



PROGRAMME DE STABILITÉ

AVRIL 2015

Sommaire

1. Vue d'ensemble	3
2. Mise en œuvre des engagements budgétaires européens de la France	5
La nouvelle recommandation du Conseil	5
La trajectoire budgétaire retenue	6
3. Scénario macroéconomique	7
4. Stratégie de finances publiques	14
Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme	14
Retour sur l'exécution 2014	16
Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée	17
Évolution du solde structurel	19
Évolution du solde public par sous-secteurs	24
Évolution des dépenses publiques	25
Les dépenses des administrations publiques	25
Les dépenses de l'État	28
Les dépenses des organismes divers d'administration centrale	30
Les dépenses des administrations de sécurité sociale	31
Les dépenses des administrations publiques locales	32
Évolution des recettes publiques	34
Les recettes des administrations publiques	34
Les recettes de l'État	36
Les recettes des administrations de sécurité sociale	37
Les recettes des administrations publiques locales	37
Dettes publiques et flux de créances	38
5. Le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance	43
La procédure pour déficit excessif	43
Convergence vers l'OMT	45
6. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente	46
Sensibilité aux hypothèses extérieures	46
Comparaison à la programmation précédente	50
Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission	51

7. Qualité des finances publiques	53
Qualité des dépenses publiques	53
Revue des dépenses	53
La rationalisation des dépenses de santé.....	55
La rationalisation des dépenses locales	56
Les dépenses des opérateurs.....	57
Qualité des recettes publiques	58
8. Soutenabilité des finances publiques.....	64
Soutenabilité de la dette publique	64
Indicateur de soutenabilité (S2)	65
Engagements contingents.....	66
La poursuite des réformes structurelles	68
9. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques	70
Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle.....	70
Gouvernance statistique.....	71
Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne (soumission au Parlement et au HCFP).....	73
10. Annexe	74
Tables statistiques.....	74
Rapport sur le suivi de la correction du déficit excessif (infra-annuel) et le respect de la recommandation.....	84

1. Vue d'ensemble

Ce programme de stabilité trace les grandes lignes de la stratégie des finances publiques de la France pour les années 2015-2018. Il précise le cadrage économique retenu par le Gouvernement et fixe les principaux objectifs de son action : le redressement de l'économie française et la poursuite de l'assainissement de ses comptes publics.

Les résultats budgétaires pour l'année 2014 ont été sensiblement meilleurs que prévu, dans un environnement économique pourtant difficile, permettant au déficit de baisser à 4,0 % du PIB. Hors crédits d'impôt, la dépense publique a progressé de 0,9 % en valeur, soit le plus faible rythme d'augmentation de ces dernières décennies. Et pour la première fois depuis 2009, les prélèvements obligatoires se sont stabilisés. Ces résultats démontrent la capacité de la France à assainir ses comptes publics, par une maîtrise accrue de ses dépenses et sans augmenter les prélèvements obligatoires.

Cette dynamique de redressement des comptes publics sera poursuivie, à un rythme confortant la reprise de l'activité et en finançant les priorités du gouvernement.

La reprise de l'activité se confirme en ce début d'année 2015. Les gains de pouvoir d'achat des ménages, liés à la faiblesse de l'inflation et à la baisse de l'impôt sur le revenu, se traduisent par un dynamisme soutenu de la consommation. Les politiques mises en œuvre en faveur des entreprises restaurent leurs marges : c'est le cas du CICE, pour plus de 10 Md€ en 2014, auquel s'ajoute le premier volet du Pacte de responsabilité et de solidarité, pour un total de plus de 12 Md€ supplémentaires environ en 2015. L'amélioration de la compétitivité des entreprises, renforcée également par la dépréciation de l'euro, se conjugue à la reprise économique chez les principaux partenaires commerciaux de la France pour créer un environnement propice au redémarrage des exportations. En outre, le redressement de la demande, la hausse très nette des marges des entreprises, et les conditions de financement très accommodantes grâce à l'action de la Banque centrale européenne doivent permettre à l'investissement de repartir progressivement. Les dernières mesures décidées par la France début avril sont de nature à amplifier ce mouvement.

Afin d'assurer le respect des objectifs que le Gouvernement s'est fixé, les hypothèses macroéconomiques retenues se veulent résolument prudentes. Ainsi, la croissance prévue est de 1,0 % pour l'année 2015 puis de 1,5 % pour 2016 et 2017. Cette hypothèse ne préjuge évidemment pas d'une reprise qui pourrait être plus soutenue encore, grâce notamment aux mesures prises et aux réformes engagées.

Pour 2015, la cible de déficit public est abaissée par rapport à la loi de finances initiale à 3,8 %, compte tenu des effets de la meilleure exécution 2014. Le rythme de redressement prévu n'est pas modifié. Y parvenir, du fait du recul très net de l'inflation qui réduit le rendement des mesures d'économies déjà adoptées, appelle un redressement complémentaire de l'ordre de 4 Md€. En sus de la baisse durable des charges d'intérêt de la dette de l'État (1,2 Md€ liés à la seule baisse des taux d'intérêt) et des meilleures recettes attendues de la lutte contre la fraude – en lien avec une amélioration des conditions de traitement des déclarations rectificatives des contribuables disposant de comptes non déclarés à l'étranger – et des dividendes des entreprises publiques (pour un total de 600 M€), un ralentissement des dépenses de l'État et ses opérateurs d'une part, de la santé et la protection sociale d'autre part, pour un total de 2,2 Md€ est décidé.

Au-delà de 2015, la trajectoire de déficit s'en trouve également améliorée puisque celui-ci serait diminué à 3,3 % en 2016 et passerait sous les 3 % en 2017, à 2,7 %. En 2016, le respect de cet objectif appellera des

mesures complémentaires de ralentissement de la dépense des administrations publiques pour un total de 5 Md€ afin de compenser les effets de la faiblesse de l'inflation. Elles seront inscrites dans les lois financières pour 2016 à l'automne prochain.

Ces cibles sont exigeantes mais réalistes. Elles impliquent des mesures complémentaires pour maintenir la trajectoire prévue de baisse de la part des dépenses (hors charges d'intérêt) dans le PIB. Celles-ci ne conduisent pas à une accélération de l'effort mais au maintien du rythme prévu, en tenant compte de l'évolution des conditions macroéconomiques, notamment de l'atonie des prix, qui en l'absence de mesures de correction conduiraient à relâcher l'effort réel réalisé par les administrations publiques. Hors crédits d'impôt et charges d'intérêt, c'est-à-dire sur le champ initial du plan d'économies annoncé début 2014, la part des dépenses publiques dans le PIB baisse ainsi au rythme prévu dans la loi de programmation en 2015 et 2016 (de 0,5 point en 2015 puis de 0,7 point en 2016).

Le Conseil de l'Union européenne a donné à la France jusqu'à 2017 pour revenir sous 3% de déficit public, en lui recommandant également une réduction soutenue de son déficit structurel (de 0,5 pt en 2015 puis 0,8 pt en 2016 et 0,9 pt en 2017). Depuis l'élaboration de cette recommandation, de nouvelles informations sont disponibles : d'une part, le déficit 2014 est finalement de 4,0%, soit 0,3 point inférieur à l'estimation ; d'autre part, les données conjoncturelles favorables ont amélioré les perspectives de croissance, en Europe de manière générale, et en France en particulier même si la reprise reste à conforter.

Dans ce nouveau contexte, la France s'est fixé une trajectoire qui permet de respecter, avec une marge, les cibles recommandée de déficit nominal, en l'accompagnant d'un ajustement structurel de 0,5 pt par an afin de ne pas peser sur la reprise. Cette trajectoire, par rapport à celle indiquée dans la recommandation, présente trois avantages : le déficit nominal sera inférieur chaque année à celui recommandé ; la croissance, bien que prudente, sera nettement plus soutenue ; la dynamique de la dette sera mieux maîtrisée à court terme.

2. Mise en œuvre des engagements budgétaires européens de la France

Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne a donné à la France jusqu'à 2017 pour corriger son déficit public excessif. La trajectoire de déficit nominal recommandée pour atteindre cet objectif est la suivante : 4,0 % en 2015 ; 3,4 % en 2016 ; 2,8 % en 2017.

LA NOUVELLE RECOMMANDATION DU CONSEIL

Début mars 2015, le déficit public 2014 de la France était estimé par la Commission européenne à 4,3 %. Par ailleurs, les perspectives de croissance de l'activité d'ici 2017 étaient très modérées. En effet, la Commission utilise pour sa recommandation ses prévisions économiques d'hiver publiées début février, date à laquelle les organisations internationales et les instituts privés n'avaient pas encore relevé leurs prévisions de croissance pour la France. Dans ce contexte, la recommandation du 10 mars 2015 prévoit, pour atteindre la cible nominale de 2,8 % en 2017 :

- ▶ un ajustement structurel de 0,5 % en 2015, obtenu par des économies supplémentaires de 0,2 point de PIB (soit environ 4 Md€) ;
- ▶ un ajustement structurel de 0,8 % en 2016 puis de 0,9 % en 2017.

D'après les évaluations des services de la Commission, la croissance effective resterait de l'ordre de 0,8 % par an sur la période 2015-2017, compte tenu des multiplicateurs budgétaires inhérents au rythme de consolidation recommandé. Une telle dynamique de croissance et de déficit induirait mécaniquement une progression significative de la dette qui avoisinerait les 100 % du PIB à l'horizon 2017. Par ailleurs, avec un rythme de croissance aussi faible, le taux de chômage continuerait d'augmenter jusqu'en 2017 inclus.

	2014	2015	2016	2017
Croissance	0,4	0,8	0,7	0,8
Déficit public	-4,3	-4,0	-3,4	-2,8
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,8	0,9
Dette publique*	95,3	97,2	98,8	99,3

*Calculs MFCP sur la base du document de travail SWD(2015) 19 final sous-jacent à la nouvelle recommandation de mars 2015 (page 17)

LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE RETENUE

La trajectoire de déficit public présentée dans ce programme de stabilité est chaque année inférieure à la trajectoire indiquée dans la recommandation : il serait de 3,8% en 2015 ; 3,3% en 2016 ; 2,7% en 2017.

