, cela pourrait amoindrir la croissance (par exemple, ampleur des effets du Brexit).

Si des mesures protectionnistes étaient mises en place de manière globale, en réaction par exemple aux taxes mises en place sur l'acier et l'aluminium aux États-Unis et aux intentions déclarées des autorités américaines de taxer davantage les importations chinoises, le ralentissement induit des échanges pourrait affaiblir l'économie mondiale.

Si, par crainte d'une remontée rapide de l'inflation en raison d'une surchauffe aux États-Unis, la Fed décidait de remonter ses taux plus rapidement, le dollar pourrait s'apprécier, et l'euro se déprécier vis-à-vis du dollar, ce qui améliorerait la compétitivité de la France. Dans le même sens, la BCE pourrait aussi décider de prolonger sa politique non conventionnelle si l'inflation sous-jacente restait faible en zone euro.

Au-delà de ces aléas internationaux, des aléas spécifiques à la France pourraient se matérialiser.

De meilleures performances à l'exportation pourraient se matérialiser en lien avec les réformes mises en œuvre depuis quelques années et le niveau élevé d'investissement des entreprises françaises.

La capacité des entreprises françaises à investir constitue également un aléa. Si les entreprises ressentaient un besoin de désendettement plus fort en raison de craintes sur l'activité ou sur une remontée des taux d'intérêt, cela pèserait sur leur investissement et potentiellement sur les salaires, et par conséquent sur la consommation des ménages. Toutefois, il semblerait que la hausse récente de la dette des sociétés non financières soit principalement le fait de grandes entreprises qui accumulent par ailleurs des liquidités, et qui conservent donc une capacité à investir. Enfin, les mesures mises en œuvre pour soutenir l'investissement (baisse du taux d'IS, mise en place du prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'ISF) pourraient se matérialiser plus vite qu'anticipé sur la croissance.

Les entreprises, dans de nombreux secteurs, déclarent faire face à des difficultés de recrutement importantes. Si ces difficultés étaient appelées à perdurer, cela signifierait que le chômage serait proche de son niveau structurel. Les tensions sur le marché de l'emploi se traduiraient en augmentations de salaires, mais également par une moindre compétitivité, une moindre extension des capacités de production sur le sol français, et un plus fort recours à des importations pour satisfaire la demande. À l'inverse si le plan de formation du gouvernement produisait des résultats rapides, cela aurait des effets positifs sur l'offre de travail et donc la croissance.

#### **ENCADRÉ 1: COMPARAISON AVEC LES PRÉVISIONS D'HIVER DE LA COMMISSION**

Le scénario de croissance du Programme de stabilité est proche des dernières prévisions de la Commission européenne. Dans ses prévisions économiques d'hiver en date de février 2018, la Commission table sur une croissance de 2,0 % en 2018 et anticipe pour 2019 une légère décélération, à 1,8 %. Ces chiffres ont été nettement revus à la hausse depuis la prévision d'automne (+1,7 % en 2018 et +1,6 % en 2019).

Selon la Commission, l'activité serait principalement soutenue par les moteurs internes de la croissance, consommation et investissement, relayés par un commerce extérieur favorablement orienté dans un environnement international porteur. Le détail du scénario macroéconomique de ces prévisions d'hiver n'a cependant pas été communiqué.

La prévision d'inflation de la Commission européenne, au sens de l'indice des prix harmonisé, est en accélération à +1,5 % pour 2018, similaire à la prévision du Programme de stabilité, et stable en 2019, alors qu'elle ralentit de 0,2 point dans le scénario du Programme de stabilité.

#### **ENCADRÉ 2: DONNÉES PRÉSENTÉES POUR 2017**

Les données présentées pour l'année 2017 sont celles figurant dans les Résultats Détaillés des comptes trimestriels du 4ème trimestre 2017, publiés par l'Insee le 26 mars 2018. Du fait de la procédure séquentielle entre la partie finances publiques et la partie réelle de l'économie, les postes de la demande publique des Résultats Détaillés des comptes trimestriels diffèrent des informations relatives aux finances publiques du compte provisoire des administrations publiques de l'Insee. Les données de finances publiques et de comptabilité nationale qui seront publiées en mai par l'Insee reprendront les chiffres du compte provisoire des administrations publiques.

L'élaboration du scénario macroéconomique se base sur les données du compte provisoire des administrations publiques mais, dans un souci de cohérence, il a été fait le choix d'afficher pour 2017 des données uniquement issues des comptes trimestriels.

Par exemple, d'après les comptes trimestriels, l'investissement public aurait progressé en 2017 de 0,3 % en valeur et -1,0 % en volume (en données CJO, corrigées des jours ouvrables). C'est cette évolution de -1,0 % qui est présentée. Les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques, publiés le 26 mars 2018 par l'Insee, indiquent une progression en valeur (non-CJO) de +3,0 % en 2017. Dans les chiffres présentés ici, le volume d'investissement public en volume passe de -1,0 % en 2017 à +3,8 % en 2018, une accélération apparemment très forte ; l'accélération basée sur le compte provisoire des administrations publiques est plus faible.

## 3. Stratégie de finances publiques

### 3.1 STRATEGIE D'ENSEMBLE

**Avec un déficit à 2,6 % du PIB en 2017, la France respecte l'engagement de ramener le déficit public sous le seuil des 3 points de PIB en 2017, ce qui ouvre la voie à une sortie de la procédure de déficit excessif à l'été 2018. La stratégie du Gouvernement pour les années 2018-2022 est de maintenir l'effort de réduction du déficit public par le biais d'une maîtrise de la dépense publique.** Cela permettra de garantir la soutenabilité des finances publiques et de poursuivre un allègement significatif de la fiscalité favorable à l'emploi, au pouvoir d'achat, à l'investissement et à la compétitivité de nos entreprises et donc à la croissance de long terme de notre économie.

Le Gouvernement conserve ainsi les objectifs d'amélioration structurelle du déficit retenus dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, qui sont adaptés au rythme des réformes engagées pour transformer l'économie française. Grâce à ces efforts structurels, aux résultats 2017 meilleurs qu'anticipés et à une croissance de l'activité plus dynamique en 2018 et 2019, **la trajectoire de déficit nominal se redresse plus rapidement que dans la LPFP et le Gouvernement projette désormais un léger excédent des finances publiques à horizon 2022.** Le poids de la dette dans le PIB commencerait ainsi à décroître dès 2018 et passerait sous le seuil des 90 % du PIB en 2022.

**Cette stratégie de finances publiques permet de ne pas reproduire les erreurs du passé avec des politiques économiques qui ont été trop souvent pro-cycliques et d'inscrire résolument la dette sur une trajectoire décroissante,** à l'image de ce qu'ont déjà fait la quasi-intégralité des pays européens. La poursuite d'une stratégie de réduction du déficit public à un rythme adapté avec la position de l'économie française dans le cycle économique permet en outre à la fois de sécuriser les baisses de prélèvements obligatoires et de reconstituer progressivement des marges de manœuvre.

**En 2017, les mesures fortes de redressement prises par le Gouvernement à l'été ont permis de ramener le déficit public sous les 3 % de PIB de déficit public conformément à nos engagements européens :** après -3,4 % en 2016, le solde nominal a été ramené à -2,6 % en 2017 du fait notamment d'une réduction significative de 0,5 point de PIB du déficit structurel.

**En 2018, le solde nominal serait ramené à -2,3 % du PIB, dans un contexte conjoncturel toujours porteur. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires – dont le taux passerait de 45,4 % à 45,0 % du PIB – seraient plus que compensées par l'effort fourni en dépense : le solde structurel s'améliorerait ainsi de 0,1 point de PIB.**

**Le ralentissement de la dépense publique hors crédits d'impôt (+0,7 % en volume après +1,5 % en 2017) représenterait un effort notable,** qui permettra d'en réduire le poids dans le PIB de 0,7 point, en cohérence avec l'engagement du Gouvernement de diminuer les dépenses publiques crédits d'impôt de plus de 3 points de PIB sur le quinquennat.

**Tous les sous-secteurs des administrations publiques, État, collectivités locales, administrations de sécurité sociale, contribueront à ce ralentissement de la dépense.** Après une

année 2017 particulièrement dynamique, la maîtrise des revalorisations salariales permettra notamment une nette décélération de la masse salariale publique : (+0,3 % en 2018 en volume, après +1,2 % en 2017). Parallèlement, l'Ondam sera contenu à 2,3%. Enfin, le Pacte financier entre l'État et les collectivités locales, visant à contenir la croissance de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2% par an sur l'ensemble du quinquennat, sera mis en œuvre pour la première année.

**Parallèlement à cet effort en dépense, la diminution de plus de 10 milliards d'euros de la fiscalité en 2018 permettra de répondre à trois choix stratégiques du Gouvernement.** Le premier est de soutenir immédiatement la croissance, de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat, en récompensant notamment le travail ; le deuxième d'améliorer la compétitivité et de libérer l'activité des entreprises ; le troisième, de soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et créent les emplois de demain.

**Pour les années 2019 à 2022, le Gouvernement poursuivra sa stratégie de maîtrise de la dépense publique et de réduction des prélèvements obligatoires.**

Le Gouvernement projette d'intensifier ses efforts de maîtrise des dépenses publiques avec un taux de croissance en volume moyen de la dépense publique de  $\frac{1}{4}$  % entre 2019 et 2022, soit un taux nettement inférieur à la moyenne observée depuis la crise financière (+0,8 % de 2010 à 2016), ce qui permettra une réduction de la dépense publique de plus de 3 points à horizon 2022. Cet effort concernera l'ensemble des administrations publiques. Le processus de réforme du Gouvernement, Action Publique 2022, permettra d'identifier des économies structurelles, notamment sur la sphère État mais également pour la sphère sociale, en lien avec les réformes structurelles engagées dans les secteurs concernés. Dans le cadre de leur pacte financier avec l'État, les collectivités locales poursuivront leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement. La trajectoire prévoit une maîtrise des dépenses d'assurance-maladie sur le quinquennat (avec un Ondam contenu en deçà de 2,3% sur 2019-2022) alors que la baisse du chômage permettra un retour à l'équilibre de l'Unedic dès 2019. Cette réduction des dépenses publiques est essentielle non seulement pour faire gagner en efficacité l'action publique, mais aussi pour crédibiliser les baisses de prélèvements obligatoires et maximiser ainsi leur impact sur l'investissement et l'embauche des entreprises.

**La baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra, avec un taux de 44,3 % du PIB en 2022.** Elle bénéficiera aussi bien aux entreprises qu'aux ménages. Pour les entreprises, la baisse des prélèvements obligatoires sera marquée par la transformation, en 2019, du CICE en un allègement pérenne de cotisations, qui ciblera davantage les bas salaires, mais aussi par la poursuite de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés pour atteindre 25% en 2022, soit la moyenne des pays de l'Union européenne. Pour les ménages, la baisse des prélèvements obligatoires mettra en œuvre la poursuite du dégrèvement en trois ans de la taxe d'habitation, et la mise en place d'exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires. Cette baisse nette des prélèvements obligatoires tient compte de la hausse de la fiscalité carbone ainsi que de la poursuite de la convergence de la fiscalité entre le diesel et l'essence, qui permettront d'accélérer la conversion écologique.

**La réduction plus rapide que prévu du déficit nominal, combinée à une croissance plus rapide en début de période, permettent d'afficher une réduction de notre ratio de dette publique dès 2018, qui passerait sous le seuil des 90 % du PIB en 2022.** La trajectoire de finances publiques du programme de stabilité est en cohérence avec l'engagement, pris dans le cadre de la LPFP, d'affecter les bonnes nouvelles liées à la croissance à la réduction de la dette publique.

**Le retour durable du déficit public durablement sous les 3 % entre 2017 et 2019 ouvre la voie à une sortie de la procédure pour déficit public excessif, entérinée sur décision du conseil des Ministres des Finances de l'Union Européenne à l'été.** Dans un contexte d'écart de production encore négatif en 2018 et de mise en œuvre de réformes structurelles majeures (marché du travail, formation professionnelle, fiscalité, investissement, logement, climat...), le Gouvernement poursuivra en 2018-2022, conformément à la recommandation du Conseil Européen, la consolidation des finances publiques vers l'objectif de moyen terme. Le rythme de la trajectoire prend en compte le contexte d'écart de production encore négatif en 2018 et la nécessité d'accompagner par l'investissement la mise en œuvre de réformes structurelles majeures (marché du travail, formation professionnelle, fiscalité, investissement, logement, climat...).

**TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES**

|  | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Solde public et analyse structurelle</b>                                    |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>Solde public</b>  | <b>-3,4</b> | <b>-2,6</b> | <b>-2,3</b> | <b>-2,4</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,3</b> | <b>0,3</b>  |
| <i>Ajustement nominal</i>  |             | 0,8         | 0,3         | -0,1        | 1,4         | 0,6         | 0,6         |
| Solde conjoncturel   | -0,8        | -0,5        | -0,1        | 0,2         | 0,5         | 0,7         | 0,9         |
| Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)                     | -0,1        | -0,1        | -0,3        | -1,0        | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| Solde structurel (en % du PIB potentiel)                                       | -2,5        | -2,0        | -1,9        | -1,6        | -1,4        | -1,0        | -0,6        |
| <i>Ajustement structurel</i>   |             | 0,5         | 0,1         | 0,3         | 0,3         | 0,4         | 0,4         |
| <b>Principaux agrégats</b>   |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)</b>                        | <b>55,1</b> | <b>55,1</b> | <b>54,4</b> | <b>53,5</b> | <b>52,6</b> | <b>51,9</b> | <b>51,1</b> |
| <i>Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)</i> |             | 2,5         | 1,8         | 1,4         | 1,7         | 2,0         | 1,9         |
| <b>Ratio de prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)</b>           | <b>44,6</b> | <b>45,4</b> | <b>45,0</b> | <b>44,0</b> | <b>44,3</b> | <b>44,3</b> | <b>44,3</b> |
| <b>Dettes publiques</b>  |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>Dettes publiques</b>  | <b>96,6</b> | <b>97,0</b> | <b>96,4</b> | <b>96,2</b> | <b>94,7</b> | <b>92,3</b> | <b>89,2</b> |
| dont hors soutien financier à la zone euro                                     | 93,6        | 94,1        | 93,7        | 93,5        | 92,1        | 89,8        | 86,8        |



### 3.2 RETOUR SUR L'EXECUTION 2017

L'Insee a publié le 26 mars 2018 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2017, faisant état d'un déficit public à 2,6 % du PIB (59,3 Md€), après 3,4 % en 2016. Cette amélioration s'explique par une hausse des recettes publiques dans un contexte conjoncturel favorable (+ 4,0 % y compris crédits d'impôt) qui a été plus importante que celle des dépenses (+ 2,5 % y compris crédits d'impôt). Les mesures de régulation, notamment celles prises à l'été 2017 pour près de 5 Md€, ont permis de contenir la progression de la dépense publique et de faire légèrement baisser sa part dans le PIB de 56,6 % en 2016 à 56,5 % en 2017 (y compris crédits d'impôt). Hors dépenses liées au remboursement exceptionnel de la taxe à 3 % sur les dividendes en 2017, cette baisse serait plus prononcée, avec une part des dépenses publiques dans le PIB à 56,3 %.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 45,4 % du PIB, après 44,6 % en 2016. Cette augmentation des prélèvements obligatoires s'explique à la fois par une croissance spontanée exceptionnellement forte et par des retraitements comptables opérés par l'Insee à l'occasion du changement d'année de référence des comptes nationaux. Le dynamisme des recettes a été soutenu par celui de la masse salariale et des bénéficiaires des entreprises, l'accélération de la consommation des ménages et de l'investissement privé en phase de reprise économique et des plus-values immobilières favorables. De fait, les prélèvements obligatoires ont spontanément évolué plus vite que l'activité : leur élasticité agrégée s'est élevée à 1,5, au-dessus de la prévision sous-jacente à la LFI pour 2018 (1,3). Ce fort dynamisme des recettes reflète une très nette amélioration de l'économie française et la confiance retrouvée des ménages et des entreprises. Le retraitement comptable opéré par l'Insee lors de son changement de base a eu pour conséquence un rehaussement du taux de prélèvements obligatoires notamment en raison du classement de la redevance audiovisuelle en prélèvement obligatoire (+ 3,3 Md€) et du retraitement du contentieux 3 % de dividendes en dépenses et non en moindres recettes (+ 4,7 Md€).

Au total, le solde public se réduit de 16,6 Md€ par rapport à 2016, sous l'effet d'une amélioration du solde de l'État (+9,5 Md€), des administrations de sécurité sociale (+7,3 Md€), et dans une moindre mesure des organismes divers d'administration centrale (+2 Md€). Les administrations publiques locales conservent un solde en excédent de 0,8 Md€ (contre 3 Md€ en 2016) malgré une dégradation de -2,2 Md€.

Sur le champ de l'État, l'amélioration du solde (+9,5 Md€) s'explique par une augmentation des recettes (+5,4 % y compris crédits d'impôt soit 21,7 Md€) plus dynamique que celle des dépenses (+2,5 % y compris crédits d'impôt, soit +12,2 Md€). La hausse des recettes est principalement portée par une hausse de 7,9 Md€ au titre de la TVA, et par les 4,9 Md€ correspondant à la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés destinée à compenser le remboursement du contentieux portant sur la taxe à 3 % sur les dividendes. Concernant les dépenses, la hausse s'explique notamment par le dynamisme des rémunérations sous l'effet de la hausse du point d'indice décidée par le précédent Gouvernement et des mesures du protocole « Parcours professionnels carrières rémunérations » - PPCR – et de primes.

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'améliore également. Les comptes sociaux sont ainsi en excédent pour la première fois depuis 2008, sous l'effet d'une progression des recettes (+ 3,7 %) plus importante que celle des dépenses (+ 2,4 %). L'évolution des recettes s'explique en grande partie par le dynamisme de la masse salariale (+ 3,5 %), qui sous-tend l'accélération des cotisations sociales (+ 3,5 %), et en partie celle des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (+ 3,3 %), en partie assis sur la masse salariale. Par ailleurs, la progres-

sion des dépenses d'assurance maladie est contenue et se traduit par une évolution des dépenses de + 2,2 % par rapport aux dépenses 2016, après + 1,8 % en 2016. Cette évolution est cohérente avec l'Ondam de 2,1 % fixé en LFSS pour 2017 : la différence s'explique par une légère révision à la baisse des dépenses 2016 qui ne remet pas en cause le niveau de l'Ondam voté pour 2017.

Le solde des collectivités locales s'est dégradé pour atteindre un excédent de 0,8 Md€ en comptabilité nationale, contre 3,0 Md€ en 2016 et contre un déficit de 0,1 Md€ en 2015. Les dépenses accélèrent de manière plus importante que les recettes, portées par une reprise de l'investissement local après trois années de recul, et des rémunérations, en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique en février et de la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

### ENCADRE 3 – CHANGEMENT DE BASE ET EFFETS SUR LA PREVISION

Le « changement de base » en comptabilité nationale correspond à une modification rétroactive des comptes nationaux. De telles modifications sont effectuées pour plusieurs raisons, les principales étant la réception d'informations nouvelles ayant des impacts sur les comptes passés, et un objectif de plus grande cohérence des choix méthodologiques entre les différents pays européens, dans le cadre du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010). Ce changement de base a un impact limité sur le solde des administrations publiques et affecte également la dette de Maastricht.

| Solde des administrations publiques (en Md €) | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014       | 2015        | 2016        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| Base 2010                                     | -63,5       | -138,9      | -135,8      | -105,0      | -100,4      | -85,4       | -84,4      | -78,7       | -75,9       |
| Base 2014                                     | -65,0       | -138,9      | -137,4      | -106,1      | -104,0      | -86,5       | -83,9      | -79,7       | -75,9       |
| <b>Ecart en Md€</b>                           | <b>-1,5</b> | <b>-0,1</b> | <b>-1,6</b> | <b>-1,1</b> | <b>-3,6</b> | <b>-1,1</b> | <b>0,4</b> | <b>-1,0</b> | <b>-0,1</b> |

| Dette de Maastricht (en Md €) | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014       | 2015       | 2016       |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| Base 2010                     | 1357        | 1531        | 1632        | 1754        | 1868        | 1953        | 2038       | 2098       | 2147       |
| Base 2014                     | 1370        | 1608        | 1701        | 1808        | 1893        | 1978        | 2040       | 2102       | 2152       |
| <b>Ecart en Md€</b>           | <b>13,0</b> | <b>77,2</b> | <b>69,4</b> | <b>54,2</b> | <b>24,2</b> | <b>25,3</b> | <b>2,4</b> | <b>3,5</b> | <b>4,9</b> |

Source : Insee.

Les principales modifications apportées sur le compte des administrations publiques sont les suivantes :

- ▶ **L'étalement des ventes de licences hertziennes** sur la durée d'utilisation des fréquences. En base 2010, ces ventes étaient enregistrées l'année de la vente en moindre dépense (cession d'actifs non produits), elles sont désormais enregistrées en loyers perçus par l'État sur la durée d'utilisation des fréquences soit 20 ans.
- ▶ **Le reclassement en dépenses de l'État des octrois de prêts préférentiels par l'État à l'Agence française de développement (AFD)**, et symétriquement, les remboursements de prêts par l'AFD sont désormais comptabilisés en recettes de l'État.
- ▶ **L'estimation des impôts et cotisations non recouvrables** a été actualisée et a un impact sur les prélèvements obligatoires et le déficit public, plus précisément sur celui de l'État et des administrations de sécurité sociale.
- ▶ Les annulations de dettes ou de créances comptabilisées par les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale sont désormais comptabilisées en recettes et en dépenses, et non plus en opérations financières.
- ▶ La prise en compte, dans le déficit de l'État et dans la dette de Maastricht, des coûts de construction de la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux : cette opération a formellement fait l'objet en 2011 d'une concession à un opérateur privé par SNCF Réseau. Toutefois, la majeure partie des coûts étant en pratique à la charge des administrations publiques (soit directement *via* des subventions, soit indirectement *via* des garanties d'emprunt), l'intégralité des dépenses associées à cette LGV est désormais imputée à l'État.
- ▶ **Le reclassement en administration publique de la SFEF** (Société de financement de l'économie française), créée en 2008 et jusqu'à présent classée dans le secteur des sociétés financières, a un impact à la hausse sur la dette de Maastricht de 2008 à 2013.
- ▶ **Des révisions des données sources** ; s'agissant du solde public, ces révisions améliorent le solde : il s'agit principalement de révisions en baisse de l'investissement d'établissements hos-

pitaliers ayant fusionné. Les révisions des données sources viennent en revanche augmenter le stock de la dette, pour 1,4 milliard d'euros en 2016.

