



PROGRAMME DE STABILITÉ

AVRIL 2017

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE	3
2. SCENARIO MACROECONOMIQUE.....	5
2.1 La situation en 2016 et les perspectives pour 2017 et 2018	5
2.2 Les perspectives à moyen terme (2019-2020)	10
3. STRATEGIE DE FINANCES PUBLIQUES	12
3.1 Stratégie d'ensemble	12
3.2 Retour sur l'exécution 2016	14
3.3 Évolution du solde structurel	15
3.4 Évolution du solde public par sous-secteurs	20
3.5 Évolution des dépenses publiques	20
3.6 Évolution des recettes publiques	29
3.7 Dette publique et flux de créances	34
4. LE RESPECT DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE.....	39
4.1 La procédure pour déficit excessif	39
4.2 Respect du volet préventif à partir de 2018.....	39
5. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRECEDENTE	42
5.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures	42
5.2 Comparaison à la programmation précédente	47
5.3 Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission	48
6. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES.....	50
6.1 Qualité des dépenses publiques	50
6.2 Qualité des recettes publiques	54
7. SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES	61
7.1 Soutenabilité des finances publiques	61
7.2 Engagements contingents	66
7.3 Poursuite des réformes en réponse aux défis économiques majeurs	67

8. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.....	71
8.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle.....	71
8.2 Gouvernance statistique.....	72
8.3 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne	74
9. ANNEXES	75
9.1 Tables statistiques.....	75
9.2 Annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel	90
9.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée.....	94

1. Vue d'ensemble

Ce programme de stabilité trace les grandes lignes de la programmation des finances publiques de la France pour les années 2017-2020. Il précise le cadrage économique et budgétaire retenu par le Gouvernement pour 2017, qui permet au déficit public de repasser sous les 3 % du PIB et d'être conforme aux recommandations du Conseil. Par ailleurs, le présent programme de stabilité présente pour les années 2018-2020 une trajectoire compatible avec les règles européennes et s'inscrivant dans la continuité de l'action du Gouvernement en matière de redressement de l'économie française et d'assainissement des comptes publics. Cette trajectoire ne préjuge pas d'éventuelles flexibilités dont pourrait bénéficier la France, une fois sortie de la procédure de déficit public excessif.

En 2016, les engagements européens de la France ont été respectés pour la 3^{ème} année consécutive. Le déficit public poursuit sa baisse : il a été ramené à 3,4 % du PIB et a ainsi été divisé par deux depuis le pic de la crise en 2009. Hors crédits d'impôt, la dépense publique a progressé de 1,2 % en valeur, soit le rythme moyen observé depuis 2013. En conséquence, la part de la dépense dans le PIB a baissé de 1,5 point depuis 2013 pour atteindre 54,8 %. Enfin, pour la troisième année consécutive, le déficit et le taux de prélèvements obligatoires ont baissé simultanément.

En 2017, la dynamique de redressement des finances publiques sera poursuivie et le déficit repassera sous 3 % du PIB, permettant à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif dans laquelle elle se trouve depuis 2009.

Après une année 2016 marquée par plusieurs événements exceptionnels qui ont pesé sur la croissance, l'activité devrait accélérer en 2017. Malgré la reprise continue de la consommation des ménages, de l'investissement des entreprises et du marché immobilier, la croissance 2016 a été légèrement plus faible que prévu du fait des mauvaises récoltes agricoles (qui auront coûté 0,2 point de croissance) et de l'impact des attentats sur la consommation des ménages et le tourisme ainsi que des mouvements sociaux. La croissance est néanmoins restée à un niveau relativement élevé et a été accompagnée par une vive reprise du marché du travail avec la création de près de 200 000 emplois marchands sur l'année et une baisse significative du chômage. En ce début d'année 2017, la quasi-totalité des indicateurs conjoncturels sont favorablement orientés, avec notamment un climat des affaires et une confiance des ménages au plus haut depuis, respectivement, 2011 et 2008.

Les hypothèses macroéconomiques du présent programme de stabilité anticipent une croissance de 1,5 % en 2017 et 2018 puis une légère accélération par la suite. La hausse des prix du pétrole observée depuis fin 2016 conduit à une inflation plus importante qu'escompté en 2017.

La cible de déficit pour l'année 2017, légèrement révisée par rapport à la LFI 2017, est fixée à 2,8 %, conformément à la recommandation du Conseil de mars 2015.

Le rétablissement des finances publiques s'appuie sur un effort continu de maîtrise des dépenses. La croissance en valeur de la dépense publique s'établira à 1,4 % en 2017, légèrement en hausse par rapport aux années précédentes du fait de la reprise de l'inflation et des moyens nouveaux accordés aux priorités (notamment la sécurité, l'emploi et l'éducation), mais toujours à un niveau très inférieur au rythme moyen observé entre 2000 et 2012 (plus de 3,5 %). Ainsi, la part des dépenses publiques dans le PIB se réduira à nouveau, conduisant à une baisse de quasiment 2 points entre 2013 et 2017.

Dans le même temps, après avoir baissé chaque année depuis 3 ans, le taux de prélèvements obligatoires se stabilisera en 2017, sous l'effet des baisses d'impôt sur les entreprises et les ménages votées dans la LFI 2017, de la hausse de la fiscalité énergétique et des mesures prises en LFI 2017 sur le rythme de perception de certains prélèvements sur les entreprises.

Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour que le déficit public repasse sous 3 % cette année et atteigne la cible de 2,8 %. Partant d'un déficit légèrement plus dégradé que prévu en 2016, et tenant compte d'informations nouvelles, liées à un contexte macroéconomique un peu moins favorable pour les finances publiques (moindre croissance en 2016) d'une part, et à l'accord relatif à la nouvelle convention d'assurance-chômage adopté en mars 2017 d'autre part, le gouvernement a fait le choix de fixer une cible à 2,8 % pour le déficit public en 2017 et d'inscrire 3,4 Md€ de mesures de redressement complémentaires pour cette année. Cet effort en gestion inclut notamment un abaissement de 1,5 Md€ de l'objectif de dépenses des ministères.

Les déséquilibres de nos comptes publics corrigés de l'impact du cycle économique, ou déficits dits structurels, se résorbent également : le déficit structurel a été quasiment divisé par trois depuis 2011, un rythme compatible avec le retour de la croissance. La trajectoire de déficit structurel est conforme à la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.

Au final, les 5 dernières années auront vu une correction durable des déséquilibres des finances publiques françaises. Cet ajustement aura permis de maintenir la dette publique sous le seuil des 100 % du PIB et d'en stabiliser le niveau.

Comme le montre les projections présentées pour les années 2018 à 2020, il sera possible, par une maîtrise continue des dépenses publiques de même ampleur de ce qui a été réalisé depuis 2013, de respecter les règles européennes tout en poursuivant les baisses de prélèvements et en finançant les dépenses prioritaires. Le prolongement de la politique budgétaire menée au cours des dernières années permettra à la France d'assainir durablement ses comptes et d'assurer la réduction de son ratio de dette sur PIB. Sans préempter les choix politiques à venir, cet exercice constitue une trajectoire de référence sur laquelle chacun pourra s'appuyer pour construire sa propre politique budgétaire et formuler ses choix.

2. Scénario macroéconomique

2.1 LA SITUATION EN 2016 ET LES PERSPECTIVES POUR 2017 ET 2018

Après une progression de 1,2 %¹ en 2016, la reprise de l'économie française se confirmerait en 2017 et 2018 (+1,5 % chaque année). L'activité accélérerait progressivement en 2019 (+1,6 %) et 2020 (+1,7 %). L'inflation, après avoir été quasi-nulle en 2016 (+0,2 %), se redresserait en 2017 à +1,2 % puis s'établirait à +1,1 % en 2018.

Après le trou d'air des 2^e et 3^e trimestres 2016, et le rebond observé au 4^e trimestre, l'économie française devrait être en mesure de croître plus vivement à horizon de la prévision. Les vents porteurs que constituaient la baisse du prix du pétrole et la dépréciation de l'euro début 2015 s'estomperaient à horizon 2018. La dissipation de plusieurs facteurs exceptionnels – attentats, arrêt des raffineries lors du mouvement social de mai-juin, mauvaises récoltes agricoles – qui ont pénalisé la croissance en 2016 apporterait à l'inverse un soutien à la croissance en 2017.

Ce scénario de croissance est proche de ceux des organisations internationales et des économistes. La Commission européenne anticipe dans son scénario à politique inchangée des Prévisions d'hiver de février 2017 une croissance de +1,4 % en 2017 et de +1,7 % en 2018, scénario proche du FMI dans ses prévisions de janvier (+1,3 % en 2017 puis +1,6 % en 2018). Le consensus des économistes de marché s'établit quant à lui à +1,3 % en 2017 puis +1,4 % en 2018 (*Consensus Forecasts* de mars 2017), scénario proche de l'*Interim Forecast* de l'OCDE publié début mars (+1,4 % les deux années). Le FMI publiera ses prochaines prévisions le 17 avril.

Après s'être infléchie aux 2^e et 3^e trimestres 2016, la croissance a à nouveau été dynamique à la fin de l'année et resterait soutenue début 2017

Après un premier semestre au profil heurté (nette accélération du PIB au 1^{er} trimestre, recul au 2^e trimestre), l'activité a modestement progressé au 3^e trimestre (+0,2 %) et a accéléré au 4^e trimestre (+0,4 % selon les résultats détaillés publiés le 24 mars).

Au 4^e trimestre, l'accélération de l'activité a notamment été portée par une demande intérieure vigoureuse : la consommation des ménages augmente nettement (+0,6 %) après deux trimestres atones, et l'investissement accélère (+0,5 %), soutenu par le rebond de l'investissement des entreprises (+0,8 %) alors que l'investissement des ménages reste dynamique (+0,8 %). Enfin, le commerce extérieur contribue positivement à la croissance (+0,1 pt) : les exportations (+1,3 %) sont soutenues par les livraisons d'Airbus de décembre qui ont permis de rattraper

¹ Croissance brute au sens des comptes annuels, non corrigée des jours ouvrables.

l'essentiel du retard accumulé pendant l'année. Du côté de l'offre, la production manufacturière reste dynamique (+0,7 %).

Les enquêtes de conjoncture vont dans le sens d'une activité très bien orientée au début 2017. Selon les chefs d'entreprise interrogés par l'Insee, Markit et la Banque de France, les climats des affaires ont nettement progressé depuis l'automne 2016 et atteignent des plus hauts depuis 2011. De leur côté, les ménages font part en mars d'une confiance au plus haut depuis novembre 2007.

La croissance resterait solide au 1^{er} semestre 2017

L'activité profiterait en particulier de la bonne orientation de l'investissement. L'investissement des entreprises devrait accélérer au début de l'année, grâce à la hausse des achats de biens d'équipements par les entreprises avant l'expiration de la mesure de suramortissement au 15 avril 2017. De même, l'investissement des ménages continuerait de croître solidement, comme le suggère la forte hausse des mises en chantier depuis plusieurs trimestres (hausse de 8,6 % de décembre 2016 à février 2017 comparé au même trimestre de l'année précédente). Enfin, les indicateurs dans l'hôtellerie et le transport aérien suggèrent un net rebond de la fréquentation touristique depuis la fin 2016, ce qui devrait soutenir la consommation et les exportations.

Plusieurs facteurs pourraient toutefois peser temporairement sur l'activité au début 2017, avant de soutenir la croissance au 2^e trimestre. La consommation des ménages devrait être freinée par le recul des dépenses en énergie, les températures ayant été très supérieures aux normales de saison en février et en mars. Côté offre, la production manufacturière serait pénalisée par la fermeture de deux raffineries, représentant 20 % des capacités nationales (La Mède depuis décembre 2016 et Fos-sur-Mer de janvier à mars). Enfin, la contribution du commerce extérieur à la croissance pourrait redevenir légèrement négative au 1^{er} trimestre, en raison du repli des livraisons d'Airbus après un 4^e trimestre 2016 exceptionnellement élevé.

TABLEAU 1 : SCENARIO MACROECONOMIQUE 2016-2020

Taux de croissance annuel, en %	2016*	2017	2018	2019	2020
Produit intérieur brut **	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7
Consommation des ménages	1,8	1,2	1,5	1,6	1,7
Consommation des administrations publiques	1,4	0,8	0,2	-0,5	-0,2
Formation brute de capital fixe	2,8	2,7	2,7	3,5	3,2
<i>dont entreprises non financières</i>	<i>4,0</i>	<i>3,2</i>	<i>3,0</i>	<i>3,5</i>	<i>4,1</i>
Contribution des stocks	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'extérieur	-0,8	-0,1	0,0	0,0	0,0
Importations	3,6	3,6	3,6	4,2	4,2
Exportations	1,2	3,4	3,7	4,4	4,4
Déflateur du PIB	0,8	0,9	1,0	1,4	1,5
Déflateur de la consommation des ménages	0,0	1,2	1,1	1,4	1,5
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA***)	2,5	2,8	2,9	3,3	3,5
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,4	1,7	2,3	2,9	3,0
Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques	1,1	1,1	0,5	0,3	0,5

* Comptes nationaux trimestriels RD 2016 T4 sauf mention contraire

** Données brutes non CJO

*** Branches marchandes non agricoles

L'activité serait soutenue par un environnement international plus porteur en 2017 et 2018 qu'en 2016, en lien avec le rebond américain et le redressement des importations dans les économies émergentes

Le rebond de l'activité américaine contrasterait avec la décélération britannique. Aux États-Unis, l'investissement privé devrait rebondir, en particulier dans le secteur manufacturier, suivant la reprise de la demande mondiale. En outre, la politique budgétaire expansionniste annoncée par la nouvelle administration devrait soutenir la croissance, notamment via la réduction des impôts et la possible hausse des dépenses militaires et d'infrastructure. Au Royaume-Uni, la croissance diminuerait, en lien avec les incertitudes entourant les négociations sur sa sortie de l'UE et la perte de pouvoir d'achat des consommateurs suite à la dépréciation de la livre, qui soutiendrait toutefois les exportations. Au Japon, l'activité accélérerait en 2017 essentiellement sous l'effet du plan de

relance massif prévu puis ralentirait légèrement en 2018 à mesure que le soutien budgétaire s'estomperait.

En zone euro, la reprise à l'œuvre depuis 3 ans se poursuivrait, même si l'activité ralentirait légèrement en raison d'une politique budgétaire moins favorable, et malgré le soutien monétaire de la BCE. Par ailleurs, la hausse de l'inflation induite par la remontée des prix de l'énergie pénaliserait le pouvoir d'achat des ménages et par suite, la consommation privée. De plus, les effets du référendum britannique pèseraient sur l'investissement et sur les échanges extérieurs. Les écarts de trajectoire en 2017 entre les grands pays de la zone euro reflèteraient notamment des différences d'orientation de la politique budgétaire (ralentissement des dépenses en faveur des migrants en Allemagne, ajustement structurel important en Espagne, nouvel assouplissement en Italie).

Dans les économies émergentes, les perspectives économiques restent contrastées. Au Brésil et en Russie, une sortie de récession est espérée en 2017, à la faveur notamment d'une remontée des prix des matières premières. Au Brésil, la sortie de crise reste toutefois conditionnée à la restauration de la confiance du secteur privé. En Turquie, la croissance pâtirait notamment de l'impact des incertitudes politiques sur la demande intérieure. En Chine, les mesures de soutien à l'activité mises en place par les autorités permettraient d'éviter un ralentissement marqué de l'activité à court terme mais entraîneraient un accroissement des déséquilibres internes. En Inde, l'activité pâtirait de la démonétisation surprise des billets de 500 et 1 000 INR, avant de rebondir en 2018 sous l'effet des réformes mises en place par le gouvernement (TVA unique notamment).

La demande mondiale adressée à la France accélérerait à +3,4 % en 2017 après +2,4 % en 2016, portée entre autres par le rebond américain, les sorties de récession au Brésil et en Russie, et des importations dans les économies émergentes qui évolueraient davantage en ligne avec leur demande intérieure. Elle accélérerait à +3,6 % en 2018, en lien avec le plus grand dynamisme de la demande aux États-Unis et de l'investissement privé en Allemagne.

Le commerce extérieur cesserait de peser sur l'activité en 2017 et en 2018

La contribution comptable du commerce extérieur s'est dégradée en 2016, à -0,8 point après -0,3 point en 2015. Elle s'améliorerait sensiblement en 2017 (-0,1 pt) et en 2018 (+0,0 pt).

Après avoir marqué le pas en 2016, les exportations totales retrouveraient un rythme de croissance plus soutenu (+3,4 % en 2017 puis +3,7 % en 2018), profitant de l'accélération de la demande mondiale (+3,4 % puis +3,6 %) et sous l'hypothèse d'un retour à la normale des conditions climatiques qui ont pénalisé les exportations agricoles.

Les importations croîtraient de +3,6 % en 2017 et en 2018 (après +3,6 % en 2016), globalement en ligne avec la demande finale.

Au total, après une très légère dégradation du solde commercial en biens en 2016 (-48 Md€ après -45 Md€ en 2015, données douanières FAB-FAB) suite au repli du solde commercial hors énergie et malgré une nouvelle réduction de la facture énergétique, ce dernier se creuserait à nouveau en 2017 et 2018 (autour de -56 Md€ les deux années), en lien avec la remontée des prix du pétrole.

La demande intérieure privée (hors stocks) marquerait le pas en 2017 avant d'accélérer en 2018

Après une quatrième année consécutive d'accélération en 2016 (+1,9 % après +1,6 % en 2015), le pouvoir d'achat continuerait de progresser mais à un rythme moindre. Il ralentirait en 2017 à +1,2 %, en raison notamment du ralentissement du pouvoir d'achat des salaires (+0,5 % après +1,2 % en 2016) dans un contexte de reprise de l'inflation et malgré des créations d'emplois marchands dynamiques. **En 2018, le pouvoir d'achat accélérerait à +1,5 %** : les salaires réels progresseraient plus rapidement (+1,2 %), globalement en ligne avec la productivité du travail (+1,4 %).

Après une forte progression en 2016 (+1,8 %), la consommation des ménages progresserait de +1,2 % en 2017 puis de +1,5 % en 2018, en ligne avec le profil du pouvoir d'achat. Au total, le taux d'épargne serait stabilisé à l'horizon de prévision, à 14,5 % en 2018.

L'investissement des ménages retrouverait un rythme de croissance soutenu à l'horizon de la prévision

Après avoir progressé en 2016 (+2,1 %) pour la première fois depuis 2011, l'investissement des ménages accélérerait en 2017 (+3,5 %) et en 2018 (+3,6 %). Ces évolutions reflèteraient à la fois un contexte économique (hausse du pouvoir d'achat et de l'emploi) et financier favorable en dépit d'une remontée des taux d'intérêt. L'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ) au 1^{er} janvier 2016 et le dispositif fiscal « Pinel » constitueraient également un facteur de soutien. À l'horizon de la prévision, les permis de construire retrouveraient des niveaux proches de ceux de 2010 et 2011.

Malgré un ralentissement lié à la fin de la mesure de suramortissement, l'investissement des entreprises resterait dynamique à horizon de la prévision

L'investissement des entreprises a été très dynamique en 2016 (+4,0 %), soutenu par le redressement du taux de marge depuis le point bas de 2013 et la mesure de suramortissement. Il ralentirait à horizon de prévision, en lien avec le contrecoup à attendre de la mesure de suramortissement, mais resterait dynamique (+3,2 % en 2017 et +3,0 % en 2018), soutenu par la demande tant extérieure qu'intérieure.

Sous l'effet de l'augmentation des prix de l'énergie, l'inflation s'élèverait à +1,2 % en 2017 puis fléchirait légèrement en 2018

L'inflation se redresserait en 2017 à +1,2 %, après +0,2 % en 2016, essentiellement du fait de l'augmentation des prix de l'énergie et des tarifs réglementés. La hausse du prix du pétrole et l'augmentation de la fiscalité énergétique conduiraient à une contribution positive de +0,6 point des prix de l'énergie. L'inflation sous-jacente serait stable à +0,6 % : l'augmentation modérée de l'inflation des services, en lien avec la reprise graduelle des salaires nominaux, serait compensée par la baisse des prix des produits manufacturés importés, en lien avec l'appréciation passée de l'euro.

L'inflation diminuerait légèrement en 2018 (+1,1 %), notamment sous l'effet de la baisse mécanique de la contribution de l'inflation volatile (le prix du pétrole et les taux de change étant conventionnellement gelés en prévision). L'inflation sous-jacente accélérerait en

revanche légèrement à +1,0 % : les prix des produits manufacturés seraient stabilisés en 2018 car ils ne seraient plus pénalisés par le change et seraient même soutenus par le redémarrage des prix étrangers et des prix de production hors énergie ; l'inflation des services continuerait à se redresser sous l'effet de l'accélération des salaires nominaux.

L'emploi marchand serait soutenu par le regain d'activité en 2017 et 2018, tandis que les effets des politiques de l'emploi s'amenuiseraient

Après une forte progression de 180 000 postes en moyenne en 2016, l'emploi total devrait continuer de croître sur un rythme similaire en 2017 (+200 000 postes en moyenne annuelle), grâce au dynamisme de l'emploi marchand lié au regain d'activité. L'emploi total ralentirait sa progression en 2018 (+85 000 postes), modéré à la fois par l'arrêt de la prime à l'embauche dans le secteur marchand et sous l'hypothèse de moindres enveloppes de contrats aidés dans le secteur non marchand à compter de 2017.

L'emploi marchand a connu une nette amélioration en 2016 avec des créations d'emplois au plus haut depuis 2007 (plus de 155 000 créations annuelles nettes en moyenne annuelle après 15 000 en 2015) grâce aux effets conjugués du CICE, du Pacte de responsabilité et du dispositif « Embauche PME ». Cette dynamique se poursuivrait en 2017 avec la création de 170 000 postes. Les emplois créés par l'accélération de l'activité feraient alors plus que compenser le ralentissement des effets sur l'emploi des mesures de réduction du coût du travail. En 2018, à législation constante, l'emploi marchand continuerait de progresser (+80 000 postes en moyenne annuelle), porté par l'activité mais ralenti par l'extinction du dispositif « Embauche PME » prévue à la fin du 1^{er} semestre 2017.

L'emploi non marchand ralentirait sa progression en 2017 (+20 000 postes en moyenne annuelle, contre +30 000 en 2016) et se contracterait légèrement en 2018 (-15 000 postes), sous l'hypothèse de moindres enveloppes de nouveaux contrats aidés à compter de 2017.

2.2. LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2019-2020)

L'activité accélérerait légèrement à l'horizon 2020

L'activité progresserait de 1,6 % en 2019 puis 1,7 % en 2020 après 1,5 % en 2017 et 2018. L'inflation serait de 1,4 % en 2019 et de 1,5 % en 2020. Cette accélération de l'activité refléterait la résorption très progressive de l'écart de production qui demeurerait encore creusé à l'horizon de la programmation. L'inflation se redresserait progressivement, en lien avec l'objectif de la Banque centrale européenne.

Les aléas autour de cette prévision sont nombreux

Ce scénario de reprise repose notamment sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, qui peuvent constituer un renfort ou un frein à l'activité. Par ailleurs, les évolutions récentes sur les taux d'intérêt souverains et les cours boursiers peuvent constituer des aléas supplémentaires sur le scénario.

Le dynamisme des exportations de la France dépendra de la croissance de ses partenaires, dans un contexte où les effets du Brexit demeurent incertains, tout comme la situation économique dans les économies émergentes, notamment en Chine. **Il dépendra aussi de l'ampleur du contrecoup sur les exportations agricoles, et du rythme de la chaîne de production d'Airbus.** Il existe de plus des incertitudes sur l'orientation des politiques monétaires et budgétaires de certaines grandes économies, notamment des États-Unis.

L'investissement des entreprises pourrait être plus dynamique si l'impact de la forte amélioration du taux de marge observé depuis 2013 a été sous-estimé ou si les entreprises ont davantage recours à la mesure de suramortissement. Il pourrait au contraire être moins dynamique si les entreprises préfèrent se désendetter.

