

LPFP 2012 2017

*Réduire la dette publique
pour préparer l'avenir*

Loi de programmation des finances publiques 2012-2017

Réduire la dette pour préparer l'avenir

Sommaire

1	Présentation générale de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017	<i>p. 1</i>
2	Réduire la dette pour préparer l'avenir	<i>p. 2</i>
3	Un effort solidaire et responsable dans la maîtrise de la dépense publique	<i>p. 5</i>
4	Le budget triennal 2013-2015 de l'Etat	<i>p. 6</i>
5	Les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale	<i>p. 11</i>
6	Les règles de gouvernance	<i>p. 13</i>

Présentation générale de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2012 - 2017 (ci-après LPFP) anticipe le cadre de gouvernance posé par le projet de loi organique relatif à la gouvernance et à la programmation des finances publiques (ci-après PLO), qui traduit en droit interne le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Il présente en son article 2 **une trajectoire de redressement des comptes publics**, vers l'équilibre structurel des finances publiques, qui constitue notre objectif de moyen terme. Cette trajectoire est déclinée selon les niveaux de détails permis dans le PLO, rendant ainsi plus transparente la présentation des comptes publics. Le détail de cette trajectoire est présenté dans une fiche *ad hoc* « Réduire la dette pour préparer l'avenir ».

Le projet de LPFP précise en outre en son article 4 **les modalités d'application du mécanisme de correction** mis en place par le TSCG.

Il précise qu'en cas d'écart important à la trajectoire de la LPFP :

- le Haut conseil des finances publiques (organisme indépendant prévu par le PLO) rendra un avis identifiant ces éventuels écarts.
- le Gouvernement devra les expliquer lors du débat d'orientation des finances publiques et prendre des mesures correctrices au plus tard dans le prochain projet de finances de l'année (ou projet de loi de financement de la sécurité sociale), puis respecter de nouveau la trajectoire au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart.

Des conditions exceptionnelles, par exemple une grave récession économique, peuvent justifier de s'écarter plus longtemps de la trajectoire. Cette disposition, ainsi que le principe d'un mécanisme de correction, sont prévus par le TSCG, ainsi que dans le PLO.

Enfin le projet de loi de programmation des finances publiques met en place un certain nombre de **règles de gouvernance**, de nature à garantir un effort solidaire de redressement des comptes publics, tout en assurant une transparence accrue. Ces règles de gouvernance font l'objet d'une fiche dédiée.

Réduire la dette pour préparer l'avenir

Depuis 2007, la dette a augmenté de 600 milliards d'euros et elle atteint fin 2011 plus de 1700 milliards d'euros, soit 86 % du PIB. Avec une charge de la dette de 47 milliards d'euros en 2013, il s'agit du premier poste de dépense de l'Etat, devant le budget de l'enseignement scolaire (45,7 milliards d'euros hors pensions). Cette dette représente également un enjeu de souveraineté nationale. Sa croissance accroît la dépendance de la France aux marchés financiers et réduit d'autant ses marges de manœuvre. Elle constitue également une charge que devront payer les générations futures. Sa réduction et le rétablissement de l'équilibre des comptes publics constituent donc une priorité au service du redressement de notre pays et de notre jeunesse.

C'est pourquoi le Président de la République a pris, devant les Français, l'engagement de ramener les comptes publics à l'équilibre en 2017 (engagement n°9 des 60 engagements pour la France de François Hollande).

Un pilotage structurel des finances publiques

Préfigurant la mise en œuvre de la réforme organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le projet de loi de programmation organise le **pilotage structurel des finances publiques** : l'objectif de finances publiques à moyen terme est exprimé en termes de *solde structurel**, c'est-à-dire net des effets de la conjoncture économique. Cela permet ainsi de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et d'éviter les ajustements pro-cycliques, qui consistent à compenser toute perte de recette liée à la conjoncture par des mesures de redressement potentiellement dommageables à l'activité, ou, à l'inverse, de recycler en dépenses les rentrées fiscales supplémentaires liées à une conjoncture favorable.

Le projet de loi prévoit en outre **un mécanisme de correction qui renforce la crédibilité de la trajectoire de retour à l'équilibre** : en cas d'écart constaté par rapport à la trajectoire structurelle de la loi de programmation supérieur à 0,5 point (ou 0,25 point deux années de suite), le Gouvernement est tenu de proposer des mesures de correction dans le plus prochain projet de loi de finances suivant la constatation de l'écart.