- Par ailleurs, **le reclassement de la contribution à l'audiovisuel public** en impôts n'a pas d'impact sur le solde public mais rehausse parallèlement le niveau des dépenses et le niveau des prélèvements obligatoires chaque année d'environ 2 à 3 Mds €, *soit un rehaussement global du niveau de taux de PO de plus de 0,1 point sur les années 2013-2016.*

| (en Md €)   | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Révisions du solde des administrations publiques</b> | <b>-1,5</b> | <b>-0,1</b> | <b>-1,6</b> | <b>-1,1</b> | <b>-3,6</b> | <b>-1,1</b> | <b>0,4</b>  | <b>-1,0</b> | <b>-0,1</b> |
| <b>Dont modifications liées au changement de base</b>   | <b>-1,4</b> | <b>0,0</b>  | <b>-1,9</b> | <b>-1,1</b> | <b>-3,6</b> | <b>-1,1</b> | <b>-0,5</b> | <b>-3,2</b> | <b>-1,6</b> |
| dont étalement des ventes de licences hertziennes       | 0,1         | 0,1         | -0,7        | -0,8        | -2,3        | 0,3         | 0,3         | 0,3         | -0,3        |
| dont prêts AFD  | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | -0,1        | -0,1        | -0,2        | -1,1        | 0,2         |
| dont non recouvrement des impôts                        | -0,8        | 0,5         | -0,7        | 0,6         | -1,0        | 0,8         | 0,4         | -1,2        | -0,2        |
| dont annulations de dette                               | -0,5        | -0,4        | -0,4        | 0,1         | -0,3        | -0,6        | -0,7        | -0,8        | -0,7        |
| dont LGV Tour Bordeaux                                  | 0,0         | 0,0         | 0,0         | -1,0        | 0,1         | -1,6        | -0,5        | -0,8        | -0,6        |
| <b>Dont révisions des données source</b>                | <b>-0,1</b> | <b>-0,1</b> | <b>0,3</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>1,0</b>  | <b>2,2</b>  | <b>1,5</b>  |
| <b>Révisions de la dette de Maastricht</b>              | <b>13,0</b> | <b>77,2</b> | <b>69,4</b> | <b>54,2</b> | <b>24,2</b> | <b>25,3</b> | <b>2,4</b>  | <b>3,5</b>  | <b>4,9</b>  |
| Dont LGV Tour Bordeaux                                  | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,9         | 0,6         | 2,1         | 2,4         | 3,0         | 3,4         |
| Dont reclassement de la SFEF                            | 13,0        | 77,3        | 69,4        | 53,5        | 23,7        | 23,4        | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| Dont révisions des données source                       | 0,0         | 0,0         | 0,0         | -0,1        | -0,1        | -0,1        | 0,1         | 0,5         | 1,4         |

Ces changements de base induisent des effets de rehaussements de niveaux qui affectent les prévisions ; ils ont donc un effet direct sur les estimations présentées pour les années suivantes. C'est le cas par exemple pour le **reclassement de la contribution à l'audiovisuel public**, qui vient augmenter le niveau de PO d'un montant de 3,3 Md€ en 2017 par rapport au compte sous-jacent au PLF 2017 (soit autour de +0,15 point de taux de PO). De même, les **révisions portant sur la dette de Maastricht à fin 2016** (+4,6 Md€, principalement liés à la consolidation de la LGV Tours-Bordeaux) rehaussement de fait le niveau de dette d'un montant similaire à fin 2017.

Pour plus de détails concernant ces révisions, voir le complément de la publication « Informations Rapides n°79 » publiée le 26 mars 2018 par l'Insee. Ces révisions seront par ailleurs détaillées plus précisément lors de la publication des comptes nationaux par l'Insee le 30 mai 2018.

### 3.3. ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

**En 2017, le déficit public s'est réduit de 0,8 point de PIB pour atteindre 2,6 %, après 3,4 % en 2016.** Cette évolution est le résultat d'un ajustement structurel de 0,5 point de PIB, porté essentiellement par une amélioration pour 0,6 point de PIB de l'élasticité des prélèvements obligatoires, estimée à 1,5 en 2017. L'effort en dépense est légèrement négatif (-0,1 point), en lien avec une croissance de la dépense publique (hors mesures exceptionnelles en dépenses, avec notamment l'impact en dépenses dû au contentieux 3% dividendes) de 2,2 % en valeur alors que la croissance potentielle nominale est estimée à 2,0%. Cet effort est neutralisé par la contribution de la clé en crédits d'impôt, qui vient corriger les effets de restitution et d'imputations du CICE, dont seule la créance pèse sur le déficit<sup>2</sup>. En 2017, l'accélération des décaissements liés au CICE, face à des créances acquises qui seraient presque stables, contribue à hauteur de 0,1 point à l'ajustement structurel. Les autres composantes (effort en recettes et recettes hors PO) auraient un effet légèrement négatif sur l'ajustement structurel (-0,1 point de PIB d'ajustement en cumulé). Par rapport à la LPFP 2018-2022, le solde nominal est plus élevé de 0,3 point de PIB en 2017 : celui-ci passe de -2,9 % à -2,6 % du PIB. Cette amélioration serait due pour 0,2 point à une amélioration du solde structurel (qui serait à présent de -2,0 % du PIB potentiel contre -2,2 % dans la LPFP) et pour 0,1 point par une amélioration du solde conjoncturel (qui passe de -0,6 % du PIB à -0,5 % du PIB). Les mesures exceptionnelles et temporaires n'ont pas changé en 2017 par rapport à la LPFP.

**En 2018, l'amélioration du solde public de 0,3 point de PIB par rapport à 2017, à -2,3 % du PIB, serait portée par la conjoncture (+0,4 point) et par une amélioration du solde structurel (+0,1 point), mais limité par un effet des mesures exceptionnelles de -0,2 point** (extinction de la surtaxe d'IS qui a compensé le coût du contentieux 3 % dividendes en 2017). L'amélioration du solde conjoncturel résulterait d'une croissance de l'activité de 2,0 % en volume alors que la croissance potentielle serait de 1,25 %. L'ajustement structurel de 0,1 point de PIB potentiel serait porté intégralement par l'effort structurel. La croissance de la dépense hors mesures exceptionnelles ralentirait entre 2017 et 2018 et passerait de 2,2 % à 1,7 % en valeur. Avec une croissance potentielle nominale de 2,4 %, l'effort en dépense atteindrait ainsi 0,3 point de PIB. En recettes, les mesures nouvelles en PO hors mesures exceptionnelles (notamment la surtaxe exceptionnelle à l'IS) limiteraient l'ajustement structurel de -0,3 point de PIB. La composante non discrétionnaire serait globalement neutre sur l'ajustement structurel. En 2018, le solde structurel serait supérieur de 0,3 point de PIB potentiel à la trajectoire prévue par la LPFP.

**En 2019, le solde public diminuerait légèrement, de -0,1 point, à -2,4 % du PIB, en raison de la bascule du CICE en baisse de cotisations.** L'amélioration du solde conjoncturel de +0,4 point, la croissance effective étant supérieure à la croissance potentielle, et l'ajustement structurel de +0,3 point seraient en effet plus que compensés par les effets des mesures exceptionnelles, qui pèsent fortement sur le solde (-0,7 point), en raison essentiellement de la bascule du CICE. Hors effet de la bascule, le déficit public serait de 1,5 % du PIB en 2019. L'ajustement structurel serait porté par un effort en dépense de 0,3 point, la croissance de la dépense publique hors mesures exceptionnelles et crédits d'impôt étant de 1,8 % avec une croissance potentielle qui

<sup>2</sup> Le décalage entre enregistrement budgétaire et enregistrement en comptabilité nationale des prélèvements obligatoires, à taux de prélèvements obligatoires donné, joue favorablement sur l'ajustement structurel pendant la phase de montée en charge du CICE (cf. Annexe Méthodologique 9.2 sur le déficit structurel et sa composante « clé en crédit d'impôt »). Il est lié à l'écart entre la créance acquise par les contribuables et les imputations et restitutions.

atteindrait 2,5 % en valeur. Les autres effets seraient globalement neutres sur l'effort structurel : les mesures nouvelles hors mesures exceptionnelles pèseraient pour environ 0,1 point de PIB sur l'effort, annulées par un effet positif de la correction des crédits d'impôt pour 0,1 point de PIB potentiel. La composante non discrétionnaire serait nulle et ne pèserait pas sur l'ajustement structurel.

Sur la période 2020-2022, la trajectoire d'ajustement structurel serait similaire à celle votée en LPFP 2018-2022. Le solde nominal s'améliorerait de 2,6 points de PIB entre 2019 et 2022, dont 0,6 point dus à l'amélioration du solde conjoncturel, 1,1 point à l'amélioration du solde structurel et 0,9 point à la disparition du double coût lié à la bascule du CICE en 2019. Le solde structurel atteindrait alors -0,6 % du PIB potentiel en 2022, soit une amélioration de 0,3 point par rapport à la LPFP 2018-2022. Sur cette période, la croissance de l'activité en volume serait stable à 1,7 % et la croissance potentielle accélérerait légèrement à partir de 2021 pour atteindre 1,35 % en 2022. La croissance moyenne de la dépense en volume serait de ¼ % entre 2019 et 2022, soit un effort en dépense moyen de 0,5 point de PIB. Cet effort en dépense permettrait de poursuivre l'allègement des prélèvements obligatoires (notamment en raison de la trajectoire de baisse du taux d'IS à 25% à horizon 2022), qui viendrait limiter l'amélioration de l'ajustement structurel.

**TABLEAU 3 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL ET DECOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL<sup>3</sup>**

| (en % du PIB)   | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Solde public (1)</b>   | <b>-2,6</b> | <b>-2,3</b> | <b>-2,4</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,3</b> | <b>0,3</b>  |
| Ajustement nominal  | 0,8         | 0,3         | -0,1        | 1,4         | 0,6         | 0,6         |
| <b>Solde conjoncturel (2)</b>   | <b>-0,5</b> | <b>-0,1</b> | <b>0,2</b>  | <b>0,5</b>  | <b>0,7</b>  | <b>0,9</b>  |
| <b>Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)</b> | <b>-0,1</b> | <b>-0,3</b> | <b>-1,0</b> | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  |
| <b>Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)</b>           | <b>-2,0</b> | <b>-1,9</b> | <b>-1,6</b> | <b>-1,4</b> | <b>-1,0</b> | <b>-0,6</b> |
| Ajustement structurel   | 0,5         | 0,1         | 0,3         | 0,3         | 0,4         | 0,4         |
| Effort structurel   | 0,0         | 0,1         | 0,3         | 0,4         | 0,5         | 0,5         |
| <i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>                 | <i>0,0</i>  | <i>-0,3</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,5</i> | <i>0,1</i>  | <i>0,1</i>  |
| <i>Effort en dépense</i>  | <i>-0,1</i> | <i>0,3</i>  | <i>0,3</i>  | <i>0,5</i>  | <i>0,5</i>  | <i>0,6</i>  |
| <i>Clé en crédits d'impôt</i>   | <i>0,1</i>  | <i>0,0</i>  | <i>0,1</i>  | <i>0,4</i>  | <i>-0,1</i> | <i>-0,2</i> |
| Composante non discrétionnaire  | 0,5         | 0,0         | 0,0         | -0,1        | -0,1        | -0,1        |

<sup>3</sup> En 2019 et 2020, la répartition de l'effort structurel entre effort en dépense et mesures en prélèvements obligatoires est conventionnelle et illustre une trajectoire dans laquelle les baisses de prélèvements obligatoires se poursuivent.

#### ENCADRE 4 – LES MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES PRISES EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DU SOLDE STRUCTUREL DE LA FRANCE

Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la France s'est dotée d'une gouvernance des finances publiques fondée sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, ainsi que des mesures exceptionnelles et temporaires ou *one-offs*. Cette gouvernance permet d'éviter les effets procycliques d'un pilotage des finances publiques par le solde nominal.

En réponse à la demande du Haut Conseil des Finances publiques, depuis la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 le rapport qui lui est annexé présente la doctrine du Gouvernement en matière de mesures exceptionnelles et temporaires et propose un ensemble de critères encadrant la notion des *one-offs*.

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 finales de justice<sup>4</sup>, ont été classés en *one-offs*. Dans les contentieux actuellement identifiés, il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers, des remboursements au titre du contentieux de Ruyter<sup>5</sup>, Stéria<sup>6</sup>, SERNAM<sup>7</sup> ainsi que du contentieux 3 % dividendes (qui est comptabilisé depuis le compte provisoire 2017 de l'Insee, publié en mars 2018, en dépense et non en moindre recette). Les mesures exceptionnelles et temporaires comprennent aussi la surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés en 2017, car c'est un événement imprévu au moment de la LPFP, en lien avec un contentieux et ayant un impact significatif sur le solde une année et sans impact à l'avenir.

En dépense, les intérêts liés aux contentieux sont également comptabilisés comme des mesures exceptionnelles et temporaires. D'autre part, est comptabilisé en *one-off* le changement de temporalité de l'enregistrement des cessions de licence hertziennes, de manière similaire à l'enregistrement du BR 6 de l'UE en mesure exceptionnelle à la suite d'un changement important dans les règles comptables d'enregistrement.

<sup>4</sup> En comptabilité nationale, sauf cas particuliers, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (c.-à-d. selon le Système européen des comptes de 2010 « 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 » §1.101). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive – qui correspond à l'obligation de payer – est rendue. Au contraire, l'enregistrement dans la comptabilité budgétaire de l'État se fonde sur les encaissements et les décaissements qui peuvent intervenir, suivant les cas, avant ou après les décisions définitives.

<sup>5</sup> Contentieux lié aux prélèvements sociaux français au regard du droit de l'Union européenne.

<sup>6</sup> Contentieux relatif aux dividendes reçus de filiales européennes.

<sup>7</sup> Le 7 mars 2018, la CJUE a définitivement condamné SERNAM (depuis SNCF Mobilités) à reverser à l'État 0,6 Md€ d'aides reçues par la SERNAM pour des faits remontant à 2001. La décision de la CJUE étant finale et quantifiée, une recette hors prélèvement obligatoire de 0,6 Md€ retraitée en mesure exceptionnelle et temporaire est donc inscrite pour l'État en 2018.

**TABLEAU 4 : MESURES EXCEPTIONNELLES ET TEMPORAIRES EXCLUES DU SOLDE STRUCTUREL (EN COMPTABILITE NATIONALE)**

| (En Md€)   | 2017        | 2018        | 2019         | 2020        | 2021        | 2022        |
|--|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Mesures en recettes (1)</b>                                   | <b>3,5</b>  | <b>-0,2</b> | <b>-22,0</b> | <b>-0,8</b> | <b>-0,8</b> | <b>-0,8</b> |
| Contentieux OPCVM  | -0,6        | -0,6        | -0,6         | -0,6        | -0,6        | -0,6        |
| Contentieux De Ruyter  | -0,1        | -0,1        | -0,2         | -0,2        | -0,2        | -0,2        |
| Contentieux Stéria   | -0,4        | -0,3        | -0,1         |             |             |             |
| Surtaxe d'IS en lien avec le contentieux 3% dividendes           | 4,9         | 0,4         |              |             |             |             |
| Contentieux CVAE   | -0,3        | -0,3        |              |             |             |             |
| Contentieux SERNAM   |             | 0,6         |              |             |             |             |
| Double coût bascule CICE (*)                                     |             |             | -20,1        |             |             |             |
| Double coût bascule CITE (*)                                     |             |             | -1,1         |             |             |             |
| <b>Mesures en dépense (2)</b>                                    | <b>5,4</b>  | <b>6,6</b>  | <b>1,3</b>   | <b>0,1</b>  | <b>0,1</b>  | <b>0,1</b>  |
| Contentieux 3% dividendes  | 4,7         | 5,0         |              |             |             |             |
| Changement d'enregistrement des cessions de licences hertziennes |             | 1,0         | 1,1          |             |             |             |
| Intérêts des contentieux   | 0,7         | 0,6         | 0,1          | 0,1         | 0,1         | 0,1         |
| <b>Effet total sur le solde (1) - (2)</b>                        | <b>-1,9</b> | <b>-6,8</b> | <b>-23,3</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,9</b> |

*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. Ainsi, les chiffres affichés sont susceptibles d'être modifiés avec les décisions de justice définitives.*

*(\*) Ces mesures exceptionnelles sont des dépenses au sens du SEC 2010 mais sont comptées en moindres recettes dans la décomposition structurelle du déficit. La clé de crédits d'impôt permet de rester cohérent avec les règles du SEC 2010, cf. Annexe méthodologique.*



### 3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS

Après un déficit à 2,6 % du PIB en 2017, conforme à nos engagements européens, l'effort de maîtrise de la dépense publique se poursuivra entre 2018 et 2022. Il sera porté par l'ensemble des administrations publiques : l'État à travers la maîtrise de ses dépenses sous norme et grâce aux réformes d'Action Publique 2022 ; les administrations publiques locales, lesquelles effectueront un important effort de modération de leur dépenses de fonctionnement comme prévu en LPFP (cf. encadré - Mise en œuvre de la contractualisation avec les collectivités locales). Les administrations de sécurité sociale participeront également à la modération des dépenses, notamment par le biais de la tenue d'un Ondam modéré. Cet effort de redressement des finances publiques permettrait de réduire le ratio de dépenses publiques de plus de 3 points de PIB entre 2017 et 2022.

Le taux de prélèvements obligatoires diminuerait d'un point entre 2017 et 2022, pour atteindre 44,3 % du PIB en 2022. Couplé avec la baisse du ratio de dépenses, ces objectifs permettraient d'atteindre un léger excédent nominal à l'horizon 2022. La poursuite de la baisse du ratio de prélèvements obligatoires, après les fortes baisses en 2018 pour les entreprises et les ménages, sera notamment marquée par la transformation du CICE en 2019 en un allègement pérenne de cotisations, qui ciblera davantage les bas salaires, par la poursuite de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés jusqu'à 25% en 2022, en ligne avec la moyenne des pays de l'Union Européenne et par les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> étapes de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages.. Ces baisses de prélèvements obligatoires seront en partie compensées par la hausse de la fiscalité carbone ainsi que la poursuite de la convergence de la fiscalité entre le diesel et l'essence afin d'accélérer la conversion écologique.

**TABLEAU 5 : CAPACITE (+) / BESOIN (-) DE FINANCEMENT  
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES<sup>8</sup>**

| (% du PIB)                                    | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022       |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| <b>Solde public au sens de Maastricht</b>     | <b>-2,6</b> | <b>-2,3</b> | <b>-2,4</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,3</b> | <b>0,3</b> |
| <i>dont solde primaire</i>                    | <i>-0,8</i> | <i>-0,6</i> | <i>-0,6</i> | <i>0,9</i>  | <i>1,6</i>  | <i>2,3</i> |
| État  | -2,8        | -3,0        | -3,2        | -1,9        | -1,6        | -1,2       |
| Organismes divers d'administrations centrales | 0,0         | -0,1        | -0,1        | -0,1        | -0,1        | 0,0        |
| Administrations publiques locales             | 0,0         | 0,1         | 0,1         | 0,3         | 0,5         | 0,7        |
| Administrations publiques de sécurité sociale | 0,2         | 0,7         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8        |

<sup>8</sup> La répartition par sous-secteurs de l'effort à partir de 2019 est conventionnelle.

## 3.5 ÉVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

### 3.5.1 Les dépenses des administrations publiques

La croissance de la dépense publique en valeur et hors crédits d'impôt, s'est établie à 2,5 % en 2017. Cette croissance provient essentiellement de l'augmentation des crédits des ministères, de mesures de revalorisation de la masse salariale (hausse du point d'indice et mesures du protocole « Parcours professionnels carrières rémunérations » - PPCR), de la progression des dépenses sous Ondam (2,2 % en 2017 contre 1,8 % en 2016), ainsi que de la reprise de l'investissement des administrations publiques locales en lien avec le cycle électoral local. A l'ensemble de ces phénomènes, s'ajoute, pour un impact de 0,4 point sur le taux de croissance de la dépense, le remboursement d'environ la moitié de la taxe à 3% sur les dividendes intervenant en 2017 et comptabilisé par l'Insee comme une dépense.

En 2018, la croissance de la dépense en valeur hors crédits d'impôt décélèrerait significativement pour s'établir à 1,8 %. Ce ralentissement serait essentiellement le fait de l'État et des administrations publiques locales. La maîtrise des revalorisations salariales, ainsi que des mesures d'économies ciblées, sur les contrats aidés et sur le secteur du logement notamment, permettraient de contenir les dépenses de l'État à 1,7 % à champ constant et les dépenses locales à 1,4 %, et ce malgré un investissement local dynamique à ce stade du cycle électoral. Les dépenses des administrations de Sécurité sociale ralentiraient légèrement à champ constant, sous l'effet notamment de dépenses de masse salariale en ralentissement après les mesures indiciaires de 2017.

La part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, passerait ainsi de 55,1 % du PIB en 2017 à 54,4 % en 2018. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense en 2019 portée par l'ensemble des sous-secteurs permettrait d'atteindre une part de 53,5 % du PIB. Entre 2019 et 2022, le taux moyen de croissance en volume de la dépense publique serait de ¼ %, ce qui permettrait de réduire le ratio de dépense de plus de 3 points de PIB (le ratio serait de 51,1 % du PIB en 2022).

**TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DE LA DEPENSE, PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

| en valeur, hors crédits d'impôt et hors transferts*                                    | 2017    | 2018    | 2019  |
|--|---------|---------|-------|
| Administrations publiques  | 2,5 %   | 1,8 %   | 1,4 % |
| État   | 3,7 %** | 1,7 %   | 0,4 % |
| Organismes divers d'administration centrale  | - 0,4 % | 2,4 %** | 1,7 % |
| Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris) | 2,5 %   | 1,4 %   | 2,2 % |
| Administrations de sécurité sociale  | 2,1 %** | 2,0 %** | 1,6 % |

\* Dépense en valeur hors crédits d'impôt, et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, exprimée à champ courant, sauf mention contraire

\*\* Mesures retraitées :

En 2017, à champ courant, la progression des dépenses de l'État serait de 3,3%, et celle des ASSO de 2,4% : le transfert de l'État vers les ASSO du financement des Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT) augmente la dépense des ASSO et diminue la dépense de l'État de 1,5Md€ ;

En 2018, à champ courant, la progression des dépenses des ODAC serait de -1,4% et celle des ASSO de 2,4% : la suppression du Fonds de solidarité augmente la dépense des Asso de 2,5 Md€ et baisse la dépense des ODAC du même montant.

