

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

**PROGRAMME
DE STABILITÉ
2013-2017**

Avril 2013



Sommaire

1. Vue d'ensemble	6
2. Scénario macroéconomique	9
2.1 La situation en 2012	9
2.2 Les perspectives pour 2013 et 2014	9
2.3 Les perspectives à moyen terme (2015-2017)	11
3. Scénario de finances publiques	13
3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme	13
3.2 La trajectoire des finances publiques à « politique inchangée »	15
3.3 Évolution du solde structurel	17
3.4 Évolution du solde public par sous-secteur	20
3.5 Évolution des dépenses publiques	21
3.5.1 Les dépenses des administrations publiques	21
3.5.2 Les dépenses de l'État	23
3.5.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale	25
3.5.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale	25
3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales	28
3.6 Évolution des recettes publiques	28
3.6.1 Les recettes des administrations publiques	28
3.6.2 Les recettes de l'État	29
3.6.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale	30
3.6.4 Les recettes des administrations publiques locales	31
3.7 Dette publique et flux de créances	31
4. Respect du Pacte de Stabilité et de Croissance	37
4.1 La procédure pour déficit public excessif (DPE)	37
4.1.1 Cibles d'ajustement structurel des recommandations du Conseil	37
4.1.2 Gouvernance et qualité des finances publiques	40
4.1.3 L'ajustement structurel en 2014	41
4.2 Respect du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance	41
4.2.1 Convergence vers l'objectif à moyen-terme	42
4.2.2 Respect de la règle de dépense nette des mesures nouvelles en recettes	42
4.2.3 Respect du critère de dette dans le volet correctif	43

5.	Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente	45
5.1	Sensibilité aux hypothèses extérieures	45
5.1.1	Effets d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France.....	45
5.1.2	Effets d'une hausse des prix du pétrole	46
5.1.3	Effets d'une dépréciation de 10 % de l'euro vis-à-vis de toutes les monnaies.....	47
5.1.4	Effets d'une hausse temporaire de 100 points de base des taux d'intérêt directeurs de la BCE.....	48
5.2	Comparaison avec le programme précédent et les prévisions de la Commission.....	49
5.2.1	Comparaison avec le programme de stabilité 2012-2016 d'avril 2012	49
5.2.2	Comparaison avec les prévisions de finances publiques d'hiver 2013 de la Commission européenne.....	51
6.	Qualité des finances publiques	53
6.1	Stratégie générale	53
6.2	Qualité des dépenses publiques	54
6.2.1	Modernisation de l'action publique	54
6.2.2	Stratégie en faveur de la recherche, l'innovation et l'investissement	56
6.2.3	L'optimisation des dépenses de santé.....	58
6.2.4	La réforme de la décentralisation et de l'action publique.....	58
6.3	Qualité des recettes publiques.....	59
6.3.1	Des efforts de consolidation menés en 2012 dans un souci de justice et d'efficacité des prélèvements obligatoires.....	59
6.3.2	Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi	62
6.3.3	Perspectives futures	63
7.	Soutenabilité des finances publiques	65
7.1	Soutenabilité de la dette publique.....	65
7.1.1	Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques	65
7.1.2	Écart de soutenabilité	66
7.2	Engagements contingents.....	67
7.3	La poursuite des réformes structurelles.....	68
8.	Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques	71
8.1	La transposition de la directive « cadres budgétaires ».....	71
8.2	Une gouvernance renforcée avec la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques, en lien avec le Traité sur la stabilité la coordination et la	

gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et le nouveau règlement sur le renforcement de la surveillance des finances publiques.....	74
8.3 Gouvernance statistique	76
8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne.....	77
9. Annexes	79
9.1 Tables statistiques	79

1. Vue d'ensemble

Grâce aux actions des gouvernements et de la banque centrale européenne (BCE), les craintes sur la pérennité de l'euro se sont dissipées mais l'économie réelle tarde à redémarrer. Depuis juin, les gouvernements ont engagé des actions en faveur de la croissance (Pacte de croissance) et de la poursuite de l'intégration dans la zone euro (union bancaire) et la BCE a annoncé de nouvelles mesures. Malgré le retour progressif de la confiance des investisseurs, la demande intérieure en Europe reste déprimée, du fait des processus de désendettement public et privé en cours et du ralentissement du commerce mondial. Dans les pays sous tension, la politique monétaire accommodante ne se transmet qu'imparfaitement à l'économie réelle et les conditions de financement des agents privés restent difficiles. Le taux de chômage dans la zone euro atteint son plus haut niveau depuis la création de l'euro.

Pourtant, la zone euro dans son ensemble est dans une situation proche de celle des autres zones de l'économie mondiale, voire souvent meilleure, s'agissant de la dette publique ou privée. Les initiatives en faveur d'un renforcement durable de la croissance et de l'emploi conduites au niveau européen et au niveau national préparent le terrain pour une reprise graduelle à compter du 2^e semestre 2013. Les effets du Pacte de croissance, de la mise en place de l'union bancaire, des actions de stabilisation des pays en crise et des nouveaux instruments dont s'est dotée la banque centrale européenne se déploieront progressivement ; parallèlement, les États membres se sont engagés à mettre en œuvre des politiques de rééquilibrage de leur balance courante – ajustement de compétitivité dans les pays en déficit courant, soutien à la demande intérieure dans les pays en excédent courant.

Cette reprise progressive est attendue par les organisations internationales et la Commission européenne. En France, la croissance en moyenne annuelle resterait faible en 2013, du fait d'une fin 2012 et d'un début d'année défavorables, mais elle se raffermirait progressivement dans les prochains mois, et l'économie renouerait avec les créations d'emplois à compter du second semestre 2013, permettant un reflux du chômage en fin d'année. **Le Gouvernement prévoit ainsi une croissance du produit intérieur brut (PIB) en moyenne annuelle de 0,1 % en 2013, puis de 1,2 % en 2014 et de 2,0 % par an à compter de 2015.** La reprise résulterait de l'amélioration de l'environnement international et de la montée en puissance des réformes conduites par le Gouvernement en faveur de l'emploi et de la compétitivité.

Le Gouvernement poursuit en effet un objectif de réformes structurelles ambitieuses pour renouer avec une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire. La restauration de la compétitivité perdue au cours des dix dernières années repose à la fois sur une baisse du coût du travail et sur un soutien à l'investissement productif : réforme du financement de l'économie, simplification de l'environnement réglementaire, réforme de la fiscalité pour la rééquilibrer en faveur des PME/ETI et soutenir l'innovation, réformes sectorielles visant à stimuler l'activité dans les secteurs prioritaires. La lutte contre le chômage, la précarité et les inégalités appelle à la fois des mesures d'urgence de soutien au pouvoir d'achat en direction des personnes les plus démunies et des réformes en profondeur pour réduire la segmentation du marché du travail, renforcer la sécurité des salariés, soutenir l'emploi des jeunes et des seniors, améliorer l'efficacité de la formation professionnelle et promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La stratégie de redressement des comptes publics présentée dans le présent programme de stabilité participe de cet objectif de redressement économique. Elle est fondée sur les principes de justice sociale et d'efficacité économique, et vise à préserver la demande intérieure à court terme, tout en soutenant la croissance potentielle de long terme à travers une modernisation en profondeur de l'action publique.

Dès le mois de mai 2012, le nouveau Gouvernement a pris les décisions nécessaires pour tenir les engagements qui avaient été pris, alors que les mesures prises jusqu'alors ne suffisaient pas à sécuriser ces engagements. L'ajustement structurel mis en œuvre par le Gouvernement est d'une ampleur sans précédent, à travers la loi de finances rectificative pour 2012 de juillet et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales pour 2013. Le déficit public a été ramené à 4,8 % du PIB en 2012 après 5,3 % en 2011 malgré une croissance nulle, ce qui représente un ajustement structurel de 1,2 point de PIB, comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF).

En 2013, l'effort structurel serait de 1,9 point de PIB, comme programmé dans la loi de programmation des finances publiques. Sur les quatre années 2010-2013, la France aura donc réalisé un ajustement structurel de 4,6 points de PIB, dont les 2/3 au cours des deux dernières années. Compte tenu de la très nette dégradation des perspectives économiques pour 2013, le déficit public nominal s'établirait à 3,7 % du PIB en 2013. L'adoption de mesures supplémentaires pousserait la France en récession, dans un contexte où la zone euro est déjà, en moyenne, dans cette situation. C'est pourquoi le Gouvernement plaide auprès de ses partenaires pour la reconnaissance de l'effort fourni et un report à 2014 du retour du déficit nominal sous 3 %.

Le déficit public serait ensuite ramené à 2,9 % du PIB en 2014 grâce à un effort structurel évalué à 1,0 point de PIB, puis à l'équilibre structurel en 2016. Après avoir fait porter majoritairement l'effort sur les hausses de recettes en 2012 et 2013, le Gouvernement privilégiera l'ajustement sur les économies de dépenses publiques – en veillant à adopter des choix guidés par la recherche de l'efficacité de la dépense publique – à compter de 2014. Cette stratégie est valide dans un contexte conjoncturel dégradé ; en outre, les études les plus récentes et les plus approfondies sur l'impact des consolidations budgétaires sur la croissance montrent qu'à court terme, les hausses de recettes sont moins coûteuses pour l'activité et l'emploi tandis qu'à moyen terme, les ajustements les plus durables et les plus favorables à la croissance sont ceux qui reposent sur une maîtrise de la dépense publique et sur les gains d'efficacité de la gestion publique.

Le respect de la trajectoire de solde structurel reposera sur des efforts de tous les acteurs concernés. Le Gouvernement a lancé un exercice ambitieux de modernisation de l'action publique (MAP) dont l'objectif est d'évaluer d'ici 2017 l'intégralité des politiques publiques menées par les différentes administrations publiques, en associant étroitement les usagers, les agents et les acteurs de ces politiques au diagnostic porté sur l'efficacité de la politique concernée, ce qui favorisera l'appropriation et le succès de la démarche et concourra à une évolution maîtrisée de la dépense publique. Ainsi, les dépenses de l'État hors dette et pensions baisseront de 1,5 Md€ en 2014, les priorités du Gouvernement en faveur de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté étant financées par redéploiements. Les concours financiers aux collectivités locales seront réduits de 1,5 Md€ en 2014 puis de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015. Les administrations de sécurité sociale participeront à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Outre les efforts déjà programmés sur l'assurance maladie, les partenaires sociaux ont conclu un accord sur les régimes complémentaires de retraites qui contribuera au redressement des comptes publics, et renégocieront la convention de l'assurance chômage fin 2013. Des travaux sont par ailleurs engagés pour assurer l'équilibre à moyen terme des branches vieillesse et famille de la sécurité sociale (mission confiée à M. Fragonard et commission présidée par M^{me} Moreau). En prélèvements obligatoires, des mesures seront prises pour contrebalancer la baisse de rendement en 2014 de mesures prises pour 2013 (éléments déjà anticipés dans la trajectoire de la loi de programmation), compenser les rendements inférieurs aux prévisions (taxe sur les transactions financières principalement) et les mesures censurées par le Conseil constitutionnel, réduire les niches fiscales notamment pour respecter l'objectif de stabilisation des niches fiscales en valeur fixé dans la loi de programmation des finances publiques, et intensifier la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

La stratégie de redressement des finances publiques repose enfin sur une gouvernance renouvelée.

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, qui institue un pilotage structurel des comptes publics, prévoit un mécanisme de correction en cas de déviation significative de la trajectoire pluriannuelle de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Un comité indépendant, le Haut conseil des finances publiques (HCFP), est désormais chargé de rendre un avis public sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux projets de textes financiers et sur la cohérence de ces textes au regard de la trajectoire de solde structurel prévue dans la loi de programmation ; le HCFP a été saisi des prévisions macroéconomiques du présent programme de stabilité.

2. Scénario macroéconomique

2.1 La situation en 2012

En 2012, l'activité économique française a souffert de la dégradation de l'environnement international mais elle a mieux résisté que dans la zone euro (0,0 % contre -0,5 %¹).

Après une reprise en 2010, l'économie mondiale a ralenti en 2011 et en 2012, en raison d'abord de la hausse du prix des matières premières et du séisme au Japon, puis au cours de l'été 2011 des mauvaises nouvelles aux États-Unis (révision à la baisse de la croissance, dégradation de la note souveraine). À ces facteurs se sont ajoutés des développements spécifiques à l'Europe : le renforcement des craintes sur les dettes souveraines à l'été 2011 et sur la pérennité de l'euro, le durcissement synchronisé des politiques budgétaires.

Dans cet environnement international peu porteur, l'activité économique en France a nettement ralenti à partir de l'été 2011, et a marqué le pas en 2012.

Les exportations françaises ont sensiblement ralenti, mais de façon moins marquée que la demande mondiale adressée à la France, grâce en particulier aux effets de la dépréciation de l'euro en 2011 et début 2012.

La faiblesse des débouchés et des perspectives de demande a conduit les entreprises à puiser dans leurs stocks et à réduire légèrement leurs investissements, malgré une dissipation des tensions financières suite aux déclarations du gouverneur de la banque centrale européenne en juillet 2012 ; l'investissement des entreprises a toutefois globalement mieux résisté que dans la plupart des grands pays de la zone euro.

Enfin, la consommation des ménages s'est maintenue, en dépit des destructions d'emploi et de la hausse du chômage qui ont pesé sur le pouvoir d'achat ; la bonne résistance de la consommation et la baisse du taux d'épargne au second semestre résultent des mesures de soutien aux ménages les plus fragiles et du ciblage des mesures de hausses d'impôts sur les ménages les plus aisés. La légère progression de l'investissement résidentiel en moyenne annuelle masque cependant un retournement du marché de la construction dès le début d'année.

2.2 Les perspectives pour 2013 et 2014

En 2013, alors que la récession se prolongerait dans la zone euro, la croissance resterait atone en France (+0,1 %).

Après un hiver très difficile, l'économie française redémarrerait de manière progressive, comme le laissent espérer les indicateurs prospectifs des enquêtes de conjoncture, mais ne renouerait avec les créations d'emploi qu'au second semestre.

Pour le début de l'année 2013, les premières informations conjoncturelles disponibles laissent en effet attendre une amélioration de l'environnement international de la zone euro, notamment aux États-Unis et au Japon. Pour autant, ces moteurs externes ne devraient pas être suffisants pour sortir la zone euro de récession à très court terme : elle continuerait de subir les conséquences du processus d'ajustement des bilans privés dans les économies en difficulté, et de consolidation des finances publiques (ajustement structurel de la zone euro de près d'un point de PIB au total en 2013). La politique monétaire de la BCE,

¹ Données corrigées des jours ouvrables.

toujours accommodante, ne se transmet qu'imparfaitement à l'économie réelle en raison du processus d'assainissement des bilans bancaires dans certains pays fragiles. Au total, la demande mondiale adressée à la France n'accélérerait que progressivement en 2013.

La reprise de l'activité en France au second semestre serait à la fois tirée par l'amélioration de l'environnement international et par les effets des mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de la construction de logements, notamment sociaux.

Les ventes à l'étranger regagneraient de la vigueur, notamment grâce aux mesures de soutien à l'appareil exportateur et aux premiers effets du pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi. L'investissement des entreprises repartirait progressivement dans le courant de l'année avec l'amélioration des perspectives de débouchés, les dispositifs de soutien au financement des entreprises à court terme (plan trésorerie, préfinancement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE,...) et la simplification de l'environnement réglementaire ; il reculerait néanmoins légèrement en moyenne annuelle en raison d'une fin d'année 2012 dégradée. La contribution des variations de stocks à la croissance demeurerait négative sur l'année, mais aussi principalement en raison d'un effet d'acquis suite au déstockage en fin d'année 2012.

L'économie française renouerait avec les créations d'emploi au second semestre et le taux de chômage recommencerait à reculer au dernier trimestre grâce à la reprise progressive de l'activité et aux premiers effets des nombreux dispositifs de soutien à l'emploi mis en place depuis dix mois : emplois d'avenir, contrats de génération, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi. Toutefois, en moyenne annuelle, l'emploi s'inscrirait en léger repli. Les salaires devraient en outre ralentir dans un contexte de chômage élevé et de désinflation (l'inflation attendue pour 2013 est de +1,3 %²). Partant, la masse salariale marchande ralentirait (+1,3 % en 2013 après +1,8 % en 2012). En raison d'effets d'acquis fin 2012, le pouvoir d'achat en moyenne annuelle s'inscrirait encore en léger repli en 2013. Néanmoins, le jeu des stabilisateurs automatiques viendrait atténuer l'impact du ralentissement de la masse salariale et des hausses d'impôts sur les ménages, qui plus qu'en 2012, sont d'abord ciblées sur les plus aisés. La consommation des ménages augmenterait ainsi grâce à une baisse du taux d'épargne, favorisée par le retour de la confiance et la composition de l'ajustement budgétaire. L'investissement résidentiel des ménages en 2013 souffrirait de la chute observée des mises en chantier en 2012, en raison des délais de la construction ; toutefois le plan d'investissement d'urgence pour le logement contribuerait à inverser sensiblement la tendance en cours d'année.

La reprise commencerait à s'installer en 2014 (+1,2 %).

L'activité serait soutenue par les réformes structurelles du Gouvernement et le redémarrage de la demande mondiale adressée à la France (+6,5 %).

L'effet sur la demande agrégée de la poursuite du redressement des comptes publics en France et dans une grande partie de l'Europe serait partiellement compensé par les efforts de rééquilibrage et de soutien à la demande interne des pays en excédent courant, dans le respect de la nouvelle procédure sur les déséquilibres macroéconomiques.

² Au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Les entreprises investiraient à nouveau dans un meilleur contexte international et stabiliseraient leurs parts de marché dans la concurrence mondiale grâce à la réforme du financement de l'économie (création de la banque publique d'investissement, réforme bancaire) et à la montée en charge de l'allègement de la fiscalité pesant sur le travail. L'investissement des ménages repartirait également, grâce à l'augmentation de l'offre de foncier et à la levée de freins structurels dans le secteur de la construction.

La reprise de la croissance et les politiques de soutien à l'emploi permettraient à l'économie française de créer environ 80 000 emplois salariés marchands en 2014. Le rythme de croissance de la masse salariale marchande se redresserait, à +2,4 %, soit un rythme cependant inférieur à celui du PIB, reflet d'un cycle de productivité classique en période de reprise. La consommation serait plus dynamique, portée à la fois par les gains de pouvoir d'achat dans un contexte de reprise de l'emploi et des salaires et le déblocage de l'épargne salariale. La demande intérieure demeurerait toutefois moins dynamique que la demande externe, si bien que le solde du commerce extérieur continuerait de contribuer positivement à la croissance.

Plusieurs aléas entourent ce scénario. La prévision repose en particulier sur la poursuite de la dissipation des tensions financières dans la zone euro. En outre, la prévision de croissance pour 2014 est inférieure au niveau de croissance potentielle, de sorte que l'écart de production continuerait encore de se creuser. Par ailleurs, le rythme et l'ampleur du redémarrage de l'activité chez nos partenaires commerciaux, en particulier dans la zone euro, seront des déterminants importants de l'accélération des exportations, comme l'est l'évolution future du taux de change de l'euro. Enfin, l'évolution du prix des matières premières, et en particulier du pétrole, constitue également un aléa sur la consommation des ménages et sur les marges des entreprises.

Dans ses prévisions d'hiver, la Commission européenne anticipe une croissance de l'activité française à +0,1 % en 2013, qui accélérerait en 2014 pour atteindre +1,2 %, soit les mêmes niveaux de croissance que ceux prévus dans ce programme de stabilité. La Commission partage le diagnostic du Gouvernement d'une croissance en France supérieure à la croissance en zone euro en 2013. En revanche, dans un contexte de consolidation budgétaire qui se poursuivra, le scénario du programme de stabilité repose sur une demande intérieure moins dynamique que le scénario de la Commission européenne, mais que compenserait la capacité de l'économie française, compte tenu de ses gains de compétitivité, à bénéficier de la reprise mondiale.

2.3 Les perspectives à moyen terme (2015-2017)

Le scénario économique de la programmation pluriannuelle est construit en retenant une croissance de l'activité de 2,0 % par an en 2015, 2016 et 2017. Ce chiffre est prudent car il n'est que légèrement supérieur à la croissance potentielle de sorte qu'il ne suppose qu'une résorption partielle de l'écart de production creusé depuis la crise, notamment sous l'effet des réformes de structure menées par le Gouvernement. L'économie française dispose donc d'un fort potentiel de rebond. La croissance potentielle, après avoir baissé durant la crise, serait de l'ordre de 1½ % entre 2015-2017. Si la productivité a fortement baissé durant la crise, elle a retrouvé, depuis plusieurs trimestres, un rythme de croissance plus proche de sa tendance passée. Par ailleurs, d'après les projections de l'Insee, la population active évoluerait à un rythme d'un peu moins de ½ % par an.

Ce scénario suppose la poursuite du redressement des comptes publics, la baisse du taux d'épargne des ménages et une reprise de l'économie mondiale. L'endettement des ménages étant faible par rapport à d'autres pays, leur consommation soutiendrait la croissance grâce à une poursuite de la baisse du taux d'épargne, possible du fait de son niveau particulièrement élevé, et favorisée par de meilleures perspectives sur le marché du travail. Par ailleurs, les exportations seraient légèrement plus

dynamiques que la demande mondiale tendancielle adressée à la France. Les entreprises exportatrices bénéficieraient à plein du CICE et des autres mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui soutiendraient leur compétitivité. Les échanges extérieurs contribueraient positivement à la croissance et le solde des biens et services se redresserait progressivement sur la période de prévision. Le scénario table par ailleurs sur un redressement du taux de marge des entreprises : la masse salariale privée évoluerait à un rythme moyen de 4,0 % par an, en deçà du taux d'évolution de la valeur ajoutée marchande.

Tableau 1 – Scénario macroéconomique 2012-2017

Taux de croissance annuel, en %	2012*	2013	2014	Moyenne 2015-2017
PIB	0,0	0,1	1,2	2,0
Consommation des ménages	-0,1	0,2	0,9	1,9
Consommation des administrations publiques	1,4	1,2	0,6	0,3
Formation brute de capital fixe	0,0	-0,8	1,2	2,4
dont entreprises non financières	-0,5	-1,0	2,4	3,1
Contribution des stocks	-1,0	-0,4	0,1	0,0
Contribution de l'extérieur	0,7	0,3	0,2	0,3
Exportations	2,5	2,0	4,5	6,7
Importations	-0,3	0,8	3,5	5,3
Déflateur du PIB	1,6	1,5	1,75	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	1,7	1,3	1,75	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA**)	1,8	1,3	2,4	4,0
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	2,0	1,9	2,2	2,9
Effectifs salariés (BMNA)	-0,2	-0,6	0,2	1,1

* Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables)

**Branches marchandes non agricoles

3. Scénario de finances publiques

3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme

L'objectif du Gouvernement est de réduire la part de l'endettement dans la richesse nationale et de ramener les comptes publics à l'équilibre structurel à moyen terme. Pour y parvenir, une attention particulière est portée sur l'effort structurel, *via* des mesures qui préservent la croissance et portent majoritairement sur les dépenses.

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques décrite dans ce programme de stabilité permet de distinguer deux temps dans la réalisation de cet objectif, conformément aux recommandations du Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009 (*cf.* partie 4.) et à la loi de programmation des finances publiques promulguée en décembre 2012 :

- **Le premier temps est celui du retour du déficit public nominal sous 3 % du PIB.** Ainsi, des mesures de redressement significatives portant sur 2012 et 2013 ont été votées depuis juillet 2012 afin de sécuriser la trajectoire structurelle face à la dégradation des perspectives macroéconomiques. Un effort important sera encore nécessaire en 2014 pour ramener le déficit sous 3 %. L'effort en 2014, de l'ordre de 1 point de PIB, portera à hauteur de 70% sur des économies en dépenses.
- **Le second temps sera celui de l'atteinte de l'objectif à moyen terme, l'équilibre structurel des comptes publics, qui permettra une réduction rapide de la part de la dette dans le PIB, redonnera des marges de manœuvre à l'action publique et préservera la croissance grâce au libre jeu des stabilisateurs automatiques.** La trajectoire de finances publiques poursuivie sera le résultat de la poursuite des économies en dépense permises par les règles de la loi de programmation des finances publiques et la montée en charge de la *modernisation de l'action publique*. Ainsi, le solde structurel sera proche de l'équilibre en 2015 et l'atteindra en 2016. Ces efforts de maîtrise de la dépense, déployés dans la durée, permettront alors de dégager des marges pour abaisser le taux de prélèvements obligatoires dont le niveau élevé risquerait, à terme, de nuire à notre potentiel de croissance.