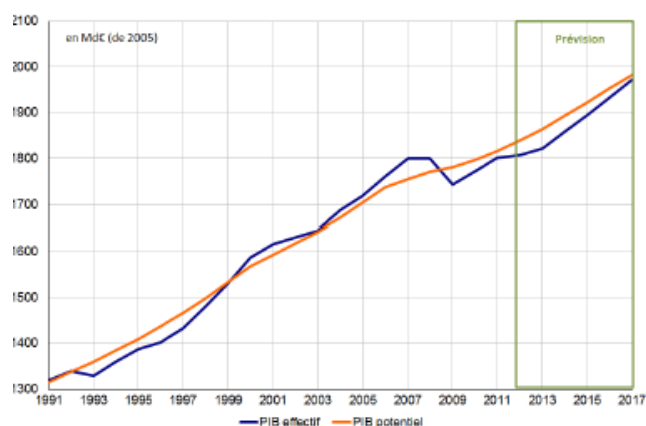
Le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 repose sur des **hypothèses macroéconomiques prudentes**. Le PIB est supposé croître de 2 % par an entre 2014 et 2017, soit un rythme nettement inférieur à ceux enregistrés au sortir des précédents épisodes de récession. L'activité ne rejoindrait pas encore son *niveau potentiel** en 2017 (cf. graphique).

Le projet de loi de programmation décline les deux temps de la stratégie du Gouvernement pour la mandature

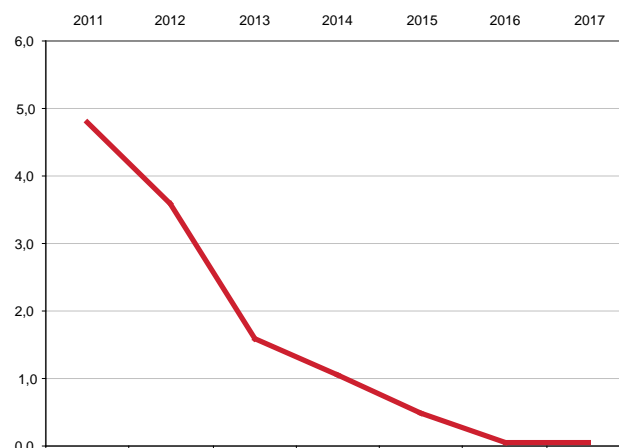
Le premier est celui du redressement des comptes publics, avec le retour du déficit public à 3 % en 2013, conformément à l'engagement présidentiel, puis l'inversion, dès 2014, de la dynamique, aujourd'hui insoutenable, du poids de la dette publique dans la richesse nationale.

Le second temps sera celui de l'équilibre structurel des comptes publics, qui redonnera des marges de manœuvre à l'action publique. Ainsi, le solde structurel sera ramené sous les 0,5 % du PIB dès 2015 – seuil défini par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance –, puis à l'équilibre en 2016 et en 2017. Un reflux progressif du taux de prélèvements obligatoires à compter de 2016 sera rendu possible par les marges de manœuvre dégagées par la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense.

PIB en niveau et PIB potentiel



Déficit structurel, en points de PIB



La stratégie de redressement conduira, sur l'ensemble du quinquennat, à **un partage équilibré entre hausses de recettes et économies en dépenses.**

- **La stratégie en dépenses repose sur la solidarité entre les administrations publique** (cf. fiche dédiée). Les dépenses de l'Etat hors dette et pensions seront stabilisées en valeur. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) progressera en moyenne annuelle de 2,6 % en valeur. Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales seront stabilisés en 2013, puis réduits annuellement de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015. Enfin, les opérateurs prendront part à l'effort de redressement. Ainsi, la dépense publique progressera de 0,7 % en volume sur 2012-2017 et son poids dans la richesse nationale serait réduit de près de 3 points de PIB à horizon 2017.
- **Les hausses d'impôt seront quant à elles concentrées en début de période**, et seront suivies d'une politique de stabilité fiscale permettant une **baisse des prélèvements obligatoires à compter de 2016.**

Une étude récente conduite par des économistes du FMI¹ montre que cette stratégie macroéconomique est appropriée : en période de stagnation économique, il vaut mieux privilégier les hausses d'impôts à court terme, dont l'impact est marginal sur l'activité, aux baisses de dépenses, tandis qu'à moyen terme, il vaut mieux favoriser les baisses de prélèvements obligatoires pour accroître le potentiel de croissance.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio de prélèvements obligatoires* (% PIB)	45,0	46,5	46,5	46,7	46,6	46,3
Impact en Md€ des mesures en recettes**	7	24	0	-1	-3	-7

