



RAPPORT DE LA FRANCE
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS SUIVIES D'EFFET
CONSÉCUTIVES À LA RECOMMANDATION
DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE DU 10 MARS 2015

10 juin 2015

SOMMAIRE

Introduction	- 2 -
A. 4 Md€ de mesures supplémentaires en 2015	- 6 -
Économies sur l'État et les opérateurs : 1,2 Md€	- 6 -
Charge de la dette : 1,2 Md€	- 8 -
Économies sur les administrations de sécurité sociale : 1,0 Md€	- 9 -
Recettes supplémentaires : 0,6 Md€	- 11 -
B. 5 Md€ de mesures supplémentaires en 2016	- 13 -
Économies sur l'État et les opérateurs	- 13 -
Économies sur les administrations de sécurité sociale	- 14 -
Administrations publiques locales	- 15 -
C. Détails supplémentaires sur la mise en œuvre du plan d'économies 2015-2017	- 16 -
Revue des dépenses	- 16 -
Les administrations de sécurité sociale	- 17 -
Les administrations publiques locales	- 18 -

Introduction

Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil a demandé à la France de détailler avant le 10 juin la stratégie mise en œuvre pour atteindre les cibles de finances publiques recommandées.

Plus précisément, le Conseil a souhaité que la France présente un rapport détaillé sur i) les mesures discrétionnaires structurelles supplémentaires, représentant 0,2% du PIB en vue de se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurels en 2015 et ii) les mesures budgétaires clés exposées pour atteindre les objectifs de 2016 et 2017.

C'est l'objet de ce rapport qui complète le Programme de stabilité adressé à la Commission le 30 avril 2015.

Sous des hypothèses de croissance et d'inflation prudentes, **la France respectera la trajectoire de retour sous les 3 % de produit intérieur brut (PIB) de déficit telle que recommandée par le Conseil.** Après un déficit de 4,0 % du PIB en 2014, le Gouvernement prévoit un déficit nominal de 3,8 % en 2015 et de 3,3 % en 2016, soit des niveaux inférieurs à ceux recommandés par le Conseil (respectivement 4,0 % et 3,4 %). En 2017, le solde public prévu est de -2,7 %, conformément à l'engagement pris par la France de revenir en 2017 sous le niveau de 3 % de déficit public.

Cette trajectoire de redressement des comptes publics repose sur des hypothèses macroéconomiques prudentes, ainsi que l'a reconnu le Haut conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 13 avril 2015 portant sur le Programme de stabilité¹, et ce pour l'ensemble de la période 2015-2018. Pour l'année 2015, la prévision de croissance de 1,0 % retenue par le Gouvernement se situe ainsi à un niveau inférieur au Consensus des économistes et a été confortée par le dynamisme de l'activité constaté au 1^{er} trimestre (+0,6%). Pour les années 2016 et 2017, le niveau de croissance retenu est de 1,5 % chaque année, ce qui là encore est inférieur au consensus, qui depuis le Programme de stabilité a été réévalué à la hausse.

¹ Avis n°2015-01 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de Programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 disponible à l'adresse <http://www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Avis/Avis-n-2015-01-relatif-aux-previsions-macroeconomiques-associees-au-projet-de-programme-de-stabilite-pour-les-annees-2015-a-2018> : « Le Haut Conseil estime que la prévision de croissance du Gouvernement de 1 % en 2015, inchangée par rapport au projet de loi de finances pour 2015, est désormais prudente, dans le contexte plus favorable créé par les fortes baisses du cours du pétrole et de l'euro. Les prévisions d'inflation et de masse salariale ont été à juste titre revues substantiellement à la baisse. Le Haut Conseil considère que, nonobstant les risques financiers, les prévisions de croissance pour les années 2016 à 2018 sont prudentes. Elles visent à assurer la crédibilité de la trajectoire nominale de finances publiques ».

Cette stratégie permet donc de concilier une croissance qui se renforce et une réduction durable des déficits. A cet égard, il est à noter que le déficit structurel a déjà diminué de 2,4 points de 2012 à 2014.

Après 0,6 point en 2014, la France réalisera un ajustement structurel de 0,5 point de PIB en 2015. Ce résultat sera accompagné par la mise en œuvre des mesures prévues par le plan d'économies planifié sur la période 2015-2017, ainsi que par les 4 Md€ (0,2 point de PIB) de mesures supplémentaires annoncées dans le Programme de stabilité. Ces mesures permettront de compenser les effets négatifs attendus d'une inflation nulle en 2015. Elles sont en cours de mise en œuvre, notamment dans le cadre d'un décret d'annulation de crédits État publié le 10 juin² et comme attesté par l'avis du 26 mai du comité d'alerte de l'Ondam³.

En 2016 et 2017, cette dynamique de redressement des comptes publics sera poursuivie, à un rythme confortant la reprise de l'activité, tout en assurant le financement des priorités du Gouvernement. En effet, comme le mentionne à juste titre la recommandation du Conseil du 10 mars 2015, il est important que les mesures d'assainissement budgétaire garantissent une amélioration durable du solde structurels des administrations publiques mais sans nuire à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française.

Des mesures nouvelles représentant 5 Md€ d'économies supplémentaires ont ainsi été décidées pour 2016 et seront incluses dans les textes financiers qui seront soumis au Parlement à la rentrée. Comme chaque année, les discussions sont en cours avec les Ministères concernés pour en arrêter les contours exacts, dans le cadre de la préparation des textes financiers de l'automne. Ce rapport en présente les grandes lignes. En parallèle, le déploiement du plan d'économies voté en Loi de programmation des finances publiques sera poursuivi en 2016 et 2017.