Enfin, le comportement de consommation et d'épargne des ménages présente également des incertitudes, notamment en fonction de l'évolution de la confiance et du contexte macroéconomique.

ENCADRE 1: COMPARAISON AVEC LES PREVISIONS D'HIVER DE LA COMMISSION

Dans ses prévisions économiques d'hiver en date de février 2017, la Commission table sur une croissance de 1,4 % en 2017 et anticipe pour 2018 une nette accélération, à 1,7 %, dans un scénario de finances publiques à politique inchangée.

Le scénario du Programme de stabilité, qui intègre pour sa part les mesures nécessaires au respect de l'objectif d'un déficit sous 3 % dès 2017, table sur une croissance de 1,5 % en 2017 et 2018, après 1,2 % en 2016.

Les deux scénarios macroéconomiques s'appuient sur une amélioration du commerce extérieur en 2017, et un ralentissement de la demande intérieure privée. En particulier, dans le scénario de la Commission, la consommation privée ralentirait en lien avec la dissipation des effets favorables liés à la baisse du prix du pétrole, mais resterait dynamique dans un contexte d'amélioration des perspectives sur le marché du travail. Selon la Commission, l'investissement total, par le biais notamment de l'investissement en équipement, se maintiendrait à un rythme plus soutenu que dans le Programme de stabilité après le rebond enregistré en 2016 (3,1 % en 2017 puis 4,1 % en 2018, contre 2,7 % les deux années dans le Programme de stabilité).

Le rebond attendu de la demande mondiale induirait dans les deux scénarios une sensible accélération des exportations après une année 2016 très dégradée en raison de facteurs temporaires (+4,0 % en 2018 après +3,1 % en 2017 pour la Commission, contre 3,7 % après 3,4 % dans le Programme de stabilité). Toutefois, avec la progression de la demande intérieure, les importations seraient également dynamiques, à 4,8 % en 2018 après 3,1 % en 2017 selon la Commission, conduisant à une contribution négative du commerce extérieur à la croissance (-0,1 point en 2017 et -0,3 point en 2018).

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATEGIE D'ENSEMBLE

La politique budgétaire du Gouvernement vise à rétablir les comptes publics en ramenant le déficit public en-dessous de 3 % du produit intérieur brut en 2017, par la maîtrise des dépenses sur l'ensemble des administrations publiques, permettant de dégager des marges pour financer les priorités tout en diminuant dans le même temps les prélèvements obligatoires, pour les entreprises comme pour les ménages.

Pour 2018-2020, le présent programme de stabilité présente une trajectoire poursuivant la politique de sérieux budgétaire, compatible avec le respect des engagements européens et permettant de revenir à l'équilibre structurel en 2019, sans présager d'éventuelles flexibilités dont pourrait bénéficier la France une fois sortie de la procédure pour déficit excessif. Cette trajectoire permettrait de stabiliser puis de réduire progressivement le ratio d'endettement des administrations publiques.

Les résultats de l'année 2016 confortent à nouveau la politique du Gouvernement. Le déficit public publié par l'Insee le 24 mars 2017 s'est établi à 3,4 % du PIB après 3,6 % en 2015, ce qui permet d'assurer le respect de nos engagements européens pour la troisième année consécutive. La dépense publique a été maîtrisée, sa progression en valeur hors crédits d'impôt s'établissant à 1,2 % en 2016, à comparer à une croissance moyenne de 3,2 % par an sur 2007-2012.

En 2017, la trajectoire repose sur une poursuite de la dynamique de maîtrise des dépenses publiques; le retour sous les 3 % de déficit, annoncé depuis le programme de stabilité d'avril 2015 et réaffirmé lors de la construction des lois financières depuis lors, est confirmé.

L'objectif de solde public pour 2017 s'établit à 2,8 %, soit une amélioration de 0,6 point par rapport à 2016. Cette trajectoire, conforme à nos engagements européens (déficits nominaux de la recommandation du Conseil européen de mars 2015 pour 2016 et 2017 respectivement de 3,4 % et 2,8 %), permettra de stabiliser puis de réduire la dette publique, tout en dégageant des marges budgétaires afin de financer les priorités du gouvernement d'une part, la baisse des prélèvements obligatoires en faveur des ménages et celle en faveur des entreprises prévue dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité et du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) d'autre part. Par rapport aux lois financières pour 2017, la cible de déficit public pour 2017 a été revue à 2,8 % au lieu de 2,7 % pour tenir compte de l'exécution 2016.

Les efforts de maîtrise de la dépense seront poursuivis en 2017 avec la mise en œuvre de la troisième annuité du plan d'économies dans les textes financiers pour 2017. La loi de finances initiale et la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 ont mis en œuvre les engagements pris par le Gouvernement dans le programme de stabilité d'avril 2016. La dernière annuité du plan d'économies sur trois ans (2015-2017) a ainsi été inscrite dans ces textes

financiers. En particulier, les économies sur le champ de l'État et des opérateurs seront poursuivies, tout comme la diminution des transferts de l'État aux collectivités territoriales et les économies programmées dans le champ des administrations de Sécurité sociale.

Afin de sécuriser le retour sous les 3 % de déficit en 2017 et compte tenu de la mise à jour du cadre macroéconomique et de l'impact des accords de mars 2017 relatifs à la nouvelle convention d'assurance chômage, le Gouvernement présente des mesures complémentaires d'un montant de 3,4 Md€ dans le présent programme de stabilité. Ces mesures mettront à contribution l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.

Sans préjuger d'éventuelles flexibilités dont pourrait bénéficier la France, le programme de stabilité retient sur la période 2018-2020 l'hypothèse d'une trajectoire assurant le retour à l'équilibre structurel en 2019 grâce à la maîtrise des dépenses publiques. Cette poursuite de la politique de sérieux budgétaire permettrait de continuer à financer des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

En effet, la poursuite de l'effort d'économies, d'une ampleur similaire à la période récente, contribuera au redressement des finances publiques tout en permettant la baisse du poids des prélèvements obligatoires. Hors crédits d'impôt et en valeur, la dépense publique progresserait ainsi de 1,4 % en 2017 et 1,3 % en 2018, après 1,2 % en 2016, dans un contexte de redémarrage de l'inflation. Le poids de la dépense publique (hors crédits d'impôt) dans le PIB diminuerait de près de 2,3 points entre 2014 et 2018, s'établissant à 53,6 % en 2018. Dans le même temps, le poids des prélèvements obligatoires baisserait, en lien avec le déploiement du Pacte de responsabilité et de solidarité et la montée en charge du CICE : après trois années consécutives de baisse, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,3 % du PIB en 2016 ; il serait stable en 2017 puis baisserait à nouveau à 44,1 % en 2018. Au total, le déficit public se réduirait à 2,8 % en 2017 puis 2,3 % en 2018.

En 2019, cette stratégie d'une dépense publique contenue au rythme de l'inflation permettrait de retourner à l'équilibre structurel des comptes publics. L'ajustement structurel atteindrait 0,5 point de PIB, et ce, tout en poursuivant la baisse des prélèvements obligatoires. **En 2020**, la situation d'équilibre structurel permettrait de redistribuer aux ménages les marges de manœuvre libérées par la maîtrise des dépenses, et ce sans remettre en cause la décade de la dette grâce à un déficit nominal bien inférieur au solde stabilisant la dette : à la faveur d'une croissance qui s'affermirait à cet horizon et dépasserait la croissance potentielle, le solde public atteindrait -1,6 % du PIB en 2019 et -1,3 % en 2020.

La dette publique au sens de Maastricht se stabiliserait à compter de 2017, atteignant 96,0 % du PIB comme en 2016. À horizon 2020, la dette publique serait ramenée à 93,1 % du PIB.

TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde public	-3,6	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
Solde conjoncturel	-1,6	-1,8	-1,7	-1,7	-1,5	-1,3
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-1,9	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
Ajustement structurel	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,0
Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)	0,9	1,2	1,4	1,3	1,4	1,5
Ratio de prélèvements obligatoires	44,4	44,3	44,3	44,1	43,9	43,3
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	55,2	54,8	54,3	53,6	52,8	51,9
Dettes publiques	95,6	96,0	96,0	95,9	94,7	93,1
Dettes publiques (hors soutien financier à la zone euro)	92,6	93,0	93,1	93,1	92,0	90,4

3.2 RETOUR SUR L'EXECUTION 2016

L'Insee a publié le 24 mars 2017 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2016, faisant état d'un déficit public à 3,4 % du PIB (75,9 Md€), après 3,6 % en 2015. Ce résultat est conforme à nos engagements européens et meilleur que celui prévu par la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.

L'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques a contribué à cette amélioration par rapport à l'année 2015. Tout d'abord sur le champ de l'État, le solde budgétaire s'est établi à -69,0 Md€, après -70,5 Md€ en 2015, en amélioration de 0,9 Md€ par rapport à la prévision retenue à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2016, grâce notamment à une sous-exécution de 0,4 Md€ des dépenses placées sous la norme de l'État hors dette et pensions. Le solde des administrations de Sécurité sociale s'est également amélioré en 2016 : en particulier, le solde du régime général et du fonds de solidarité vieillesse s'est établi à -7,8 Md€, en amélioration de 3,0 Md€ par rapport au résultat de 2015. L'Ondam a une nouvelle fois été respecté en 2016 à un niveau historiquement bas (à 1,8 %, il s'agit du taux d'évolution le plus faible depuis 1997), alors que les autres dépenses du régime général et les dépenses hospitalières ont, elles aussi, été maîtrisées. Enfin, le redressement du solde des collectivités locales s'est poursuivi pour atteindre un excédent de 3,0 Md€ en comptabilité nationale après un déficit de 0,1 Md€ en 2015 et de 4,6 Md€ en 2014. Ce redressement intervient à l'issue de deux années de modération des dépenses et à la faveur de recettes fiscales dynamiques, en particulier des droits de mutation à titre onéreux en raison d'un volume de transactions immobilières élevé en fin d'année.

Les résultats de 2016 ont confirmé la poursuite de la maîtrise de la dépense publique qui, depuis 2014, évolue à des taux très bas comparés aux dernières décennies. Après +1,0 % en 2014 et +0,9 % en 2015, la dépense publique en valeur hors crédits d'impôt a légèrement accéléré en

2016 à +1,2 %, sous l'effet essentiellement d'une mesure de périmètre liée à la création de la prime d'activité². L'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques a continué à contribuer à l'effort de consolidation des comptes publics, axé sur une maîtrise réelle de la dépense, impulsé lors de la loi de finances initiale pour 2014 et intégré dans la trajectoire pluriannuelle de finances publiques pour 2014-2019, puis confirmé dans les textes financiers ultérieurs.

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires a reculé pour la troisième année consécutive, pour s'établir à 44,3 % du PIB, après 44,4 % en 2015. Cette diminution est principalement le fait de la montée en charge des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité (notamment, pour les entreprises, la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés et les secondes tranches d'allègement de cotisations sociales et de contribution sociale de solidarité, et pour les ménages, la baisse d'impôt sur le revenu votée en LFI pour 2016), partiellement compensée par la poursuite de la hausse de la fiscalité écologique. Les prélèvements obligatoires ont spontanément évolués en ligne avec l'activité : leur élasticité agrégée s'est élevée à 1,0, légèrement au-dessus de la prévision sous-jacente à la LFI pour 2017 (0,9).

Au final, l'amélioration du solde s'est élevée à 0,2 point de PIB en 2016 par rapport à 2015, ce qui représente une amélioration de près de 2,8 Md€. La légère dégradation conjoncturelle observée en 2016 est plus que compensée par l'amélioration structurelle (cf. section 3.3 « Évolution du solde structurel »). Le léger écart à la cible de 3,3 % fixée dans les textes financiers pour 2016 et 2017 s'explique avant tout par le plus faible dynamisme des recettes en lien avec une croissance de l'activité légèrement inférieure aux anticipations.

Ces résultats témoignent de la poursuite de l'effort de redressement des comptes publics en 2016, dans un contexte d'amélioration progressive de l'activité mais d'inflation faible, et du respect de nos engagements européens (cf. section 4.1 « La procédure pour déficit excessif »).

3.3. ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

En 2016, le déficit public s'est réduit de 0,2 point de PIB pour atteindre 3,4 %, après 3,6 % en 2015. Cette évolution est le résultat d'un effort structurel de 0,5 point de PIB, porté essentiellement par la maîtrise de la dépense publique dont la croissance a été limitée à 1,2 % en valeur hors crédits d'impôt, après 0,9 % en 2015, soit nettement moins que la progression nominale du PIB potentiel ces deux années. L'effort en dépense de 0,6 point de PIB a permis, au-delà de la réduction du déficit public, le financement des mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB), notamment les mesures de baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des ménages et celles du Pacte de responsabilité et de solidarité en faveur des entreprises. Par ailleurs, les effets non discrétionnaires et ceux du retraitement des crédits d'impôt en comptabilité nationale se compensent globalement et ne pèsent donc que très marginalement sur l'ajustement. En effet, l'accélération des décaissements liés au CICE, face à des créances acquises qui croissent plus lentement, contribue à hauteur de 0,1 point à l'ajustement structurel

² L'accélération de la dépense publique hors crédits d'impôt en 2016 s'explique en partie par la transformation de la prime pour l'emploi, dispositif de crédits d'impôt, en prime d'activité, qui est une dépense. À champ constant, la dépense publique hors crédits d'impôt ne progresse que de 1,0 %.

(contribution de la clé en crédits d'impôt³) alors que la croissance des recettes hors prélèvements obligatoires, légèrement plus lente que la croissance potentielle, contribue au contraire à le réduire (-0,1 point).

Au total, l'ajustement structurel s'est établi à 0,4 point de PIB en 2016. Le solde structurel est meilleur que celui prévu par la LPFP de décembre 2014. Dans le même temps, le solde conjoncturel s'est creusé par rapport à 2015 (-0,2 point) car la croissance de l'activité (1,2 % en volume) a été inférieure à la croissance potentielle (1,5 % en 2016). Enfin, les mesures exceptionnelles et temporaires (*one-off*) ont dégradé l'ajustement nominal de 0,1 point de PIB, en raison de l'enregistrement dans cette catégorie du coût des contentieux fiscaux de masse ainsi que du changement de temporalité d'enregistrement du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne, intervenu après le vote de la LPFP en décembre 2014 (*cf.* encadré 2).

En 2017, l'amélioration du solde public de 0,6 point de PIB serait à nouveau portée par un effort en dépense significatif (0,5 point de PIB), grâce à une croissance de la dépense publique contenue à 1,4 % en valeur hors crédits d'impôt. Cet effort en dépense porterait l'ajustement structurel à 0,5 point de PIB. Il reflète les effets de la dernière annuité du plan d'économies en dépense, conforté par les mesures complémentaires présentées dans le présent programme de stabilité (*cf.* encadré 3). Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires n'auraient pas d'effet sur l'effort structurel. Les autres composantes de l'ajustement structurel seraient globalement neutres avec une contribution légèrement positive de la montée en charge du CICE. Ainsi, en 2017, le solde structurel serait de nouveau supérieur à la trajectoire prévue par la loi de programmation. Dans un contexte de reprise de l'activité, qui évoluerait à un rythme identique à la croissance potentielle (croissance en volume de 1,5 %), l'ajustement conjoncturel serait nul.

À partir de 2018, un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an est retenu, conformément aux règles européennes, jusqu'au retour à l'équilibre structurel des comptes en 2019. Cet ajustement serait intégralement porté par un effort en dépense, permettant en outre de financer des baisses de prélèvements obligatoires.

En 2018, le solde public se redresserait de 0,5 point de PIB sous l'effet direct de l'ajustement structurel (0,5 point) et d'un ajustement conjoncturel très légèrement positif (0,1 point), la croissance effective étant légèrement supérieure à la croissance potentielle. **En 2019 et 2020**, le solde public nominal se redresserait de 0,7 puis 0,2 point. L'amélioration de la conjoncture économique permettrait de résorber le déficit conjoncturel de 0,2 point chaque année. Un ajustement structurel de 0,5 serait réalisé en 2019, qui permettrait d'atteindre l'équilibre structurel, soit l'Objectif de moyen terme (OMT) au sens de la LPFP de décembre 2014. En 2020, l'ajustement structurel serait nul. Sur l'ensemble de la période 2016-2019, **la trajectoire de solde structurel présentée dans le présent programme de stabilité est conforme à la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.**

³ 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.

TABLEAU 3 : TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL ET DECOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL⁴

(en % du PIB)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde public (1)	-3,6	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
Solde conjoncturel (2)	-1,6	-1,8	-1,7	-1,7	-1,5	-1,3
Mesures exceptionnelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)	-1,9	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
Ajustement structurel	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,0
Effort structurel	0,6	0,5	0,5	0,3	0,5	0,0
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,7</i>
<i>Effort en dépense</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>
Composante non discrétionnaire	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Clé en crédits d'impôt	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

ENCADRE 2 – 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 pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal.

En réponse à la demande du Haut Conseil des Finances publiques, le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a présenté 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 justice⁵, ont été classés en *one-offs*. Dans les contentieux actuellement

⁴ 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.

⁵ En comptabilité nationale, sauf cas particuliers, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (i.e. 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.

identifiés, il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers, des remboursements au titre du précompte mobilier, du contentieux de Ruyter⁶ ainsi que du contentieux Stéria⁷.

En dépense, les intérêts liés aux contentieux sont également comptabilisés comme des mesures exceptionnelles et temporaires. D'autre part, est également comptabilisé en *one-off* le changement de temporalité de l'enregistrement du budget rectificatif n°6 2014 (BR 6) de l'Union européenne. En effet, lors de l'établissement et du vote de la programmation fin 2014, la trajectoire reposait sur un niveau de contribution au budget européen minoré en 2015. Toutefois, une décision d'Eurostat intervenue postérieurement à l'établissement de la programmation, début 2015, a modifié la jurisprudence relative à la modalité d'enregistrement de tels événements. Eurostat a considéré que le moment d'enregistrement de ce BR 6 devait être le moment de sa première notification aux États membres, conduisant ainsi à l'enregistrement du gain lié au BR 6 non au fil des versements mais en une seule fois en 2014, à la date de notification, pour 1,1 Md€. Il convient par conséquent de neutraliser ce changement de temporalité, d'ampleur significative, qui ne modifie pas la trajectoire de moyen terme mais dégrade la chronique d'ajustement structurel par rapport à celle établie par la loi de programmation. Pragmatiquement, ce changement d'enregistrement dont les conséquences sur la mesure de l'ajustement structurel seraient importantes est donc traité en *one-off*. Plus précisément, c'est le changement de temporalité qui est traité en *one-off* et non l'évènement lui-même.

Enfin, contrairement à la méthodologie retenue par la Commission européenne, et conformément à la doctrine établie en annexe de la LPPF 2014-2019, les cessions de licences hertziennes ne sont pas comptabilisées parmi les mesures exceptionnelles et temporaires, puisque ce sont des opérations qui relèvent de la gestion habituelle du patrimoine non financier de l'État.

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

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mesures en recettes (1)	-0,6	-1,1	-1,2	-1,1	-0,7	0,0
Contentieux OPCVM	-0,6	-0,6	-0,8	-0,8	-0,7	0,0
Contentieux De Ruyter	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Contentieux Stéria	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0
Mesures en dépense (2)	0,3	1,0	0,2	0,2	0,2	0,0
Prélèvement sur recettes Union européenne (BR n°6 de l'UE)	0,2	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts des contentieux	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0
Effet total sur le solde (1) - (2)	-0,9	-2,1	-1,4	-1,3	-0,9	0,0

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

⁶ Contentieux lié aux prélèvements sociaux français au regard du droit de l'Union européenne.

⁷ Contentieux relatif aux dividendes reçus de filiales européennes.

ENCADRE 3 – LES MESURES DE REDRESSEMENT ENVISAGEES

Depuis la loi de programmation de décembre 2014, la stratégie de maîtrise de la dépense a trouvé sa traduction dans les textes financiers successifs ainsi que dans les résultats d'exécution obtenus. Ainsi, des mesures complémentaires sont inscrites quand cela s'avère nécessaire au regard des développements de la situation économique. Dans cette optique, les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016 ont présenté des mesures complémentaires afin de conforter les économies 2015, 2016 et 2017, dans un contexte d'inflation plus basse qu'anticipé. Ces économies supplémentaires ont été mises en œuvre, soit par des textes financiers en cours d'année (en 2014), soit par des mesures réglementaires ou en gestion, soit résultent d'amélioration des prévisions sur certaines catégories de dépenses (charges de la dette en 2015 et 2016 notamment). Elles ont concerné l'ensemble des administrations publiques, conformément aux grands équilibres du plan initial d'économies.

Le présent programme de stabilité intègre 3,4 Md€ de mesures complémentaires en 2017 par rapport à celles retenues en lois financières initiales. Cet ensemble de mesures, portant pour l'essentiel sur les dépenses, vise à compenser l'impact de la mise à jour du cadrage macroéconomique et de l'accord relatif à la nouvelle convention chômage de mars 2017. Le détail est le suivant :

- ▶ 1,7 Md€ d'abaissement de la norme de l'État (hors dette et pensions), essentiellement au titre des dépenses des ministères (1,5 Md€), objectif qui sera sécurisé par une augmentation de la réserve de précaution (surgel) au cours du mois d'avril 2017. En conséquence, la cible de dépenses de l'État, hors dette et pensions, passe de 301,3 Md€ à 299,6 Md€
- ▶ 0,3 Md€ de sécurisation de la reconduction des sous-exécutions des dépenses de prestations sociales et d'action sociale de la sécurité sociale constatées en 2016 ;
- ▶ 0,5 Md€ d'amélioration du dividende versé à l'État par la Banque de France (par rapport à la LFI 2017), compte tenu des revenus générés par les opérations de la politique monétaire en 2016 ;
- ▶ 0,9 Md€ d'ajustement à la baisse de la prévision de dépenses locales pour tenir compte de la dynamique de maîtrise des dépenses observée en 2016.

3.4 ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS

Le retour du déficit nominal sous le niveau de 3 % du PIB en 2017 et l'atteinte en 2019 de l'objectif à moyen terme des finances publiques résulteraient de la poursuite d'un effort de maîtrise de la dépense partagé par l'ensemble des sous-secteurs, ainsi que par un environnement macroéconomique plus favorable. Au total, le solde public passerait de -3,4 % du PIB en 2016 à -2,8 % du PIB en 2017, puis -2,3 % en 2018, -1,6 % en 2019 et -1,3 % en 2020.

TABLEAU 5 : CAPACITE (+) / BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁸

(% du PIB)	2016	2017	2018	2019	2020
Solde public au sens de Maastricht	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
<i>dont solde primaire</i>	-1,5	-1,0	-0,5	0,3	0,7
État	-3,3	-3,0	-2,7	-2,5	-2,6
Organismes divers d'administrations centrales	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Administrations publiques de Sécurité sociale	-0,1	0,1	0,5	0,9	1,2

3.5 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

3.5.1 Les dépenses des administrations publiques

La croissance maîtrisée de la dépense publique reflète les mesures prises par le Gouvernement pour assurer le retour à l'équilibre des comptes publics tout en finançant les baisses de prélèvements programmées dans le cadre du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. En 2017, l'évolution de la dépense publique reflète tout d'abord la mise en œuvre de la troisième annuité du plan d'économies sur la période 2015-2017. Celui-ci porte sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et est renforcé par des mesures de redressement complémentaires sur 2017, portant essentiellement sur la dépense et détaillées dans le présent programme de stabilité (cf. Encadré 3).

La croissance de la dépense publique en valeur et hors crédits d'impôt, s'est établie à + 1,2 % en 2016⁹, après + 0,9% en 2015 et + 1,0% en 2014. Elle se maintient donc à un rythme historiquement bas, en comparaison à la croissance moyenne de + 3,2 % sur la période

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

⁹ L'accélération de la dépense publique hors crédits d'impôt en 2016 s'explique en partie par la transformation de la prime pour l'emploi, dispositif de crédits d'impôt, en prime d'activité, qui est une dépense. À champ constant, la dépense publique hors crédits d'impôt ne progresse que de 1,0 %.