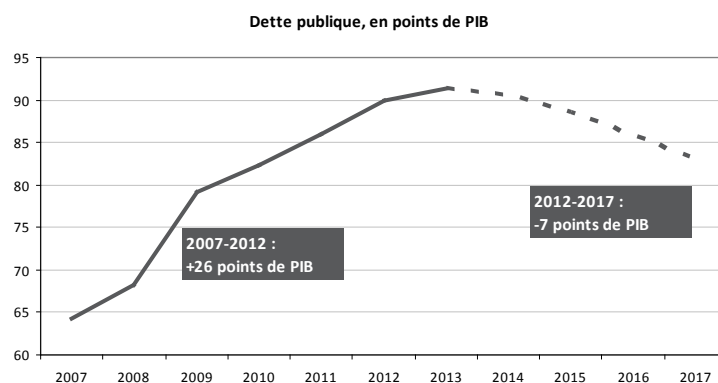
* hors contentieux

** « Compteur LPFP » = impact annuel, en écart par rapport à l'année précédente, des mesures prises par voie législatives ou réglementaires sur la durée du quinquennat

Lecture : la trajectoire de redressement des comptes publics repose sur une baisse d'impôt cumulée à partir de 2015 de 11 Md€ (=1+3+7).

¹ N. Batini, G. Callegari et G. Melina (2012), « Successful Austerity in the United States, Europe and Japan »

Grâce à cette stratégie, le poids de la dette dans la richesse nationale sera réduit de 7 points de PIB, alors qu'il a augmenté de 26 points ces cinq dernières années



Chiffres clés de la programmation 2012-2017 :

(En points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Dettes publiques*	85,3	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1
Ratio de dépenses publiques	56,0	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Evolution de la dépense publique en volume		0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
Ratio de prélèvements obligatoires**	43,8	45,0	46,5	46,5	46,7	46,6	46,3

* hors soutien financier à la zone euro

** hors contentieux

Glossaire :

Solde structurel : le solde structurel est calculé par différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel et les facteurs exceptionnels². La méthode de calcul de la partie conjoncturelle du solde public, c'est-à-dire celle qui s'explique par la conjoncture, s'effectue selon une méthodologie partagée avec celles des organisations internationales et repose sur une hypothèse de *PIB potentiel*^{*}. Ce calcul repose notamment sur l'hypothèse que les recettes conjoncturelles évoluent au même rythme que le PIB, et que les dépenses – à l'exception notable des allocations chômage – ne sont pas sensibles à la conjoncture. Dans le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, sont comptabilisés comme facteurs exceptionnels les effets des contentieux fiscaux, qui dépendent de décisions de justice largement indépendantes de la volonté du législateur.

PIB potentiel / croissance potentielle : le PIB potentiel représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle écart de production ou *output gap* la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel ; c'est l'indicateur de la position de l'économie dans le cycle. La croissance potentielle est le taux de croissance annuel de la production potentielle.

² Voir notamment T. Guyon et S. Sorbe « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques » (2009), document de travail de la DGTPE.

Un effort solidaire et responsable dans la maîtrise de la dépense publique

Le retour à l'équilibre des finances publiques repose sur un effort partagé, solidaire et responsable, entre dépenses et recettes. L'effort en dépenses est équitablement réparti sur l'ensemble des administrations publiques.

Les dépenses de l'**Etat** (article 5) hors charges de la dette et de pensions sont stabilisées en valeur sur la durée du quinquennat (norme « 0 valeur »). En outre, les dépenses totales de l'Etat ne progresseront pas plus vite que l'inflation. Sur la période 2013-2015, l'évolution de la charge de la dette sera favorable, et l'application de la norme « 0 valeur » empêchera tout recyclage de cette évolution dans de nouvelles dépenses. La maîtrise de la charge de la dette contribuera ainsi à la réduction du déficit public. Ainsi, l'ensemble des dépenses de l'Etat baissera en moyenne de 1 % en volume sur 2013-2015.

Les effectifs de l'Etat et de ses opérateurs seront stabilisés en moyenne sur la durée du quinquennat (article 6).

En outre, les éventuels surplus de recettes par rapport à la loi de finances seront intégralement affectés au désendettement (article 14).

Les **opérateurs** contribuent également à ce redressement, à travers la maîtrise de l'évolution de leurs subventions budgétaires, mais également *via* la baisse de leurs ressources affectées (article 11) : le champ des taxes affectées plafonnées sera progressivement élargi et le plafond réduit de 126 millions d'euros en 2013, 200 millions d'euros en 2014 et 400 millions d'euros en 2015. Pour ce faire, le Gouvernement remettra au Parlement avant le 30 juin 2013 un rapport sur l'évaluation des taxes affectées, principalement aux opérateurs, en vue d'identifier les évolutions possibles.