### 3.5.2 Les dépenses de l'État

Dès le début de l'actuelle législature, le Gouvernement a montré sa détermination en vue du redressement des comptes publics français, en agissant notamment sur les dépenses de l'État.

En 2017, à la suite de l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes, le Gouvernement a mis en place, dès l'été, des mesures fortes visant à respecter ses engagements européens. Il a en effet procédé à un volume inédit d'annulations en gestion (supérieur à 4 Md€) ainsi qu'à d'autres mesures de tenue des dépenses comme l'amorce d'une réduction importante du volume de contrats aidés confirmée dans le budget 2018. Au total, l'effort réalisé par le Gouvernement sur les dépenses en cours de gestion dépasse 5 Md€, là où l'audit de la Cour estimait la capacité de régulation du Gouvernement à 2,5 Md€.

En 2018, le Gouvernement a fait le choix de la transparence. Ainsi, la croissance des dépenses pilotables de l'État (*cf. infra*) de 5,1 Md€ en LFI 2018 par rapport à la LFI 2017 s'explique en grande partie par la remise à niveau des impasses de budgétisation mises en lumière par l'audit de la Cour des comptes. À cela s'ajoute le renforcement des provisions pour risques : augmentation de la provision relative aux opérations extérieures de défense et établissement d'une nouvelle provision au bénéfice du secteur agricole, régulièrement soumis à des aléas en gestion. Cette amélioration de la sincérité de la loi de finances a pour corollaire une plus grande responsabilisation des gestionnaires, garantie du respect de la cible de dépenses que le Gouvernement s'est fixé.

Cette maîtrise des dépenses de l'État en 2018 s'opérera en garantissant le financement des priorités gouvernementales tout en poursuivant les réformes opérées dès l'été 2017 sur les secteurs de l'emploi et du logement :

- Les moyens de l'État régaliens seront renforcés avec une augmentation des crédits des armées de +1,8 Md€ et des créations d'emploi dans les secteurs de la sécurité et de la justice ;
- Le pouvoir d'achat des ménages et l'incitation à la reprise d'activité seront renforcés avec la revalorisation de certains minima sociaux ;
- La transition écologique fera l'objet d'un accompagnement renforcé en mobilisant entre autres les acteurs économiques sur les interventions les plus efficaces ;
- La lutte contre le chômage sera à nouveau au cœur de l'action du Gouvernement mais son format sera renouvelé. L'accent sera davantage mis sur l'amélioration du capital humain avec la mise en œuvre du plan investissement en compétences que sur le traitement statistique du chômage traditionnellement dévolu aux contrats aidés ;
- La politique du logement sera réorientée avec le renforcement des moyens dédiés à la rénovation urbaine et la poursuite de la rationalisation des aides au logement ;
- L'investissement public au sens large sera accéléré et centré sur les grands défis de demain, par le déploiement du Grand Plan d'Investissement de 57 Md€.

L'année 2018 constitue, par ailleurs, la première annuité du budget quinquennal présenté au sein de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022. Cette dernière réaffirme le principe de diminution en volume des dépenses pilotables de l'État en établissant une cible de

réduction de -1 % en volume à compter de 2020. Pour ce faire, elle repose sur un double système de norme rénovée : une norme recentrée sur les dépenses pilotables de l'État et un objectif de dépenses totales de l'État (ODETE).

En effet, les normes de dépenses fixées sur les périmètres hors dette et pensions et « zéro volume » ont été globalement utiles pour maîtriser la dépense de l'État. Néanmoins, ces instruments sont d'autant plus efficaces qu'ils portent sur des dépenses sur lesquelles il est possible d'agir. Ainsi, les deux anciennes normes laissent place à :

- ▶ la **norme de dépenses pilotables de l'État** qui correspond aux dépenses de l'État sur laquelle la capacité à agir du Gouvernement est la plus grande. À ce titre, certains comptes spéciaux et budgets annexes y ont été intégrés alors que les prélèvements sur recettes en ont été retirés. Ces modifications mettent en œuvre certaines des recommandations de la Cour des comptes. Au global ces dépenses représentent 257,9 Md€ sur la base de la loi de finances pour 2018 ;
- ▶ l'**objectif des dépenses totales de l'État (ODETE)** qui est un agrégat élargi qui s'approche du périmètre des administrations publiques centrales.

Sur le champ de la norme de dépenses pilotables de l'État, les dépenses augmenteront, en valeur, de 5,1 Md€ en 2018, puis de 1,6 Md€ en 2019 et de 1,0 Md€ en 2020 soit une décélération très nette du rythme d'accroissement de la dépense sous norme. Cette hausse des crédits sous norme de dépenses pilotables de 7,7 Md€ en trois ans est à comparer à la hausse de 10,4 Md€ des crédits inscrits en LFI 2017 sur ce périmètre par rapport à la LFI 2016.

Sur la période 2020-2022, le taux d'évolution en volume de la dépense sous norme de dépenses pilotables sera de -1 % par an. Cette évolution sera rendue possible notamment par les réformes documentées dans le cadre du processus « Action Publique 2022 » et déclinées dès 2018 dans des plans de transformation ministériels et interministériels.

### ENCADRE 5 – COUT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET

En 2017 la France a continué de bénéficier de conditions de financement favorables, grâce aux effets de la politique monétaire accommodante menée par la Banque centrale européenne (BCE) et au maintien de la confiance des investisseurs. Les taux à l'émission sont ressortis en moyenne à -0,62 % pour les titres à court terme et à 0,65% pour les titres à plus d'un an.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de la charge de la dette repose sur l'hypothèse d'un resserrement de la politique monétaire européenne par la BCE, en ligne avec un scénario macroéconomique global de consolidation de la croissance et de l'inflation.

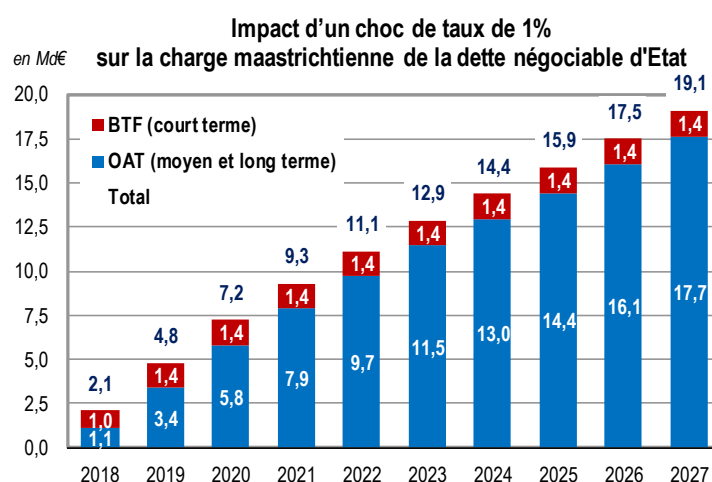
| Niveaux en fin d'année (hypothèses) | 2018    | 2019   | 2020   | 2021   |
|-------------------------------------|---------|--------|--------|--------|
| Taux courts (BTF 3 mois)            | -0,10 % | 0,70 % | 1,50 % | 2,10 % |
| Taux longs (OAT à 10 ans)           | 1,60 %  | 2,35 % | 3,10 % | 3,60 % |

Sous l'hypothèse de relèvement des taux directeurs de la BCE à partir de 2019, les taux courts commenceraient à remonter progressivement en 2018. Le taux des BTF à 3 mois serait à -0,10% fin 2018. Il progresserait ensuite de l'ordre de 80 points de base par an.

Le taux des titres à 10 ans (Tec10) s'établissait à 0,71 % au 29 mars 2018. La consolidation des conditions macroéconomiques puis la disparition de l'effet modérateur de la politique d'achats d'actifs de la BCE sont de nature à provoquer une hausse progressive des taux à moyen et long terme. Il est fait l'hypothèse d'une remontée au rythme de 75 points de base par an. Le Tec10 s'établirait à 1,60% fin 2018 puis 2,35 % fin 2019.

Une remontée durable des taux d'intérêt au-dessus de ces hypothèses constituerait un facteur d'augmentation progressive de la charge de la dette par rapport à la prévision du programme de stabilité. L'effet sur la charge d'intérêts en comptabilité nationale d'un choc de +100 points de base par rapport au scénario de référence, sur l'ensemble de la courbe et sur toute la durée de la projection, est représenté ci-dessous. L'impact est graduel en raison du refinancement progressif de la dette. Ce choc représenterait l'équivalent de -0,1 point de PIB d'ajustement annuel à partir de 2018.

#### GRAPHIQUE 1 : IMPACT D'UN CHOC DE TAUX SUR LA CHARGE DE LA DETTE



La charge de la dette est également sensible à l'inflation, en raison de la part significative d'obligations indexées sur l'inflation : environ 13 % de l'encours de titres de la dette négociable d'État à plus d'un an. Ainsi, une variation de +/-0,1% des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une variation de la charge d'environ +/-0,2 Md€.

Au-delà de ces effets directs, il faut enfin rappeler qu'une remontée des taux induite par une augmentation de la croissance et/ou de l'inflation serait, toutes choses égales par ailleurs, accompagnée parallèlement d'un accroissement des recettes publiques qui viendrait contrebalancer la hausse de la charge de la dette. Dans la mesure où l'effort structurel est maintenu sur le reste de la dépense publique, l'effet d'un tel choc conjoncturel serait au total positif sur le solde public.

### **3.5.3 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 »<sup>9</sup>, ont maîtrisé leurs dépenses en 2017, qui ont diminué de 0,8 % par rapport à 2016. Cette évolution provient notamment de dépenses exceptionnellement élevées du Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) en 2016, chargé de l'indemnisation des victimes de terrorisme ainsi que de l'aide au recouvrement des dommages et intérêts.

La maîtrise de la dépense des ODAC passe par un contrôle accru sur leurs ressources, au moyen de diminutions régulières du plafond des taxes affectées (-0,3 Md€ en 2017) et par l'interdiction du recours à l'endettement de plus de douze mois auprès d'un établissement de crédit ou en titres de créance, conformément aux dispositions de la LPFP 2011-2014. Enfin, les dépenses du programme d'investissements d'avenir (PIA), exécutées par des opérateurs, font l'objet d'un suivi centralisé par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), rattaché au Premier ministre, qui exerce en outre un suivi transverse des toutes les actions constitutives du Grand Plan d'Investissement.

En 2018, les dépenses des ODAC à champ constant accélèrent (2,4 % après -0,8 %, y compris transferts), notamment du fait de la relance de certains grands projets d'infrastructures, avec le lancement des travaux de la ligne Charles-de-Gaulle Express et la reprise des chantiers du Tunnel Euralpin Lyon-Turin (TELT) et de la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE), et de la mise en œuvre du 3<sup>e</sup> volet des investissements d'avenir (PIA 3), centrés sur les secteurs de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation. Les dépenses finales des ODAC au titre de l'ensemble des investissements d'avenir devraient s'élever à 2,2 Md€ en 2018. A champ courant, les dépenses des ODAC diminueraient, en raison de la prise en charge des dépenses du Fonds de solidarité, dont l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), par Pôle Emploi qui n'est pas dans le périmètre des ODAC.

<sup>9</sup> 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.

La dépense des ODAC ralentirait légèrement en 2019 (2,0 % y compris transferts), en raison notamment de la stabilisation des dépenses d'infrastructures. Les dépenses finales des ODAC au titre des investissements d'avenir en 2019 devraient s'élever à 2,6 Md€.

### **3.5.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale**

**En 2017**, les dépenses des administrations de sécurité sociale connaissent une évolution de +2,4 % après + 1,3 % en 2016. A périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant principalement l'effet de la rebudgétisation des aides au logement en 2016 et le transfert en 2017 de l'État vers les ASSO du financement des Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT), les dépenses ralentissent légèrement (+ 2,1 % après + 2,2 %). Les prestations vieillesse sont en effet restées peu dynamiques (+ 1,7 %) avec la fin de la montée en charge des réformes des retraites successives. De plus, la reprise de l'inflation n'a que peu joué sur la revalorisation des prestations vieillesse et familiales en 2017, du fait de la réforme des modes d'indexation des prestations. Par ailleurs, l'Ondam devrait être respecté pour la huitième année consécutive (à hauteur de 190,7 Md€).

**En 2018**, les dépenses croîtraient de + 2,4 %, comme en 2017. Cependant, à champ constant, les dépenses des ASSO croîtraient de + 2,0 % (après + 2,1 % en 2017) : en 2018, la suppression de l'ODAC Fonds de Solidarité se traduit par le transfert de ses dépenses de prestations à Pôle Emploi. Cela engendrerait une hausse des dépenses des ASSO d'environ 2,5 Md€. La principale contribution à cette évolution serait celle des prestations vieillesse qui accéléreraient (+ 2,5 % après + 1,7 %), sous un double effet prix et volume. En effet, d'une part la reprise de l'inflation en 2017 a un impact plus important en 2018, puisque la revalorisation des prestations de retraite de base s'est effectuée en octobre 2017, alors que, d'autre part, les départs à la retraite retrouvent leur rythme de croisière avec la fin de la montée en puissance des réformes. Les prestations familiales diminueraient légèrement (- 0,3 % après + 1,1 %) dans un contexte de faible natalité et sous l'effet des mesures du PLFSS 2018. De plus, en raison du décalage de la réforme PPCR et de la fin de l'effet des mesures indiciaires de 2016-2017, la masse salariale des ASSO ralentirait, contribuant ainsi au léger fléchissement de l'évolution des dépenses des ASSO. Enfin, l'année 2018 marquerait le début du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), avec des dépenses d'environ 0,5 Md€.

**En 2019**, les dépenses des administrations de sécurité sociale croîtraient de 1,6 %. Ce ralentissement s'expliquerait par un effort renforcé sur la dépense sociale dont la montée en charge de nouvelles mesures de l'accord Agirc-Arrco d'octobre 2015 et la baisse des dépenses d'assurance chômage.

### **3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales**

**La dépense locale connaîtrait un net ralentissement en 2018, après une année 2017 allante. Celui-ci s'expliquerait d'une part par un faible dynamisme des dépenses de fonctionnement, sous l'effet notamment du ralentissement de la masse salariale, et d'autre part par la mise en œuvre du Pacte financier avec l'État. L'investissement resterait dynamique, conformément au cycle électoral local.**

Après une croissance de 2,5 % en 2017, la dépense locale (y compris transferts) s'inscrirait en net ralentissement en 2018, à 1,5 %.

Le ralentissement serait entièrement imputable à un ralentissement des dépenses de fonctionnement. Dans le cadre de la contractualisation requise par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (cf. encadré - Mise en œuvre de la contractualisation avec les collectivités locales), les collectivités renoueraient avec la maîtrise de leur dépense de fonctionnement principalement par des efforts sur leurs effectifs et leurs consommations intermédiaires. En outre, la fin de la montée en charge de la revalorisation du point d'indice, le report à 2019 des mesures relatives au protocole « Parcours professionnels carrière rémunération » (PPCR) et la réduction du nombre de contrats aidés contribueraient au ralentissement de la masse salariale locale. Au final, l'objectif d'évolution de la dépense de fonctionnement, fixé à 1,2 % en loi de programmation des finances publiques, serait ainsi globalement respecté.

En cohérence avec le cycle électoral local habituellement observé, l'investissement des collectivités locales progresserait de 5,7 %, soit un rythme identique à celui constaté en 2017.

**La croissance de la dépense locale resterait modérée en 2019, toujours dans le cadre du Pacte financier avec l'État.**

Après 1,5 % en 2018, les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient de 2,1 % en 2019.

La masse salariale accélérerait avec le redémarrage des mesures PPCR, la réduction des contrats aidés se poursuivant sur un rythme similaire à celui de 2018. Toutefois, les collectivités poursuivraient leurs efforts sur les effectifs et les consommations intermédiaires, ce qui leur permettrait de respecter l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de la LPFP (1,2%).

L'investissement des collectivités locales serait en léger ralentissement dans la dernière année du cycle électoral.



#### ENCADRE 6 – MISE EN ŒUVRE DE LA CONTRACTUALISATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

Conformément à l'article 29 de la LPFP 2018-2022, les contrats entre l'État et les collectivités concernées doivent être signés avant le 30 juin 2018.

Dans cette perspective, les administrations centrales concernées ont élaboré et fiabilisé la **liste des 322 collectivités entrant dans le périmètre de la contractualisation et représentant ⅔ des dépenses de fonctionnement**, ainsi que les données financières et les facteurs de modulation qui leur sont éventuellement applicables. **Les modalités de mise en œuvre concrète de la contractualisation ont été détaillées par une circulaire transmise aux acteurs concernés**, après une phase d'échanges réguliers réunissant les représentants de l'État dans les régions et les départements, les services déconcentrés de l'État et les représentants de collectivités expérimentatrices.

Les préfets devront transmettre à l'administration centrale **avant le 30 avril 2018 la liste des collectivités** avec lesquelles ils envisagent la négociation d'un contrat. Les préfets seront ensuite responsables de la **négociation avec chaque collectivité** qui relève de leur périmètre de compétences ainsi que de la concertation au niveau régional afin de s'assurer de la **cohérence de l'ensemble des contrats à l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2%**. Les préfets et les collectivités organisent librement les modalités d'organisation de cette phase de concertation tandis que les services de l'administration centrale suivent l'avancement des contrats, leur contenu, et la cohérence des objectifs contractualisés au plan national pour que les objectifs globaux de la LPFP soient respectés. Les collectivités qui choisiraient de ne pas conclure ces contrats se verront appliquer d'office des taux potentiellement moins favorables dans le cadre des fourchettes définies par la LPFP et, en cas de dépassement, feront l'objet d'un mécanisme de reprise renforcée en année n+1.

**Une réunion de suivi de chaque contrat sera organisée au minimum une fois par an.** Il est toutefois recommandé de convenir d'un rythme plus fréquent. En particulier, un échange devrait être organisé dans les semaines qui suivront la publication des comptes de gestion (en avril) afin de constater l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI sur l'année passée.

A l'issue de cet examen partagé, la loi confie au préfet le soin d'activer le mécanisme de reprise financière si ce dernier constate un dépassement de l'objectif annuel, à l'issue d'une procédure contradictoire dont l'objet est notamment de permettre à la collectivité ou à l'EPCI de faire valoir tout élément pertinent pour apprécier son respect de l'objectif. Les services déconcentrés de l'État pourront apporter leur appui technique pour les cas les plus complexes.

## 3.6 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

### 3.6.1 Les recettes des administrations publiques

Le taux de prélèvements obligatoire passe à 45,4 % du PIB en 2017 (après 44,6 % en 2016), sous l'impulsion de la reprise de la croissance de l'activité et de la surtaxe exceptionnelle à l'IS votée en LFR pour compenser les dépenses associées au contentieux 3 % dividendes. En 2018, il diminuerait à 45,0 % du PIB, sous l'effet des mesures de baisse de la fiscalité décidées par le Gouvernement. La baisse se poursuivrait en 2019 et le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 44,0 % en 2019 sous l'effet des mesures nouvelles, notamment de la suppression du CICE et de son remplacement par un allègement de charges en 2019 et la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation. La prévision intègre les mesures votées ou annoncées par le Gouvernement, ainsi que le profil temporel classique des taux des impôts des collectivités locales en lien avec le cycle électoral et les remboursements liés aux contentieux fiscaux.

En 2018, le taux de prélèvement diminuerait de 0,3 point de PIB à 45,0 %. Les mesures nouvelles réduiraient de l'ordre de 10 Md€ les prélèvements obligatoires, notamment sous l'effet des mesures du programme présidentiel en faveur du pouvoir d'achat, de l'investissement et de la compétitivité – première étape du dégrèvement en trois ans de la taxe d'habitation, création de l'impôt sur la fortune immobilière baisse du taux d'IS pour atteindre 25 % d'ici 2022 et hausse de la fiscalité énergétique - et de l'extinction de la surtaxe d'IS, alors que la hausse du taux du CICE en 2017 et les premières restitutions des créances de 2014 réduiraient également les prélèvements. Ces baisses d'impôt seraient légèrement compensées par des recettes qui resteraient spontanément plus dynamiques que le PIB en 2018 avec une élasticité des recettes par rapport à l'activité légèrement supérieure à l'unité. Après le très fort dynamisme des recettes observées en 2016 et surtout en 2017, avec des élasticité respectives de 1,3 et 1,5, la vigueur du bénéfice des entreprises dans un cadre macroéconomique porteur et le dynamisme de la demande intérieure devraient à nouveau entraîner une croissance spontanée des recettes plus rapide que le PIB.

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 1,0 point de PIB, et atteindrait un point bas à 44,0 %<sup>10</sup>. La baisse du ratio de prélèvements obligatoires serait pour l'essentiel portée par l'effet transitoire de la bascule de CICE en cotisations (-0,8 point de PIB), l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait unitaire.

Au-delà, la poursuite des efforts en dépense permettrait de financer la consolidation de la baisse des prélèvements obligatoires, dont la part dans le PIB baissera au total de 1 point de PIB entre 2017 et 2022. La trajectoire repose à cet horizon sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires qui reviendrait en ligne avec l'activité nominale (élasticité unitaire).

<sup>10</sup> Les années suivantes, la baisse des restitutions de CICE contribuerait à une remontée du taux de PO.

TABLEAU 7 : ÉVOLUTION DU TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

|  | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB) | 44,6 | 45,4 | 45,0 | 44,0 | 44,3 | 44,3 | 44,3 |
| Élasticité des prélèvements obligatoires     | 1,3  | 1,5  | 1,1  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 1,0  |

### 3.6.2 Les recettes de l'État

**En 2017**, les prélèvements obligatoires de l'État accélèrent (+6,4 % après +3,5 % en 2016). Cette croissance est d'abord le fait d'une évolution spontanée particulièrement dynamique à +5,4 %, portée par le rebond des recettes d'impôt sur les sociétés dans un cadre de reprise économique et par l'accélération des recettes de TVA soutenue par celle de la consommation des ménages et de l'investissement privé. Les mesures nouvelles et de transfert contribuent à hauteur de 3,2 Md€ à la croissance des prélèvements obligatoires de l'État, notamment du fait de la surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés compensant les remboursements du contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes.

**En 2018**, la part des prélèvements obligatoires de l'État dans le PIB serait en baisse de -0,5 point sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. Les mesures du programme présidentiel de baisse de fiscalité en faveur des ménages et des entreprises sont en effet portées par l'État, alors que l'extinction de la surtaxe d'IS votée en 2017 et les restitutions de créances de CICE (du fait de la hausse du taux de 6% à 7% et des premières restitutions des créances 2014 pour la première fois à un taux de 6%) contribuent également à une baisse des recettes de l'État. Hors mesures nouvelles, les prélèvements obligatoires de l'État évolueraient spontanément plus rapidement (+ 4,5 %) que l'activité (+ 3,1 %) : le bénéfice fiscal des entreprises aurait bénéficié de l'environnement macroéconomique porteur en 2017 et soutiendrait les recettes d'impôts sur les sociétés en 2018 ; le dynamisme de la consommation et de l'investissement continueraient de porter les recettes de TVA.