Depuis l'élaboration de la recommandation, de nouvelles informations sont disponibles. D'une part, le déficit 2014, publié fin mars, est finalement de 4,0%, soit 0,3 point inférieur à l'estimation. D'autre part, les données conjoncturelles favorables ont accru les perspectives de croissance, en Europe de manière générale, et en France en particulier. Dans ce nouveau contexte, il est donc possible de respecter, et même de dépasser, les cibles de déficit nominal de la recommandation avec un équilibre différent en 2016 et 2017 entre ajustement structurel et ajustement conjoncturel.

S'agissant de 2015, la trajectoire proposée par la France dans ce programme de stabilité est strictement identique à ce qui est indiqué dans la recommandation, à savoir un ajustement structurel de 0,5%, obtenu par 4 Md€ d'économies (précisées dans la suite du document).

S'agissant de 2016 et 2017, un ajustement structurel de 0,5%, associé à des hypothèses de croissance prudentes par rapport au consensus actuel des prévisionnistes, permet de respecter les cibles de déficit nominal recommandées.

	2014	2015	2016	2017
Croissance	0,4	1,0	1,5	1,5
Déficit public	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,5	0,5
Dette publique	95,0	96,3	97,0	96,9

Cette trajectoire, par rapport à celle indiquée dans la recommandation, présente trois avantages :

- ▶ le déficit nominal sera inférieur chaque année à celui prévu par la recommandation à la France ;
- ▶ la croissance sera nettement plus soutenue et donc compatible avec un recul du chômage. L'effort structurel réalisé chaque année sera mieux adapté au contexte macroéconomique de la zone euro, qui reste marquée par une reprise lente et une inflation encore nettement en dessous du mandat de la BCE, tout en respectant bien entendu le niveau minimum défini à titre de référence dans le Pacte de stabilité et de croissance pour les États membres placés dans le volet correctif ;
- ▶ la dynamique de la dette sera mieux maîtrisée à court terme. Elle amorcera même une baisse en 2017, alors que dans la recommandation du 10 mars, elle continue à croître y compris en 2017.

Comme la trajectoire est fondée sur un cadre macroéconomique sous-jacent prudent, les risques haussiers sont plus probables que les risques baissiers. En outre, la trajectoire offre une marge de sécurité par rapport aux cibles de déficit nominal, qui permettra d'absorber d'éventuelles mauvaises surprises sur le déficit en exécution. Néanmoins, si cette marge de sécurité ne devait pas suffire, par exemple si l'inflation tardait à redémarrer, le gouvernement serait alors prêt à prendre les mesures complémentaires nécessaires pour assurer le respect des cibles nominales.

3. Scénario macroéconomique

La croissance française accélérerait progressivement à partir de 2015 (1,0 % en 2015, 1,5 % en 2016 et en 2017, 1 ¾ % en 2018). L'inflation serait nulle en moyenne annuelle en 2015 avant de remonter à 1,0 % en 2016 (puis 1,4 % en 2017 et 1 ¾ % en 2018).

L'activité serait favorisée par plusieurs facteurs qui permettraient à la croissance de rattraper son rythme potentiel, puis de le dépasser : mesures de politique économique, notamment de soutien à la compétitivité des entreprises et au pouvoir d'achat des ménages modestes, baisse du prix du pétrole, dépréciation de l'euro en termes effectifs, reprise de l'activité chez nos partenaires, effort de redressement des comptes publics marqué mais inférieur au rythme des années antérieures à 2014. À l'inverse, la croissance resterait pénalisée à court terme par l'atonie dans le secteur de la construction.

Ce scénario de croissance est en ligne avec celui des économistes de marché (+1,0 % en 2015 et +1,5 % en 2016 dans le Consensus Forecasts de mars 2015). **Il est plus prudent que celui des organisations internationales.** L'OCDE a récemment révisé ses prévisions à la hausse et attend +1,1 % en 2015 et +1,7 % en 2016. Le FMI table également sur une croissance plus dynamique (+1,2 % en 2015 puis +1,5 % en 2016). Dans ses prévisions de début février, la Commission européenne prévoyait une croissance de +1,0 % en 2015 puis +1,8 % en 2016 – sur la base de son propre scénario de finances publiques à politique inchangée.

TABLEAU 1. SCENARIO MACROECONOMIQUE 2014-2018

Taux de croissance annuel, en %	2014*	2015	2016	2017	2018
PIB	0,4	1,0	1,5	1,5	1 ¾
Consommation des ménages	0,6	1,5	1,5	1,5	1,7
Consommation des administrations publiques	1,9	1,3	0,6	0,4	0,1
Formation brute de capital fixe	-1,6	-1,0	1,5	2,3	2,9
dont entreprises non financières	0,7	0,3	3,3	3,3	3,9
Contribution des stocks	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'extérieur	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2
Exportations	2,9	4,9	5,5	5,5	6,0
Importations	3,9	4,7	4,7	4,9	5,5
Déflateur du PIB	0,9	1,0	0,9	1,3	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	0,5	0,0	1,0	1,4	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA**)	1,4	1,3	2,7	3,1	3,6
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,7	1,4	2,1	2,5	2,9
Effectifs salariés (BMNA)	-0,2	0,0	0,5	0,5	0,7

* Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables)

**Branches marchandes non agricoles

AU-DELA DES A-COUPS GENERES PAR LA PRODUCTION D'ENERGIE, LA CROISSANCE CHANGERAIT DE RYTHME AU PREMIER SEMESTRE

Après une année 2014, où en moyenne trimestrielle, elle a été positive mais proche de zéro, la croissance de l'activité serait en moyenne de +0,3 % par trimestre au 1^{er} semestre 2015. Les évolutions récentes des températures (plus douces que d'habitude au 4^e trimestre 2014, plus froides au 1^{er} trimestre 2015) entraînent des à-coups sur la consommation et la production d'énergie (qui serait plus dynamique au 1^{er} trimestre qu'au second), et expliquent en grande partie le profil de la croissance sur le 1^{er} semestre 2015 (+0,4 % au 1^{er} trimestre et +0,2 % au 2^e trimestre).

Dans un contexte d'amélioration des enquêtes, notamment des enquêtes mensuelles de l'Insee sur l'industrie et les services, de celles dans le commerce de détail et de l'enquête relative à la confiance des ménages, cette reprise de l'activité s'appuierait notamment :

- ▶ Sur une consommation des ménages allante, dans la foulée de son fort rebond de décembre et de janvier non remis en cause par les données de février, soutenue par le dynamisme retrouvé du pouvoir d'achat des ménages ;
- ▶ Et des exportations bénéficiant de la dépréciation de l'euro : elles ne progresseraient que modérément au 1^{er} trimestre en raison du contrecoup affectant les exportations aérospatiales après les ventes exceptionnelles de fin 2014, mais rebondiraient au 2^e trimestre.

En revanche, la baisse de l'investissement en construction se poursuivrait au 1^{er} semestre mais selon un rythme moins marqué que précédemment, tandis que l'investissement hors construction resterait encore modéré début 2015 mais gagnerait en *momentum* au fur et mesure de la consolidation de la confiance, grâce aux marges reconstituées des entreprises (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité), aux mesures de soutien annoncées en avril et à des conditions favorables de financement.

L'ACCELERATION DE L'ACTIVITE SERAIT FAVORISEE PAR L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET LA DEPRECIATION DE L'EURO

L'activité serait favorisée par l'amélioration de l'environnement international, notamment la reprise progressive dans la zone euro

En zone euro, la reprise serait progressive et hétérogène. La baisse du prix du pétrole, la dépréciation de l'euro et la forte baisse des taux d'intérêt, favorisées par le programme de *Quantitative Easing* de la BCE, soutiendraient l'activité. L'Allemagne pourrait s'appuyer sur des moteurs internes solides : une bonne tenue de la consommation privée et de l'investissement des entreprises. En Espagne, la reprise continuerait également à être soutenue par les moteurs internes sur fond d'amélioration du marché du travail. En Italie, la reprise reste très fragile, tirée essentiellement par la demande extérieure et, progressivement, la consommation des ménages ; le redémarrage de l'investissement ne se matérialiserait pas avant 2016.

Hors zone euro, les pays anglo-saxons continueraient de tirer la croissance des économies avancées. L'activité ralentirait aux États-Unis et au Royaume-Uni, après les niveaux de croissance très élevés observés depuis le printemps 2014. Elle resterait néanmoins supérieure à la croissance potentielle, portée par une demande intérieure toujours très dynamique. Au Japon, la croissance demeurerait atone sur tout l'horizon de prévision.

La croissance augmenterait légèrement dans les économies émergentes, et ce malgré le ralentissement de l'activité qui se confirmerait en Chine et une probable récession au Brésil ainsi qu'en Russie sous l'effet notamment de la baisse des prix du pétrole et des tensions géopolitiques. La croissance des principales économies émergentes devrait toutefois rester nettement en-deçà de sa moyenne d'avant crise.

Si la croissance mondiale accélérerait peu par rapport à son niveau de 2013 et 2014, le commerce mondial serait plus dynamique, sous l'effet de composition de la croissance entre accélération des économies avancées et relative atonie des émergents.

En conséquence, la demande étrangère adressée à la France progresserait de +4,5 % en 2015 et +5,7 % en 2016, après +3,3 % en 2014. Ce scénario d'un renforcement progressif de la croissance dans les pays développés est globalement consensuel. Il est assez proche de celui présenté par la Commission européenne dans ses prévisions d'hiver et est cohérent avec le *Consensus Forecasts* du mois de mars.