Sur l'ensemble de la période, la stratégie du Gouvernement repose d'abord sur un effort important de maîtrise de la dépense publique et des mesures fiscales ciblées. Compte tenu du niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires, il a en effet été fait le choix d'éviter toute hausse généralisée des impôts ; l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016 permet par la suite de réduire les prélèvements obligatoires, après une hausse nécessaire en début de période pour sécuriser les objectifs, tandis que l'effort en dépense monte en puissance progressivement. **Ainsi, le ratio de dépense est abaissé de 3 points de PIB entre 2013 et 2017, tandis que le taux de prélèvements obligatoires reste globalement stable avant de se réduire en fin de période.**

Une évolution maîtrisée de la dépense publique tout au long de la programmation permettra de financer les priorités du Gouvernement. L'effort sur les dépenses sera maintenu jusqu'en 2017, permettant un recul progressif de la part de la dépense publique dans le PIB : son évolution en volume (hors éléments particuliers de comptabilisation³) sera limitée à 0,5 % en moyenne sur la période 2013-

³ Les recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, très élevées en 2012 (2,6 Md€ après 0,9 Md€ en 2011) puis nulles en 2013, sont comptabilisées en moindres dépenses. Par ailleurs, les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au moment du paiement, ce qui peut entraîner des variations importantes sur la dépense publique. Enfin, la recapitalisation de Dexia en 2012 représente un impact de 2,6 Md€ sur la dépense publique.

2017, nettement inférieure à sa tendance historique d'un peu plus de 2 %. Cet effort est partagé entre l'ensemble des administrations publiques. Le Gouvernement a lancé un exercice ambitieux de modernisation de l'action publique (MAP) dont l'objectif est d'évaluer d'ici 2017 l'intégralité des politiques publiques menées par les différentes administrations publiques, en associant étroitement les usagers, les agents et les acteurs de ces politiques, ce qui favorisera l'appropriation et le succès de la démarche et concourra à une évolution maîtrisée de la dépense publique. Ainsi, les dépenses de l'État hors dette et pensions baisseront de 1,5 Md€ en 2014, les priorités du Gouvernement en faveur de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté étant financées par redéploiements. Les concours financiers aux collectivités locales seront réduits de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015 (soit une baisse de 3 Md€ par rapport à 2013). Les administrations de sécurité sociale participeront à l'effort de redressement des comptes publics. Outre les efforts déjà programmés sur l'assurance maladie, les partenaires sociaux ont conclu un accord sur les régimes obligatoires de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, qui contribuera au redressement des comptes publics, et renégocieront la convention de l'assurance chômage fin 2013. Des réflexions sont par ailleurs engagées pour l'équilibrage à moyen terme des branches vieillesse et famille de la sécurité sociale (mission confiée à M. Fragonard et commission présidée par M^{me} Moreau).

Le ratio de prélèvements obligatoires dans la richesse nationale se stabiliserait en 2015 puis baisserait en fin de période, après avoir progressé jusqu'en 2014 pour contribuer au retour du déficit sous 3 %. La progression du taux de prélèvements obligatoires en 2013 et 2014 reflèterait des mesures déjà prévues par la loi de programmation des finances publiques : (i) l'impact des nouvelles mesures déjà votées pour 2012 et 2013 ; (ii) les mesures complémentaires à prendre en 2014 pour compenser la baisse de rendement en 2014 de mesures prises pour 2013 (éléments déjà anticipés dans la trajectoire de la loi de programmation) ; (iii) les mesures prises pour compenser les rendements inférieurs aux prévisions (taxe sur les transactions financières principalement) et les mesures censurées par le Conseil constitutionnel ; (iv) les mesures prises pour atteindre l'objectif de stabilisation des niches fiscales en valeur fixé par la loi de programmation des finances publiques. S'ajoute l'impact en recettes de l'accord Agirc-Arrco signé par les partenaires sociaux qui prévoit une hausse des cotisations pour redresser le régime des retraites complémentaires. Des mesures restant à documenter incluront en particulier des efforts d'approfondissement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la poursuite de la réduction des niches fiscales et sociales, et d'éventuelles mesures contribuant à l'équilibre à moyen terme des régimes de retraite (commission présidée par M^{me} Moreau).

Le ratio connaîtrait ainsi un reflux en fin de période grâce à la montée en puissance du crédit d'impôt compétitivité emploi, ainsi qu'aux marges de manœuvre de baisse de prélèvements obligatoires permises par la poursuite de la maîtrise de la dépense et par l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016.

Grâce à cette stratégie fondée sur la combinaison de réformes porteuses de croissance, détaillées dans le programme national de réforme (PNR), et d'une maîtrise durable des dépenses publiques, le ratio d'endettement public commencera à décroître à compter de l'année 2015.

Cette stratégie d'ajustement structurel sera menée dans **une logique d'amélioration de l'efficacité des finances publiques**. Cela passera notamment par la poursuite des efforts de rationalisation de la dépense, en particulier grâce à la modernisation de l'action publique (MAP, *cf.* partie 6.2.1), ou encore par la réorientation des investissements d'avenir (*cf.* partie 6.2.2), qui permettent de concentrer la dépense sur des investissements à haut rendement socio-économique et d'accroître l'effet de levier des interventions publiques. Côté recettes, la poursuite de la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces, ainsi que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (près de 10 Md€ dès 2014, *cf.* partie

6.3.2), contribueront à la rationalisation du système de prélèvements obligatoires en faveur de politiques plus porteuses de croissance et d'emploi.

Dans le même temps, **le Gouvernement mettra en œuvre le renforcement de la gouvernance des finances publiques votée en 2012**, conformément au Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, à la directive européenne sur les cadres budgétaires et aux derniers règlements européens (*cf.* partie 8).

Tableau 2 – Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

(% du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Solde structurel	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>
Dépenses publiques	56,6	56,9	56,4	55,5	54,7	53,9
<i>Croissance en volume des dépenses publiques (%)</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>
<i>Croissance en volume des dépenses hors éléments exceptionnels* (%)</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>
Recettes publiques	51,8	53,2	53,5	53,5	53,5	53,2
Dette publique au sens de Maastricht	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Dette publique hors soutien financier à la zone euro	87,8	90,6	91,1	89,8	87,8	85,3

* Recettes de fréquences hertziennes, dépenses militaires, recapitalisation de Dexia et changement du traitement comptable des prélèvements sur recettes pour l'Union européenne

3.2 La trajectoire des finances publiques à « politique inchangée »

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

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

- Sont retenues les mesures déjà votées (concept de « législation inchangée »), en recettes et en dépenses, dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de programmation des finances publiques. Pour ce programme, le scénario comprend donc notamment les effets des mesures prises dans la loi de finances initiale 2013, la loi de financement de la sécurité sociale 2013, la loi de finances rectificative de décembre 2012 et les lois financières antérieures, ainsi que les règles votées dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 et que respecteront les prochaines lois de finances. En particulier, la loi de programmation pluriannuelle inclut des objectifs budgétaires ambitieux en dépenses qui seront assurés au travers de la baisse puis la stabilisation en valeur des dépenses de l'État (hors pensions et charge d'intérêts) et de la progression modérée de l'objectif national d'assurance maladie (Ondam), et qui se sont révélés des instruments efficaces de maîtrise de la dépense.
- Sont également retenues les pratiques budgétaires constantes, telles que les indexations de prestations (famille, pensions, etc.) et d'impôts. De même, le scénario intègre des comportements statistiquement observés, tels que le profil du solde des collectivités locales en fonction du cycle

électoral (notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les taux des impôts directs locaux).

A contrario, le scénario à politique inchangée se différencie de la trajectoire du programme de stabilité en n'intégrant pas les mesures prévues restant à voter, au-delà des évolutions déjà acquises.

Par ailleurs, ce programme présente également **une trajectoire « spontanée »** de déficit qui rend compte du rythme spontané de progression des recettes publiques, des dépenses maladie et des dépenses de l'État. Cette trajectoire se différencie donc du scénario à politique inchangée en ce qu'elle ne prend pas en compte les efforts pour respecter les normes budgétaires et les mesures prises depuis juillet 2012. Sans les efforts programmés, le déficit serait de 5 ½ % du PIB en 2013.

Tableau 3 – Trajectoire à politique inchangée

(en % de PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire spontanée (avant mesures prises après mai 2012)	-5,9	-6,1	-5,7	-5,3	-5,2
Respect des normes en dépenses	0,6	1,1	1,5	1,9	2,3
Mesures du compteur LPFP en PO (hors CICE)	1,5	1,5	1,5	1,4	1,1
Pacte de compétitivité		0,0	0,0	0,0	0,0
<i>dont CICE net de la hausse de TVA et de la fiscalité écologique</i>		-0,2	-0,4	-0,4	-0,4
<i>dont financement en dépenses</i>		0,2	0,4	0,4	0,4
Scénario à politique inchangée	-3,7	-3,5	-2,7	-2,0	-1,8
Accord 2013 régimes complémentaires, rééquilibrage des caisses de sécurité sociale, réduction de niches et lutte contre la fraude, amplification de l'effort de maîtrise de la dépense publique	0,0	0,5	0,7	0,9	1,1
Trajectoire cible	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7

Pour l'année 2013, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 3,7 %, identique à la cible du Gouvernement, l'ensemble des mesures de dépenses et de recettes ayant déjà été adoptées.

Pour l'année 2014 et au-delà, le scénario à politique inchangée incorpore d'une part le respect des normes de dépenses de l'État et de l'Ondam voté dans la loi de programmation des finances publiques. Il inclut d'autre part les économies en dépense prévues par la loi de programmation pour financer le crédit d'impôt compétitivité emploi et les mesures en recettes anticipées dans la loi de programmation pour compenser la baisse attendue du rendement de mesures prises en 2013. Les efforts à effectuer pour parvenir à ramener le déficit sous 3 % en 2014, et à combler l'écart entre trajectoire à politique inchangée et trajectoire cible ont déjà été identifiés. Tout d'abord, les partenaires sociaux ont abouti à un accord concernant l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc). Les autres efforts seront effectués (pour l'essentiel) par les économies que dégagera le processus de modernisation de l'action publique, des mesures pour stabiliser en valeur les dépenses fiscales, au rendement attendu de l'intensification de la lutte contre la fraude, ainsi qu'aux efforts pour retrouver l'équilibre des régimes de sécurité sociale (*cf.* encadré 1).

Encadré 1 – L'équilibre des régimes de sécurité sociale

Le Gouvernement est résolu à préserver son modèle de protection sociale français, tout en le modernisant. Pour ce faire, il est nécessaire d'en améliorer l'efficacité, afin d'en assurer l'équilibre financier et donc la pérennité.

Deux missions ont été lancées en ce sens.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), une mission a été confiée à Bertrand Fragonard sur l'architecture des aides aux familles pour réformer les aides de façon à équilibrer la branche famille par un meilleur ciblage des aides tout en contribuant à la lutte contre la pauvreté. L'objectif est, par des mesures d'économies nettes de 1 Md€ en 2014, d'engager le retour à l'équilibre de la branche famille tout en finançant les mesures inscrites dans le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et un effort conséquent s'agissant des services aux parents (accueil des jeunes enfants). Ce rapport vient d'être remis au Premier ministre et les mesures que le Gouvernement décidera de mettre en œuvre seront intégrées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Conformément au calendrier arrêté lors de la grande conférence sociale de juillet 2012, une commission pour l'avenir des retraites, dont la présidence a été confiée à Yannick Moreau – ancienne présidente du Conseil d'orientation des retraites –, a été chargée de faire dès juin des propositions visant à assurer l'équilibre à moyen et long termes des régimes de retraites. Conformément au calendrier et à la méthode arrêtés lors de la grande conférence sociale de juillet 2012, une concertation sera ouverte sur ces pistes en vue d'une réforme présentée dans l'année 2013. La trajectoire de finances publiques intègre un retour progressif à l'équilibre des régimes de retraite au plus tard en 2020, avec une inflexion dès 2014.

3.3 Évolution du solde structurel

Les mesures prises par le Gouvernement depuis juillet 2012 portent l'ajustement structurel réalisé sur la période 2010-2013 à 4,6 points de PIB⁴. La recommandation du 2 décembre 2009 du Conseil ECOFIN demandait d'effectuer un ajustement structurel d'au moins 4 points de PIB sur cette période (cf. partie 4). **En 2014, le déficit sera ramené sous 3 % par un effort structurel de 1 point de PIB selon nos estimations.** Cela correspondra, avec l'hypothèse de croissance potentielle très conservatrice de la Commission, à un ajustement structurel de plus de $\frac{3}{4}$ de point de PIB. **En 2015-2016, l'ajustement structurel sera plus modéré, mais significatif** (0,6 point par an en moyenne), pour le retour à notre objectif de moyen terme (l'équilibre structurel). Une fois l'équilibre structurel atteint, des marges de manœuvre seront disponibles pour réduire les prélèvements obligatoires tout en poursuivant l'effort en dépense, avec au total un léger ajustement structurel permettant de poursuivre le repli du déficit nominal.

En 2012, la réduction du déficit de 0,4 point de PIB (4,8 % après 5,3 %) a été effectuée malgré des éléments exceptionnels freinant l'amélioration du solde public (recapitalisation de Dexia et contrecoup de l'amende France Télécom de 2011), dans un contexte économique très défavorable, avec une stagnation de l'activité qui a induit un creusement de 0,5 point de PIB du déficit conjoncturel. La réduction du déficit

⁴ Dans tout ce qui suit, l'ajustement structurel est estimé avec la croissance potentielle de la loi de programmation des finances publiques (1,2 % en moyenne sur 2010-2013 et 1,5 % en 2014).

procède donc d'un important ajustement structurel (1,2 point, comme prévu dans la loi de programmation pour 2012-2017), qui résulte (pour 1,3 point) des efforts de redressement mis en œuvre tant en recettes (pour 1,1 point) qu'en dépenses (0,2 point, pénalisé pour 0,2 point par des effets prix défavorables aux finances publiques⁵). L'ajustement structurel est un peu moins important que ces efforts du fait d'évolutions spontanées des recettes hors prélèvements obligatoires moins dynamiques encore que l'activité (net repli des dividendes reçus par l'État en particulier).

Tableau 4 – Trajectoire pluriannuelle de solde structurel

(en % du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public (1)	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Solde conjoncturel (2)	-1,0	-1,6	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (1)-(2)-(3)	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
Variation du solde structurel	1,2	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
<i>Solde structurel de la LPFP</i>	<i>-3,6</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

En 2013, le déficit se réduira de 1,1 point (3,7 % après 4,8 %), réduction encore plus importante qu'en 2012 alors que l'environnement économique resterait très défavorable. C'est le reflet d'un effort structurel fort (1,9 point de PIB), grâce à des efforts plus importants encore qu'en 2012 (1,9 point après 1,3 en 2011 et 2012). Comme en 2012, ceux-ci sont d'abord le fruit des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (1,5 point), mais aussi d'une poursuite de la maîtrise de la dépense (0,4 point). Ces efforts sont cependant partiellement neutralisés par la persistante atonie de l'activité, qui croît à un rythme de 0,1 %, très inférieur à la croissance potentielle, et qui non seulement se reflète dans le creusement du déficit conjoncturel (-0,6 point), mais pèse aussi sur l'ajustement structurel *via* un faible dynamisme spontané des recettes fiscales relativement au PIB (effets d'élasticité de -0,1 point). Les éléments exceptionnels seraient globalement neutres sur la variation du solde public, le contrecoup de la recapitalisation de Dexia étant compensé par le coût de contentieux fiscaux exceptionnels (*cf.* encadré). L'écart par rapport au solde structurel de la loi de programmation des finances publiques est de 0,3 point⁶. Cet écart est inférieur au seuil de déclenchement du mécanisme de correction, prévu par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui est de 0,5 point.

⁵ Prix du PIB peu dynamique (+1,6 %) relativement aux prix à la consommation hors tabac (1,9 %), *i.e.* des termes de l'échange défavorables en période de hausse de prix du pétrole.

⁶ 2,0 points de PIB dans la trajectoire du programme de stabilité, contre 1,6 point de PIB dans la loi de programmation des finances publiques.

Tableau 5 – Décomposition de l'ajustement structurel

(en % du PIB potentiel)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ajustement structurel	1,2	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
Effort structurel	1,3	1,9	1,0	0,6	0,5	0,3
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	1,1	1,5	0,3	0,0	0,0	-0,2
<i>Effort en dépense</i>	0,2	0,4	0,6	0,7	0,5	0,5
Composante non discrétionnaire	-0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0

**Encadré 2 – Les mesures ponctuelles et temporaires
prises en compte dans l'évaluation du solde structurel de la France**

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

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

- **en recettes**, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires, dont le moment d'enregistrement en comptabilité nationale n'est pas prévisible car dépendant notamment du rythme et du sens des décisions finales de justice⁷. Il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers et des remboursements au titre du précompte mobilier ;
- **en dépenses**, la recapitalisation de Dexia opérée par la France, à hauteur de 2,6 Md€ qui pèse exceptionnellement sur le solde public 2012 suite à une décision d'Eurostat.

Tableau 6 – Hypothèses retenues au titre des contentieux fiscaux

(écarts au compte central, en Md€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	0,0	-2,8	-2,7	-2,8	0,0	0,0
Précompte	0,0	0,0	-1,0	-1,0	0,0	0,0
Contentieux OPCVM	0,0	-1,5	-1,8	-1,8	0,0	0,0
Contentieux taxe sur les communications électroniques	0,0	-1,3	0,0	0,0	0,0	0,0

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

⁷ En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (*i.e.* selon le Système européen des comptes de 1995 «au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation»). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive est rendue (tandis que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements).

En 2014, la réduction du déficit (+0,8 point) sera exclusivement de nature structurelle (+1,0 point), compte tenu d'une croissance prévue plus proche du niveau de la croissance potentielle (dégradation conjoncturelle de 0,2 point seulement). Grâce aux normes de dépense fixées en valeur sur l'État et l'assurance-maladie, ainsi qu'aux engagements pris pour maîtriser la dépense au-delà de celles-ci (réduction de la dépense publique, notamment pour financer le CICE), et aux premières économies en dépense dans le cadre de l'objectif d'équilibre des principaux régimes de sécurité sociale et des régimes complémentaires, c'est l'effort en dépense qui dominerait en 2014 (0,6 point), en dépit d'une hypothèse de remontée des taux d'intérêts et donc des charges d'intérêt supportées. Les mesures de hausse de recettes ne représenteraient qu'une part plus marginale (0,3 point de PIB potentiel) pour compenser la baisse de rendement en 2014 de mesures prises effectives en 2013 (éléments déjà anticipés dans la trajectoire de la loi de programmation), les rendements inférieurs aux prévisions (taxe sur les transactions financières principalement) et les mesures censurées par le Conseil constitutionnel, pour atteindre l'objectif de stabilisation des niches fiscales en valeur, et pour intensifier la lutte contre la fraude. Elles incluent également la partie recettes de l'accord des partenaires sociaux sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco. Par ailleurs, les contentieux fiscaux pèseraient sur le solde public autant qu'en 2012, et seraient donc neutres sur la variation du solde public. Au final, l'effort structurel reposerait pour 70 % sur les économies de dépenses en 2014.

Entre 2015 et 2017, la réduction du déficit de $\frac{3}{4}$ point de PIB par an en moyenne provient pour environ 0,2 point de la conjoncture (la croissance de l'activité réelle étant supérieure à son potentiel pour réduire progressivement le déficit de production intérieure), pour 0,5 point d'un ajustement structurel, et, pour le reste, de la fin des pertes liées aux contentieux (cf. encadré 2). L'ajustement structurel 2015-2017 résulte presque entièrement de la poursuite des efforts en dépense de tous les secteurs des administrations publiques qui donnent des marges pour des mesures de baisse de prélèvements obligatoires en fin de période.

3.4 Évolution du solde public par sous-secteur

Le redressement des comptes publics sera le résultat d'un effort commun de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques sur la période de programmation, dans un contexte de reprise de l'activité qui permettra un redressement spontané des recettes, permettant au solde public de s'améliorer de 4,1 points de PIB entre 2012 et 2017 (passant de -4,8 % du PIB en 2012 à -0,7 % du PIB en 2017).

Tableau 7 – Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques

(% du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public au sens de Maastricht	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
<i>dont solde primaire</i>	-2,3	-1,3	-0,4	0,7	1,6	2,1
État	-3,9	-2,8	-2,2	-1,9	-1,5	-1,2
Organismes divers d'administrations centrales	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques locales	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques de sécurité sociale	-0,6	-0,6	-0,5	-0,1	0,3	0,6

Le besoin de financement des administrations publiques centrales (l'État et ses opérateurs) se réduirait de 2,8 points entre 2012 et 2017 (4,1 % du PIB en 2012 à 1,3 % du PIB en 2017). Cette réduction sera le résultat principalement de la stabilisation, puis de la baisse des dépenses de l'État hors pensions et charge de la dette (-1,5 Md€ sur les dépenses de l'État hors dette et pensions en 2014), qui s'appuieront sur les réformes et mesures d'économies et de rationalisation identifiées par les ministères,

notamment dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP). La part des dépenses de l'État dans le PIB décroîtra nettement, donnant des marges pour des mesures de baisses de recettes en fin de période qui, avec la montée en puissance du crédit d'impôt compétitivité emploi, feront reculer la part des prélèvements obligatoires dans le PIB après la hausse liée aux mesures de redressement votées depuis juillet 2012.

Le solde des organismes divers d'administration centrale serait proche de l'équilibre sur la période, fluctuant légèrement du fait notamment de la chronique des dépenses au titre des investissements d'avenir (croissance des dépenses qui pèserait temporairement sur le déficit, avec un point haut en 2014).

Le solde des administrations de sécurité sociale hors Cades et FRR s'améliorerait de 1,2 point de PIB entre 2012 et 2017, passant d'un déficit de 1,1 point de PIB à l'équilibre en fin de période (solde y compris Cades et FRR passant de -0,6 % à +0,6 %). Outre l'effet des mesures en recettes prises pour 2012 et 2013, cette amélioration serait principalement permise par une progression limitée de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), par la mise en œuvre de l'accord de mars 2013 sur les régimes de retraite complémentaire Arrco-Agirc et par les mesures qui seront adoptées à la suite de travaux portant sur la politique familiale et les régimes de retraite : les mesures retenues à la suite du rapport Fragonard pour ramener à terme la branche famille à l'équilibre, seront intégrées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014. La commission présidée par M^{me} Moreau présentera en juin au Gouvernement les pistes de réformes permettant d'assurer l'équilibre des régimes de retraite à court, moyen et long termes. Conformément au calendrier et à la méthode arrêtés lors de la grande conférence sociale de juillet 2012, une concertation sera ouverte sur ces pistes en vue d'une réforme présentée dans l'année 2013.

Enfin, les administrations publiques locales participeraient également à l'effort de redressement, puisqu'elles passeraient d'un déficit de 0,2 point de PIB en 2014, à un équilibre financier en fin de période. Cette évolution reflèterait principalement une modération des dépenses, dans un contexte de baisse des dotations de l'État (baisse de 1,5 Md€ en 2014 et 1,5 Md€ supplémentaires en 2015) mais également l'amélioration de la conjoncture et un solde moins dégradé dans les premières années de cycle électoral.

3.5 Évolution des dépenses publiques

3.5.1 Les dépenses des administrations publiques

Tableau 8 – Évolution des dépenses publiques

(moyenne annuelle, en volume et en %*)	2012	2013	2014	2015-2017
Administrations publiques	1,0	0,9	0,4	0,4
<i>hors recettes de fréquences hertziennes, dépenses militaires, Dexia et PSR UE</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>
Administrations publiques centrales (APUC)	0,0	-0,4	-0,5	-0,3
Administrations publiques locales (APUL)	1,1	1,3	0,2	0,5
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,2	1,8	0,8	0,7

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

Les efforts en dépense, importants sur toute la période de programmation et partagés par chacun des sous-secteurs des administrations publiques, permettront de réduire de 3 points le poids des dépenses dans le PIB entre 2013 et 2017 (53,9 % en 2017 après 56,9 % en 2013)

La croissance de la dépense publique en volume serait en effet de 0,5 % en moyenne sur la période 2013-2017, beaucoup moins élevée par conséquent que la moyenne de long-terme (2,1 %⁸) et que la croissance potentielle. Cette maîtrise durable de la dépense publique est le résultat d'un effort prolongé commun de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques : baisse en 2015, puis stabilisation en valeur des dépenses de l'État (sur le champ de la dépense totale hors dette et pensions), limitation des dépenses des collectivités locales liées à la stabilisation en valeur puis à la baisse des transferts reçus de l'État en 2014 et 2015, économies réalisées grâce à la modernisation de l'action publique, au respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, dont le taux de croissance baissera progressivement, effet de l'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires de retraites qui produira ses premiers effets dès 2013 (effort en dépenses et en recettes), et aux mesures ayant vocation à être adoptées à la suite des réflexions sur la politique familiale (mission confiée à M. Fragonard) et le système de retraites (commission présidée par M^{me} Moreau).

En 2012, la dépense publique a peu progressé hors éléments exceptionnels (0,7 %, après 0,9 % en 2011). La dépense totale a en effet été tirée en 2012 par des éléments à caractère exceptionnel non anticipés au moment du projet de loi de finances pour 2013 : recapitalisation de Dexia, considérée comme une dépense et non une opération financière, (2,6 Md€, soit plus de 0,1 point d'impact sur l'évolution de la dépense) et traitements spécifiques en comptabilité nationale des dépenses militaires⁹ et des paiements effectués début 2013 au titre du budget rectificatif européen de 2012 (impact total de près de 0,2 point). Hors ces éléments, les dépenses de l'État et d'assurance maladie, soumises aux normes de la loi de programmation, ont été plus faibles que prévu, signe de l'efficacité du pilotage de la dépense. L'écart à la prévision de progression de +0,5 % en volume (hors éléments exceptionnels) en 2012 présentée dans le projet de loi de finances de 2013 est dû notamment à une inflation hors tabac finalement plus faible (1,9 % au lieu de 2,0 %) et à une dépense locale un peu plus dynamique.