**En 2019**, le taux de prélèvements obligatoires de l'État reculerait de -0,7 point, essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles, l'État assumant *via* des transferts la mise en place des mesures présidentielles. En particulier, ce sont les recettes de l'État qui porteraient le double coût en prélèvements obligatoires de la bascule du CICE en allègement de charges (-19 Md€, l'État continuant de percevoir un IS grevé des restitutions de créances de CICE acquises au titre des années passées alors qu'il compense également la moindre recette de cotisations des administrations de sécurité sociale). Hors ces mesures de baisse, les prélèvements obligatoires de l'État auraient spontanément progressé un peu plus vite que l'activité (élasticité de 1,2), portée par les recettes d'IS avec un bénéfice fiscal toujours allant et par l'impôt sur le revenu, dont le montant, en phase de croissance, évolue classiquement plus vite que le PIB en raison de la progressivité de son barème.

### 3.6.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale

**En 2017**, l'évolution des recettes des administrations de sécurité sociale est plus dynamique qu'en 2016 (+ 3,7 % après + 1,6 %). Elle est essentiellement portée par les prélèvements obligatoires (cotisations sociales, prélèvements sociaux sur le revenu et le patrimoine) qui bénéficient de l'embellie de la conjoncture, et dans une moindre mesure par des compensations d'exonérations, parmi lesquelles les exonérations liées aux ateliers et chantiers d'insertion et aux aides à domicile employées par une personne fragile, qui n'étaient jusqu'à présent pas compensées. Ces nouvelles recettes viennent notamment compenser des dépenses nouvelles affectées aux ASSO (transfert des dépenses de la prise en charge des ESAT).

La croissance effective des cotisations (+ 3,5 %) est proche de la masse salariale privée (+ 3,6 % sur le champ des branches marchandes non agricoles) et en ligne avec celle annoncée par l'Acoss (+ 3,5 %). En effet, les mesures nouvelles en cotisations se compensent : la dernière étape de montée en charge des allègements dans le cadre du Pacte de Responsabilité et de Solidarité est contrebalancée par les hausses de cotisations vieillesse prévues par les réformes des retraites successives.

Le total des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale demeure quasi stable entre 2016 et 2017 (24,1% du PIB après 24,0 %).

**En 2018**, les recettes accélèreraient sensiblement. Hors mesures de périmètre sur les transferts de l'État, la croissance des recettes des administrations de sécurité sociale serait de + 3,8 %, portée notamment par la masse salariale des branches marchandes non agricoles (+ 3,9 % après + 3,6 %). Elles bénéficient de plus d'une mesure de périmètre : le Fonds de Solidarité est supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ses dépenses et ses recettes sont affectées à Pôle Emploi. Ce qui vient majorer les transferts budgétaires reçus par les administrations de sécurité sociale, de même que les recettes affectées au financement du plan d'investissement dans les compétences. .

**En 2019**, les recettes sociales ralentiraient par rapport à 2018 (+ 2,2 %). Toutefois ce ralentissement serait en partie expliqué par une répartition des efforts entre les secteurs État et ASSO. La répartition des recettes entre impôts et cotisations serait parallèlement modifiée. En effet, la transformation du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi en allègement de charges se traduit par une baisse marquée des cotisations, compensée par une plus grande part de TVA affectée. En 2019, la mesure de suppression des cotisations salariales chômage, également compensée, continue de monter en charge et vient également ralentir la croissance des cotisations.

Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale s'établiraient ainsi à 24,3 % du PIB en 2018 (après 24,1% en 2017), avant de revenir à 24,1% en 2019.

### 3.6.4 Les recettes des administrations publiques locales

**En 2017**, la croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales (APUL) s'est élevée à 3,5 %, après 3,6 % en 2016. Comme en 2016, cette évolution a été essentiellement soutenue par le dynamisme des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en lien avec un niveau de transactions dans l'immobilier ancien historiquement élevé, bénéficiant des taux d'intérêt toujours très bas. Les recettes de taxe d'habitation ont toutefois été grevées par la fin de la montée en charge de la mesure de dégrèvement en faveur des retraités modestes. Les recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ont connu un léger ralentissement, en conséquence de l'application de nouveaux taux effectifs d'imposition pour les entreprises

membres d'un groupe fiscalement intégré, suite à la décision du Conseil Constitutionnel du 19 mai 2017<sup>11</sup>.

La baisse des concours financiers décidée lors du quinquennat précédent s'est poursuivie en 2017, la dotation globale de fonctionnement ayant été réduite de 2,6 Md€. Au total, les recettes des collectivités territoriales ont progressé de 1,6 % en 2017, après 0,7 % en 2016.

**En 2018**, la croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à + 5,5 %, soutenue notamment par la mise en place d'un transfert de TVA aux régions. L'accélération des prélèvements obligatoires en prévision s'expliquerait également par la revalorisation forfaitaire des bases locatives votée en loi de finances pour 2018.

Conformément au Pacte financier passé entre l'État et les collectivités territoriales, les concours financiers, hors FCTVA et fraction de TVA affectée aux régions, ne subiraient pas de baisse *a priori* en 2018 et les années suivantes, alors que la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux régions a été remplacée par une affectation de taxe sur la valeur ajoutée. Au total, les recettes des collectivités progresseraient de 2,2 % en 2018.

**En 2019**, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ralentiraient et croîtraient à + 2,4 %, principalement sous l'effet de la montée en charge du dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences principales.

Comme en 2018, les concours financiers de l'État ne subiraient pas de baisse *a priori*. La croissance des recettes des collectivités s'élèverait à 2,3 %.

### 3.7 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

**En 2017, le niveau de dette publique notifié à la Commission européenne s'établit à 2 218,4 Md€, soit 97,0 % du PIB, après 96,6 % en 2016<sup>12</sup>.** Après un accroissement important dans les années passées, le ratio d'endettement public est en voie de stabilisation en 2017. En effet, la réduction du déficit public (à 2,6 % du PIB en 2017 après 3,4 % en 2016) couplée avec une hausse de la croissance nominale a permis de réduire l'écart au solde stabilisant la dette de 1,9 point en 2016 à 0,1 point de PIB en 2017 (*cf.* tableau 8). En revanche, à l'inverse de 2016, les flux de créances ont contribué à augmenter le ratio d'endettement (+0,3 point de PIB).

**Dès 2018, le ratio d'endettement commencerait à décroître et passerait à 96,4 % du PIB.** Cette réduction serait due à la réduction du déficit et à l'accélération de l'activité, qui permettraient d'avoir un déficit inférieur au solde stabilisant la dette. Avec une croissance nominale de 3,1 %, le solde stabilisant serait en effet de -2,9 % du PIB alors que le déficit atteindrait 2,3 % du PIB. Les flux de créances anticipés pour 2018 contribueraient à augmenter légèrement le ratio de dette et seraient inchangés par rapport à la LPFP 2018-2022 (+0,1 point). En effet, l'effet net des primes et

---

<sup>11</sup> Le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnelles les modalités de détermination du taux effectif de CVAE pour les entreprises membres d'un groupe fiscal intégré. Cette décision s'est traduite par des remboursements de l'État aux entreprises requérantes au titre de la procédure contentieuse et par une diminution du montant d'acomptes versé par les entreprises en 2017.

<sup>12</sup> Donnée transmise au Parlement en application de l'article 32 de la loi de programmation pour les années 2014-2019 non abrogé dans la LPFP 2018-2022 du 22 janvier 2018.

décotes à l'émission et de l'étalement des primes passées<sup>13</sup> joueraient désormais défavorablement sur le ratio d'endettement (+0,2 point). Ce phénomène serait toutefois légèrement atténué par le désendettement de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) (-0,1 point).

**En 2019, la dette continuerait à décroître et atteindrait 96,2 % du PIB.** La décade du ratio serait de -0,2 point, soit un rythme légèrement moins rapide que celui de 2018. Le solde public et la croissance seraient quasi inchangés par rapport à 2018, la décélération provenant principalement de l'augmentation des flux de créance. En effet, ceux-ci atteindraient 0,3 point de PIB en 2019, principalement en raison de l'effet des primes et décotes à l'émission net de l'étalement des primes passées, qui continuerait de peser sur le ratio de dette (+0,3 point).

**Entre 2020 et 2022,** le ratio de dette publique continuerait à décroître et passerait de 96,2 % du PIB en 2019 à 89,2 % du PIB en 2022 soit une baisse de 7,0 % du PIB. Cette baisse serait principalement (à hauteur de -8,3 points) induite par un solde public supérieur au solde stabilisant la dette. En effet, le solde décroîtrait rapidement à partir de 2020 et passerait de -2,4 % du PIB en 2019 à +0,3 % du PIB en 2022. Le solde stabilisant serait de l'ordre de -3 % du PIB sur l'ensemble de la période. Les flux de créances viendraient ralentir cette baisse du ratio de dette, principalement à cause de la bascule du CICE et de l'étalement des primes et décotes à l'émission. En effet, malgré l'extinction du CICE en 2019, il resterait un stock de créances à restituer, qui viendrait augmenter la dette de Maastricht sans pour autant impacter le déficit public. Cumulés avec les autres flux de créance, ces effets contribueraient à augmenter le ratio de dette de 1,3 point entre 2019 et 2022.

**TABLEAU 8 : DECOMPOSITION DE L'EVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC**

| (Points de PIB)   | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Ratio d'endettement au sens de Maastricht</b>                        | <b>97,0</b> | <b>96,4</b> | <b>96,2</b> | <b>94,7</b> | <b>92,3</b> | <b>89,2</b> |
| Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro    | 94,1        | 93,7        | 93,5        | 92,1        | 89,8        | 86,8        |
| <b>Variation du ratio d'endettement</b>                                 | <b>0,4</b>  | <b>-0,5</b> | <b>-0,2</b> | <b>-1,5</b> | <b>-2,4</b> | <b>-3,1</b> |
| Ecart au solde stabilisant  | 0,1         | -0,7        | -0,6        | -2,1        | -2,9        | -3,4        |
| <i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i> | -2,5        | -2,9        | -2,9        | -3,0        | -3,2        | -3,1        |
| <i>Solde effectif</i>   | -2,6        | -2,3        | -2,4        | -0,9        | -0,3        | 0,3         |
| Flux de créances  | 0,3         | 0,1         | 0,3         | 0,6         | 0,5         | 0,2         |
| <i>Pm: croissance nominale du PIB (en %)</i>                            | 2,6         | 3,1         | 3,1         | 3,2         | 3,5         | 3,5         |

<sup>13</sup> La dette Maastrichtienne est comptabilisée à sa valeur nominale de remboursement à échéance. Or, les émissions sur des souches de taux facial plus élevé que le taux de marché se traduisent par le paiement d'une prime à l'émetteur. Ces primes sont comptabilisées en flux de créances négatifs. Leur amortissement étalé sur la durée de vie de l'emprunt est un flux de créance positif.

## 4. Mise en œuvre du Pacte de Stabilité et de Croissance

### 4.1 LA PROCEDURE POUR DEFICIT EXCESSIF

Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte en avril 2009, le Conseil de l'Union européenne a adressé à la France le 10 mars 2015 une recommandation pour mettre fin au plus tard en 2017 à la situation de déficit excessif. Cette recommandation reposait sur une trajectoire de déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015 puis 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017.

**Le déficit 2017 a été notifié à 2,6 % du PIB par l'Insee le 30 mars 2018, soit un niveau plus bas que celui demandé par la recommandation de 2015.** Le déficit public repasse ainsi pour la première fois sous la barre des 3 % depuis 2007. Ce retour sous les 3 % est de plus durable, puisque malgré le coût du contentieux 3 % dividendes et le double coût de la bascule du CICE, le déficit serait de 2,3 % puis 2,4 % du PIB en 2018 puis 2019.

### 4.2 MISE EN OEUVRE DU VOLET PREVENTIF A PARTIR DE 2018

#### 4.2.1 Convergence vers l'OMT

**La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a fixé pour objectif à moyen terme (OMT) un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel, et décrit la trajectoire pour y parvenir.** Cette trajectoire en termes structurels sert toujours de référence au présent programme de stabilité.

A partir de 2018 (sortie attendue de la procédure pour déficit excessif) et jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, la Commission jugerait la conformité de la trajectoire de finances publiques au regard du Pacte de Stabilité et de Croissance selon les règles du bras préventif. La trajectoire de consolidation progressive présentée dans ce programme tient compte de la nécessité de soutenir la reprise en cours et la mise en œuvre des réformes structurelles par l'investissement, alors que la France est l'un des pays de la zone euro dont la situation conjoncturelle, mesurée par l'écart de production, est la moins favorable, d'après les dernières estimations de la Commission européenne. Ainsi, cette trajectoire facilite le déploiement des réformes structurelles engagées par le Gouvernement, qui généreront des effets positifs à moyen terme sur le potentiel d'activité et la soutenabilité des finances publiques. Le rythme de réduction du déficit public prévu sur la durée du quinquennat s'inscrit donc dans la stratégie globale de politique économique du Gouvernement et permettra de combler la plus large partie de l'écart entre le déficit structurel actuel et l'objectif de moyen terme au cours du quinquennat. La conformité de cette trajectoire aux règles budgétaires européennes sera évaluée chaque année sur la base des données notifiées, dans le cadre d'une analyse d'ensemble de la Commission, qui tient compte de la

situation économique de chaque pays. Pour l'année 2018, cette dernière a précisé que l'évaluation du respect de l'ajustement recommandé sera faite à la lumière de la position des États membres dans le cycle économique, afin de tenir compte notamment de la nécessité relative de soutenir la reprise économique en cours. L'ajustement structurel 2018 serait de 0,1 point de PIB, dans un contexte de mise en œuvre de réformes structurelles majeures (marché du travail, fiscalité, investissement, logement, climat...). L'ensemble de ces facteurs sont pris en compte dans les règles budgétaires européennes pour évaluer le caractère approprié de l'ajustement structurel par rapport à la réalité économique et aux réformes de chaque pays. L'ajustement prévu par la France pour 2018 permettrait de ne pas dévier significativement de la recommandation qui lui a été adressée par le Conseil. A partir de 2019, l'ajustement structurel sera en moyenne de 0,35 point de PIB potentiel par an.

#### **4.2.2 Mise en œuvre de la règle en dépense**

**La règle en dépense fournit un critère quantitatif supplémentaire permettant de s'assurer que les États membres n'ayant pas encore atteint leur objectif de moyen terme (OMT) le rejoignent, et que les États membres satisfaisant à leur OMT s'y maintiennent durablement.** L'esprit de la règle en dépense est de mesurer l'effort fourni par les États membres à partir d'un agrégat directement pilotable par le gouvernement, au contraire du solde nominal public qui est affecté par la conjoncture et par des éléments non-discrétionnaires.

En pratique, cette règle impose que le taux de croissance des dépenses publiques en volume (hors charge d'intérêts et dépenses conjoncturelles de chômage, et comprenant un lissage sur quatre ans des dépenses d'investissement) soit inférieur ou égal à **un taux de référence égal à la croissance à moyen terme du PIB potentiel, diminué d'une marge de convergence**, à moins que le dépassement ne soit compensé par des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. Dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, le respect de la règle en dépense est évalué sur un an (l'écart à l'évolution de référence doit être inférieur à l'équivalent de 0,5 point de PIB) ou sur deux ans (l'écart cumulé ne doit pas dépasser l'équivalent de 0,5 point de PIB).

**En 2018**, la croissance effective en volume de l'agrégat de dépenses serait de 0,9 % (contre une évolution de référence de 0,1 %<sup>14</sup>), ce qui correspond à une déviation non significative de 0,4 point de PIB par rapport à l'ajustement recommandé (en valeur, l'agrégat de dépenses croîtrait de 2,0 % contre une cible de 1,2 %). L'écart par rapport à la déviation prévue sur l'indicateur de solde structurel s'explique principalement par la différence de champ sur la dépense : le cycle d'investissement local pénalise le respect de l'ajustement structurel, et son lissage dans la règle en dépense, plus conforme à une approche de long-terme s'agissant d'investissement, permet de corriger cet effet (pour 0,2 point de PIB) ; par ailleurs, l'exclusion des intérêts de l'agrégat contribue, en cette période de baisse de la charge de la dette, à une détérioration de l'évolution de l'agrégat de dépenses à hauteur de 0,1 point.

---

<sup>14</sup> La recommandation adressée à la France en juillet 2017 mentionne une cible de 1,2 % en valeur de croissance de cet agrégat.



TABLEAU 9 : REGLE EN DEPENSE

| (taux de croissance en %)  | 2018       |
|--|------------|
| <b>Croissance de la dépense en volume corrigée des mesures nouvelles en PO</b> | <b>0,9</b> |
| <b>Croissance cible fixée par la règle en dépense</b>                          | <b>0,1</b> |
| Taux de référence (croissance potentielle à moyen-terme)                       | 1,2        |
| Marge de convergence permettant d'atteindre l'OMT*                             | -1,1       |

\* Calcul DGTrésor sur la base du *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, cf. détails dans l'annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel et de la règle en dépense

#### 4.2.3 Mise en œuvre du critère de dette

Entre 2018 et 2020, la France sera soumise à une règle transitoire concernant la réduction du ratio de dette publique<sup>15</sup>. Suivant la trajectoire de dette (cf. partie 3.7) du présent programme de stabilité, cette règle ne serait pas plus contraignante que les précédentes dans le cas de la France puisqu'elle imposerait un ajustement structurel minimal de 0,1 point de PIB : elle serait donc respectée à l'horizon du programme. À l'issue de la période de transition, le ratio de dette publique serait donc ancré sur une trajectoire de retour vers les 60 % du PIB, comme en témoigne la baisse projetée de près de 8 points du ratio entre 2017 et 2022.

<sup>15</sup> Le « six-pack » de novembre 2011 prévoit une « règle de la dette » transitoire pour les procédures de déficit excessif qui étaient en cours à la date de son adoption. Dans ce cas, durant les trois années suivant le retour sous les 3 %, le respect du « critère de dette » est apprécié selon la progression du solde structurel des États membres vers un niveau permettant le respect du critère de réduction d'un vingtième par an de l'écart entre le ratio de dette publique et le niveau de référence de 60 % du PIB.

## 5. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

### 5.1 SENSIBILITE AUX HYPOTHESES EXTERIEURES

**Le scénario économique repose conventionnellement sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents**, dont les fluctuations peuvent in fine constituer un renfort ou un frein à l'activité. Par ailleurs, l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers sont des aléas supplémentaires sur le scénario.

**Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires**, qui est soumise à de multiples aléas (voir infra): mise en place de mesures protectionnistes sur le commerce international, notamment aux États-Unis, qui pèseraient sur le commerce mondial ; risques politiques en zone euro ; effets du Brexit ; rythme de remontée des taux de la Fed ; risques financiers, en lien notamment avec le niveau élevé des bourses aux États-Unis et le niveau élevé de l'endettement en Chine.

La demande mondiale adressée à la France augmenterait de 5,0 % en 2018 et de 4,7 % en 2019. Le taux de change euro-dollar s'établirait en moyenne à 1,23 USD/€ en 2018 et en 2019 tandis que le prix du baril de pétrole atteindrait 65 USD en 2018 et en 2019.

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 dans le scénario central (cf. tableaux 1 à 4), cette partie fournit une appréciation des principaux aléas externes, haussiers ou baissiers, qui entourent la prévision.

#### ***Principaux aléas autour du scénario international***

Les mesures protectionnistes pourraient peser fortement sur les échanges. En particulier, la mise en place par les États-Unis de droits de douanes de 25 % sur les importations d'acier et de 10 % sur celles d'aluminium, comme annoncé par le Président Trump début mars, pourrait entraîner des réactions en chaîne de ses partenaires avec un risque d'escalade important - l'UE s'est déjà dite prête à répondre. À l'inverse, la croissance du commerce mondial pourrait être plus forte qu'anticipé si la reprise de l'économie mondiale s'intensifiait.

Le résultat des récentes élections législatives en Italie est un facteur d'incertitude. Si un gouvernement sceptique vis-à-vis du projet européen devait gouverner l'Italie, ceci pourrait avoir des effets potentiellement déstabilisateurs sur la zone euro, dans un contexte de difficulté à trouver une voie commune pour permettre une plus grande intégration de la zone euro.

L'orientation de certaines politiques économiques reste incertaine : aux États-Unis (sur la trajectoire des finances publiques, la soutenabilité de la dette, le rythme de la hausse des taux de la Fed si des signes de surchauffe de l'économie venaient à se présenter), en Italie (à l'issue du vote

de mars), en Allemagne (sur le rythme de mise en œuvre de l'accord de coalition), en Chine (sur l'ampleur des mesures de soutien des autorités chinoises), en zone euro (une baisse de l'inflation sous-jacente pourrait contraindre la BCE à repousser la sortie des politiques non-conventionnelles).

L'ampleur des effets du Brexit est encore une inconnue (déroulement des négociations, accord final avec l'UE, durée de la période d'incertitude, réaction des marchés et du policy-mix).

Les économies émergentes restent exposées à des aléas majeurs. Les déséquilibres financiers et budgétaires en Chine pourraient contribuer à un ralentissement plus brutal qu'anticipé. Les pays émergents sont également vulnérables à une remontée plus rapide qu'attendu des taux de la Fed, pouvant entraîner des sorties importantes de capitaux, tandis que les incertitudes politiques et géopolitiques constituent également un aléa négatif.

Les risques financiers demeurent élevés au regard des indicateurs de price-to-earning ratio<sup>16</sup>. Les actions semblent surévaluées aux États-Unis, et il est possible qu'elles le soient également, dans une moindre mesure, en Europe, malgré la correction observée début février. De plus, après une période caractérisée par des taux historiquement bas ayant conduit à des prises de risques plus élevées, une remontée plus rapide qu'anticipé des taux d'intérêt pourrait entraîner un regain de tensions sur les marchés.

### Scénarios alternatifs présentés dans le programme de stabilité<sup>17</sup>

**TABLEAU 1 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 1 % DE LA DEMANDE MONDIALE DE BIENS ADRESSEE A LA FRANCE \***

| (écart au niveau du scénario de référence en %) | n          | n+1        | n+2        |
|---|------------|------------|------------|
| <b>Produit intérieur brut</b>                   | <b>0,3</b> | <b>0,3</b> | <b>0,3</b> |
| Emploi salarié total (en milliers)              | 19         | 45         | 50         |
| Prix à la consommation des ménages              | 0,1        | 0,2        | 0,3        |
| Solde public primaire (en points de PIB)        | 0,1        | 0,2        | 0,2        |

\* 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.