La recommandation initiale, fondée sur une hypothèse de déficit public de 4,3% du PIB en 2014, appelait des efforts structurels plus importants et conduisait à une croissance durablement inférieure à 1%. L'atteinte dès 2014 d'un déficit de 4% du PIB autorise une stratégie dans laquelle le déficit nominal sera inférieur chaque année à celui recommandé par la Commission ; la croissance, bien que prudente, sera nettement plus soutenue ; la dynamique de la dette sera mieux maîtrisée à court terme.

Le présent rapport détaille les mesures, nouvellement annoncées dans le Programme de stabilité, qui permettront à la France de respecter ses engagements, en mettant à

² Publié au JORF n°0132 du 10 juin 2015 et disponible ici :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030703345>

³ Avis n°2015-02, disponible ici : <http://www.securite-sociale.fr/Avis-du-Comite-d-alerte-no2-du-26-mai-2015-sur-le-respect-de-l-objectif-national-de-depenses-d>

contribution, comme le demande la recommandation du 10 mars 2015 du Conseil, l'ensemble des administrations publiques à hauteur de 4 Md€ en 2015 puis 5 Md€ supplémentaires en 2016 et en présentant les mesures d'économies qui seront réalisées jusqu'en 2017. Il présente les éléments d'évaluation qui sous-tendent ces mesures ainsi que les actes attestant de leur montant lorsque cela est pertinent. Pour certaines économies, le rendement attendu est garanti par le cadre institutionnel et de gouvernance de nos finances publiques. **C'est notamment le cas pour ce qui concerne les dépenses placées sous norme pour lesquelles ont été institutionnalisés des dispositifs de pilotage qui garantissent le respect chaque année de la norme de l'État en valeur depuis sa création et de l'Ondam depuis 2010.** Enfin, d'autres mesures relèvent des partenaires sociaux qui ont montré par le passé leur capacité à assurer l'équilibre des régimes dont ils ont la charge.

Synthèse de la mise en œuvre des mesures de redressement annoncées dans le Programme de stabilité

2015	Montant	Sources / Actions
État	0,7	– Décret d'annulation du 10 juin
Opérateurs	0,5	– Budget rectificatif de l'AFITF du 6 mars – Rapport trimestriel du CGI du 1 ^{er} trimestre 2015
Charge d'intérêts	1,2	– Evaluation Agence France Trésor
Sécurité sociale	1,0	– Avis du comité d'alerte de l'Ondam du 26 mai – Rapport CCSS du 8 juin 2015
Recettes	0,6	– Situation du recouvrement du STDR au 15 mai. – Résultats financiers 2014 de la Banque de France
Total	4,0	

2016	Montant	Sources / Actions
État et opérateurs	1,6	– Lettres de cadrage (avril) – Rapport préparatoire au DOFP (à venir début juillet)
Sécurité sociale	2,2	– Travaux en cours de préparation du PLFSS 2016
Collectivités locales	1,2	– Mise à jour de l'ODEDEL 2016
Total	5,0	

A. 4 Md€ de mesures supplémentaires en 2015

Le Conseil a demandé à la France de réaliser une amélioration du solde structurel de 0,5% du PIB en 2015. Cela doit se traduire par des mesures supplémentaires équivalant à 0,2% du PIB. Les mesures suivantes répondent à cet objectif.

Économies sur l'État et les opérateurs : 1,2 Md€

Afin de compenser le moindre rendement de certaines économies liées à la révision à la baisse des hypothèses d'inflation, **le Programme de stabilité prévoit que 1,2 Md€ d'économies complémentaires seront réalisées, au titre de l'exercice 2015, sur l'État (0,7Md€) et ses opérateurs (0,5 Md€).**

Économies sur le champ de l'État

Pour mettre en œuvre la part des économies concernant l'État, **un décret d'annulation de 0,7 Md€ portant sur les crédits des ministères a été transmis pour information au Parlement puis publié le 10 juin⁴**. L'objectif de dépenses 2015 de l'État sera ainsi abaissé à due concurrence. Ces annulations portent essentiellement sur les dépenses modulables de l'État, afin de ne pas remettre en cause la soutenabilité des dépenses obligatoires (en particulier les rémunérations et prestations versées par l'État). Dans un souci d'équité, les mesures d'économies sous-jacentes portent sur l'ensemble des ministères.

Par ailleurs, afin de financer les dépenses rendues indispensables pour renforcer la sécurité des Français dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, **un décret d'avance de 308 M€ a été publié le 10 avril 2015⁵, équilibré en ouvertures et en annulations**. Il permet de financer près de 1 300 emplois supplémentaires. Les dépenses nouvelles engagées dans ce cadre ont été entièrement gagées par des annulations à due concurrence sur les crédits du budget général de l'État. Ainsi, elles ne pèsent pas sur la norme de dépense et sur la trajectoire de finances publiques, qui reste strictement inchangée.

En complément, le financement des autres dépenses nouvelles annoncées par le Gouvernement depuis le début de la gestion a été sécurisé par **la mise en place d'un gel complémentaire de 469 M€ portant sur l'ensemble des ministères** et venant majorer la réserve de précaution pour assurer en fin de gestion le respect des objectifs de dépense, en faisant face aux éventuelles dépenses nouvelles comme aux aléas.

Au total, le Gouvernement dispose ainsi de tous les leviers pour sécuriser l'atteinte en fin d'année de la cible d'exécution. La réserve de précaution, qui permet de sécuriser le respect

⁴ Publié au JORF n°0132 du 10 juin 2015 et disponible ici : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030703345>

⁵ Publié au JORF n°0084 du 10 avril 2015 et disponible ici : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030464502>

de la norme de dépense, s'élève désormais à 9,3 Md€ de crédits (dont 8,7 Md€ ne portent pas sur des dépenses de personnel).