2007/2012. Ce taux de progression contenu de la dépense publique est à relier à la mise en œuvre de la deuxième annuité du plan d'économies, à la dépense locale, qui a diminué pour la deuxième année consécutive, mais aussi à l'environnement de taux d'intérêt bas (taux à 10 ans à 0,75 % fin 2016) qui s'est traduit par une nouvelle diminution de la charge de la dette. L'accélération de la dépense publique en 2016 s'explique notamment par une mesure de périmètre liée à la création de la prime d'activité.

En 2017, la croissance de la dépense en valeur hors crédits d'impôt s'établirait à + 1,4%. L'accélération enregistrée en 2017 serait la conséquence du rehaussement des moyens alloués par l'État aux secteurs prioritaires (éducation, jeunesse, emploi et sécurité), de la reprise progressive de l'investissement local, conformément au profil attendu dans le cadre du cycle électoral communal, ainsi que de l'augmentation des dépenses d'assurance maladie placées sous Ondam, qui progresseraient de 2,1 % en 2017 contre 1,8 % en 2016. Elle demeurerait toutefois modérée, sous l'effet notamment de la mise en œuvre en 2017 de la troisième annuité du plan d'économies, renforcée par des mesures complémentaires portant sur la dépense (cf. Encadré 3).

La part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, passerait ainsi de 55,2 % en 2015 à 54,8 % en 2016 puis 54,3 % en 2017. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense en 2018, dans des proportions similaires à ceux réalisés ces dernières années, permettrait d'atteindre une part de 53,6 % en 2018.

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

en valeur, hors crédits d'impôt*	2015	2016	2017	2018
Administrations publiques	0,9 %	1,2 %	1,4 %	1,3 %
État	-1,6 %	0,7 %**	0,7 %**	-0,5 %**
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	2,5 %	0,4 %**	0,9 %**	-0,5 %**
Administrations publiques locales (APUL)	-0,9 %	-0,8 %	1,8 %	1,2 %
Administrations de Sécurité sociale (ASSO)	1,4 %**	1,8 %**	1,4 %**	1,7 %**

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

** Mesures retraitées :

En 2015, la budgétisation des aides pour le logement (APL) diminue la dépense ASSO sans impact sur la dépense publique totale. Y compris budgétisation des APL, l'évolution de la dépense des ASSO serait de 0,6 % ;

En 2016, à champ courant, la progression de la dépense de l'État serait de +3,5 % en 2016, celle des ODAC de -7,3 % et celles des ASSO de +1,0 % :

- La budgétisation de la Contribution au service public de l'électricité sur le budget général et le CAS Transition énergétique diminue la dépense des ODAC et augmente celle de l'État de 7 Md€.

- La budgétisation des allocations familiales (ALF) et de la protection juridique des majeurs diminue la dépense des ASSO et augmente celle de l'État.

En 2017, à champ courant, la progression de la dépense de l'État serait de +1,0 % en 2017, celle des ODAC de +0,3 % et celle des ASSO de +1,7 % :

- La budgétisation du financement des ESAT augmente la dépense des ASSO et diminue la dépense de l'État de 1,5 Md€ ;

- La compensation des exonérations de cotisations à la sécurité sociale augmente les dépenses de l'État de 2,5 Md€ ;
 - Les dépenses de l'État augmentent de 0,5 Md€ pour tenir compte de la débudgétisation en année pleine de la CSPE, et les dépenses des ODAC diminuent du même montant.
- En 2018, à champ courant, la progression des dépenses de l'État serait de -1,5%, celles des ODAC de -3,9% et celle des ASSO de 2,2% :
- La suppression du Fonds de solidarité augmente la dépense des ASSO de 2,8 Md€ et baisse la dépense des ODAC du même montant ;
 - La suppression de la DGF régionale et de la dotation globale de décentralisation de la Corse, remplacées par un transfert de TVA, diminue la dépense de l'État de 4,2 Md€.

3.5.2 Les dépenses de l'État

En 2016, le solde budgétaire de l'État s'établit à -69,0 Md€, en amélioration de +1,5 Md€ par rapport à l'exécution 2015 (-70,5 Md€). Par rapport au solde prévu dans la loi de finances rectificative pour 2016 (-69,9 Md€), l'exécution du solde budgétaire 2016 s'inscrit en amélioration de 0,9 Md€¹⁰.

Sur le périmètre de la norme de dépenses hors dette et pensions, l'exécution 2016 ressort en diminution de -2,7 Md€ à champ constant par rapport à l'exécution 2015. Par rapport au niveau inscrit en loi de finances initiale (LFI) pour 2016, la norme de dépenses hors dette et pensions a été sous-exécutée de 0,4 Md€. Ces bons résultats d'exécution s'expliquent par la gestion rigoureuse des dépenses de l'État : comme prévu dans le programme de stabilité d'avril 2016, les dépenses supplémentaires décidées en cours d'exécution, dont celles dédiées au plan d'urgence en faveur de l'emploi, ont été financées par des redéploiements sur les crédits des ministères, traduits notamment par trois décrets d'avance équilibrés en ouvertures et en annulations, ainsi que par une révision à la baisse de la contribution au budget de l'Union européenne et des dépenses effectuées au titre du Fonds de compensation de la TVA.

L'État et ses agences continueront à prendre une part significative au redressement des comptes publics.

En 2017, le financement des priorités du gouvernement (éducation, sécurité et emploi) a conduit à relever dans la LFI 2017 la norme de dépenses hors dette et hors pensions de 3,9 Md€ à champ constant. Malgré ce rehaussement, la norme de dépenses hors dette et pensions inscrite en LFI 2017 était en baisse de 4,1 Md€ par rapport à son niveau de la LFI 2013, à champ constant.

En 2017 comme chaque année, les instruments de régulation budgétaire seront mobilisés afin de sécuriser la tenue de l'objectif de dépenses de l'État, comme la réserve de précaution, dont le taux a été stabilisé en 2017 à 8 % des crédits hors titre 2 et 0,5 % des crédits de masse salariale. La réserve de précaution a été renforcée début avril par une mise en réserve complémentaire des crédits reportés de 2016 à 2017, pour un montant de 2,3 Md€.

En outre, dans le cadre du présent pacte de stabilité, la norme de dépenses hors dette et pensions est abaissée de 1,7 Md€ par rapport à la LFI 2017, à 299,6 Md€ au lieu de 301,3 Md€. Cela porte la baisse depuis la LFI 2013 à 5,8 Md€ à champ constant. Cette baisse de la norme de dépense portera :

¹⁰ Par rapport au solde budgétaire prévu dans la loi de finances initiale pour 2016 (-72,3 Md€), l'amélioration du solde budgétaire constatée en exécution s'élève à 3,3 Md€.

- ▮ sur la dépense des ministères pour 1,5 Md€. La réduction des dépenses est sécurisée par le biais d'un gel exceptionnel de crédits ouverts en LFI pour 2017, au cours du mois d'avril 2017.
- ▮ sur le FCTVA versé aux collectivités locales (sous la forme d'un prélèvement sur recettes), dont l'estimation est revue à la baisse de 0,2 Md€ au vu des données les plus récentes sur l'investissement local.

En 2018 et au-delà, le respect des engagements européens d'assainissement des comptes publics et le financement des mesures votées de baisse des prélèvements nécessiteront la poursuite de la démarche de maîtrise des dépenses publiques par un niveau d'effort d'ampleur comparable à celui fourni sur la période 2015-2017.

ENCADRE 4 – COUT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ET HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET

En 2016, la France a continué de bénéficier de conditions de financement très 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 pour les titres à court terme (BTF) sont ressortis en moyenne à -0,53 %, alors que les taux à l'émission des titres à plus d'un an se sont établis à 0,37 % en moyenne annuelle, un niveau historiquement faible.

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 à partir de 2018, en conformité avec les annonces de la BCE. Ce profil est par ailleurs cohérent avec le scénario macroéconomique global de consolidation de la croissance et de l'inflation.

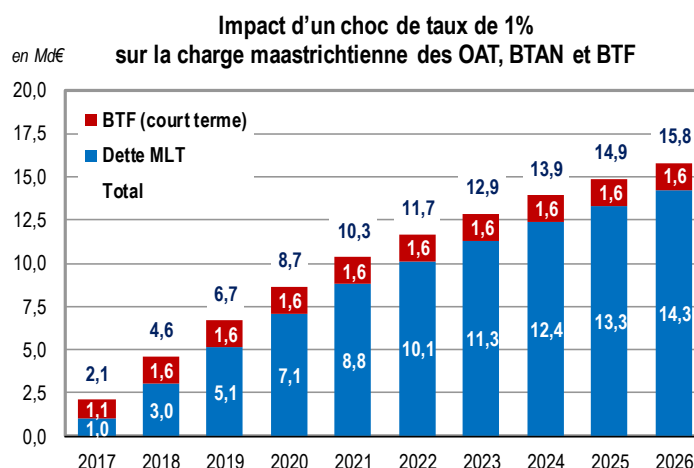
Niveaux en fin d'année (hypothèses)	2017	2018	2019	2020
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,40 %	0,00 %	0,75 %	1,50 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	1,70 %	2,45 %	3,20 %	3,70 %

Du fait de l'abondance de liquidités, les taux courts (BTF à 3 mois) resteraient proches du taux de facilité de dépôt de la BCE sur la période de prévision. Le profil des taux courts repose ainsi sur l'hypothèse que le taux de la facilité de dépôt se maintiendrait à -0,40 %, puis commencerait à remonter à partir de mi-2018. Les taux courts progresseraient alors de l'ordre de 75 points de base par an.

Le taux des titres à 10 ans (Tec10) s'établissait à 1,00 % au 31 mars 2017, après un plus bas historique de 0,11 % atteint en juillet 2016. Il est fait l'hypothèse que la remontée des taux longs se poursuivra sur la période de prévision, sous l'effet de l'amélioration attendue des conditions macroéconomiques, puis de la disparition de l'effet modérateur de la politique d'achats d'actifs de la BCE à partir de 2018.

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. À titre d'illustration, l'effet d'un choc de +100 points de base sur la charge d'intérêts en comptabilité nationale 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. Au total, ce choc représenterait l'équivalent de -0,1 point de PIB d'ajustement annuel à partir de 2017.

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). Actuellement, un choc de +/-0,1% sur les indices de prix à la consommation induit une variation de la charge d'environ +/-0,2 Md€.

Au-delà de ces effets statiques, il faut enfin rappeler qu'une remontée des taux liée à 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 feraient plus que compenser la hausse de la charge de la dette. Dans la mesure où l'effort structurel est maintenu, 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 »¹¹, contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses. Après avoir connu une forte augmentation par le passé, les dépenses des ODAC sont désormais mieux encadrées. La maîtrise de la dépense passe tout d'abord par leurs ressources qui font l'objet d'un contrôle accru, qu'il s'agisse de dotations budgétaires ou de la fiscalité qui leur est affectée et qui est le plus souvent plafonnée, conformément aux dispositions de la LPFP 2014-2019. Cette maîtrise est également rendue possible par l'interdiction de principe du recours à l'endettement de plus de douze mois auprès d'un établissement de crédit ou en titres de créance. L'adoption de budgets en équilibre est assurée par la présence, dans la grande majorité des cas, de représentants de l'État dans les instances de gouvernance des ODAC. Enfin, les dépenses du

¹¹ 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.

programme d'investissements d'avenir (PIA), exécutées par des opérateurs, font l'objet d'un suivi centralisé par le Commissariat général à l'investissement (CGI), rattaché au Premier ministre, en lien avec le ministère de l'Économie et des Finances.

En 2016, la dépense des ODAC a ralenti par rapport à 2015, au-delà de l'effet du rattachement de la Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE) au périmètre de l'État, qui a joué à la baisse sur la dépense des ODAC pour 7 Md€ environ¹². Ce résultat est notamment imputable aux mesures prises pour mobiliser les ressources des opérateurs de l'État. En particulier, le plafond des taxes qui leur sont affectées a été abaissé de 0,3 Md€ à champ constant, tandis que le périmètre des taxes affectées plafonnées s'est élargi, à périmètre courant, de 3,5 Md€.

Pour la période 2017-2020, l'effort de maîtrise des effectifs et des dépenses de fonctionnement et d'intervention est poursuivi. En 2017, la dépense des ODAC accélérerait sous l'effet de la montée en charge du dispositif de prime à l'embauche, dont les décaissements sont réalisés par l'Agence de services et de paiement (ASP). Les décaissements des opérateurs du PIA ayant un impact en comptabilité nationale devraient s'élever à 2,0 Md€, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 2016.

Le rythme de la dépense des opérateurs ralentirait à champ constant **en 2018**, du fait de l'extinction progressive du dispositif de prime à l'embauche. À champ courant, le ralentissement serait plus prononcé, dans la mesure où les dépenses du Fonds de solidarité seraient endossées en 2018 par Pôle emploi. Les dépenses effectuées au titre du PIA accéléreraient du fait de la mise en œuvre du troisième volet du PIA.

3.5.4 Les dépenses des administrations de Sécurité sociale

En 2016, les prestations des administrations de Sécurité sociale ont connu un ralentissement (+ 0,9 % après + 1,6 %, à périmètre courant) qui s'explique en grande partie par la rebudgétisation (transfert vers le budget de l'État) des aides au logement, en compensation d'une baisse des cotisations famille prévue par le Pacte de responsabilité et solidarité. À périmètre constant, la croissance des prestations serait de + 1,9 %. Les dépenses de pension ont continué de croître en 2016 à un rythme analogue à celui de 2015 (+ 1,9 % après + 1,7 %) sous l'effet d'une revalorisation très modérée en octobre 2015 et nulle en octobre 2016. Par ailleurs, les dépenses d'assurance maladie ont crû de + 1,8 % (après + 2,0 % en 2015), l'Ondam étant respecté pour la septième année consécutive.

En 2017, les dépenses de prestations sociales connaîtraient une évolution de + 1,7 % (soit un léger ralentissement à périmètre constant). Celle-ci serait largement imputable au ralentissement des dépenses de vieillesse (retraite, survie et dépendance) lié aux réformes des retraites successives. La reprise de l'inflation en 2017 ne jouerait que peu sur les prestations vieillesse avant 2018 du fait de la réforme des modes d'indexation des pensions de base et complémentaires. Cette évolution contenue serait également le fruit de la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses : économies votées en lois financières (notamment la réforme des modalités de revalorisation des prestations en 2016) ; mesures d'économies dans le domaine de

¹² Ces dépenses ont intégré à compter de 2016 le budget général et le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » créé à cet effet.

la lutte contre la fraude ; accord conclu en octobre 2015 par les partenaires sociaux sur les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO; économies sur les charges de gestion des organismes de protection sociale ; montée en charge de plusieurs réformes récentes (capital décès, adaptation de la société au vieillissement, congé parental, , etc.).

En 2018, les prestations sociales connaîtraient une accélération (+ 2,6 % après + 1,7 % en 2017) portée notamment par l'intégration dans le champ des administrations de sécurité sociale de l'ex Fonds de solidarité au sein de Pôle emploi (mesure de périmètre). La poursuite des efforts entamés ces dernières années et l'accord conclu en mars 2017 sur la convention Unédic relative à l'assurance-chômage, viendraient également stabiliser la progression des prestations. Les évolutions de dépenses prévues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 seraient respectées. Ainsi, à champ constant, les prestations croîtraient à un rythme proche de celui de 2017 (+ 2,0 %) ¹³.

Les prestations maladie

En 2016, la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie s'est poursuivie et a permis le respect de l'Ondam, fixé à son niveau le plus bas depuis 1997. La gouvernance de l'Ondam mise en place depuis plusieurs années (abaissement du seuil d'alerte, augmentation du nombre des interventions du comité d'alerte) ainsi que la mise en œuvre du plan d'économies 2015-2017, composé de cinquante projets, ont contribué au maintien de cette trajectoire et au respect de l'objectif pour la septième année consécutive. Ce résultat témoigne de l'efficacité du pilotage des dépenses de santé par le Gouvernement qui a engagé une action structurelle sur l'organisation du système de santé.

En 2017, l'Ondam est fixé à 2,1 % en tenant compte de mesures ayant un impact direct sur les dépenses d'assurance maladie, telles que la nouvelle convention médicale et les mesures salariales décidées dans le champ de la fonction publique (applicables aux agents du secteur hospitalier). Comme en 2016, l'effort d'économies sera organisé autour des quatre axes structurants présentés dans le cadre de la LFSS pour 2017 : efficacité de la dépense hospitalière (0,8 Md€) ; virage ambulatoire et adéquation de la prise en charge en établissement (0,6 Md€) ; maîtrise des prix des produits de santé et promotion des génériques (1,4 Md€) ; amélioration de la pertinence et bon usage des soins (1,1 Md€).

En outre, afin de sécuriser le respect de l'Ondam 2017, le niveau des crédits gelés pour faire face aux aléas de la gestion a été fixé à un niveau légèrement supérieur au minimum de 0,3 % de l'Ondam prévu par la LPFP. Le coefficient prudentiel appliqué sur les tarifs des prestations hospitalières tarifées à l'activité a été relevé à 0,7 %.

Les prestations vieillesse

¹³ Dans le cadre prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, la maîtrise des dépenses permettrait ainsi l'amélioration de la situation de l'ensemble des secteurs : les secteurs « vieillesse », « famille » et « accidents du travail » présenteraient des excédents ; le secteur « maladie » se rapprocherait de l'équilibre dans le cadre d'un Ondam qui serait fixé à un taux de progression de 2%, soit le niveau moyen des trois dernières années.

En 2017, malgré la reprise de l'inflation (+ 1,2 % après + 0,2 %), les prestations vieillesse n'augmenteraient que de 1,5 % du fait de la revalorisation de pensions de base au 1^{er} octobre et des mesures de désindexation et de décalage de la revalorisation des pensions complémentaires prévues par l'accord AGIRC-ARRCO de 2015. Leur ralentissement tiendrait aussi à un effet volume temporaire, les pensions étant infléchies par un creux d'entrées en retraite en 2017, lié aux effets du relèvement des âges de départ.

En 2018, les prestations seraient plus dynamiques, la reprise de l'inflation de 2017 jouant en année pleine sur la revalorisation de 2018 des régimes de base (mais pas sur les complémentaires à la suite de l'accord AGIRC-ARRCO de 2015). En outre, les volumes d'entrées en retraite retrouveraient un rythme plus tendanciel, limité cependant grâce aux effets des réformes passées.

Les autres prestations

La croissance des dépenses de prestations familiales serait de nouveau très faible en 2017 sous l'effet de la poursuite des mesures d'économies. En revanche, en 2018, la reprise de l'inflation en 2017 aurait un effet haussier sur la revalorisation, tandis qu'en volume l'évolution des prestations reviendrait sur sa tendance (proche de la stabilité).

À périmètre constant (hors effet du transfert des prestations de l'Allocation de solidarité spécifique vers Pôle Emploi), les prestations chômage ralentiraient sur la période. En 2017, dans un contexte d'amélioration de l'emploi salarié, elles connaîtraient un premier ralentissement, poursuivi en 2018.

TABLEAU 7 : EVOLUTIONS ANNUELLES DES PRESTATIONS SOCIALES EN VALEUR A CHAMP CONSTANT

En %	2016	2017
Prestations sociales	1,9 %	1,7 %
Pensions	1,9 %	1,5 %
Ondam	1,8 %	2,1 %
Autres	1,4 %	1,0 %

3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales

La dépense locale connaîtrait une augmentation modérée en 2017 dans un contexte de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de reprise de l'investissement.

Après une première réduction de 1,5 Md€ en 2014, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont été réduits, de 3,4 Md€ en 2015 et 3,2 Md€ en 2016 ; la loi de finances pour 2017 s'est inscrite dans cette perspective en prévoyant une nouvelle diminution des concours de l'État de 2,5 Md€, à laquelle il convient d'ajouter une révision à la baisse de 0,2 Md€ de la prévision de versements FCTVA pour 2017, ce qui porte la baisse enregistrée sur la période 2014-2017 à 10,9 Md€. Cette baisse des concours de l'État permet d'associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics. La réforme territoriale permet par ailleurs la réalisation de gains d'efficience contribuant au ralentissement des dépenses de

fonctionnement. La création des métropoles et la réduction du nombre d'intercommunalités constituent de forts leviers de rationalisation des dépenses au niveau du bloc communal. La réduction du nombre de régions métropolitaines, de 22 à 13, effective depuis le 1^{er} janvier 2016, permet par ailleurs de simplifier l'organisation administrative française. La suppression de la clause de compétence générale pour les régions et départements mise en place par la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe du 7 août 2015) contribue à clarifier le partage des compétences et à rationaliser les interventions des collectivités territoriales. Par ailleurs, le relèvement à 15 000 habitants du seuil démographique minimal pour les intercommunalités a conduit le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à diminuer de 2 062 à 1 266 au 1^{er} janvier 2017 soit une réduction de 40 %. La loi du 16 mars 2015 a aussi permis la fusion de 1 760 communes en 517 communes nouvelles¹⁴, faisant ainsi passer la France sous le seuil des 36 000 communes pour atteindre le nombre de 35 416. À titre de comparaison, seules 25 communes nouvelles rassemblant 70 anciennes communes avaient été créées entre 2011 et 2015.

S'agissant des outils de gouvernance, la création par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 d'un Objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) permet de renforcer la transparence et la confiance entre les collectivités territoriales et l'État en formalisant un engagement partagé sur le rythme d'évolution des dépenses des collectivités. Le respect de cet objectif pour ses deux premières années d'entrée en vigueur, 2014 et 2015, suggère que cet engagement partagé a contribué à guider les exécutifs locaux bien qu'il ne soit pas contraignant. Sa déclinaison par niveau de collectivités, effectuée à partir du projet de loi de finances pour 2016, permet d'en renforcer l'appropriation en fournissant à chaque niveau de collectivités un objectif pertinent, prenant en compte sa situation particulière. Après avoir été abaissé à 1,2 %¹⁵ pour 2016 dans le cadre du projet de loi de finances de l'année par rapport au niveau de 1,9 % prévu en LPFP pour tenir compte des effets favorables de l'environnement de faible inflation, l'ODEDEL pour 2017 a été maintenu inchangé à 2,0 %¹⁶.

S'agissant de l'évolution observée et prévue des dépenses locales, plusieurs éléments sont à noter :

- ▶ **L'investissement local** a enregistré en 2016 un nouveau recul mais de moindre ampleur comparé aux deux années précédentes (-3,3 % en 2016 en comptabilité nationale après -9,7 % en 2015 et -8,3 % en 2014), baisse qui résulte notamment de l'effet de cycle électoral. En lien avec le cycle électoral communal usuel, l'investissement local repartirait en 2017 pour croître de façon plus dynamique en 2018 et 2019 à la faveur de l'approche de la fin du cycle municipal en 2020.
- ▶ **Les dépenses de fonctionnement** ont enregistré une progression de seulement 0,1 % en 2016, après 1,1 % en 2015¹⁷. Les rémunérations ont ainsi nettement ralenti à 0,8 % en 2016, après 1,7 % en 2015, et les consommations intermédiaires ont reculé de -1,2 %,

¹⁴ 317 au 1^{er} janvier 2016 et 200 au 1^{er} janvier 2017.

¹⁵ L'ODEDEL sur la seule section de fonctionnement a été porté de 2,2% en LPFP à 1,6% en LFI 2016.

¹⁶ L'ODEDEL sur la seule section de fonctionnement a été réduit de 1,9% en LPFP à 1,7% en LFI 2017.