<sup>16</sup> L'indicateur du price-to-earnings ratio, qui rapporte le prix de l'action au bénéfice net par action, est actuellement au-dessus de sa moyenne de long-terme pour le S&P500, et en hausse continue depuis 2012.

<sup>17</sup> Les variantes des tableaux 1 à 4 sont obtenues avec le modèle Mésange 2017. Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », par Anne-Sophie Dufernez, Claire Elezaar, Pierre Leblanc, Emmanuelle Masson, Harry Partouche, José Bardaji, Benoît Campagne, Marie-Baïanne Khder, Quentin Lafféter, Olivier Simon.

**TABLEAU 2 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE BAISSSE DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO CONTRE TOUTES MONNAIES DE 10 % \***

| (écart au niveau du scénario de référence en %) | n          | n+1        | n+2        |
|---|------------|------------|------------|
| <b>Produit intérieur brut</b>                   | <b>0,5</b> | <b>0,9</b> | <b>1,3</b> |
| Emploi salarié total (en milliers)              | 24         | 90         | 154        |
| Prix à la consommation des ménages              | 0,6        | 1,1        | 1,6        |
| Solde public primaire (en points de PIB)        | 0,1        | 0,3        | 0,4        |

\* Baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction du reste du monde.

Note de lecture : Une dépréciation de l'euro serait favorable à l'activité à court-terme via une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une hausse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

**TABLEAU 3 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 10 \$ DU PRIX DU PETROLE\***

| (écart au niveau du scénario de référence en %) | n           | n+1         | n+2         |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <b>Produit intérieur brut</b>                   | <b>-0,1</b> | <b>-0,2</b> | <b>-0,2</b> |
| Emploi salarié total (en milliers)              | -9          | -38         | -45         |
| Prix à la consommation des ménages              | 0,3         | 0,4         | 0,4         |
| Solde public primaire (en points de PIB)        | -0,1        | -0,2        | -0,2        |

\* Hausse de 10 \$ du prix du baril au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, sans réaction 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 4 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 100 POINTS DE BASE PENDANT DEUX ANS DES TAUX D'INTERET A COURT TERME \***

| (écart au niveau du scénario de référence en %) | n           | n+1         | n+2         |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <b>Produit intérieur brut</b>                   | <b>-0,1</b> | <b>-0,3</b> | <b>-0,1</b> |
| Emploi salarié total (en milliers)              | -4          | -33         | -37         |
| Prix à la consommation des ménages              | 0,0         | 0,0         | -0,1        |
| Solde public primaire (en points de PIB)        | 0,0         | -0,2        | -0,1        |

\* Hausse de 100 points de base temporaire 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, sans variation du taux de change et sans réaction du reste du monde. Il s'agit d'un scénario où la hausse des taux d'intérêt correspond à une hausse des coûts de production (coût d'usage du capital), sans lien avec une amélioration de l'activité.

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt 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 de la hausse récente des taux longs, qui pourrait refléter un changement d'anticipation sur la politique monétaire américaine.

#### ENCADRÉ 7 : COMMENT UTILISER LES VARIANTES POUR LA PREVISION ?

Les variantes présentées dans les tableaux 1 à 4 doivent être utilisées avec prudence. Premièrement, les multiplicateurs associés aux variantes dépendent des choix de modélisation retenus, si bien que leur estimation est soumise à de fortes incertitudes. Ainsi les variantes du modèle Mésange<sup>a</sup> (présentées supra), utilisé pour l'évaluation de mesures de politique économique, peuvent par exemple différer de celles du modèle Opale<sup>b</sup>, utilisé pour la prévision macroéconomique à l'horizon 1 à 2 ans. Par exemple, l'effet sur le PIB d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % est moins important dans le modèle Opale (0,7 pt au bout de 3 ans contre 1,3 pt dans Mésange). L'effet sur le PIB d'une hausse de 10 \$ du prix du pétrole est plus important dans Mésange que dans Opale (-0,2 pt au bout de 3 ans contre -0,1 pt). Les variantes de demande mondiale sont relativement proches dans les deux modèles : 1 % de demande mondiale en plus entraîne un surcroît d'activité de 0,3 pt au bout de 3 ans dans Mésange comme dans Opale.

Par ailleurs, il est important de comprendre la nature des chocs économiques avant de prévoir leurs effets sur l'activité. Les multiplicateurs indiqués dans les tableaux précédents sont ceux associés à un choc théorique sur la seule variable exogène concernée et ont été estimés sur la base des chocs observés pendant la période d'estimation. Or, les chocs réellement observés affectent rarement une seule variable de façon isolée et peuvent parfois être de nature différente de ceux observés par le passé. Ainsi, on peut par exemple penser qu'une appréciation de l'euro provoquée par un rebond conjoncturel au sein de la zone euro aurait un effet moins défavorable sur l'activité qu'une appréciation provoquée par une cause purement exogène. De même, une augmentation des prix du pétrole liée à un choc d'offre, comme une décision de l'OPEP, pourrait être plus défavorable à l'activité qu'une augmentation liée à un choc de demande, car dans ce second cas l'effet négatif serait en partie compensé par un choc positif de demande mondiale.

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

(b) Documents de Travail de la DG Trésor (2017), « La maquette de prévision Opale<sub>2017</sub> », par Aurélien Daubaire, Geoffrey Lefebvre, Olivier Meslin.

## 5.2 COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 10 : COMPARAISON AVEC LE PRECEDENT PROGRAMME DE STABILITE

|   | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| <b>Programme de Stabilité 2017-2020 (avril 2017)</b>      |      |      |      |      |      |      |
| Croissance réelle du PIB (en %)                           | 1,5  | 1,5  | 1,6  | 1,7  |      |      |
| Croissance potentielle réelle (en %)                      | 1,5  | 1,4  | 1,3  | 1,4  |      |      |
| Ecart de production (en % du PIB potentiel)               | -3,1 | -3,1 | -2,8 | -2,5 |      |      |
| Solde public nominal (en % du PIB)                        | -2,8 | -2,3 | -1,6 | -1,3 |      |      |
| Solde structurel (en % du PIB pot.)                       | -1,0 | -0,5 | 0,0  | 0,0  |      |      |
| <i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>           | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,0  |      |      |
| Dette publique (en % du PIB)                              | 96,0 | 95,9 | 94,7 | 93,1 |      |      |
| Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB) | 93,1 | 93,1 | 92,0 | 90,4 |      |      |
| <b>Programme de Stabilité 2018-2022 (avril 2018)</b>      |      |      |      |      |      |      |
| Croissance réelle du PIB (en %)                           | 1,8  | 2,0  | 1,9  | 1,7  | 1,7  | 1,7  |
| Croissance potentielle réelle (en %)                      | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,30 | 1,35 |
| Ecart de production (en % du PIB potentiel)               | -0,9 | -0,2 | 0,4  | 0,9  | 1,3  | 1,6  |
| Solde public nominal (en % du PIB)                        | -2,6 | -2,3 | -2,4 | -0,9 | -0,3 | 0,3  |
| Solde structurel (en % du PIB pot.)                       | -2,0 | -1,9 | -1,6 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| <i>Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)</i>      | 0,5  | 0,1  | 0,3  | 0,3  | 0,4  | 0,4  |
| Dette publique (en % du PIB)                              | 97,0 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 |
| Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB) | 94,1 | 93,7 | 93,5 | 92,1 | 89,8 | 86,8 |

La comparaison avec le programme de stabilité précédent est délicate car de nombreux événements ont eu lieu depuis. Les élections présidentielles de mai 2017 ont changé la feuille de route de l'économie française et de la trajectoire de finances publiques. Ces modifications ont été actées dans la LPFP 2018-2022, votée en décembre 2017. La LPFP a aussi permis de mettre à jour les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production sur un scénario plus prudent. A ce titre, la situation économique vue aujourd'hui est meilleure que ce qui était sous-jacent dans le programme de stabilité 2017 : cette révision, à solde nominal inchangé, dégrade le solde structurel et améliore le solde conjoncturel.

En 2017 toutefois, le solde nominal est ressorti plus élevé que prévu dans le programme de stabilité 2017 (-2,6 % du PIB contre -2,8 % du PIB), alors que l'ajustement structurel est en ligne (0,5 % du PIB potentiel). Pour 2018, les perspectives de croissance sont plus dynamiques que celles du précédent programme (2,0 %). L'ajustement structurel serait quant à lui plus faible à 0,1 point de PIB potentiel, rythme approprié compte tenu de l'ampleur des réformes économiques entreprises. En 2019, le solde nominal se dégraderait par rapport au dernier programme de stabilité à cause

de la transformation du CICE en allègement de charges pérennes, amenant le déficit à -2,4 % du PIB dans ce programme de stabilité contre -1,6 % du PIB dans le dernier programme de stabilité. Cet effet temporaire disparaîtrait et dès 2020, le déficit nominal serait légèrement inférieur dans cette chronique que dans la prévision du programme de stabilité 2017 (-0,9 % du PIB contre -1,3 % du PIB). En 2019 et 2020, l'ajustement structurel serait de 0,3 % du PIB dans ce programme de stabilité alors qu'il atteignait 0,5 % puis 0,0 % en 2020 dans le précédent programme de stabilité. En effet, dans le programme de stabilité 2017, l'équilibre structurel était atteint à l'issue de l'année 2019, mais avec un écart de production de -2,8 points de PIB : plus aucun ajustement structurel n'était donc nécessaire à partir de 2020.

### 5.3 COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION

**TABLEAU 11 : COMPARAISON AVEC LES PREVISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

|  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <b>Projections de la Commission Européenne (prévisions d'automne, novembre 2017)</b> |      |      |      |      |      |      |
| Croissance réelle du PIB (en %)  | 1,6  | 1,7  | 1,6  |      |      |      |
| Solde public (en % du PIB)   | -2,9 | -2,9 | -3,0 |      |      |      |
| Solde structurel (en % du PIB pot.)  | -2,4 | -2,7 | -3,0 |      |      |      |
| <i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>                                      | 0,2  | -0,4 | -0,3 |      |      |      |
| Dette publique (en % du PIB)   | 96,9 | 96,9 | 96,9 |      |      |      |
| <b>Programme de Stabilité 2018-2022 (avril 2018)</b>                                 |      |      |      |      |      |      |
| Croissance réelle du PIB (en %) (*)  | 1,8  | 2,0  | 1,9  | 1,7  | 1,7  | 1,7  |
| Solde public (en % du PIB)   | -2,6 | -2,3 | -2,4 | -0,9 | -0,3 | 0,3  |
| Solde structurel (en % du PIB pot.)  | -2,0 | -1,9 | -1,6 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| <i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>                                      | 0,5  | 0,1  | 0,3  | 0,3  | 0,4  | 0,4  |
| Dette publique (en % du PIB)   | 97,0 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 |

\* Données brutes non CJO

Dans ses prévisions d'automne publiées le 9 novembre 2017, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit public de 2,9 % en 2017, puis 2,9 % en 2018 et 3,0 % du PIB en 2019 (sur la base d'un scénario dit à « politique inchangée » pour cette dernière année).

En 2017, les prévisions de la Commission n'intègrent pas le résultat de l'exécution 2017 estimé par l'Insee en mars 2018. Elles prévoyaient un solde public nominal de -2,9 % du PIB alors qu'il est désormais estimé à -2,6 % du PIB par l'Insee. La croissance a depuis été révisée à la hausse, de 1,7 % dans les prévisions de la Commission à une estimation de 2,0 % dans ce programme de stabilité (1,8% en ne corrigeant pas des effets de calendrier).

Concernant 2018, la Commission prévoyait un désajustement structurel de 0,4 point dans ses dernières prévisions alors que ce programme de stabilité table sur un ajustement structurel de 0,1 point de PIB, en cohérence avec la trajectoire de la LPFP. La différence entre ces deux trajectoires est imputable en partie aux recettes hors prélèvements obligatoires (notamment le dividende versé par la Banque de France en 2018) ainsi qu'à une différence d'appréciation sur l'efficacité des mesures d'économies mises en place (économies attendues des collectivités locales par exemple).

Enfin en 2019, 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 mesures envisagées pour limiter la progression de la dépense publique. Ce choix conventionnel explique un accroissement du déficit structurel dans le scénario de la Commission européenne.



## 6. Qualité des finances publiques

### 6.1 QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

#### 6.1.1 Les dépenses de l'État et des opérateurs

Les dépenses de l'État et des opérateurs sont mises au service de la stratégie de transformation de l'action publique engagée par le Gouvernement. Des choix clairs sont opérés afin de permettre le financement des priorités du Gouvernement et l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la dépense publique.

Une transformation ambitieuse du secteur du logement a été engagée visant à sortir d'une logique d'amélioration de la solvabilité de la demande aux effets inflationnistes, pour favoriser l'accroissement de l'offre de logements. Elle repose notamment sur les réformes initiées ou à venir touchant au fonctionnement des aides personnalisées au logement.

De même, le Gouvernement a engagé la réduction du volume de contrats aidés dont l'efficacité en matière de retour à l'emploi n'est pas démontrée, en particulier dans un contexte de remontée nette dans le cycle économique. Cette réduction permet de privilégier le financement d'un plan d'investissement dans les compétences (PIC) dont les effets bénéfiques structurels sont plus probants sur le long-terme. Le PIC vise à intensifier et à accélérer l'effort de formation professionnelle des plus vulnérables pour les protéger contre le manque ou l'obsolescence rapide des compétences, dans un contexte de bouleversements incessants du marché du travail. Cette dépense s'inscrit dans le cadre des actions financées au titre du grand plan d'investissement (GPI).

Au-delà de son volet compétences, le grand plan d'investissement (GPI) vise à financer la conduite de réformes structurelles améliorant le potentiel de croissance de l'économie française. Doté de 57 Md€ sur le quinquennat, ce plan financera les actions d'investissement public destinées à relever les 4 défis majeurs qui se posent à l'économie française : i) édifier une société d'innovation ; ii) accélérer la transition écologique ; iii) ancrer la compétitivité sur l'innovation ; iv) construire l'État de l'âge numérique.

Sur le second axe, le GPI finance les actions du plan climat, en permettant ainsi à la France d'accélérer sa transition écologique et de faire émerger un modèle de croissance durable. Plus de 20 Md€ d'investissement sur le quinquennat.

Sur le troisième axe, le GPI consacrera 13 Md€ aux actions structurelles en faveur de l'innovation et de la montée en gamme de l'économie. En particulier, des appels à projet financeront les initiatives d'excellence dans la recherche universitaire et l'innovation en entreprises autour des principaux défis technologiques. Dans cet axe aussi, 5 Md€ seront consacrés aux investissements visant la montée en gamme des filières agricoles.

Sur le dernier axe, une action transversale sera menée pour moderniser l'action publique notamment par l'innovation et la diffusion des nouvelles technologies. Un Fonds doté de 700 M€ en faveur de la transformation de l'État permettra de soutenir des projets de nouveaux services numériques (dématérialisation de procédures, automatisation de tâches récurrentes, intelligence artifi-

cielle), des projets faisant appel à de nouveaux procédés métier ou support des administrations (mise en place de centres de services partagés, nouvelles organisations physiques des lieux de travail) et des projets innovants en matière de pratiques RH ou de rémunérations des agents. Sélectionnés sur des critères rigoureux pour atteindre des objectifs explicites de transformation, ces investissements seront mis en place, suivis et évalués afin de connaître leur impact réel et de pouvoir les amplifier ou les faire diminuer selon leurs résultats.

Au-delà du GPI, de nouveaux moyens ont été dégagés au service des domaines régaliens, qu'il s'agisse de la justice, de la police et de la gendarmerie ou encore des armées – avec la présentation d'un projet de loi de programmation militaire 2019-2025 – ce afin d'améliorer les conditions d'exercice de ces missions pour faire face aux défis actuels.

Enfin, à moyen-terme, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, en particulier celles de l'État et des opérateurs, sera portée par les réformes documentées dans le cadre du programme de transformation de l'action publique, Action publique 2022 (voir encadré 8).

#### ENCADRE 8 – ACTION PUBLIQUE 2022

Le Gouvernement a engagé un grand programme de transformation de l'action publique, Action publique 2022 (AP22).

Lancée début octobre 2017, la démarche poursuit trois objectifs : (i) améliorer la qualité de service aux usagers, (ii) offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations et enfin (iii) accompagner la baisse des dépenses publiques, avec un objectif assumé d'une baisse de plus de 3 points de PIB d'ici 2022. Ce processus couvre l'ensemble des administrations publiques et est porté au plus haut niveau par le Président de la République et le Premier ministre.

La démarche Action publique 2022 se fonde sur trois approches :

- ▶ **Une approche par politique publique**, reposant sur l'examen de 21 politiques publiques identifiées comme prioritaires et regroupées en cinq groupes : (i) Solidarités et santé ; (ii) Emploi, économie et finances ; (iii) Agriculture, écologie et territoires ; (iv) Régalien ; (v) Enseignement, culture et sports. L'étude de ces politiques publiques est portée par le Comité action publique 2022 (CAP22). Il s'agit d'un comité indépendant, mêlant économistes, élus, et personnalités qualifiées du secteur public et privé. Composé de 34 membres dont 3 présidents - Ross McInnes, président du Conseil d'administration de Safran ; Véronique Bédague-Hamilius, secrétaire générale de Nexity et Frédéric Mion, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris – le comité est chargé de mener une profonde revue des missions et dépenses de l'ensemble des administrations publiques (État et opérateurs, administrations de sécurité sociale) autour de politiques publiques spécifiques. CAP22 échange avec les ministères, par le biais notamment des contributions écrites et d'auditions des ministres. Le Comité rendra un rapport au Premier ministre au printemps 2018.
- ▶ **Une approche par chantiers interministériels transversaux**, reposant sur l'examen des cinq thématiques suivantes : (i) la simplification et l'amélioration de la qualité de services, (ii)

la transformation numérique, (iii) la rénovation du cadre des ressources humaines, (iv) l'organisation territoriale des services publics, (v) la modernisation de la gestion budgétaire et comptable. Ces chantiers transversaux interministériels ont établi un diagnostic de plusieurs politiques publiques transverses et définiront des principes structurants de réforme.

- ▶ **Une approche mobilisant les usagers et les agents.** Le Forum de l'action publique qui s'est déroulé du 24 novembre 2017 au 9 mars 2018, a permis une consultation en ligne de plusieurs milliers d'agents publics et d'usagers du service au public.

Lors du premier Comité Interministériel de la Transformation Publique (CITP) qui s'est tenu le 1<sup>er</sup> février 2018, une première série de mesures, issues en partie des chantiers transversaux, a été annoncée. Elles doivent permettre de créer les conditions favorables à la mise en œuvre des réformes à venir. Ces mesures portent en particulier sur la simplification et l'amélioration de la qualité de services, la transformation numérique, la rénovation du cadre des ressources humaines – correspondant respectivement aux chantiers interministériels transversaux (i), (ii) et (iii) – et poursuivent les objectifs suivants :

- ▶ Engager un nouveau contrat social avec les agents publics : une large concertation est ouverte pour refonder les engagements réciproques des agents publics et de la puissance publique
- ▶ Donner plus de liberté et plus de responsabilité aux managers publics (souplesse dans les modalités de recrutement, davantage d'autonomie de gestion pour les structures)
- ▶ Renforcer la transparence sur l'efficacité et la qualité des services publics en relation avec les usagers (obligation pour toutes les administrations en relation avec les usagers de publier d'ici 2020 des indicateurs de résultats et de qualité de service).
- ▶ Accélérer la transformation numérique des administrations (simplification des démarches administratives pour les usagers et libération des agents de tâches administratives au profit de missions d'accompagnement des usagers).
- ▶ Accompagner la transformation des administrations (lancement du premier appel à projets du Fonds pour la transformation de l'action publique, qui mobilisera 700 M€ sur les cinq prochaines années).

Les conclusions de l'ensemble du processus Action publique 2022, tant sur les politiques publiques que sur les chantiers interministériels, seront remises au Premier ministre début mai. Une période de concertation et d'arbitrage et un nouveau CITP permettront ensuite au Gouvernement d'annoncer sa feuille de route de transformation de l'action publique pour le quinquennat.

### **6.1.2 La maîtrise des dépenses de santé**

La stratégie de transformation du système de santé lancée le 13 février dernier a défini 5 grands chantiers : qualité de soins et pertinence des actes, modes de financement, numérique, ressources humaines et formation, organisation territoriale. Le plan ONDAM 2018-2022 d'appui à la transformation du système de santé s'inscrit pleinement dans ce cadre global de moyen terme, en posant les bases des transformations à initier dès 2018 pour renforcer l'efficacité du système et garantir la soutenabilité des dépenses de santé. L'investissement jouera un rôle prépondérant pour moderniser et adapter le système de soins.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de plusieurs objectifs prioritaires dont notamment :

- ▶ **Structurer l'offre de soins.** Les établissements de santé seront amenés à développer des modes de prises en charges innovants et plus efficaces, en développant les alternatives aux hospitalisations et en en promouvant la médecine ambulatoire, ainsi qu'à améliorer leur performance interne notamment en renforçant l'efficacité des achats hospitaliers, via le programme PHARE (performance hospitalière pour des achats responsables), en pilotant la masse salariale, en favorisant les mutualisations et la gestion commune d'activités transversales
- ▶ **Renforcer la pertinence et l'efficacité des prescriptions des produits de santé.** Les efforts sur les prix des médicaments et dispositifs médicaux seront poursuivis pour rémunérer l'innovation à son juste prix et modifier la structure de consommation des produits de santé, notamment en développant la prescription et l'usage des génériques et des bio-similaires en établissement et en ville.
- ▶ **Renforcer la pertinence des actes.** Cet axe vise la réduction des actes et soins redondants ou inadéquats grâce aux actions de maîtrise médicalisée et l'adaptation des modes de tarification aux évolutions technologiques.
- ▶ **Améliorer l'efficacité des prescriptions de transports et d'arrêts de travail.** L'objectif est de garantir des prescriptions efficaces pour contenir la hausse dynamique de ces dépenses en responsabilisant les prescripteurs et renforçant les contrôles des prescriptions médicales

Ces objectifs structurels seront déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Par ailleurs, le pilotage de l'Ondam 2017 est efficace, comme l'illustre le fait que l'Ondam aurait été respecté en plafond en 2017 selon les données disponibles non encore définitives. Ce respect pour la huitième année consécutive (taux de progression de 2,2%) traduit l'efficacité du pilotage des dépenses de santé du Gouvernement.