La reprise progressive de la demande extérieure et la dépréciation de l'euro dynamiseraient les exportations

Les exportations accéléreraient progressivement en 2015 et 2016 (+4,9 % puis +5,5 %, après 2,9 % en 2014) en lien avec la reprise de la demande mondiale, mais aussi avec la dépréciation de l'euro. Le mouvement de dépréciation de l'euro, entamé en juillet 2014, s'est confirmé suite aux annonces faites par la BCE quant à la mise en œuvre du programme d'assouplissement quantitatif, et permettrait aux entreprises françaises d'être plus compétitives sur les marchés étrangers. L'effet positif des mesures en faveur de la compétitivité continuerait également de monter progressivement en puissance. Les performances à l'exportation seraient ainsi globalement stables à l'horizon 2016.

Les importations croîtraient à un rythme de +4,7 % en 2015 et 2016 en lien avec la demande finale. Elles ont fortement progressé en 2014 (+3,9 % après +1,7 % en 2013). Elles réagissent en effet rapidement à l'accélération de la demande intérieure (+0,7 % en 2014, après 0,3 % en 2013) et sont soutenues à court terme par des phénomènes conjoncturels particuliers (fort dynamisme des importations de produits pharmaceutiques en 2014).

Au total, le commerce extérieur ne pénaliserait plus la croissance en 2015 et y contribuerait pour +0,2 pt à partir de 2016.

LA FORTE BAISSÉ DU PRIX DU PÉTROLE INDUIRAIT UNE INFLATION NULLE EN 2015, QUI N'AUGMENTERAIT QUE TRÈS PROGRESSIVEMENT ENSUITE

L'inflation baisserait en 2015, à +0,0 % en moyenne annuelle, principalement sous l'effet de la baisse du prix du pétrole. L'inflation d'ensemble est au début 2015 en territoire négatif en glissement annuel mais redeviendrait positive dès avril.

L'inflation repartirait à la hausse en 2016 (+1,0 % en moyenne annuelle). L'inflation volatile contribuerait mécaniquement, de manière significative, au redressement de l'inflation d'ensemble : sous l'hypothèse d'un gel du prix du pétrole et du change, les prix des carburants ne baisseraient plus, ne contribuant plus négativement à l'inflation. En outre, le prix des produits frais tirerait l'inflation à la hausse en revenant à des niveaux de croissance cohérents avec ce qui a été observé par le passé.

L'inflation sous-jacente, actuellement faible mais positive (+0,1 % sur un an en février 2015) remonterait progressivement, à +0,8 % en moyenne annuelle 2016. Les effets haussiers de la dépréciation de l'euro se matérialiseraient progressivement. La hausse de l'inflation irait également de pair avec des salaires plus dynamiques à cet horizon, dans un contexte d'accélération graduelle de l'activité, qui stimulerait notamment les composantes variables de la rémunération. Les hausses déjà prévues, telles que celle liée à la contribution climat énergie qui permet de mieux tenir compte du coût induit des consommations d'énergie (notamment), soutiendraient l'inflation, tandis que d'autres facteurs tendraient à ralentir la dynamique spontanée des prix, en diminuant les coûts de production (montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité), ou en augmentant la concurrence (loi consommation, loi activité-croissance).

LA DEMANDE INTERIEURE ACCELERERAIT, SOUS L'IMPULSION NOTAMMENT DE LA BAISSSE DE L'INFLATION, QUI STIMULERAIT LE POUVOIR D'ACHAT A COURT TERME ET DIMINUERAIT LES COUTS DES ENTREPRISES

Le dynamisme du pouvoir d'achat soutiendrait la consommation

Le pouvoir d'achat continuerait à accélérer en 2015 (+1,3 %), porté par des salaires réels dynamiques, du fait d'une nouvelle surprise à la baisse sur l'inflation en 2015, favorisée par la forte baisse des prix du pétrole, dans un contexte où la pression fiscale ralentit, et poursuivrait à ce rythme en 2016. En 2016, le pouvoir d'achat serait soutenu par des salaires réels en ligne avec des gains de productivité plus importants, ainsi que par les revenus de la propriété.

Le taux d'épargne baisserait légèrement à partir de 2015 (15,3 % en 2015 puis 15,1 % en 2016), soutenant le dynamisme de la consommation des ménages (+1,5 % en 2015 et 2016). La consommation serait soutenue par l'accélération du pouvoir d'achat, ainsi que par l'atténuation de l'épargne de précaution du fait de l'amélioration progressive du marché du travail et de l'amélioration de la confiance des ménages. Le taux d'épargne immobilière resterait d'ailleurs modeste, l'investissement logement ne se redressant que progressivement.

L'investissement des entreprises repartirait progressivement

La reprise de l'investissement en 2015 et 2016 (+0,3 % puis +3,3 %) serait portée par l'investissement hors construction (+1,2 % puis +4,6 %, après 0,3 % en 2014), dans le sillage de la reprise de l'activité. Ce redémarrage progressif, soutenu entre autres par les mesures d'incitation fiscale à l'investissement dont la mise en œuvre à compter de la mi-avril a été annoncée très récemment, serait facilité par le rebond du taux de marge, lié au regain d'activité, aux mesures de politique économique favorables aux marges des entreprises, et à l'effet positif de la baisse du prix du pétrole, qui permettrait aux entreprises d'alléger leurs coûts. Les conditions de financement resteraient favorables, même si la prévision table sur une remontée progressive des taux accompagnant la reprise de l'activité et l'accélération de l'inflation. En revanche, au vu des mises en chantier à la fin 2014, l'investissement en construction des entreprises pourrait reculer à nouveau en 2015 et ne se stabiliserait qu'à l'horizon 2016.

Les difficultés dans le secteur de la construction se résorberaient très progressivement et continueraient de peser sur l'investissement des ménages en 2015

Après un recul important sur l'ensemble de l'année 2014, l'investissement des ménages ne se rétablirait que très graduellement (il reculerait encore de -4,0 % en 2015 après une chute de -5,9 % en 2014 puis retrouverait une évolution légèrement positive en 2016 avec +1,0 %).

La prévision table sur une amélioration très progressive en 2015. Les données de février relatives aux mises en chantier de construction neuve dans le logement résidentiel ne présentent pas encore de signe de franc redémarrage, ce que confirment les enquêtes de promotion immobilière, notamment dans le logement individuel où les mises en vente restent à un niveau relativement bas. Outre la situation du marché du travail, l'investissement en logement des ménages pâtit probablement à ce stade d'un certain attentisme face à l'incertitude sur l'évolution des prix, tandis que les mesures prises en faveur de l'offre de logements (réforme du régime fiscal des plus-values immobilières, dispositif Pinel en faveur de l'investissement immobilier, simplifications administratives, incitation à la libération du foncier, création d'un fonds de soutien aux maires bâtisseurs, etc.) produiront progressivement leurs effets. Dans ce contexte, les prévisions tablent sur une reprise modérée des permis de construire et des mises en chantier à partir du 2nd semestre 2015. L'investissement des ménages pourrait toutefois être un peu soutenu par l'entretien-amélioration à partir du printemps, suite à l'amélioration de leur situation en termes de pouvoir d'achat et également à la montée en charge du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

L'EMPLOI MARCHAND REPARTIRAIT SIGNIFICATIVEMENT A COMPTER DE 2016, SOUTENU PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES

La reprise de l'emploi total se confirmerait en 2015 (+75 000 emplois en moyenne annuelle après +50 000 en 2014) soutenu notamment par le CICE et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'emploi accélérerait en 2016 (+110 000), grâce au dynamisme de l'activité et à la montée en charge des mesures de réduction du coût du travail.

Après trois années de repli, l'emploi marchand se stabiliserait en moyenne sur l'année 2015, tout en s'inscrivant sur une dynamique haussière au cours de l'année (+73 000 postes en glissement annuel), puis s'inscrirait en hausse en 2016 (+91 000 postes en glissement annuel), grâce à la reprise de l'activité et aux effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. Le CICE et le Pacte viendraient atténuer l'effet adverse sur l'emploi de l'accélération attendue de la productivité du travail, qui évoluerait ainsi de +0,3 % en 2014 puis +0,9 % en 2015 et +1,1 % en 2016.

Cette reprise serait accompagnée par une nette progression de l'emploi non marchand en 2015 (+55 000 postes en moyenne annuelle), toujours soutenu par les entrées en contrats aidés. En 2016, l'emploi non marchand resterait globalement stable, avec une réduction progressive des enveloppes de contrats aidés.

L'ACTIVITE ACCELERERAIT GRADUELLEMENT A L'HORIZON 2018

L'activité progresserait de 1,5 % en 2017 puis de 1 ¾ % en 2018. L'inflation serait de 1,4 % en 2017 et de 1 ¾ % en 2018. La croissance potentielle est estimée à 1,5% en 2016 et 2017. Celle-ci a été revue de +0,2 point par an à partir de 2016 par rapport à la loi de programmation pour intégrer l'effet positif des réformes structurelles telles que détaillées dans le Programme National de Réforme. Dans ce scénario, l'accélération de l'activité ne permettrait qu'une résorption très progressive de l'écart de production, lequel demeurerait encore très creusé à l'horizon de la programmation. L'accélération de l'activité serait portée par les moteurs internes qui se renforceraient et qui prendraient progressivement le relais des chocs externes (baisse du prix du pétrole, baisse de l'euro). La consommation serait légèrement plus dynamique que le pouvoir d'achat, et l'investissement accélérerait avec la reprise de l'activité. La croissance des exportations suivrait celle de la demande mondiale, qui augmenterait d'environ 6 % par an à l'horizon de la prévision (contre 6,5 % dans la prévision de la précédente LPFP).

LES ALEAS AUTOUR DE CETTE PREVISION SONT DIVERS

La prévision actuelle se veut prudente (cf. plus haut sur la comparaison avec les prévisions des autres organismes, publics ou privés). Des scénarios de reprise beaucoup plus vigoureuse ou, au contraire, l'émergence de nouveaux freins à la résorption de l'écart de production ne peuvent être exclus.

Ce scénario de reprise repose conventionnellement, comme il est d'usage, sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents, qui constituent des aléas, à la hausse comme à la baisse, sur la prévision.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra également de la croissance de nos partenaires. L'évolution du prix du pétrole et du taux de change de l'euro sont des aléas pour nos partenaires comme pour la France. D'autres facteurs tels que la situation géopolitique en Russie et en Ukraine notamment peuvent influencer sur la reprise.