En 2013, la dépense (totale comme hors éléments exceptionnels¹⁰) progresserait de 0,9 % en volume, l'accélération par rapport à 2012 (+0,7 % hors éléments exceptionnels) reflétant le repli sensible de l'inflation (1,2 % après 1,9 %) qui ne se répercute pas sur les dépenses fixées par des normes définies en valeur (État et Ondam).

Sur la période 2014-2017, la dépense serait peu dynamique (+0,4 % en moyenne). Ce serait tout d'abord le reflet de la poursuite des efforts liés aux normes de la loi de programmation des finances publiques (État, Ondam), mais aussi de la montée en puissance des économies issues du processus de modernisation de l'action publique et de l'effort supplémentaire de baisse des dépenses de l'État hors dette et pensions de 1,5 Md€ en 2014 par rapport à la loi de programmation des finances publiques et de

⁸ Il s'agit de la moyenne du taux de croissance annuel de la dépense publique en volume sur les années 2000-2011.

⁹ Les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au moment du paiement, ce qui peut entraîner des variations importantes sur la dépense publique.

¹⁰ Les contrecoups de Dexia et du traitement comptable des paiements au titre du budget européen, qui freinent la progression de la dépense en 2013 par rapport à 2012, sont compensées par le contrecoup des recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes perçues en 2012 et par l'évolution de la correction de comptabilité nationale sur les dépenses militaires.

l'accord déjà conclu par les partenaires sociaux pour les retraites complémentaires en 2013. Les démarches de réformes conduites en 2013 pour ramener à l'équilibre les branches vieillesse et famille de la sécurité sociale (mission confiée à M. Fragonard et commission présidée par M^{me} Moreau) contribueront à infléchir les dépenses sociales. Enfin, un creux d'investissement local est attendu en 2014-2015, du fait du cycle électoral. Les dépenses du programme d'investissement d'avenir décélèreraient progressivement après le pic atteint en 2014.

3.5.2 Les dépenses de l'État

Le budget général de l'État est élaboré et exécuté dans le respect d'une norme de dépense dite « zéro valeur » dont le respect a été réaffirmé par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 du 31 décembre 2012. Celle-ci consiste au maximum à stabiliser en euros courants la somme des crédits du budget général, des prélèvements sur recettes (réalisés au profit de l'Union européenne et des collectivités locales) et des affectations de recette à des tiers, hors charge de la dette et dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État.

Par ailleurs, si l'on ajoute à ces crédits la charge de la dette et les pensions (« dépenses totales du budget général »), l'augmentation annuelle des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes doit être au maximum égale à l'inflation.

Le gel en valeur des dépenses hors charge de la dette et pensions est particulièrement vertueux. Cette règle a garanti notamment que les économies dégagées sur la charge de la dette en 2012 en raison des taux faibles ne soient pas redéployées pour financer d'autres dépenses, mais viennent intégralement renforcer la consolidation structurelle de nos finances publiques.

En outre, si les variations de prévision d'inflation, dette et pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales, et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la règle du « zéro valeur », les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse, de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

Une année 2012 marquée par une baisse significative des dépenses de l'État, en programmation puis en exécution

Par rapport au projet de loi de finances pour 2012 déposé en octobre 2011 qui prévoyait une stabilisation de la dépense sous norme « zéro valeur » en 2012 par rapport à la loi de finances initiale 2011, l'objectif finalement retenu pour 2012 a été durci à deux reprises : une première fois lors de l'examen parlementaire de la loi de finances initiale pour 2012, cet objectif étant abaissé de 1,2 Md€ ; une seconde fois lors du vote de la première loi de finances rectificative pour 2012, cet objectif étant alors abaissé de 1,2 Md€ supplémentaires, soit une baisse totale de 2,4 Md€ par rapport à la loi de finances initiale 2011. Au regard de ce contexte d'exécution particulièrement exigeant, alors que l'audit de la Cour des comptes faisait état, dès juillet 2012, de risques de dérapages de l'ordre de 2 Md€, le Gouvernement a pris des mesures préventives destinées à sécuriser l'atteinte de cet objectif de dépense, en décidant suite à l'audit indépendant des finances publiques qu'il avait demandé au Premier Président de la Cour des Comptes, de la mise en œuvre d'un « surgel » de 1,5 Md€ sur les crédits ouverts pour 2012 aux ministères.

En exécution, les dépenses de l'État sur le champ « hors dette et pensions » ont en définitive été parfaitement tenues, celles-ci affichant une marge d'exécution sous l'objectif revu à la baisse de près de

100 M€. Au total, les dépenses de État (y compris dette et pensions) ont connu une baisse historique de 0,3 Md€ en valeur par rapport à l'exécution 2011.

Sur le périmètre des « dépenses totales » (y compris charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État), les dépenses exécutées ont respecté l'objectif fixé initialement avec une marge en raison de la bonne exécution des dépenses sous norme et d'un contexte favorable sur la charge de la dette, qui affiche en exécution une économie de 2,5 Md€ par rapport aux hypothèses de la loi de finances initiale. Une stricte maîtrise de la programmation des dépenses de l'État pour 2013 et les années suivantes : un élément essentiel pour le retour à l'équilibre structurel des finances publiques

La loi de finances initiale 2013 a été construite avec la même exigence (gel en valeur des dépenses hors charge de la dette et des pensions et croissance des dépenses totales inférieure à l'inflation). Un « surgel » de 2 Md€ a été par ailleurs mis en place dès le mois de janvier, au-delà de la mise en réserve usuelle, portant ainsi la réserve de précaution du Gouvernement à près de 8 Md€. L'objectif de cette mise en réserve est de favoriser la maîtrise des dépenses de l'État en exécution, voire, si les conditions d'exécution le permettent, de dégager des économies complémentaires.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit que l'évolution de la dépense de l'État ne dépassera pas la stabilité en valeur sur l'ensemble de la période, ce qui constitue un effort inédit.

Le respect de cette trajectoire suppose une discipline nouvelle dans la gestion des dépenses de l'État : la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 sur les « règles pour une gestion responsable des dépenses publiques » définit cette discipline nouvelle qui s'articule autour de trois grands principes : l'auto-assurance, ce qui signifie que chaque département ministériel doit couvrir les aléas qui l'affectent ; le financement de toute nouvelle dépense exclusivement par une économie en dépense ; et l'interdiction de substituer une dépense fiscale à une dépense budgétaire.

Par ailleurs, les moindres recettes engendrées par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi seront gagées à terme pour moitié par des économies en dépenses. L'État y contribue via une baisse des dépenses du périmètre de la norme « zéro valeur » de 1,5 Md€ en 2014.

Le respect de cette trajectoire ambitieuse s'appuiera sur les réformes et mesures d'économies et de rationalisation qui seront identifiées, notamment dans le cadre de la modernisation de l'action publique (cf. partie 6.2.1). Cette démarche s'attachera en particulier à identifier les doublons et interventions redondantes, moderniser le fonctionnement des ministères afin de maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, et à mieux cibler les dépenses d'intervention.

Enfin, la charge d'intérêt est attendue en progression sur la période mais la progression des dépenses totales restera moins forte que l'inflation, grâce à la baisse en valeur des dépenses hors dette et pensions.

3.5.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale, en tant qu'« opérateurs de l'État »¹¹, contribueront à l'effort en dépense effectué. La plupart des opérateurs, globalement proches de l'équilibre, sont en effet encadrés notamment par l'interdiction de s'endetter auprès d'un établissement de crédit ou par des titres de créance pour un terme supérieur à 12 mois¹², ce qui participerait à la maîtrise de leur dépense. En outre, les opérateurs de l'État respecteront un principe de parité avec les normes que l'État s'impose pour ses propres dépenses.

De ce fait, la dynamique des dépenses des organismes divers d'administration centrale sur la période de programmation est surtout imputable aux investissements d'avenir (accélération en début de période de programmation suivi d'une stabilisation puis d'une baisse des dépenses en fin de période, cf. partie 6.2.2) et à la compensation des charges de service public de l'électricité. La contribution aux charges de service public de l'électricité assure le paiement à EDF des charges de service public qui montent en puissance, en particulier concernant le rachat des énergies renouvelables (photovoltaïque) et les tarifs sociaux de l'électricité (mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté¹³). Les dépenses des opérateurs reflètent également les investissements de la Société du Grand Paris, créée fin 2010 pour porter le financement de la double boucle de métro automatique autour de Paris, dont la mise en service est prévue entre 2020 et 2030. En parallèle à la poursuite des études préalables et des acquisitions foncières, le lancement des travaux conduirait la Société à accélérer ses dépenses.

Ainsi, les dépenses des ODAC évoluent en moyenne annuelle de ¾ % en volume sur la période 2012-2017, reflétant à la fois les efforts importants des opérateurs sur leur fonctionnement et, pour certains leur rôle d'investisseur public (ils portent environ la moitié des investissements des administrations centrales).

3.5.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2012, les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont progressé de 3,5 % en valeur, en légère accélération par rapport à 2011 (+3,1 %). Cela reflète principalement l'impact de la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire (+0,4 Md€) sur les prestations familiales (+2,8 % après 1,4 %) et l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage (+5,3 % après -0,6 %) du fait de la conjoncture économique (croissance de l'activité de 0,0 % après 1,7 % en 2011). Les dépenses d'assurance maladie ont en revanche ralenti, en lien avec une consommation inférieure à l'objectif initial voté (cf. *infra*).

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.

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

¹³ Augmentation du plafond de ressources permettant le recours à l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé) et, à ses bénéficiaires, de profiter des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité.

En 2013, les prestations ralentiraient légèrement (3,3 %), surtout à la faveur de la décélération des prestations vieillesse (3,4 % après 4,0 %), les pensions des régimes de base ayant en effet été revalorisées de 1,3 % au 1^{er} avril 2013 après 2,1 % en 2012 du fait du repli de l'inflation. Les prestations familiales ralentiraient également (2,0 % après 2,8 % en 2012, année marquée par la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire). À l'inverse, les prestations chômage progresseraient encore de manière soutenue (6,1 % après 5,3 %). Enfin, le taux de progression de l'Ondam voté pour 2013 (2,7 %) est en légère hausse temporaire par rapport au taux exécuté pour 2012 (+2,4 %) pour financer la relance de l'investissement hospitalier. Ce taux de 2,7 % doit baisser dans la suite de la programmation.

En 2014-2017, les prestations sociales ralentiraient sensiblement à 2,4 %, tous les risques contribuant à cette inflexion. La modération des dépenses de pensions en volume se poursuivrait sous l'effet de la sous-indexation des pensions des régimes de retraite complémentaire Agirc-Arrco décidée aux termes de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 ; les mesures issues des travaux menées en 2013 pour équilibrer à moyen terme des branches vieillesse et famille de la sécurité sociale (mission confiée à M. Fragonard et commission présidée par M^{me} Moreau) devront contribuer à infléchir l'évolution des dépenses. Enfin, l'amélioration prévue du marché de l'emploi viendrait fortement freiner les prestations chômage.

Tableau 9 – Évolution en valeur des dépenses des administrations de sécurité sociale

(Croissance en valeur, en %)	2012	2013	2014-2017*
Prestations d'assurance sociale	3,5	3,3	2,4
Vieillesse survie	4,0	3,4	3,1
Famille - Logement	2,8	2,0	0,8
Chômage	5,3	6,1	0,4
Ondam	2,4	2,7	2,5

* Taux de croissance annuel moyen des années 2014-2017.

NB : le taux de progression de l'ONDAM 2014 est fixé à + 2,6 %, puis il passera à +2,5 % à partir de 2015.

Les prestations maladie

En 2012, l'inflexion des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie, et a permis le respect de l'Ondam voté par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). La réforme de la gouvernance de l'Ondam (abaissement du seuil d'alerte, mise en place d'un comité de pilotage, augmentation du nombre des interventions du comité d'alerte) a contribué au respect de l'objectif pour la troisième année consécutive. Les données comptables les plus récentes font même état d'une exécution nettement inférieure à l'objectif initialement voté (de l'ordre de 0,9 Md€). Ce résultat témoigne de l'efficacité du pilotage des dépenses de santé par le Gouvernement, qui accompagne cet effort d'une action structurelle sur l'organisation du système de santé en se dotant d'une stratégie nationale de santé.

Pour l'année 2013, l'Ondam a été voté en progression de 2,7 %. Au total ce sont environ 2,5 Md€ de mesures d'économies qui ont été prises pour ramener l'évolution des dépenses vers la cible votée, dont 1,8 Md€ pour les soins de ville. Elles consistent principalement en des mesures d'économies sur les produits de santé notamment sur les médicaments princeps et génériques ainsi que sur les dispositifs médicaux à hauteur de 0,9 Md€. Elles reposent, de plus, sur la poursuite de maîtrise des prescriptions et d'amélioration des pratiques pour un montant de 0,6 Md€. Ces mesures d'économies concernent

également les dépenses relatives aux professionnels de soins ambulatoires à hauteur de 0,2 Md€ : baisses tarifaires concernant certaines spécialités médicales ainsi que la biologie et meilleure efficacité des dépenses de transports de patients suivant les observations de la Cour des Comptes. Environ 0,7 Md€ d'économies sont réalisées dans le secteur hospitalier.

À partir de 2014 et jusqu'en 2017, l'évolution des dépenses d'assurance maladie sous Ondam de la dernière loi de programmation des finances publiques est fixée à 2,6 % pour % 2014 puis à près de 2,5 % par an en moyenne. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuie sur des efforts récurrents d'efficacité sur le marché des biens et services de soins. Au cœur de cette recherche d'une plus grande efficacité, l'amélioration des parcours de soins à travers une régulation efficace de l'offre de soins destinée à décloisonner les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social constituera une priorité pour le Gouvernement, dans le cadre de la stratégie nationale de santé initiée en 2013. En outre, ces taux de progression n'intègrent pas l'impact du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sur le secteur de la santé : il permettra de baisser les coûts de production des soins et donc d'infléchir d'autant la trajectoire des dépenses.

Les prestations vieillesse

Conformément aux priorités définies par le Gouvernement lors de la grande conférence sociale de juillet 2012, et suite à la publication du rapport du Conseil d'orientation des retraites en décembre 2012, des travaux sont engagés pour l'équilibrage des régimes de retraites à court, moyen et long terme (commission présidée par M^{me} Moreau, cf. partie 7.1.1). La trajectoire présentée ici, qui intègre les effets de l'accord de 2013 sur les régimes complémentaires (Agirc-Arrco), s'inscrit dans cette dynamique.

Les autres prestations sociales

Les prestations familiales et de logement ont progressé de 2,8 % en 2012 : cette évolution résulte des effets antagonistes de la revalorisation forfaitaire au 1^{er} avril limitée à 1 % des prestations familiales par le précédent Gouvernement (au lieu d'une indexation suivant l'inflation) et de l'augmentation exceptionnelle de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire en septembre. En 2013, elles devraient croître de 2,0 % notamment sous l'effet du retour à une indexation selon l'inflation (+1,2 % au 1^{er} avril 2013). En intégrant les conclusions des réflexions engagées pour l'équilibrage à moyen terme de la branche famille de la sécurité sociale (mission confiée à M. Fragonard), notamment la modulation des allocations familiales en fonction du revenu annoncée par le Président de la République, ces prestations ralentiraient (croissance prévisionnelle moyenne de 0,8 % par an sur la période 2014-2017).

Enfin, après une croissance très soutenue en 2012 et 2013, les dépenses du régime d'assurance chômage devraient retrouver une évolution plus modérée, notamment sous l'effet de l'amélioration conjoncturelle. Par ailleurs, dans le cadre de la renégociation de la convention d'assurance chômage pour la période 2014-2015, les partenaires sociaux auront à redéfinir le cadre d'indemnisation des demandeurs d'emploi, en tenant compte de la trajectoire financière du régime. Dans la trajectoire présentée ici, il est fait l'hypothèse d'un retour progressif à l'équilibre du régime d'assurance chômage à horizon fin 2017.

3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales

Le solde des administrations publiques locales serait proche de l'équilibre sur la période 2013-2017, la dépense locale s'inscrivant en ralentissement par rapport au rythme observé au cours des années 2000.

La dynamique de l'investissement local constatée en 2011 et 2012 se poursuivrait en 2013, année précédant les élections municipales. Compte tenu des reculs enregistrés en 2009 et 2010, les dépenses d'équipement des collectivités ne progresseraient toutefois que faiblement (+0,6 % en moyenne par an en valeur) sur l'ensemble du cycle électoral 2008-2013. L'investissement local baisserait en 2014 et en 2015, puis se redresserait progressivement jusqu'en 2017, en cohérence avec le profil constaté au cours des cycles précédents.

La progression des dépenses courantes resterait contenue sur la période de programmation, dans un contexte budgétaire contraint par la baisse en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités (-1,5 Md€ en 2014 et -1,5 Md€ supplémentaires en 2015). En 2013 et 2014, les dépenses sociales et de fonctionnement seraient affectées par la dégradation de la situation économique, avec une hausse des dépenses de « RSA socle ». Les collectivités participeraient en outre à la mise en œuvre de la politique de l'emploi, au travers de la montée en charge des emplois d'avenir. Elles participeraient à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, avec un soutien financier pour les collectivités disposant de peu de moyens. Une conjoncture économique plus favorable et la fin de la montée en charge de certaines prestations sociales (prestation de compensation du handicap en particulier) devraient permettre un ralentissement des dépenses courantes au cours de la seconde partie de la période de programmation.

3.6 Évolution des recettes publiques

3.6.1 Les recettes des administrations publiques

Après une progression sur la période 2011-2014 liées aux mesures prises pour ramener le déficit sous 3 %, le taux de prélèvements obligatoires diminuera ensuite pour s'établir à 46,3 % du PIB en 2017, au même niveau qu'en 2013.

La prévision intègre l'effet de l'ensemble des mesures votées, l'engagement de la loi de programmation des finances publiques de contrebalancer la baisse de rendement en 2014 de mesures prises pour 2013, les mesures qui seront prises pour compenser les rendements inférieurs aux prévisions (taxes sur les transactions financières principalement) et les mesures censurées par le Conseil constitutionnel et pour stabiliser les niches fiscales en valeur, ainsi que l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale. La trajectoire incorpore également l'impact en recette de l'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires de retraites.

En 2015-2017, la montée en puissance du crédit d'impôt compétitivité emploi, financé pour moitié par des économies en dépense, contribuera à réduire le ratio de prélèvements obligatoires. Les marges de manœuvre pour des baisses de prélèvements obligatoires dégagées par le maintien des efforts en dépense, seront utilisées, une fois le retour à l'équilibre structurel acquis, pour réduire la pression fiscale.

L'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance nominale est attendue légèrement inférieure à l'unité en 2013 et 2014 : en 2013 du fait des recettes de l'État (sur-réaction à la baisse de l'impôt sur les sociétés) et, en 2014 du fait des cotisations perçues par les administrations de sécurité sociale (reprise retardée de la masse salariale en lien avec le cycle de productivité). Par la suite, l'élasticité est de 1,0 en moyenne sur la période 2015-2017.

Tableau 10 – Évolution du taux de prélèvements obligatoires

	2011	2012	2013	2014	2015-2017
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	43,7	44,9	46,3	46,5	46,5
Elasticité des prélèvements obligatoires	1,1	1,1	0,9	0,9	1,0

Sur l'année 2013, le taux de prélèvements obligatoires progresserait de 1,4 point (46,3 % après 44,9 %). C'est le reflet d'un effort de redressement important pour permettre une baisse du déficit dans un environnement économique encore défavorable. Ces mesures résultent en grande partie des lois financières initiales pour 2013 et de la montée en charge des mesures prises lors de la loi de finances rectificative de juillet 2012. À ces mesures s'ajoute 0,2 point d'effet des mesures nouvelles prises antérieurement au 1^{er} juillet 2012 résultant principalement des lois de finances pour 2012, ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale. L'ensemble de ces mesures contribue à hauteur de 1,4 point de PIB à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires, tandis que l'évolution spontanée serait légèrement inférieure à celle du PIB.

Sur la période 2014-2017, la progression du taux de prélèvements obligatoires serait beaucoup plus modérée en 2014 (46,5 % après 46,3 %) puis le ratio reviendrait à 46,3 %. La progression en 2014 reflètera notamment la compensation des rendements inférieurs aux prévisions en 2013 (taxe sur les transactions financières principalement), la compensation des mesures censurées par le Conseil constitutionnel, la réduction des niches fiscales et sociales, l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale, ainsi que l'impact en recettes de l'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires de retraites. La trajectoire incorpore également le profil temporel classique des taux des impôts des collectivités locales en lien avec le cycle électoral et la hausse de la contribution au service public de l'électricité conformément à l'engagement de résorber les déficits passés de la CSPE. En fin de période, le taux de prélèvements obligatoires sera réduit grâce aux marges de manœuvre retrouvées pour des baisses de prélèvements obligatoires une fois le retour à l'équilibre structurel acquis et grâce à l'entrée en vigueur, puis la montée en puissance du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et l'emploi (*cf.* partie 6.3.2). Financé pour moitié par des économies en dépenses, il contribue à réduire le ratio de prélèvements obligatoires à hauteur de plus de 10 Md€ à l'horizon 2017.

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB serait constant à 7,2 % sur la période 2014-2017.

3.6.2 Les recettes de l'État

En 2013, les prélèvements obligatoires de l'État seraient en nette progression par rapport à 2012. Cette progression s'explique avant tout par la stratégie fiscale de consolidation du Gouvernement, qui se traduit par un impact positif des mesures nouvelles dont les principales sont :

- **Concernant les ménages** : la création d'une nouvelle tranche à 45 %, l'abaissement du plafond du quotient familial, l'imposition au barème des revenus du capital, comme ceux du travail, le rétablissement du barème progressif de l'impôt de solidarité sur la fortune, et en sens inverse, la majoration de la décote pour les ménages les moins aisés.
- **Pour les entreprises** : le plafonnement de la déductibilité des charges financières dans le calcul du résultat fiscal imposable à l'impôt sur les sociétés, la réforme du calcul de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values de cession de titres de participation, le durcissement de la

limitation des possibilités de report des déficits passés, la réforme du cinquième acompte, la prorogation pour deux ans de la contribution exceptionnelle de 5 % sur l'impôt sur les sociétés portant sur les grandes entreprises, et la contribution exceptionnelle sur les entreprises d'assurance pour la seule année 2013.

Plusieurs mesures de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 du mois d'août 2012 ont également un effet à la hausse sur les recettes sur 2013, notamment la création d'une contribution de 3 % sur le versement de dividendes, un ensemble de mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises visant à supprimer la possibilité de certains montages fiscaux, le retour sur les allègements en matière de droits de succession et le retour à la fiscalisation des heures supplémentaires.

À législation constante, les prélèvements obligatoires de l'État ne progresseraient que de 1,6 % en 2013, soit un dynamisme inférieur à celui du PIB nominal (+1,7 %). La croissance spontanée peu soutenue de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée expliquerait l'essentiel de cette faible progression.

En 2014, les prélèvements obligatoires de l'État croîtraient spontanément un peu plus vite que le PIB nominal (+3,0 %). Les mesures nouvelles, notamment les mesures prises en juillet 2012, en loi de finances pour 2013 et celles du futur projet de loi de finances pour 2014 (qui porteront notamment sur l'intensification de la lutte contre la fraude, la réduction de niches fiscales et sociales et compenseront le rendement moindre de mesures comme la taxe sur les transactions financières ou la baisse, prévue dès la loi de finances pour 2013, du rendement de certaines mesures 2013), nettes de l'impact du crédit d'impôt compétitivité emploi, contribueraient à la progression du taux de prélèvements obligatoires.

Sur la période 2015-2017, il est fait l'hypothèse d'une progression spontanée des prélèvements obligatoires perçus par l'État très proche de la croissance nominale. Dans le même temps, la montée en puissance du CICE et les marges de manœuvre dégagées en fin de période pour des baisses, après atteinte de l'équilibre structurel, permettraient une diminution des prélèvements.

3.6.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2012, les recettes des administrations de sécurité sociale ont progressé de 3,4 %. Le dynamisme des cotisations sociales (+3,0 %) a excédé celui de la masse salariale privée (+2,2 %), notamment du fait de la suppression de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires. Les hausses de taux de cotisations destinées à financer le dispositif de départ à la retraite anticipé pour carrières longues ont également procuré des recettes supplémentaires dès 2012. Les mesures nouvelles ont par ailleurs soutenu le dynamisme des recettes fiscales (+4,7 %). La hausse des taxes et impôts sur la production tient principalement à une double augmentation du taux de forfait social (passage de 6 % à 8 % en loi de financement de la sécurité sociale 2012, puis de 8 % à 20 % dans la 2^e loi de finances rectificative pour 2012). La majoration de 2 points du prélèvement social sur les revenus du capital a également contribué à la hausse des recettes fiscales. D'autres mesures, votées antérieurement, telles que la réduction de l'abattement forfaitaire de contribution sociale généralisée (CSG) pour frais professionnels ou la suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les contrats solidaires et responsables, ont aussi contribué à la croissance des recettes sociales de 2012.