Les **collectivités territoriales** prennent également leur part à l'effort collectif, *via* la stabilisation en 2013 des concours versés par l'Etat, puis *via* leur baisse de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015. Pour être solidaire, cet effort s'accompagne en 2013 d'un renforcement important de la péréquation. Les modalités de répartition de ces concours seront déterminées en association avec les collectivités territoriales (article 12).

Enfin, le projet de loi encadre, en son article 9, l'évolution des dépenses des régimes obligatoires de base de **la sécurité sociale**, et plus particulièrement les dépenses d'assurance maladie, qui évolueront en moyenne de 2,6% sur la période 2013-2017.

Le financement des priorités gouvernementales

1. Priorité à la jeunesse

- L'emploi des jeunes

Des mesures importantes seront mises en œuvre et financées pour améliorer l'insertion des jeunes dans notre société. L'engagement du Gouvernement est réaffirmé à travers la mise en œuvre des emplois d'avenir. L'objectif est d'apporter des solutions plus durables que les contrats aidés antérieurs en les ciblant sur les jeunes les plus en difficulté. **Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé. Le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint en 2014 et maintenu sur la période.**

- L'engagement des jeunes

Le **service civique** constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. **30 000 d'entre eux auront la possibilité d'intégrer le dispositif dès 2013**, soit 10 000 de plus qu'en 2012, soit un effort budgétaire de 26 millions d'euros. La montée en puissance du service civique sera amplifiée dans les années suivantes afin d'atteindre sur la période du quinquennat l'engagement présidentiel de **100 000 jeunes par an engagés dans le dispositif.**

- L'enseignement

Le Président de la République a fait de l'école une priorité de son mandat. 60 000 postes supplémentaires seront créés, en cinq ans, dans l'éducation.

Dès la rentrée 2012, 1 000 professeurs supplémentaires ont été recrutés pour l'école primaire et 280 redéployés vers l'enseignement secondaire. L'effort pour l'école porte également sur la vie scolaire avec le recrutement de 100 conseillers principaux d'éducation supplémentaires, la création de 500 assistants chargés de la prévention et de la sécurité au sein des établissements et de 1 500 auxiliaires de vie scolaire individuels accompagnant les élèves handicapés. **Ces postes (6 786 emplois) seront consolidés en 2013.**

Entre 2013 et 2015, tous les enseignants partant à la retraite seront remplacés. De plus, conformément à l'engagement présidentiel, 55 000 postes seront créés dans l'enseignement scolaire sur la durée du quinquennat, dont **9 011 (dont 230 pour l'enseignement technique agricole) dès 2013 (soit au total, 15 987 emplois créés en ajoutant les mesures de rentrée 2012).** Ces créations permettront notamment d'améliorer la formation initiale et continue des enseignants.

En outre, **des emplois d'avenir professeur**, à raison de 6 000 nouveaux contrats par an sur 2013-2015, rendront les métiers de l'enseignement plus accessibles aux jeunes pour lesquels s'engager dans des études longues se heurte à des contraintes économiques.

Enfin, **1 000 emplois sont créés dans les universités en 2013**, afin d'améliorer les conditions d'encadrement et d'accompagnement des étudiants et de renouveler l'approche pédagogique de certaines filières. Sur la période, ces créations seront poursuivies conformément à l'engagement présidentiel de créer 5 000 postes supplémentaires dans l'enseignement supérieur sur la durée du quinquennat.

2. Priorité à l'emploi

- L'accompagnement des demandeurs d'emploi

Le budget prévoit 2 000 recrutements en CDI à Pôle emploi afin d'améliorer les conditions d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

- La création de 100 000 emplois d'avenir

Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé. En 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu sur la période.

- Des contrats spécifiques pour les populations éloignées de l'emploi

Les contrats de génération seront mis en œuvre en 2013, à l'issue de la concertation sociale lancée par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Ce nouveau contrat sera un outil pour favoriser simultanément, sans les opposer, emploi des jeunes et emploi des seniors dans les entreprises, tant quantitativement (embauches de jeunes, accroissement du taux d'emploi des seniors) que qualitativement (favoriser l'insertion en CDI, transmettre les compétences ...).

En outre, **le volume des contrats aidés hors emplois d'avenir sera maintenu en 2013** au niveau atteint en 2012 (340 000 contrats non marchands et 50 000 contrats seront prescrits en 2013).

3. Priorité à la justice et à la sécurité

Le budget triennal prévoit des effectifs supplémentaires dans la justice et la sécurité, conformément à l'engagement présidentiel de créer 5 000 postes dans ces secteurs. Ainsi, dès 2013, 520 postes seront créés dans la justice et 480 dans la police et la gendarmerie, afin de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires ».