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains : plus dynamiques si les gains de pouvoir d'achat liés à la baisse du prix du pétrole sont consommés plus rapidement ou si l'amélioration des marges des entreprises et la hausse des anticipations d'activité ont un effet plus fort que prévu sur l'investissement ; atténués si les agents restent attentistes.

**ENCADRE 1 – COMPARAISON AVEC LA PREVISION MACROECONOMIQUE
D'HIVER DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

Dans ses prévisions d'hiver en date de février 2015, la Commission table sur une croissance de +1,0 % en 2015 et anticipe pour 2016 une accélération, à +1,8 %, dans un scénario de finances publiques à politique inchangée.

Le scénario du programme de stabilité, qui intègre pour sa part les mesures nécessaires au respect de l'objectif d'un déficit sous 3 % en 2017, table sur une croissance de +1,5 % en 2016, après +1,0 % en 2015.

Les deux scénarios macroéconomiques reposent sur le dynamisme de la demande intérieure, reflet notamment d'une consommation soutenue par une amélioration progressive du marché du travail. Le taux d'épargne baisserait de 0,4 point en 2 ans selon la Commission comme selon le scénario macroéconomique du Programme de stabilité. Selon la Commission, l'investissement total marquerait une progression plus importante que dans le Programme de stabilité, bénéficiant du renforcement de l'activité et des effets positifs du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité.

L'accélération des exportations envisagée avec le rebond de la demande mondiale serait très comparable dans les deux scénarios (+4,2 % pour la Commission contre +4,9 % dans le Programme de stabilité en 2015, +5,5 % en 2016 dans les deux prévisions). La Commission tablant sur une demande intérieure plus forte, elle s'accompagnerait d'importations plus dynamiques (+6,3 % en 2016 contre +4,7 % selon le programme de stabilité), le commerce extérieur contribuant ainsi négativement à la croissance.

4. Stratégie de finances publiques

STRATEGIE D'ENSEMBLE ET OBJECTIF DE MOYEN TERME

La stratégie du Gouvernement repose sur deux objectifs : soutenir la croissance et l'emploi et poursuivre la réduction des déficits publics au rythme adéquat, afin de retrouver des marges de manœuvre et réduire le poids de la dette. Pour cela, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (LPFP) votée en décembre dernier intègre la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité présenté lors du Programme de stabilité 2014-2017. La baisse du coût du travail et la réduction de la fiscalité des entreprises permettront de soutenir l'activité, l'innovation et l'investissement comme de stimuler la création d'emplois et le pouvoir d'achat. La mise en œuvre d'une baisse de l'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages à revenus modestes et moyens vient amplifier cet effet positif en faveur du pouvoir d'achat. La LPFP a également intégré un plan d'économies de 50 Md€ sur la dépense publique permettant de financer les priorités du Gouvernement, dont le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, et de poursuivre le redressement des comptes publics. Afin que ce plan soit mis en œuvre comme prévu, le présent Programme de stabilité intègre des mesures complémentaires afin de compenser les effets négatifs sur la trajectoire de finances publiques d'une inflation moindre qu'anticipé.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé le 8 avril 2015 le lancement d'un programme de soutien à l'investissement afin d'accélérer la reprise. En particulier, pour les douze prochains mois, les investissements productifs des entreprises ouvriront droit à un avantage fiscal exceptionnel.

Le Gouvernement a tenu ses engagements en 2014, ce que confirment les résultats d'exécution. En effet, le solde public notifié par l'Insee le 26 mars a été de -4,0 % du PIB après -4,1 % en 2013, montrant la maîtrise de la dépense publique. Celle-ci a crû de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt contre 3,6 % en moyenne entre 2002 et 2012 et après 1,9% en 2013, soit un niveau nettement inférieur aux prévisions retenues dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 (1,4 % sur le même champ). La croissance de la dépense en valeur ressort, en 2014, à un niveau historiquement bas, ce qui confirme le sérieux de la gestion des finances publiques par le Gouvernement. Ces efforts ont par ailleurs été reconnus par la Commission et nos partenaires européens, qui ont jugé qu'ils étaient conformes à la recommandation du 21 juin 2013 et compatibles avec une révision de cette dernière. Le Conseil Ecofin du 10 mars 2015 a donc adopté une nouvelle recommandation repoussant à 2017 le retour sous les 3 %, en cohérence avec la loi de programmation, compte tenu de la faiblesse de la croissance et de l'inflation constatée depuis la précédente recommandation.

Le Gouvernement prévoit de poursuivre le redressement des comptes publics par un effort ciblé sur la réduction de la dépense publique. Ainsi, conformément à la loi de programmation, la trajectoire présentée dans ce Programme de stabilité s'appuie sur une réduction régulière du poids des dépenses publiques dans le PIB à un rythme adapté au contexte économique et à l'évolution de nos services publics, ce qui permettra d'assurer le retour du déficit sous le seuil des 3 % du PIB en 2017. Dans le même temps, le poids des prélèvements obligatoires baissera.

Les mesures du plan d'économies ainsi que les mesures d'ajustement (recettes et dépense) de 3,6 Md€ d'effort complémentaire votés en loi de finances rectificative de fin d'année, seront intégralement mises en œuvre, et l'effort de redressement mobilisera comme prévu l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. Toutefois, le contexte macroéconomique actuel de faible inflation produit des effets négatifs sur l'évolution de nos finances publiques, notamment en réduisant l'effort réel de maîtrise de la dépense pour l'ensemble des administrations publiques qui peuvent bénéficier de coûts d'achat moindres (en matière énergétique notamment), de même que le rendement de certaines mesures d'économies en 2015 : c'est le cas par exemple pour les mesures concernant les retraites de base (décalage de la revalorisation) et complémentaire, ainsi que pour le gel du point d'indice de la fonction publique, ou encore de l'effet de la norme de dépense en valeur de l'État en 2015, la contrainte sur les administrations étant moins forte pour les dépenses sensibles à l'inflation (consommations intermédiaires et investissements notamment).

Aussi, afin de respecter les objectifs fixés dans la loi de programmation, le Gouvernement présente dans ce Programme de stabilité un quantum de 4 Md€ de mesures supplémentaires en 2015 portant quasi-intégralement sur la dépense, et permettant de compenser les effets adverses d'une faible inflation sur les finances publiques. Ces mesures porteront sur l'État et ses opérateurs, les dépenses de santé et de protection sociale et prennent en compte une charge d'intérêts durablement moindre dans l'environnement actuel de taux bas. Elles seront complétées par un rendement attendu plus élevé du service de traitement des déclarations rectificatives pour les contribuables ayant détenu des avoirs à l'étranger (STDR), grâce à une organisation revue du service, ainsi que par des dividendes accrus pour l'État (cf. encadré 2).

En 2016, faute de mesures complémentaires, l'inflation plus faible qu'attendu ralentirait également le rythme de réduction des déficits. Par conséquent, le Gouvernement prévoit dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 de mettre en œuvre 5 Md€ d'économies supplémentaires afin de réaliser le volume d'économies prévues. Ces mesures s'additionneront aux 4 Md€ de 2015 et seront confirmées dans les lois financières pour 2016. Elles mettront à contribution l'ensemble des sous-secteurs et porteront exclusivement sur la dépense publique. A ce stade, elles ont été réparties entre sous-secteurs en fonction de leur poids dans la dépense publique.

L'ensemble de ces mesures d'économies entraînera un abaissement significatif et durable du rythme de croissance de la dépense publique en valeur, tout en finançant les priorités du Gouvernement. Hors crédits d'impôt, elle progresserait de 0,9 % en 2015, comme en 2014, puis de 1,1 % en 2016 et enfin de 1,7 % en 2017, dans un contexte de retour de l'inflation vers son niveau de long terme. Aussi le poids de la dépense publique dans le PIB diminuerait-il de près de 2 points de PIB entre 2014 et 2017 pour s'établir à 54,2 % du PIB en 2017 (hors crédits d'impôt).

Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité se déploieront progressivement afin de restaurer la compétitivité des entreprises et leur capacités productives d'une part, et de renforcer le pouvoir d'achat des ménages modestes et des classes moyennes d'autre part. À horizon 2017, le CICE et le Pacte représenteront un allègement envers les entreprises de l'ordre de 40 Md€. La baisse du coût du travail initiée par la création du CICE sera poursuivie au travers d'une diminution des cotisations sociales, en particulier sur les bas salaires. La fiscalité des entreprises sera modernisée par le biais notamment de la suppression de la C3S. L'impôt sur le revenu des ménages modestes et des classes moyennes a été réduit en 2014 et l'est à nouveau en 2015 avec la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu, soutenant ainsi le pouvoir d'achat pour 9 millions de foyers. Leur mise en œuvre contribuera à diminuer le taux des prélèvements obligatoires, qui passera de 44,7 % du PIB en 2014 à 44,2 % en 2017.

Afin de stimuler l'investissement des entreprises, vecteur essentiel de la reprise de la croissance et de la réduction du chômage, un dispositif articulé autour de cinq axes sera mis en place dès le mois

Programme de stabilité de la France 2015-2018

d'avril 2015. Les entreprises bénéficieront ainsi d'une mesure exceptionnelle de suramortissement, venant majorer la rentabilité de tout investissement productif réalisé au cours des douze prochains mois, et les outils de financement des PME seront améliorés. L'investissement local sera stimulé à travers une refonte des contrats de plan État-Région et des mesures de préfinancement du FCTVA, au service du développement et de la mise en valeur du territoire. Des mesures ciblées encourageront l'investissement des ménages dans le domaine de la rénovation énergétique, afin d'accélérer la transition énergétique. Enfin, la création d'un compte personnel d'activité regroupant certains droits individuels permettra de sécuriser les parcours professionnels et d'améliorer les perspectives des actifs au cours de leur vie professionnelle.