¹⁷ Il s'agit plus précisément des dépenses de fonctionnement au sens de la section de fonctionnement des collectivités territoriales, qui inclut notamment des dépenses de guichet comme les dépenses sociales des départements.

après un recul de -1,0 % en 2015¹⁸. Ces dépenses de fonctionnement progresseraient de 1,6 % en 2017, sous l'effet notamment de la revalorisation du point d'indice et des mesures relatives au protocole « Parcours professionnels carrière rémunération » (PPCR). Une fois ces effets ponctuels passés, la maîtrise des dépenses de personnel se poursuivrait. Les rémunérations croitraient de seulement 0,8 % en 2018, en raison de la modération des recrutements en emplois principaux et de la baisse du nombre de contrats aidés. Au total, la hausse des dépenses de fonctionnement serait limitée à 0,8 % également, sous l'effet notamment de la poursuite de la baisse des concours de l'État en 2018.

Au total, en 2016, l'ODEDEL, fixé à 1,2 % pour l'ensemble des dépenses et 1,6 % pour les dépenses de fonctionnement, serait respecté pour la troisième année consécutive.

En 2017, les dépenses locales augmenteraient de 1,8 % (1,6 % pour la part fonctionnement) dans la prévision révisée associée au programme de stabilité et l'ODEDEL fixé à 2,0 % en 2017 (1,7 % pour le fonctionnement) serait ainsi à nouveau respecté. Cette trajectoire inclut la révision à la baisse de la prévision de dépenses locales pour tenir compte de la dynamique de maîtrise des dépenses observée en 2016 (cf. Encadré 3 – Les mesures de redressement envisagées).

3.6 ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.6.1 Les recettes des administrations publiques

Après une progression continue entre 2009 et 2013, en lien avec les mesures prises pour redresser les finances publiques, le taux de prélèvements obligatoires (PO) a diminué pour la troisième année consécutive, pour s'établir à 44,3 % du PIB en 2016. Stable en 2017, il baisserait à nouveau, en l'absence de mesures nouvelles, pour atteindre 44,1 % en 2018, notamment sous l'effet de la montée en charge du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés.

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 moindres recettes liées aux contentieux fiscaux.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires se stabiliserait à 44,3 % du PIB. Dans un contexte macroéconomique progressivement plus porteur, les prélèvements obligatoires évolueraient en ligne avec l'activité économique (élasticité agrégée unitaire). L'impact des mesures nouvelles serait globalement neutre : les mesures de baisse de fiscalité en faveur des ménages (réduction d'impôt sur le revenu de 20 % sous conditions de ressources votée en LFI pour 2017) et des entreprises (fin de la montée en charge des allègements de cotisations sociales et première étape de baisse du taux d'impôt sur les sociétés) ainsi que la restitution, pour la première année, des créances de CICE 2013 non consommées seraient compensés par la poursuite de la hausse de la fiscalité écologique et de la montée en charge de la réforme des retraites, et par les mesures de la LFI pour 2017 de mise en phase du calendrier de recouvrement de certains impôts avec la période pour laquelle ils sont dus.

¹⁸ Hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) comptabilisés en consommation intermédiaire en comptabilité nationale.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait, toutes choses égales par ailleurs, de 0,2 point à 44,1 %. L'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait unitaire. La baisse du ratio de prélèvements obligatoires serait pour l'essentiel portée par la deuxième tranche de baisse du taux d'impôt sur les sociétés, par la montée en charge du CICE (restitution des créances 2014 à 6 % et augmentation du taux de 6 à 7 % pour les salaires versés en 2017) et par l'élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile.

En 2019 et 2020, un effort en dépense pourrait permettre de financer une poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires. La trajectoire repose par ailleurs sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires en ligne avec l'activité nominale (élasticité unitaire).

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB diminuerait légèrement à 7,4 % en 2017 et 2018 après 7,5 % en 2016.

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	44,4	44,3	44,3	44,1	43,9	43,3
Élasticité des prélèvements obligatoires	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

ENCADRE 5 – MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE RESPONSABILITE ET DE SOLIDARITE

Annoncé en janvier 2014, la plupart des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité sont désormais entrées en vigueur. Elles participent à la baisse des prélèvements obligatoires, avec pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises, et de rendre les prélèvements obligatoires sur les ménages plus progressifs, au bénéfice des ménages aux revenus moyens et modestes.

En 2017, outre la poursuite de la montée en charge des mesures déjà effectives, la baisse du taux d'IS est amorcée en ciblant dans un premier temps les petites et moyennes entreprises avec un taux de 28 % sur la part de bénéfice inférieure à 75 000 €. Du côté des ménages, la nouvelle baisse d'impôt sur le revenu, centrée sur les classes moyenne, représente un montant de 1 Md€.

En 2018, la baisse d'impôt sur les sociétés sera étendue à la fraction du bénéfice inférieure à 500 000 € pour l'ensemble des entreprises, et l'augmentation du taux de 6 à 7 % du CICE sur les salaires versés en 2017 produira ses effets comptables avec toujours pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises. Pour les ménages, l'élargissement du crédit d'impôt aide à domicile, sur les dépenses effectuées en 2017, représentera un peu plus de 1 Md€.

Des prélèvements sur les entreprises réduits de 40 Md€ en 2017

Le Pacte et le CICE permettent de soutenir l'emploi et de restaurer la compétitivité des entreprises,

après dix années d'érosion continue entre 2002 et 2012 (cf. rapport Gallois, novembre 2012). À horizon 2020, et avec la prime à l'embauche, il est estimé que ces mesures permettront la création de 580 000 emplois et de rehausser l'activité de 1,8 point. **Couplés aux plans pour l'investissement et en faveur des TPE et PME, CICE et Pacte représenteront un effort de près de 40 Md€ pour les entreprises en 2017 et d'environ 43 Md€ en 2018.**

TABLEAU 9 : MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES

Niveau (en Md€)	2014	2015	2016	2017	2018
Allègements induits par le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi	-10	-17½	-18½	- 19	-23
Mesures du Pacte en faveur des entreprises		- 6½	- 13½	-15½	- 18
Allègements de cotisations sociales		- 5½	- 8½	- 10	- 10½
Suppression progressive de la C3S		-1	- 2	- 2	- 2
Fin de la contribution exceptionnelle puis baisse du taux d'IS			- 3	-3½	-4½
Plans d'investissement et TPE/PME - effet recettes		-½	- 1½	-1½	-1
Plans pour l'emploi et pour l'apprentissage - effet dépenses			- 1	- 3½	-1½
Total des mesures en faveur des entreprises	-10	-24½	-34	-40	-43

Note de lecture : les chiffres sont arrondis (au demi-milliard d'euros) ; la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Le Pacte amplifie la baisse du coût du travail amorcée par la mise en place du CICE, à travers des modalités d'exonération supplémentaires :

- ▶ une exonération complète au niveau du SMIC des cotisations que les employeurs versent aux URSSAF (hors cotisations d'assurance chômage), ainsi qu'une baisse de 1,8 point des cotisations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC dès le 1^{er} janvier 2015, pour un montant total de 4,6 Md€ ; cette exonération s'est accompagnée d'une réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants à hauteur de 1 Md€, renforcée en 2017 à hauteur de 0,15 Md€ ;
- ▶ une extension de ces dispositions (1,8 point sur les cotisations familiales employeurs) aux

salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à partir du 1^{er} avril 2016, ce qui a permis une baisse des cotisations de 3 Md€ dès 2016 et de 4 Md€ en 2017.

Par ailleurs, pour en augmenter les bénéficiaires sur l'emploi et l'investissement, le taux du CICE est porté de 6 à 7 % sur les salaires versés en 2017, pour un montant de 3 Md€ à compter de 2018.

Le Pacte modernise et réduit la fiscalité des entreprises. Depuis 2016, à la suite de la mise en place d'un second abattement, la C3S a été supprimée pour plus de 90 % des 300 000 entreprises redevables. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) a également été supprimée en 2016, allégeant la charge fiscale des grandes entreprises de 3 Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera progressivement de 33⅓ % à 28 % en 2020, avec une première étape effective dès 2017 pour les PME.

Dans le cadre du plan de soutien à l'investissement et à l'activité, mis en place en avril 2015, et afin de soutenir l'investissement productif, la mesure de suramortissement des investissements a été prolongée jusqu'en avril 2017 et étendue aux industries numériques.

Une baisse de l'impôt sur le revenu représentant environ 6 Md€

Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, plusieurs mesures favorables au pouvoir d'achat des ménages aux revenus moyens et modestes sont successivement entrées en vigueur :

- ▶ En 2014, une réduction exceptionnelle de 1½ Md€ d'impôt sur le revenu a été votée en LFR 1 pour 2014.
- ▶ En LFI 2015, l'impôt sur le revenu a été réformé et simplifié avec notamment la suppression de la première tranche de son barème, ce qui a représenté une baisse supplémentaire de 1½ Md€ en 2015.
- ▶ En LFI 2016, une baisse d'impôt sur le revenu a permis de réduire l'impôt de 8 millions de foyers fiscaux à hauteur de 2 Md€.
- ▶ En 2017, une réduction de 20 % de l'impôt sur le revenu, sous condition de revenu, représentant 1 Md€, va bénéficier à plus de 5 millions de foyers fiscaux.

Au total, 12 millions de foyers fiscaux auront bénéficié de ces baisses d'impôt.

La dernière étape d'allègement de l'impôt des classes moyennes est complétée par une mesure bénéficiant spécifiquement aux retraités aux revenus modestes. Le crédit d'impôt accordé pour les dépenses de services à domicile engagées à compter de 2017 sera généralisé à l'ensemble des contribuables, notamment les plus modestes.

3.6.2 Les recettes de l'État

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires de l'État serait en légère hausse par rapport à 2016 de +0,1 point : l'effet des mesures nouvelles serait compensé par le dynamisme spontané des recettes. Les mesures de baisse des recettes en faveur des ménages et des entreprises diminueraient les recettes de l'État, notamment au travers de la réduction d'impôt sur le revenu de

20 % sous condition de ressources, ainsi que la restitution, pour la première année, des créances de CICE 2013 non consommées. À législation constante, les recettes de l'État évolueraient plus rapidement (+3,0 %) que l'activité (+2,4 %), soutenues par des facteurs favorables : la faible inflation constatée soutiendrait les recettes d'impôt sur le revenu *via* la faible indexation du barème par rapport à la progression des salaires nominaux et les recettes de TVA seraient portées par des emplois taxables plus dynamiques que le PIB.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires de l'État reculerait de 0,5 point, sous l'effet des mesures nouvelles et de transferts. La baisse du ratio de prélèvements obligatoires serait pour l'essentiel portée par la deuxième tranche de baisse du taux d'impôt sur les sociétés, par la montée en charge du CICE et par l'élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile. L'instauration d'un transfert de TVA aux régions en remplacement de la dotation globale de fonctionnement pèserait également sur les recettes de l'État. L'élasticité à l'activité serait légèrement supérieure à l'unité, portée notamment par le dynamisme de l'impôt sur les sociétés qui réagit traditionnellement favorablement en phase de reprise.

3.6.3 Les recettes des administrations de Sécurité sociale

En 2016, l'évolution des recettes est un peu supérieure à celle de 2015 (+ 1,3 % après + 1,1 %). Le deuxième volet du Pacte de responsabilité et de solidarité réduit sensiblement les cotisations sociales, à peine limité par les mesures nouvelles de hausses de cotisations en 2016 (suite des effets de la réforme des retraites de 2014). Par conséquent, la croissance effective des cotisations (+ 1,5 %) est sensiblement inférieure à celle de la masse salariale privée (+ 2,5 % sur le champ des branches marchandes non agricoles - BMNA). Pour la même raison, le total des prélèvements obligatoires des administrations de Sécurité sociale s'établit en baisse à 23,9 % du PIB en 2016 après 24,3 % en 2015, alors que l'évolution spontanée des cotisations aurait conduit à rehausser ce ratio (du fait d'une évolution de la masse salariale plus forte que celle du PIB nominal).

En 2017, les recettes accélèreraient sensiblement (+ 2,7 %), reflétant surtout l'accélération des cotisations. En effet, les cotisations devraient être en ligne avec la masse salariale privée cette année, les mesures nouvelles étant d'ampleur beaucoup plus faible. Les prélèvements obligatoires s'établiraient ainsi à nouveau à 23,9 % du PIB (les PO évoluant à un rythme proche de celui du PIB nominal à 2,4 %).

En 2018, les recettes sociales accélèreraient de nouveau (+ 3,4 %), notamment en raison du transfert des recettes affectées au financement de l'Allocation de solidarité spécifique (auparavant financée par le Fonds de solidarité, qui est un ODAC, vers les administrations de Sécurité sociale. À périmètre constant, leur croissance serait de 2,9 %, en lien avec une masse salariale dynamique (2,9 % sur le champ BMNA).

3.6.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2016, la croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales (APUL) s'est élevée à 3,5 %, après 4,0 % en 2015. Comme en 2015, cette évolution a été soutenue par des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) très dynamiques en 2016, en lien avec le maintien du nombre de transactions à un niveau historiquement élevé, bénéficiant des taux d'intérêt très bas, et de nouvelles augmentations de taux des DMTO par certains

départements. Les recettes des impôts directs locaux ont progressé de 2,6 %. Les recettes de taxe d'habitation ont toutefois été grevées par la montée en charge de la mesure d'exonération en faveur des retraités modestes. La baisse des concours financiers de l'État s'est poursuivie en 2016 (3,2 Md€ en 2016 après 3,4 Md€ en 2015 et 1,5 Md€ en 2014). Au total, les recettes des collectivités ont progressé moins vite qu'en 2015 (0,4 %, après 0,9 %).

En 2017, la croissance des PO des collectivités locales diminuerait à + 2,9 %, dans l'hypothèse prudente d'une correction du marché immobilier, qui retrouverait – en volume – son niveau de début 2016, sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt et de la normalisation des conditions de financement. Le ralentissement des PO en prévision s'expliquerait également par la faible revalorisation forfaitaire des bases locatives votée en loi de finances pour 2017. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminueraient à nouveau de 2,7 Md€ par rapport à 2016. Au total, les recettes des collectivités progresseraient de 1,6 % en 2017.

Les PO des APUL accéléreraient de nouveau en 2018 (+ 5,7 %), sous l'effet notamment du transfert d'une fraction de la TVA aux régions pour 4,8 Md€, alors que la baisse des concours financiers de l'État se poursuivrait, soit une progression globale des recettes locales de 0,3 %.

3.7 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2016, le niveau de dette publique notifié à la Commission européenne s'établit à **2 147,4 Md€, soit 96,0 % du PIB, après 95,6 % en 2015**¹⁹. Après un accroissement important en 2014 (2,6 points de PIB) puis plus limité en 2015 (0,7 point), le ratio d'endettement public est en voie de stabilisation en 2016 (hausse de 0,4 point). La réduction du déficit public (à 3,4 % en 2016 après 3,6 % en 2015) a permis de compenser la progression moins dynamique de l'activité en valeur (2,0 % contre 2,2 % en 2015), de sorte que l'écart au solde stabilisant la dette publique est resté globalement inchangé (1,5 point de PIB après 1,6 point en 2015, cf. tableau 10). Comme en 2015, les flux de créances ont fortement contribué à modérer la progression du ratio d'endettement (-1,2 point de PIB). Ces flux de créances favorables résultent principalement de primes à l'émission²⁰ encore importantes, dans un contexte de taux toujours bas (-0,9 point de PIB), des décalages comptables liés aux crédits d'impôt (-0,2 point) qui dégradent le solde maastrichtien mesuré en droits constatés mais ne pèsent pas sur la dette, de la poursuite du désendettement de la Caisse Nationale des Autoroutes (CNA, -0,1 point) ainsi que d'autres décalages comptables contribuant à dégrader le solde de l'État en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire (-0,2 point). Ces effets sont partiellement contrebalancés par l'étalement des primes et décotes à l'émission des années passées (+0,3 point).

En 2017, le ratio d'endettement serait stable à **96,0 %**. La combinaison d'un déficit toujours en réduction (2,8 % du PIB après 3,4 % du PIB en 2016) et la poursuite de la reprise de l'activité (croissance du PIB en valeur de 2,4 %) réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant réduit à 0,6 point de PIB). Les flux de créances anticipés pour 2017

¹⁹ Donnée transmise au Parlement en application de l'article 32 de la loi de programmation pour les années 2014-2019.

²⁰ 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.

seraient inchangés depuis la LFI 2017 (-0,5 point). Les flux de créances resteraient négatifs en raison notamment du reversement à l'État du solde du compte de gestion des procédures d'aide à l'exportation qui était géré par la COFACE (recette budgétaire, sans impact sur le solde public en comptabilité nationale, mais qui améliore la trésorerie de l'État), des primes encaissées à l'émission ainsi que d'une contribution limitée de la variation de la trésorerie de l'État.

En 2018, la dette commencerait à décroître légèrement en proportion du PIB à 95,9 %. En effet, la poursuite de la réduction du déficit, à 2,3 % cette année-là, couplée à une croissance de l'activité en valeur proche de celle de 2017 (2,5 % après 2,4 %), réduirait à zéro la contribution de l'écart au solde stabilisant (0,0 point). Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à cet horizon, compte tenu de l'incertitude entourant les opérations financières menées par les administrations publiques.

En 2019 et 2020, la poursuite du redressement des comptes publics et une légère accélération de l'activité permettraient d'amorcer une décade du ratio de dette en 2019 (-1,2 point), amplifiée en 2020 (-1,6 point de PIB, portant le ratio à 93,1 %). En effet, à partir de 2019, le solde public passerait nettement au-dessus du solde stabilisant le ratio d'endettement.

TABLEAU 10 : DECOMPOSITION DE L'EVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC

(Points de PIB)	2016	2017	2018	2019	2020
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	96,0	96,0	95,9	94,7	93,1
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	93,0	93,1	93,1	92,0	90,4
Variation du ratio d'endettement	0,4	0,0	-0,1	-1,2	-1,6
Ecart au solde stabilisant	1,5	0,6	0,0	-1,2	-1,6
<i>Croissance nominale du PIB (en %)</i>	<i>2,0</i>	<i>2,4</i>	<i>2,5</i>	<i>3,0</i>	<i>3,2</i>
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	<i>-1,8</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,3</i>	<i>-2,8</i>	<i>-3,0</i>
<i>Solde effectif</i>	<i>-3,4</i>	<i>-2,8</i>	<i>-2,3</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,3</i>
Flux de créances	-1,2	-0,5	0,0	0,0	0,0

ENCADRE 6 – IMPACT SUR LA DETTE PUBLIQUE DES PLANS EUROPEENS D'ASSISTANCE FINANCIERE

Dans le sillage des tensions sur les marchés européens à partir de l'automne 2009, plusieurs États membres de la zone euro ont dû successivement faire appel à la solidarité européenne pour se financer, les taux d'intérêt exigés par les marchés étant devenus trop élevés.

L'impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique de la France devrait être de 65,9 Md€ à fin 2017 (et stable au-delà), soit 2,9 points de PIB. Une première réduction est attendue en 2020 avec le remboursement par la Grèce de 0,2 Md€ de prêts bilatéraux accordés par la France.

TABLEAU 11 : ENDETTEMENT IMPUTABLE AU SOUTIEN FINANCIER A LA ZONE EURO (ECART AU COMPTE CENTRAL)

(Md€)	2016	2017	2018	2019	2020
Prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,3
Prêts du FESF à la Grèce	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6
Prêts du FESF à l'Irlande	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Prêts du FESF au Portugal	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
Dotation en capital au MES	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
Dettes au sens de Maastricht (cumul)	65,9	65,9	65,9	65,9	65,7
<i>Dettes en points de PIB (cumul)</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>

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

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

1) Les prêts bilatéraux : les États membres de la zone euro ont, dès le printemps 2010, soutenu la Grèce, conjointement avec le FMI, via des prêts bilatéraux programmés jusque mi-2013, pour un montant initialement prévu de 110 Md€ mais dont seule une partie a été versée, le reliquat ayant été intégré au 2ème programme d'assistance financière, décidé en mars 2012 et porté financièrement par le FESF et le FMI. Au final ces prêts bilatéraux représentent 52,9 Md€, dont 11,4 Md€ pour la France. Un premier remboursement de 0,2 Md€ de la Grèce à la France est attendu en 2020.

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

dettes maastrichtiennes, à hauteur de la quote-part des États dans les garanties accordées au FESF²¹ appliquée aux prêts déboursés. La clé française est, début 2017, de 21,85 %.

Le FESF et le MESF ont d'abord été activés, avec le FMI, pour aider l'Irlande et le Portugal : dans un premier temps pour l'Irlande fin 2010 (pour une assistance totale de 67,5 Md€ dont 17,7 Md€ pour le FESF, soit 3,9 Md€ pour la quote-part de la France) avec un programme dont les tranches ont été intégralement déboursées en décembre 2013, puis pour le Portugal mi-2011 (plan de 78 Md€ dont 26 Md€ pour le FESF, soit 5,7 Md€ pour la France) avec un programme permettant d'assurer le besoin de financement public de ce pays jusqu'à mi-2014. L'Irlande et le Portugal sont sortis de leurs programmes d'assistance du FESF respectivement le 15 décembre 2013 et le 18 mai 2014, à la suite d'une application rigoureuse des réformes qui leur ont permis un retour soutenable sur les marchés.

Du fait de l'aggravation de sa situation économique et financière à partir de mi-2011, **un deuxième programme d'assistance financière à la Grèce** a été mis en place en mars 2012. Les États membres de la zone euro (via le FESF) et le FMI ont décidé d'apporter un nouveau financement de 130 Md€ additionnels à ce qui restait à déboursier au titre du premier programme, qui couvre, pour le FESF, la période 2012-2014. Après avoir été prolongé jusqu'en juin 2015 par l'Eurogroupe, le deuxième programme a pris fin le 30 juin 2015, sans que la totalité de l'aide prévue n'ait été déboursée²². Au total, le montant final déboursé par le FESF est de 130,9 Md€²³, ce qui correspond à une garantie pour la France à hauteur de 28,6 Md€.

Au total, via les prêts bilatéraux et le FESF, la France finance ou garantit 49,6 Md€ (2,2 points de PIB en 2016) d'aide financière aux États périphériques.

À l'horizon de ce programme de stabilité (2020), aucune somme ne devrait être remboursée au titre du FESF. Pour les prêts du FESF à l'Irlande et au Portugal, la maturité moyenne a en effet été allongée de 15 à 22 ans, à la suite de la décision prise en mars 2013 par l'Eurogroupe. Le Portugal devrait commencer à rembourser ses emprunts en 2025 et l'Irlande en 2029. Conformément aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce a été quant à elle portée à 20 ans pour les prêts bilatéraux (première échéance de remboursement prévue en 2020) et 32,5 ans pour les prêts du FESF (premier remboursement prévu en 2023).

3) Le Mécanisme européen de stabilité : le FESF n'a plus vocation à accorder de nouveaux prêts²⁴, sa succession étant assurée par le Mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur en septembre 2012, qui repose, non pas sur des garanties des États, mais sur un capital effectivement constitué.

Eurostat a indiqué le 7 avril 2011 que les engagements du MES ne seraient pas comptabilisés dans la dette maastrichtienne des États membres²⁵. La souscription au capital libéré versé

²¹ Cette quote-part est fondée sur la clé de souscription des banques centrales nationales à la BCE, corrigée pour la non-participation des États bénéficiant de la clause de retrait au titre d'un programme d'assistance financière.

²² La 5^e revue du programme, devant donner lieu au déboursement de 1,8 Md€, n'a jamais été validée.

²³ En 2014, le montant déboursé par le FESF dans le cadre du programme s'élevait à 141,8 Md€. La différence avec 2015 (10,9 Md€) correspond à la rétrocession par la Grèce des fonds déboursés pour les recapitalisations bancaires qui n'ont pas été utilisés, les besoins du secteur bancaire grec ayant été inférieurs à l'enveloppe prévue.

²⁴ Le FESF est désormais en gestion extinctive, c'est-à-dire que les prêts déjà accordés continueront d'être gérés par le FESF jusqu'à leur remboursement complet mais que toute assistance financière nouvelle sera désormais accordée par le MES.

(80,5 Md€ de capital libéré au total compte tenu de l'accession de la Lettonie à la zone euro le 1^{er} janvier 2014 et de celle de la Lituanie au 1^{er} janvier 2015, dont 20,2 % pour la France, soit 16,3 Md€), dans la mesure où elle fait l'objet d'un financement par emprunt, contribue à augmenter la dette des Etats membres.