Économies sur le champ des opérateurs

Les opérateurs sont également associés à cet effort complémentaire. **Les budgets de certains d'entre eux sont revus, afin de ralentir leurs dépenses dans le cadre de l'effort d'économies complémentaire pour un total de 0,5 Md€.**

Ralentissement des dépenses de l'AFITF

Ainsi, alors que les dépenses opérationnelles de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France devaient s'élever à 1,9 Md€ en 2015, **un budget rectificatif a été adopté en février 2015 afin de réduire de 158 M€ ses crédits d'intervention**⁶.

Ralentissement des dépenses du Programme d'investissement d'avenir (PIA)

La prévision de décaissement des investissements d'avenir intègre une contribution de cette dépense au redressement des comptes publics, sans toutefois réduire l'apport de ce dispositif à la croissance potentielle. Alors qu'à l'automne la LPFP anticipait une dépense maastrichtienne du PIA de 2,8 Md€ en 2015, **il a été décidé d'abaisser celle-ci de 350 M€, soit à 2 ½ Md€ lors du Programme de stabilité du printemps**. Ceux-ci s'ajoutent à la révision de 500M€ déjà opérée à l'automne en LPFP par rapport au rythme antérieurement projeté.

Cette cible tient compte des dernières informations disponibles. En particulier, le fonds national de valorisation, la recherche aéronautique portée par l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), le réacteur nucléaire Jules Horowitz, ou l'action Ville de demain génèreront des dépenses inférieures à ce qui était prévu au moment de la LPFP pour l'année 2015. Cette prévision sera confirmée dans le rapport économique social et financier (RESF) annexé au PLF de l'année, conformément à l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

Le rythme de décaissement constaté *ex-post* résulte entre autres des délais nécessaires à la sélection et à la réalisation des projets. Le PIA repose en effet sur une méthodologie rigoureuse de sélection, structurée en appels à projets soumis à des jurys d'experts. En outre, les projets financés se situent souvent très en amont des phases de production, expliquant des délais plus longs. Ainsi, depuis 2010, le rythme de décaissement inscrit en loi de finances est prudent, c'est-à-dire qu'il correspond au montant maximal si tous les projets

⁶ L'AFITF a publié un budget rectificatif le 6 mars 2015, faisant état de dépenses opérationnelles en baisse de 158 M€ par rapport au budget initial de janvier 2015 (1,74 Md€ contre 1,90 Md€). Ces décisions sont publiées sur le site de l'AFITF : <http://www.afitf.net/budget-2015-a138.html>. A noter que ces données sont exprimées en comptabilité budgétaire. Notamment, les montants de dépenses totales incluent ces dépenses opérationnelles et l'indemnisation due à Ecomouv. Cette indemnisation coûte 0,5 Md€ en 2015 contre 0,3 Md€ provisionné début 2015 mais ce montant a été rattaché en comptabilité nationale à 2014 et ne pèse donc pas sur le solde 2015. Enfin, ce budget rectificatif n'a été amendé qu'à la marge en date du 5 mai 2015.

envisagés étaient effectivement menés dans les délais impartis. En 2014 par exemple, les décaissements au sens de la comptabilité nationale se sont avérés inférieurs de 0,9 Md€ à ce qui était encore prévu au moment de la LPFP, votée en décembre de la même année.

Enfin, les remontées infra-annuelles transmises au Parlement par le Commissariat général à l'investissement (CGI) confirment le réalisme de cet objectif⁷, puisqu'elles font état d'un niveau total de décaissement de 0,5 Md€ au premier trimestre 2015, dont 0,43 Md€ de dépense au sens de la comptabilité nationale⁸.

Décaissements maastrichtiens du PIA (en Md€)

<i>Md€</i>	Total	
	2014	2015
LPFP	4,4	2,8
Programme de stabilité	3,5	2½

Charge de la dette : 1,2 Md€

Une actualisation de la charge d'intérêts a été présentée dans le Programme de stabilité (PSTAB). Par rapport aux prévisions sous-jacentes à la loi de finances initiale, **le seul effet d'une chronique de taux d'intérêt plus basse qu'envisagée à l'automne permet d'alléger la charge de la dette de l'État de 1,2 Md€ en 2015** en comptabilité maastrichtienne.

Cette économie résulte de la forte baisse, depuis fin 2014, des taux d'intérêt à moyen et long terme : dans la loi de finances pour 2015 préparée en octobre 2014, la charge de la dette avait été chiffrée en anticipant des taux à 10 ans de 1,5% fin 2014 et de 2,0 % fin 2015. Or, au moment de la préparation du PSTAB en avril 2015, ces taux avaient chuté à 0,9% en décembre 2014 et à 0,4% en avril 2015.

Les hypothèses de taux d'intérêt révisées dans le PSTAB demeurent prudentes et cohérentes avec les anticipations macroéconomiques. Elles reposent en effet sur un relèvement progressif des taux longs, notamment du taux à 10 ans qui atteindrait 1,2% fin 2015 dans le PSTAB pour une moyenne annuelle de 0,85%. Ce scénario est prudent dans la mesure où le titre à 10 ans est émis à un taux moyen pondéré de 0,70% depuis le début de l'année, en tenant compte du rebond des taux intervenu dernièrement. Enfin, ce scénario

⁷ Cf. le rapport trimestriel du CGI : « *Programme d'investissements d'avenir : bilan 1er trimestre 2015 des financements par opérateur et par action* ».

⁸ Le total des décaissements porte sur un champ plus large que la dépense en comptabilité nationale puisque sont aussi réalisées dans le cadre du PIA des opérations de prêt et de prises de participations.

est relativement prudent au regard du dernier *Consensus Forecast*, qui prévoit une remontée plus lente des taux français (le taux à 10 ans atteindrait 0,9% en mai 2016).