Un programme pénitentiaire repensé sera en outre mis en œuvre et les créations de prisons de la loi de programmation pénitentiaire, dont le mode de financement sous forme de partenariat public privé était très coûteux, seront abandonnées, conformément à la volonté de développer l'accompagnement en milieu ouvert.

Un effort solidaire permettant de financer les priorités tout en stabilisant en valeur les dépenses de l'Etat (hors dette et pensions)

Le financement des priorités du Gouvernement nécessite des efforts accrus dans tous les secteurs. Chaque ministère prendra sa part à l'effort, ainsi que les opérateurs de l'État, tout en tenant compte des capacités de chacun.

1. La maîtrise de la dynamique de la masse salariale

Conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'État et de ses opérateurs seront stabilisés sur la durée du quinquennat. Cette stabilisation sera le résultat de la création d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) et des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2013-2015 sera de 2 % pour ces derniers. Ces réductions seront permises grâce à des réformes conduites par chaque ministre et mises en œuvre après un travail approfondi d'analyse des missions et des politiques publiques.

Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser **la masse salariale, dont l'évolution sera de + 1 % en valeur entre 2012 et 2015.**

2. La baisse des dépenses de fonctionnement dans l'ensemble des ministères

Ces dépenses seront réduites dans tous les ministères. Au total, elles baisseront de 5 % à horizon 2015.

Ces efforts sur les dépenses de fonctionnement s'appuieront notamment sur des réformes de rationalisation, notamment dans les implantations de l'Etat en France et à l'étranger.

3. La participation des opérateurs à l'effort national de redressement des finances publiques

Cf. fiche *Un effort solidaire dans la maîtrise de la dépense publique*

4. Une sélection et une évaluation plus rigoureuse des investissements

L'investissement public est un facteur clé de croissance et de compétitivité. Parce qu'il est aussi garant d'une offre de service public de qualité, il doit être choisi avec une attention particulière pour concilier développement et maîtrise des finances publiques. A cet égard, le gouvernement a décalé ou abandonné plusieurs projets jugés non prioritaires, comme, par exemple, dans le domaine culturel ou la construction de prisons.

En outre, les choix d'investissement faits depuis dix ans ont été insuffisamment étayés. Les procédures d'évaluation préalable et le processus de décision ne permettent en effet pas toujours de hiérarchiser les projets et de faire prévaloir ceux qui seront les plus utiles à la collectivité. Par ailleurs, les coûts induits (investissements de réhabilitation et fonctionnement) sont généralement sous-évalués.

Le Gouvernement souhaite donc refonder la procédure de décision en matière d'investissement de l'Etat et des établissements publics et soumettre désormais les projets d'importance à une évaluation socio-économique préalable systématique et faisant l'objet d'une contre-expertise organisée par le Commissaire général à l'investissement (CGI).

5. Un effort éclairé par une démarche de refondation et de modernisation de l'action publique initiée par les ministères eux-mêmes

La démarche de refondation et de modernisation de l'action publique viendra préciser la programmation des finances publiques pour éclairer les réformes et concourir au redressement des comptes publics dans la justice.

La priorité est de conduire un exercice de revue en profondeur des politiques publiques, reposant sur trois piliers :

- l'amélioration de la qualité du service rendu, afin de toujours mieux répondre à la réalité des besoins des usagers (citoyens, entreprises, territoires) ;
- l'association des agents et de leurs représentants à la définition et à la conduite des réformes;
- une hiérarchisation des priorités et des besoins des administrations et une meilleure répartition des compétences pour réduire les doublons et les inefficiences.

Dès l'été, il a été demandé à chaque ministère de produire des propositions de réformes qui permettent de mettre en œuvre les orientations du budget triennal tout en garantissant une utilisation efficace des moyens publics.

Pour assurer la réussite de la démarche de modernisation de l'action publique, l'association de l'ensemble des acteurs des politiques publiques est indispensable.

La méthode s'appuiera sur un recensement des politiques publiques et de l'ensemble des acteurs qui y contribuent, afin de déterminer les missions que doivent conserver les pouvoirs publics et l'acteur public devant les exercer (administration centrale, administration déconcentrée, opérateur, collectivité territoriale), tout en respectant les principes de la charte de la déconcentration, aujourd'hui perdus de vue. Elle sera étroitement articulée avec la nouvelle étape de décentralisation. Dès décembre 2012, chaque ministère aura défini sa stratégie de modernisation pluriannuelle (2013-2017) qui permettra tout à la fois de respecter la trajectoire budgétaire et d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers.