En 2013, les recettes sociales devraient ralentir principalement en raison de la décélération de la masse salariale privée (1,3 % après une progression de la masse salariale Acoss de 2,2 %). Ce ralentissement se reflèterait dans l'évolution spontanée des recettes sociales. Ces dernières seraient par ailleurs marquées par de nombreuses mesures nouvelles : impact en année pleine de la suppression de l'exonération des heures

supplémentaires (et réaffectation vers l'État du panier de recettes affectées en compensation), hausse des taux de cotisation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et de la branche « accidents du travail - maladies professionnelles » (AT-MP) du régime général, mesures portant sur les cotisations du régime social des indépendants, hausses de la fiscalité sur le tabac et les bières, assujettissement des retraites à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, élargissement de l'assiette et création d'une tranche supplémentaire pour la taxe sur les salaires, effet report en 2013 de la hausse en 2012 du taux du forfait social et de la hausse du taux de prélèvement social sur les revenus du capital.

En 2014, la masse salariale privée se redresserait progressivement (2,4 % après 1,3 %) ce qui soutiendrait les recettes sociales. Leur progression est également marquée par la hausse de cotisations issue de l'accord sur les taux de cotisations de retraites Agirc-Arrco signé par les partenaires sociaux, en lien avec les réflexions engagées par ailleurs pour assurer l'équilibre des régimes de retraite à court, moyen et long termes.

Sur 2015-2017, avec la consolidation de la reprise économique, la masse salariale privée croîtrait à 4,0 % en rythme annuel, et soutiendrait ainsi le dynamisme des cotisations sociales, qui est la principale base pour les recettes sociales.

3.6.4 Les recettes des administrations publiques locales

Après une année 2012 de progression un peu plus dynamique que le PIB, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales devraient s'accroître en 2013 spontanément au même rythme que le PIB. Si les recettes de droits de mutation à titre onéreux sont attendues en baisse par rapport à 2012 compte tenu du ralentissement observé sur le marché immobilier, cette baisse devrait être compensée par des recettes dynamiques de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et d'impôts directs locaux, ces derniers étant peu sensibles aux fluctuations de l'activité. Les mesures nouvelles portant sur les taux d'impôts directs locaux seraient limitées. Par ailleurs, les transferts de l'État aux collectivités (hors fonds de compensation de la TVA) sont stabilisés en valeur par rapport à 2012.

En 2014, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales croîtraient spontanément à un rythme proche du PIB, comme en 2013. Les transferts de l'État aux collectivités diminueront en valeur : à la diminution de 750 M€ prévue par la loi de programmation des finances publiques s'ajoutera un effort supplémentaire de 750 M€ dans le cadre de l'effort partagé de maîtrise de la dépense publique.

Sur la période 2015-2017, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales progresseraient à un rythme proche du PIB, avec une élasticité moyenne sur la période proche de l'unité. Les hausses de taux d'impôts directs locaux seraient plus dynamiques en 2015-2016, conformément au cycle électoral traditionnellement observé. Avec une nouvelle baisse de 1,5 Md€ en 2015, la baisse cumulée des concours de l'État sur la période 2013-2015 sera de 3 Md€.

3.7 Dette publique et flux de créances

En 2012, un déficit encore élevé bien que réduit, l'atonie de l'activité et l'impact des plans européens d'assistance financière ont fait progresser l'endettement public de 4,4 points de PIB, à 90,2 % du PIB (87,8 % du PIB hors soutien financier à la zone euro, *cf.* encadré *supra*). Le solde public, à -4,8 %, a été inférieur de 3,5 points au solde stabilisant la dette publique, ce dernier étant particulièrement

élevé en 2012 (-1,4 % du PIB en 2012) du fait de l'environnement économique défavorable (croissance du PIB en valeur de seulement 1,6 % après 3,3 % en 2011). De plus, les flux de créances ont contribué à accroître le ratio de dette de +0,9 point. L'impact du soutien financier à la zone euro a été important, faisant progresser le ratio de dette de +1,7 point en 2012, avec l'accélération des prêts du Fonds européen de stabilisation financière correspondant au second plan d'aide à la Grèce, et au soutien du Portugal et de l'Irlande¹⁴. Les souscriptions au capital¹⁵ du mécanisme européen de stabilité (MES) ont été par ailleurs significatives (6,5 Md€ sur un total de 16,3 Md€ à verser jusque fin 2016) afin que le MES monte rapidement en puissance. Ces éléments n'ont été qu'en partie compensés par les gains de trésorerie des administrations publiques (pour près de 1 point, avec en particulier le reflux de la trésorerie de la Cades et la faiblesse des taux d'intérêt qui procure des primes d'émission).

Tableau 11 – Décomposition de l'évolution du ratio d'endettement public

(% du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	87,8	90,6	91,1	89,8	87,8	85,3
Dette publique	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Variation de dette publique	4,4	3,4	0,7	-1,4	-2,2	-2,6
Écart au solde stabilisant	3,5	2,2	0,2	-1,4	-2,1	-2,6
<i>Solde public</i>	<i>-4,8</i>	<i>-3,7</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,7</i>
<i>Solde stabilisant la dette publique</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,5</i>	<i>-2,7</i>	<i>-3,4</i>	<i>-3,3</i>	<i>-3,3</i>
Flux de créances	0,9	1,2	0,5	0,0	-0,1	0,0

En 2013, le ratio d'endettement public progresserait moins rapidement (+3,4 points de PIB, à 93,6 % du PIB) grâce à la réduction du déficit. Dans un contexte économique toujours défavorable (croissance du PIB en valeur de 1,7 %) qui maintient le solde stabilisant à un niveau élevé comme en 2012 (-1,5 % après -1,4 %), les efforts de réduction du déficit public (3,7 % après 4,8 %) permettent de ralentir la progression de la dette (écart au solde stabilisant de 2,2 points après 3,5 points en 2012). Cet effet est cependant réduit par des flux de créances plus importants qu'en 2012 (+1,2 point de PIB après +0,9 point), en dépit d'une moindre part imputable au soutien à la zone euro (+0,7 point après +1,7 point, avec un ralentissement des prêts accordés par le FESF tandis que la souscription au capital du MES serait au même niveau qu'en 2012). Ces flux de créances seraient en effet plus élevés qu'en 2012 avec l'hypothèse d'absence de gain de trésorerie (à la différence de 2012) et la souscription au capital de la Banque Européenne d'Investissement (BEI, pour 1,6 Md€).

En 2014, le déficit serait ramené quasiment au niveau stabilisant la dette et le ratio de dette progresserait de ce fait très modérément (+0,7 point à 94,3 % après +3,4 points en 2013), toujours tiré par les plans européens d'assistance financière. La combinaison d'un déficit nettement réduit (-2,9 % du PIB contre -3,7 % du PIB en 2013) et d'une activité en redressement réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant de 0,2 point de PIB). Les flux de créances

¹⁴ Eurostat a en effet décidé que les montants prêtés par le FESF devaient être rattachés directement à la dette des États apportant des garanties, au prorata de celles-ci (ce qui correspond à la clé BCE hors Grèce, Irlande et Portugal).

¹⁵ Les engagements du MES ne seront pas comptabilisés dans la dette maastrichienne des États, mais le financement de la souscription au capital du MES, s'il est effectué par emprunt, pèse sur la dette.

anticipés pour 2014 ne s'élèvent qu'à 0,5 point de PIB, portés essentiellement par les soutiens aux pays en difficulté de la zone euro (dernières tranches accordées à l'Irlande, à la Grèce et au Portugal *via* le FESF et dernière dotation en capital prévue au MES).

Sur la période 2015-2017, avec le retour à un équilibre structurel des finances publiques et une croissance de l'activité de 2 % en volume, le ratio de dette diminuerait de 2 points par an en moyenne. En effet, le déficit passera nettement au-dessus du solde stabilisant (environ -3,3 %, avec une croissance du PIB de 3,7 % en valeur). Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à partir de 2015 hors impact des plans européens d'assistance financière : en l'absence de nouveau prêt du FESF et avec la fin en 2014 de la capitalisation du MES, le seul flux de créances serait le début du remboursement de l'Irlande et du Portugal au FESF¹⁶ (*cf.* encadré 3).

Encadré 3 – Impact sur la dette publique des plans européens d'assistance financière

Dans un contexte de tensions sur les marchés européens à partir de l'automne 2009, plusieurs États membres de la zone euro ont dû successivement faire appel à la solidarité européenne pour se financer, 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 sera de 67,5 Md€ à horizon 2017, dont 62,5 Md€ dès l'année 2013.

Tableau 12– Endettement imputable au soutien financier à la zone euro (écart au compte central)

(Md€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette au sens de Maastricht (cumul)	48,1	62,5	68,7	68,7	67,5	67,5
dont prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont prêts du FESF à la Grèce	23,6	29,1	31,6	31,6	31,6	31,6
dont prêts du FESF à l'Irlande	2,6	3,8	3,8	3,8	3,1	3,1
dont prêts du FESF au Portugal	4,0	5,1	5,6	5,6	5,1	5,1
dont dotation en capital au MES	6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

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

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

¹⁶ Les discussions en cours sur une éventuelle extension des maturités des prêts à l'Irlande et au Portugal pourraient néanmoins conduire à reporter ces échéances au-delà de l'horizon du programme de stabilité.

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 de 110 Md€ (80 Md€¹⁷ pour l'UE, dont 16,8 Md€ pour la France¹⁸, et 30 Md€ pour le FMI).

2) Le Fonds européen de stabilité financière : Les États membres de la zone euro ont également créé, afin de porter assistance à tout pays de la zone euro en faisant la demande, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) d'une capacité de 440 Md€, qui s'ajoutent aux 60 Md€ du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument communautaire gagé sur le budget de l'Union européenne et destiné aux 27 États membres. **Les garanties accordées par les États-membres sur les prêts du FESF sont comptabilisées dans leurs dettes maastrichtiennes** au prorata de la souscription des banques centrales nationales au capital de la BCE : 20,39 % pour la France, mais compte-tenu de la non-participation des États-membres sous programme, cette clé est de 21,83 %.

Le FESF et le MESF ont été activés pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'Irlande fin 2010 (pour un total de 85 Md€ dont **17,7 Md€ pour le FESF soit 3,8 Md€ pour la quote-part de la France**) avec un programme à échéance fin 2013, puis pour le Portugal mi-2011 (plan de 78 Md€ dont **26 Md€ pour le FESF, soit 5,6 Md€ pour la France**) avec un programme couvrant le financement des administrations publiques de ce pays jusqu'à mi-2014.

Suite à l'aggravation de la situation économique et financière de la Grèce à partir de mi-2011, un **deuxième programme d'assistance financière à la Grèce** a été mis en place en mars 2012. Les États-membres de la zone euro et le FMI assurent un nouveau financement de 130 Md€ additionnel à ce qui restait à déboursier au titre du premier programme, qui couvre la période 2012-2014. Il est assuré par le FESF, qui reprend également à sa charge les tranches restantes des prêts bilatéraux prévus envers la Grèce (24,4 Md€, auxquels s'ajoutent 9,9 Md€ de non-déboursé par le FMI). Étant donnée la participation du FMI, **les États membres garantiront au total 144,6 Md€ dans le cadre de ce 2^e programme d'assistance, dont 31,6 Md€ pour la France** (dont la partie non déboursée du premier programme).

La France s'est ainsi engagée, *via* les prêts bilatéraux ou le FESF, à financer ou à garantir 52,4 Md€ (2½ % de PIB) d'aide financière aux États périphériques à horizon fin 2014.

À l'horizon de ce programme de stabilité (2017), les premières tranches versées au Portugal et à l'Irlande devraient être remboursées¹⁹, pour un total de 5,8 Md€ (ayant un impact de 1,2 Md€ à la baisse sur la dette française). Les autres tranches de prêt courent au-delà de l'horizon de prévision du programme de stabilité. Pour les prêts du FESF à l'Irlande et au Portugal, la maturité moyenne maximale des prêts est de 15 ans, conformément à la décision prise le 21 juillet 2011. Suite aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce est désormais de 20 ans pour les prêts bilatéraux et de 32,5 ans pour les prêts du FESF.

¹⁷ Ramenés à 77,3 Md€ suite à la non-participation de la Slovaquie et au retrait de l'Irlande et du Portugal.

¹⁸ Sur ces 16,8 Md€, 11,4 Md€ ont été effectivement décaissés ; le reliquat ayant été intégré dans le 2^e programme décidé en mars 2012 et porté financièrement par le FESF.

¹⁹ Les discussions en cours sur une éventuelle extension des maturités des prêts à l'Irlande et au Portugal pourraient néanmoins conduire à reporter ces échéances au-delà de l'horizon du programme de stabilité.

3) Le Mécanisme européen de stabilité : Le FESF et le MESF n'ont plus vocation à accorder de nouveaux prêts²⁰ depuis l'entrée en vigueur du Mécanisme européen de stabilité (MES) le 28 septembre 2012. En effet, le FESF avait été créé en tant qu'institution temporaire, et n'aura pas la possibilité de s'engager dans de nouveaux programmes d'assistance financière après juin 2013. Le Conseil européen de décembre 2010 a donc décidé de l'instauration d'un mécanisme pérenne pour préserver la stabilité financière de la zone euro. Le MES a vocation à être permanent et à reposer, non pas seulement sur des garanties des États, mais sur un capital effectivement constitué.

Dans un avis du 7 avril 2011 reposant sur les caractéristiques décrites dans les conclusions du Conseil Européen des 24 et 25 mars 2011, Eurostat a estimé que les engagements du MES ne seront pas comptabilisés dans la dette maastrichtienne des États-membres²¹, et que seule serait comptabilisée la souscription au capital libéré (80 Md€, soit 16,3 Md€ pour la France soit 20,4 %) dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'un financement par emprunt.

Ce capital sera souscrit en 5 tranches de 3,3 Md€. Conformément à la déclaration d'intention des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil européen du 2 mars 2011, la France a ainsi ouvert 16,3 Md€ d'autorisations d'engagements dans la loi de finances rectificative du 8 février 2012, puis a ratifié le traité instituant le MES le 8 mars 2012. Les deux premières tranches ont été versées en octobre 2012 (impact de 6,6 Md€ sur la dette en 2012) et les trois tranches restantes devraient être versées à un rythme semestriel à compter d'avril 2013.

Les premiers déboursements du MES ont eu lieu au bénéfice de l'Espagne dans le cadre de son programme de recapitalisations bancaires décidé en juillet 2012, pour un montant de 41,4 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013 – sans impact donc sur la dette française. Suite à l'accord de l'Eurogroupe des 15 et 24 mars 2013, le principe d'une assistance financière à Chypre, pour un montant de 10 Md€, a également été acté. Le premier déboursement du MES associé devrait intervenir d'ici fin avril, mais ne pèsera pas non plus sur la dette française.

²⁰ 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.

²¹ 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 ayant un capital de 80 Md€ (15 % de ses engagements durant la période de montée en capital).

4. Respect du Pacte de Stabilité et de Croissance

4.1 La procédure pour déficit public excessif (DPE)

4.1.1 Cibles d'ajustement structurel des recommandations du Conseil

Des efforts pour assurer le respect des recommandations du Conseil

Le Conseil ECOFIN a adressé à la France le 2 décembre 2009 une recommandation pour mettre fin d'ici à 2013 à la situation de déficit public excessif constatée en 2008, demandant un ajustement structurel de plus de 1,0 point par an en moyenne sur la période 2010-2013.

À la suite du programme de stabilité 2010-2013 soumis en janvier 2010, **le Conseil ECOFIN a estimé, dans ses conclusions du 13 juillet 2010, que la France avait agi conformément à cette recommandation. Depuis lors, cette procédure est mise en sommeil. À son arrivée au printemps 2012, le Gouvernement a pris les mesures nécessaires pour sécuriser l'ajustement structurel de plus de 1,0 point par an sur 2010-2013 de la recommandation de décembre 2009.** La France s'est attachée, comme le lui demandait le Conseil dans sa recommandation du 10 juillet 2012, à renforcer la stratégie de redressement des finances publiques.

Les mesures prises en juillet 2012 ont sécurisé l'atteinte des objectifs structurels, en plus d'une exécution des dépenses de l'État et de l'assurance maladie rigoureuse.

En 2013, l'effort structurel est historiquement élevé (+1,9 point). L'ajustement résulte principalement de la montée en puissance des mesures votées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 et de l'effet de celles inscrites dans les lois financières pour 2013.

Ces efforts cumulés de 2012-2013 permettront d'assurer une réduction du déficit nominal de 1,6 point (3,7 % en 2013 après 5,3 % en 2011), malgré l'impact d'une activité économique quasiment stable en volume sur deux ans qui augmente le déficit conjoncturel de 1,2 point, et malgré des contentieux fiscaux creusant le déficit de 0,2 point de PIB en 2013 par rapport à 2011.

Pour éviter de trop peser sur l'activité, cet effort a été partagé en 2013 entre recettes et dépenses, en mettant l'accent côté recettes sur des mesures ciblées sur les grandes entreprises et sur les ménages les plus aisés

L'effort sur les dépenses est très important en 2012-2013 avec une évolution de la dépense publique en volume (hors éléments particuliers de comptabilisation²²) limitée à 0,8 % sur la période 2012-2013, nettement inférieure à sa tendance historique d'un peu plus de 2 %. Cet effort est partagé entre l'ensemble des acteurs. Les dépenses de l'État et de la sécurité sociale sont encadrées par les règles de la loi de programmation des finances publiques (pas d'augmentation en valeur des dépenses du budget général hors charge de la dette et pensions et norme d'évolution de l'Ondam) ; la participation à l'effort en dépense des opérateurs se traduit par une maîtrise des dotations qui leur sont versées et une baisse des taxes qui leur

²² Les recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, très élevées en 2012 (2,6 Md€ après 0,9 Md€ en 2011) puis nulles en 2013, sont comptabilisées en moindres dépenses. Par ailleurs, les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au moment du paiement, ce qui peut entraîner des variations importantes sur la dépense publique. Enfin, la recapitalisation de Dexia en 2012 représente un impact temporaire de 2,6 Md€ sur la dépense publique.

sont affectées ; la participation à l'effort des collectivités territoriales passe quant à elle par une stabilisation en valeur des concours de l'État.

Les mesures prises pour 2012 et 2013 assurent un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013, conformément aux exigences de la recommandation adressée par le Conseil à la France en décembre 2009. En outre, la France confirme qu'elle a pris, *via* la loi de programmation, l'engagement d'atteindre l'équilibre structurel avant la fin de la législature (*cf.* partie 3).

Encadré 4 – Les mesures de redressement des finances publiques prises pour 2012-2013 depuis le précédent programme de stabilité

Confronté dès son entrée en fonction à un environnement économique dégradé et à des perspectives de recettes fiscales inférieures aux montants inscrits en loi de finances pour 2012 et sous-jacents au programme de stabilité d'avril 2012, comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, le Gouvernement a adopté des mesures rapides en recettes et en dépenses pour éviter une dégradation des comptes publics.

La loi de finances rectificative d'août 2012

En recettes, la loi de finances rectificative d'août 2012 comprenait ainsi 14 Md€ de mesures nouvelles, dont plus de 7 Md€ effectives dès 2012. Ces mesures, qui ont constitué la première étape de la réforme fiscale, ont ciblé en priorité sur les ménages les plus aisés et les grandes entreprises ou le secteur financier, afin de préserver l'investissement et l'emploi.

Parmi les principales mesures figurent :

- l'abaissement des abattements consentis lors des successions et donations. Un abaissement à 100 000 euros de l'abattement sur les successions est prévu, ainsi que l'allongement du délai de 10 à 15 ans entre deux donations. 88 % des successions continuent toutefois d'être exonérées ;
- le doublement de la taxe sur les transactions financières (0,2 %). Dans l'attente d'une révision plus profonde, en phase avec les négociations communautaires en cours, le rendement de la taxe a été accru ;
- un ensemble de mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises, visant à limiter les possibilités de montages fiscaux avantageux ;
- l'augmentation de 14 à 30 % de la taxe sur les "stock-options" pour les entreprises, et de 8 à 10 % pour les bénéficiaires ;
- l'augmentation de 8 % à 20 % du taux du "forfait social";
- la suppression de l'exonération et de la défiscalisation des heures supplémentaires, sauf pour les cotisations patronales des PME de moins de 20 salariés qui bénéficient d'une réduction forfaitaire ;

La loi de finances rectificative a par ailleurs mis en place des dispositifs temporaires pour 2012, comme le paiement de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés portant sur les grandes entreprises due au titre de 2012, la contribution exceptionnelle sur la fortune pour les patrimoines de plus de 1,3 M€ (dispositif transitoire avant la réforme de l'ISF), et la contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers (visant à faire contribuer les entreprises du secteur pétrolier à l'effort de redressement).

En dépenses, le Gouvernement a parallèlement mis en œuvre des mesures d'économies budgétaires pour faire face aux risques forts identifiés par la Cour des comptes dans son audit des finances publiques publié

en juillet 2012 et estimés entre 1,2 et 2,0 Md€. Un surgel supplémentaire de 1,5 Md€ sur les dépenses de l'État a été en particulier mis en place. Cette maîtrise stricte des dépenses a été confirmée par la loi de finances rectificative de novembre, qui a intégralement compensé les ouvertures de crédit nécessaires pour faire face aux dérapages observés par des annulations de crédits. Fin 2012, les annulations de crédits mis en réserve ont été très élevées (2,7 Md€ soit deux fois plus qu'en 2010 et 2011). Au final, les mesures prises en 2012 ont permis une maîtrise historique de la dépense de l'État : les dépenses hors dette et pensions ont été conformes à l'objectif, revu à la baisse de 2,4 Md€ par rapport au projet de loi de finances, avec même une légère sous-exécution de 0,1 Md€ ; les dépenses y compris dette et pensions ont connu une baisse historique de 0,3 Md€ par rapport à 2011, alors qu'en moyenne sur les cinq dernières années, les dépenses y compris dette et pensions ont crû de 5 à 6 Md€ par an.

Les résultats provisoires concernant la réalisation de l'Ondam 2012 indiquent enfin une sous-exécution de près de 1 Md€ sur l'Ondam 2012 par rapport à l'objectif voté, ce qui atteste de la meilleure maîtrise depuis la création de l'Ondam en 1996. Ces résultats témoignent à la fois de la résolution du Gouvernement à modérer les dépenses de santé sur le long terme et de l'efficacité du nouveau cadre de gouvernance de l'Ondam avec une plus grande implication du comité d'alerte.

La loi de finances pour 2013 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

La loi de finances pour 2013 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ont poursuivi l'effort de redressement, avec un ajustement de 30 Md€ sur l'année 2013 se répartissant entre 20 Md€ de mesures en recettes et 10 Md€ en baisses de dépenses de l'État, auxquelles s'ajoutent les économies sous-jacentes à une cible de dépenses d'assurance maladie nettement inférieure à la croissance tendancielle.

Les prélèvements supplémentaires sur les entreprises mis en place en 2013 ont davantage ciblé les grandes entreprises, afin de rééquilibrer l'imposition en faveur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire. Les mesures principales sont les suivantes :

- le plafonnement de la déductibilité des charges financières, qui remet en cause le régime antérieur, excessivement favorable au financement par endettement. Il préserve les PME, dans la mesure où il ne s'applique qu'à partir de 3 M€ de charges financières nettes ;
- la limitation de l'avantage lié à l'exonération des plus-values à long terme réalisées par les entreprises à l'occasion de la cession des titres de participation ;
- l'aménagement du mécanisme de report en avant des déficits des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, *via* l'abaissement du taux de diminution du bénéfice imposable susceptible de réduction grâce à un report de déficits ;
- la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés, *via* l'abaissement du seuil de chiffre d'affaires à partir duquel le dernier acompte d'impôt sur les sociétés doit être acquitté à 250 M€ ;
- la création de la contribution sur la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance.

Les mesures concernant les ménages sont destinées à renforcer la progressivité de l'imposition des personnes :

- la création d'une tranche d'imposition à 45 %, qui concerne la fraction des revenus supérieure à 150 000 € par part de quotient familial ;
- l'abaissement du plafond quotient familial à 2 000 € par part ;

- l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à taux fixe, ainsi que des plus-values mobilières et des droits sociaux, permettant de taxer les revenus du capital comme les revenus du travail ;
- la revalorisation de la décote à l'entrée du barème de l'impôt sur le revenu pour les ménages les plus modestes ;
- le plafonnement global des niches fiscales, abaissé de 18 000 € plus 4 % du revenu imposable du foyer fiscal à 10 000 € ;
- la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune *via* le renforcement de la progressivité du barème.

Parallèlement à ces hausses de recettes, un effort en dépense supérieur à 10 Md€ est opéré sur le budget de l'État pour 2013.