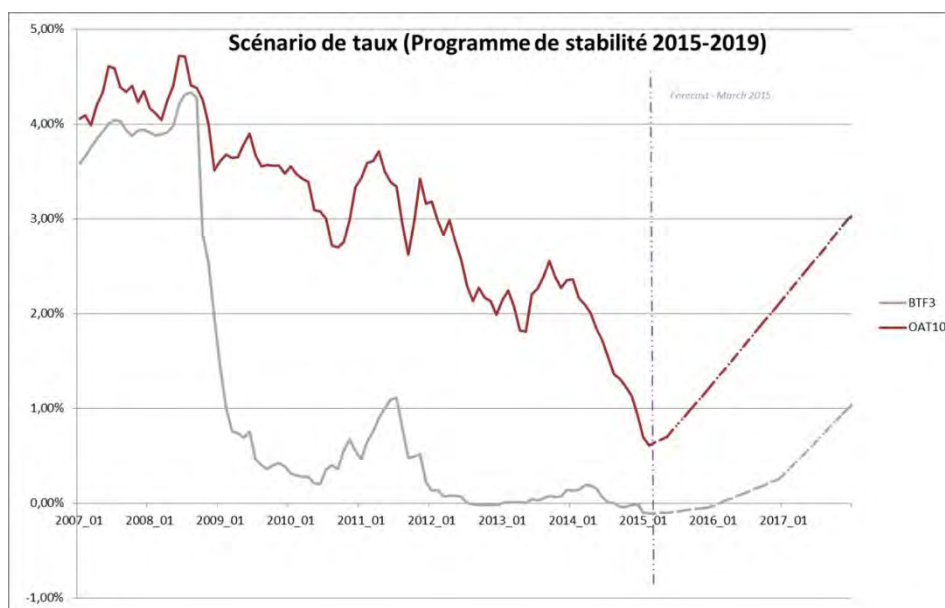


TABLEAU : HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT

Niveau de fin d'année	2014	2015	2016	2017	2018
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,01 %	-0,05 %	0,25 %	1,00 %	1,75 %
Taux longs (OAT 10 ans)	0,93 %	1,20 %	2,10 %	3,00 %	3,50 %
<i>Pour mémoire :</i> Taux longs (LFPF 2014)	1,50 %	2,00 %	2,90 %	3,40 %	3,90 %

Il convient par ailleurs de noter que l'environnement de basse inflation contribue également à diminuer la charge d'intérêts en comptabilité nationale mais ce gain n'est pas pérenne. Ainsi ce volet n'a pas retenu dans la présentation des économies nouvelles. Outre le chiffre de 1,2 Md€ en 2015 du fait des seuls effets de la courbe des taux, il est ainsi attendu une économie de 2,0 Md€ pour l'État sur la charge d'indexation, en écart au sous-jacent de la LFI. En effet, les intérêts des obligations indexées sont revus en baisse avec une inflation au sens de l'IPCHT qui serait nulle en moyenne en 2015 (contre +0,9% en LFI).

Économies sur les administrations de sécurité sociale : 1,0 Md€

La commission des comptes de la sécurité sociale⁹ (CCSS), réunie le 8 juin 2015¹⁰, a confirmé que le solde du régime général de la sécurité sociale s'est établi à -9,7 milliards d'euros pour 2014, en amélioration de 2,8 milliards d'euros par rapport au résultat 2013.

⁹ Composée du Ministre chargé des affaires sociales, de parlementaires, de partenaires sociaux, de représentants des organismes de la sécurité sociale, de personnalités qualifiées et d'un représentant de la Cour des comptes, la CCSS a pour mission, dans son rapport de juin, d'analyser les comptes du régime général de la sécurité sociale pour l'année écoulée et l'année en cours.

Ce résultat 2014 constitue un solde en amélioration de 2 Md€ par rapport au niveau prévu à l'automne, sur laquelle s'est fondée la LFSS pour 2015. Ce bon résultat rend compte de l'effort de maîtrise de la dépense engagé par le Gouvernement depuis 2012 et conforte la prévision pour 2015.

En 2015, le déficit du régime général devrait continuer à se réduire, pour atteindre -9,5 Md€ et, au total, -13 Md€ pour le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Cette prévision s'établit à un niveau largement inférieur à celui qui était prévu en loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, de près de 1 Md€ sur le régime général et de 0,4 Md€ en incluant le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Ainsi, s'agissant des dépenses dans le champ de la protection sociale, 1 Md€ d'économies sera réalisé, prises en compte dans les travaux de la CCSS, se décomposant de la manière suivante :

- **425 M€ de dépenses dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie.** A cet effet, le niveau de l'Ondam sera officiellement abaissé dans la partie relative à l'année en cours de la LFSS 2016. Le Comité d'alerte de l'Ondam¹¹ a, dans son avis du 26 mai 2015, précisé qu'il n'y avait pas lieu d'émettre une alerte, le respect de l'objectif prévu par le Programme de stabilité appelant cependant une vigilance accrue.
- **225 M€ d'économies permises par le ralentissement des dépenses d'action sociale des caisses.**
- **250 M€ de dépenses de gestion de la protection sociale.** Au-delà des trajectoires de dépenses que programment les conventions d'objectifs et de gestion conclues en 2013 et 2014 entre l'État et les quatre branches du régime général, d'ores et déjà communiquées à la Commission, des économies supplémentaires seront générées en 2015 sous l'effet d'une évolution moins rapide de la masse salariale des organismes de sécurité sociale et d'un pilotage renforcé de leurs budgets de fonctionnement.
- **100 M€ d'économies émanant de la disposition de l'article 19 de la loi de réforme des retraites de 2014.** Cette économie repose sur des hypothèses de comportement difficiles à anticiper et n'avait, de ce fait, pas été prise en compte dans la trajectoire de la LPFP. Ainsi, les assurés qui liquident leur pension, puis sont employés dans le cadre du cumul emploi retraite (CER), sont désormais soumis à l'obligation de liquider toutes leurs pensions avant de partir en CER et ne s'ouvrent plus de droits

¹⁰ Publié à la Documentation française et disponible ici : <http://www.securite-sociale.fr/Article-publie-Les-comptes-de-la-securite-sociale-Resultats-2014-et-previsions-2015-juin-2015>

¹¹ Composé d'un membre de la Cour des comptes, du DG de l'Insee et d'une personnalité qualifiée, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie rend un avis indépendant sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour l'exercice en cours.

ensuite. Certains assurés reculeront la liquidation de leur pension pour augmenter leurs droits.