Les premiers déboursements du MES ont eu lieu au bénéfice de l'Espagne dans le cadre de son programme de recapitalisations bancaires décidé en juillet 2012, pour un montant final de 41,3 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013. Ce programme s'est achevé en janvier 2014, sa mise en œuvre rigoureuse ayant permis une stabilisation durable du secteur bancaire et l'Espagne a procédé au remboursement anticipé de 1,6 Md€ en juillet 2014, de 1,5 Md€ en mars 2015, de 2,5 Md€ en juillet 2015 puis de 1 Md€ en novembre 2016, portant l'encours à 34,7 Md€.

À la suite de l'accord de l'Eurogroupe du 24 mars 2013, une assistance financière a également été accordée à Chypre, pour un montant de 10 Md€ (9 Md€ apportés par le MES et 1 Md€ par le FMI), dont 6,3 Md€ ont été déboursés par le MES.

Après l'expiration du deuxième programme de la Grèce, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont décidé, lors du sommet du 12 juillet 2015, la mise en place d'un troisième programme. L'encours du MES pour la Grèce s'élevait à 31,7 Md€ au 31 décembre 2016.

²⁵ En effet, le MES est une institution internationale permanente bénéficiant de dispositions de droit public, dotée d'une structure de gouvernance analogue à celles des institutions financières internationales (avec notamment un conseil des gouverneurs, un conseil des directeurs et un directeur général) et d'un capital libéré de 80,2 Md€ (le capital versé devant toujours être supérieur à 15 % de ses engagements).

4. Le respect 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 avant 2017 à la situation de déficit excessif. Cette recommandation repose sur une trajectoire de déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015 puis 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017, cohérente avec un ajustement structurel de 0,5 point de PIB en 2015 puis 0,8 point en 2016 et 0,9 point en 2017.

Le déficit 2016 a été notifié à 3,4 % du PIB par l'Insee le 24 mars 2017, en ligne avec la recommandation. Cette amélioration du solde nominal par rapport à 2015 est essentiellement portée par un effort en dépense de 0,6 point de PIB, qui reflète les économies du plan d'économies en dépense. Celui-ci a permis de réaliser un ajustement structurel de 0,4 point de PIB tout en baissant la fiscalité pesant sur les ménages et les entreprises.

Le déficit public repassera sous la barre des 3 % en atteignant 2,8 % du PIB en 2017, respectant ainsi la trajectoire de la recommandation. Pour assurer l'atteinte de cette cible, l'effort de redressement des comptes publics sera renforcé par des mesures complémentaires présentées dans ce programme pour 3,4 Md€.

4.2 RESPECT DU VOLET PREVENTIF A PARTIR DE 2018

4.2.1 Convergence vers l'OMT

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 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, qui sert de référence au présent programme de stabilité, respecte les exigences du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC).

En effet, à partir de 2018 (sortie attendue de la procédure pour déficit excessif) et jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an comme valeur de référence²⁶.

La trajectoire de solde structurel décrite dans le présent programme de stabilité est compatible avec cette exigence, avec un ajustement structurel de 0,5 point en 2018 et 2019, après que le

²⁶ Article 5 du règlement 1466/97 révisé.

déficit a été ramené sous les 3 % en 2017 (cf. partie « Évolution du solde structurel »), permettant d'atteindre alors l'équilibre structurel et donc de respecter l'objectif à moyen terme.

4.2.2 Respect 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 convergence²⁷**, à moins que le dépassement ne soit compensé par des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

En 2018, la croissance effective de l'agrégat en volume serait de 0,7 %, légèrement supérieure à l'évolution de référence qui serait de 0,4 %. 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). Dans ces deux cas, le respect de la règle en dépense serait donc assuré.

La trajectoire présentée dans ce programme de stabilité respecterait également la règle en dépense en 2019. En effet, la stricte maîtrise de la dépense publique entrainerait des économies substantielles, permettant de réduire le déficit structurel tout en finançant une baisse des prélèvements obligatoires.

En 2020, la France ayant atteint l'OMT au sens de la LPFP 2014-2019, il ne serait plus nécessaire de poursuivre une stratégie d'ajustement structurel.

TABLEAU 12 : REGLE EN DEPENSE

(taux de croissance en %)	2018	2019
Croissance de la dépense en volume corrigée des mesures nouvelles en PO	0,7	0,0
Croissance maximum fixée par la règle en dépense	0,4	0,4
Taux de référence (croissance potentielle à moyen-terme)	1,3	1,4
Marge de convergence permettant d'atteindre l'OMT*	-0,9	-1,0

* Calcul DGTrésor sur la base du *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*.

²⁷ Cette marge de convergence est calculée de sorte à demander un effort structurel équivalent à 0,5 % de PIB comme valeur de référence.

4.2.3 *Respect du critère de dette*

Entre 2018 et 2020, la France sera soumise à une règle transitoire concernant la réduction du ratio de dette publique²⁸. Suivant la trajectoire de dette (*cf.* partie 3.7) du présent programme de stabilité, cette règle serait moins contraignante que les précédentes dans le cas de la France puisqu'elle imposerait un ajustement structurel minimal inférieur : 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 une baisse projetée de 2,9 points du ratio entre 2017 et 2020.

²⁸ 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

La croissance de l'économie française et l'évolution spontanée des finances publiques sont sensibles à la demande mondiale adressée à la France, à l'évolution du prix du pétrole, du taux de change de l'euro et des taux d'intérêt.

À cet égard, le scénario international sous-jacent aux projections est le suivant : un gel du prix du baril de pétrole à 54 USD en 2017 puis 53 USD en 2018; un gel du taux de change de l'euro à 1,06 USD/€ ; un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial.

La demande mondiale adressée à la France augmenterait de 3,4 % en 2017 et de 3,6 % en 2018 puis de 4,4 % à l'horizon 2019-2020.

Les hypothèses de taux de change de l'euro sont en ligne avec celles de la Commission dans ses prévisions d'hiver (1,06 USD/€ dans le programme de stabilité contre 1,07 USD/€ dans les prévisions d'hiver de la Commission). De même, les hypothèses de prix du baril de pétrole en dollars sont également proches : 54 USD dans le programme de stabilité contre 56,4 USD en moyenne en 2017 pour la Commission ; puis respectivement 53 USD et 56,9 USD en 2018. En revanche, la Commission prévoit une croissance plus dynamique de la demande mondiale adressée à la France : 3,5 % en 2017 et 4,0 % en 2018 (contre 3,4 % et 3,6 % dans le programme de stabilité).

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

Quelles incertitudes autour de la reprise de l'activité économique des principaux partenaires de la France au sein des économies avancées ?

L'évolution future des taux de change et leurs effets sur la zone euro restent incertains. En effet, la remontée des taux directeurs américains pourrait être plus rapide que prévu, signe d'une orientation plus *hawkish* des membres du *Board* ou d'une situation économique aux États-Unis meilleure qu'anticipé, en lien par exemple avec un soutien budgétaire plus marqué. Cela conduirait à une dépréciation des devises des pays partenaires, ce qui pourrait constituer un facteur de soutien supplémentaire à l'activité de la zone euro, et favoriser le rebond de l'inflation. À l'inverse, une appréciation de l'euro pourrait constituer un frein à l'activité. L'accroissement de la volatilité des taux de change augmente également l'incertitude économique.

Les gains liés à la baisse passée des prix du pétrole ont soutenu la croissance de la France et de ses partenaires. Toutefois, la remontée des cours, conséquence de l'accord OPEP conclu fin novembre, pourrait se poursuivre à la suite de la nouvelle réunion du cartel prévue fin mai, ce qui pèserait sur l'activité des pays importateurs en pénalisant le pouvoir d'achat des ménages et la demande intérieure. À l'inverse, une nouvelle baisse des prix du pétrole, sous l'effet par exemple d'une augmentation de l'offre de pétrole non-conventionnel des puits américains redevenus rentables, constituerait un facteur de soutien supplémentaire à l'activité à court et moyen terme.

Enfin, l'ampleur des effets du référendum britannique reste incertaine. Si l'économie britannique s'est montrée résiliente depuis le référendum, l'ampleur totale du coût d'une sortie de l'Union européenne (UE) à long terme dépendra des accords conclus avec l'UE et de la durée de la période d'incertitude précédant leur signature, ainsi que de la réaction des marchés. En revanche, il n'est pas à exclure que le *policy-mix* britannique soit modifié, notamment via une moindre consolidation budgétaire. Par ailleurs, aux Etats-Unis, la mise en place du programme de la nouvelle administration pourrait soutenir l'activité, même si l'ampleur du soutien budgétaire reste incertaine. Cependant, la politique protectionniste annoncée par le Président présenterait un risque pour les économies partenaires, avancées et émergentes.

Quels aléas du fait des partenaires commerciaux au sein des économies émergentes ?

Les économies émergentes restent exposées à des aléas majeurs. En Chine, les importantes mesures de soutien à l'activité mises en place par les autorités et la forte progression du crédit accentuent les déséquilibres internes et le risque d'un ralentissement plus marqué de l'économie. La faiblesse des prix des matières premières pose des difficultés financières dans plusieurs pays producteurs. Les incertitudes politiques et géopolitiques (Brésil, Russie, Turquie) constituent également un aléa négatif. À l'inverse, la croissance indienne pourrait être plus forte qu'anticipé en raison des importantes réformes mises en œuvre par les autorités en vue d'améliorer l'environnement des affaires.

Quelles incertitudes pèsent sur la demande des entreprises et des ménages ?

La prévision d'investissement est soumise à plusieurs aléas. Tout d'abord, au-delà des incertitudes sur l'évolution du prix du pétrole et des taux de change, l'impact de ces facteurs sur l'économie demeure incertain. Des incertitudes peuvent également peser sur le rythme de redémarrage de l'investissement des entreprises. Il pourrait être moins dynamique si elles choisissaient d'améliorer encore leur situation financière avant d'investir fortement. À l'inverse, l'investissement des entreprises pourrait être plus allant si l'amélioration des marges des entreprises et la mesure de suramortissement ont un effet plus fort que prévu. Les effets liés au processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne semblent limités à ce stade, et les tensions financières qui ont pu apparaître après le référendum de juin 2016 se sont atténuées depuis mais pourraient resurgir avec l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Dans un contexte d'amélioration de l'environnement macroéconomique et des perspectives sur le marché du travail, les ménages pourraient réduire leur épargne de précaution, et davantage lisser les variations du pouvoir d'achat, entraînant ainsi une baisse de l'épargne à horizon de prévision.

À l'inverse, le pouvoir d'achat et donc la consommation pourraient être plus faibles qu'anticipé si les entreprises se montraient plus exigeantes dans les négociations salariales, si les besoins d'amélioration de la situation financière et de désendettement sont plus forts qu'attendu.

Scénarios alternatifs présentés dans le programme de stabilité

TABLEAU 13 : 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
PIB	0,2	0,2	¼
Emploi salarié total (en milliers)	9	27	40
Prix à la consommation des ménages	0,0	0,1	0,1
Capacité de financement publique (en points de PIB)	0,0	0,1	0,1

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

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

TABLEAU 14 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE BAISSSE DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO CONTRE TOUTES LES MONNAIES DE 10 % (*)

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

(*) 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, réaction endogène 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 15 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE
D'UNE HAUSSE DE 20 \$ DU PRIX DU PETROLE (*)**

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

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

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

**TABLEAU 16 : 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
PIB	-0,2	-0,3	-0,1
Emploi salarié total (en milliers)	-10	-36	-45
Prix à la consommation des ménages	-0,1	-0,1	-0,2
Capacité de financement public (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,1

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

Note de lecture : une hausse des taux d'intérêt directeurs handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation et en provoquant une appréciation du change.

Quelles incertitudes liées aux opérations de l'État actionnaire ?

L'État a annoncé plusieurs opérations d'ampleur destinées à assurer la pérennité des entreprises à capitaux publics du secteur de l'énergie. Au moment d'établir les comptes nationaux de l'année 2017, l'Insee déterminera l'impact sur le déficit public de ces opérations sur la base d'une analyse de chaque cas (cf. Encadré 7).

ENCADRE 7 : RECAPITALISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES DU SECTEUR DE L'ENERGIE

Afin de permettre au Groupe AREVA de faire face à ses besoins de trésorerie et obligations financières, de se développer et d'achever le projet finlandais Olkiluoto 3, le projet de refondation de la filière nucléaire décidé par le Président de la République le 3 juin 2015 a notamment prévu une recapitalisation du Groupe, en parallèle d'un programme de cessions et d'un plan de restructuration et de performance. La Commission européenne a donné son autorisation le 10 janvier 2017 pour la souscription de l'État aux augmentations de capital d'AREVA SA, à hauteur de 2 Md€, et de NewCo²⁹, à hauteur de 2,5 Md€ sur un total de 3 Md€, sous réserve de la réalisation de deux conditions préalables³⁰ dont la levée est anticipée pour mi-2017. Afin d'assurer la liquidité du Groupe AREVA dans l'attente de la levée des conditions préalables, anticipée pour mi 2017, l'État a conclu le 3 février 2017 des conventions d'avances d'actionnaire de 2 Md€ en faveur d'AREVA SA et de 1,3 Md€ en faveur de NewCo. Les modalités des augmentations de capital à venir ont été approuvées par les Assemblées générales d'AREVA SA et de NewCo en date du 3 février 2017. L'État souscrira à l'augmentation de capital de NewCo aux côtés de deux investisseurs industriels japonais, MHI et JNFL, qui souscriront 0,5 Md€ à parts égales, dès la cession des activités d'AREVA NP au groupe EDF et à d'autres investisseurs minoritaires prévue pour fin 2017.

EDF poursuit une stratégie d'investissements ambitieuse, de développement dans la transition énergétique (énergies renouvelables, réseaux et services), d'entretien et de renouvellement de son parc de production. Le Conseil d'Administration d'EDF a annoncé le 22 avril 2016 un ensemble de mesures visant à :

- améliorer la performance de l'entreprise, qui est aujourd'hui fortement exposée à des prix de marché déprimés via une réduction des charges et des investissements du groupe ;
- renforcer le bilan du groupe pour faire face aux enjeux stratégiques de l'entreprise. EDF a ainsi annoncé un plan de cessions, le versement du dividende en numéraire ou en actions au choix des actionnaires au titre des exercices 2016 et 2017, et une augmentation de capital de 4 Md€ avec maintien du droit préférentiel de souscription des actionnaires.

L'État a annoncé dès le 22 avril 2016 qu'il recevrait son dividende en actions pour les deux exercices concernés, comme il l'avait déjà fait au titre de l'exercice 2015, et qu'il souscrirait à l'augmentation de capital à hauteur de 75 % soit 3 Md€. L'augmentation de capital a été lancée par EDF le 7 mars 2017. Le décaissement de l'État au titre de sa souscription, d'un montant de 3 Md€, a été réalisé le jour du règlement livraison des actions, le 30 mars 2017.

L'impact sur le déficit public au sens de Maastricht des opérations de recapitalisation d'entreprises publiques est soumis à l'analyse de l'Insee qui établit les comptes nationaux selon les règles établies par le Système européen des comptes (SEC 2010). Dans le cas d'AREVA, l'analyse de l'Insee portera sur l'ensemble de l'opération, qui est encore en cours à la date d'écriture du présent programme. Le cas échéant, une telle opération serait considérée comme une mesure exceptionnelle et temporaire (*one-off*), sans effet sur la chronique de déficit structurel.

²⁹ NewCo regroupe l'ensemble des activités issues d'AREVA liées au cycle du combustible. NewCo a été constituée par apports, par AREVA SA, notamment de ses activités du cycle du combustible et de sa dette obligataire dans le cadre du Traité d'apport approuvé par l'Assemblée Générale d'AREVA SA en date du 3 novembre 2016.

³⁰ Les deux conditions préalables sont : i) la conclusion de l'Autorité de Sécurité Nucléaire sur les résultats du programme de justification concernant la problématique de ségrégation carbone identifiée dans les pièces de la cuve du réacteur EPR du projet Flamanville 3, sans remise en cause de l'aptitude au service des pièces de la cuve du fait de cette ségrégation, ou, alternativement, une décision d'EDF, notifiée au Groupe Areva, de lever la clause suspensive relative au réacteur EPR du projet Flamanville 3 pour ce qui concerne la ségrégation carbone identifiée dans les pièces de la cuve de ce réacteur ; ii) l'autorisation par la Commission européenne de l'opération de concentration entre EDF et New Areva NP.

5.2 COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 17 : COMPARAISON AVEC LE PRECEDENT PROGRAMME DE STABILITE

	2016	2017	2018	2019	2020
Programme de Stabilité 2016-2019 (avril 2016)					
Croissance réelle du PIB (en %)	1,5	1,5	1,8	1,9	-
Solde public nominal (en % du PIB)	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2	-
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,3	-0,8	-0,3	0,0	-
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	-
Dette publique (en % du PIB)	96,2	96,5	95,4	93,3	-
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	93,2	93,7	92,6	90,6	-
Programme de Stabilité 2017-2020 (avril 2017)					
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7
Solde public nominal (en % du PIB)	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>
Dette publique (en % du PIB)	96,0	96,0	95,9	94,7	93,1
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	93,0	93,1	93,1	92,0	90,4

En 2016, l'ajustement structurel réalisé a été conforme à celui du programme de stabilité 2016-2019 (0,4 point de PIB potentiel). Le niveau du solde structurel apparaît légèrement plus dégradé en raison des révisions ayant affecté les années 2014 et 2015 (-0,3 point fin 2015 en raison de la révision de la croissance effective du PIB ces deux années). Le solde nominal ressort légèrement plus bas que dans le programme de stabilité 2016-2019 (-0,1 point).

En 2017, les perspectives de croissance sont identiques à celles du précédent programme (1,5 %), et résultent en un ajustement conjoncturel inchangé entre les deux exercices. L'ajustement structurel serait également en ligne avec le précédent programme (à 0,5 point de PIB potentiel).

En 2018 et 2019, la croissance de l'activité serait réduite par rapport au programme précédent (-0,3 point chaque année). L'ajustement structurel prévu serait inchangé en 2018 (0,5 point), alors que celui de 2019 serait légèrement accru (+0,2 point) de sorte que l'équilibre structurel reste atteint à l'issue de l'année 2019, comme dans le programme précédent. Au total, le niveau du déficit public nominal serait plus creusé (-0,3 point chaque année), principalement en raison de la révision à la baisse de la croissance les deux années, qui implique un moindre ajustement conjoncturel.

5.3 COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION

TABLEAU 18 : COMPARAISON AVEC LES PREVISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

	2016	2017	2018
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'hiver, février 2017)			
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,4	1,7
Solde public (en % du PIB)	-3,3	-2,9	-3,1
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,5	-2,3	-2,7
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	0,2	0,2	-0,4
Dette publique (en % du PIB)	96,4	96,7	97,0
Programme de Stabilité 2017-2020 (avril 2017)			
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,5	1,5
Solde public (en % du PIB)	-3,4	-2,8	-2,3
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,5	-1,0	-0,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	0,4	0,5	0,5
Dette publique (en % du PIB)	96,0	96,0	95,9

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 13 février 2017, soit avant la publication par l'Insee du déficit public 2016 (le 24 mars), la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit public de 3,3 % en 2016, puis 2,9 % en 2017 et 3,1 % en 2018 (sur la base d'un scénario dit à « politique inchangée » pour cette dernière année), avec une prévision de croissance pour 2017 très légèrement inférieure à celles retenues par le Gouvernement dans le présent programme de stabilité (1,4 % contre 1,5 %) et supérieure en 2018 (1,7 % contre 1,5 %). Il est à noter que, sur l'ensemble de la période, la différence d'appréciation sur le niveau du solde structurel provient d'une différence d'appréciation sur le niveau de l'écart de production.

En 2016, la Commission prévoyait un déficit globalement en ligne avec celui finalement notifié par l'Insee dans son compte provisoire (3,3 % du PIB contre 3,4 % selon l'Insee). La croissance des recettes est conforme à la prévision (1,4 % en valeur, brut des crédits d'impôts), alors que la croissance de la dépense en valeur hors crédits d'impôt est ressortie légèrement plus élevée (1,2 % contre 1,0 % dans les prévisions d'hiver de la Commission). L'ajustement structurel 2016 est estimé à 0,4 point de PIB dans le présent programme, la différence d'appréciation avec l'ajustement structurel estimé par la Commission en février s'expliquant principalement par une appréciation de la croissance potentielle différente (de -0,2 point de PIB).

En 2017, le scénario de la Commission est proche de celui du présent programme de stabilité. Cependant, les prévisions de la Commission n'intègrent pas l'intégralité des mesures de redressement prévues et notamment les mesures complémentaires présentées dans le présent programme, ce qui se traduit par un déficit légèrement plus élevé, à 2,9 % du PIB contre 2,8 % dans le programme de stabilité.

Enfin en 2018, 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, alors qu'elle retient les baisses de prélèvements annoncées. 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*

L'effort de rationalisation des dépenses de l'État et de ses opérateurs se poursuit. Si des moyens supplémentaires ont été dégagés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017 au profit des secteurs prioritaires (éducation, sécurité, emploi), les dépenses de fonctionnement de l'État dans les autres secteurs sont maîtrisées et cet effort sera amplifié dans les années à venir grâce à la poursuite des revues de dépenses, des évaluations de politiques publiques, de la réforme de la politique immobilière de l'État et à la rénovation de la politique des achats. À cela s'ajoutent les efforts spécifiques faits sur le champ des opérateurs de l'État.

Les revues de dépenses, mises en œuvre depuis 2015 continuent de porter leurs fruits et de documenter de nouvelles réformes. Elles couvrent un champ de compétence large, l'ensemble des administrations publiques, et portent sur tous les outils de financement des politiques publiques, avec une visée opérationnelle. Elles s'inscrivent dans le calendrier budgétaire pour permettre la mise en œuvre des réformes documentées dans les textes financiers de l'année à venir. Elles ont permis depuis 2015 de documenter 650 M€ d'économies mises en œuvre dans les LFI 2016 et 2017. En 2017, treize thèmes ont été retenus : les actes de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, la gestion des espaces naturels et des parcs régionaux, les dépenses de voirie des collectivités, la maîtrise des risques par les sociétés d'économies mixtes et les sociétés publiques locales, la gestion des carburants du ministère de la défense, la gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers, les partenariats public-privés pénitentiaires, les dépenses de fonctionnement des juridictions, les aides à la rénovation énergétique, la politique de la petite enfance, les actions récursoires des caisses de sécurité sociale, l'évolution des dépenses d'indemnisation journalière et la péréquation tarifaire avec les zones non-interconnectées. Les travaux sont en cours et participeront à améliorer la performance et l'efficacité des politiques publiques.

En parallèle, les travaux d'**évaluation des politiques publiques** pilotés par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) contribuent aussi à documenter des pistes d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques. Neuf rapports ont été remis depuis le programme de stabilité 2016 sur des sujets variés comme le soutien à l'industrie du livre et du cinéma en régions, la politique d'aide aux victimes ou encore la formation continue des enseignants du premier degré.

Avec plus de 10 Md€ de dépenses annuelles (fonctionnement et investissement), **la politique immobilière de l'État (PIE)** et de ses opérateurs représente un levier important de modernisation de la gestion publique. Depuis janvier 2016, une nouvelle impulsion a été donnée pour rationaliser la gouvernance de cette politique et en améliorer l'efficacité. Ainsi, la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), qui succède à cinq instances différentes et qui réunit,

depuis juin 2016, les principaux acteurs de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs, est désormais l'instance unique de gouvernance nationale de la PIE. En outre la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), qui prend la suite depuis septembre 2016 du service France Domaine, est pleinement opérationnelle et dispose de moyens renforcés, au sein du ministère de l'économie et des finances. Son réseau déconcentré a été réorganisé pour renforcer l'échelon régional et recentrer l'évaluation des opérations immobilières des collectivités territoriales sur les opérations les plus importantes.