Une économie de 10 Md€ sera réalisée, se décomposant en 9 Md€ destinés à compenser la dynamique tendancielle d'évolution de la dépense et 1 Md€ compensant des mesures nouvelles (recrutement d'enseignants, contrats d'avenir, service civique principalement). Ces économies reposent sur une série de mesures. Une baisse des crédits de fonctionnement de tous les ministères et la stabilité de la masse salariale permettent une économie de 2,8 Md€. Les dépenses de défense sont plus limitées que ce que prévoyait la loi de programmation militaire, à hauteur de 2,2 Md€ et les dépenses d'investissement de l'État sont diminuées de 1,2 Md€ grâce au décalage ou à l'annulation de projets non prioritaires et la rationalisation des investissements en infrastructures de transport. L'amélioration du ciblage et l'encadrement renforcé des interventions de l'État permettent de générer une économie de 2 Md€. Les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales sont enfin associés à l'effort de redressement à hauteur de 1,8 Md€ (stabilisation ou baisse des dotations, réduction des taxes affectées aux opérateurs).

S'ajoute à cet effort sur la dynamique des dépenses la compensation en gestion de la hausse de 837 M€ du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, au titre du budget rectificatif voté fin 2012.

La sécurisation de l'effort structurel en 2013

L'intégralité des mesures entraînant de nouvelles dépenses sera compensée par des économies sur d'autres postes conformément aux engagements pris par le Premier ministre, notamment dans la circulaire du 14 janvier 2013 intitulée « Règles pour une gestion responsable des dépenses publiques ». Elle rappelle et précise le principe d'auto-assurance au sein des programmes (*cf.* partie 3 sur la dépense de l'État) et le principe selon lequel toute nouvelle dépense devra être gagée par une économie équivalente en dépense, et qu'aucune dépense ne pourra être financée par une augmentation de recettes. La création ou l'augmentation d'une taxe existante ne pourra en outre justifier une augmentation de dépense.

Par ailleurs, les partenaires sociaux se sont entendus en mars 2013 sur une revalorisation forfaitaire des prestations des régimes complémentaires Agirc-Arrco inférieure à l'inflation pour 2013, et égale à l'inflation moins 1 point sur 2014-2015, ainsi que sur des hausses de taux de cotisation sur 2014-2015.

4.1.2 Gouvernance et qualité des finances publiques

Par ailleurs, conformément à la recommandation qui lui a été adressée, la France continue de mettre en œuvre des mesures permettant :

- d'améliorer la qualité des finances publiques, grâce notamment à la mise en place de la modernisation de l'action publique (MAP, *cf.* partie 6) ;

- d'améliorer la gouvernance des finances publiques *via* la transposition de la directive « cadres budgétaires », la ratification du TSCG et l'application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques notamment (*cf.* partie 8) ;
- d'améliorer la soutenabilité de long terme des finances publiques, grâce à des mesures de consolidation budgétaire accompagnées de réformes structurelles stimulant la croissance et les réflexions engagées pour restaurer la soutenabilité de nos régimes de retraite (*cf.* partie 7) ;
- de renforcer la maîtrise des dépenses publiques, en particulier à travers la rationalisation des dépenses (*cf.* partie 6.2.4) ;
- de simplifier le système fiscal, en réduisant les niches (notamment celles favorisant l'endettement), et de déplacer la pression fiscale de la taxation du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance (*cf.* partie 6.3).

4.1.3 L'ajustement structurel en 2014

Face à une dégradation de l'environnement macroéconomique, la France a demandé un report à 2014 du retour du déficit sous 3 % du PIB, et prévoit pour cela un ajustement structurel important (1,0 point de PIB).

Les efforts réalisés par la France sur 2010-2013 sont conformes aux recommandations du Conseil, mais ne permettent pas aujourd'hui d'atteindre la cible nominale de 3 % du PIB en raison de la forte dégradation de l'environnement macroéconomique.

Afin de sécuriser l'atteinte de la cible nominale de 3 % en 2014, le Gouvernement réalisera un ajustement structurel de 1,0 point de PIB en 2014. Cela correspondra, avec l'hypothèse de croissance potentielle très conservatrice de la Commission, à un ajustement structurel de plus de $\frac{3}{4}$ de point de PIB.

4.2 Respect du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance

La programmation des finances publiques détaillée dans le présent document devrait permettre à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif en 2015, sur la base de la notification du déficit 2014. À partir de cette date, ce sont les règles du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)²³ qui s'appliqueront : il s'agit – outre le critère central d'ajustement structurel minimal requis dès la sortie de procédure pour déficit excessif et tant que l'objectif à moyen-terme n'a pas été atteint – d'une règle portant sur les évolutions de la dépense publique nette des mesures nouvelles en recettes dans le volet préventif du Pacte²⁴, et du critère de dette présidant à l'entrée dans le volet correctif²⁵ (conjointement au critère des 3 % de déficit maastrichtien).

²³ La réforme du Pacte a été achevée en octobre 2011 avec l'adoption par le Conseil et le Parlement européen des cinq règlements et de la directive du « six-pack ». Les règlements 1466/97 et 1467/97 ont ainsi notamment été amendés par les règlements 1175/2011 et 1177/2011.

²⁴ Règlement 1466/97 amendé par le règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

4.2.1 Convergence vers l'objectif à moyen-terme

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

En effet, dès la sortie de la procédure pour déficit excessif et tant que l'objectif à moyen terme n'est pas atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an²⁶.

La trajectoire de solde structurel décrite dans le présent programme de stabilité est compatible avec ces exigences, puisqu'elle décrit un ajustement structurel supérieur à 0,5 point par an sur la période 2015-2016, après avoir ramené le déficit sous 3 % en 2014 (cf. partie 3.3), et qu'elle conduit à notre objectif à moyen terme d'équilibre structurel en 2016.

4.2.2 Respect de la règle de dépense nette des mesures nouvelles en recettes

Le volet préventif du Pacte de Stabilité prévoit que la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif à moyen terme (OMT), « ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes »²⁷.

Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel : la dépense hors charge d'intérêt et les mesures nouvelles en recettes.

Elle correspond donc à une notion d'effort structurel proche de celle utilisée dans la partie 3.3, la principale différence portant sur l'exclusion des charges d'intérêt. Elle est présentée cependant différemment, sous la forme d'un taux de croissance de la dépense nette des mesures nouvelles en recettes à comparer à un taux de croissance du PIB de référence à moyen terme.

Le respect de cette règle du volet préventif est apprécié de la manière suivante :

- le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes. En outre, l'investissement, qui peut s'avérer être une composante particulièrement volatile de la dépense, surtout pour les petits pays, est lissé sur plusieurs années ;
- la dépense publique en volume est calculée en utilisant comme déflateur le prix du PIB ;

²⁵ Règlement 1467/97 amendé par le règlement (UE) n°1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 8 novembre 2011.

²⁶ Article 5 du règlement 1466/97 amendé.

²⁷ Règlement 1466/97 amendé.

- le taux de croissance du PIB de référence est la croissance potentielle moyenne de la Commission, fixée début 2013 pour les trois années 2014, 2015 et 2016 ;
- la règle impose à la dépense en volume nette des mesures nouvelles de croître à un rythme plus faible que cette croissance du PIB de référence avec, pour les pays n'ayant pas atteint leur OMT, un écart permettant un ajustement structurel de 0,5 point par an.

Pour la France, en prenant la croissance de référence de la Commission (fixée à 1,1 % pour 2015-2016), et au vu du poids de dépenses primaires (*i.e.* hors charges d'intérêt) dans le PIB, le taux de croissance de la dépense en volume, nette des mesures nouvelles, compatible avec un ajustement structurel de 0,5 point serait de l'ordre de 0,2 %. Une fois l'OMT atteint, la croissance de la dépense compatible pour y rester sera la croissance potentielle. La règle serait ainsi respectée pour la France, avec une croissance de la dépense (hors charges d'intérêt) nette des mesures nouvelles en recettes de l'ordre de 0,2 % sur 2015-2016, assurant une contribution de ½ point à l'ajustement structurel²⁸.

4.2.3 Respect du critère de dette dans le volet correctif

Le critère de dette, qui s'ajoute dorénavant au critère de déficit pour le déclenchement ou la sortie d'une procédure pour déficit excessif, vise à assurer un retour suffisamment rapide du ratio d'endettement vers le seuil des 60 % du PIB. En application de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit une surveillance du ratio de dette sur PIB lorsqu'il dépasse le seuil de 60 % « à moins que ce [ratio] ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant », le règlement sur le volet correctif du Pacte modifié dans le cadre du « six-pack » prévoit une réduction à un rythme moyen d'un vingtième par an, sur trois ans, de l'écart du ratio de dette à 60 %²⁹.

Compte tenu du niveau de dette publique de la France, une décrue moyenne de l'ordre de 1,5 point de PIB par an est requise pour respecter le critère ; or, la décrue moyenne prévue entre fin 2014 et fin 2017 est de l'ordre de 2 points par an. En effet, la trajectoire de retour vers l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme assure un solde bien au-dessus du niveau stabilisant la dette (qui, avec une croissance nominale à 3¾ %, est de l'ordre de -3 % du PIB). Dans ce contexte, **la trajectoire de finances publiques décrite dans ce programme de stabilité respecte le critère sur la période 2015-2017.**

Néanmoins, pour les pays qui étaient en procédure de déficit excessif en novembre 2011, à l'instar de la France, il est prévu une période de transition de 3 ans après la fin de la procédure en cours, durant laquelle le critère de dette ne s'appliquera pas, mais lors de laquelle ces pays doivent assurer des progrès suffisants permettant le respect de cette règle à la fin de la période de transition. Pour la France, d'après les derniers calculs de la Commission, un ajustement structurel minimal de 0,2 point par an à partir de 2014 assurerait de respecter le critère à partir de 2017³⁰, soit un ajustement minimal moins important que celui devant être

²⁸ La contribution serait d'environ 0,7 point par an en prenant comme croissance de référence la croissance potentielle moyenne de la loi de programmation des finances publiques sur 2015-2017.

²⁹ Article 2 du règlement 1467/97 amendé par Règlement (UE) n°1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 8 novembre 2011.

³⁰ Pendant cette période de transition, les États membres doivent respecter un ajustement structurel linéaire minimum. Pour le définir, la Commission définit une trajectoire d'ajustement linéaire du solde structurel qui, si elle

assuré pour revenir à l'objectif à moyen terme d'équilibre structurel. La trajectoire du programme de stabilité assure largement des progrès suffisants pour respecter le critère de dette en 2017 : il sera en effet respecté dès la période 2015-2017.

était suivie, permettrait de respecter la référence à la fin de la période de transition. La trajectoire « minimale » consisterait à (i) ne pas chaque année s'écarter de plus de 0,25 % du PIB de cet ajustement structurel, et (ii) au total, ne pas être à plus de 0,75 % de la cible d'ajustement. Si l'un de ces critères n'est pas rempli, la Commission considère que les progrès sont « insuffisants ».

5. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

5.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures

Le scénario international sous-jacent aux projections est le suivant :

- un maintien du prix du baril de pétrole à 114 USD à partir de 2013³¹ ;
- une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,31 USD³² sur l'ensemble de la période ;
- un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial, autour de leur moyenne de longue période. La demande mondiale adressée à la France s'inscrirait ainsi sur une tendance de 6½ % par an à partir de 2014, soit sa moyenne sur les 25 dernières années, après des progressions de 0,8 % en 2012, et 2,6 % en 2013.

Les hypothèses extérieures à l'Union européenne sont proches de celles de la Commission dans ses prévisions d'hiver. Les cours du pétrole et du change les plus récents sont en revanche plus proches de ceux présentés plus haut. Le programme de stabilité rappelle ci-dessous les estimations des effets moyens à attendre d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France, d'une hausse du prix du pétrole, d'une dépréciation du taux de change ainsi que celles d'une hausse temporaire des taux d'intérêt. L'effet des chocs symétriques (plus faible croissance de la demande mondiale, etc.) se déduit par changement de signe.

5.1.1 Effets d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France

Une hausse de la demande mondiale adressée à la France se répercute quasi intégralement 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.

À taux d'intérêt réels inchangés, une augmentation permanente de 1 % de la demande mondiale entraînerait ainsi une amélioration de l'activité d'environ ¼ point de PIB et un supplément d'emplois de l'ordre de 40 000 au bout de trois ans. L'impact sur l'inflation serait faible, à taux de change inchangés³³.

Ce choc combine à la fois une hausse sensible de l'activité et une amélioration du marché du travail, avec un surcroît d'inflation relativement faible. Le plus fort dynamisme des emplois taxables et de la masse salariale aurait une influence positive sur les recettes (TVA, impôt sur le revenu, cotisations et autres prélèvements obligatoires). Le faible effet sur l'inflation engendré par ce choc de demande pèserait peu sur la progression des dépenses, qui accéléreraient moins vite que les recettes. Au final, la capacité de financement publique s'en trouverait améliorée d'environ 0,1 point de PIB dès la deuxième année.

³¹ Il est par ailleurs fait l'hypothèse technique que le prix du pétrole (en € et en \$) évolue à un rythme de 1¾ % par an à partir de 2015.

³² 1,32 USD en moyenne en 2013 en raison de la prise en compte des valeurs observées du taux de change en début d'année.

³³ Dans cette variante, le prix du pétrole est considéré comme exogène et donc ne réagit pas à la variation de la demande mondiale.

Tableau 13– Impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France(*)

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

5.1.2 Effets d'une hausse des prix du pétrole

La hausse du cours du baril entraîne un renforcement de l'inflation importée qui augmente directement les prix à la consommation à taux de change inchangés. Au-delà de cet effet mécanique, l'impact inflationniste découle également de l'évolution induite des coûts de production des entreprises et de salaires plus dynamiques qui s'ajustent rapidement à la hausse des prix. La hausse des prix à la consommation et la détérioration de la rentabilité des entreprises se conjuguent pour affecter l'activité. Ces effets sont également à l'œuvre dans les autres pays importateurs nets de pétrole, entraînant une moindre contribution de leur part à la demande mondiale adressée à la France, mais induisant, en revanche, pour notre pays, des gains de compétitivité-prix du fait d'une sensibilité moins forte des prix de production en France au prix du pétrole que chez ses principaux partenaires. Par ailleurs, la hausse du cours du baril soutient l'activité des pays exportateurs nets en lien avec le supplément de revenus pétroliers qu'elle entraîne.

Une modélisation intégrant un bouclage macroéconomique avec le reste du monde suggère qu'une hausse durable de 20 USD du prix du baril de pétrole conduirait – à taux d'intérêt réel et taux de change inchangés – à une moindre activité, de 0 à 0,1 point, et à des prix de consommation plus élevés de 0,3 point la première année par rapport à une situation où le prix du pétrole n'aurait pas augmenté. Au bout de trois ans, l'impact serait de -0,2 point sur l'activité et d'environ -60 000 sur l'emploi.

Tableau 14 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 20 \$ du prix du pétrole (*)

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

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

L'effet sur les recettes publiques de la hausse du prix du baril serait nuancé. D'une part, la moindre activité économique aurait un impact négatif sur les recettes fiscales des administrations publiques jusqu'à la

troisième année, notamment sur l'impôt sur les sociétés. D'autre part, les recettes sensibles à l'inflation et à la hausse des salaires (comme la TVA, l'impôt sur le revenu ou les cotisations sociales) enregistreraient une hausse en valeur. Au total, l'impact net sur les recettes serait légèrement positif. En revanche, l'accélération des dépenses, en grande partie liée à la hausse de l'inflation et à la détérioration du marché du travail, serait sensible dès la deuxième année et se prolongerait la troisième année. Ainsi, le solde public enregistrerait une détérioration de 0,1 point de PIB la deuxième année et de 0,2 point de PIB la troisième année.

5.1.3 Effets d'une dépréciation de 10 % de l'euro vis-à-vis de toutes les monnaies

Une dépréciation de l'euro contre toutes les devises conduirait mécaniquement à une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays extérieurs à la zone euro et à une activité plus forte chez nos partenaires de la zone euro. Le surcroît d'exportations bénéficierait à l'activité et à l'emploi. Comme dans le reste de la zone euro, l'inflation serait accrue par la dépréciation du change effectif.

Une modélisation qui intègre un bouclage macroéconomique avec le reste du monde suggère qu'une dépréciation de 10 % du taux de change de l'euro contre toutes les devises conduirait – à taux d'intérêt réel inchangé – à un surcroît d'activité de 0,6 point et à des prix de consommation plus élevés de 0,5 point la première année par rapport à une situation où l'euro ne se serait pas déprécié. Au bout de trois ans, l'impact serait de +1,2 point sur l'activité, d'environ +150 000 sur l'emploi et de +1,2 point sur les prix à la consommation.

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

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
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.

Pour les finances publiques, la dépréciation de l'euro aurait, *via* ses effets haussiers sur l'activité et sur l'inflation, un impact favorable sur la plupart des impôts. Par ailleurs, cette baisse du taux de change contribuerait à accroître le montant des cotisations sociales (qui sont assises sur la masse salariale). Ce phénomène ne serait qu'en partie compensé par une hausse des dépenses liée à la hausse de l'inflation. Au total, le solde public s'améliorerait de 0,4 point de PIB dès la seconde année, puis de 0,6 point de PIB la troisième année.

5.1.4 Effets d'une hausse temporaire de 100 points de base des taux d'intérêt directeurs de la BCE

Une hausse temporaire des taux d'intérêt directeurs de la Banque Centrale Européenne, en réponse par exemple à une reprise de l'activité économique, et la hausse concomitante des taux d'intérêt à long terme handicaperaient l'activité essentiellement *via* trois canaux :

- l'investissement productif serait affecté par la hausse des taux : la hausse des charges financières diminuerait la solvabilité des entreprises et détériorerait la profitabilité du capital ;
- la hausse des taux tendrait à favoriser l'épargne au détriment de la consommation (effet de substitution) ; par ailleurs, l'investissement en logement des ménages serait également défavorisé par un crédit plus coûteux ;
- en provoquant une appréciation du change, la hausse des taux d'intérêt pénaliserait également l'activité *via* des pertes de compétitivité vis-à-vis des pays à l'extérieur de la zone euro.

Une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt à court terme de la zone euro pendant deux ans diminuerait ainsi l'activité en France de 0,2 point de PIB la première année et de 0,3 point de PIB la deuxième année. Les effets négatifs sur l'activité se réduiraient dès la troisième année, les taux d'intérêt et le taux de change revenant à leur valeur d'avant choc. Les prix à la consommation resteraient néanmoins inférieurs de 0,2 point la troisième année et l'impact négatif sur l'emploi serait maximal la troisième année (-45 000 emplois).

Ces évaluations tiennent compte des effets de bouclage macroéconomique avec le reste du monde, notamment de l'incidence défavorable sur l'économie française qu'aurait la baisse de la demande de ses partenaires de la zone euro qui subiraient aussi la hausse des taux.

Tableau 16 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à 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 publique (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,1

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

Les finances publiques seraient défavorablement affectées par une hausse des taux d'intérêt *via* deux canaux. D'une part, la charge de la dette des administrations publiques augmenterait du fait de la hausse du coût du financement du déficit et du refinancement du stock de dette. D'autre part, les comptes publics se détérioreraient en raison de la moindre activité.

Pendant les deux premières années, la baisse de la demande et l'effet désinflationniste du choc de taux d'intérêt se traduiraient mécaniquement par de moindres recettes fiscales et sociales. En parallèle, la

détérioration du marché du travail accroîtrait les dépenses de chômage et le niveau temporairement plus élevé des taux d'intérêt augmenterait la charge de la dette. Ces effets ne seraient que partiellement compensés par l'impact de la moindre inflation sur les autres dépenses publiques, une partie de ces dernières étant fixées par des normes définies *ex-ante* en valeur : dépenses de l'État hors charges d'intérêt et de pensions, Ondam. L'impact négatif sur le solde public serait amoindri la troisième année, mais resterait significatif en raison notamment d'une masse salariale toujours inférieure à celle du scénario de référence.

5.2 Comparaison avec le programme précédent et les prévisions de la Commission

Tableau 17 – Comparaison des programmes de stabilité 2013-2017 avec les projections de la Commission européenne et le programme de stabilité 2012-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Programme de Stabilité 2013-2017 (avril 2013)							
Croissance réelle du PIB* (en %)	1,7	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
Solde public (en % du PIB)	-5,3	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,9	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>		1,2	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
Dette publique (en % du PIB)	85,8	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	85,1	87,8	90,6	91,1	89,8	87,8	85,3
Projections de la Commission Européenne (prévisions d'hiver, février 2013)							
Croissance réelle du PIB (en %)	1,7	0,0	0,1	1,2			
Solde public (en % du PIB)	-5,2	-4,6**	-3,7	-3,9			
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,5	-3,3	-2,0	-2,2			
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>		1,2	1,3	-0,2			
Dette publique (en % du PIB)	86,0	90,3	93,4	95,0			
Programme de Stabilité 2012-2016 (avril 2012)							
Croissance réelle du PIB (en %)	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0	
Solde public (en % du PIB)	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-3,7	-2,6	-1,2	-0,4	0,4	1,2	
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>		1,9	1,2	1,4	0,8	0,8	0,8
<i>Ajustement structurel recalculé avec la croissance potentielle de la LPFP</i>		1,6	1,0	1,2	0,8	0,7	0,8
Dette publique (en % du PIB)	85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2	
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	85,1	86,6	86,5	85,4	83,3	80,4	

* comptes trimestriels en données brutes ** hors recapitalisation de Dexia comptabilisée en dépenses

5.2.1 Comparaison avec le programme de stabilité 2012-2016 d'avril 2012

En 2012, le déficit public au sens de Maastricht a été limité à 4,8 % et l'ajustement structurel a été en ligne avec le précédent programme de stabilité. Pour atteindre cette cible, le Gouvernement a mis en place une gestion extrêmement rigoureuse de la dépense, qui a permis de compenser les dérapages identifiés par la Cour des comptes sur les dépenses de l'État (estimés à environ 2 Md€). Le Gouvernement a en outre mis en place des mesures de redressement dès juillet qui ont produit un rendement de plus de 7 Md€. Sans ces mesures, l'ajustement structurel prévu dans le programme de stabilité 2012-2016 n'aurait pas été respecté. Le déficit nominal s'est en revanche moins réduit (0,4 point de PIB) qu'anticipé dans la trajectoire d'avril 2012 (0,8 point), du fait des événements exceptionnels (dotation en capital de Dexia) et d'un environnement économique plus dégradé, qui a réduit les recettes par rapport aux prévisions d'avril 2012. La croissance sur l'année 2012, anticipée à 0,7 % lors du programme de stabilité d'avril 2012, est ainsi désormais estimée à 0,0 % par l'Insee. Cette dégradation de l'environnement économique détériore le solde public, en particulier *via* les stabilisateurs automatiques (recettes moins dynamiques et dépenses de

chômage plus élevées) dont les effets en 2012 ont été amplifiés par des revenus de la propriété (notamment dividendes) en net repli.

Encadré 5 – Révision du niveau de solde structurel depuis le dernier programme de stabilité

Le déficit structurel en 2011 a été révisé à la hausse depuis le programme de stabilité d'avril 2012 (-4,9 % du PIB contre -3,7 %). Cela reflète la révision à la baisse du déficit de production en 2011, qui réduit la partie conjoncturelle du déficit et accroît sa partie structurelle. De plus, la croissance potentielle des années suivantes a également été révisée à la baisse ce qui, pour une croissance de l'activité donnée et une amélioration du déficit nominal donné, réduit l'ajustement structurel.

Ces révisions s'expliquent tout d'abord par une estimation revue à la hausse de l'ampleur du choc de la crise de 2008-2009 sur le niveau du PIB potentiel (*via* la productivité globale des facteurs). Ce choc, de 2 ½ points environ, a été revu à la hausse depuis le précédent programme de stabilité, en lien avec la révision des comptes nationaux (publication du compte 2011 provisoire en mai 2012). Cette révision a eu pour effet de réduire l'écart de production en 2011.

De plus, au vu de l'incertitude et de la dispersion des estimations de la croissance potentielle, le Gouvernement a fait le choix de retenir une hypothèse conventionnelle prudente de redressement progressif de la productivité globale des facteurs et donc de la croissance potentielle à partir de 2011. Elle passerait de 1,1 % en 2011 à 1,6 % en 2017, l'accélération reflétant l'impact des réformes qui seront engagées au cours de la législature et le rattrapage progressif du rythme tendanciel de la productivité du travail.

En revanche, la croissance effective a été moins dynamique qu'anticipé, ce qui accroît le déficit de production à croissance potentielle donnée.

Au final, l'écart de production en début de période est moins creusé que dans le dernier programme de stabilité, en raison de la révision du choc sur la productivité globale des facteurs au moment de la crise, mais il est sensiblement le même en 2016, la croissance effective ayant également été révisée à la baisse entre 2012 et 2014.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2011-2016
Programme de Stabilité 2012-2016 (avril 2012)								
Croissance effective	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0		1,7
Croissance potentielle	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7		1,7
Écart de production	-2,8	-3,7	-3,6	-3,3	-3,0	-2,7		
Programme de Stabilité 2013-2017 (avril 2013)								
Croissance effective	1,7	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0	1,2
Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4
Écart de production	-0,8	-2,0	-3,3	-3,6	-3,1	-2,7	-2,3	

En 2013, la montée en puissance des mesures prises en juillet 2012 et celles votées dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale de 2013 ont fortement accru les efforts structurels par rapport à ce qui était programmé en avril 2012. C'est donc essentiellement la forte dégradation de l'environnement économique (croissance en 2013 attendue à 0,1 % au lieu de 0,8 % en octobre 2012 et 1,75 % en avril 2012) qui explique que le solde public nominal se redresserait un peu moins (de 1,1 point de PIB) qu'envisagé dans le programme précédent (1,4 point de PIB).