Recettes supplémentaires : 0,6 Md€

Les recettes du STDR

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a la charge de traiter les dossiers des contribuables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés et souhaitant se mettre en conformité avec la loi fiscale.

En 2014, le rendement budgétaire du STDR a finalement atteint 1,91 milliard d'euros, au-delà de la prévision de 1,85 milliard d'euros inscrite en LFR de fin d'année.

Au 15 mai 2015, le montant des recouvrements effectués depuis le 1^{er} janvier 2015 atteint 994 millions d'euros. Par ailleurs, à cette même date, le nombre total de demandes déposées par les contribuables atteint 39 204, dont seules 6 087 ont été définitivement traitées et recouvrées. Le montant moyen d'actifs déclarés par demande s'établit à environ 800 000 euros, sur lequel un taux moyen d'imposition (droits et pénalités) de l'ordre de 25% est observé.

Afin d'accélérer le traitement du stock de demandes, le Gouvernement a pris des mesures pour que les contribuables complètent plus rapidement leurs dossiers et décidé **la mise en place, à compter du 1^{er} juin 2015, de sept pôles de régularisation déconcentrés** qui seront composés, au total, de 60 agents. Initialement d'une centaine d'agents, les effectifs du STDR sont donc augmentés de 60 %¹².

Cette mesure doit conduire à un surplus de recettes de 0,4 milliard d'euros sur l'année 2015, par rapport au niveau retenu à l'automne en LPFP, puis de 0,4 milliard d'euros supplémentaire en 2016. Ainsi la prévision de rendement du STDR a donc été revue à 2,65 milliards d'euros en 2015 et 1,8 milliards d'euros en 2016.

Les dividendes

Les dividendes reçu par l'État seront supérieurs de l'ordre de 0,2Md€ à la prévision de la LFI, compte tenu pour l'essentiel de l'actualisation des résultats de la Banque de France en 2014.

En effet, avec un résultat ordinaire avant impôt de 4,8 Md€, l'exercice financier 2014 de la Banque de France s'est soldé par un résultat net de 2,1 Md€. Compte tenu de ces résultats, le montant du dividende versé à l'État devrait s'établir autour de 1,2Md€ en 2015 au titre de l'exercice 2014, soit près de 0,2Md€ au-dessus de la prévision sous-jacente à la construction de la LFI 2015.

¹² Voir le communiqué de presse de la DGFIP concernant l'ouverture des pôles déconcentrés chargés du STDR, disponible ici : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/19293.pdf>

B. 5 Md€ de mesures supplémentaires en 2016

Économies sur l'État et les opérateurs

L'État et ses opérateurs participeront au respect de la trajectoire de finances publiques en ralentissant leurs dépenses à hauteur de 1,6 Md€ en 2016, en plus des 1,2 Md€ déjà décrits *supra* pour 2015, conduisant à un effort cumulé de 2,8 Md€ par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019.

En cohérence, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances (PLF) pour 2016, des discussions sont d'ores-et-déjà engagées entre les ministères sectoriels et le ministère des finances afin de répartir ces efforts additionnels par rapport à la trajectoire prévue en LPFP.

Pour la première fois cette année, **le Premier ministre a adressé à chaque ministre fin avril 2015 des lettres de cadrage fixant très précisément, en amont de la procédure budgétaire, les lignes directrices de la répartition des efforts complémentaires**. Ces lettres, modulées par ministère, se différencient du cadrage global destiné à amorcer la procédure budgétaire qui était adressé aux ministres les années antérieures.

Dans les lettres de cadrage, il est ainsi prévu que les plafonds de la LPFP pour les années 2014 à 2019 soient corrigés à la hausse des ouvertures de crédits décidées en 2015 afin de financer les priorités nouvelles du Gouvernement (notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme) et à la baisse des mesures décidées pour assurer leur financement (annulations de crédits dans le cadre du décret d'avance d'avril 2015 et augmentation de la réserve de précaution). Sur la base de cette nouvelle référence, des économies doivent ensuite être précisément identifiées par les ministères, en règle générale à hauteur de 1% sur les dépenses de rémunérations hors pensions, à l'exception des ministères qui bénéficient de créations nettes d'emplois depuis le début du quinquennat (éducation, sécurité, justice) et en règle générale à hauteur de 3% sur les autres dépenses budgétaires et les taxes affectées aux opérateurs.

Par ailleurs, le Premier ministre a demandé à chaque ministre d'accorder une attention particulière à la participation de l'ensemble des agences et des opérateurs de l'État au rétablissement des comptes publics. Celle-ci doit se traduire par la baisse des subventions pour charges de service public, par la diminution du plafond des taxes affectées plafonnées, et, dans une perspective d'unification et de rationalisation des modes de financement, par la généralisation du plafonnement des taxes affectées, comme le prévoit l'article 16 de la LPFP. Des efforts particuliers sont également attendus en matière d'emploi des opérateurs, avec un taux d'effort cible de 2%, l'évolution de la masse salariale des opérateurs ayant été nettement plus dynamique que celle de l'État au cours des dernières années.

Enfin, le Premier ministre a fixé au Gouvernement des objectifs en termes d'évolution des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Ceux-ci ont fait l'objet de discussions ad hoc entre

les services du ministère des finances et les ministères concernés dans le cadre de conférences fiscales et budgétaires, afin d'aboutir à des économies sur les politiques publiques cohérentes entre les recettes et les dépenses budgétaires.