Enfin, le processus de construction budgétaire est désormais enrichi par les « conférences immobilières », qui permettent de mieux intégrer l'immobilier dans les arbitrages budgétaires et de mieux piloter cette dépense en la rendant plus efficace et en l'orientant davantage vers les projets qui sont sources d'économies futures. Ces réformes de gouvernance doivent permettre la poursuite de la rationalisation des implantations des administrations centrales et des services déconcentrés et générer d'importantes économies à moyen-terme.

La rénovation de **la politique des achats de l'État** est poursuivie. La Direction des achats de l'État (DAE) est opérationnelle depuis le 1^{er} trimestre 2016 et couvre un périmètre d'intervention représentant un montant d'achats de plus de 25 Md€. En 2017, les économies attendues sur les achats de l'État et de ses opérateurs devraient s'élever à 650 M€ grâce à une gouvernance clarifiée. Des objectifs de gains achat sont désormais fixés annuellement pour chaque ministère, selon une trajectoire d'une ambition croissante.

Concernant spécifiquement **les opérateurs et les autres organismes publics contrôlés par l'État**, les efforts de redressement engagés depuis 2012, en particulier par la baisse des plafonds des taxes qui leur sont affectées, la gestion au plus près de leur trésorerie et la modération des effectifs (à l'exception des universités qui ont bénéficié de créations d'emplois au titre de la priorité donnée à l'éducation), se poursuivent.

La rationalisation des agences et des opérateurs de l'État continue avec, par exemple, les créations de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Agence nationale de santé publique (ANSP), qui fusionnent chacune quatre structures aux missions complémentaires.

La contribution des agences à l'effort de redressement de nos comptes est favorisée par les différentes règles de gouvernance prévues dans la LPFP 2014-2019. En particulier, les agences ont été intégrées dans le champ des revues de dépenses instaurées à l'article 22 de la LPFP, et les recettes affectées aux agences sont désormais mieux encadrées (article 16 de la LPFP).

Dans ce cadre, le champ des taxes affectées plafonnées a été élargi en 2017 à sept nouvelles taxes. Au total, le périmètre de l'ensemble des taxes plafonnées est passé de 3 Md€ en LFI 2013 à 9,6 Md€ en LFI 2017.

Afin de contenir la dette des opérateurs, le principe d'interdiction d'endettement au-delà de 12 mois établi en 2010 a été rénové, avec l'introduction d'une période dérogatoire d'un an pour les organismes nouvellement qualifiés d'organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Le recours aux Partenariats public-privé (PPP) des ODAC est sécurisé grâce à l'interdiction de conclusion directe d'un contrat par un ODAC, ce qui permet de centraliser l'expertise au niveau du ministère de tutelle.

La loi de programmation permet par ailleurs un meilleur contrôle et une meilleure information du Parlement sur les agences de l'État. À cette fin, l'annexe budgétaire qui leur est consacrée dans le projet de loi de finances a été enrichie par plusieurs éléments :

- ▶ Un bilan des créations ou des suppressions d'opérateurs ou d'organismes publics au cours de l'année précédant chaque projet de loi de finances ;
- ▶ Un bilan portant sur trois exercices de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs emplois, de leurs sources de financement (budgétaire ou imposition affectée) ;
- ▶ Des informations sur l'évolution de leur parc immobilier ;
- ▶ La somme agrégée des dix rémunérations brutes les plus importantes de la structure, pour les entités dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes.

Par ailleurs, le cadre budgétaire et comptable des opérateurs a été profondément réformé par la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2016, des dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, ainsi que de nouvelles normes comptables. Ces dispositions harmonisent les règles budgétaires et comptables de plus de 1 300 organismes, afin de renforcer le contrôle de leur soutenabilité financière. Ce nouveau cadre budgétaire et comptable enrichit l'information disponible sur la situation financière des organismes, en complétant la comptabilité générale en droits constatés par une comptabilité budgétaire. Ainsi, l'autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant de plus de 664 organismes distingue désormais les autorisations d'engagement des crédits de paiement, à l'instar de ce qui existe pour l'État, ce qui renforce la maîtrise des engagements à impact pluriannuel. En outre, les organismes et leurs tutelles disposent désormais d'outils facilitant l'analyse de la trésorerie. L'ajustement des versements des subventions pour charges de service public aux besoins de décaissements évite la constitution de disponibilités non utilisées.

6.1.2 La maîtrise des dépenses de santé

Les réformes structurelles du système de soins s'inscrivant dans le cadre de la stratégie nationale de santé permettront de mobiliser les marges d'efficience et de maîtriser les dépenses sans compromettre la qualité des soins.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de 4 axes prioritaires et pluriannuels :

- ▶ **Réaliser le « virage ambulatoire » et adapter les prises en charge en établissement et en ville.** L'hôpital doit poursuivre son recentrage sur les prises en charge pertinentes en promouvant les alternatives à l'hospitalisation complète, notamment la chirurgie et la médecine ambulatoires, en nette progression, en améliorant le parcours du patient en amont (prévention des hospitalisations et ré-hospitalisations) et en aval (retour à domicile).
- ▶ **Accroître l'efficacité de la dépense hospitalière**, en renforçant l'efficience des achats hospitaliers, via le programme PHARE (performance hospitalière pour des achats responsables) qui a permis de dégager plusieurs milliards d'économies depuis sa mise en place en 2011, en pilotant la masse salariale hospitalière, et en favorisant les mutualisations et la gestion commune d'activités transversales au sein des Groupements

hospitaliers de territoires (GHT), auxquels les hôpitaux doivent obligatoirement adhérer depuis juillet 2016.

- ▶ Poursuivre les efforts sur les prix des médicaments pour rémunérer l'innovation à son juste prix et développer l'usage des génériques. La LFSS pour 2017 a apporté des modifications structurelles au financement du médicament afin de maintenir un haut niveau d'accès aux soins innovants tout en assurant la soutenabilité de la dépense (révision du dispositif des autorisations temporaires d'utilisation, consolidation des critères de fixation des prix, création du Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique).
- ▶ **Améliorer la pertinence et le bon usage des soins de ville et à l'hôpital.** Cet axe vise la réduction des soins redondants ou inadéquats, notamment par la fixation d'objectifs contractualisés entre les établissements, les agences régionales de santé et l'assurance maladie, et le renforcement des contrôles de la prescription médicale (actes, transports, médicaments).

Le système de soins poursuivra son évolution avec le développement des organisations soutenues par la loi de modernisation de notre système de santé en vue d'un soutien au parcours de soins dans les territoires : structures de santé pluri-professionnelles ; plateformes territoriales d'appui ; communautés professionnelles territoriales de santé ; groupements hospitaliers de territoire. L'accès aux soins sera renforcé avec la mise en place du tiers payant pour les patients pris en charge à 100 % au 1^{er} janvier 2017 et sa généralisation au 30 novembre 2017.

Ces objectifs structurels sont déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). L'Ondam 2016 (selon les données disponibles non encore définitives) a été respecté. Ce respect pour la septième année consécutive avec un objectif de progression ambitieux de 1,8 % et malgré une conjoncture dynamique des dépenses de médicaments innovants, traduit l'efficacité du pilotage des dépenses de santé du Gouvernement.

6.1.3 La rationalisation des dépenses locales

Dans le cadre de sa stratégie de redressement des comptes publics, le Gouvernement a engagé un ensemble de réformes permettant d'améliorer la maîtrise des dépenses des administrations publiques locales.

Après plusieurs années de gel des concours de l'État, les collectivités territoriales ont été associées plus étroitement à l'effort de redressement par l'intermédiaire d'une **réduction de ces concours** depuis 2014. La loi de finances pour 2017 s'est inscrite dans cette perspective en prévoyant une nouvelle diminution des concours de l'État de 2,5 Md€, montant qui s'élève à 2,7 Md€ après actualisation de la prévision de FCTVA dans le présent programme de stabilité (après 3,2 Md€ en 2016, 3,4 Md€ en 2015 et 1,5 Md€ en 2014). Au total, la baisse enregistrée sur la période 2014-2017 s'élève ainsi à 10,9 Md€.

Parallèlement, le Gouvernement a **poursuivi le déploiement de l'Objectif d'évolution de la dépense locale** (ODEDEL) institué par la LPFP pour les années 2014-2019. Cet objectif est décliné depuis 2016 par catégories de collectivités (bloc communal, départements, régions). Dans

le cadre de la contribution du secteur local au respect de la trajectoire des finances publiques, chaque collectivité dispose ainsi d'un point de repère chiffré, qui lui permet d'évaluer l'évolution de l'ensemble de ses dépenses, en distinguant également l'évolution des dépenses de fonctionnement. Un bilan sur l'exécution de cet objectif est par ailleurs présenté chaque année en lien avec le comité des finances locales (CFL).

Ces incitations à la maîtrise de la dépense locale s'inscrivent dans le cadre plus général de **l'acte III de la décentralisation** ouvert avec la Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM) et la nouvelle carte des régions fixée par la loi du 16 janvier 2015 et finalisé avec l'adoption de la Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Ces réformes permettent de rationaliser l'organisation des compétences et, *in fine*, la dépense locale, à travers une simplification de la carte des collectivités (réduction du nombre de régions métropolitaines de 22 à 13 au 1^{er} janvier 2016 et du nombre d'intercommunalités à fiscalité propre de 2 062 à 1 266 au 1^{er} janvier 2017), la clarification des compétences des différents échelons (suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, renforcement du rôle des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire) et des dispositions favorisant la mutualisation des moyens entre les collectivités.

Les dotations de péréquation des communes ont été réformées dans le cadre de la loi de finances pour 2017, afin de les rendre plus justes et plus efficaces économiquement : les critères d'éligibilité à la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ont été redéfinis afin de mieux la cibler sur les communes les plus en difficulté, tandis que le mode de calcul de la première fraction de la Dotation de solidarité rurale (DSR) a également été modifié.

Enfin, le secteur public local est concerné par le dispositif des revues de dépenses, et un observatoire de la gestion publique locale a été créé en 2016 pour contribuer à l'analyse de la dépense locale et de ses facteurs d'évolution.

6.2 QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

Depuis 2014, la politique fiscale du Gouvernement s'inscrit dans un objectif global de baisse des prélèvements obligatoires, dont les premiers résultats se sont matérialisés par trois années consécutives de baisse. Cette politique vise également l'efficacité et la prévisibilité pour les entreprises et les particuliers. En 2017, conformément aux engagements pris dans le Programme national de réforme 2016, les mesures prises confirment les dynamiques amorcées depuis 2014. La politique fiscale permet ainsi de :

- ▶ Soutenir l'investissement, l'entrepreneuriat et l'innovation ;
- ▶ Pérenniser les mesures prises en faveur de la compétitivité et de la baisse du coût du travail ;
- ▶ Moderniser l'impôt et en diminuer la charge pour les ménages les plus modestes ;
- ▶ Renforcer l'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité.

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

Dans l'optique de consolider la reprise économique à l'œuvre, le Gouvernement a prolongé son soutien exceptionnel à l'investissement productif des entreprises. Ainsi, la mesure d'amortissement supplémentaire sur les investissements de nature productive pouvant déjà bénéficier de l'amortissement dégressif a été reconduite jusqu'au 14 avril 2017 et étendue à certains biens numériques. Cet amortissement supplémentaire, de 40 % du prix de revient de l'investissement, permet aux entreprises concernées de réduire immédiatement leur impôt sur les bénéfices du même montant, étalé sur la durée d'utilisation. Estimée à 2,5 Md€ sur 5 ans, la prolongation de la mesure a été financée dans l'enveloppe du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité.

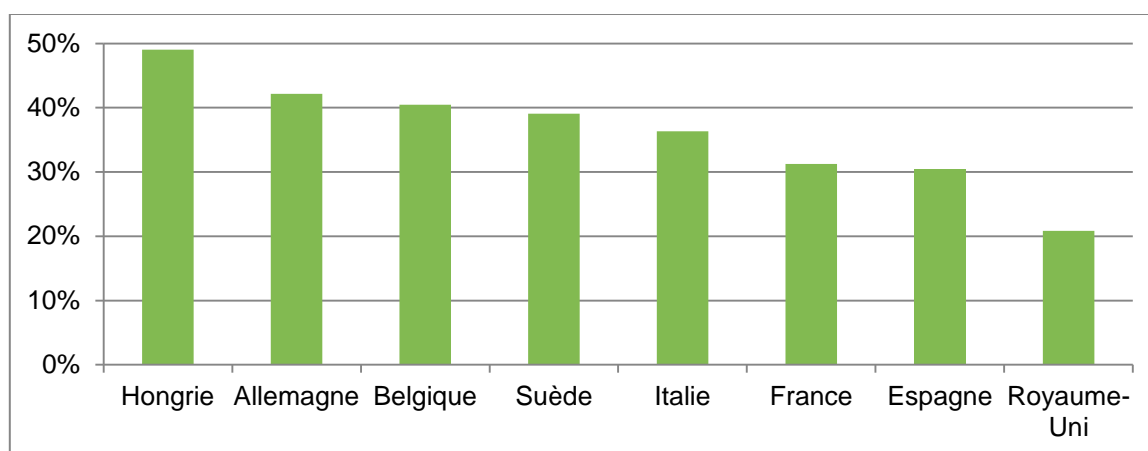
Pérenniser les mesures prises en faveur de la compétitivité et de la baisse du coût du travail

Le Gouvernement s'est engagé depuis l'automne 2012 à faire diminuer le coût du travail. Depuis avril 2016, l'ensemble des allègements de cotisations sociales du Pacte de responsabilité et de solidarité est entré en vigueur, et la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) se poursuit, avec depuis le 1^{er} janvier 2017, une hausse du crédit d'impôt de 6 à 7 % de la masse salariale éligible (inférieure à 2,5 SMIC), qui représentera à terme une économie supplémentaire pour les entreprises de plus de 3 Md€. En complément, la réduction de cotisations sociales bénéficiant aux travailleurs indépendants a été renforcée en 2017 à hauteur de 0,15 Md€ pour les artisans, et les associations et organismes sans but lucratif bénéficieront en 2017 d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires inspiré du CICE et représentant un allègement de 0,6 Md€.

Avec ces deux mécanismes, 90 % des salariés seront concernés par l'ensemble du dispositif mis en place par le Gouvernement, avec un effort particulier sur les bas salaires. Cela aura pour effet de diminuer le coin socio-fiscal³¹ sur les bas salaires, dont les effets sur l'emploi sont potentiellement les plus forts, et de renforcer la compétitivité de la France. Déjà en 2015, avec un crédit d'impôt de 6 % de la masse salariale et les allègements de cotisations sociales du Pacte, ce coin était relativement faible en France selon l'OCDE (cf. graphique 2 ci-dessous).

³¹ Le coin socio-fiscal l'ensemble des impôts et cotisations sur les salaires rapporté au coût du travail total pour l'employeur.

GRAPHIQUE 2 : COIN TOTAL (RAPPORTE AU COUT DU TRAVAIL) POUR UN SALARIE CELIBATAIRE A 50 % DU SALAIRE MOYEN EN 2015



Source : modèle « Taxing wages » de l'OCDE, calcul DG Trésor

Le Comité de suivi et d'évaluation du CICE³² a fourni, pour la première fois en septembre 2016, des éléments d'appréciation de l'effet du CICE fondés sur une analyse *a posteriori* des comportements individuels des entreprises bénéficiaires au cours des années 2013 et 2014. Il en ressort que le CICE aurait eu un impact positif sur l'emploi en 2013 et 2014 compris entre 50 000 et 100 000 emplois créés ou sauvegardés et un effet positif sur les marges des entreprises. Des travaux en cours portent par ailleurs sur l'impact du CICE sur les défaillances d'entreprises via le canal du préfinancement.

Par ailleurs, avec la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, il a été décidé, lors de la grande conférence sociale de juillet 2014, d'**élargir les missions de suivi du Comité institué pour le CICE à l'ensemble des aides aux entreprises** (dont les allègements de charge prévus dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité). Ce comité associe depuis 2014 des partenaires sociaux, des représentants des principales administrations concernées, des experts et des parlementaires.

Afin d'accroître l'attractivité de la France, plusieurs mesures viennent compléter les allègements de fiscalité pour les entreprises dans le cadre du Pacte, avec la suppression effective de la C3S pour 90 % des 300 000 entreprises redevables et de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés. Une trajectoire de baisse du taux d'IS a été votée en LFI pour 2017 : le taux a d'abord été ramené à 28 % dès 2017 pour les 75 000 premiers euros de bénéfice des PME ; cette baisse de taux sera progressivement étendue à l'ensemble des entreprises à horizon 2020 pour un coût total estimé à 7 Md€.

Au total, c'est un effort de près de 40 Md€ qui sera consenti en 2017 en faveur des entreprises (cf. Encadré 5).

³² Mis en place suite à la Loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.

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

Pour renforcer la justice fiscale et soutenir de manière ciblée le pouvoir d'achat des plus modestes, la progressivité de l'impôt sur le revenu a été renforcée et les contribuables aux revenus modestes et moyens ont bénéficié d'allègements, devenus durables grâce à une réforme du bas du barème.

Les mesures introduites par les lois de finances pour 2013 et 2014 (imposition au barème des revenus du capital, suppression d'exonérations non justifiées - majoration de pensions, contrats collectifs de complémentaire santé) ont permis de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Afin de soutenir leur pouvoir d'achat, le Pacte de responsabilité et de solidarité inclut également une réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages qui se situent au milieu de la distribution des revenus. Une mesure de réduction d'impôt a été adoptée pour 2014 en loi de finances rectificative, allégeant l'impôt de 4 millions de foyers modestes, dont 2 millions rendus non imposables. Les lois de finances initiales pour 2015 et 2016 ont pérennisé et étendu cette baisse d'impôt sur le revenu pour les ménages à revenus modestes et moyens. Ces réformes se traduisent notamment par la suppression de la première tranche du barème de l'impôt et un renforcement de la décote qui permet d'assurer une entrée progressive dans l'impôt et qui prend mieux en compte qu'auparavant la situation des couples. Au total, l'effet combiné de la réduction d'impôt adoptée pour 2014 et de ces réformes du bas de barème de l'impôt bénéficiera à 12 millions de foyers fiscaux, 4 millions de foyers devenant non imposables ou évitant de devenir imposables. Cette réforme représente un allègement de plus de 5 Md€ et autant de pouvoir d'achat pour les foyers concernés.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative de novembre 2014 a supprimé la prime pour l'emploi (PPE), et acté son remplacement, à compter du 1^{er} janvier 2016, par un nouveau dispositif plus efficace d'incitation à l'activité et de soutien au pouvoir d'achat des salariés modestes (prime d'activité).

De plus, pour limiter les cumuls des effets de seuils (avec l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation notamment), ainsi que les changements de taux pour les contribuables, un critère spécifique de taux réduit et d'exonération de CSG remplacement s'appréciant sur le revenu fiscal de référence a été mis en place.

De nouvelles mesures d'équité ont été votées en LFI 2017. D'abord, une réduction d'impôt sur le revenu de 20 %, sous conditions de ressources, viendra alléger l'impôt des ménages à l'entrée dans le barème à partir de 2017. Cette réforme bénéficiera à 5 millions de foyers pour un montant total de 1 Md€. Ensuite, l'avantage fiscal lié à l'emploi d'un salarié à domicile sera étendu à l'ensemble des contribuables : les ménages inactifs bénéficieront désormais d'un crédit d'impôt et non plus d'une réduction d'impôt. Dès 2018, 1,3 million de ménages seront concernés pour un montant de 1 Md€.

Enfin, le Gouvernement a engagé un chantier de modernisation de l'impôt sur le revenu qui passe par la mise en place de la retenue à la source à partir de 2018 et la généralisation de la dématérialisation de la déclaration des revenus. Afin de faciliter les démarches des contribuables, d'améliorer le traitement de leurs déclarations, en leur offrant notamment la possibilité de disposer

plus rapidement de leur avis et d'obtenir plus rapidement la restitution des sommes auxquelles ils ont droit (contribuables restituables, excès de versement), et d'alléger la charge administrative de traitement de l'impôt, il est proposé une généralisation graduelle de la déclaration en ligne sur quatre ans, de 2016 à 2019, pour les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à Internet.

ENCADRE 8 : LA RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU, UN OUTIL DE MODERNISATION DE LA FISCALITE DES MENAGES

À compter du 1^{er} janvier 2018, l'impôt sur le revenu sera prélevé à la source pour 98 % des revenus.

Cette réforme de grande ampleur permettra de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt 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 donc une simplification. Elle sera adossée au développement de la Déclaration sociale nominative (DSN) qui est une source de simplification et d'économies pour les entreprises.

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 et les 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.), tandis que les autres formes de revenus (revenus des indépendants ou revenus fonciers notamment) donneront lieu à des acomptes payés par les contribuables. Ces derniers auront la possibilité de moduler leur taux de prélèvement à la hausse ou à la baisse, notamment pour tenir compte de changements de situation familiale.

Les revenus du champ concerné par la réforme et perçus en 2017 ne seront pas imposés, pour éviter une double imposition en 2018. Les contribuables bénéficieront ainsi en 2018 d'un Crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) qui annulera l'impôt dû sur les revenus 2017 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 2017 sera conservé. Enfin, des mesures sont mises en place pour éviter les optimisations.

L'effet net du passage au prélèvement à la source sur les finances publiques en 2018 a été estimé dans l'évaluation préalable du projet de loi à - 0,3 Md€. 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 2017 et 2018, aux recours des contribuables aux modulations de taux ainsi qu'à d'éventuels comportements optimisateurs.

Renforcer l'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité

La démarche de suppression de taxes à faible rendement et de dépenses fiscales inefficaces est également poursuivie afin d'améliorer la lisibilité du système fiscal. Dans ce cadre, l'exercice des conférences fiscales, dédiées à l'examen des mesures fiscales, sera poursuivi en 2017. Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui vise, dans un souci de rationalisation de la fiscalité, à stabiliser en valeur à moyen terme des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Pour cela, la LPFP 2014-2019 prévoit un plafond annuel pour les dépenses fiscales et établit que les dépenses fiscales instaurées ou modifiées après le 1^{er} janvier 2015 doivent faire l'objet d'une évaluation dans un délai de trois ans après leur mise en place et que leur maintien éventuel doit être justifié. Les dépenses fiscales ont de plus été incluses dans le champ des revues de dépense.

Par ailleurs, la révision des valeurs locatives cadastrales qui servent de base au calcul des impôts directs locaux, révision qui n'avait pas été réalisée depuis 1970, est effective en 2017 pour les locaux professionnels, après avoir été étudiée depuis 2011. S'agissant des locaux d'habitation, une expérimentation a été menée en 2015 pour les locaux d'habitation dans cinq départements jugés représentatifs (la Charente-Maritime, le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne).

L'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité passent également par la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale dont les moyens ont été considérablement renforcés depuis 2012. Elle constitue une condition essentielle pour faire respecter le principe d'égalité devant l'impôt. En effet, la fraude fiscale porte atteinte, d'une part, à la solidarité nationale en faisant reposer l'impôt sur les seuls contribuables qui respectent leurs obligations fiscales et, d'autre part, aux conditions d'une concurrence loyale entre les entreprises.

En application de la circulaire du 21 juin 2013, les contribuables détenant des avoirs à l'étranger qu'ils n'avaient pas jusqu'ici déclarés à l'administration fiscale peuvent rectifier spontanément leur situation fiscale passée sous réserve d'acquitter l'ensemble des impositions éludées et non prescrites et les pénalités et amendes correspondantes. En juin 2015, sept pôles de régularisation ont été créés pour renforcer le service de traitement des demandes de régularisation (STDR). En 2015 et en 2016, près de 2,7 Md€ et 2,5 Md€ respectivement ont été recouverts à ce titre. Le fonctionnement de ce service se poursuit en 2017.