Le budget triennal de l'Etat – les chiffres clés

Evolution des dépenses de l'Etat : respect de la norme « zéro valeur » ; évolution de l'ensemble des dépenses de -1% en volume en moyenne

CP, en Md€	LFI 2012 format 2012	Mesures de périmètre	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015
Dépenses du budget général	290,7	0,1	290,8	291,2	293,9	298,3
Prélèvements sur recettes	74,5	0,0	74,5	75,3	75,3	75,5
Taxes affectées plafonnées	3,0	1,5	4,5	4,4	4,3	4,1
(1) Total des dépenses de l'Etat	368,2	1,6	369,8	370,9	373,5	377,9
<i>Evolution annuelle en volume</i>				-1,4%	-1,0%	-0,6%
(2) Charge de la dette	48,8		48,8	46,9	48,4	50,9
(3) Contribution au CAS Pensions	42,3	0,0	42,3	45,2	46,4	48,3
(1)-(2)-(3) Total norme 0 valeur	277,1		278,7	278,7	278,7	278,7
<i>Ecart à l'annuité 2012</i>				0,0	0,0	0,0

Plafond des dépenses par missions :
(hors contribution de l'Etat au CAS Pensions)

Md€ CP	LFI 2012 FORMAT	COURANT		
Missions		2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,8	2,8	2,8	2,8
Administration générale et territoriale de l'État	2,2	2,0	2,2	2,0
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,5	3,1	3,0	2,9
Aide publique au développement	3,3	3,1	3,1	3,1
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,1	3,0	2,9	2,8
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,5	0,5	0,5
Culture	2,5	2,4	2,4	2,4
Défense	30,3	30,1	30,1	30,1
Direction de l'action du Gouvernement	1,1	1,1	1,1	1,1
Écologie, développement et aménagement durables	8,0	7,6	7,3	7,1
Économie	1,6	1,6	1,5	1,5
Egalité des territoires, logement et ville	8,2	7,8	7,7	7,7
Engagements financiers de l'État (hors dette, MES, BEI)	1,1	1,1	1,0	1,0
Enseignement scolaire	45,4	45,7	46,1	46,6
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,1	8,9	8,8	8,7
Immigration, asile et intégration	0,6	0,7	0,7	0,6
Justice	6,0	6,2	6,3	6,3
Médias, livre et industries culturelles*	4,6	4,5	4,5	4,5
Outre-mer	1,9	2,0	2,1	2,1
Politique des territoires	0,3	0,3	0,3	0,3
Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	1,0
Provisions	0,2	0,2	0,2	0,2
Recherche et enseignement supérieur	25,1	25,6	25,7	25,9
Régimes sociaux et de retraite	6,4	6,5	6,8	6,8
Relations avec les collectivités territoriales	2,6	2,6	2,6	2,6
Santé	1,4	1,3	1,3	1,3
Sécurité	11,6	11,6	11,8	12,0
Sécurité civile	0,4	0,4	0,4	0,4
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,5	13,2	13,5	13,7
Sport, jeunesse et vie associative	0,5	0,5	0,5	0,6
Travail et emploi	10,0	10,1	9,7	9,7

* y compris dépenses du compte de concours financier "Avances à l'audiovisuel public"

Les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

L'objectif du Gouvernement est de préserver un haut niveau de protection sociale, adapté en continu à l'évolution des besoins sociaux. Les dépenses de sécurité sociale sont des dépenses courantes : il est injustifié d'en reporter le financement sur les générations futures. Assurer la pérennité de notre système de protection sociale passe donc par le retour à l'équilibre des comptes sociaux.

En conséquence, l'équilibre à moyen terme des comptes de la sécurité sociale suppose de garantir une évolution soutenable des dépenses.

Dans son article 9, la loi de programmation des finances publiques présente, sur le champ des régimes obligatoires de sécurité sociale, des objectifs de dépenses.

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5

à périmètre constant, en milliards d'euros

Ces objectifs de dépenses englobent les branches maladie, accident du travail/maladies professionnelles, retraite et famille.

Maîtriser les dépenses d'assurance maladie en garantissant la qualité des soins

La croissance de l'ONDAM s'établira à + 2,7% pour 2013, +2,6 % pour 2014 puis +2,5% pour chacune des années 2015 à 2017. Au total, cela représente en moyenne 2,7 milliards d'euros d'économies par an par rapport à la chronique tendancielle des dépenses.

Le respect de cette trajectoire nécessite la mise en œuvre d'actions volontaristes permettant d'améliorer la qualité des prises en charge tout en respectant la contrainte financière :

- décloisonner les parcours de soins entre la ville, l'hôpital et le secteur médico-social,
- mettre en place des équipes de soins de proximité afin de permettre un recentrage de l'hôpital sur les cas les plus aigus et complexes,
- rechercher des gains de productivité en particulier dans les établissements de santé et parmi les professionnels de santé,
- baisser les prix des produits de santé, accroître la pénétration des médicaments génériques et promouvoir des bonnes pratiques de prescription.