Au total, le présent Programme de stabilité prévoit un ajustement structurel de 0,5 point chaque année entre 2015 et 2018, ce qui permettra le retour sous 3 % de déficit en 2017 et mènera le solde structurel à -0,1 point en 2018, permettant ainsi d'atteindre l'objectif de moyen terme. La dette atteindra 97,0 % du PIB en 2016, avant d'amorcer une décrue les années suivantes.

TABLEAU 2. TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public	-4,1	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Solde conjoncturel	-1,6	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,5	-2,0	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1
Ajustement structurel	1,0	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)	1,9	0,9	0,9	1,1	1,7	2,2
Ratio de prélèvements obligatoires	44,7	44,7	44,4	44,3	44,2	44,2
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	56,3	56,0	55,4	54,7	54,2	53,5
Dette publique	92,3	95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	89,3	91,8	93,3	94,0	94,1	92,7

RETOUR SUR L'EXECUTION 2014

L'Insee a publié le 26 mars 2015 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2014, faisant état d'un déficit public à 4,0 % du PIB (84,8 Md€). Une amélioration de plus de 9 Md€ a ainsi pu être constatée par rapport à la prévision d'un déficit de 4,4 % du PIB en 2014, sous-jacente à la LPFP. Cette amélioration fait suite à une révision à la hausse de 0,7 Md€ du solde 2013 (compte semi-définitif). Cette révision tient à l'amélioration du solde budgétaire de l'État pour 2 Md€, du solde des administrations de sécurité sociale pour 2 Md€ et du solde des collectivités locales pour 3 Md€, sous l'effet d'un ralentissement plus marqué qu'attendu des dépenses, ainsi qu'à la moindre exécution des investissements d'avenir (pour près de 1 Md€) et à des droits constatés plus favorables (notamment du fait du changement des règles d'enregistrement des flux liés au budget rectificatif n°6 de l'Union européenne, cf. encadré 3).

Les résultats d'exécution pour 2014 ont confirmé la maîtrise de la dépense publique : son taux de croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,9 % en 2013, est ainsi révisé à la baisse par rapport

à la LPFP (qui prévoyait une hausse de 1,4 % en valeur), à un niveau historiquement bas. Ces résultats en dépense montrent le sérieux de la gestion des finances publiques par le Gouvernement. Ils s'expliquent par une sous-exécution de la dépense de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et reflètent la priorité donnée à la dépense dans l'effort de consolidation des comptes publics, et ce dès la loi de finances initiale pour 2014, renforcée en cours d'année avec les lois financières rectificatives au printemps, et parfaitement maîtrisée en gestion.

Après une hausse continue depuis 2009, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé en 2014 au niveau de 2013, à 44,7 % du PIB, comme anticipé en LPFP. Au total, l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires se serait élevée à 0,6 en 2014, soit très légèrement en deçà de la prévision de la LPFP (0,7).

Comme la croissance 2014 est inchangée depuis la LPFP, l'amélioration constatée est entièrement structurelle et l'ajustement structurel s'établit à 0,4 pt de PIB. Ce résultat confirme que l'effort de redressement des comptes publics s'est poursuivi en 2014 malgré une situation macroéconomique encore caractérisée par un environnement de croissance et d'inflation faibles, et permet de confirmer, comme anticipé par la Commission européenne en mars 2015, que les actions suivies d'effets requises dans le cadre de nos obligations européennes ont été prises en 2013 et en 2014 (cf. section « La procédure pour déficit excessif » page 43).

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE ET TRAJECTOIRE SPONTANEE

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

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

- ▶ Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via notamment la LFR II 2012, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013, 2014 et 2015) ;
- ▶ Côté dépense, les prestations sont supposées évoluer spontanément en lien avec les règles usuelles d'indexation et les changements démographiques. Les évolutions régulières des dépenses des collectivités locales, liées aux cycles électoraux, sont également incluses, tout comme l'évolution spontanée des dépenses de l'État et des dépenses de l'assurance maladie qui seraient constatées en l'absence de normes de dépenses. En revanche, cette trajectoire n'intègre pas les économies liées aux réformes postérieures à 2012, telles que la réforme des retraites de 2014, l'accord Agirc-Arrco de 2013 ou encore l'accord Unedic de 2014 ainsi que les mesures de redressement prises ou annoncées depuis, dont les mesures intégrées à la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 et les mesures complémentaires introduites dans le présent Programme.

Programme de stabilité de la France 2015-2018

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

- ▶ Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées jusqu'aux lois financières 2015 incluses.
- ▶ Côté dépense, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario inclut le respect des normes en dépense pour le budget de l'État, le respect de l'Ondam, toutes les économies votées avant le Programme de stabilité.

Enfin, la trajectoire cible est celle du présent Programme de stabilité, qui inclut les nouvelles mesures d'économies ainsi que les mesures en faveur de l'investissement annoncées le 8 avril 2015.

TABLEAU 3. TRAJECTOIRES SPONTANEE ET A POLITIQUE INCHANGEE

(En % du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire spontanée (avant mesures prises après juillet 2012)	-5,6	-6,3	-6,8	-7,5	-7,6	-7,2
Économies en dépense	0,4	0,8	1,3	2,2	2,8	3,4
<i>dont inflexion de l'Ondam par rapport à son évolution tendancielle</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>
<i>dont inflexion sur les dépenses de l'État (hors CICE)</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>
<i>dont autres</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 2015, CICE, pacte de responsabilité, hors contentieux) + clé en crédits d'impôt	0,3	1,4	1,5	1,3	1,1	0,8
Scénario à législation et pratique inchangées	-4,8	-4,1	-4,0	-3,9	-3,6	-3,0
Mesures nouvelles intégrées dans le PSTAB				0,2	0,4	0,4
Trajectoire cible	-4,8	-4,1	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7

Pour l'année 2015, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 3,9 %. La trajectoire cible intègre l'effet des économies annoncées de 4 Md€, afin d'assurer le plein respect de nos engagements ainsi que les mesures de soutien à l'investissement.

Pour l'année 2016 et au-delà, par rapport à la trajectoire spontanée, le scénario à politique inchangée incorpore d'une part le respect des normes de dépenses de l'État et de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) votées 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, ainsi que les mesures nouvelles en recettes votées en lois financières depuis l'été 2012. À politique inchangée, le déficit atteindrait 3,6 % en 2016 et 3,0 % en 2017. La trajectoire cible intègre les mesures d'économies supplémentaires prévues pour 2016 (de l'ordre de 5 Md€) permettant d'atteindre un déficit de 3,3 % en 2016 et 2,7 % en 2017.

ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

En 2014, le déficit public s'est réduit de 0,1 point de PIB (4,0 % après 4,1 %), mais cette faible évolution nominale masque un effort structurel plus important. L'effort structurel a ainsi été de 0,7 point de PIB, porté pour l'essentiel par un ralentissement notable de la dépense (croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt après 1,9 % en 2013). Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont également contribué de façon favorable à cet effort (0,2 point de PIB), en particulier du fait des mesures prises en lois financières pour 2014. En revanche, la faible élasticité spontanée des prélèvements obligatoires à la croissance de l'activité, de 0,6, a pesé à hauteur de 0,2 point de PIB sur l'ajustement structurel, ainsi que la montée en charge du CICE (contribution de -0,1 point de la clé en crédits d'impôt¹). Au total, l'ajustement structurel s'est établi à 0,4 point de PIB. Par ailleurs, la faiblesse de l'activité a été à l'origine d'un creusement du déficit conjoncturel (-0,3 point de PIB), la croissance du PIB (0,4 %) ayant été inférieure à son potentiel cette année-là (1,0 %). Quant aux événements exceptionnels et temporaires (*one-offs*), ils ont été neutres sur la variation du solde public, le coût des contentieux étant compensé par le traitement en *one-off* du changement de temporalité du BR n°6 de l'Union européenne suite à une décision d'Eurostat (cf. encadré 3).

En 2015, l'amélioration du solde public (+0,2 point de PIB) serait à nouveau portée par un effort en dépense élevé (0,8 point de PIB), à la faveur d'une croissance de la dépense publique de 0,9 % en valeur. Cet effort reposera sur les mesures d'économies votées en LFI, ainsi que sur un quantum de mesures complémentaires de 4 Md€, essentiellement en dépense comme détaillé dans le présent Programme (cf. encadré 2), afin de compenser les effets sur les comptes publics d'une inflation moindre qu'anticipé. Les mesures de hausse de prélèvements obligatoires seraient globalement neutres. Malgré des effets d'élasticité défavorables (-0,2 point), liés en particulier à l'environnement de faible inflation qui réduirait la croissance spontanée des bases taxables, ainsi que d'une contribution de la clé en crédits d'impôt toujours négative (-0,1 point), l'ajustement structurel atteindrait 0,5 point de PIB. Dans un contexte de reprise progressive de l'activité, l'ajustement conjoncturel resterait légèrement négatif (-0,1 point) tandis que les éléments exceptionnels et temporaires dégraderaient l'ajustement nominal (-0,2 point de PIB), en raison du changement de temporalité de l'enregistrement du BR n°6 de l'Union européenne depuis le vote de la LPFP, ainsi que du coût attendu des contentieux fiscaux (cf. encadré 3).

En 2016, le solde public se redresserait de 0,5 pt, amélioration liée en totalité à un ajustement structurel des comptes publics. En particulier, l'effort de maîtrise de la dépense publique sera renforcé par rapport aux mesures votées en LFI, au moyen d'un quantum de 5 Md€ de mesures supplémentaires, permettant d'atteindre un effort en dépense de 0,6 point. Dans un contexte de normalisation progressive de l'élasticité des prélèvements obligatoires (unitaire à cet horizon) et de fin de la montée en charge du CICE, l'ajustement structurel s'élèverait à 0,5 point. Enfin, la conjoncture et les événements exceptionnels et temporaires seraient neutres sur l'ajustement du solde public.