### **6.1.3 La rationalisation des dépenses locales**

Les efforts de maîtrise de la dépense locale doivent être poursuivis sur les cinq prochaines années dans le cadre d'une nouvelle approche fondée sur la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

La participation des collectivités territoriales à l'assainissement des comptes publics a été annoncée par le Président de la République dès la première conférence nationale des territoires le 17 juillet 2017. Le Gouvernement a souhaité adopter **une nouvelle approche dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales**, fondée sur la confiance et en rupture avec la baisse unilatérale des dotations.

**La loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 est venue traduire cette approche renouvelée.** Ainsi, son article 13 énonce l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre. L'article 16 fixe les plafonds d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur les cinq prochaines années (les plafonds prévus pour le FCTVA et la TVA affectée aux régions n'étant qu'indicatifs). L'article 29, quant à lui, met en œuvre

le dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales représentant la plus grande partie de la dépense locale.

Concrètement, l'article 13 de la LPFP fixe **l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement** des collectivités locales et de leurs EPCI à fiscalité propre à +1,2% chaque année pendant les cinq prochaines années ainsi qu'un **objectif de réduction du besoin de financement**. **L'ensemble des collectivités est concerné par ces dispositions, dont elles devront tenir compte à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.**

**Une démarche de contractualisation ciblée sur les 322 plus grandes collectivités, qui représentent près des deux tiers de la dépense locale en fonctionnement** est par ailleurs prévue par l'article 29 (cf. encadré - Mise en œuvre de la contractualisation avec les collectivités locales). Les contrats, conclus entre le représentant de l'État dans la région ou le département et chaque collectivité, fixent des objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, de réduction du besoin de financement et, pour certaines collectivités, d'amélioration de la capacité de désendettement. En cohérence avec cette approche contractuelle, des modulations de l'objectif d'évolution des dépenses sont possibles pour tenir compte des spécificités de chaque collectivité, dans les limites prévues par la loi. Le non-respect de cet objectif déclenche **un mécanisme de correction sous la forme d'une reprise financière par l'État** à hauteur de 75% de l'écart constaté. Pour les collectivités entrant dans le champ de la démarche et n'ayant pas signé de contrat, la reprise financière s'élève alors à 100% de l'écart constaté par rapport à l'objectif d'évolution de la dépense notifié par l'État.

## 6.2 QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

**Le taux de prélèvements obligatoires sera abaissé de 1 point sur le quinquennat afin de favoriser la croissance et l'emploi.**

La pression fiscale qui pèse sur les entreprises et les ménages français, entravant la demande et l'initiative privées, sera relâchée. La baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra avec une baisse d'un point de PIB d'ici 2022, bénéficiant à la fois aux ménages et aux entreprises. Sur la période de programmation, le taux de prélèvements obligatoires sera ramené de 45,4 % du PIB en 2017 à 44,3 % en 2022. Cette baisse répond à trois choix stratégiques du Gouvernement. Le premier est de soutenir immédiatement la croissance et de favoriser l'emploi et le pouvoir d'achat en récompensant le travail, en engageant ces baisses dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le deuxième d'améliorer la compétitivité et de libérer l'activité des entreprises, et le troisième de soutenir l'investissement privé dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et qui créent les emplois de demain.

### ***Moderniser l'impôt et en diminuer la charge pour les ménages les plus modestes***

Cette baisse de la fiscalité portera en grande partie sur les ménages et bénéficiera en priorité aux actifs des classes moyennes et aux ménages modestes. Pour cela, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé ont été supprimées et financée par une hausse de CSG dont l'assiette est plus large, permettant ainsi d'élargir les bases fiscales notamment

s'agissant du financement de la protection sociale afin qu'il ne pèse pas uniquement sur les salaires. Outre le gain net de pouvoir d'achat que représentent ces baisses pour les actifs, elles stimuleront à la fois la demande et l'offre de travail en réduisant le coin fiscal-social sur les salaires, en complément de la revalorisation de la prime d'activité. Par ailleurs, les ménages bénéficieront progressivement d'un dégrèvement de taxe d'habitation, pour un gain de pouvoir d'achat et une plus grande équité fiscale. Enfin, à partir de 2020, entrera en vigueur une mesure d'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

### ***Pérenniser les mesures prises en faveur de la compétitivité et de la baisse du coût du travail***

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité de l'économie française, la fiscalité des entreprises sera allégée et simplifiée. Le taux facial de l'impôt sur les sociétés sera réduit, par étapes, à 25 % d'ici 2022. Cette baisse permettra de converger vers la moyenne européenne et de réduire le coût du capital, stimulant ainsi l'investissement à long terme. Par ailleurs, le CICE sera transformé en allègement pérenne de cotisations patronales dès 2019 – date privilégiée afin de garantir, dans un premier temps, un retour durable du déficit public sous 3 % du PIB – afin de simplifier le dispositif existant et de soutenir dans la durée l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises. Cette transformation du CICE est également un gage de stabilité pour les entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles. Cette baisse de cotisations sécurisera non seulement l'effort entrepris jusqu'ici pour aider les entreprises à restaurer leurs marges, mais elle soutiendra aussi la demande de travail peu qualifié du fait d'un ciblage plus important qu'aujourd'hui au niveau du salaire minimum.

### ***Soutenir l'investissement, l'entrepreneuriat et l'innovation***

Pour stimuler l'investissement productif, risqué et innovant, l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été transformé en Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI) dès 2018 et un taux de prélèvement unique de 30 % sur les revenus de l'épargne a été également instauré en 2018, incluant les prélèvements sociaux. Dans un contexte de transition technologique profonde, le besoin en capital est encore plus important qu'hier et alléger sa fiscalité est devenu indispensable. Ces différentes mesures s'inscrivent également dans une logique de convergence européenne, puisque les taxes sur le capital ont, en France, un poids particulièrement élevé par rapport à nos partenaires européens. Outre le fait que ces mesures participent à l'effort de réduction du coût du capital, elles réorienteront l'épargne nationale vers le financement des entreprises.

### ***Accélérer la transition écologique***

Afin d'accélérer la conversion écologique de notre économie, la hausse de la fiscalité du carbone a été amplifiée et la convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence sera pleinement effective à l'horizon du quinquennat. Ceci permettra aux acteurs économiques d'internaliser le coût social généré par l'usage des énergies fossiles, réduisant ainsi nos émissions de CO<sub>2</sub>. La France progressera ainsi en matière de poids des recettes reposant sur la fiscalité environnementale. Des mesures budgétaires comme la généralisation du chèque-énergie et la mise en place d'une prime à la conversion pour les véhicules anciens sont prévues pour accompagner les plus fragiles dans la transition écologique.

**ENCADRE 9 : LA RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU,  
UN OUTIL DE MODERNISATION DE LA FISCALITE DES MENAGES**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'impôt sur le revenu (IR) sera prélevé à la source pour 98 % des revenus. Initialement prévue en 2018, cette modernisation du mode de recouvrement de l'impôt a été reportée d'une année afin d'assurer la pleine fiabilité du dispositif.

Cette réforme de grande ampleur permettra de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant et réduira ainsi les difficultés de paiement de l'impôt pour les contribuables qui subissent des variations de revenus ou changent de situation.

Pour les salariés, la mise en place du prélèvement à la source constituera une simplification. Pour les entreprises, le prélèvement à la source sera adossé à la Déclaration sociale nominative (DSN) qui est une source de simplification et d'économies.

Le prélèvement à la source de l'IR ne remettra pas en cause les principes fondateurs du système fiscal français ; en particulier :

- ▶ la progressivité de l'impôt sur le revenu, sa conjugalisation et sa familialisation à travers le mécanisme du quotient familial ou encore l'imputation des réductions et crédits d'impôt seront maintenues ;
- ▶ la confidentialité des éléments servant au calcul des prélèvements sera garantie, et au sein d'un même foyer fiscal le taux de retenue à la source transmis aux organismes collecteurs pourra être individualisé ;
- ▶ la déclaration d'ensemble des revenus sera maintenue.

Les salaires, traitements, retraites et revenus de remplacement feront l'objet d'une retenue à la source opérée pour le compte de l'État par un tiers préleveur (employeurs, caisses de retraites, etc.) en appliquant aux revenus le taux de prélèvement calculé par l'administration fiscale. Les autres revenus dans le champ de la réforme (revenus des indépendants et revenus fonciers notamment) donneront lieu à des acomptes contemporains payés par les contribuables. Le taux de prélèvement pourra être modifié à la suite de changements de situation familiale et le prélèvement pourra être modulé de manière contemporaine à la hausse ou à la baisse, notamment pour tenir compte des variations de revenus d'une année à l'autre.

Les revenus concernés par la réforme et perçus en 2018 ne seront pas imposés, pour éviter un double paiement d'impôt en 2019. Les contribuables bénéficieront ainsi en 2019 d'un Crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) qui annulera l'impôt dû sur les revenus 2018 non exceptionnels inclus dans le champ du prélèvement à la source. Toutefois, le bénéfice des réductions et des crédits d'impôt acquis au titre de 2018 sera conservé. Les revenus exceptionnels, non susceptibles par nature de faire l'objet d'un double paiement d'impôt en 2018, resteront imposés et, pour les revenus des indépendants et dirigeants, le CIMR sera encadré pour éviter les comportements optimisants.

L'effet net du passage au prélèvement à la source sur les finances publiques a été estimé dans l'évaluation préalable du projet de loi à - 0,3 Md€ pour l'année de transition (i.e. 2018, décalée à 2019). Cette estimation tient compte à la fois des effets démographiques et macroéconomiques, des possibilités offertes en matière de modulation de taux, et de l'impact de la réforme sur le taux de recouvrement de l'impôt. Ce résultat est toutefois sensible aux évolutions macroéconomiques en 2018 et 2019, aux taux de recouvrement en phase de transition, aux recours des contribuables à la modulation contemporaine ainsi qu'à d'éventuels comportements de contribuables visant à augmenter leurs revenus en 2018.

## 7. Soutenabilité des finances publiques

### 7.1 SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES

#### *Soutenabilité de la dette publique*

##### *Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques*

Grâce au dynamisme de sa natalité, à la hausse de l'emploi des seniors et aux réformes adoptées depuis plus de 20 ans, la France est dans une position globalement favorable par rapport à ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population. Cette évolution démographique facilite l'équilibre financier du système de retraite et la soutenabilité de long terme des finances publiques d'après les dernières projections nationales<sup>18</sup> et européennes<sup>19</sup>.

Les différentes réformes menées ces dernières années ont permis de répondre aux enjeux financiers actuels. Dans un contexte de crise économique profonde et face aux départs en retraite des générations du *baby-boom*, les réformes des retraites de 2010 et 2014 et l'accord national interprofessionnel sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 prévoient par exemple des mesures de redressement réparties entre actifs, entreprises et retraités.

Sur la base des nouvelles projections de dépenses du Conseil d'Orientation des Retraites, qui apparaissent moins favorables à court terme, le Comité de Suivi des Retraites a formulé des recommandations au Gouvernement, de manière à ramener le système sur sa trajectoire d'équilibre, tout en relativisant l'ampleur de la détérioration du solde financier du régime<sup>20</sup>. Le Comité de Suivi des retraites appelle par ailleurs le Gouvernement à « améliorer la transparence, la lisibilité et la gouvernance » de ce système.

Le Gouvernement entreprendra, au cours du quinquennat, une réforme d'ampleur du système de retraite. Cette réforme devra aboutir à un système plus simple et plus équitable, tenant compte des gains d'espérance de vie au fil des générations, de manière à ce qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, tout en préservant les mécanismes de solidarité. Cette refonte rendra le système plus lisible et plus prévisible pour les assurés, et ce qui permettra de sécuriser la mobilité professionnelle. Le cadre de la réforme précisera l'unification progressive des règles de calcul des différents régimes de retraite. Cette plus grande lisibilité se traduira par une plus grande efficacité du pilotage financier de notre système de retraite, afin de redonner confiance aux usagers quant à la pérennité de notre système et son équité.

---

<sup>18</sup> Cf. Conseil d'orientation des retraites, 2017, « Évolutions et perspectives des retraites en France – rapport annuel du COR » (juin 2017) et « Quatorzième rapport du Conseil d'orientation des retraites - Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070, Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime » (novembre 2017). Le prochain rapport sera publié en juin 2018.

<sup>19</sup> Cf. Commission européenne, 2018, « 2018 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070) » (À paraître).

<sup>20</sup> Celui-ci s'explique pour moitié par une révision d'hypothèses conventionnelles.



Les projections européennes de l'*Ageing Working Group* (AWG), fondées sur les projections de population d'Eurostat, anticipent une légère augmentation du poids des dépenses de pensions dans le PIB en France jusqu'en 2040 puis une baisse marquée à long terme. En 2070, le poids des dépenses liées au vieillissement (qui prend en compte, en plus des dépenses de pensions, les dépenses liées à la santé, à la dépendance, au chômage et à l'éducation) serait ainsi 3 points de PIB plus bas qu'il ne l'était en 2016. La baisse serait de 3,3 points sur le seul champ des dépenses de pensions. Le dynamisme de la natalité contrebalancerait en partie le vieillissement de la population, l'indice de fécondité moyen étant, en France, l'un des plus forts d'Europe sur la période de l'exercice (2,0 en moyenne entre 2016 et 2070). Dans le même temps, les réformes adoptées depuis plus de 20 ans conduiraient à modérer la progression des pensions et à augmenter l'âge de départ à la retraite.

Les hypothèses de long terme retenues pour ces projections diffèrent de celles retenues dans le précédent programme de stabilité, qui faisait référence à l'exercice de projection réalisé en 2015. Pour la France, les différences portent avant tout sur les évolutions macroéconomiques, dégradées à moyen terme : la croissance de la productivité et le taux de chômage atteignent désormais plus tardivement leurs cibles de long terme. Les évolutions démographiques sont quant à elles peu révisées. De ce fait, les projections de coût du vieillissement sont revues à la hausse autour de 2040 mais reviendraient au niveau anticipé en 2015 à plus long terme.

#### *Indicateur de soutenabilité (S2)*

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'économies 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 (exprimé 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 (dit S2) 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 retraite, santé, dépendance, éducation et chômage à partir de 2020. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet. Les données utilisées ici sont celles du Rapport sur le vieillissement de 2018 (à paraître).

Selon l'indicateur de soutenabilité S2 calculé avec les nouvelles projections de l'AWG jusqu'en 2070, la stabilisation de la dette à long terme serait assurée même si le solde structurel primaire était maintenu à son niveau de 2017 durant la période 2018-2022. En effet, le S2 vaudrait -0,4 % de PIB dans ce scénario, indiquant qu'aucun ajustement supplémentaire ne serait requis pour assurer la stabilisation du ratio de dette publique à long terme : l'impact favorable attendu du vieillissement excède l'écart initial entre le solde structurel primaire et le solde stabilisant la dette (*cf.* tableau 12).

Les économies documentées dans le présent programme de stabilité permettraient d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. L'effort structurel important projeté sur la période 2018-2022 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de 1,7 point de PIB. Le S2 atteindrait ainsi -2,1 % du PIB en 2022 en reprenant les hypothèses de ce pro-

gramme de stabilité. À compter de 2022, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long terme seraient donc réunies.

Même en excluant du calcul de l'indicateur les années situées au-delà de 2060, qui sont particulièrement favorables à la soutenabilité des finances publiques compte tenu de la baisse du coût du vieillissement retenue comme hypothèse à cet horizon, la dette à long terme serait stabilisée : l'indicateur S2 vaudrait dans ce cas 0,0 en figeant le solde structurel primaire à son niveau de 2017 et -1,7 en incluant les économies documentées du présent programme.

**TABLEAU 12 : INDICATEUR DE SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES S2 (EN POINT DE PIB)**

| Année de référence                               | Scénario inchangé entre 2018 et 2022 | Scénario PSTAB |
|--|--------------------------------------|----------------|
| <b>Écart de soutenabilité (indicateur S2)</b>    | <b>-0,4</b>                          | <b>-2,1</b>    |
| dont impact de la position budgétaire initiale   | +1,2                                 | -0,5           |
| dont impact du vieillissement (à partir de 2022) | -1,6                                 | -1,6           |

Notes de lecture du tableau :

- ▶ l'indicateur de soutenabilité (S2) à scénario inchangé est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant - à son niveau de 2017 - sur la période du programme (2018-2022), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2022 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme (ici en 2070) compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2022 ;
- ▶ le S2 du scénario de ce programme de stabilité est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2022 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2022 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2022 ;
- ▶ les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2018 qui seront publiées à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2018.

## 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 événement donné, la responsabilité de l'État peut être appelée. Ils sont ainsi susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi très attentif. 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 et 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 (cf. partie 7.1) ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les 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 au nom et pour le compte de l'État par Bpifrance 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, aide 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 Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF). L'État est également engagé au titre de ses missions de régulateur économique et social, au titre des subventions d'équilibre qu'il verse aux régimes spéciaux de retraite notamment.

En 2016, 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 195 Md€ après 185 Md€ en 2015. Une partie des garanties octroyées a en effet augmenté entre 2015 et 2016, dont les principales sont celles accordées à Dexia (+5Md€ entre 2015 et 2016), à l'Unédic (+3 Md€) et à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS, qui augmente de 3 Md€). Ces augmentations de dette garanties sont partiellement compensées par la diminution de certains encours (notamment l'encours de dette garantie de la caisse centrale du Crédit immobilier de France (3CIF) qui baisse de 1 Md€). 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, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF dans le cadre de programmes d'assistance financière sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leurs garanties aux émissions du FESF, au prorata de celles-ci.

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. De plus, le Parlement est informé annuellement de l'exécution des autorisations de garanties par le Gouvernement, comme prévu à l'article 24 de la LPFP 2018-2022 du 22 janvier 2018.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

- ▶ D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire l'autorisation du Parlement 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 fournies sont publiques.
- ▶ 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.

### 7.3 POURSUITE DES REFORMES EN REPONSE AUX DEFIS ECONOMIQUES MAJEURS

Au-delà des mesures relatives aux finances publiques présentées dans ce programme de stabilité, la France met en œuvre une stratégie de réforme détaillée dans le programme national de réforme (PNR) et articulée autour de quatre défis principaux : libérer le plein potentiel de l'économie française ; faire émerger le modèle de croissance de demain ; refonder notre modèle social pour construire une société de mobilité et de justice ; transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques.

#### *Libérer le plein potentiel de l'économie française*

Notre pays doit pouvoir saisir toutes les opportunités offertes par l'interconnexion croissante des économies ou encore par la révolution numérique afin de générer une croissance de long terme non seulement plus élevée mais également plus durable et plus inclusive. Pour déverrouiller la croissance et la création d'emplois, le Gouvernement a identifié trois champs dont le fonctionne-

ment nécessite d'être profondément repensé : le marché du travail, la fiscalité et l'environnement des affaires.

Les ordonnances relatives au renforcement du dialogue social, adoptées en septembre 2017, accordent une place centrale à la négociation collective, notamment au niveau de l'entreprise, tout en rendant le fonctionnement du dialogue social plus fluide. De plus, les ordonnances sécurisent davantage les relations de travail, notamment en instaurant un barème impératif pour les indemnités prud'homales. De plus, l'assurance chômage sera également étendue aux indépendants et aux démissionnaires sous condition.

Notre fiscalité a commencé à être allégée et simplifiée afin de stimuler la montée en gamme de notre économie. Aussi le taux nominal d'impôt sur les sociétés sera abaissé à 25 % d'ici 2022, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été remplacé en 2018 par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) et un prélèvement forfaitaire unique de 30 % a été mis en place sur l'ensemble des revenus de l'épargne. Le CICE sera transformé en un allègement pérenne de cotisations sociales à compter du 1er janvier 2019. Enfin, la montée en puissance de la fiscalité écologique et des taxes sur le tabac rendra notre fiscalité moins distorsive et plus incitative.

Le Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) a pour objectif de faire grandir les entreprises pour leur permettre d'innover, d'exporter et de créer des emplois d'une part, et de repenser la place des entreprises dans la société et mieux associer les salariés à leurs résultats d'autre part. En outre, des mesures de simplification et des mesures en faveur des travailleurs indépendants ont été prises.

### ***Faire émerger le modèle de croissance de demain***

Pour répondre aux nouveaux défis, le Gouvernement conduit une transformation profonde du modèle économique national. Dans chaque secteur, cette transformation repose sur des réformes structurelles et une politique ambitieuse d'investissement.

La première priorité porte sur **l'éducation et la formation** :

- Dans **l'éducation initiale et pour l'accès à l'université**, afin de permettre une orientation réussie pour tous les jeunes. Le système éducatif est revu dans son intégralité, de l'école maternelle à l'entrée à l'université.
- Dans **l'apprentissage et la formation professionnelle** : les réformes engagées permettront de répondre aux attentes des salariés comme des entreprises. En outre, 14 Md€ seront investis dans la formation professionnelle avec le Plan d'Investissement dans les Compétences, en particulier à destination de ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi.

Le nouveau modèle économique doit aussi passer par **une transformation écologique fondamentale**. Les priorités du Gouvernement sont claires : la décarbonation de notre économie ; la santé des Français. Des objectifs ambitieux ont été fixés, en particulier l'extinction des véhicules thermiques en 2040, la fin de l'exploitation des hydrocarbures, l'élimination progressive des pesticides. En parallèle, plus de 20 Md€ seront consacrés à la transition écologique sur le quinquennat.

Un effort massif sera conduit pour rehausser **le potentiel de recherche et d'innovation de notre pays**. Un investissement de 13 Md€ sera consacré à la recherche et à l'innovation. Un Fonds pour l'innovation et l'industrie sera doté de 10 Md€ afin de soutenir les innovations de rupture.

Dans **l'agriculture**, l'État accompagnera la montée en gamme indispensable des filières agricoles avec un plan d'investissement de 5 Md€. Dans **les transports**, la priorité est d'améliorer les mobilités du quotidien pour les citoyens. Dans le **logement**, l'action gouvernementale poursuit une restructuration en profondeur du secteur et passe par un soutien efficace à l'offre.

### ***Refonder notre modèle social pour construire une société de mobilité et de justice***

La stratégie du Gouvernement vise à promouvoir l'égalité des chances entre tous les individus, en assurant un accès effectif de tous aux biens essentiels et une universalisation de la protection sociale, une meilleure récompense du mérite ainsi qu'une meilleure stratégie de lutte contre la pauvreté.