A l'issue de la procédure d'arbitrage sur les dépenses budgétaires et fiscales, le Premier ministre enverra à chaque ministre une lettre-plafond arrêtant le niveau des dépenses pour l'année 2016. **Les plafonds de dépenses retenus seront présentés au Parlement et rendus publics comme chaque année à l'occasion du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) qui doit se tenir au début du mois de juillet.**

Économies sur les administrations de sécurité sociale

2,2 Md€ d'économies supplémentaires seront réalisées en 2016 sur les dépenses sociales.

La réalisation de ces économies s'appuiera notamment sur les mesures suivantes :

- **L'Ondam sera abaissé à 1,75% en moyenne sur 2016-2017 permettant une économie supplémentaire de 0,5 Md€ par an.** Les économies supplémentaires quant à l'atteinte d'un taux de 1,75 % seront réparties entre les différents sous-objectifs de l'Ondam en accélérant la mise en œuvre des axes du plan d'économies présenté : agir sur le prix des médicaments et développer les génériques pour stabiliser les dépenses de médicaments, lutter contre les prescriptions peu pertinentes, promouvoir les prises en charge en ambulatoire afin de réduire les prises en charge plus coûteuses en établissement, renforcer l'efficacité de la dépense des établissements de santé.
- **Les modalités de revalorisation des prestations seront réformées.** Elles sont en effet aujourd'hui problématiques. Ces revalorisations sont effectuées sur la base d'une prévision d'inflation pour l'année en cours qui, dans un contexte de forte volatilité des prix à la consommation, peut conduire à des corrections importantes l'année suivante. En outre, elles sont peu lisibles car elles interviennent à des dates différentes dans l'année. L'objectif est ainsi d'harmoniser les modalités de revalorisation et de les simplifier en utilisant un indice constaté. Du fait du contexte de redémarrage de l'inflation après un niveau nul en 2015, cela pourrait induire, en 2016, un ralentissement des dépenses.

Il convient de souligner que **ces mesures et leur chiffrage seront précisés dans les textes financiers de fin d'année, à l'issue de la procédure usuelle de construction du PLFSS 2016.**

Administrations publiques locales

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle (ODEDEL). Cet objectif indicatif, construit à partir de 2015 en concertation avec les représentants des différentes catégories de collectivités, contribue à les associer au redressement des finances publiques et les aide à mieux piloter l'évolution de leurs dépenses. Le respect de cet ODEDEL est examiné chaque année au sein du comité des finances locales. En 2014, la dépense locale a reculé de 0,4 %¹³ contre un objectif initialement fixé à +1,2 % de progression, compte tenu d'un cycle électoral plus marqué qu'anticipé sur les dépenses d'investissement.

Pour 2016, la LPFP fixe aux collectivités un objectif d'évolution de la dépense locale de 1,9 %, objectif qui sera révisé, afin de traduire un ralentissement de la dépense publique locale de 1,2 Md€ supplémentaires conformément à la trajectoire du Programme de stabilité. Cette évolution à la baisse sera le reflet de la moindre inflation constatée en 2015 et attendue pour 2016 par rapport aux hypothèses ayant présidé à l'élaboration de la LPFP.

Conformément à la LPFP, cet objectif sera également détaillé par catégorie de collectivité dès 2016, ce qui permettra de tenir compte des spécificités des dépenses de chaque catégorie et d'améliorer le pilotage des dépenses locales. En effet, chaque collectivité disposera ainsi d'un point de repère tangible, qui lui permettra de comparer l'évolution de son budget par rapport à l'évolution ciblée au niveau national, en comptabilité générale. Par ailleurs, le dialogue avec les collectivités locales sur l'évolution de leurs dépenses sera ainsi facilité.

¹³ Au sens de la comptabilité générale ; -0,3% en comptabilité nationale sur le champ des administrations publiques locales.

C. Détails supplémentaires sur la mise en œuvre du plan d'économies 2015-2017

Reuves des dépenses

Bien que la LPPF ait prévu le lancement des revues de dépenses à compter de 2016, pour une première intégration de leurs conclusions dans le projet de loi de finances pour 2017, **le Gouvernement a décidé de lancer dès cette année, par anticipation, une première vague de revues de dépenses.**

Ce dispositif innovant, parfaitement articulé avec la procédure budgétaire, complète les différents exercices d'analyse de l'efficacité des politiques publiques, et notamment les évaluations de politiques publiques réalisées dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Son objectif principal est d'identifier des économies, à court et moyen terme, afin d'enrichir la procédure budgétaire annuelle et de contribuer ainsi aux efforts attendus sur les dépenses publiques. Il porte sur l'ensemble du champ des administrations publiques et sur les dépenses fiscales.

La première vague de revues de dépenses est actuellement en cours d'achèvement. Les rapports concernés seront transmis au Parlement en amont de la discussion du projet de loi de finances pour 2016. Ces revues ont porté sur plusieurs thématiques clairement identifiées, notamment la situation financière des universités, les aides personnelles au logement, la maîtrise des frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques, les dépenses d'assurance maladie en faveur des dispositifs médicaux ou l'hébergement d'urgence. D'autres revues ont porté sur les aides à l'innovation, les grandes écoles d'ingénieurs, l'organisation des élections, les exonérations de charges ainsi que l'immobilier des caisses de sécurité sociale. Les évaluations sont réalisées par les corps d'inspection des ministères.