En 2014, les perspectives de croissance sont révisées à la baisse par rapport à la précédente programmation (1,2 % contre 2,0 % au programme précédent). Pourtant, la réduction du déficit public entre 2013 et 2014 (de 3,7 % du PIB à 2,9 %) serait proche de celle de la précédente programmation (0,8 point de PIB contre 1,0), en raison d'un ajustement structurel plus important.

Le ratio de dette publique (hors prêts aux États en difficulté de la zone euro) décroîtrait à partir de 2015, soit une année plus tard que dans le précédent programme de stabilité en lien avec les effets de la moindre activité sur le ratio de dette publique : le déficit nominal est plus élevé du fait du déficit conjoncturel, et, à dette nominale donnée, le solde stabilisant la dette est plus élevé lorsque l'activité est atone.

5.2.2 Comparaison avec les prévisions de finances publiques d'hiver 2013 de la Commission européenne

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 22 février 2013, la Commission européenne prévoit pour la France un déficit public de 4,6 % en 2012, 3,7 % en 2013 et 3,9 % en 2014 à politique inchangée, avec **une croissance pour 2012, 2013 et 2014** identique à celle retenue par le Gouvernement dans le présent programme de stabilité.

Sous ces hypothèses, les prévisions de déficit **sont très proches en 2012 et identiques en 2013**. L'écart faible de 2012 s'explique en grande partie par le traitement en dépense de la dotation en capital de Dexia (que la Commission européenne n'avait pas intégrée dans l'attente de la décision d'Eurostat). **Sur 2013**, les prévisions de croissance sont identiques, de même que les prévisions de déficit.

Sur 2014, l'écart de 1,0 point dans la prévision de déficit (2,9 % de PIB pour le Gouvernement, 3,9 % pour la Commission) est lié avant tout à la convention usuelle adoptée par la Commission européenne (politique inchangée). En particulier, la Commission n'inclut pas dans ses prévisions l'engagement inscrit dans la loi de programmation de compenser des mesures non pérennes de 2013, ni les mesures que le Gouvernement va prendre pour compenser les rendements inférieurs aux prévisions de certaines mesures (notamment la taxe sur les transactions financières) et la censure par le Conseil constitutionnel de certaines dispositions (en particulier la taxe exceptionnelle sur les très haut revenus). De même, l'ensemble des mesures d'économies n'est pas pris en compte à ce stade par la Commission, notamment celles destinées au financement le CICE. Ne sont enfin pas intégrés les effets en 2014 de l'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires de retraites (Agirc et Arrco), qui a été signé le 13 mars, soit postérieurement à la publication des prévisions de la Commission, de même que la réduction des niches fiscales et l'intensification de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (*cf.* partie 6.3).

6. Qualité des finances publiques

6.1 Stratégie générale

Le rétablissement de l'équilibre des finances publiques va de pair avec une attention à la qualité des finances publiques, tant en dépenses qu'en recettes.

Afin d'accroître l'efficacité économique et le ciblage des dépenses publiques, le Gouvernement a lancé le 18 décembre 2012 un processus transversal de modernisation de l'action publique. Sur la législature 2012-2017, l'ensemble des politiques publiques sera évalué, y compris celles qui sont mises en œuvre en partenariat avec les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. Une première série concernant 40 politiques est lancée au cours du 1^{er} semestre 2013, portant notamment sur les politiques d'aides aux entreprises (aides individuelles directes, organisation des acteurs du développement économique local), les aides à la famille, la formation professionnelle ou la territorialisation de la politique du logement. La modernisation de l'action publique permettra de réduire les dépenses tout en améliorant le service rendu aux usagers. Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique d'avril 2013 a ajouté à cette liste 9 politiques qui seront évaluées au 2^e semestre 2013.

En outre, une stratégie globale sur l'investissement a été définie, avec un redéploiement des crédits du programme d'investissements d'avenir, mettant notamment l'accent sur les priorités fixés par le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et, en termes de gouvernance, sur la hiérarchisation des projets d'investissement public. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 du 31 décembre 2012 prévoit ainsi en son article 17 que les investissements lancés par l'État et établissements (y compris les établissements de santé) feront l'objet d'une évaluation socio-économique systématique, afin de concentrer le financement sur les projets les plus utiles à la collectivité. Lorsque le montant de l'investissement dépassera un certain seuil, une contre-expertise indépendante sera conduite sous l'égide du commissariat général à l'investissement (CGI) qui est directement placé sous l'autorité du Premier ministre.

À ce processus transversal s'ajoute l'optimisation des dépenses des caisses de sécurité sociale et des collectivités locales. Les caisses de sécurité sociale réduiront leurs dépenses de fonctionnement et viseront à rationaliser les dépenses de santé et réformer les prestations sociales, notamment familiales, de manière à mieux cibler les publics qui en ont le plus besoin. La maîtrise des dépenses locales sera favorisée par les projets de loi présentés en Conseil des ministres du 10 avril, concourant à une réforme de la décentralisation et de l'action publique.

Le pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi participe également à la qualité des finances publiques, en dépense comme en recette avec en particulier un abaissement du coût du travail (le crédit d'impôt compétitivité emploi), accroissant la compétitivité des entreprises et financé pour moitié par des économies sur les dépenses publiques.

Enfin, la recherche d'efficacité en matière de recettes est également une priorité, avec un effort de réduction des dispositifs dérogatoires en matière fiscale et sociale (« niches »), la lutte contre la fraude fiscale et la recherche d'équité et d'efficacité économique des prélèvements obligatoires.

6.2 Qualité des dépenses publiques

6.2.1 Modernisation de l'action publique

La modernisation de l'action publique (MAP) est une démarche ambitieuse qui vise à renforcer l'efficacité des services publics, dans un contexte de redressement des comptes publics qui exige de tous les acteurs des efforts pour agir mieux en dépensant moins.

L'exercice de la MAP inclut tous les pans de la dépense publique pour parvenir au respect de la trajectoire financière que la France s'est fixée : restaurer l'équilibre structurel dès 2016. Il s'appuie sur une nouvelle méthode qui vise à évaluer l'ensemble des politiques publiques en associant tous les acteurs concernés. Tous les trois mois se réunit un Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) présidé par le Premier ministre. Cette instance de décision et de suivi de la MAP est assistée d'un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) placé auprès du Premier ministre qui a la charge de préparer et instruire les décisions prises lors de ces réunions trimestrielles.

Suite au premier CIMAP du 18 décembre 2012, le Gouvernement a lancé les quatre grands chantiers qui composent la MAP. Les deux premiers, les évaluations des politiques publiques et les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), outre l'amélioration légitime et indispensable de la qualité de service, doivent directement contribuer à la réalisation de la trajectoire de redressement des finances publiques sur laquelle le Gouvernement s'engage. Les deux autres chantiers la simplification de l'action administrative et l'accélération de la transition numérique vont permettre de construire des services publics plus efficaces, plus proches des besoins des usagers tout en pesant moins lourdement sur les contribuables.

Le premier grand chantier est une démarche d'évaluation qui examine systématiquement l'efficacité et le coût d'une politique publique en impliquant tous les acteurs qui y contribuent.

L'association de tous les acteurs, en lien avec les nouvelles orientations européennes sur la coordination et la gouvernance des finances publiques, est la clé de réussite de cette démarche qui vise à repenser les modes d'intervention publique pour engendrer des économies durables et structurelles. Chaque CIMAP doit être l'occasion d'annoncer une nouvelle vague d'évaluations ; la première a été lancée en janvier et se concentre sur 27 politiques publiques qui touchent tous les pans de la dépense : celle de l'État, de ses agences, des collectivités territoriales et de la protection sociale ; les politiques ainsi évaluées portent sur 20 % de la dépense publique totale. La deuxième vague a lancé 13 évaluations supplémentaires et, suite au deuxième CIMAP d'avril 2013, en a décidé 9 nouvelles (notamment l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes, l'articulation entre le régime d'assurance chômage et les régimes de solidarité, l'optimisation des achats de maintenance des armées ou encore l'implantation territoriale des organismes de recherche et les perspectives de mutualisation avec les universités). Les choix tiennent compte de différents critères : le caractère prioritaire de la politique dans l'agenda du Gouvernement en raison des enjeux qu'elle recouvre ; la multiplicité des outils et structures mises en place qui appellent une clarification ; l'importance des enjeux budgétaires associés et le potentiel de progrès en termes d'efficacité et d'efficacités. Chaque ministère voit au moins l'une de ses politiques publiques faire l'objet de travaux d'évaluation dès 2013.

Le cadrage et le mode opératoire des évaluations sont définis par chaque ministère en fonction des spécificités des politiques concernées et des objectifs recherchés, sans méthode unique d'évaluation ni d'objectifs uniformes. Certaines politiques peuvent être améliorées par la promotion d'une meilleure organisation ou encore une simplification.

Pour d'autres politiques publiques, des réformes structurelles seront indispensables et permettront de réaliser des économies sans dégrader leur efficacité. **Il s'agit notamment de trois grandes politiques : les aides aux entreprises, la formation professionnelle et les aides aux familles.**

Dans le cas des aides aux entreprises, l'empilement de dispositifs (on en dénombre plus de 7 000) complexifie l'accès des bénéficiaires, et l'efficacité n'est pas toujours avérée. C'est pourquoi le travail d'évaluation sur les aides aux entreprises doit contribuer au respect de la trajectoire de redressement de nos finances publiques prévue par la loi de programmation du 31 décembre 2012 et dégager une économie de 2 Md€ d'ici 2015.

Une évaluation sur la formation professionnelle et les aides financières aux contrats en alternance a également été engagée pour mieux cibler les ressources sur les publics qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, alors que plus de la moitié de la dépense publique est consacrée à la protection sociale, il est indispensable de veiller à l'efficacité et à l'équité du système de prestations. Si les aides aux familles jouent un rôle important de solvabilisation des dépenses liées aux enfants, leur ciblage n'est pas toujours pertinent et la situation de déficit persistant de la branche famille conduit à financer par l'endettement des dépenses pérennes, ce qui n'est pas soutenable. C'est pourquoi l'évaluation réalisée sur ce champ pour réexaminer l'architecture d'ensemble, l'efficacité des dispositifs et la pertinence du ciblage des aides à la famille doit permettre d'infléchir significativement les dépenses dès 2014 pour rapprocher progressivement la branche famille de l'équilibre, sans fragiliser les familles les plus modestes.

Le deuxième chantier porte sur les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) et recouvre les périmètres spécifiques de l'État et des agences qui en dépendent. Il se compose de deux volets, l'un centré sur l'amélioration de la qualité du service aux usagers et aux citoyens, le second est relatif à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des administrations. Les PMMS doivent également permettre d'identifier les économies en emplois et en crédits nécessaires pour respecter le cadrage du budget triennal.

Dans le cadre des troisième et quatrième chantiers de la MAP, chaque ministère a pour mission de contribuer à la rationalisation de l'organisation et du fonctionnement de son administration en faisant baisser significativement la complexité perçue et vécue des démarches administratives.

Un dispositif permanent de consultation des entreprises et un groupe interministériel de coordination des simplifications pour les entreprises ont été constitués afin d'identifier les attentes prioritaires des entreprises et de recueillir, d'élaborer et de piloter les mesures de simplification. Des réunions trimestrielles avec les représentants des entreprises sont organisées.

Sept axes de simplification structurants ont été lancés dès janvier 2013 :

- « dites-le-nous une seule fois » : suppression des redondances dans les principales déclarations des entreprises ;
- mise en place de la déclaration sociale nominative à partir du premier semestre 2013 ;
- simplification et accélération des procédures applicables à l'immobilier d'entreprise ;
- la mise en ligne d'un portail unique d'aides ;
- la lutte contre la « sur-transposition » du droit communautaire en droit français, pour éviter une complexité inutile allant au-delà de ce que requiert le droit communautaire ;
- un test pour évaluer l'impact des nouvelles règles sur les TPE et PME ;
- réduire les obstacles à l'export pour les TPE et PME.

Ces sept axes seront complétés par des propositions que les ministères auront identifiées à partir des attentes prioritaires des entreprises. Ces propositions seront inscrites dans les PMSS, dont les premières versions ont été préparées pour le CIMAP d'avril 2013. Les nouvelles actions de simplification décidées au bénéfice des entreprises portent notamment sur l'accélération de la mise en place d'un guichet unique dans le domaine douanier, la création à venir d'un groupement d'intérêt public « plateforme de publicité légale »

des entreprises ou encore la dématérialisation de la procédure de déclaration relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'extension du régime d'autorisation simplifiée.

Enfin, la MAP comporte des initiatives transverses pilotées au niveau interministériel :

- un chantier de rationalisation du paysage et de la gouvernance des opérateurs et agences ;
- un chantier de rationalisation des achats, avec des gains sur les achats de 2 Md€ d'ici à 2015 pour l'État et ses établissements publics, grâce notamment à un renforcement du Service des achats de l'État (SAE) dont le décret institutif va être refondu pour renforcer son pilotage et étendre son périmètre d'intervention aux opérateurs de l'État ; les hôpitaux sont également engagés dans une démarche similaire (programme hospitalier pour des achats responsables (PHARE) qui doit dégager 910 M€ de gains achats d'ici 2014) ;
- un chantier de rationalisation de la gestion immobilière ;
- un travail d'amélioration et de rationalisation de la fonction financière, notamment la chaîne de la dépense ;
- et enfin, la mise en place, sous l'égide du commissariat général à l'investissement (CGI), d'une procédure d'évaluation préalable systématique des investissements avec une contre-expertise indépendante pour les plus importants d'entre eux afin de garantir les choix les plus pertinents et les plus efficaces en la matière (*cf. infra*).

6.2.2 Stratégie en faveur de la recherche, l'innovation et l'investissement

Un redéploiement des investissements d'avenir vers les secteurs prioritaires

En orientant la dépense publique vers des investissements à haut rendement socio-économique, les investissements d'avenir participent pleinement à l'amélioration de la qualité des finances publiques. Les crédits ouverts à ce titre, pour une enveloppe initiale totale de 35 Md€, sont investis dans l'enseignement supérieur et la formation (4 Md€), la recherche (15 Md€), les filières industrielles et les PME (6,5 Md€), le développement durable (5 Md€) et le numérique (4,5 Md€).

Afin d'ajuster les financements aux besoins recensés auprès des acteurs et aux priorités définies par le gouvernement, des redéploiements de crédits de 2,4 Md€ ont d'ores et déjà été mis en œuvre et un nouveau redéploiement de 2,2 Md€ a été annoncé par le Premier ministre en janvier 2013. La première réorientation du programme d'investissements d'avenir a principalement porté sur la création de la banque publique d'investissement (BPI)³⁴, le renforcement des crédits alloués aux laboratoires d'excellence et la mise en place d'un fonds national d'amorçage. Le second redéploiement vise quant à lui à répondre aux cinq priorités ciblées dans le cadre du « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » (*cf. partie 6.3.2*) : le soutien à l'innovation et aux filières, le développement et la diffusion des technologies génériques, la transition énergétique, la formation et le développement de l'économie du vivant et la santé.

Ce ciblage sur les dépenses les plus porteuses de croissance traduit la volonté du Gouvernement de rationalisation et d'efficacité de l'action publique. Cofinancé par le secteur privé, et profitant ainsi d'un effet de levier important, ce programme stimulera notre potentiel de croissance.

34 Dès le mois de juin 2012, le gouvernement s'est attelé à sa mise en place, et une partie des crédits initialement alloués en 2013 via Oséo et la CDC ont permis la dotation en capital de la BPI.

Un processus de sélection rigoureux des investissements sera maintenu. Des jurys composés d'experts internationaux de haut niveau sélectionnent les lauréats des financements sur des critères d'excellence scientifique, de rentabilité des projets et d'impact attendu sur la croissance potentielle. Après le conventionnement entre l'État et les opérateurs et le lancement des premiers appels à projets en 2010, les années 2011 et 2012 ont été consacrées à la sélection des projets, au lancement de nouvelles vagues d'appels à projets et aux phases de contractualisation. Les projets sélectionnés concernent tant la priorité « enseignement supérieur, recherche et formation » (laboratoires d'excellence, biotechnologies, équipements d'excellence) que le développement durable (réacteur nucléaire de 4^e génération, transports en commun des EcoCités), l'industrie (aéronautique, domaine spatial, construction automobile) et le numérique.

Une phase d'évaluation a été prévue dès le début du projet : la gouvernance du programme d'investissements d'avenir est ainsi fondée sur l'évaluation de l'action publique, avec un suivi de chaque projet par le commissariat général à l'investissement en charge du pilotage du programme sous l'autorité du Premier ministre. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre des projets assurent un suivi au plus proche de l'action et mènent, sous le contrôle d'un comité de surveillance et en partenariat avec des équipes d'audit internes ou externes spécialisées, des évaluations régulières de l'efficacité des crédits du point de vue scientifique, économique, social et environnemental.

Une évaluation socio-économique systématique des investissements publics, avec contre-expertise indépendante pour les plus importants d'entre eux

La contrainte pesant sur les finances publiques rend d'autant plus nécessaire aujourd'hui de hiérarchiser les projets d'investissements publics pour sélectionner ceux présentant le meilleur bilan coûts-avantages pour la collectivité. Il est essentiel pour cela de disposer d'évaluations socio-économiques réalisées suivant une méthode homogène et de manière aussi impartiale que possible. L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 apporte un progrès important à cet égard en systématisant l'évaluation socio-économique pour tous les grands projets d'investissements civils publics portés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire, et, pour les plus importants d'entre eux, sa « contre-expertise indépendante ». L'institution d'une telle contre-expertise améliorera l'évaluation. Il est en outre prévu que la contre-expertise soit transmise au Parlement.

Le Commissariat général à l'investissement (CGI), placé directement sous l'autorité du Premier ministre, pilotera cette contre-expertise. Louis Gallois, le commissaire général à l'investissement, a dans ce cadre été chargé par le Gouvernement de faire des propositions sur les modalités de cette nouvelle procédure, notamment les seuils à partir desquels une contre-expertise indépendante est requise, et sur son insertion dans le processus de décision publique. Les ministères, en lien avec le CGI, présenteront d'ici le prochain CIMAP (été 2013) une déclinaison opérationnelle de la procédure.

En parallèle de cette évolution de la gouvernance, une commission du Centre d'analyse stratégique, présidée par Émile Quinet, doit rendre des propositions visant à améliorer la méthode d'évaluation socio-économique dans le secteur des transports et à contribuer à élaborer des méthodes analogues dans les autres secteurs. La définition de la méthode constitue en effet une étape importante pour rendre effective l'obligation d'évaluation préalable.

6.2.3 *L'optimisation des dépenses de santé*

Pour rendre l'offre de soins plus performante et améliorer l'efficacité des dépenses de santé, les outils de maîtrise des dépenses font l'objet d'améliorations continues. Dans le cadre de sa stratégie nationale de santé, le gouvernement mobilise l'ensemble des acteurs et l'ensemble des instruments au service de la modernisation du système de santé. Cela passe notamment par la promotion des modes de prise en charge les plus efficaces (chirurgie ambulatoire...), par la lutte contre les inadéquations dans tous les domaines (actes et prescriptions inutiles, hospitalisations injustifiées), par de nouveaux modes de rémunération et de tarification moins inflationnistes et par une meilleure articulation entre l'hôpital, les soins de ville et le secteur médico-social, sous l'égide des agences régionales de santé.

Par ailleurs, le mode de construction annuelle et de pilotage de l'objectif national de dépense de l'assurance maladie (Ondam) permet l'articulation entre le temps long des inflexions de l'offre et le temps plus court du respect conjoncturel de l'objectif. Il a démontré sa capacité à dégager les gains d'efficacité attendus tout en permettant la mise en œuvre rapide des mesures d'économies nécessaires au pilotage infra-annuel de la dépense.

Au cœur de cette recherche d'une plus grande efficacité, l'amélioration des parcours de soins à travers une régulation efficace de l'offre de soins destinée à décloisonner les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social constitue une priorité pour le gouvernement. C'est pourquoi le Premier ministre a décidé la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de santé. Un effort important sera ainsi initié dès 2013 pour entamer la généralisation d'équipes de soins de proximité, pluri-professionnelles, destinées à faciliter les prises en charge en ambulatoire et à permettre le recentrage de l'hôpital sur les cas les plus aigus et complexes.

6.2.4 *La réforme de la décentralisation et de l'action publique*

La maîtrise des dépenses locales sera favorisée par la réforme de la décentralisation et de réforme de l'action publique. Cette réforme renforcera l'intercommunalité et contribuera à clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités, en affermissant notamment la notion de « chef de file » et de blocs de compétences, pour réduire les principales sources d'inefficacités au niveau local tout en améliorant le service public rendu.

Cette réforme se décline en trois projets de loi :

- **Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** institue, au niveau de chaque région, une conférence territoriale de l'action publique présidée par le président du conseil régional. C'est au sein de cette nouvelle instance que les élus établiront le pacte de gouvernance territoriale, outil de la mise en cohérence des compétences au niveau local sous l'égide d'une collectivité chef de file.
- **Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires** confère aux régions le rôle de chef de file du développement économique et des aides aux entreprises. Il fait également des régions des acteurs majeurs de la politique menée en faveur de l'emploi et de la jeunesse en les rendant pleinement compétentes en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et en leur conférant un rôle de coordination et d'animation du service public de l'orientation. Ce deuxième volet de la réforme fait par ailleurs des départements les chefs de file de la solidarité territoriale en leur confiant le soin d'élaborer, avec l'État, un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le

territoire du département. Il élargit le champ de l'assistance technique que les départements peuvent proposer aux communes, à la voirie, à l'aménagement du territoire et à l'habitat. Il prévoit enfin le développement de maisons des services au public.

- **Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale** institue le Haut Conseil des territoires, lieu du dialogue permanent entre les représentants des collectivités territoriales et l'État. Il renforce les compétences de chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, élargit les conditions d'exercice du droit de pétition locale et renforce la transparence de l'action locale.

Par ailleurs, pour associer pleinement l'échelon local à l'effort de redressement des finances publiques et inciter les élus locaux à rationaliser les dépenses des collectivités, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont gelés en valeur en 2013 puis diminueront en 2014 et 2015, avec en parallèle un effort sans précédent de péréquation, visant à réduire les inégalités entre les collectivités territoriales.

L'ensemble des mesures concernant les collectivités territoriales fera l'objet d'un pacte de confiance et de responsabilité, négocié avec elles, qui constituera désormais le cadre des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il permettra notamment d'associer davantage et plus efficacement les collectivités territoriales à la stratégie de finances publiques.

6.3 Qualité des recettes publiques

6.3.1 *Des efforts de consolidation menés en 2012 dans un souci de justice et d'efficacité des prélèvements obligatoires*

Les différentes lois de finances présentées par le Gouvernement en 2012 sont inscrites dans une stratégie de consolidation budgétaire passant notamment par de nouveaux efforts ciblés en recettes, permettant d'accroître la justice et l'efficacité des prélèvements obligatoires, et dans le respect des recommandations du Conseil de l'Union européenne à l'égard de la France (juillet 2012).

Dans une optique de **plus grande progressivité du système fiscal**, les mesures des lois de finances votées en 2012 ont ciblé en priorité les ménages les plus aisés et les grandes entreprises.

Côté ménages, les plus aisés sont davantage mis à contribution que les autres, permettant ainsi de réaliser le redressement budgétaire de façon équitable et en limitant les effets sur la consommation. La loi de finances rectificative d'août 2012 a mis en place une contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012 et acté le retour sur les allègements des droits de succession qui avaient été décidés par la précédente majorité. La fiscalité des revenus du capital, très largement perçus par les ménages les plus aisés, a été accrue, avec la hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. Ces mesures ont été complétées par celles de la loi de finances initiale pour 2013, avec notamment un accroissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu (création d'une tranche supplémentaire à 45 %, abaissement du plafonnement des effets du quotient familial), un alignement de la taxation du capital sur celle du travail (avec la suppression du dispositif dérogatoire qu'était le prélèvement forfaitaire libératoire) et le rétablissement d'une fiscalité du patrimoine juste (retour à un barème progressif de l'ISF). Enfin, le régime social des indépendants a été rapproché de celui des salariés avec notamment le déplafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie et l'abattement pour frais professionnels sur les rémunérations des gérants majoritaires est supprimé.