Au-delà de la fraude, il importe que les entreprises paient leur juste part d'impôt là où elles réalisent des profits, en particulier les multinationales. C'est pourquoi, après avoir activement participé au projet de l'OCDE sur l'érosion des bases fiscales et du déplacement de profit (BEPS), la France est devenue le premier État à intégrer dans sa législation nationale l'une des recommandations du projet, le *reporting* pays par pays. La loi n° 2017-117 du 1^{er} février 2017 a ainsi autorisé l'approbation de l'accord multilatéral relatif à l'échange automatique des déclarations pays par pays des multinationales dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 750 M€, que la France a signé le 27 janvier 2016. Dans la même optique, la France soutient au sein de l'Union européenne des travaux visant à réformer les règles internationales pour mieux lutter contre l'optimisation fiscale agressive, notamment la directive sur la lutte contre les pratiques d'évasion fiscale adoptée le 17 juin 2016.

Par ailleurs, la fiscalité est également un outil efficace pour assurer la soutenabilité environnementale. La mise en œuvre de la trajectoire de contribution climat-énergie se poursuit dans cette optique, de même que la convergence de taxation entre gazole et essence. Les recettes de la fiscalité écologique croissent ainsi significativement depuis 2012 : elles ont atteint plus de 2 % du PIB en 2015, en hausse d'environ 8 % par rapport à 2014. Par ailleurs, afin de sécuriser le financement des charges de service public du gaz et de l'électricité, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz et la contribution biométhane ont été basculées sur les mécanismes d'accises énergétiques (taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité – TICFE – et taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel – TICGN) en loi de finances rectificative pour 2015.

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 séniors 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. L'équilibre financier du système de retraite ne constitue plus en France un enjeu majeur pour la soutenabilité de long terme des finances publiques d'après les dernières projections nationales³³ et européennes³⁴.

Les différentes réformes menées depuis 2012 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*, la réforme des retraites de 2014 prévoit par exemple des mesures de redressement également réparties entre actifs, entreprises et retraités. Plus récemment, les partenaires sociaux ont signé le 30 octobre 2015 un accord national interprofessionnel qui prévoit un ensemble de mesures de redressement à court, moyen et long termes concernant les régimes complémentaires obligatoires de retraites. Au total, les mesures prises depuis 2012 auront permis d'améliorer le solde du système de retraite d'un peu plus d'1 point de PIB à partir de 2030 (cf. Encadré 9).

Les projections européennes de l'*Ageing Working Group* (AWG), fondées sur les projections de population d'Eurostat, anticipent une stabilisation du poids des dépenses de pensions dans le PIB en France jusqu'en 2025 puis une baisse marquée à long terme. En 2060, 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 1,7 point de PIB plus bas qu'il ne l'était en 2013. La baisse serait de 2,8 points sur le seul champ des dépenses de pensions. Le dynamisme de la natalité, 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 2013 et 2060), contrebalancerait en partie le vieillissement de la population. 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. Il convient par ailleurs de souligner que les mesures de l'accord concernant les

³³ Cf. Conseil d'orientation des retraites, 2016, « Évolutions et perspectives des retraites en France – rapport annuel du COR ». Le prochain rapport sera publié en juin 2017.

³⁴ Cf. Commission européenne, 2015, « 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) », *European Economy*, n°3/2015. Le prochain rapport sur le vieillissement sera publié début 2018.

régimes complémentaires obligatoires de retraite d'octobre 2015 ne sont pas prises en compte dans les dernières projections européennes et auraient un impact favorable³⁵.

De plus, la gouvernance du système de retraite a été renforcée par la réforme de 2014 à travers la création du Comité de suivi des retraites, autorité indépendante chargée de rendre un avis annuel et public dans lequel elle analyse la situation du système de retraite au regard des objectifs définis par la loi, en particulier la pérennité financière à court et long termes. Le Comité s'appuie pour cela sur les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR). À l'occasion de son troisième avis publié à l'été 2016, le Comité de suivi des retraites n'a formulé aucune recommandation, comme dans son premier et son deuxième avis. La gouvernance des régimes complémentaires a également été renforcée. Le nouveau régime unifié créé à partir de 2019 bénéficiera d'un pilotage pluriannuel fixant une trajectoire d'équilibre selon les termes de l'accord.

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 2015³⁶ corrigées des bénéfices estimés de l'accord AGIRC-ARRCO conclu le 30 octobre 2015 par les partenaires sociaux (les effets de cet accord n'étant pas pris en compte dans les projections du rapport de 2015). Les hypothèses retenues pour les dépenses liées au vieillissement à l'horizon 2060 sont donc très proches de celles utilisées dans le dernier programme de stabilité.

Selon l'indicateur de soutenabilité S2, la stabilisation de la dette à long terme serait assurée même si le solde structurel primaire était maintenu à son niveau de 2016 durant la période 2017-2020. En effet, le S2 vaudrait -0,1 point 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 légèrement l'écart initial entre le solde structurel primaire et le solde stabilisant la dette (*cf.* tableau 19).

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 2017-2020 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de 1,7 point

³⁵ Ces mesures améliorent la soutenabilité de long terme du système de retraite français par rapport aux résultats de l'AWG de 0,3 point de PIB. Voir le programme de stabilité 2016.

³⁶ Le prochain rapport sur le vieillissement sera publié début 2018.

de PIB. À compter de 2020, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long terme seraient donc réunies.

TABLEAU 19 : INDICATEUR DE SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES S2 (EN POINT DE PIB)

Année de référence	2016	2020
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	-0,1	-1,8
dont impact de la position budgétaire initiale	+0,8	-0,9
dont impact du vieillissement (à partir de 2020)	-0,9	-0,9

Notes de lecture du tableau :

- l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2016 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant – à son niveau de 2016 – sur la période du programme (2017-2020), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2020 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme (ici en 2060) compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2020 ;
- le S2 en 2020 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2020 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2020 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2020 ;
- les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2015, corrigées pour tenir compte des effets de l'accord sur les pensions complémentaires AGIRC-ARRCO conclu fin 2015 par les partenaires sociaux.

ENCADRE 9 – CONTRIBUTION DES REFORMES DES RETRAITES MENEES DEPUIS 2012 A LA SOUTENABILITE DES DEPENSES LIEES AU VIEILLISSEMENT

Le Gouvernement et les partenaires sociaux ont mis en place un certain nombre de réformes des retraites depuis 2012, dont l'effet est appelé à monter en puissance dans les années qui viennent. Les principales modifications sont :

- ▶ **En juillet 2012, le décret assouplissant le dispositif des départs anticipés pour carrières longues** permet à certains assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans d'avancer la date de liquidation de leur retraite. Cette mesure est financée par une augmentation pérenne des taux de cotisation à la retraite de 0,5 point. L'augmentation de l'âge d'entrée sur le marché du travail se traduit au fil des générations par la diminution progressive du nombre d'individus éligibles à ce dispositif. Ainsi, le décret de 2012 améliore de façon progressive le solde du système de retraite.
- ▶ **En mars 2013, les partenaires sociaux ont signé un accord national interprofessionnel pour les régimes Agirc et Arrco** intégrant plusieurs mesures, dont la sous-indexation de la valeur de service et de la valeur d'achat des points et augmentation des taux de cotisation. Dès le court terme, les mesures de sous-indexation de la valeur de service du point et de hausse des taux de cotisation se traduisent par une amélioration du solde financier de ces régimes (baisse des dépenses et hausse des recettes). Ces mesures, dont les effets apparaissent vite, jouent donc principalement sur l'impact de la position initiale dans le calcul du S2.
- ▶ **La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite** prévoit plusieurs mesures de redressement financier du système de retraite à court et long termes, également réparties entre actifs, retraités et entreprises. Le relèvement progressif de la durée d'assurance pour le taux plein au fil des générations, jusqu'à 43 ans pour la génération 1973 et les suivantes, permettra d'accroître la durée en activité en lien avec les gains d'espérance de vie et de garantir que l'âge effectif de départ à la retraite continue à progresser. La réforme prévoit d'autres mesures, comme le décalage de la date de revalorisation des pensions, une hausse des taux de cotisation dans les régimes de base, la liquidation unique des régimes alignés ou encore la mise en place d'un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) pour les salariés exposés à des facteurs de risques professionnels.
- ▶ **En octobre 2015, les partenaires sociaux ont signé un accord national interprofessionnel pour les régimes Agirc et Arrco** qui améliore durablement la situation financière du système de retraite. L'accord prévoit à la fois des mesures de modération des pensions (sous-indexation de la valeur de service du point, décalage de la date de revalorisation des pensions), des mesures d'augmentation des recettes (augmentation des taux de cotisation, augmentation du taux d'appel) et des incitations à décaler la date de liquidation des pensions (création des coefficients de solidarité et des coefficients majorants)³⁷.

³⁷ Cf. le programme de stabilité 2016 pour une présentation détaillée des mesures de l'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015 et l'évaluation de l'impact financier de l'accord sur le solde des régimes de retraite et la soutenabilité des finances publiques.

Les réformes du système de retraite décidées depuis 2012 contribueront à l'amélioration de son solde pour un peu plus de 1 point de PIB à partir des années 2030, selon les estimations de la DG Trésor fondées sur le scénario macroéconomique de l'*Ageing Working Group*³⁸. Environ la moitié de cette amélioration de solde proviendrait des mesures sur les dépenses de retraite, le reste provenant de la hausse des recettes (*cf.* tableau 20). De plus, certaines réformes des retraites décidées avant 2012 n'ont pas encore terminé leur montée en charge (réformes des retraites de 1993 et 2010) et continueront d'améliorer le solde du système de retraite à long terme.

TABLEAU 20 – EFFETS DES REFORMES DES RETRAITES DECIDEES DEPUIS 2012 SUR LE SOLDE DE L'ENSEMBLE DES REGIMES DE RETRAITE

Montants en % du PIB	2020	2030	2040	2050	2060
Amélioration du solde, tous régimes de retraite	0,5	1,0	1,2	1,1	1,1
Dépenses	-0,1	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5
Recettes	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6

Source : modèle *Aphrodite*, DG Trésor.

Les réformes des retraites menées depuis 2012 conduiraient à une amélioration de l'indicateur de soutenabilité S2 de 1,0 point de PIB. L'amélioration du S2 est due pour 0,5 point à l'impact des mesures sur la position initiale (moindres dépenses de pensions et des recettes plus élevées). Après 2020, ces mesures permettraient de réduire le coût du vieillissement de 0,4 point de PIB.

TABLEAU 21 – EFFETS DES REFORMES DES RETRAITES DECIDEES DEPUIS 2012

Année de référence	2020
Indicateur S2 avant mesures	-0,9
Impact des mesures sur la position budgétaire initiale	-0,5
Impact des mesures sur le vieillissement (à partir de 2020)	-0,4
Indicateur S2 après mesures	-1,8

³⁸ L'évaluation de la DG Trésor est cohérente avec celle réalisée récemment par la Drees (voir : « Impact des réformes de 2010 à 2015 sur les masses financières des régimes de retraite », Les dossiers de la Drees, n°9, décembre 2016).

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 à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital appelable 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 2015 (dernières données disponibles), 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 187 Md€ après 194 Md€ en 2014. Cette diminution de l'encours garanti est due à plusieurs modifications. Les garanties octroyés au FESF (Fonds européen de stabilité financière) et à Dexia ont diminué de 75 à 70 Md€ entre 2014 et 2015 pour le premier et de 33 à 28 Md€ pour le second. La dette garantie de la Caisse centrale du crédit immobilier de France (3CIF) diminue (de 14 à 12 Md€), comme celle de PSA Finance (de 1,5 Md€ fin 2014 à 0,2 Md€ fin 2015). À l'inverse, plusieurs engagements de garantie ont augmenté en 2015, dont les plus importants sont ceux à l'Unedic (24 Md€ de garanties en 2015 contre 20 Md€ en 2014) et à la société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (44,5 Md€ en 2014 et 46 Md€ en 2015). 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 aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-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.

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 permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables fournies, très détaillées, sont par ailleurs 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 réformes détaillée dans le programme national de réforme (PNR) et articulée autour de cinq axes principaux : le rétablissement des comptes publics à un rythme compatible avec la croissance, le redressement de la compétitivité coût de l'économie, la mise en place d'un environnement des entreprises favorable à l'innovation et à la productivité, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, et le renforcement de la justice et de l'inclusion sociales.

Redresser les comptes publics à un rythme compatible avec la croissance

La stratégie budgétaire présentée dans ce programme de stabilité a permis à la France de garantir la soutenabilité de ses finances publiques et de respecter ses engagements européens, tout en permettant la reprise économique et le financement des priorités du gouvernement.

De manière structurelle, la qualité des finances publiques a été améliorée, à la fois en matière de dépenses et de prélèvements obligatoires. Les politiques publiques et les dépenses des différents secteurs de l'administration ont ainsi été examinées pour inspirer des évolutions permettant des gains d'efficacité. Les prélèvements obligatoires ont été rendus plus justes et plus favorables à la croissance et à l'emploi, à travers un allègement de la fiscalité pour les ménages modestes et les classes moyennes, un basculement de la fiscalité pour diminuer le coût du travail (*cf. infra*) et du capital (baisse de l'impôt sur les sociétés) au profit d'une montée en charge de la fiscalité écologique, et des mesures de simplification du prélèvement de l'impôt mises en œuvre en 2017 (prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pour les ménages notamment).

Mettre en œuvre une action globale pour restaurer la compétitivité coût

La politique menée en faveur de la compétitivité coût de l'économie française s'est poursuivie, notamment via le renforcement du CICE en 2017 et la prolongation de la prime à l'embauche dans les PME jusque mi-2017. L'ensemble des mesures d'allègement du coût du travail et de la fiscalité des entreprises auront ainsi amélioré la compétitivité coût des entreprises d'environ 2 points de PIB à horizon 2017. Cette politique a permis de redresser les marges des entreprises, passées de 29,9 % de la valeur ajoutée en 2013 à 31,7 % en 2016.

En complément, plusieurs mesures contribuent à un meilleur alignement de la dynamique salariale avec les gains de productivité, en particulier les facultés offertes aux entreprises pour mieux s'adapter à leur environnement économique (loi de sécurisation de l'emploi, la loi travail). De même, l'évolution du salaire minimum a été maîtrisée grâce à l'application stricte de la formule de revalorisation depuis 2012.

Ces mesures ont eu pour effet de stabiliser les parts de marché à l'exportation et de soutenir la création d'emplois (près de 300 000 emplois marchands créés depuis mi-2015). Elles favorisent également un investissement dynamique, l'investissement des sociétés non financières progressant de +4,0 % en 2016, après +1,1 % en moyenne entre 2012 et 2015.

Améliorer la productivité par la stimulation de l'investissement et de l'innovation et moderniser l'environnement des entreprises

L'investissement, la R&D et l'innovation ont été soutenus par différentes mesures complétant les efforts en faveur de la compétitivité coût. Parmi celles-ci, on peut citer notamment la pérennisation du crédit d'impôt recherche (CIR), la poursuite du déploiement des instruments de financement de Bpifrance, ainsi que le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA3) qui vient d'être lancé pour un montant global de 10 Md€ (qui sera étalé sur plusieurs années à partir de 2017). Par ailleurs, pour accompagner la reprise de l'investissement, le dispositif de suramortissement a été prolongé, et étendu, jusque mi-2017. Enfin, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique vise à libérer l'innovation en faisant mieux circuler les informations et les savoirs, à créer un cadre de confiance garant des droits des utilisateurs et protecteur des

données personnelles, et à faire bénéficier le plus grand nombre des opportunités liées à la transition numérique.

De plus, des réformes sur les marchés des biens et services ont été mises en œuvre et le processus de simplification de l'environnement réglementaire s'est poursuivi. L'environnement des entreprises a été profondément amélioré pour constituer un écosystème favorable à l'émergence de nouveaux acteurs, favoriser la croissance des entreprises et mieux anticiper les évolutions technologiques, grâce notamment à la mise en œuvre des mesures de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui a permis de moderniser des secteurs tels que les transports, le commerce de détail et les professions réglementées.

Pour aller plus loin, la loi du 9 décembre 2016 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique permet à la France d'adopter les meilleures pratiques internationales en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Cette loi vise également à améliorer le parcours de croissance des TPE et PME et à encourager à la création d'entreprise en simplifiant et en modernisant le droit des affaires.

L'effort de simplification a par ailleurs été prolongé et représente pour les entreprises un montant substantiel d'économies, notamment s'agissant de la déclaration sociale nominative (DSN) généralisée en 2017.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail pour lutter contre le chômage et promouvoir un emploi de qualité

La stratégie de réforme du marché du travail a pour objectifs de faciliter l'adaptation aux circonstances économiques et aux spécificités de l'entreprises grâce à un dialogue social renforcé, de réduire la segmentation du marché du travail *via* la formation et l'incitation à embaucher en CDI, et de lever les freins à la participation sur le marché du travail.

Dans le prolongement de la loi de sécurisation de l'emploi de 2013 et de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015, la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite « loi travail ») accroît les capacités d'adaptation des entreprises, notamment par l'extension des accords de maintien de l'emploi aux cas de préservation et de développement de l'emploi. Plus largement, la réforme du code du travail engagée octroiera davantage de place à la négociation collective, en particulier au niveau de l'entreprise, afin de permettre aux règles de s'adapter au mieux aux réalités du terrain.

Afin de promouvoir un emploi de qualité, la sécurité a été améliorée tant du côté de l'employeur que du côté de l'employé. Pour le premier, la loi relative à la sécurisation de l'emploi a permis de mieux sécuriser les procédures de licenciement collectif et la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a également donné plus de visibilité et de prévisibilité au licenciement individuel en réformant la justice prud'homale et en introduisant un barème indicatif d'indemnités contentieuses. De même, les précisions apportées par la loi travail sur les motifs du licenciement économique permettent de réduire l'incertitude juridique en cas de rupture de contrat et ainsi d'inciter à l'embauche en CDI. Du côté de l'employé, dans un contexte d'évolution vers des carrières plus diverses, le compte personnel d'activité (CPA) offre une véritable portabilité des droits (formation, pénibilité) et améliore la visibilité des travailleurs sur les droits qu'ils accumulent tout au long de leur carrière. Parallèlement, un effort considérable a été réalisé pour améliorer

l'efficacité de la formation des publics en difficulté, notamment grâce à la généralisation de la Garantie jeunes et à la mise en œuvre en 2016 du « plan 500 000 formations supplémentaires » destiné aux demandeurs d'emplois.

Enfin, de nombreux freins ont été levés pour améliorer la participation au marché du travail. Le travail a ainsi été rendu plus rémunérateur et donc plus incitatif grâce à la mise en place de la prime d'activité et à la baisse de l'impôt sur le revenu qui représente près de 5 Md€ au total en 2016 pour les 8 millions de foyers concernés. Par ailleurs, un certain nombre de freins périphériques à l'emploi ont été levés, par exemple en matière d'accès au logement, de mobilité ou de prise en charge d'enfants en bas âge.

En outre, les négociations paritaires relatives à l'assurance chômage ont abouti début 2017 à la signature d'un accord concernant la modification de certaines règles afin d'assurer la protection des demandeurs d'emploi, d'encourager le retour à l'emploi et de garantir la soutenabilité financière du régime.

L'impact des réformes mises en œuvre continuera à se matérialiser lors des prochains trimestres. De premiers signes positifs sont toutefois perceptibles, avec au premier chef la forte hausse de l'emploi observée ces deux dernières années, provenant de la combinaison des mesures prises et de l'amélioration générale de la situation économique en France.

Renforcer la justice et l'inclusion sociales et redistribuer les fruits de la croissance

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a permis de limiter l'impact de la crise sur les individus les plus vulnérables et de réduire les inégalités. Le gouvernement a agi sur différents leviers, notamment dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. En complément des baisses d'impôt sur le revenu et de la mise en place de la prime d'activité précédemment évoquées, l'accès aux droits et minima sociaux a ainsi été amélioré et ces minima ont été revalorisés.

Ensuite, les services essentiels ont été rendus plus accessibles, à la fois dans une approche directe de lutte contre la pauvreté et afin de favoriser le retour à l'emploi. En matière de santé par exemple, des mesures telles que la généralisation du tiers payant ou encore le pacte territoire santé visant à résoudre le problème des déserts médicaux, permettent un meilleur accès aux soins pour les publics les plus fragiles. De même, de nombreuses mesures en faveur du logement ont été mises en œuvre en faveur des ménages modestes, et l'accès au permis de conduire a été facilité.

S'agissant de l'éducation, vecteur majeur de réduction des inégalités, mais aussi levier principal de croissance de la productivité à terme, le gouvernement a lancé en 2013 une grande réforme du système éducatif à travers la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République. Cette réforme s'est traduite par l'augmentation des moyens alloués à l'éducation (création de 60 000 emplois en 5 ans) et s'est déployée sur plusieurs axes essentiels parmi lesquels la refondation de l'éducation prioritaire, la réforme du collège ou encore la lutte contre le décrochage scolaire.

Enfin, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes a constitué un axe fort de la politique du gouvernement. Le plan d'action pluriannuel présenté en octobre 2016 articule différentes initiatives pour lutter contre les inégalités en matière d'insertion professionnelle et d'emploi, favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et lutter contre le sexisme.

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 18 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 font désormais partie intégrante de la stratégie d'ensemble des finances publiques. Leur mise en cohérence et leur traduction juridique est notamment assurée par les textes financiers :

- ▶ *État* : fixation de la norme de dépenses de l'État, plafonds d'emploi des ministères ;
- ▶ *Organismes divers d'administration centrale* : plafond d'emploi des opérateurs de l'État, règle de non-endettement des ODAC au-delà de douze mois, poursuite de l'extension

des dispositifs de plafonnement des taxes affectées dans les textes financiers pour 2017 (par exemple la part affectée au FNAL de la taxe sur les bureaux)³⁹, contrôles du recours aux partenariats public-privé ;

- *Administrations publiques locales* : interdiction du recours à l'emprunt pour équilibrer la section de fonctionnement, mise en place de l'ODEDEL fin 2014 et déclinaison de cet objectif par catégories de collectivités dans les textes financiers pour 2016 ;
- *Administrations de sécurité sociale* : maintien de l'ONDAM à un niveau très inférieur à l'évolution spontanée des dépenses depuis plusieurs années (cela a contribué au net ralentissement des dépenses de santé), renforcement de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnel des organismes de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectif et de gestion, définition en LPFP d'un objectif de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la 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.

L'élaboration des **comptes semi-définitif et définitif** des administrations publiques, publiés avec un délai de respectivement deux ans et trois ans⁴⁰, s'appuie sur une information comptable détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des crédits accordés en lois

³⁹ Les taxes affectées sont des taxes dont la totalité des recettes sont automatiquement transférées à un organisme public déterminé. Comme l'affectation d'une taxe, dont le montant croît de manière régulière, ne constitue pas une incitation pour certains organismes à réduire leurs dépenses, il a été décidé de plafonner le montant transféré de certaines taxes affectées. Ce plafonnement ne concerne pas les taxes affectées aux organismes du secteur des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

⁴⁰ L'Insee publiera ainsi en mai 2017 le compte semi-définitif 2015 et le compte définitif 2014.

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 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 faibles⁴¹.

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

⁴¹ 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).

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 production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques.

8.3 STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE

Le programme de stabilité a été adressé au Parlement le 12 avril 2017.

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 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2017 à 2020. 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 2017.

9. Annexes

9.1 TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A. PREVISIONS MACROECONOMIQUES

	Code SEC	2016	2016*	2017	2018	2019	2020
		Niveau (valeur)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7
2. PIB nominal	B1*g	2 237,5	2,0	2,4	2,5	3,0	3,2
Composantes du PIB en volume							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 224,6	1,8	1,2	1,4	1,6	1,7
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	528,9	1,4	0,8	0,2	-0,5	-0,2
5. Formation brute de capital fixe	P.51	486,0	2,8	2,7	2,7	3,5	3,2
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	21,1	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	655,7	1,2	3,4	3,7	4,4	4,4
8. Importations de biens et services	P.7	693,8	3,6	3,6	3,6	4,2	4,2
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	1,9	1,4	1,4	1,6	1,7
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	-0,8	-0,1	0,0	0,0	0,0

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2017), à l'exception du PIB nominal en niveau qui correspond à la notification de mars 2017 et du taux de croissance du PIB en volume et en valeur en 2016 (données brutes non CJO).