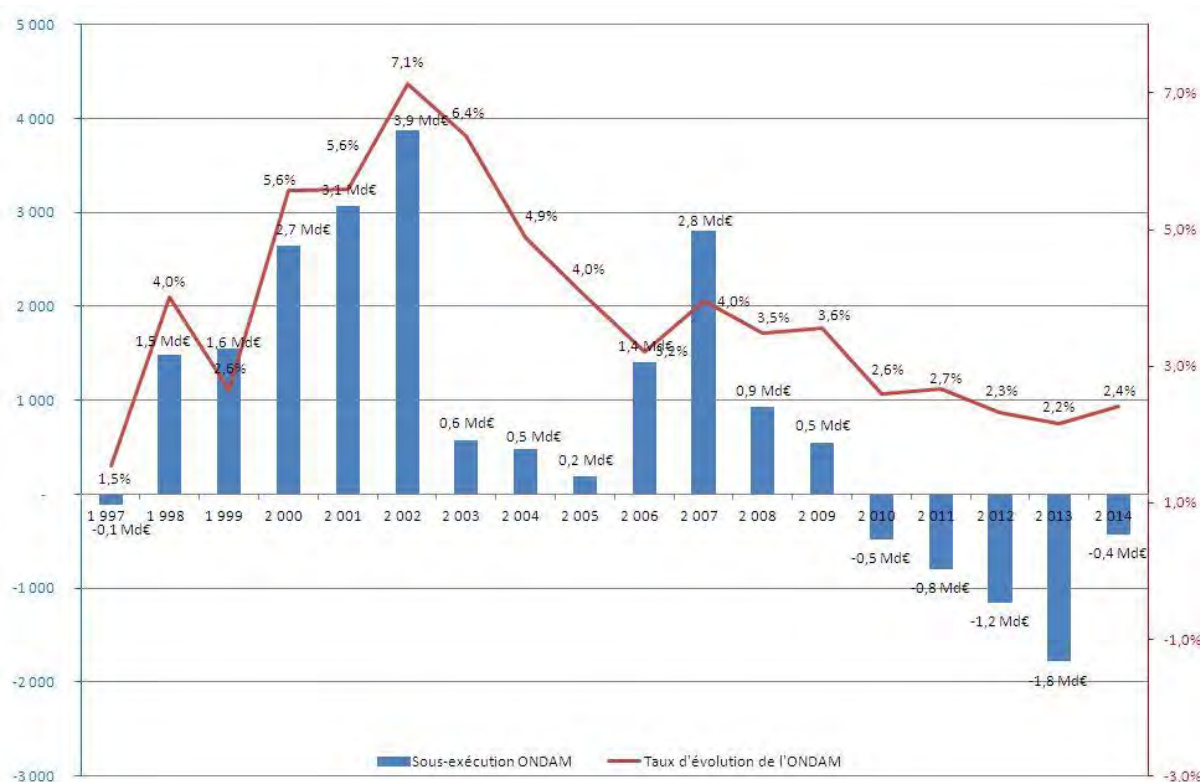
Une nouvelle liste de revues de dépenses sera arrêtée à l'occasion du prochain projet de loi de finances, à l'automne, afin de poursuivre l'analyse de l'efficacité de dépenses publiques sur plusieurs sujets structurants.

Les administrations de sécurité sociale

La poursuite du ralentissement des dépenses de santé

Concernant la partie du plan d'économies relative à l'Ondam, les économies s'articuleront autour de quatre axes : concrétiser le « virage ambulatoire », accroître l'efficacité de la dépense hospitalière, poursuivre les efforts sur les prix des médicaments et la promotion des génériques, améliorer la pertinence et le bon usage des soins en ville et à l'hôpital. Les actions veilleront notamment à la stabilité des remboursements de médicaments, à la maîtrise des dépenses des établissements - un pan important des économies concernant la rationalisation des achats hospitaliers – et à la poursuite du développement de la chirurgie et de la médecine ambulatoire, le taux de chirurgie ambulatoire devant atteindre 50 % dès 2016.

Figure : Depuis 2010, l'Ondam a toujours été respecté et même sous-exécuté



Premiers éléments et calendrier des négociations entre partenaires sociaux sur l'Unedic

Dans le cadre de la renégociation de la convention d'assurance chômage, les partenaires sociaux débiteront à la fin de l'année 2015 de nouvelles négociations.

Conformément aux orientations présentées par le Gouvernement dans le Programme national de réforme, la négociation doit permettre de définir des règles d'indemnisation plus incitatives au retour à l'emploi pour assurer la consolidation financière du régime. Les

nouvelles économies attendues à partir de 2016 devraient atteindre, combinées avec les mesures de la convention de 2014, un effort total de 2 Md€ par an à l'horizon 2017.

La négociation de la future convention s'appuiera sur le rapport d'évaluation qui sera remis par l'UNÉDIC au Parlement et au Gouvernement au plus tard le 30 juin 2015, comme le prévoit la nouvelle règle de gouvernance de la loi de programmation des finances publiques de 2014. Ce rapport présentera les perspectives financières triennales de l'UNÉDIC, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié. Sur la base de ce rapport, **le Gouvernement transmettra au Parlement, ainsi qu'aux partenaires sociaux gestionnaires de l'UNÉDIC, avant la fin de l'année 2015, un rapport sur la situation de l'assurance chômage** au regard de son équilibre financier qui proposera des orientations pour la renégociation de la convention d'assurance chômage.

Premiers éléments et calendrier des négociations entre partenaires sociaux sur Agirc-Arrco

Gérés par les partenaires sociaux, les régimes de retraites complémentaires Agirc et Arrco concernent 18 millions de salariés et 12 millions de retraités. Ils représentent une part importante du système de retraite des salariés et versent près de 75 Md€ de prestations chaque année. Les partenaires sociaux avaient déjà décidé de mesures de redressement à l'occasion de l'accord du 13 mars 2013 incluant une hausse des cotisations et des économies en dépense (de prestations et fonctionnement).

Face au risque d'épuisement de leurs réserves qui, sans mesures supplémentaires, pourrait intervenir dès 2018 pour l'Agirc et dès 2025 pour l'Arrco selon les calculs de la Cour des Comptes, des mesures d'économies importantes seront décidées à l'occasion des discussions entre partenaires sociaux gestionnaires du régime. **Les négociations ont débuté le 17 février et devraient aboutir à un accord d'ici l'été 2015.**

Ainsi, les représentants des employeurs et des salariés ont négocié au cours du mois de mai 2015 sur la base de scénarios dont certains représentent des hypothèses de montants d'économie très importants (jusqu'à 8Md€ d'économies à l'horizon 2020 dans le dernier projet patronal).