Adapter en continu, dans la concertation, notre système de retraite et nos prestations familiales aux besoins sociaux

Dans le cadre de cette loi de programmation, le Gouvernement ne préjuge pas de réformes qui requièrent une concertation préalable avec les partenaires sociaux et un important travail législatif. En conséquence, les objectifs de dépenses fixés par la loi dans ce domaine ont un caractère tendanciel.

Après une phase de diagnostic, le Gouvernement, comme il en a été convenu lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012, engagera une concertation

avec les partenaires sociaux au premier semestre 2013 afin d'inscrire notre système de retraite par répartition dans un cadre financier durablement équilibré.

La concertation, notamment dans le cadre du Haut conseil de la famille, permettra d'adapter les prestations familiales aux besoins, avec le souci de protéger les familles les plus fragiles et de conforter les résultats favorables de la France en matière de participation des femmes à l'activité économique et de natalité.

Les règles de gouvernance

Conformément à l'article 4 du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) établit des règles relatives à la gestion des finances publiques.

Ces règles fixent les principes d'un redressement solidaire et responsable des comptes publics, dans lequel la maîtrise de la dépense publique est partagée entre l'ensemble des acteurs. Elles visent également à assurer le respect de l'atteinte de l'objectif de moyen terme, à l'aide de règles préventives et correctrices. Ces règles visent en outre à instaurer des méthodes de travail propres à garantir que chaque euro sera dépensé au plus juste. Enfin, elles permettent d'accroître la transparence afin de renforcer le contrôle démocratique.

1. Un effort de redressement solidaire et responsable

Le projet de LPFP instaure des règles relatives au partage entre administrations publiques de l'effort de redressement. Ces règles sont de nature différente en fonction du statut de chaque entité.

- Ainsi, les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale, votées par le Parlement, sont strictement encadrées.
- Compte tenu de l'autonomie financière des collectivités territoriales, ce sont les concours qui leur sont versés par l'Etat qui sont encadrés.
- Enfin, s'agissant des opérateurs de l'Etat, compte tenu de leur nombre important et de leurs modes de gouvernance divers, ce sont leurs ressources (dotation budgétaire, taxes affectées) qui sont encadrées.

La capacité d'endettement des collectivités territoriales et des opérateurs étant limitée (par la règle d'équilibre de la section de fonctionnement pour les collectivités territoriales et par l'interdiction d'emprunt des ODAC pour les opérateurs, cf. *infra*), l'encadrement des ressources conduit de fait à une maîtrise des dépenses.

Les dépenses de l'**Etat** (article 5) hors charges de la dette et de pensions sont stabilisées en valeur sur la durée du quinquennat (norme « 0 valeur ») et l'ensemble des dépenses de l'Etat ne progressera pas plus vite que l'inflation (norme « 0 volume »). Les effectifs de l'Etat et de ses opérateurs seront stabilisés en moyenne sur la durée du quinquennat (article 6). En outre, les éventuels surplus de recettes constatés en exécution par rapport à la loi de finances seront intégralement affectés au désendettement (article 14).

Les **opérateurs** contribuent également à ce redressement, à travers la maîtrise de l'évolution de leurs subventions budgétaires, mais également la baisse de leurs ressources affectées (article 11). A cet égard, le projet de loi de programmation prévoit, en son article 20, que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2013, une évaluation de l'ensemble des taxes affectées à d'autres entités que la sécurité sociale et les collectivités territoriales (principalement les opérateurs). En effet, dans certains cas, les ressources affectées sont sans lien économique réel avec les missions de l'opérateur, et leur dynamique ne correspond pas nécessairement aux besoins avérés du secteur. Dans ces cas, dans un souci de partage de l'effort, ces taxes doivent être encadrées au même titre que la dépense de l'Etat, voire réaffectées à l'Etat et remplacées par une subvention budgétaire, ce qui serait d'ailleurs bénéfique en termes de transparence.

En outre, le présent projet de loi maintient l'article 12 de la précédente LPFP qui interdisait le recours à l'emprunt auprès d'un établissement de crédit des organismes divers d'administration centrale (ODAC, classification de comptabilité nationale regroupant principalement les opérateurs de l'Etat).

Les **collectivités territoriales** prennent également leur part à l'effort collectif, notamment *via* la stabilisation en 2013 des concours versés par l'Etat, puis *via* leur baisse de 750 M€ en 2014 et en 2015. Pour être solidaire, cet effort s'accompagne en 2013 d'un renforcement important de la péréquation. Les modalités de répartition de ces concours seront déterminées en association avec les collectivités territoriales (article 12).