TABLEAU 1B. ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2015	2016*	2017	2018	2019	2020
		Niveau	Variation annuelle				
1. Déflateur du PIB		-	0,8	0,9	1,0	1,4	1,5
2. Déflateur de la consommation privée		-	0,1	1,2	1,1	1,4	1,5
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		-	0,2	1,2	1,1	1,4	1,5
4. Déflateur de la consommation publique		-	-0,1	0,9	0,5	0,6	0,8
5. Déflateur de l'investissement		-	0,8	1,0	1,0	1,8	2,1
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-	-1,0	1,4	1,2	1,4	1,5
7. Déflateur des importations (biens et services)		-	-2,3	2,0	1,1	1,4	1,5

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2017).

TABLEAU 1C. MARCHÉ DU TRAVAIL

	Code SEC	2016*	2016*	2017	2018	2019	2020
		Niveau	Variation annuelle				
1. Emploi, personnes physiques ¹		27 719	0,7	0,7	0,3	0,3	0,4
2. Emploi, heures travaillées ²							
3. Taux de chômage (%) ³							
4. Productivité du travail, personnes physiques ⁴		-	0,5	0,7	1,1	1,3	1,3
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵							
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1 179	2,1	2,7	2,5	2,9	3,1
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			1,3	2,0	2,2		

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

²Concept comptes nationaux

³Concept BIT

⁴PIB en volume par tête

⁵PIB en volume par heure travaillée

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2017).

TABLEAU 1D. BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2016*	2017	2018	2019	2020
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,2	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4
dont:						
- Balance des biens et services		-1,7	-2,0	-1,9	-1,9	-1,9
- Solde des revenus primaires et transferts		-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
- Compte de capital		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9	1,2	0,4	-0,2	-0,8	-1,1
3. Capacité de financement du secteur public	EDP B.9	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
4. Écart statistique						

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2017).

TABLEAU 2A. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-75,9	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-76,0	-3,4	-3,1	-2,7	-2,4	-2,6
3. Administrations publiques fédérées	S.1312	-	-	-	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	3,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-2,9	-0,1	0,1	0,5	0,9	1,2
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	1181,3	52,8	52,9	53,0	52,8	52,1
7. Dépenses totales	TE	1257,2	56,2	55,7	55,3	54,4	53,5
8. Capacité de financement	B.9	-75,9	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
9. Charges d'intérêts	D.41	42,0	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0
10. Solde primaire ¹		-33,9	-1,5	-1,0	-0,5	0,3	0,7
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") ²		-2,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		644,2	28,8	28,9	28,9	28,5	27,8
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	355,6	15,9	16,1	16,1	16,2	16,2
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	276,2	12,3	12,3	12,2	11,8	11,1
12c. Impôts en capital	D.91	12,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	418,3	18,7	18,8	18,8	18,9	18,9
14. Revenus de la propriété	D.4	15,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
15. Autres recettes ³ (15=16-12-13-14)		103,8	4,6	4,5	4,6	4,6	4,6
16=6. Recettes totales	TR	1181,3	52,8	52,9	53,0	52,8	52,1
pm: Prélèvements obligatoires bruts des crédits d'impôt (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁴		1016,4	45,4	45,6	45,6	45,4	44,7

	Code SEC	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	395,2	17,7	17,5	17,2	16,8	16,5
17a. Rémunération des salariés	D.1	283,6	12,7	12,7	12,5	12,3	12,1
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	111,6	5,0	4,9	4,7	4,5	4,4
18. Prestations sociales⁵ (18=18a+18b)		576,2	25,8	25,6	25,5	25,1	24,7
dont prestations chômage		33,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
18a. Prestations sociales en nature	D.632	134,0	6,0	6,0	6,0	5,9	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	442,2	19,8	19,6	19,5	19,2	18,9
19=9. Charges d'intérêts	D.41	42,0	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0
20. Subventions	D.3	57,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7
21. Formation brute de capital fixe	P.51	76,1	3,4	3,4	3,3	3,3	3,1
22. Transferts en capital	D.9	22,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
23. Autres dépenses⁶ (23=24-17-18-19-20-21-22)		88,2	3,9	3,8	3,8	3,6	3,6
24=7. Dépenses totales	TE1	1257,2	56,2	55,7	55,3	54,4	53,5
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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1181,3	52,8	52,9	53,0	52,8	52,1
2. Dépenses totales à politique inchangée	1257,2	56,2	55,8	55,4	54,5	53,6

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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	-	-	-	-	-	-
2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage	3,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Effet des mesures discretionnaires en recettes	-3,9	-0,2	0,0	-0,3	-0,2	-0,6
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	-	-	-	-	-	-

TABLEAU 3. DEPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION

en % du PIB	Code COFOG	2015
1. Services publics généraux	1	6,3
2. Défense	2	1,8
3. Ordre et sûreté publics	3	1,6
4. Affaires économiques	4	5,7
5. Protection de l'environnement	5	1,0
6. Logement et développement urbain	6	1,1
7. Santé	7	8,2
8. Loisirs, culture et religion	8	1,3
9. Education	9	5,5
10. Protection sociale	10	24,6
11. Dépenses totales	TE	57,0

NB : dernières données Insee disponibles par fonction Cofog, qui ne sont pas encore mises en cohérence avec la mise à jour des comptes 2015 publiée le 24 mars 2017.

TABLEAU 3A. RECETTES

Mesures nouvelles du programme de stabilité 2017	2016	2017	2018
Total des mesures	-3,9	0,2	-6,3
LFR 2016		0,1	-0,3
ETAT		-0,3	0,1
Mise en conformité de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués		-0,3	
Autres mesures		-0,0	0,1
ASSO		0,4	-0,4
Réforme des modalités de recouvrement de la contribution sociale de solidarité		0,4	-0,4
LF/LFSS 2017		1,0	-3,9
ETAT		0,7	-3,1
Mesure ménages : réduction d'impôt sur le revenu de 20 %		-1,0	
Amortissement accéléré des logiciels - impact IS		0,1	0,1
Réforme des modalités de recouvrement de la TASCOM		0,1	-0,1
Anti-abus plafonnement ISF		0,1	
Extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers		0,4	-0,4
Réforme du 5e acompte		0,5	-0,5
Renforcement de la taxe sur les transactions financières		0,5	
Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en 2018			-0,3
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)			-1,7
Elargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile			-1,1
Autres mesures		0,2	0,9
ASSO		0,1	-0,8
Acompte Taxe sur les Véhicules des Sociétés		0,2	-0,2
Allègement de cotisations sociales en faveur des artisans		-0,2	
Réduction de CSG pour les retraités modestes		-0,3	
Mesures niches sociales		0,1	
Fiscalité du tabac		0,3	
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires			-0,6
Modification des contributions patronales sur les attributions gratuites d'actions			0,1
Autres mesures		-0,0	-0,1

APUL		0,2	
Mesures à destination du STIF (surmodulation de TICPE et hausse du taux de versement transport)		0,2	
Autres mesures		-0,0	

LFR 2015 **-0,5** **1,5** **1,2**

ETAT	7,3	1,5	1,2
Hausse de la TICFE dans le cadre de la refonte de la fiscalité énergétique	7,2		
Fiscalité écologique - impact TICPE et TICGN	0,1	1,5	1,4
Autres mesures	0,1	-0,0	-0,1

ASSO	0,0	0,0	0,0
-------------	------------	------------	------------

ODAC	-7,8		
Suppression de l'ODAC "CSPE"	-7,8		

LF/ LFSS 2016 **-0,5** **-1,6** **1,4**

ETAT	0,1	-1,6	1,4
Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)		-1,7	1,7
TVA sur les produits de protection hygiénique féminine	-0,1		
Alignement de la fiscalité du gazole et de l'essence	0,3	0,3	0,0
Renforcement du PTZ et prorogation de l'éco-PTZ		-0,1	-0,2
Autres mesures	-0,1	-0,1	-0,1

ASSO	-0,2	-0,0	
Réduction des cotisations pour les particuliers employeurs	-0,3		
Autres mesures	0,0	-0,0	

APUL	-0,4	-0,0	-0,0
Mesure relative à la fiscalité directe locale	-0,4	-0,0	-0,0
Autres mesures	0,0	0,0	0,0

ODAC	-0,0	0,0	0,0
-------------	-------------	------------	------------

Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

-0,4 0,2

Modification des contributions sociales sur les attributions gratuites d'actions	-0,3	0,2	
Création d'un taux réduit de forfait social à 16 % pour les PERCO+	-0,1		

Suramortissement

-0,5 -0,2

LFR2 2014

2,3 -0,2 -0,2

ETAT	2,3	-0,3	-0,2
Suppression de la prime pour l'emploi	2,1	0,0	
Non-déductibilité à l'IS et à la CSB	0,4	-0,1	0,0
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	-0,1	-0,1	-0,1
Autres mesures	-0,0	-0,1	-0,0

APUL	0,0	0,0	
-------------	------------	------------	--

LFI/LFSS 2015

-1,2 0,7 -0,3

ETAT	-1,2	0,7	-0,3
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	-0,8	1,1	
Dispositif Pinel	-0,1	-0,2	-0,2
Renforcement du PTZ	-0,1	-0,2	-0,2
Autres mesures	-0,2	-0,0	-0,0

ASSO	-0,1	0,0	0,1
-------------	-------------	------------	------------

Pacte

-6,5 -1,5 -1,4

ETAT	-2,5	-0,4	-1,4
Baisse de l'impôt sur le revenu (LFI 2016)	-2,0		
Incidence des allègements de charges sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu	1,7	0,3	-0,1
Incidence sur l'IS de la suppression de la C3S	0,4	0,1	-0,1
Baisse du taux d'IS		-0,3	-1,1
Suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS	-2,6	-0,5	

ASSO	-4,0	-1,0	
Allègements de cotisations sociales	-3,0	-1,0	
Baisse de la C3S	-1,0		

CICE **-0,3 -3,0 -4,1**

ETAT	-0,3	-3,0	-4,1
CICE - impact IS (dont imputation sur les acomptes)	-0,3	-3,0	-2,5
CICE - hausse de taux - impact IS (LFI 2017)			-1,4
CICE - impact IR	-0,0	-0,0	
CICE - hausse de taux - impact IR (LFI 2017)			-0,2

STDR (lutte contre la fraude) **-0,2 -0,4 -0,2**

Autres mesures (hors contentieux) **4,4 3,7 1,3**

ETAT	0,9	1,8	0,6
Limitation de la déductibilité des charges financières	-0,7		
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique - IR		0,7	
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique - IS	-0,0	-0,0	
Création d'une composante carbone	1,5	0,0	0,1
Réforme de l'accession à la propriété	0,3	0,6	0,4
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,2	0,2	0,2
Autres mesures	-0,5	0,4	-0,1

ASSO	1,2	1,2	0,1
Contribution patronale exceptionnelle - accord Unedic mars 2017		0,1	0,2
Allègements de cotisations sociales pour les agriculteurs	-0,5		
Réforme des retraites : hausse des cotisations vieillesse et baisse des cotisations famille	0,6	0,6	
Elargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues	0,6		
Autres mesures	0,5	0,5	-0,0

APUL	1,2	0,8	0,6
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	1,2	0,9	0,6
Modification du plafond des taux de DMTO	0,2	0,0	
Autres mesures	-0,2	-0,1	-0,0

ODAC	1,2	-0,1	
Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	1,1		
Autres mesures	0,1	-0,1	

Contentieux	-0,5	-0,1	0,1
Contentieux précompte			
Contentieux OPCVM	-0,0	-0,2	
Contentieux de Ruyter	-0,2	0,1	0,1
Contentieux Stéria	-0,3	0,0	

Total des mesures avant transfert	-3,9	0,2	-6,3
Total État avant transfert	5,4	-1,5	-5,8
Total ASSO avant transfert	-3,5	0,7	-1,0
Total APUL avant transfert	0,8	1,1	0,6
Total ODAC avant transfert	-6,6	-0,1	0,0

Total des mesures y compris transferts	-3,9	0,2	-6,3
Total des mesures État y compris transferts	5,1	-1,4	-11,9
Total des mesures ASSO y compris transferts	-3,2	0,0	2,1
Total des mesures APUL y compris transferts	0,9	1,2	5,3
Total des mesures ODAC y compris transferts	-6,8	0,5	-1,7

TABLEAU 4. ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2016	2017	2018	2019	2020
1. Dette brute¹		96,0	96,0	95,9	94,7	93,1
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,4	0,0	-0,1	-1,2	-1,6
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire²		-1,5	-1,0	-0,5	0,3	0,7
4. Charges d'intérêt³	D.41	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0
5. Flux de créances		-1,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
<i>dont:</i>						
- décalages comptables ⁴						
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵						
- dont recettes de privatisations						
- écarts de réévaluation et autres ⁶						
<i>p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette⁷</i>		2,0	2,0	1,9	2,0	2,2
Autres variables pertinentes						
6. Actifs financiers liquides⁸						
7. Dette nette (7=1-6)						
8. Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises (%)						

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	2016*	2017	2018	2019	2020
1. Croissance réelle du PIB (en %)		1,2	1,5	1,5	1,6	1,7
2. Solde public	B.9	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
3. Charges d'intérêts	D.41	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")¹		-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
<i>contributions ** :</i>						
- travail		0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
- capital		0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
- productivité globale des facteurs		0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
- effet des réformes structurelles		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6. Écart de production		-3,1	-3,1	-3,1	-2,8	-2,5
7. Solde conjoncturel		-1,8	-1,7	-1,7	-1,5	-1,3
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-1,6	-1,1	-0,6	-0,1	0,0
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		0,2	0,8	1,2	1,9	2,0
10. Solde structurel (10=8-4)		-1,5	-1,0	-0,5	0,0	0,0

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2017).

** Les contributions des facteurs de production sont issues des prévisions de printemps 2014 de la Commission européenne. Lors du Programme de stabilité d'avril 2015, la croissance potentielle a été revue de +0,2 point par an à partir de 2016, afin de refléter les effets des réformes structurelles (CICE et Pacte de responsabilité et de solidarité).

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

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

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

TABLEAU 7. SOUTENABILITE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2016	2020	2040	2050	2060
Dépenses totales					
dont dépenses liées au vieillissement	31,2	31,0	30,7	30,0	29,2
Dépenses de retraites	14,7	14,4	13,6	12,6	11,9
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	7,8	8,0	8,6	8,7	8,6
Dépenses de dépendance	2,0	2,1	2,6	2,7	2,8
Dépenses d'éducation	5,1	5,0	4,9	4,9	4,8
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,6	1,5	1,1	1,1	1,1
Charges d'intérêts					
Recettes totales					
dont revenus de la propriété	0,7	0,7	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					
Réforme systémique des retraites¹					
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires ²	:	:	:	:	:
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires ³	:	:	:	:	:
Hypothèses					
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:

Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:

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

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

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

* Source : rapport sur le vieillissement de la population de l'Ageing Working Group de 2015, corrigé pour tenir compte des effets de l'accord signé par les partenaires sociaux en octobre 2015 concernant les retraites complémentaires Agirc-Arrco. Cette estimation ne prend pas en compte l'accord Unédic conclu au début de l'année 2017.

TABLEAU 7A. PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2014	2015
Garanties publiques*	194	187
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

	2016	2017	2018	2019	2020
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)¹	-0,3	-0,2	0,3	1,0	1,9
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)²	0,5	1,3	2,1	2,9	3,5
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,11	1,06	1,06	1,06	1,06
Taux de change effectif nominal (évolution en %)	1,4	-0,9	0,0	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne (évolution en %)³	3,3	3,7	3,9	4,1	4,2
PIB Union européenne (évolution en %)³	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8
Demande mondiale adressée à la France (évolution en %)	2,4	3,4	3,6	4,4	4,4
Commerce mondial hors Union européenne (évolution en %)	-0,1	2,8	3,1	n.d.	n.d.
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	44	54	53	53	53

¹Taux Euribor à 3 mois.

²Taux des BTF français à 10 ans.

³Les prévisions de croissance en 2019 et 2020 sont issues du WEO d'octobre 2016 du FMI

9.2 ANNEXE METHODOLOGIQUE : CALCUL DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

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 cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, 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 sont cycliques 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'OCDE⁴². 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 obligatoires⁴³ sont présentées dans le tableau 21. Elles ont été actualisées en 2014.

TABLEAU 21 : 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*).

⁴² 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.

⁴³ Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

ENCADRE 10 – LE SOLDE STRUCTUREL

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et des mesures exceptionnelles et temporaires. Son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer. Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu –IR– et contribution sociale généralisée –CSG, impôt sur les sociétés –IS–, cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes (comme les dividendes versés à l'État) est supposé être indépendant à la position de l'économie dans le cycle.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle θ à l'écart de production (cf. tableau 21):

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

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_{cho} . Les dépenses structurelles de chômage sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle ε 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

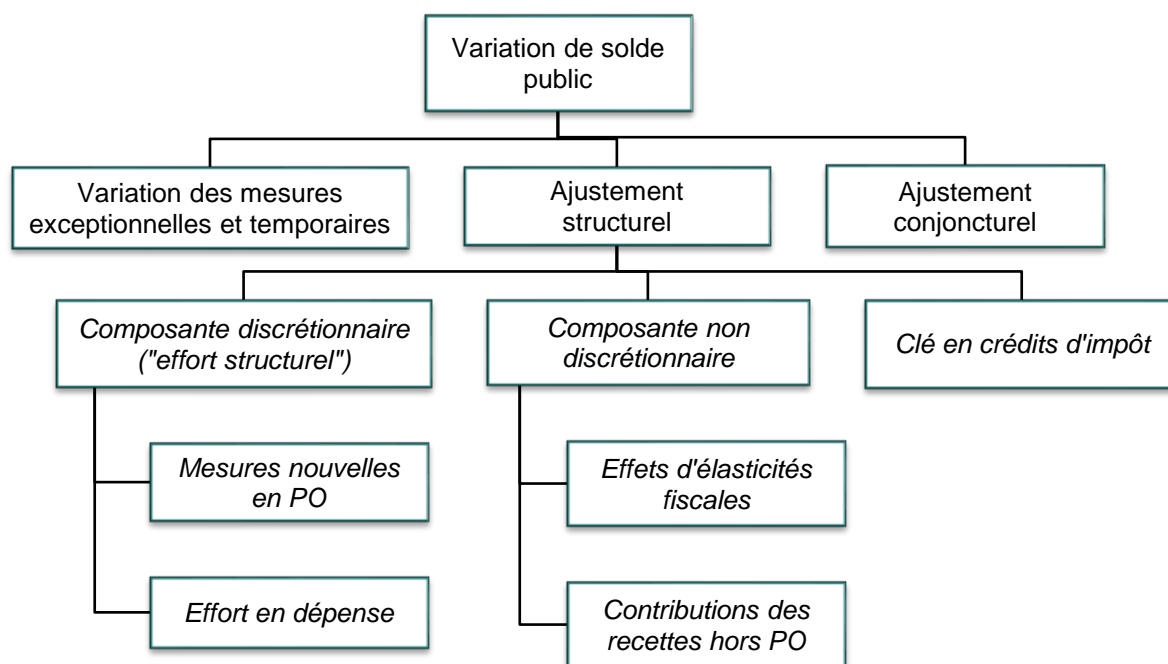
Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

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 intégrée dans le solde structurel.

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

D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010⁴⁴, introduites en 2014, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Ceux-ci ne sont plus comptabilisés comme des moindres recettes mais intégralement enregistrés en dépense au moment où le bénéficiaire fait reconnaître sa créance. Au niveau de la décomposition de l'ajustement structurel, en sus de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire, une troisième composante, une clé en crédits d'impôt, est désormais ajoutée afin de permettre une meilleure lisibilité suite à l'adoption de ces nouvelles conventions comptables du SEC 2010. Cette clé reflète essentiellement la montée en charge du CICE à compter de 2014. 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). C'est pourquoi cette composante réduit l'ajustement structurel en 2014 et en 2015 et l'accroît légèrement en 2016 et 2017. Cet effet est temporaire car, à terme, le coût budgétaire converge vers la créance : l'effet cumulé entre 2014 et 2017 est ainsi nul.



⁴⁴ Voir le document de l'Insee de mai 2014 : « Les comptes nationaux passent en base 2010 ».

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

- ▶ une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- ▶ une composante non discrétionnaire ;
- ▶ une clé en crédits d'impôt.

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

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

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 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.

9.3 TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE ET TRAJECTOIRE SPONTANEE

Conformément au Pacte de Stabilité et de Croissance révisé, le programme de stabilité présente un scénario à politique inchangée, qui correspond à la trajectoire contrefactuelle qui serait observée en l'absence des mesures annoncées dans le présent programme. Il présente également une trajectoire spontanée qui correspond à l'évolution du solde public à législation et pratique budgétaire constantes depuis mai 2012. Le scénario à politique inchangée incorpore les évolutions imputables aux règles et lois déjà en place, mais ne prend pas en compte les mesures supplémentaires qui restent à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de finances publiques.

La trajectoire spontanée du solde public est déterminée compte tenu du rythme spontané de progression des recettes et des dépenses publiques :

- ▶ Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités observées et prévues des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via

notamment la LFR II 2012, les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale initiales (LFI) ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013 à 2017 ainsi que le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité) ;

- ▶ Côté dépense, les prestations sont supposées évoluer spontanément en lien avec les règles usuelles d'indexation et les changements démographiques. Les évolutions régulières des dépenses des collectivités locales, liées aux cycles électoraux, sont également incluses, tout comme l'évolution spontanée des dépenses de l'État et des dépenses de l'assurance maladie qui seraient constatées en l'absence de normes de dépenses.

Ce programme de stabilité présente également **un scénario à « législation et à pratique budgétaire inchangée »**, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 :

- ▶ Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées jusqu'aux lois financières 2017 incluses (LFI et LFSS 2017).
- ▶ Côté dépense, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario inclut le respect des normes en dépense pour le budget de l'État, le respect de l'Ondam et toutes les économies votées avant le programme de stabilité.

Enfin, la **trajectoire cible** est celle du présent programme de stabilité, incluant les mesures complémentaires présentées dans l'encadré n°3.

TABLEAU 22 : TRAJECTOIRES SPONTANÉE ET A POLITIQUE INCHANGÉE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Trajectoire spontanée (avant mesures prises depuis juillet 2012)	-5,6	-6,3	-6,9	-7,1	-7,1	-6,8	-6,7
Économies en dépense	0,4	0,8	1,4	2,3	2,8	3,3	4,0
<i>Dépense de l'État et de ses agences</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,7</i>
<i>Dépense des administrations publiques locales</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>
<i>Dépense des administrations de sécurité sociale</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 14, LFI 15, LFI 16, CICE, Pacte de responsabilité, hors contentieux, y.c effet de la clé en crédits d'impôts)	0,3	1,4	1,6	1,2	0,9	0,6	0,3
Scénario à législation et pratique inchangées (avant mesures annoncées au PSTAB 2017)	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-3,0	-2,4
Mesures en PO annoncées au PSTAB 2017						0,0	0,0
Mesures complémentaires PSTAB 2017						0,1	0,1
Trajectoire cible du PSTAB 2017	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-2,8	-2,3

Pour l'année 2017, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 3,0 %. La trajectoire cible intègre l'effet des économies en dépense annoncées dans le cadre du paquet à 3,4 Md€ (*cf.* Encadré 3), hors intérêts qui sont ici rattachés à la trajectoire spontanée.

Pour l'année 2018, le déficit à politique inchangée atteindrait 2,4 %. La trajectoire cible intègre les mesures d'économies complémentaires prévues permettant d'atteindre un déficit de 2,3 % en 2018.

Contacts presse

Cabinet de Michel SAPIN

sec.mef-presse@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 41 13

Cabinet de Christian ECKERT :

sec.sebud-presse@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 45 04

economie.gouv.fr