En 2017, la réduction du déficit serait de 0,6 point de PIB. Elle proviendrait principalement de la poursuite des économies en dépense, à l'origine d'un effort en dépense de 0,6 point de PIB. Compte tenu du Pacte de responsabilité et de solidarité, les prélèvements obligatoires contribueraient pour -0,3 point en 2017, tandis que le décalage entre le coût budgétaire du CICE et son coût en comptabilité nationale contribuerait pour +0,1 point à l'ajustement structurel qui atteindrait ainsi 0,5 point de PIB. Enfin, l'ajustement conjoncturel serait nul.

¹ Le coût en comptabilité nationale est le coût de la créance acquise alors que le coût en termes de prélèvements obligatoires est le coût des imputations et restitutions, c'est-à-dire le coût budgétaire. Pendant la phase de montée en charge du CICE, un écart apparaît entre ces deux métriques, comptabilisé en clé de l'État.

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

En 2018, l'ajustement nominal s'élèverait à 0,7 point. Le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 0,5 point. En outre, sous l'effet des réformes structurelles entreprises, l'activité croîtrait à un rythme plus dynamique (1,75 %, pour une croissance potentielle de 1,4 % en 2018) et la résorption du déficit conjoncturel contribuerait ainsi pour 0,2 point à l'amélioration du solde public en 2018. Pour le reste, les contrecoups des effets des contentieux joueraient favorablement, pour 0,1 point de PIB (cf. encadré 3). Au total, le solde structurel serait de -0,1 point de PIB à l'horizon 2018, date d'atteinte de l'objectif de moyen terme.

**TABLEAU 4. TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL
ET DECOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL²**

(en % du PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public (1)	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Solde conjoncturel (2)	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)	-2,0	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Effort structurel	0,7	0,8	0,6	0,3	0,3
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>
<i>Effort en dépense</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>
Composante non discrétionnaire	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Clé en crédits d'impôt	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1

² La répartition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel en 2018 est conventionnelle.

ENCADRE 2 – MESURES DE REDRESSEMENT ENVISAGEES

Le présent Programme de stabilité intègre 4 Md€ de mesures de redressement supplémentaires en 2015, par rapport aux économies votées en LPFP. Ces mesures visent à compenser les effets adverses de l'inflation sur la tenue des objectifs de maîtrise de la dépense publique prévus pour 2015 en lois financières cet automne. Les économies en dépense seront réalisées par voie réglementaire ou en gestion. Le détail est le suivant :

- ▶ 1,2 Md€ sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs. Ces économies s'ajouteront à celles venant financer les mesures nouvelles prioritaires décidées début 2015 (renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme, développement du service civique et des contrats aidés notamment) ;
- ▶ 1 Md€ sur les dépenses de santé et de protection sociale. En particulier, les dépenses d'assurance-maladie seront régulées en gestion pour atteindre un taux de progression de l'Ondam 2015 de 2,05 % par rapport à l'exécution 2014 (inférieure de 300 M€ à l'Ondam 2014) ;
- ▶ 0,4 Md€ de rendement supplémentaire attendu pour le service de traitement des déclarations rectificatives pour les contribuables ayant détenu des avoirs à l'étranger (STDR), en lien avec la mesure de déconcentration du traitement des dossiers en cours de mise en œuvre ;
- ▶ 0,2 Md€ de révision à la hausse des dividendes reçus par l'État ;
- ▶ 1,2 Md€ de moindre dépense sur la charge d'intérêts en lien avec la seule révision à la baisse des taux d'intérêt (taux de fin 2015 à 1,2 % contre 2,0 % en LPFP).

Ces mesures permettront de soutenir l'effort de redressement des comptes publics dans un contexte d'inflation très faible qui diminue la mesure de l'ajustement structurel. L'inflation plus basse qu'escompté (0,0 % au sens de l'IPCHT contre 0,9 % en LFI 2015), entraîne pour partie un ralentissement « spontané » de la dépense publique mais également des pertes par rapport au plan de 21 Md€ d'économies décidées pour 2015. Cet effet s'explique notamment par le fait que certaines dépenses sont encadrées par des enveloppes exprimées en euros courants, comme les dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions et l'Ondam, qui, si elles ne sont pas revues, accroissent le « pouvoir d'achat » des administrations quand l'inflation recule ; mais aussi parce le fait que certaines dépenses sont *de facto* stabilisées en euros courants en raison de mesures de gel ou de modification des règles d'indexation (notamment pensions jusqu'en octobre 2015). Des mesures supplémentaires sont donc nécessaires pour respecter les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

In fine, l'ajustement structurel mesuré après prise en compte de ces mesures ressortirait à 0,5 pt de PIB en 2015, soit le niveau de la recommandation adressée à la France le 10 mars 2015.

Pour 2016, l'effort de redressement des comptes publics est également renforcé par des ajustements supplémentaires portant exclusivement sur les dépenses, pour 5 Md€. Ceux-ci permettront d'atteindre le rythme de maîtrise de la dépense tel que prévu par la loi de programmation des finances publiques.

A ce stade, l'effort est réparti suivant le poids respectif des administrations dans la dépense publique, comme ce fut le cas dans le cadre du plan initial d'économies :

- ▶ L'État et ses opérateurs ralentiront leurs dépenses à hauteur de près de 1,6 Md€ complémentaires ;
- ▶ Les dépenses de santé et protection sociale ralentiront de 2,2 Md€, notamment par un abaissement de la cible d'Ondam à 1,75% ;

- ▶ Enfin, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ralentiraient de 1,2 Md€, grâce aux marges offertes par le ralentissement de l'inflation.

Ces mesures permettront un ajustement structurel de 0,5 point de PIB, rythme maintenu par la suite qui permettra de respecter le retour sous les 3 % de déficit attendu pour 2017. Elles s'inscrivent dans un contexte encore marqué par une inflation pour 2016 plus basse qu'attendu (1,0 % au sens de l'IPCHT contre 1,4 % en LPFP).

ENCADRE 3 – 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.

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 justice³, ont été classés en *one-offs*. Il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers, des remboursements au titre du précompte mobilier⁴, et, à partir de ce Programme de stabilité, du contentieux de Ruyter⁵.

En dépense, les développements intervenus sur les flux financiers avec l'Union européenne méritent une attention particulière. En effet, lors de l'établissement de la programmation, la trajectoire reposait sur un niveau de contribution au budget européen minoré en 2015 en lien avec le budget rectificatif n°6 (BR 6) s'appuyant sur l'article du SEC 2010 en vigueur et entré nouvellement en application en septembre 2014 (article 4.140), *les troisième et quatrième ressources propres de l'UE fondées sur la TVA et le RNB sont enregistrées au moment où elles sont dues [due to be paid en anglais]*. Autrement dit, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est enregistré au moment où la somme est exigible en caisse (i.e. est due). Le moindre appel de fonds était attendu en 2015, le temps que les pays qui s'acquittent du sur-

³ 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).

⁴ Par rapport au programme de stabilité précédent, la France a bénéficié d'un jugement favorable de la Cour de justice de l'Union européenne dans le contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques : le coût qui avait été mis à ce titre en mesure exceptionnelle et temporaire lors de la loi de programmation a donc été retiré.

⁵ En février 2015, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a rendu un arrêt dans lequel elle considère que les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre ne peuvent être assujetties en France à des prélèvements sociaux sur leurs revenus de patrimoine compte tenu de l'affectation de ces prélèvements au financement de la protection sociale française. Sous réserve de l'interprétation que le Conseil d'État fera de cet arrêt, les personnes concernées pourraient se voir restituer la plus grande part des prélèvements sociaux sur le capital. Un montant estimatif de restitution de 0,5 Md€ a donc été inscrit dans la trajectoire (0,1 Md€ en 2015 et 0,4 Md€ en 2016).

plus le payent afin que ce surplus puisse être redistribué aux autres pays, l'Union européenne ne pouvant s'endetter. C'est donc en 2015 que l'opération a été enregistrée dans la loi de programmation votée fin 2014, puisque c'est en 2015 que l'appel de fonds à la France diminuera.

Eurostat a toutefois considéré dans un avis diffusé en janvier 2015 que le calendrier de paiement standard avait été modifié et que, hors cette modification de calendrier, toutes ces opérations auraient dû avoir lieu en 2014 (paiement par certains pays et remboursement vers d'autres). Par conséquent, Eurostat a considéré que le moment d'enregistrement de ce BR6 n'était pas le moment où les montants sont dus et donc exigibles mais au moment où la Commission a notifié la première fois aux États membres les conséquences du changement de SEC et de base. Ce changement comptable conduit à une amélioration de la trajectoire de 1,1 Md€ en niveau en 2014 par rapport à ce qui était anticipé en LPFP et une dégradation de 1,1 Md€ en 2015. Ce changement de temporalité se traduit donc, toutes choses égales par ailleurs, par une dégradation de l'ajustement structurel de 2,2 Md€ en 2015, soit 0,1 point de PIB.

Par conséquent, il convient de neutraliser ce changement de temporalité. En effet, ce changement d'ampleur conséquente ne modifie pas la trajectoire de moyen terme et il dégrade l'ajustement structurel par rapport à la loi de programmation. Il est donc pragmatique de traiter ce changement d'enregistrement, dont les conséquences sur la mesure de l'ajustement structurel seraient importantes, en *one-off*. Plus précisément, c'est le changement de temporalité qui est traité en *one-off* et non l'évènement lui-même⁶.

**TABLEAU 5. MESURES PONCTUELLES ET TEMPORAIRES EXCLUES DU SOLDE
STRUCTUREL (EN COMPTABILITE NATIONALE)**

(écarts au compte central, en Md€)	2014	2015	2016	2017	2018
Total	0,3	-3,9	-3,3	-1,2	0,0
Recettes	-0,8	-2,8	-3,3	-1,2	0,0
Précompte	0,0	-0,4	-0,9	0,0	0,0
Contentieux OPCVM	-0,8	-2,3	-2,0	-1,2	0,0
De Ruyter	0,0	-0,1	-0,4	0,0	0,0
Dépenses (BR n°6 de l'UE)	1,1	-1,1	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.