Enfin, le projet de loi encadre, en son article 9, l'évolution des dépenses des régimes obligatoires de base de **la sécurité sociale**, et plus particulièrement les dépenses d'assurance maladie, qui évolueront en moyenne de 2,6% sur la période 2013-2017.

2. Des dispositions préventives, permettant de piloter la dépense publique en cours d'année, afin de garantir le respect de son évolution.

Ainsi pour l'Etat, en début d'année, au moins 0,5% des crédits de personnel et au moins 5% des autres dépenses seront mis en réserve. Ces crédits ne seront rendus disponibles qu'au fur et à mesure que les besoins sont avérés, ce qui permettra de pouvoir couvrir en cours d'année d'éventuels aléas (article 5-III).

De la même façon, pour les dépenses de sécurité sociale, au moins 0,3 % des dépenses d'assurance maladie seront mises en réserve en début d'année (article 9-III).

3. Des dispositions correctrices (article 4).

En cas d'écart important à la trajectoire de redressement des comptes publics, présentée dans la LPFP, le Haut conseil des finances publiques (organisme indépendant prévu par le projet de loi organique relatif à la gouvernance et à la programmation des finances publiques) rendra un avis identifiant ces éventuels écarts. Le Gouvernement devra les expliquer lors du débat d'orientation des finances publiques et prendre des mesures correctrices au plus tard dans le prochain projet de finances de l'année (ou projet de loi de financement de la sécurité sociale), puis respecter de nouveau la trajectoire au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart.

Des conditions exceptionnelles, par exemple une grave récession économique, peuvent justifier de s'écarter plus longtemps de la trajectoire. Cette disposition, ainsi que le principe d'un mécanisme de correction, sont prévus par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, ainsi que dans le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

4. Des dispositifs d'évaluation pour dépenser chaque euro au plus juste

L'un des leviers d'une maîtrise efficace des dépenses publiques est le renforcement de l'évaluation. Aussi, le projet de loi de programmation met en place deux dispositifs d'évaluation permanente.

L'article 16 met ainsi en œuvre une **procédure spécifique d'évaluation pour les investissements** de l'Etat, des établissements publics et les établissements de santé. Chaque projet fera ainsi l'objet d'une évaluation socio-économique contre-expertisée par le commissariat général à l'investissement (CGI), dès lors que le coût total et la part de financement public dépassent des seuils fixés par décret. L'objectif est de remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui se traduisent par une hiérarchisation parfois insuffisante des projets, et de s'assurer que leur rentabilité socio-économique les justifie.

L'article 17 prévoit **un dispositif d'évaluation permanente, transmise au Parlement, des dépenses fiscales et des niches sociales**. Ainsi, le Parlement et le Gouvernement pourront bénéficier d'une évaluation propre à éclairer les choix de politiques publiques s'agissant de ces dispositifs dérogatoires, dont le coût important pour les finances publiques (plus de 100 Md€) justifie une remise en question sur la base de critères objectifs d'efficacité. En outre, le présent projet de loi maintient l'article 15 du projet de LPFP prévoit que toute nouvelle dépense ou niche fiscale doit être limitée dans le temps.

5. L'amélioration de la transparence vis-à-vis du Parlement et des citoyens

Le redressement des finances publiques est l'un des piliers du redressement de notre pays. A cet égard, il mérite une transparence accrue et une association plus étroite du Parlement.

Ainsi, le projet de LPFP met en place **un rapport unique relatif aux comptes publics** (article 18), plus détaillé que les actuels documents à disposition du Parlement, et regroupant les informations actuelles dans un document unique afin d'en améliorer la lisibilité.

Le Parlement disposera de tous les éléments permettant de vérifier le respect de la trajectoire de finances publiques de la LPFP.

- Un bilan de la LPFP sera transmis au Parlement tous les ans avant le débat d'orientation budgétaire et après consultation du comité des finances locales (article 19).
- Chaque projet de loi de finances comportera un article liminaire permettant de vérifier la cohérence du projet de loi de finances avec la trajectoire de la LPFP. Le Haut Conseil des finances publiques émettra un avis sur cette cohérence (dispositions du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).
- Le programme de stabilité sera transmis au Parlement et fera l'objet d'un vote (article 14 de la précédente LPFP).

Enfin, **les évaluations des investissements** seront transmises au Parlement afin qu'il puisse disposer de tous les éléments utiles lors de son examen des projets de loi de finances (article 16). De même, **les évaluations des niches fiscales et sociales et des taxes affectées seront transmises au Parlement** (articles 17 et 20).