Les discussions se poursuivent entre les gestionnaires, avec notamment une nouvelle séance de négociation prévue le 22 juin. Les négociations passées ont démontré la capacité des acteurs à trouver une solution de compromis, propre à assurer la soutenabilité financière des régimes.

Les administrations publiques locales

En 2014, le ralentissement de la dépense des administrations publiques locales (APUL) a été plus marqué que ce que prévoyait la programmation des finances publiques 2014-2019. Les dépenses locales ont, au total, reculé de 0,4 point par rapport à 2013 (contre une progression de +1,2% attendue dans la LFPF), après avoir enregistré une progression de 3,4 % en 2013.

Outre les effets habituels de repli de la dépense en année d'élections municipales, ce résultat illustre l'effet de ralentissement des dépenses locales induit par la baisse des dotations de l'État instituée pour la première fois en 2014, après un gel en valeur en 2013. La réduction de 1,5 Md€ de la dotation globale de fonctionnement (DGF) se sera traduite sur la dynamique des dépenses, d'autant que la baisse n'a pas été compensée par une hausse des impôts locaux. En effet, les taux des impôts locaux ont peu progressé en 2014, avec une hausse limitée aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en lien avec le pouvoir de taux accru qui a été conféré aux départements (plafond passé de 3,8 % à 4,5%) ; en particulier, il n'y a pas eu de progression sensible des taux de la taxe foncière ou de la taxe d'habitation. Outre les dotations de l'État, les administrations publiques locales ont été mises à contribution par l'intermédiaire de leurs agences rattachées, en comptabilité nationale, à la sphère des organismes divers d'administration locale (ODAL), via notamment des prélèvements sur les ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les fonds de roulement des agences de l'eau (pour 0,4 Md€ au total). Au total, ces différentes mesures portant sur les administrations locales ont contribué à une plus grande maîtrise de leurs dépenses.

En 2015, cette rationalisation de la dépense locale se poursuit, avec une baisse supplémentaire de la DGF de 3,67 Md€¹⁴. Cette baisse est répartie entre les différentes catégories de collectivités au prorata de leur poids respectif dans la dépense publique locale :

- Bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre) : - 2 071 M€ ;
- Départements : - 1 148 M€ ;
- Régions : - 451 M€.

Les ODAL sont également, et de nouveau, mis à contribution en 2015 avec des prélèvements sur les CCI et les agences de l'eau et les chambres d'agriculture (pour 0,7 Md€ au total).

Par ailleurs, diverses politiques menées au niveau national contribuent à la plus grande maîtrise par les collectivités territoriales de leurs dépenses. C'est le cas notamment des dépenses de personnel, avec la décision de prolonger la stabilisation du point d'indice des fonctionnaires des trois fonctions publiques et de la suppression de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG à l'horizon 2017.

¹⁴ L'ensemble des concours financiers aux collectivités territoriales, y compris FCTVA, baisse de 3,4 Md€ en 2015.

L'ensemble de ces mesures permet d'envisager une progression limitée de la dépense locale en 2015. Dans le Programme de stabilité, une progression nulle en 2015 par rapport à 2014 a ainsi été retenue. Cette analyse est confortée par diverses études indépendantes¹⁵.

Cette année encore, la baisse des concours financiers de l'État se traduirait ainsi par une plus grande maîtrise de la dépense locale, la hausse des taux d'imposition locaux étant limitée et proche de ce qu'on observe pour une année post-électorale. En effet, en 2015, plus des trois quarts des collectivités territoriales¹⁶ n'ont pas fait le choix d'augmenter les taux de la fiscalité directe locale, démontrant à la fois le caractère soutenable de la baisse des dotations et la capacité des collectivités à répercuter sur la dépense locale la moindre évolution de leurs recettes.

En 2016, la nouvelle baisse de dotation aux collectivités pour 3,67 Md€ poursuivra cette tendance et inscrira les économies dans la durée. Par ailleurs, la révision à la baisse du niveau d'inflation (1,0 % pour l'IPCHT dans le Programme de stabilité, contre 1,4 % dans la LPFP 2014-2019, après 0,0 % en 2015 contre 0,9 % dans la LPFP) se traduira par une baisse du niveau de certaines dépenses des collectivités territoriales, en particulier des dépenses de consommation intermédiaire.

La mise en œuvre de la réforme territoriale, enfin, contribuera à accentuer la réalisation de gains d'efficience par les collectivités. La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, et une meilleure répartition des compétences entre collectivités, permettront de renforcer la spécialisation de chaque échelon et d'éviter les redondances coûteuses. Les intercommunalités verront leurs périmètres et leurs compétences s'étendre sensiblement dès 2017 ce qui facilitera les mutualisations de services communaux et la réduction du nombre de syndicats de communes et permettra donc de rationaliser les dépenses du bloc communal. De la même manière, la création des métropoles au 1^{er} janvier 2015 et des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence au 1^{er} janvier 2016 permettra la mise en place d'organisations très intégrées et mutualisées dans les territoires les plus urbanisés. Enfin, le passage de 22 à 13 régions au 1^{er} janvier 2016 devrait également permettre des économies d'échelle.

¹⁵ Notamment une étude de la banque postale de mai 2015, disponible ici : https://www.labanquepostale.fr/dam/Groupe/etudes-et-publications/PDF/Finances-locales/2015/NC_finances-locales_LBP_mai2015.pdf.

¹⁶ D'après les analyses de la DGFIP des taux votés dans les budgets primitifs, portant sur près de la moitié des collectivités, au 5 mai 2015.