⁶ Son montant est bien plus important que le BR 6 décidé en toute fin 2012, qui était de 0,6 Md€. S'agissant du BR 8 de 2013, pour 1,8 Md€, son montant avait lui été annoncé très tôt dans l'année. Ces deux derniers cas ne sont donc pas de même nature et n'emportent pas les mêmes conséquences en termes de programmation que le BR 6 de 2014.

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS

Conformément à la loi de programmation, le redressement des comptes publics sera le résultat d'un effort sur la dépense partagé par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, pour permettre le retour du déficit nominal sous les 3 % puis l'atteinte de l'équilibre structurel. Ainsi, le solde public passerait de -4,0 % de PIB en 2014 à -2,7 % en 2017, s'établissant ainsi cette année-là en dessous des 3 % conformément à nos engagements européens, puis à -1,9 % du PIB en 2018. Le solde structurel s'établirait à -0,1 % de PIB en 2018, réalisant ainsi l'atteinte de notre objectif de moyen terme cette année-là.

TABLEAU 6. CAPACITE (+)/BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁷

(% du PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public au sens de Maastricht	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
<i>dont solde primaire</i>	-1,8	-1,7	-1,2	-0,5	0,4
État	-3,5	-3,4	-3,2	-2,8	-2,2
Organismes divers d'administrations centrales	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques locales	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques de sécurité sociale	-0,4	-0,3	0,0	0,3	0,4

Le solde des administrations publiques centrales (l'État et les ODAC) se réduirait de 0,6 point entre 2014 et 2017 (de -3,3 % du PIB en 2014 à -2,8 % du PIB en 2017). Cette réduction serait principalement le résultat d'un effort en dépense important, dans le cadre d'une diminution programmée de la dépense en valeur de l'État hors charge de la dette, pensions et concours financiers aux collectivités locales. Les économies proviendront pour l'essentiel de gains d'efficacité (mutualisation accrue sur les achats et les systèmes d'information, réduction des dépenses de fonctionnement de l'État, recentrage des interventions et stabilité du point d'indice des fonctionnaires) ; les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leur interventions revues à la baisse. L'État et ses opérateurs participeront au renforcement de 4 Md€ de l'effort 2015 par rapport à la loi de programmation, via une baisse complémentaire de 1,2 Md€ de leurs dépenses. En 2016, l'État et ses opérateurs prendront également leur part aux 5 Md€ de mesures à prendre.

Le solde des administrations de sécurité sociale s'améliorerait de 0,7 point de PIB entre 2014 et 2017, passant d'un déficit de 0,4 point de PIB à un excédent de 0,3 point de PIB en fin de période. Le solde positif ainsi anticipé, dû à l'excédent structurel de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), permettra d'entamer la réduction en valeur de l'endettement de la sécurité sociale. L'amélioration prévue résulterait d'une part des effets de la reprise de l'activité et d'autre part des économies intégrées à la trajectoire de la LPFP : effort sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), économies votées en lois financières, accords attendus entre les partenaires sociaux dans les domaines de l'assurance-chômage et des retraites complémentaires, effets des réformes des retraites et économies en

⁷ La répartition par sous-secteurs en 2018 est conventionnelle. L'effort en dépense est réparti suivant leur poids respectif dans la dépense publique.

gestion des organismes de protection sociale. Elle résulterait également des mesures supplémentaires de 1 Md€ en 2015 sur la protection sociale annoncées dans le présent Programme de Stabilité, ainsi que de nouvelles économies prévues pour 2016, afin de compenser les effets d'une inflation plus basse qu'anticipé en LPFP. Enfin, le coût des baisses de cotisations et de prélèvements liées à la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité a été compensé aux ASSO en 2015, notamment par la re-budgétisation d'une partie du financement par la branche famille des aides au logement. Les baisses de cotisations et de prélèvement liées à la mise en œuvre du Pacte en 2016 et 2017 seront également compensés intégralement aux ASSO.

Enfin, les administrations publiques locales participeront également à l'effort de redressement. Cet effort se traduit par une baisse des dotations de 3,7 Md€ chaque année entre 2015 et 2017⁸ après 1,5 Md€ en 2014, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques. En 2016, les APUL devraient ralentir plus significativement leurs dépenses de fonctionnement, en lien avec le recul de l'inflation, afin de participer au besoin de redressement supplémentaire. Les effets de ces mesures s'ajouteraient à l'impact spontané résultant du cycle électoral sur les dépenses, notamment d'investissement, peu dynamiques en début de mandat communal. Par ailleurs, leurs dépenses courantes ralentiraient, en lien avec les réformes structurelles engagées par le Gouvernement (cf section « La rationalisation des dépenses locales » page 56). Par conséquent, leur déficit se stabiliserait à 0,1 % du PIB sur la période 2015-2017.

ÉVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Les dépenses des administrations publiques

La croissance de la dépense publique sur la période 2015-2017 reflète les mesures prises par le Gouvernement pour assurer le retour à l'équilibre des comptes publics. L'évolution de la dépense publique reflète tout d'abord le plan d'économies sur la période 2015-2017 sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques voté en loi de programmation (cf. encadré 4). Elle intègre également les mesures supplémentaires présentées dans le présent Programme de stabilité, permettant de compenser les effets de la faible inflation sur la trajectoire des finances publiques. En 2014, la dépense publique hors crédits d'impôts a ainsi progressé de 0,9 % en valeur, soit un ralentissement sensible par rapport à la progression de 1,9 % enregistrée en 2013. Exprimée en volume, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts a été de 0,5 % en 2014, après 1,1 % en 2013. Ces chiffres confirment le rythme déjà historiquement bas atteint en 2013, puisque la croissance de la dépense publique s'est établie en moyenne sur 2002-2012 à 3,6 % en valeur et 1,9 % en volume. **La dépense en valeur continuerait de croître à un rythme modéré sur 2015-2017 (+0,9 % en 2015, +1,1 % en 2016 et +1,7 % en 2017). Exprimée en volume, la chronique de la dépense publique serait respectivement de 0,9 % en 2015 puis 0,1 % en 2016 et 0,3 % en 2017.**

⁸ 3,4 Md€ en 2015 en LFI, l'écart avec le chiffre de 3,7 Md€ présenté en PLF ayant été gagé par ailleurs sur d'autres crédits.

**TABLEAU 7. ÉVOLUTION DE LA DEPENSE, PAR SOUS-SECTEUR
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

<i>(moyenne annuelle, en valeur hors crédits d'impôts et en %*)</i>	2012-2013	2014	2015	2016-2017
Administrations publiques	2,5	0,9	0,9	1,4
État	1,3	-0,3	-1,2	-0,3
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	3,9	3,4	0,7	0,9
Administrations publiques locales (APUL)	3,5	-0,3	0,0	1,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	2,8	2,3	1,3**	1,3
<i>Pour info: dépense en volume hors crédits d'impôts (toutes administrations publiques)</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>0,2</i>

* Dépense en valeur hors crédits d'impôts exprimée à champ courant et y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques

** A périmètre constant, hors budgétisation des APL qui diminue la dépense ASSO sans impact sur la dépense publique consolidée ; y compris budgétisation des APL, l'évolution serait de 0,5%.

Dans le détail, en 2014, la dépense en valeur hors crédits d'impôts a nettement ralenti (passant de +1,9 % en 2013 à +0,9 %). Ce ralentissement est plus marqué qu'anticipé en LPFP (+1,4 %) à la faveur d'économies constatées sur l'ensemble des administrations publiques. En effet, la norme en valeur de l'État a été sous-exécutée de 0,1 Md€ par rapport au niveau sous-jacent au PLF 2015 et des économies ont été constatées sur la dépense des comptes spéciaux, sur les pensions et sur la charge de la dette. La dépense des collectivités locales a également ralenti plus fortement qu'anticipé avec un cycle de l'investissement marqué. La dépense sociale a été moins élevée qu'escompté, avec notamment l'Ondam qui a été sous-exécuté de 0,3 Md€ par rapport au niveau voté en LFRSS 2014. Le ralentissement observé par rapport à 2013 reflète au final le gel des pensions complémentaires et l'absence de revalorisation pérenne des pensions de base résultant du ralentissement de l'inflation, les effets de la nouvelle convention Unedic et les mesures d'économie prises dès la LFSS 2014 puis en lois financières rectificatives ainsi que l'évolution spontanée liée au cycle de l'investissement local et à des taux d'intérêts favorables.

En 2015 et 2016, la dépense hors crédits d'impôts resterait contenue – +0,9 % et +1,1 % en valeur respectivement – en lien avec la montée en charge des mesures d'économies prises par le Gouvernement dans le cadre du plan d'économies voté en LPFP, et renforcé par les économies supplémentaires annoncées dans le présent Programme de stabilité. Au-delà des dispositions contenues dans la LPFP, les mesures évoquées ci-dessus permettront de compenser l'effet de l'inflation et de maintenir le rythme de réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt et charge d'intérêt, au rythme prévu.

En 2017, la croissance de la dépense publique serait maîtrisée grâce au plan d'économies voté et atteindrait +1,7% en valeur hors crédits d'impôts, marquant cependant une remontée progressive en lien avec le redressement de l'inflation - qui devrait passer de 1,0% en 2016 à 1,4% en 2017.

ENCADRE 4 – LE PLAN D'ECONOMIES A 50 MD€ SUR 2015-2017

La loi de programmation a entériné dans la trajectoire de finances publiques le plan d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017, permettant un retour du déficit public sous les 3 % en 2017.

Les économies portant sur l'année 2015 ont été détaillées dans le PLF et PLFSS 2015. En 2016 et 2017, le présent Programme de stabilité s'appuie d'abord sur les économies présentées dans la loi de programmation :

- ▶ sur les dépenses de l'État hors dette et pensions et concours financiers aux collectivités locales, la trajectoire repose sur la chronique du budget triennal votée en LPFP. Les économies proviendront pour l'essentiel de gains d'efficience (mutualisation accrue sur les achats et les systèmes d'information, réduction des dépenses de fonctionnement de l'État, recentrage des interventions et stabilité du point d'indice des fonctionnaires) ; les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leur interventions revues à la baisse ;
- ▶ les dotations aux collectivités locales diminueront de 3,7 Md€ chacune de ces deux années.