Cette stratégie vise premièrement à renforcer l'équité des politiques publiques dans divers domaines. En soutenant le pouvoir d'achat des plus modestes d'abord, à travers la mesure de dégrèvement de la taxe d'habitation. Dans le domaine du travail en soutenant le pouvoir d'achat des Français grâce à la bascule cotisations sociales-CSG, puis aux mesures d'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires. Dans les domaines de l'accès à la santé et la prévention, la stratégie nationale de santé se concentrera notamment sur la prévention dans tous les milieux et tout au long de la vie et sera accompagnée de la mise en place d'un reste à charge zéro pour certains soins essentiels. Enfin, en matière d'équité intergénérationnelle, une réforme systématique des retraites sera mise en place pour rendre notre système plus simple, plus transparent, plus prévisible et surtout plus équitable.

Cette stratégie de réforme veille également à ce que la croissance économique retrouvée soit inclusive et profite à tous les territoires notamment grâce au Plan France Très Haut Débit qui vise à généraliser une couverture mobile de qualité pour l'ensemble des Français, grâce au plan de lutte contre les déserts médicaux et grâce au plan « Cœur des villes » qui viendra revitaliser les centres villes.

Enfin, une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté sera lancée au printemps 2018 et sera davantage orientée vers les enfants et les jeunes, dans une logique de prévention et d'investissement social dès la petite enfance. Les publics les plus fragiles seront par ailleurs soutenus, avec un relèvement conséquent du minimum vieillesse et de l'allocation adulte handicapés. Des mesures spécifiques accompagneront également les personnes les plus modestes vers la transition écologique.

### ***Transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques***

Si les services publics et le système de protection sociale sont au cœur du pacte républicain, le poids croissant de la dépense publique a entraîné un alourdissement équivalent des prélèvements obligatoires. En parallèle, notre dette publique qui a augmenté représente un fardeau pour les générations futures et limite notre marge de manœuvre pour réagir en cas de nouveau choc économique. Il faut donc la réduire.

Au-delà des mesures de simplification et de la création d'un « droit à l'erreur », le programme de transformation de l'action publique « Action publique 2022 » (AP22) lancé en octobre 2017 examinera le périmètre et le fonctionnement de l'action publique afin de dégager des économies structurelles à moyen terme. Pour mener à bien ces chantiers de transformation en profondeur, un

« Fonds pour la transformation de l'action publique », doté de 700 M€ sur cinq ans accompagnera la mise en œuvre d'un programme de réformes.

La stratégie de transformation de l'action publique présentée plus haut permettra d'assainir les finances publiques en diminuant le déficit public et de réduire nettement l'endettement public tout en réorientant les ressources publiques en fonction de leur efficacité et des besoins. L'objectif est de rendre l'action publique plus agile et plus adaptée aux nouveaux défis, en améliorant la qualité de service pour les citoyens.

## 8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

### 8.1 UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

**La loi organique du 17 décembre 2012 a renouvelé à la fois le pilotage des finances publiques et son cadre institutionnel.** S'agissant du renouvellement de la gestion des finances publiques, le pilotage par le solde a été complété par des objectifs définis en termes structurels et dans une perspective pluriannuelle, à travers l'introduction de l'article liminaire des lois de finances notamment. Cette loi a également créé le Haut conseil des finances publiques (HCFP), chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité et aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier 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, il peut déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart important ou se prononcer sur l'existence d'éventuelles circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés. Le Gouvernement doit alors en tenir compte dans le projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante et détailler en particulier les mesures de correction qu'il envisage. Les avis rendus par le HCFP sur ces textes comportent alors une appréciation de ces mesures.

**Le HCFP permet au Parlement, au Conseil constitutionnel et aux observateurs extérieurs de disposer d'une évaluation indépendante des prévisions réalisées par le Gouvernement.** Il a ainsi rendu 24 avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013.

**Les résultats de l'évaluation conduite par la Commission européenne sur la transposition des règles du TSCG publiés en février 2017 soulignent la conformité de l'architecture mise en place en France aux règles élaborées au niveau européen.**

**Parallèlement à ce nouveau cadre institutionnel, les règles et objectifs de finances publiques mis en place ces dernières années, notamment dans le cadre des lois de programmation des finances publiques successives, font désormais partie intégrante de la stratégie d'ensemble des finances publiques.** Les principaux outils mobilisés sont :

- ▶ *État* : norme de dépenses pilotables et objectif de dépenses totales de l'État, plafonds d'emploi des ministères, trajectoire de réduction des dépenses fiscales, interdiction du recours au crédit-bail immobilier ;
- ▶ *Organismes divers d'administration centrale* : plafond d'emploi des opérateurs de l'État, règle de non-endettement des ODAC au-delà de douze mois, dispositifs de limitation du nombre et de plafonnement des affectations de taxes, contrôles du recours aux partenariats public-privé ;



- ▶ *Administrations publiques locales* : interdiction du recours à l'emprunt pour équilibrer la section de fonctionnement, fixation d'un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) et mise en place d'un mécanisme de contractualisation avec les collectivités territoriales de la réduction de leur besoin de financement axé sur le ralentissement des dépenses réelles de fonctionnement ;
- ▶ *Administrations de sécurité sociale* : objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), trajectoire de réduction des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectif et de gestion, définition d'un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, trajectoire de réduction des exonérations ou abattement d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale, pilotage de la masse salariale des hôpitaux, plafond de recours des caisses de sécurité sociale à l'endettement à court terme.

**La gouvernance nationale des finances publiques est enfin pleinement intégrée dans la procédure européenne.** Depuis l'entrée en vigueur du règlement dit « two-pack », la Commission européenne émet chaque année un avis sur les projets de plans budgétaires (pour la France, le Rapport économique, social et financier annexé au PLF) des États membres à l'automne, qui sont ensuite discutés par le Conseil EcoFin. Par ailleurs, le programme de stabilité est transmis au mois d'avril à la Commission, en amont du Semestre européen. Lors de ces échéances européennes, la conformité de la trajectoire de chaque État membre au regard des recommandations européennes est évaluée, conformément aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance.

## 8.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les nouvelles règles issues du SEC 2010. En 2018, l'Insee a procédé à un « changement de base », c'est-à-dire qu'il a procédé à l'occasion de l'estimation du déficit 2017 à la mise à jour de certains traitements (cf. encadré 3).

L'élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés avec un délai de respectivement deux ans et trois ans<sup>21</sup>, s'appuie sur une information comptable détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des crédits accordés en lois de finances, complétée par le compte général de l'État (états financiers de la comptabilité patrimoniale de l'État, soumis à une procédure de certification par la Cour des comptes). 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

---

<sup>21</sup> L'Insee publiera ainsi en mai 2018 le compte semi-définitif 2016 et le compte définitif 2015.

principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites en comptabilité nationale. Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables de la direction générale des finances publiques. 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). À noter sur ce dernier champ, l'Insee opère désormais chaque année en septembre, depuis 2013, une première révision avancée du compte des ASSO sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant sur le semi-définitif.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information demeure incomplète. Pour l'État, l'exécution de l'année budgétaire n 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 25 mars n+1 sont quasiment définitives, et les éventuelles révisions par la suite portent surtout sur des corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables directement utilisées couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses. 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, les départements et les communes, ainsi qu'un échantillon des principaux organismes divers d'administration locale. Enfin, pour la notification du 25 mars, même si les comptes du régime général ont été arrêtés en mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont encore pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables de certains régimes ne sont pas encore connus en totalité. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de Sécurité sociale et hôpitaux publics) 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 faibles<sup>22</sup>.

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptable pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce 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. Le premier principe du code, relatif à l'indépendance professionnelle, précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la pro-

<sup>22</sup> 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 et « *Fiscal revisions in Europe* » F. Castro, J.J. Pérez et M. Rodriguez-Vives, Journal of Money, Credit and Banking n°45, septembre 2013).

duction 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.

### 8.3 STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE

Le programme de stabilité a été adressé au Parlement le 13 avril 2018.

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) a rendu public le 13 avril 2018 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2018 à 2022. Cet avis est joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne fin avril 2018.

## 9. Annexes

### 9.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A. PREVISIONS MACROECONOMIQUES

|  | Code SEC    | 2017*                  | 2017*              | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               |
|--|-------------|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  |             | Valeur en Md€ courants | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| <b>1. PIB en volume</b>  | B1*g        | -                      | 1,8                | 2,0                | 1,9                | 1,7                | 1,7                | 1,7                |
| <b>2. PIB nominal</b>  | B1*g        | 2 287,4                | 2,6                | 3,1                | 3,1                | 3,2                | 3,5                | 3,5                |
| <b>Composantes du PIB en volume</b>                              |             |                        |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
| <b>3. Dépenses de consommation privée</b>                        | P.3         | 1 258,3                | 1,3                | 1,6                | 1,9                | 1,8                | 1,8                | 1,8                |
| <b>4. Dépenses de consommation des administrations publiques</b> | P.3         | 537,5                  | 1,6                | 0,7                | 0,2                | -0,1               | 0,2                | -0,4               |
| <b>5. Formation brute de capital fixe</b>                        | P.51        | 513,4                  | 3,8                | 3,9                | 3,3                | 2,3                | 2,1                | 2,6                |
| <b>6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)</b>    | P.52 + P.53 | 37,2                   | -                  | -                  | -                  | -                  | -                  | -                  |
| <b>7. Exportations de biens et services</b>                      | P.6         | 682,8                  | 3,3                | 4,9                | 4,6                | 4,4                | 4,4                | 4,4                |
| <b>8. Importations de biens et services</b>                      | P.7         | 739,6                  | 4,1                | 4,1                | 4,1                | 3,7                | 3,7                | 3,7                |
| <b>Contributions à la croissance du PIB</b>                      |             |                        |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
| <b>9. Demande intérieure finale hors stocks</b>                  |             | -                      | 1,9                | 1,9                | 1,8                | 1,5                | 1,5                | 1,5                |
| <b>10. Variation des stocks et objets de valeur</b>              | P.52 + P.53 | -                      | 0,4                | 0,0                | 0,0                | 0,0                | 0,0                | 0,0                |
| <b>11. Commerce extérieur</b>                                    | B.11        | -                      | -0,3               | 0,1                | 0,0                | 0,2                | 0,2                | 0,2                |

*\*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2018), à l'exception du PIB nominal en niveau qui correspond à la notification de mars 2018 et le taux de croissance du PIB en volume et en valeur en 2017 (données brutes non CJO).*

**TABLEAU 1B. ÉVOLUTION DES PRIX**

|  | Code SEC | 2017*              | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               |
|--|----------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  |          | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| <b>1. Déflateur du PIB</b>                               |          | 0,8                | 1,1                | 1,2                | 1,5                | 1,75               | 1,75               |
| <b>2. Déflateur de la consommation privée</b>            |          | 0,9                | 1,4                | 1,2                | 1,5                | 1,8                | 1,8                |
| <b>3. Indice des prix à la consommation (IPC)</b>        |          | 1,0                | 1,4                | 1,2                | 1,5                | 1,75               | 1,75               |
| 4. Déflateur de la consommation publique                 |          | 0,5                | 0,4                | 0,6                | 1,2                | 1,3                | 1,8                |
| 5. Déflateur de l'investissement                         |          | 1,2                | 1,4                | 1,7                | 1,5                | 1,9                | 1,9                |
| <b>6. Déflateur des exportations (biens et services)</b> |          | 1,4                | 0,9                | 1,1                | 1,5                | 1,6                | 1,8                |
| <b>7. Déflateur des importations (biens et services)</b> |          | 2,2                | 1,0                | 1,1                | 1,5                | 1,6                | 1,8                |

**TABLEAU 1C. MARCHE DU TRAVAIL**

| Ensemble de l'économie   | Code SEC | 2017   | 2017               | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               |
|--|----------|--------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  |          | Niveau | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle | Variation annuelle |
| <b>1. Emploi, personnes physiques<sup>1</sup></b>                          |          | 27 892 | 1,0                | 0,8                | 0,8                | 0,8                | 0,6                | 0,6                |
| 2. Emploi, heures travaillées <sup>2</sup>                                 |          |        |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
| <b>3. Taux de chômage (%)<sup>3</sup></b>                                  |          |        |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
| <b>4. Productivité du travail, personnes physiques<sup>4</sup></b>         |          | -      | 0,8                | 1,2                | 1,1                | 0,9                | 1,1                | 1,1                |
| 5. Productivité du travail, heures travaillées <sup>5</sup>                |          |        |                    |                    |                    |                    |                    |                    |
| <b>6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)</b>     | D.1      | 1215   | 3,1                | 3,4                | 1,2                | 3,0                | 3,4                | 3,5                |
| <b>7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête</b> |          |        | 2,1                | 2,6                | 0,4                | 2,2                | 2,8                | 2,9                |

<sup>1</sup> Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

<sup>2</sup> Concept comptes nationaux

<sup>3</sup> Concept BIT

<sup>4</sup> Croissance du PIB en volume rapportée à la croissance de l'emploi.

<sup>5</sup> PIB en volume par heure travaillée

\* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2018).

**TABLEAU 1D. BALANCE COURANTE**

| en % du PIB  | Code SEC | 2017* | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|----------|-------|------|------|------|------|------|
| <b>1. Capacité de financement de la Nation</b>         | B.9      | -2,9  | -2,9 | -2,8 | -2,6 | -2,4 | -2,3 |
| <i>dont:</i>   |          |       |      |      |      |      |      |
| - Balance des biens et services                        |          | -2,5  | -2,3 | -2,2 | -2,0 | -1,8 | -1,6 |
| - Solde des revenus primaires et transferts            |          | -0,5  | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,8 | -0,8 |
| - Compte de capital                                    |          | 0,1   | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,1  | 0,1  |
| <b>2. Capacité de financement du secteur privé**</b>   | B.9      | -0,3  | -0,6 | -0,4 | -1,8 | -2,2 | -2,5 |
| <b>3. Capacité de financement du secteur public***</b> | B.9      | -2,6  | -2,3 | -2,4 | -0,8 | -0,2 | 0,3  |
| <b>4. Écart statistique</b>                            |          |       |      |      |      |      |      |

\* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2018).

\*\*Calculée pour 2017 par différence entre la capacité de financement de la Nation issue des comptes trimestriels de mars 2018 et la capacité de financement du secteur public issue de la notification pour 2017.

\*\*\*Le déficit du secteur public est basé sur le PIB de la notification de mars 2018.

**TABLEAU 2A. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

|   | Code SEC | 2017          | 2017            | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            |
|---|----------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   |          | niveau en Md€ | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB |
| <b>Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur</b>   |          |               |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| <b>1. Administrations publiques</b>   | S.13     | -59           | -2,6            | -2,3            | -2,4            | -0,9            | -0,3            | 0,3             |
| <b>2. Administrations publiques centrales</b>   | S.1311   | -65           | -2,9            | -3,1            | -3,3            | -2,0            | -1,6            | -1,2            |
| <b>3. Administrations publiques fédérées</b>  | S.1312   | -             | -               | -               | -               | -               | -               | -               |
| <b>4. Administrations publiques locales</b>   | S.1313   | 1             | 0,0             | 0,1             | 0,1             | 0,3             | 0,5             | 0,7             |
| <b>5. Administrations de sécurité sociale</b>   | S.1314   | 5             | 0,2             | 0,7             | 0,8             | 0,8             | 0,8             | 0,8             |
| <b>Administrations publiques (S.13)</b>   |          |               |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| <b>6. Recettes totales</b>  | TR       | 1233          | 53,9            | 53,7            | 52,6            | 52,4            | 52,2            | 52,0            |
| <b>7. Dépenses totales</b>  | TE       | 1292          | 56,5            | 56,0            | 54,9            | 53,3            | 52,5            | 51,7            |
| <b>8. Capacité de financement</b>   | B.9      | -59           | -2,6            | -2,3            | -2,4            | -0,9            | -0,3            | 0,3             |
| <b>9. Charges d'intérêts</b>  | D.41     | 40            | 1,8             | 1,7             | 1,7             | 1,8             | 1,9             | 2,0             |
| <b>10. Solde primaire<sup>1</sup></b>   |          | -19           | -0,8            | -0,6            | -0,6            | 0,9             | 1,6             | 2,3             |
| <b>11. Mesures exceptionnelles ("one-off")<sup>2</sup></b>  |          | -2            | -0,1            | -0,3            | -1,0            | 0,0             | 0,0             | 0,0             |
| <b>Principales composantes des recettes</b>   |          |               |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| <b>12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)</b>   |          | 681           | 29,8            | 30,3            | 30,4            | 30,3            | 30,2            | 30,0            |
| <b>12a. Impôts sur la production et les importations*</b>   | D.2      | 372           | 16,3            | 16,5            | 16,6            | 16,6            | 16,7            | 16,7            |
| <b>12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine</b>  | D.5      | 294           | 12,9            | 13,2            | 13,2            | 13,1            | 13,0            | 12,8            |
| <b>12c. Impôts en capital</b>   | D.91     | 14            | 0,6             | 0,6             | 0,6             | 0,6             | 0,6             | 0,6             |
| <b>13. Cotisations sociales</b>   | D.61     | 431           | 18,9            | 18,2            | 17,0            | 16,9            | 16,9            | 16,9            |
| <b>14. Revenus de la propriété</b>  | D.4      | 15            | 0,7             | 0,6             | 0,7             | 0,7             | 0,7             | 0,7             |
| <b>15. Autres recettes<sup>3</sup> (15=16-12-13-14)</b>   |          | 105           | 4,6             | 4,5             | 4,4             | 4,5             | 4,4             | 4,4             |
| <b>16=6. Recettes totales</b>   | TR       | 1233          | 53,9            | 53,7            | 52,6            | 52,4            | 52,2            | 52,0            |
| <b>pm: Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995)<sup>4</sup></b> |          | 1067          | 46,6            | 46,5            | 45,5            | 45,3            | 45,2            | 45,0            |

**TABLEAU 2A, SUITE. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

|  | Code SEC  | 2017          | 2017            | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            |
|--|-----------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|  |           | niveau en Md€ | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB | niveau en % PIB |
| <b>Principales composantes des dépenses</b>                          |           |               |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| <b>17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires</b> | D.1 + P.2 | 404           | 17,7            | 17,3            | 17,0            | 16,7            | 16,4            | 16,1            |
| <b>17a. Rémunération des salariés</b>                                | D.1       | 290           | 12,7            | 12,5            | 12,3            | 12,1            | 11,9            | 11,7            |
| <b>17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)</b>                | P.2       | 114           | 5,0             | 4,8             | 4,7             | 4,6             | 4,5             | 4,4             |
| <b>18. Prestations sociales<sup>5</sup> (18=18a+18b)</b>             |           | 591           | 25,9            | 25,5            | 25,1            | 24,8            | 24,5            | 24,1            |
| <b>dont prestations chômages</b>                                     |           | 34            | 1,5             | 1,4             | 1,4             | 1,4             | 1,3             | 1,3             |
| <b>18a. Prestations sociales en nature</b>                           | D.632     | 139           | 6,1             | 6,0             | 5,8             | 5,8             | 5,7             | 5,6             |
| <b>18b. Prestations sociales en espèces</b>                          | D.62      | 452           | 19,8            | 19,5            | 19,3            | 19,0            | 18,8            | 18,6            |
| <b>19=9. Charges d'intérêts</b>                                      | D.41      | 40            | 1,8             | 1,7             | 1,7             | 1,8             | 1,9             | 2,0             |
| <b>20. Subventions</b>   | D.3       | 59            | 2,6             | 2,8             | 2,6             | 1,8             | 1,7             | 1,7             |
| <b>21. Formation brute de capital fixe</b>                           | P.51      | 77            | 3,4             | 3,5             | 3,5             | 3,4             | 3,3             | 3,2             |
| <b>22. Transferts en capital</b>                                     | D.9       | 31            | 1,4             | 1,3             | 1,0             | 1,0             | 1,0             | 0,9             |
| <b>23. Autres dépenses<sup>6</sup> (23=24-17-18-19-20-21-22)</b>     |           | 89            | 3,9             | 4,0             | 4,0             | 3,9             | 3,8             | 3,8             |
| <b>24=7. Dépenses totales</b>  | TE1       | 1292          | 56,5            | 56,0            | 54,9            | 53,3            | 52,5            | 51,7            |
| p.m.: consommation publique (nominale)                               | P.3       |               |                 |                 |                 |                 |                 |                 |

1. Le solde primaire est calculé comme (B.9, ligne 8) plus (D.41, ligne 9)
  2. Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit
  3. P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9
  4. Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995).
  5. Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage
  6. D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+NP
- \* Hors impôts collectés par l'Union Européenne

**TABLEAU 2B. TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE**

|   | 2017   | 2017     | 2018     | 2019     | 2020     | 2021     | 2022     |
|---|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | niveau | % du PIB | % du PIB | % du PIB | % du PIB | % du PIB | % du PIB |
| 1. Recettes totales à politique inchangée | 1232,6 | 53,9     | 53,5     | 53,7     | 53,8     | 53,7     | 53,6     |
| 2. Dépenses totales à politique inchangée | 1292,0 | 56,5     | 56,1     | 55,6     | 55,3     | 55,1     | 54,8     |



**TABLEAU 2C. DEPENSES A EXCLURE DE LA REGLE DE DEPENSE**

|   | 2017             | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|---|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   | niveau<br>en Md€ | % du<br>PIB | % du<br>PIB | % du<br>PIB | % du<br>PIB | % du<br>PIB | % du<br>PIB |
| <b>1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE</b> | 1,9              | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1         |
| <b>2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage</b>               | 1,0              | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | -0,1        | -0,1        |
| <b>3. Effet des mesures discretionnaires en recettes</b>                        | 5,4              | 0,2         | -0,1        | -1,1        | -0,1        | 0,0         | -0,1        |
| <b>4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi</b>                | -                | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| <i>Pour mémoire (*) :</i>   |                  |             |             |             |             |             |             |
| <i>One-off en recettes (sens SEC 2010)</i>                                      | 3,5              | 0,2         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| <i>One-off en dépenses (sens SEC 2010)</i>                                      | 5,4              | 0,2         | 0,3         | 0,9         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |

(\*) cf. Annexe méthodologique

**TABLEAU 3. DEPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION**

| en % du PIB                         | Code COFOG | 2016        |
|-------------------------------------|------------|-------------|
| 1. Services publics généraux        | 1          | 6,1         |
| 2. Défense                          | 2          | 1,8         |
| 3. Ordre et sûreté publics          | 3          | 1,6         |
| 4. Affaires économiques             | 4          | 5,6         |
| 5. Protection de l'environnement    | 5          | 0,9         |
| 6. Logement et développement urbain | 6          | 1,1         |
| 7. Santé                            | 7          | 8,1         |
| 8. Loisirs, culture et religion     | 8          | 1,2         |
| 9. Education                        | 9          | 5,4         |
| 10. Protection sociale              | 10         | 24,4        |
| <b>11. Dépenses totales</b>         | <b>TE</b>  | <b>56,4</b> |

NB : dernières données Insee disponibles par fonction Cofog, qui ne sont pas encore mises en cohérence avec la mise à jour des comptes 2017 publiée en mars 2018.