Côté entreprises, ce sont les grandes entreprises et le secteur financier qui ont été prioritairement sollicités, afin de réduire l'écart de taxation implicite entre les grandes et petites entreprises. En

loi de finances rectificative d'août 2012, ont ainsi été votés le doublement du taux de la taxe sur le risque systémique des banques, le paiement de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés 2013 portant sur les grandes entreprises, la hausse des contributions sur les stock-options, des mesures anti-abus sur la fiscalité des entreprises et la mise en place d'une contribution exceptionnelle sur le secteur pétrolier. En loi de finances initiale pour 2013, l'accent a été mis sur la réduction des dispositifs fiscaux dérogatoires les moins efficaces, et dont bénéficient les plus grandes entreprises. Cette réduction permet de limiter les impacts sur l'activité des hausses d'impôt, et d'accroître la cohérence du système de prélèvements en limitant les comportements d'optimisation fiscale. Deux dispositifs ont en particulier été limités : la déductibilité des intérêts d'emprunt pour le calcul de l'impôt sur les sociétés, désormais plafonnée, et l'exonération des plus-values de cession de titre de participation, *via* une hausse et une réforme du mode de calcul de la quote-part pour frais et charges. Ces deux mesures devraient contribuer à réduire l'écart de taux implicite d'IS entre petites et grandes entreprises, les grandes présentant un taux implicite nettement inférieur. La possibilité pour les entreprises de reporter leurs déficits antérieurs sur leurs bénéfices futurs est par ailleurs limitée plus strictement : l'impôt sur les sociétés minimum est ainsi porté à 50 % du résultat, sous réserve d'une franchise de 1 M€ pour les petites entreprises. Le calendrier du paiement de l'impôt sur les sociétés est lui aussi réformé pour rapprocher dans le temps le paiement de l'impôt de son fait générateur *via* une baisse du seuil d'assujettissement au 5^e acompte. Enfin, l'*exit tax* de 10 % créée en 2010 sur les fonds placés sur la réserve de capitalisation des compagnies d'assurance est relevée *via* une contribution supplémentaire.

Encadré 6 – Détail des principales mesures récentes de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales

La deuxième loi de finances rectificatives de 2012 a augmenté le forfait social (contribution patronale taxant des rémunérations directes ou indirectes non soumises aux cotisations sociales) de 8 % à 20 %, et les exonérations fiscales et sociales des heures supplémentaires ont été supprimées.

L'effort de réduction des niches fiscales et des dispositifs dérogatoires a été renforcé dans la loi de finances pour 2013, tant sur les ménages (plafonnement global des avantages fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu à 10 000 € et abaissement du plafonnement du quotient familial de 2336 € à 2000 € par demi-part) que sur les entreprises (plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt, refonte de la taxation des plus-values des entreprises qui cèdent leurs titres de participation). En matière sociale, plusieurs réductions de niches ont également été mises en œuvre. Dès 2013, les particuliers employeurs sont tenus de cotiser sur le salaire réel versé à leurs salariés, la possibilité de cotiser sur un salaire forfaitaire étant supprimée. Les élus locaux contribuent au financement de la protection sociale sur leurs indemnités supérieures à 18 186 € par an en 2012, dans les conditions applicables aux salaires. Les cotisations des auto-entrepreneurs ont été portées à un niveau équivalent à celui des autres travailleurs indépendants.

Un accent particulier a été mis sur la suppression de niches fiscales et sociales inefficaces, en cohérence avec les recommandations du Conseil de l'Union européenne adressées à la France en juillet 2012. L'effort de réduction des niches fiscales et sociales s'est donc poursuivi (*cf.* détail dans l'encadré ci-après), avec notamment la suppression des exonérations sociales et fiscales des heures de travail supplémentaires et complémentaires, et des mesures déjà citées ci-dessus, comme le plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt qui permet, conformément aux recommandations du Conseil, de **réduire le biais pour le financement par endettement.**

La France a également suivi les recommandations du Conseil en matière de **répartition de la charge fiscale entre les différentes assiettes d'imposition**. La mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, *cf.* partie 6.3.2.) opère une réduction de la fiscalité sur le travail financée pour moitié par des économies en dépenses et pour moitié par une refonte des taux de TVA et par la mise en place d'une nouvelle fiscalité écologique à compter de 2016. Des mesures renforçant la fiscalité portant sur les tabacs et les alcools ont été également votées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Enfin, la **lutte contre la fraude fiscale** a été renforcée (*cf.* encadré 7). Plusieurs mesures ont été prises dans la troisième loi de finances rectificative de 2012 à hauteur de 1 Md€ : (i) des mesures renforçant les moyens de l'administration pour lutter contre la fraude (élargissement de la procédure de flagrance fiscale, du champ de la procédure judiciaire d'enquête, modernisation des procédures de perquisition) ; (ii) des mesures de lutte contre le commerce illicite de tabac ; (iii) et une mesure permettant de faciliter la répression de la fraude à la TVA sur la vente des véhicules d'occasion.

Encadré 7 – La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires

Il s'agit là d'un impératif de justice fiscale qui est un axe prioritaire de l'action du Gouvernement.

Les droits et pénalités mis en recouvrement au titre du contrôle fiscal ont d'ores et déjà progressé en 2012 de près de 2 Md€ soit un montant total de 18 Md€. L'utilisation par les services de contrôle **des nouveaux instruments juridiques** mis à leur disposition par la LFR de fin d'année 2012 (notamment l'extension de la police judiciaire fiscale, l'accès facilité aux comptabilités informatisées et aux comptes bancaires, l'adaptation des perquisitions en matière informatique et la suppression de la règle dite du double) permettra de poursuivre cette progression en 2013. Les mesures supplémentaires du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique et à la lutte contre la fraude fiscale (notamment s'agissant de l'organisation des poursuites judiciaires) et celles d'ores et déjà annoncées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 (notamment en matière de prix de transfert) l'amplifieront en 2014.

En matière sociale, la loi de financement de la sécurité sociale contient plusieurs mesures qui accroîtront le rendement des contrôles:

- la responsabilisation des donneurs d'ordre est accrue en cas de découverte de travail dissimulé chez un sous-traitant : les donneurs d'ordre pourront se voir retirer le bénéfice des exonérations dont ils profitent s'ils ont manqué à leur obligation de vigilance à l'égard de leurs sous-traitants.
- les redressements après contrôle seront majorés en cas de récidive et de travail dissimulé ;
- les modalités d'échange et d'exploitation d'informations entre services de contrôle sont élargies.

Les résultats attendus s'inscriront dans la trajectoire déjà constatée :

- les redressements opérés par les URSSAF à la suite de contrôles comptables d'assiette sur les cotisations sociales connaissent une très forte croissance : ils sont passés entre 2008 et 2011 de 458 à 1029 M€ (933 M€ hors assurance-chômage). Ces progrès ont été réalisés grâce à l'extension des compétences de contrôle des URSSAF aux cotisations d'assurance-chômage et à une meilleure organisation de la fonction de contrôle permise par la régionalisation en cours du réseau des URSSAF. Ils devraient se poursuivre notamment à mesure du déploiement de la régionalisation ;

- la lutte contre le travail dissimulé a enregistré une progression spectaculaire : les redressements sont passés de 33 M€ à 220 M€ entre 2003 et 2011.

6.3.2 Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi

Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, présenté par le Premier ministre le 6 novembre 2012 est une stratégie globale de redressement du tissu productif de notre économie associée à un renforcement du pilotage des finances publiques. Un ensemble de mesures ont été annoncées, visant à renforcer l'attractivité de notre pays et le rayonnement de nos entreprises à l'étranger, à développer les formations des jeunes et des salariés, à accompagner la montée en gamme de notre production en stimulant l'innovation et à stabiliser les principales mesures fiscales applicables aux entreprises.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est l'un des principaux volets de ce pacte national. Il s'élève à 20 Md€ en régime de croisière et a des effets similaires à celui d'une diminution des cotisations sociales employeurs : il correspond à une baisse du coût du travail pour l'ensemble des salariés des entreprises concernées et devrait monter en charge en deux ans³⁵. Ce dispositif est financé pour moitié par une réduction des dépenses publiques et pour moitié par une augmentation de taxes jugées peu distorsives (simplification des taux de TVA³⁶ et mise en place d'une fiscalité écologique³⁷). Ce crédit d'impôt va permettre de redonner des marges aux entreprises pour gagner en compétitivité-prix (par une baisse des prix de ventes) et hors-prix (par une hausse de l'investissement), tout en stimulant l'emploi.

Les effets macroéconomiques attendus devraient être très significatifs : ce dispositif devrait permettre de créer 300 000 emplois et d'augmenter le PIB de 0,5 point d'ici à 2017. Les effets positifs en termes d'emploi sont à attendre dès 2013, car le crédit d'impôt sera versé en 2014 en fonction de la masse salariale de 2013 et s'accompagne de la possibilité d'un préfinancement. Le ciblage du CICE sur les salaires bas et médians permet d'avoir un effet important sur l'emploi et en même temps sur les entreprises des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.

Le pacte de compétitivité renforce également la discipline dans le pilotage de l'action publique, en rappelant que « toute nouvelle dépense devra être financée par des économies en dépense ; le financement par une recette nouvelle ne sera plus possible, car l'effort fiscal ne doit pas servir à favoriser des dépenses supplémentaires ; toute réforme conduite à l'initiative du Gouvernement devra comprendre un volet d'optimisation de la dépense publique ». Parallèlement, il prévoit de rationaliser les taxes affectées, en posant le principe qu'aucune taxe affectée ne pourra être créée sans parallèlement en supprimer une de montant au moins équivalent (décision n°29). La loi de programmation des finances

³⁵ Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est une baisse du coût du travail équivalente à une baisse de 4 % de la masse salariale brute en-dessous de 2,5 SMIC en 2013, puis de 6 % à partir de 2014.

³⁶ Les trois taux de TVA actuels de 5,5 %, 7 % et 19,6 % seront portés respectivement à 5 %, 10 % et 20 % à partir du 1^{er} janvier 2014 pour un rendement de 6,1 Md€ la première année. Environ la moitié de ce rendement provient du passage du taux réduit de 7 % à 10 %.

³⁷ La fiscalité écologique, consistera en la mise en place d'une nouvelle recette d'au moins 3 Md€ d'ici à 2016. Un comité pour la fiscalité écologique, qui associe l'ensemble des parties prenantes sous la direction du professeur Christian de Pertuis, est actuellement en place pour faire des propositions sur ce sujet.

publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit en outre une diminution des taxes affectées aux opérateurs en 2014 et 2015, ainsi qu'une revue exhaustive de l'ensemble des taxes affectées avant le 30 juin 2013. La circulaire du 14 janvier 2013 relative aux « règles pour une gestion responsable des dépenses publiques » définit les modalités de mise en œuvre des règles du pacte de compétitivité, avec en particulier le principe d'auto-assurance au sein des programmes (*cf.* partie 3.5.1) et le principe selon lequel toute nouvelle dépense devra être gagée par une économie équivalente en dépense, et qu'aucune dépense ne pourra être financée par une augmentation de recettes. La création ou l'augmentation d'une taxe existante ne pourra en outre justifier une augmentation de dépense.

6.3.3 Perspectives futures

La réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces se poursuivra au-delà de 2014, avec une gouvernance renforcée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 :

- L'article 14 limite la progression annuelle des niches fiscales en valeur, avec l'instauration d'un plafond à ne pas dépasser.
- L'article 16 prévoit que tout nouveau texte instituant une dépense fiscale ou une niche sociale doit prévoir un délai limité d'application pour les dispositions ainsi créées.
- L'article 18 prévoit une évaluation annuelle des niches portant sur un cinquième des dépenses fiscales et niches sociales et une évaluation systématique de tous les dispositifs dérogatoires un an avant leur arrivée à échéance. Cette disposition de la loi de programmation permettra au Gouvernement et au Parlement de disposer d'un instrument permanent d'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales et niches sociales, conduisant à leur réduction en termes réels.

Cette gouvernance est notamment renforcée par la tenue de **conférences fiscales** à un niveau interministériel, créées par la circulaire du Premier ministre du 5 avril 2013, organisées en amont du projet de loi de finances, afin que chaque ministère propose des réductions de niches fiscales et sociales.

Le Gouvernement a par ailleurs ouvert de nombreux chantiers visant à rationaliser le système fiscal français :

- Le rapport des parlementaires Karine Berger et Dominique Lefebvre, remis le 2 avril 2013 au Premier ministre, servira de base à une **réforme prochaine de la fiscalité de l'épargne**, visant à consolider la confiance des épargnants et mieux inciter aux placements longs et plus risqués pour répondre aux besoins de financement des PME et des ETI, et du secteur du logement.
- Les conclusions de la mission confiée au parlementaire Christophe Sirugue sur les pistes de **réforme du revenu de solidarité active** (RSA activité) en articulation avec la **prime pour l'emploi** (PPE) seront rendues en mai 2013. Le RSA activité et la PPE visent des effets similaires et pourraient être améliorés afin de mieux soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et de mieux accompagner le retour à l'emploi. Cette mesure fait écho aux efforts menés au niveau européen, dans le cadre de la recommandation que le Conseil a adoptée en février dernier et qui vise à mettre en place, à l'échelle de l'UE, une garantie pour les jeunes.
- Les premières propositions du Comité pour la **fiscalité écologique** sont prévues pour juin 2013. Ce comité, présidé par Christian de Pertuis, a été mis en place pour formuler un avis sur la feuille

de route établie par la conférence environnementale pour la transition écologique. Cette feuille de route présente les dispositifs fiscaux permettant de réduire les consommations de ressources, les émissions de gaz à effet de serre et les pollutions. Le comité pour la fiscalité écologique a également pour objectif de proposer de nouvelles recettes environnementales d'au moins 3 Md€ d'ici à 2016, afin de financer en partie le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (*cf.* partie 6.3.2).

- Le Conseil national du numérique est chargé par le Gouvernement d'organiser une concertation sur les conclusions du rapport Nicolas Colin et Pierre Collin, afin de proposer des **réformes fiscales dans le domaine du numérique**, en particulier sur la question de la valorisation et de l'exploitation des données personnelles.
- Enfin, les **Assises de l'entrepreneuriat**, lancées le 14 janvier dernier, vont permettre de dégager d'ici la fin du premier semestre 2013, des axes de réformes pour faire de la France un pays plus accueillant pour les entrepreneurs et pour réconcilier l'impératif de croissance et de compétitivité avec la dimension sociale et humaine de l'entreprise.

Enfin, une réflexion sera engagée pour que **l'impôt sur les sociétés** puisse avoir une assiette plus large, avec des taux qui devront être modulés. En effet, la caractéristique de l'impôt sur les sociétés en France est d'avoir un taux élevé mais une assiette étroite, même si les réformes récentes (*cf. supra.*) ont déjà contribué à l'élargir. L'objectif est d'assurer une convergence européenne en matière d'impôt sur les sociétés.

7. Soutenabilité des finances publiques

7.1 Soutenabilité de la dette publique

7.1.1 *Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques*

Le vieillissement attendu de la population pèsera à moyen-long terme sur les finances publiques des pays européens. L'impact pour la France se révèle plus faible que pour la plupart des États membres de l'Union européenne, en raison notamment d'une fécondité élevée et de la montée en charge progressive des réformes des retraites déjà engagées (le rapport du Conseil d'orientation des retraites de décembre 2012 a montré que, dans le scénario médian, le besoin de financement du système de retraite diminue à partir de 2030), mais il reste non négligeable.

La France doit en effet faire face à court terme aux nombreux départs en retraite des générations du baby-boom, qui poussent à la hausse les dépenses des régimes de retraite, malgré les récentes évolutions du système de retraite qui ont conduit notamment à relever de deux ans les âges d'ouverture des droits à retraite et de retraite à taux plein automatique. Par ailleurs, la faible croissance économique continue d'affecter les recettes des régimes.

C'est dans ce contexte que, dès la grande conférence sociale de juillet 2012, le Gouvernement et les partenaires sociaux ont identifié parmi les chantiers prioritaires de consolidation du système de protection sociale celui des retraites: le Gouvernement a ainsi programmé un **«Rendez-vous 2013» sur les retraites**, dont l'objectif premier est de garantir la pérennité financière des régimes de retraite, à court et long terme. Une feuille de route a été établie, qui fixe à la fois une méthode de travail ainsi que les objectifs à atteindre.

La première phase de diagnostic s'est conclue par la remise de deux rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR). L'un, remis en décembre 2012, souligne que l'équilibre des régimes de retraite ne sera pas atteint dans un avenir proche, malgré l'impact sur les finances publiques des évolutions récentes du système de retraite : tous régimes de retraite confondus, le besoin de financement du système de retraites sera de l'ordre de 1 point de PIB à l'horizon de 2020. Le second rapport, remis en janvier 2013, propose un état des lieux précis du système de retraite français.

À la suite de ces travaux préparatoire, la **« Commission sur l'avenir des retraites »**, composée de 10 experts indépendants et présidée par M^{me} Moreau, a été installée le 27 février 2013 par le Premier ministre. Cette commission est chargée de proposer pour juin 2013 un ensemble de pistes de réformes permettant d'assurer l'équilibre des régimes de retraite à court, moyen et long termes sur la base de consultations menées auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Elle devra en particulier identifier des évolutions permettant d'atteindre simultanément les objectifs suivants : (i) préserver de manière pérenne le système de retraite par répartition ; (ii) conforter l'équité du système ; (iii) améliorer la lisibilité du système afin de conforter la liberté de choix ; (iv) assurer la confiance dans les régimes par répartition, en les inscrivant dans un cadre financier durablement équilibré ; et (v) améliorer le pilotage du système de retraite. L'amélioration du niveau d'emploi, notamment des seniors, constitue un enjeu majeur des travaux de la commission.

Compte tenu des propositions que formulera la commission sur l'avenir des retraites, une dernière phase de concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sera engagée et débouchera sur des évolutions législatives au cours du deuxième semestre 2013.

7.1.2 Écart de soutenabilité

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

- l'impact de la position budgétaire initiale, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- l'effet du vieillissement de la population sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraites, santé, dépendance et chômage à partir de 2017. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet³⁸.

Pour la France, les mesures d'ajustement déjà votées pour 2013 et celles résultant des démarches présentées dans ce programme de stabilité pour les années 2014 à 2017, qui intègrent l'objectif donné à la Commission sur l'avenir des retraites, soit l'équilibre à court, moyen et long termes des régimes de retraite, permettraient de restaurer la soutenabilité des finances publiques dans leur ensemble : le solde structurel primaire, qui atteindrait 3,3 % du PIB en 2017, serait supérieur de 2,2 points de PIB au solde primaire stabilisant la dette à long terme, ce qui permettrait de réduire la dette à moyen terme, et ainsi de dégager des marges de manœuvre suffisantes pour financer la progression des dépenses liées au vieillissement de la population après 2017.

En revanche, sans réduction du déficit public, si le solde structurel primaire était constant sur la période 2012-2017, il faudrait procéder à un ajustement structurel pérenne de 3,6 points en 2018 pour stabiliser la dette à très long terme en prenant en compte la progression attendue des dépenses de vieillissement (coût supplémentaire actualisé estimé à 1,0 point de PIB entre 2018 et 2060).

**Tableau 18 – indicateur de soutenabilité des finances publiques (S2)
(en points de PIB)**

Année de référence	2012	2017
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	3,6	-1,0
dont impact de la position budgétaire initiale	2,6	-2,0
dont impact du vieillissement (à partir de 2018)	1,0	1,0

Note de lecture du tableau :

- *l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2012 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant sur la période du programme (2012-2017), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en*

³⁸ Cf. Commission européenne, 2012, « 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the Eu-27 Member States (2010-2060) », *European Economy*, n°2/2012.

2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;

- le S2 en 2017 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2017 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;
 - les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) et de dépenses d'indemnisation du chômage sous-jacentes au calcul de l'indicateur S2 correspondent, aux données utilisées dans le rapport sur la soutenabilité des finances publiques, de la Commission européenne (publié en janvier 2013³⁹).
-

7.2 Engagements contingents

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur⁴⁰. Ils sont susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un **suivi très attentif de la part du Gouvernement et du Parlement**. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État qui est publié chaque année⁴¹. Ce compte est certifié par la Cour des comptes.

Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les **engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement** (retraites⁴², 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 (*cf.* partie 7.1).
- les **engagements contingents** correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un évènement futur. Ils correspondent pour la plupart à des **garanties accordées par l'État** et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les garanties de l'État recouvrent une très large palette d'interventions pour soutenir l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques qui ne peuvent pas le trouver sur le marché. On y trouve notamment les garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, ainsi que des 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.). Le risque d'appel de ces garanties est en général faible. De plus, pour éviter que ce type

³⁹ Cf. Commission européenne, 2012, « Fiscal Sustainability Report 2012 », *European Economy*, n°8/2012

⁴⁰ Dans la comptabilité de l'État, les engagements hors bilan sont définis comme des passifs éventuels, c'est-à-dire des obligations potentielles ou alors des obligations qui existent à la clôture de l'exercice mais dont il n'est pas probable ou certain qu'elles provoqueront une sortie de ressources.

⁴¹ Il s'agit des articles 27 et 54 alinéa 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Voir http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/Comptes/2011/Compte_General.pdf

⁴² Ces engagements de retraite incorporent les engagements de l'État au titre des pensions de fonctionnaires, mais également ceux de l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

d'instrument ne soit utilisé de manière trop extensive, **les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être accordées que par une loi de finances**⁴³.

En 2011, le total des garanties accordées par l'État, dans le cadre d'accords portant sur des emprunts, s'est établi à 124 Md€. La principale garantie nouvelle apportée par l'État correspond à celle accordée à Dexia en décembre (de manière coordonnée avec la Belgique et le Luxembourg), dans le cadre de sa restructuration. De plus, la France participe, comme les autres États membres de la zone euro, au soutien financier aux États de la zone euro en difficulté, en apportant sa garantie aux émissions du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci (*cf.* partie 3.7).

En 2012, les principales nouvelles garanties ou modifications de garantie apportées par l'État concernent Peugeot PSA, CIF et Dexia. Ainsi, les garanties de l'État peuvent être accordées sur les titres de créance émis entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016 par la société Banque PSA Finance (pour un encours en principal d'un montant total maximal de 7 Md€⁴⁴). Par ailleurs, la garantie de l'État vis-à-vis d'emprunts contractés par Dexia, mise en place en 2011, a été modifiée en 2012. Elle peut désormais être apportée à la fois aux financements levés par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA entre la publication de la loi de finances rectificative du 2 novembre 2011 et le 31 décembre 2012 inclus, mais aussi aux titres de créances émis par Dexia Crédit Local SA figurant d'ores et déjà à son bilan lors de la publication de la même loi de finances rectificative, et sera accordée pour un encours de montant maximal de 38,76 Md€⁴⁵.

7.3 La poursuite des réformes structurelles

Comme détaillé dans le *Programme National de Réforme*, le Gouvernement entend conduire avec détermination un agenda de réformes ambitieux pour renouer avec **une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire**, et inverser la courbe du chômage, en mobilisant toutes les énergies, **au niveau européen comme au niveau national**.

Outre le **redressement des comptes publics** décrit dans ce programme de stabilité, qui est fondé sur les principes de justice sociale et d'efficacité économique, et sur la volonté de préserver la demande agrégée à court terme tout en soutenant la croissance potentielle de long terme à travers une modernisation en profondeur de l'action publique, la politique économique du Gouvernement se décline au niveau national en deux autres volets, détaillés dans le programme national de réforme :

- **La restauration de la compétitivité** perdue au cours des dix dernières années repose à la fois sur une baisse du coût du travail et sur un soutien à l'investissement productif : réforme du financement de l'économie, choc de simplification de l'environnement réglementaire, réforme de la fiscalité pour la rééquilibrer en faveur des PME/ETI et soutenir l'innovation, réformes sectorielles visant à stimuler l'activité dans les secteurs prioritaires.

⁴³ En vertu de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

⁴⁴ *Cf.* projet de loi de finances rectificative pour 2012 (19 décembre 2012).

⁴⁵ *Cf.* loi de finances rectificative pour 2011 (loi n°2011-1416 du 2 novembre 2011) et projet de loi de finances rectificative pour 2012 (19 décembre 2012). Cette garantie s'exercera ainsi sous réserve de l'appel conjoint en garantie du Royaume de Belgique et du Grand-Duché de Luxembourg et dans la limite de 45,59 % des montants éligibles.

- **La lutte contre le chômage, la précarité et les inégalités** appelle à la fois des mesures d'urgence de soutien au pouvoir d'achat des plus démunis, des actions pour prévenir les abus et les rémunérations indécentes, et des réformes en profondeur pour réduire la segmentation du marché du travail, renforcer la sécurité des travailleurs, soutenir l'emploi des jeunes et des seniors et promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. L'accord du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi, en cours de transposition législative au Parlement, y contribuera fortement.

8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

8.1 La transposition de la directive « cadres budgétaires »

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 8 novembre 2011 une directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres de l'Union. Cette directive est un des six textes adoptés du « paquet gouvernance » (dit « *six pack* »), qui contient des dispositions visant à compléter et à renforcer la surveillance multilatérale des politiques économiques et budgétaires en Europe.

Cette directive prévoit notamment l'amélioration de la production et de la diffusion des données de finances publiques en amont de la production des statistiques de comptabilité nationale, une meilleure documentation des prévisions économiques et budgétaires, la mise en place de règles budgétaires chiffrées au sein des administrations publiques, la mise en œuvre de cadres budgétaires de moyen terme assurant une programmation pluriannuelle des finances publiques et, enfin, une transparence et une coordination des prévisions par sous-secteur des administrations publiques.