**TABLEAU 4. ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE**

| en % du PIB  | Code SEC | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|
| <b>1. Dette brute<sup>1</sup></b>                              |          | 97,0 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 |
| <b>2. Variation du ratio d'endettement brut</b>                |          | 0,4  | -0,5 | -0,2 | -1,5 | -2,4 | -3,1 |
| <b>Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut</b> |          |      |      |      |      |      |      |
| <b>3. Solde primaire<sup>2</sup></b>                           |          | -0,8 | -0,6 | -0,6 | 0,9  | 1,6  | 2,3  |
| <b>4. Charges d'intérêt<sup>3</sup></b>                        | D.41     | 1,8  | 1,7  | 1,7  | 1,8  | 1,9  | 2,0  |
| <b>5. Flux de créances</b>                                     |          | 0,3  | 0,1  | 0,3  | 0,6  | 0,5  | 0,2  |
| <i>dont:</i>   |          |      |      |      |      |      |      |
| - décalages comptables <sup>4</sup>                            |          |      |      |      |      |      |      |
| - accumulation nette d'actifs financiers <sup>5</sup>          |          |      |      |      |      |      |      |
| - dont recettes de privatisations                              |          |      |      |      |      |      |      |
| - écarts de réévaluation et autres <sup>6</sup>                |          |      |      |      |      |      |      |
| <i>p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette<sup>7</sup></i>  |          | 1,9  | 1,8  | 1,8  | 1,9  | 2,1  | 2,2  |
| <b>Autres variables pertinentes</b>                            |          |      |      |      |      |      |      |
| <b>6. Actifs financiers liquides<sup>8</sup></b>               |          |      |      |      |      |      |      |
| <b>7. Dette nette (7=1-6)</b>                                  |          |      |      |      |      |      |      |
| <b>8. Amortissement</b>  |          |      |      |      |      |      |      |
| <b>9. Part de la dette libellée en devises (%)</b>             |          |      |      |      |      |      |      |

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

2. Cf. ligne 10 du tableau 2.

3. Cf. ligne 9 du tableau 2.

4. Les 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.

5. Les 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.

6. Les 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.

7. Évalué 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.

8. AF1, 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 | 2017*   | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    |
|---|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>1. Croissance réelle du PIB (en %)</b>                   |          | 1,8     | 2       | 1,9     | 1,7     | 1,7     | 1,7     |
| <b>2. Solde public</b>                                      | B.9      | -2,6    | -2,3    | -2,4    | -0,9    | -0,3    | 0,3     |
| <b>3. Charges d'intérêts</b>                                | D.41     | 1,8     | 1,7     | 1,7     | 1,8     | 1,9     | 2       |
| <b>4. Mesures exceptionnelles (« one-off »)<sup>1</sup></b> |          | -0,1    | -0,3    | -1      | 0,0     | 0,0     | 0,0     |
| 5. Croissance potentielle du PIB (%) (g)                    |          | 1,25    | 1,25    | 1,25    | 1,25    | 1,3     | 1,35    |
| contributions:  |          |         |         |         |         |         |         |
| - travail   |          | 0,1/0,2 | 0,1/0,2 | 0,1/0,2 | 0,1/0,2 | 0,1/0,2 | 0,1/0,2 |
| - capital   |          | 0,4/0,5 | 0,4/0,5 | 0,4/0,5 | 0,4/0,5 | 0,4/0,5 | 0,4/0,5 |
| - productivité globale des facteurs                         |          | 0,6/0,7 | 0,6/0,7 | 0,6/0,7 | 0,6/0,7 | 0,6/0,7 | 0,6/0,7 |
| - effet des réformes structurelles                          |          | -       | -       | -       | -       | 0,05    | 0,1     |
| 6. Écart de production                                      |          | -0,9    | -0,2    | 0,4     | 0,9     | 1,3     | 1,6     |
| 7. Solde conjoncturel                                       |          | -0,5    | -0,1    | 0,2     | 0,5     | 0,7     | 0,9     |
| 8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)         |          | -2,1    | -2,2    | -2,6    | -1,4    | -1,0    | -0,6    |
| 9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)       |          | -0,3    | -0,5    | -0,9    | 0,4     | 0,9     | 1,4     |
| 10. Solde structurel (10=8-4)                               |          | -2,0    | -1,9    | -1,6    | -1,4    | -1,0    | -0,6    |

<sup>1</sup>Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

**TABLEAU 6. ÉCARTS PAR RAPPORT A LA PRECEDENTE ACTUALISATION DU PROGRAMME**

|                                       | Code SEC | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------------|----------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Croissance réelle du PIB (%)</b>   |          |      |      |      |      |      |      |
| Programme précédent (2016-2019)       |          | 1,5  | 1,5  | 1,6  | 1,7  |      |      |
| Programme courant (2017-2020)         |          | 1,8  | 2,0  | 1,9  | 1,7  | 1,7  | 1,7  |
| Différence                            |          | 0,4  | 0,6  | 0,3  | 0,0  |      |      |
| <b>Solde public (en % du PIB)</b>     |          |      |      |      |      |      |      |
| Programme précédent (2016-2019)       | B.9      | -2,8 | -2,3 | -1,6 | -1,3 |      |      |
| Programme courant (2017-2020)         | B.9      | -2,6 | -2,3 | -2,4 | -0,9 | -0,3 | 0,3  |
| Différence                            | B.9      | 0,2  | 0,0  | -0,8 | 0,4  |      |      |
| <b>Dettes publiques (en % du PIB)</b> |          |      |      |      |      |      |      |
| Programme précédent (2016-2019)       |          | 96,0 | 95,9 | 94,7 | 93,1 |      |      |
| Programme courant (2017-2020)         |          | 97,0 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 |
| Différence                            |          | 1,0  | 0,5  | 1,5  | 1,7  |      |      |

**TABLEAU 7. SOUTENABILITE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES\***

| en % du PIB  | 2016        | 2020        | 2040        | 2050        | 2060        | 2070        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Dépenses totales</b>  |             |             |             |             |             |             |
| <b>dont dépenses liées au vieillissement</b>   | <b>31,0</b> | <b>30,9</b> | <b>31,5</b> | <b>30,3</b> | <b>29,0</b> | <b>28,0</b> |
| Dépenses de retraites  | 15,0        | 15,0        | 15,1        | 13,8        | 12,5        | 11,8        |
| dont pensions versées par la sécurité sociale  |             |             |             |             |             |             |
| dont pensions de vieillesse de droits directs  |             |             |             |             |             |             |
| dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)                           |             |             |             |             |             |             |
| dont retraites d'employeur (des administrations publiques)                             |             |             |             |             |             |             |
| Dépenses de santé  | 7,9         | 8,0         | 8,4         | 8,4         | 8,4         | 8,3         |
| Dépenses de dépendance   | 1,7         | 1,8         | 2,3         | 2,4         | 2,4         | 2,4         |
| Dépenses d'éducation   | 4,8         | 4,7         | 4,6         | 4,6         | 4,5         | 4,4         |
| Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)                                      | 1,6         | 1,4         | 1,2         | 1,2         | 1,2         | 1,2         |
| Charges d'intérêts   |             |             |             |             |             |             |
| <b>Recettes totales</b>  |             |             |             |             |             |             |
| dont revenus de la propriété   | 0,7         | 0,7         | 0,6         | 0,6         | 0,6         | 0,6         |
| dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)                    |             |             |             |             |             |             |
| Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR                    |             |             |             |             |             |             |
| dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR |             |             |             |             |             |             |
| <b>Réforme systémique des retraites<sup>1</sup></b>                                    |             |             |             |             |             |             |
| Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires <sup>2</sup>      | :           | :           | :           | :           | :           | :           |
| Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires <sup>3</sup>          | :           | :           | :           | :           | :           | :           |
| <b>Hypothèses</b>  |             |             |             |             |             |             |
| 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.

TABLEAU 7A. PASSIFS CONTINGENTS

| en % du PIB                         | 2015 | 2016 |
|-------------------------------------|------|------|
| <b>Garanties publiques*</b>         | 8,4  | 8,7  |
| dont garanties au secteur financier | -    | -    |

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

TABLEAU 8. HYPOTHESES DE BASE

|  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <b>Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)<sup>1</sup></b> | -0,3 | -0,1 | 0,7  | 1,4  | 2,0  | 2,4  |
| <b>Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)<sup>2</sup></b>  | 0,8  | 1,1  | 2,0  | 2,8  | 3,4  | 3,8  |
| <b>Taux de change €/€ (moyenne annuelle)</b>                       | 1,13 | 1,23 | 1,23 | 1,23 | 1,23 | 1,23 |
| <b>Taux de change effectif nominal</b>                             | 1,1  | 2,5  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| <b>PIB mondial hors Union européenne<sup>3</sup></b>               | 4,0  | 4,1  | 4,1  | 4,1  | 4,2  | 4,2  |
| <b>PIB Union européenne<sup>3</sup></b>                            | 2,4  | 2,3  | 2,0  | 1,8  | 1,7  | 1,7  |
| <b>Demande mondiale adressée à la France</b>                       | 5,1  | 5,0  | 4,7  | 4,4  | 4,4  | 4,4  |
| <b>Commerce mondial hors Union européenne</b>                      | 5,2  | 5,2  | 4,7  | n.d. | n.d. | n.d. |
| <b>Prix du pétrole (baril de Brent en \$)</b>                      | 55   | 65   | 65   | 65   | 65   | 65   |

<sup>1</sup>Taux Euribor à 3 mois.

<sup>2</sup>Taux des OAT françaises à 10 ans.

<sup>3</sup>Les prévisions de croissance en 2020-2022 sont issues du WEO d'octobre 2017 du FMI.

## 9.2 ANNEXE METHODOLOGIQUE : CALCUL DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DE LA REGLE EN DEPENSE

### *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. Une première approche estime directement le PIB potentiel avec un filtre. La seconde approche plus économique utilise 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 aussi par la loi de programmation des finances publiques. Dès lors, les écarts d'estimation proviennent des différences entre les traitements appliqués à chacune des composantes.

### *Le solde structurel*

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait qu'il apure le solde public de ses composantes qui dépendent directement de la conjoncture, et qu'il permet donc de mesurer l'effet des décisions politiques sur le solde, indépendamment des effets conjoncturels. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB à son potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage), et donc un solde nominal naturellement dégradé, 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 dépense affectés 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 exceptionnelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

**Côté dépense**, seules les dépenses de chômage sont supposées varier avec le cycle économique. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles quel que soit la position dans le cycle, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaires, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

**Côté recettes**, on suppose que tous les prélèvements obligatoires comportent une composante cyclique tandis que le reste des recettes (intérêts et dividendes par exemple) est supposé indépendant du cycle.

Pour quantifier la composante conjoncturelle, **on raisonne à partir d'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, de ces postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticités reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE<sup>23</sup>. Pour les recettes, on distingue quatre catégories de prélèvements obligatoires (l'impôt sur le revenu et la CSG, 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.**

Les élasticités des prélèvements obligatoires<sup>24</sup> sont présentées dans le tableau 1. Elles ont été actualisées en 2014.

**TABLEAU 1 : SEMI-ELASTICITES A L'ECART DE PRODUCTION**

|                           |      |
|---------------------------|------|
| Impôt sur le revenu + CSG | 1,9  |
| Impôt sur les sociétés    | 2,8  |
| Cotisations sociales      | 0,6  |
| Taxes indirectes          | 1,0  |
| Dépenses chômage          | -3,2 |

Source : OCDE 2014

En pratique pour la France, le solde conjoncturel s'élève à un peu plus 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 l'unité.

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 exceptionnelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, directement pilotée par le Gouvernement), d'une composante dite « non discrétionnaire » et d'une clé en crédits d'impôt (*cf. infra*).

<sup>23</sup> Cf. « New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance » de R.W.R Price, T. Dang et Y. Guillemette, OCDE Economics department Working papers N°1174 2014

<sup>24</sup> Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

**ENCADRE 10 – LE SOLDE STRUCTUREL**

Notons  $Y$  le PIB effectif et  $Y^*$  le PIB potentiel.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires  $R$ , la composante structurelle  $R_s$  peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle  $\theta$  à l'écart de production (cf. tableau 1):

$$R_s = R \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées  $R_s$  (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses cycliques liées au chômage,  $D_{\text{cho}}$ . Les dépenses structurelles de chômage sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle  $\varepsilon$  des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{\text{cho}} = D^{\text{cho}} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\varepsilon$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel  $S_s$ . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

**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, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégré dans le solde structurel. De plus, les révisions de croissances effectives effectuées par l'Insee peuvent amener à réviser l'ajustement structurel encore 3 ans après l'année.

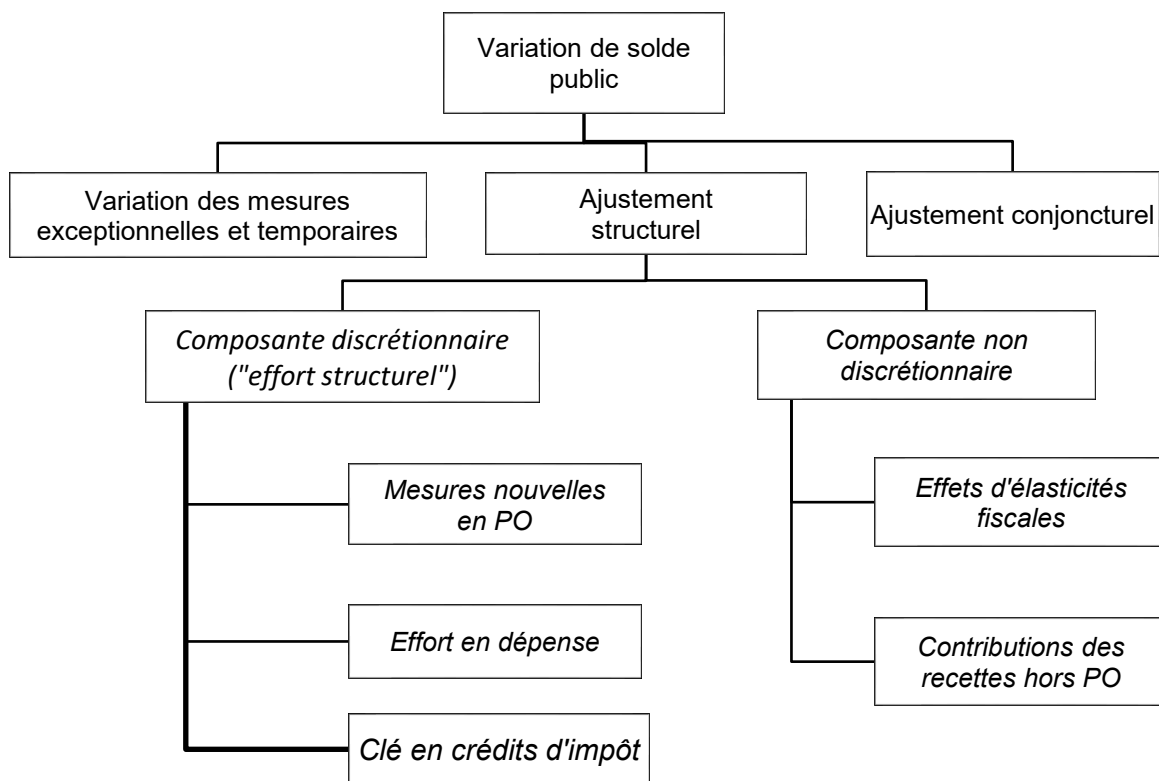
**Pour pallier à ces limites, l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.**

**D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010<sup>25</sup>**, introduites en 2014, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Les crédits d'impôts réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (c'est-à-dire des imputations et restitutions effectivement consenties aux entreprises et aux ménages), mais contribuent au solde public au niveau de la créance acquise par les contribuables, suivant une logique de « droits constatés ». Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux

<sup>25</sup> Voir le document de l'Insee de mai 2014 : « Les comptes nationaux passent en base 2010 ».



de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles (qui comptabilisent les crédits d'impôt en moindres recettes budgétaires), ainsi que l'effort en dépense hors crédits d'impôts, un terme supplémentaire apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables, c'est-à-dire en pratique le CICE et le CIR. Lorsque le coût budgétaire (et donc en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) est plus faible que le coût de la créance (qui impacte le solde public en comptabilité nationale), cette composante réduit l'effort structurel et l'accroît quant à l'inverse l'effort budgétaire mesuré via l'effort en recette est supérieur à l'effort en droit constaté. La clé en crédits d'impôts est intégrée au sein de la ligne d'effort structurel dans la décomposition de l'ajustement structurel depuis la LPFP 2018-2022. Ce nouveau partage est justifié par la mise en place de la bascule de CICE et permettra ainsi de lisser son impact sur l'effort structurel sans retraitement supplémentaire.



Ainsi la **variation du solde structurel** peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire ;

L'**effort structurel** peut quant à lui se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires), effort en dépense (nette des crédits d'impôt) et clé de crédits d'impôt.

- **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.
- **La clé en crédits d'impôt** permet de repasser de la mesure budgétaire des crédits d'impôt en moindre recette, qui est prise en compte dans l'effort en recette, à une mesure en droit constaté.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors 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 hors mesures exceptionnelles dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

### **La règle en dépenses**

Afin de rendre la cible d'ajustement structurel plus opérationnelle, un indicateur complémentaire a été mis en place. L'idée est de mesurer l'effort fourni par les États membres à partir d'un agrégat directement pilotable par le gouvernement, au contraire du solde nominal public qui est affecté par la conjoncture et par des éléments non-discrétionnaires. Le calcul de la règle en dépense est précisé à l'annexe 8 du *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*.

A ce titre, **les mesures nouvelles et les mesures exceptionnelles et temporaires utilisées dans la règle en dépense diffèrent de celles utilisées dans l'analyse structurelle du déficit**. En effet, l'effort en recette et l'effort en dépense présentés dans l'analyse structurelle reposent sur un traitement des crédits d'impôt en moindres recettes, qui permet de faire apparaître les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires : les dépenses sont nettes des crédits d'impôt et les mesures nouvelles comprennent les imputations et restitutions de crédits d'impôt, comme c'est le cas des mesures nouvelles présentées en annexe statistique. C'est le terme de clé de crédit d'impôt, intégré à l'effort structurel, qui permet de retrouver la comptabilisation en dépense des créances acquises à travers les crédits d'impôt et non plus les restitutions en moindre recettes : le solde public est bien estimé selon les règles du SEC 2010, où les crédits d'impôt sont des dépenses publiques.

Comme la règle en dépense repose sur l'agrégat de dépense au sens du SEC 2010, y compris crédits d'impôt, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires utilisées pour compenser un accroissement de l'agrégat en dépenses n'incluent pas les restitutions de crédits d'impôt. Ainsi, les mesures nouvelles utilisées sont nettes des crédits d'impôt et sont donc retraitées : une hausse de crédits d'impôt est bien une dépense et n'affecte pas les mesures nouvelles en PO dans la règle en dépense. Afin de maintenir la cohérence avec les bascules de crédit d'impôt en 2019, les mesures exceptionnelles et temporaires de crédits d'impôt (en lien avec la bascule de CICE) utilisées dans l'agrégat de la règle en dépense sont aussi présentées en dépenses.

### 9.3 TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE ET TRAJECTOIRE SPONTANEE

Le programme de stabilité présente un scénario à politique inchangée, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011. Cette trajectoire correspond à la trajectoire contrefactuelle en 2018-2022 qui serait observée en l'absence des mesures mises en place par le Gouvernement. Cette trajectoire est construite selon les hypothèses suivantes :

- ▶ Côté recettes, elle se place dans un cadre dans lequel aucune mesure nouvelle n'aurait été prise depuis septembre 2017, c'est-à-dire qu'elle supprime les effets des mesures en recettes décidées depuis la loi de finances 2018.
- ▶ Côté dépense, elles sont supposées évoluer en volume comme la moyenne observée sur les 10 dernières années (soit + 1,2 % par an).

**TABLEAU 1 : TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE**

| <i>En % PIB</i>  | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Solde public à législation et pratique inchangées</b>     | <b>-2,6</b> | <b>-2,6</b> | <b>-1,9</b> | <b>-1,5</b> | <b>-1,4</b> | <b>-1,2</b> |
| <b>Dettes publiques à législation et pratique inchangées</b> | <b>97,0</b> | <b>96,7</b> | <b>96,1</b> | <b>95,2</b> | <b>93,9</b> | <b>92,2</b> |
| Dépenses hors crédits d'impôt                                |             | 0,3         | 0,7         | 1,3         | 1,8         | 2,3         |
| Mesures annoncées en recettes (*)                            |             | 0,0         | -1,2        | -0,7        | -0,7        | -0,8        |
| <b>Solde public du programme de stabilité</b>                | <b>-2,6</b> | <b>-2,3</b> | <b>-2,4</b> | <b>-0,9</b> | <b>-0,3</b> | <b>0,3</b>  |
| <b>Dettes publiques du programme de stabilité</b>            | <b>97,0</b> | <b>96,4</b> | <b>96,2</b> | <b>94,7</b> | <b>92,3</b> | <b>89,2</b> |

(\*) yc contribution nette des crédits d'impôts en recettes et en dépenses

**Pour l'année 2018**, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 2,6 % du PIB. L'effort sur la dépense permet de réduire le ratio de dépense de 0,3 % du PIB. Hors ces mesures, le ratio de dette atteindrait 96,7 % du PIB.

**Pour l'année 2019**, le déficit à politique inchangée atteindrait 1,9 % du PIB. La trajectoire cible intègre 0,7 point PIB d'économies sur le ratio de dépenses hors CI. Par contre, les mesures en recettes coûtent 1,2 point de PIB avec la bascule du CICE, ce qui amène le déficit à politique inchangée à être temporairement supérieur au déficit de la trajectoire du programme de stabilité.

**Entre 2020 et 2022**, cet effet disparaîtrait avec la fin du double coût de la bascule de CICE. Le solde à politique inchangée serait ainsi de -1,2 % du PIB en 2022 contre +0,3 point PIB dans cette trajectoire. Le ratio de dette atteindrait 92,2 % PIB contre 89,2 % du PIB dans la trajectoire du programme de stabilité.

## **Contacts presse**

**Cabinet de Bruno Le Maire**

presse.mineco@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 41 13

**Cabinet de Gérald Darmanin**

presse.macp@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 45 06

**[economie.gouv.fr](http://economie.gouv.fr)**