Une grande partie des dispositions prévues par la directive était d'ores et déjà présente dans le droit français et des mesures ont été prises pour parfaire l'adéquation de notre droit interne avec les dispositions de la directive, que les États membres de la zone euro s'étaient engagés à transposer avant la fin de l'année 2012.

- **Les systèmes de comptabilité budgétaire et publique actuels couvrent déjà l'ensemble du champ des administrations publiques et la France est le seul pays de la zone euro organisant une certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale.** Les comptes sont soumis à des procédures de contrôle interne budgétaires et comptables, et d'audits indépendants, notamment à travers la certification des comptes de l'État et de la Sécurité Sociale effectuée chaque année par la Cour des comptes et à travers le contrôle et le jugement des comptes des collectivités locales par les chambres régionales des comptes. Par ailleurs, un nouveau décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a été publié en novembre 2012 et va permettre d'harmoniser les règles budgétaires et comptables sur un périmètre adossé à la notion d'administration publique au sens de la comptabilité nationale⁴⁶.
- **La diffusion de données infra-annuelles d'exécution en comptabilité publique ou de caisse va être enrichie.** Les données d'exécution budgétaire font actuellement l'objet d'une publication mensuelle concernant l'État. La préparation de publications de données infra-annuelles sur les administrations publiques locales et de sécurité sociale est en cours, avec une première publication prévue pour début 2014 (trimestrielle pour les administrations locales, mensuelle pour les administrations de sécurité sociale).
- **Le Rapport économique social et financier présente déjà les principaux éléments demandés par la directive en matière de transparence et de coordination des prévisions de finances publiques, et il va être enrichi.** Les documents actuellement annexés aux projets de lois de finances, conformément à l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances promulguée en août 2001,

⁴⁶ État ; collectivités locales et établissements publics locaux ; établissements publics de santé ; autres personnes morales de droit public et appartenant au champ des administrations publiques ; personnes morales de droit privé relevant des administrations publiques, après avis conforme du ministre chargé du budget et lorsque leurs statuts le prévoient, personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques et sauf si leur texte institutif les en dispense.

contiennent ainsi une présentation des hypothèses sous-jacentes au scénario macroéconomique retenu, une comparaison avec les scénarios d'autres organismes de prévision et une analyse de sensibilité à des scénarios alternatifs. La comparaison de ces prévisions avec celles de la Commission, déjà effectuée dans le programme de stabilité d'avril 2012 et dans le présent programme, sera ajoutée dans les futurs documents budgétaires.

- **Un cadre budgétaire à moyen terme est en vigueur depuis 2008, avec les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques qui établissent une programmation des finances publiques sur au moins quatre années⁴⁷, et ce cadre a été récemment renforcé.** En effet, afin de donner au législateur les outils d'un pilotage pluriannuel des finances publiques, la Constitution française prévoit une catégorie particulière de lois : les lois de programmation des finances publiques. Définissant les « orientations pluriannuelles des finances publiques », ces lois doivent s'inscrire dans « l'objectif d'équilibre des comptes publics ». Le contenu des lois de programmation est à présent précisément encadré par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques adoptée en décembre 2012 (*cf. infra*). Par ailleurs, la mise en œuvre des lois de programmation et leur cohérence avec les lois budgétaires annuelles font l'objet d'un suivi régulier. Le Gouvernement est tenu de faire un bilan de l'application des règles de la loi de programmation des finances publiques chaque année dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, et ainsi d'en rendre compte devant le Parlement⁴⁸. La Cour des comptes fait également un bilan dans un rapport dédié au moment du débat d'orientation des finances publiques. Enfin, conformément aux exigences de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, les rapports annexés aux programmations pluriannuelles comportent des trajectoires de finances publiques à politique inchangée, en cohérence avec les dispositions de la directive sur ce sujet.
- **La coordination des prévisions de finances publiques par sous-secteur des administrations publiques est assurée et a été récemment renforcée :** le débat d'orientation des finances publiques, qui a lieu chaque année au mois de juin, présente la stratégie de finances publiques concernant l'ensemble des administrations publiques. C'est au cours de ce débat qu'est examinée la déclinaison annuelle de la loi de programmation et son application aux différents sous-secteurs. Les lois financières annuelles, loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale sont préparées en cohérence avec ce cadre pluriannuel, dont la déclinaison par sous-secteur est actualisée à l'automne dans le rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances. La loi organique sur la gouvernance des finances publiques a renforcé cette coordination, en prévoyant au sein du projet de loi de finances un article liminaire, voté par le Parlement, présentant les prévisions de

⁴⁷ Trois lois de programmation ont ainsi été votées depuis 2008. Celle actuellement en vigueur, adoptée le 31 décembre 2012, couvre la période 2012-2017.

⁴⁸ Ce suivi est documenté dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, conformément à l'article 19 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 : « Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. (...) Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi. Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales. »

solde des administrations publiques sous-jacentes au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

- **La gouvernance des finances publiques s'appuie sur plusieurs règles budgétaires chiffrées qui font l'objet d'un suivi indépendant, comme le demande la directive.** La loi de programmation des finances publiques fixe ainsi des règles spécifiques sur les dépenses et les recettes : norme encadrant les dépenses de l'État (*cf.* partie 3.5.2), norme de progression des dépenses d'assurance maladie (Ondam) avec possibilité de déclenchement d'une procédure d'alerte en cas de risque sérieux de dépassement), plafonds de dépenses pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et plancher de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (recettes fiscales et sociales). La loi de programmation des finances publiques prévoit que chaque année, le Gouvernement doit rendre compte du respect de ces règles dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, débat pour lequel le Parlement dispose de l'assistance de la Cour des Comptes sur les résultats de l'exécution de l'exercice (article 48 de la Constitution). De plus, la règle portant sur l'évolution des dépenses de santé fait l'objet d'un suivi indépendant par le Comité d'alerte. De plus, en lien avec le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, une nouvelle règle de solde structurel a été introduite dans notre droit national et fait l'objet d'un suivi indépendant par le Haut Conseil des finances publiques (*cf.* partie 8.2). Par ailleurs, une « règle d'or » s'impose aux budgets des collectivités locales (couverture des remboursements d'emprunts par l'autofinancement, obligation de voter les sections « fonctionnement » et « investissement » en équilibre réel, endettement autorisé uniquement pour financer les investissements). Cette règle est contrôlée par les préfets et les chambres régionales des comptes.
- **Différents documents assurent une grande transparence des finances publiques.** Les rapports et annexes associés au projet de loi de finances présentent ainsi en détail les prélèvements obligatoires, les participations de l'État, ses engagements hors bilan ainsi que ceux de ses opérateurs, permettant de répondre aux exigences de la directive. La Cour des comptes établit quant à elle une certification des comptes de l'État, conformément à l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances qui énonce le principe selon lequel « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». La mission de certification de la Cour des comptes s'étend également aux comptes de la sécurité sociale.
- **Les prévisions macroéconomiques sont soumises à l'avis d'un Haut Conseil des finances publiques :** la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 a institué le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, chargé de rendre des avis sur les prévisions économiques de tous les projets de textes financiers, ainsi que celles du projet de loi de programmation et du projet de programme de stabilité (*cf. infra*).

8.2 Une gouvernance renforcée avec la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques, en lien avec le Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et le nouveau règlement sur le renforcement de la surveillance des finances publiques

À l'issue d'un processus initié par le Conseil européen le 9 décembre 2011, le **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** au sein de l'Union économique et monétaire a été signé par 25 États membres de l'Union européenne le 2 mars 2012. Un nombre suffisant d'instruments de ratification ayant été déposés, le traité est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013. En conséquence, les États membres disposent d'un délai d'un an, expirant au 1^{er} janvier 2014, pour mettre en œuvre les dispositions du 1^{er} paragraphe de son article 3 en droit national, portant sur **la mise en place au niveau national d'une règle portant sur le solde structurel des administrations publiques.**

Parallèlement aux discussions concernant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la Commission a présenté le 23 novembre 2011 deux règlements supplémentaires, désignés conjointement par le terme **« two pack »**, pas encore formellement adoptés à la date de présentation du présent programme de stabilité mais qui ont fait l'objet d'un accord politique à l'échelon européen le 20 février 2013. L'un porte sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Le second établit des **dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.** Ce dernier règlement vise les objectifs suivants en matière de finances publiques :

- **Assurer la cohérence entre le semestre européen, centré sur le programme de stabilité (ou « plan budgétaire national à moyen terme ») et qui se termine en juillet par les recommandations adressées par le Conseil de l'Union européenne aux États membres, et le semestre national centré sur la préparation des lois de finances.** Ainsi, tous les ans, le 15 octobre au plus tard, chaque État membre devra soumettre à la Commission européenne son projet de plan budgétaire pour l'exercice suivant, présentant les principaux paramètres de la prévision de l'ensemble des administrations publiques, en lien avec le programme de stabilité et les recommandations du Conseil, et la prévision macroéconomique sous-jacente. Si l'examen du projet de plan budgétaire met en évidence un écart significatif aux obligations budgétaires prévues dans le pacte de stabilité et de croissance, la Commission pourra demander qu'un projet de plan budgétaire révisé soit établi. Le projet de règlement prévoit quelles informations doivent être intégrées à ce projet de plan budgétaire. Il dispose que des organismes indépendants doivent être chargés à l'échelon national du suivi des règles budgétaires, notamment de la règle de solde structurel en reprenant sur ce point les dispositions du TSCG. Le projet de règlement prévoit également que les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers et aux plans budgétaires à moyen terme doivent être réalisées ou approuvées par des organismes indépendants.
- **Renforcer la surveillance des politiques budgétaires des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif.** Le projet de règlement prévoit notamment que les États membres en situation de déficit public excessif présentent à la Commission et au Conseil un « programme de partenariat économique » décrivant les mesures et les réformes structurelles permettant d'assurer le retour durable du déficit public sous la valeur de référence.

La France a procédé à la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance par une loi promulguée le 22 octobre 2012. Elle a mis son cadre juridique national en conformité avec ce

traité et les futures dispositions du projet de règlement sur le renforcement de la surveillance des finances publiques, avec **la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**, adoptée le 17 décembre 2012, et **la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 qui consolident et enrichissent le cadre budgétaire existant**.

- **La loi organique encadre les lois de programmation des finances publiques**, en leur imposant un contenu cohérent avec les exigences de la directive sur les cadres budgétaires du 8 novembre 2011. Ainsi, les lois de programmation des finances publiques doivent définir des objectifs budgétaires pluriannuels sur un horizon supérieur à 3 ans et présenter des projections de finances publiques à politique inchangée (*cf. supra*). La loi organique assure également la conformité des lois de programmation aux règles issues du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (*cf. ci-dessous*).
- **Elle introduit dans les lois de programmation une nouvelle règle portant sur le solde structurel des administrations publiques**. Comme prévu par le traité et le 2-pack, son respect est soumis aux avis publics du Haut Conseil des finances publiques et un mécanisme de correction est déclenché automatiquement en cas d'écart important. La loi organique définit un écart important comme une déviation d'au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée, ou de 0,25 % du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives, conformément aux principes européens. En vertu de la loi organique, le Gouvernement est dans l'obligation de tenir compte de l'écart au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. **C'est la loi de programmation qui fixe les paramètres du mécanisme de correction, et principalement le délai de retour à la trajectoire prévue**, en cas de déviation par rapport à la trajectoire structurelle définie dans la loi de programmation : le Gouvernement est tenu de proposer des mesures de correction, qu'il présente dans un rapport, et qui permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel fixée dans la loi de programmation dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart est constaté.
- **Elle accroît le contrôle par le Parlement des objectifs de finances publiques sur l'ensemble des administrations publiques**. L'information du Parlement concernant les prévisions sur l'ensemble des administrations publiques est en effet accrue, *via* un article liminaire des lois de finances et de financement de la sécurité sociale retraçant l'état des prévisions de finances publiques ainsi que l'exécution pour l'année écoulée et renforçant les mécanismes de coordination au sein des sous-secteurs des administrations publiques.
- **Elle crée un Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes.
 - Comme spécifié par le TSCG, le Haut Conseil des finances publiques rend **un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire définie dans la loi de programmation** des finances publiques (cet avis aura lieu préalablement à la présentation au Parlement de la loi de règlement) et donne son avis sur l'existence éventuelle de circonstances exceptionnelles telles que prévues par le TSCG et qui permettent de s'écarter temporairement de la règle de solde structurel.
 - **Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant**, rend des avis ex-ante sur tous les projets de textes financiers, ainsi que sur le projet de loi de programmation et le projet de programme de stabilité, sur le réalisme des **prévisions macroéconomiques** (conformément aux dispositions de la directive sur les cadres budgétaires). Ses avis feront

partie des éléments examinés par le Conseil constitutionnel en cas de saisine sur les lois financières.

- L'avis émis par le Haut Conseil en amont de la présentation des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale concernera également **la cohérence entre les prévisions sur l'ensemble des administrations publiques et la loi de programmation pluriannuelle, ainsi que, lors de la présentation d'un projet de loi de programmation des finances publiques, la cohérence entre cette programmation et les engagements européens de la France.**

8.3 Gouvernance statistique

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est en charge de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Ces comptes nationaux sont élaborés conformément au système européen de comptes SEC 95. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de cette conformité. En mai 2011, les comptes nationaux ont opéré une refonte des méthodes et concepts de comptabilité nationale : ils sont désormais millésimés en « base 2005 », du nom de la nouvelle année de référence des grandeurs macroéconomiques. L'Insee passera à la « base 2010 » lors de sa publication de mai 2014, mettant en œuvre le SEC 2010 qui se substituera au SEC 95⁴⁹.

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

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information est moins complète. Pour l'État, l'exécution budgétaire se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification du 1^{er} avril n+1 sont quasiment définitives, et les éventuelles légères révisions par la suite portent surtout *a priori* sur les corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables couvrent environ deux tiers des recettes

⁴⁹ Cf. « Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne » (COM/2010/0774).

et des dépenses, le reste étant couvert par des prévisions. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la quasi-totalité des communes. Enfin, pour la notification du 1^{er} avril, les comptes des administrations de sécurité sociale sont pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables des régimes ne sont pas encore connus. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses du régime général, prestations versées par l'Unedic, hôpitaux publics...), encore provisoires, sont mobilisés. Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles⁵⁰.

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

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

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

8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne

Les programmes de stabilité donnent lieu à un débat et à un vote du Parlement, en vertu de l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (non abrogé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017) : « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ».

⁵⁰ 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).

En 2012, en raison de la suspension le 7 mars des travaux parlementaires du fait de la tenue de l'élection présidentielle (22 avril et 6 mai) et des élections législatives (10 et 17 juin), le projet de programme de stabilité a été examiné le 11 avril par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En 2013, le Haut Conseil des finances publiques, institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, a été saisi par le Gouvernement le 8 avril des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité. Il a rendu un avis public sur ces prévisions le 16 avril.

9. Annexes

9.1 Tables statistiques

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	2011	2011	2012*	2013	2014	2015	2016	2017
		Niveau en Md€	Variation annuelle						
1. PIB en volume	B1*g	-	1,7	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
2. PIB nominal	B1*g	2001,4	3,3	1,6	1,7	3,0	3,7	3,7	3,7
Composantes du PIB									
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1151,3	0,3	-0,1	0,2	0,9	1,8	1,9	1,8
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	489,3	0,2	1,4	1,2	0,6	0,4	0,1	0,4
5. Formation brute de capital fixe	P.51	401,2	3,5	0,0	-0,8	1,2	1,8	2,5	2,9
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	10,9	-	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	538,2	5,3	2,5	2,0	4,5	6,7	6,7	6,7
8. Importations de biens et services	P.7	594,3	4,9	-0,3	0,8	3,5	5,3	5,3	5,4
Contributions à la croissance du PIB									
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	0,9	0,3	0,2	0,9	1,5	1,6	1,7
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,8	-1,0	-0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,0	0,7	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3

*Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés, issues des comptes trimestriels, mars 2013

Note : Les PIB nominaux 2011 et 2012 en niveau et en variation correspondent à la notification de mars 2013 mais la décomposition du PIB en 2011 est celle des comptes nationaux publiés mi-mai 2012 et la décomposition du PIB en 2012 est celle des comptes trimestriels publiés en mars 2013.

Tableau 1b. Évolution des prix

	Code SEC	2011	2011	2012*	2013	2014	2015	2016	2017
		Niveau	Variation annuelle						
1. Déflateur du PIB		-	1,3	1,6	1,5	1,75	1,7	1,7	1,7
2. Déflateur de la consommation privée		-	2,1	1,7	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		-	2,1	2,0	1,3	1,75	1,75	1,75	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		-	1,4	0,7	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
5. Déflateur de l'investissement		-	2,9	2,1	1,7	2,1	2,0	2,0	2,0
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-	3,2	1,4	0,8	1,1	1,5	1,5	1,5
7. Déflateur des importations (biens et services)		-	5,4	1,8	0,5	1,0	1,5	1,5	1,5

*Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés, issues des comptes trimestriels, mars 2013

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	2011	2011	2012*	2013	2014	2015	2016	2017
		Niveau	Variation annuelle						
1. Emploi, personnes physiques¹		26 891	0,5	0,0	-0,2	0,6	0,9	0,9	0,9
2. Emploi, heures travaillées ²									
3. Taux de chômage (%)³									
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		-	1,2	0,0	0,4	0,6	1,1	1,1	1,1
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵									
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1077,6	3,4	2,0	1,6	2,5	3,5	3,5	3,5
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			2,9	2,1	1,9	1,9			

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 corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés, issues des comptes trimestriels, mars 2013

Tableau 1d. Balance courante

en % du PIB	Code SEC	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,6	-2,2	-1,8	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
- dont Balance des biens et services		-2,8	-2,2	-1,8	-1,5	-1,1	-0,7	-0,3
- dont Solde des revenus primaires et transferts		0,2	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- dont Compte de capital		0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9							
3. Capacité de financement du secteur public	EDP B.9							
4. Écart statistique								

PROGRAMME DE STABILITÉ DE LA FRANCE 2013-2017

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		niveau en Md€	% du PIB					
Capacité de financement (B9) par sous-secteur								
1. Administrations publiques	S.13	-98,8	-4,9	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-82,6	-4,1	-2,9	-2,3	-1,9	-1,4	-1,3
3. Administrations publiques fédérées	S.1312							
4. Administrations publiques locales	S.1313	-3,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-13,1	-0,6	-0,6	-0,5	-0,1	0,3	0,6
Administrations publiques (S.13)								
6. Recettes totales	TR	1052,3	51,7	53,1	53,5	53,4	53,5	53,2
7. Dépenses totales	TE ¹	1150,5	56,6	56,8	56,4	55,4	54,6	53,9
8. Capacité de financement	EDP B.9	-98,2	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	51,6	2,6	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
10. Solde primaire ²		-46,6	-2,3	-1,3	-0,4	0,7	1,6	2,1
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") ³		-2,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes								
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		567,0	27,9	28,9	29,1	29,0	28,9	28,6
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	314,0	15,4	15,6	16,3	16,3	16,3	16,2
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	243,4	12,0	12,8	12,4	12,2	12,1	11,8
12c. Impôts en capital	D.91	9,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
13. Cotisations sociales	D.61	387,0	19,0	19,3	19,4	19,5	19,6	19,7
14. Revenus de la propriété	D.4	13,4	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
15. Autres recettes ⁴ (15=16-12-13-14)		85,0	4,2	4,2	4,3	4,2	4,2	4,2
16=6. Recettes totales	TR	1052,3	51,7	53,1	53,5	53,4	53,5	53,2
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995) ⁵		913,5	44,9	46,3	46,5	46,5	46,5	46,3
Principales composantes des dépenses								
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	381,6	18,8	18,8	18,5	18,1	17,7	17,4
17a. Rémunération des salariés	D.1	267,7	13,2	13,2	13,1	12,8	12,6	12,4
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	113,9	5,6	5,6	5,4	5,3	5,1	5,0
18. Prestations sociales* (18=18a+18b)		528,7	26,0	26,4	26,3	25,9	25,7	25,4
dont prestations chômage		28,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
18a. Prestations sociales en nature	D.6311 D.63121 D.63131	125,1	6,2	6,2	6,2	6,1	6,0	5,9
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	403,5	19,8	20,2	20,1	19,8	19,7	19,5
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	51,6	2,6	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
20. Subventions	D.3	30,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
21. Formation brute de capital fixe	P.51	63,7	3,1	3,2	3,1	2,8	2,7	2,7
22. Transferts en capital	D.9	17,4	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
23. Autres dépenses ⁷ (23=24-17-18-19-20-21-22)		77,1	3,8	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
24=7. Dépenses totales	TE ¹	1150,5	56,6	56,8	56,4	55,4	54,6	53,9
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3							

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

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

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

⁴P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9

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

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

⁷D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+K.2+D.8

*Hors impôts collectés par l'Union Européenne

Tableau 2b. Décomposition des recettes

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB					
1. Recettes totales à politique inchangée	1052,3	51,7	53,1	53,5	53,5	53,6	53,5
2. Mesures discrétionnaires hors politique inchangée ¹		0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3

¹En mesures nouvelles

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

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB					
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE							
2. Variations non-déterminées des prestations chômage	1,9	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	22,3	1,1	1,4	0,4	0,0	0,1	-0,2
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi							

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

en % du PIB	Code COFOG	2011	2016
1. Services publics généraux	1		
2. Défense	2		
3. Ordre et sûreté publics	3		
4. Affaires économiques	4		
5. Protection de l'environnement	5		
6. Logement et développement urbain	6		
7. Santé	7		
8. Loisirs, culture et religion	8		
9. Education	9		
10. Protection sociale	10		
11. Dépenses totales	TE ¹		

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

Tableau 4. Évolution de la dette publique

en % du PIB	Code SEC	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Dette brute ¹		90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
2. Variation du ratio d'endettement brut		4,4	3,4	0,7	-1,4	-2,2	-2,6
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut							
3. Solde primaire ²		-2,3	-1,3	-0,4	0,7	1,6	2,1
4. Charges d'intérêt ³	EDP D.41	2,6	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
5. Flux de créances		0,9	1,2	0,5	0,0	-0,1	0,0
dont:							
- décalages comptables ⁴							
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵							
- dont recettes de privatisations							
- écarts de réévaluation et autres ⁶							
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette ⁷		3,0	2,7	2,8	2,9	3,1	3,2
Autres variables pertinentes							
6. Actifs financiers liquides ⁸							
7. Dette nette (7=1-6)							
8. Amortissement							
9. Part de la dette libellée en devises (%)							
10. Maturité moyenne							

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

²Cf. ligne 10 du tableau 2.

³Cf. ligne 9 du tableau 2.

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

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

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

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

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

PROGRAMME DE STABILITÉ DE LA FRANCE 2013-2017

Tableau 5. Évolutions conjoncturelles et structurelles

en % du PIB	Code SEC	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Croissance réelle du PIB (en %)		0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
2. Solde public	EDP B.9	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,6	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")¹		-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
contributions:							
- travail		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- capital		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- productivité globale des facteurs		0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Écart de production		-2,0	-3,3	-3,6	-3,1	-2,7	-2,3
7. Solde conjoncturel		-1,0	-1,6	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-3,9	-2,1	-1,1	-0,3	0,2	0,5
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-1,3	0,3	1,4	2,3	3,0	3,3
10. Solde structurel (10=8-4)		-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5

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

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

	Code SEC	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance réelle du PIB (%)								
Programme précédent (2012-2016)		1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0	-
Programme courant (2013-2017)		1,7	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
Différence		0,0	-0,7	-1,6	-0,8	0,0	0,0	-
Solde public (en % du PIB)								
Programme précédent (2012-2016)	EDP B.9	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	-
Programme courant (2013-2017)		-5,3	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Différence		-0,1	-0,5	-0,7	-0,9	-1,0	-1,1	-
Dette publique (en % du PIB)								
Programme précédent (2012-2016)		85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2	-
Programme courant (2013-2017)		85,8	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Différence		-0,1	1,2	4,3	6,0	6,6	7,5	-

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques*

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

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

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

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

*Source : rapport sur le vieillissement de la population de l'Ageing Working Group de 2012.

Tableau 7a. Passifs contingents

en % du PIB	2011	2012
Garanties publiques*	6,2	
<i>dont garanties au secteur financier</i>		

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

Tableau 8. Hypothèses de base

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹							
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ¹							
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,39	1,29	1,32	1,31	1,31	1,31	1,31
Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995)	110,6	107,5	109,8	109,8	109,8	109,8	109,8
PIB mondial hors Union européenne	4,3	3,8	4,1	4,4	4,2	4,2	4,2
PIB Union européenne	1,5	-0,3	0,1	1,5	1,9	1,9	1,9
Demande mondiale adressée à la France	6,2	0,8	2,6	6 1/2	6 1/2	6 1/2	6 1/2
Commerce mondial hors Union européenne	9,0	3,4	4,7	7,9	7,9	7,9	7,9
Prix du pétrole (Brent en \$/baril)	111	112	114	114	116	118	120

¹Si nécessaire, hypothèses purement techniques