En ce qui concerne les administrations de sécurité sociale, les mesures votées en LFSS 2015 dégageront des économies dans le champ des prestations familiales et dépenses de santé (ralentissement de l'Ondam). Les accords sur l'indemnisation du chômage et les retraites complémentaires déjà conclus et en cours de renégociation contribueront au retour à l'équilibre de ces régimes. Enfin, des économies seront réalisées sur les frais de gestion des organismes de sécurité sociale.

Pendant le ralentissement prononcé de l'inflation en 2015 a réduit le rendement attendu de plusieurs de ces mesures, et limité l'effort d'économies des administrations qui découlerait du respect des cibles nominales fixées. A titre d'exemple, certaines réformes prises en compte dans les économies pour 2015 auront un rendement plus faible que prévu : c'est le cas pour les mesures concernant les modalités de revalorisation des retraites de base et complémentaire. Ces pertes doivent donc être compensées pour atteindre les objectifs fixés en loi de programmation. En outre, ces économies sont évaluées en écart à une évolution tendancielle, elle-même sensible à l'inflation. Aussi sans mesure de correction, le ralentissement des prix de l'énergie, et plus généralement de l'inflation, offre des gains de « pouvoir d'achat » aux administrations, à l'instar des ménages.

Ainsi, au-delà des mesures intégrées dans la loi de programmation, la trajectoire du présent Programme de stabilité intègre un quantum de mesures supplémentaires en 2015 à hauteur de 4 Md€ portant quasi-intégralement sur la dépense, afin d'assurer le maintien du rythme de redressement du solde public, dans ce contexte de baisse de l'inflation (ces 4 Md€ sont détaillés dans l'encadré 2).

En 2016, la moindre inflation réduirait également l'ajustement des comptes publics, ce qui dégraderait l'ajustement structurel. Afin de respecter les cibles définies dans la loi de programmation, ces pertes seront compensées par un quantum de 5 Md€ sur le champ de la dépense, qui s'ajoute aux mesures de 2015. Ces économies seront détaillées de façon précise dans les lois financières de 2016, tous les sous-secteurs y contribueront.

Au total, sur les années 2015 et 2016, la réduction du ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt et hors charges d'intérêt) sur PIB sera identique à celle prévue en LPFP, soit sur le champ initial du plan d'économie. Après prise en compte de l'exécution 2014 à 53,8 % du PIB, la part de ces dépenses reculerait bien de 0,5 point de PIB en 2015 et de 0,7 point en 2016.

Les dépenses de l'État

Le principe d'une diminution en valeur des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions, qui contribue fortement à la maîtrise des dépenses de l'État en budgétisation comme en exécution, a été réaffirmé par l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 du 29 décembre 2014⁹.

Dans cette perspective, l'État et ses agences continueront de contribuer significativement au redressement des comptes publics. Les efforts seront notamment portés par :

- ▶ **la rationalisation des dépenses et des politiques publiques dont l'efficience doit être améliorée.** A ce titre, les dispositifs de la politique du logement qui contribuent aujourd'hui à la hausse des loyers et des prix, et donc aux difficultés de logement des ménages, alimentant la demande de logement locatifs sociaux seront rénovés de manière à éliminer les situations de rente et à stimuler le potentiel de croissance. Les aides personnelles au logement seront réformées, pour lutter contre les effets qui conduisent à alimenter la hausse des loyers et à augmenter la dépense publique sans amélioration des conditions de vie des locataires ;
- ▶ **la simplification et la dématérialisation des procédures,** qui permettront à la fois d'améliorer le service à l'usager et de réaliser des gains d'efficience, comme l'extension de la télédéclaration en matière fiscale ;
- ▶ **la maîtrise de la masse salariale publique** sera poursuivie, notamment à travers la poursuite de la stabilisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique ;
- ▶ **la rationalisation des implantations territoriales sera poursuivie,** au travers d'un regroupement et des renforcements de synergies entre les différents réseaux à la fois pour l'État et ses agences, en cohérence avec la réforme territoriale engagée par le Gouvernement (fusion de régions).

En 2014, l'État a réalisé les efforts budgétaires auxquels il s'était engagé puisque la dépense hors charges de la dette et pensions a ainsi diminué de 3,3 Md€ par rapport à 2013. L'objectif de norme en valeur, très ambitieux puisqu'il avait été renforcé dans la loi de finances initiale puis, à nouveau, dans la loi de finances rectificative de l'été, a été respecté – les dépenses relevant de ce champ se sont au final établies 0,1 Md€ en-dessous de l'objectif.

L'État a par ailleurs bénéficié de conditions de financement très favorables (cf. encadré 5).

En 2015, les dépenses nouvelles engagées notamment afin de renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme ont été entièrement financées par des économies supplémentaires, soit par annulation de crédits soit par des mises en réserve de crédits supplémentaires pour un total de 950 M€. L'État participera aux mesures complémentaires de redressement prévues en 2015 et la baisse en valeur de ses dépenses sera donc renforcée (après une baisse de 2,1 Md€ en LFI 2015 par rapport à la LFI 2014, hors prélèvements sur recettes, pensions et charges d'intérêt). L'État contribuera également aux mesures complémentaires prévues en 2016 : sur les 5 milliards d'euros de mesures prévues, un effort de 1,6 Md€ sera réalisé sur le champ de l'État et de ses opérateurs (cf. section « Les dépenses des ODAC » page 30).

⁹ La loi de programmation définit une trajectoire de diminution en euros courants sur l'agrégat constitué de la somme des crédits du budget général, des prélèvements sur recettes, et des affectations de recettes à des tiers, hors charge de la dette et dépenses de pensions (périmètre dit « en valeur »). En outre, l'augmentation annuelle des dépenses totales du budget général, y compris charge de la dette et pensions (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes et affectations de recettes) doit être au maximum égale à l'inflation (norme dite « zéro volume »).

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

En 2014, la France a bénéficié de conditions de financement très favorables, résultant des deux baisses successives de taux directeurs décidées par la Banque centrale européenne (BCE) en juin et en septembre et du maintien de la confiance des investisseurs. Les taux à l'émission pour les titres à court terme (BTF) sont ressortis en moyenne à 0,07 %, terminant l'année en-dessous de 0 %. Les taux à l'émission des titres à plus d'un an ont également diminué à partir du mois de mai, établissant une moyenne annuelle historiquement basse à 1,31 %.

Le renforcement de l'assouplissement monétaire de la BCE, au moyen d'achats supplémentaires d'actifs dont une grande part de titres souverains depuis le mois de mars 2015, devrait conduire à maintenir les taux d'intérêt à bas niveau, jusqu'au retour de la croissance et la remontée de l'inflation.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette est prudent et repose ainsi sur un scénario de stabilité des taux courts en 2015, puis de remontée de l'ensemble des taux les deux années suivantes.

TABLEAU 8. HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET

Niveau de fin d'année (hypothèses)	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%

Les taux courts (BTF à 3 mois) seraient stables en 2015 et commenceraient à remonter à partir de fin 2016, en conséquence du resserrement attendu de la politique monétaire de la BCE. Ils observeraient ensuite une progression de 75 points de base par an.

Pour les taux longs (OAT à 10 ans), le relèvement à 1,20 % d'ici fin 2015 tient compte de premiers effets du retour de la croissance attendu en 2015. Ces taux progresseraient ensuite de 90 points de base en 2016, en lien avec la fin de la politique d'assouplissement monétaire de la BCE, puis augmenteraient en 2017 et 2018 en cohérence avec le scénario macroéconomique.

Il est à noter par ailleurs que la charge de la dette est également sensible à l'inflation (compte tenu de la part des obligations indexées sur l'inflation). Cet effet est cependant moins pérenne.

Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont la plupart sont également des « opérateurs de l'État »¹⁰, contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses. Après avoir connu une forte augmentation jusqu'à une période récente¹¹, les dépenses des ODAC sont désormais mieux encadrées, notamment à travers l'interdiction de principe du recours à l'endettement auprès d'un établissement de crédit ou par des titres de créance encadrés, sauf exception explicite, qui a été confirmée et précisée par la LPFP 2014-2019. Par ailleurs, l'adoption de budgets en équilibre est assurée par la présence, dans la grande majorité des cas, de représentants de l'État dans les instances de gouvernance des ODAC. Les dépenses du programme d'investissements d'avenir, exécutées par des opérateurs, font l'objet d'un suivi centralisé par le Commissariat général à l'investissement, rattaché au Premier ministre, en lien avec le ministère des finances et des comptes publics. Leurs budgets sont par conséquent proches de l'équilibre ou à l'équilibre.

Pour la période 2015 à 2018, le Gouvernement engagera un effort de rationalisation des agences et des opérateurs de l'État, qui constituera un axe fort de sa programmation. Celui-ci devrait notamment se traduire par une baisse de leur nombre, par une diminution de leurs emplois et des ressources financières qui leur sont allouées (subventions pour charges de service public et taxes affectées). La LPFP¹² 2014-2019 prévoit à ce titre un plafonnement systématique à compter de 2016 de toutes les taxes affectées, ou, à défaut, un retour au budget de l'État des taxes non-plafonnées en 2017 ; seules pourront perdurer les affectations de ressources plafonnées dûment justifiées, soit les taxes affectées répondant à une logique de quasi-redevance, de prélèvement sectoriel ou finançant un fonds d'assurance ou d'indemnisation. En parallèle, et en cohérence avec les objectifs que l'État imposera à ses propres dépenses (fonctionnement, intervention...), les opérateurs verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse.

En 2014, la dépense des ODAC a été maîtrisée malgré la comptabilisation de l'indemnité due à Ecomouv par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Les décaissements des opérateurs dans le cadre des investissements d'avenir ont été stabilisés à leur niveau de 2013, hors décaissements du CEA et du CNES financés dans le cadre de l'action « excellence technologique des industries de défense » du PIA 2. Les diverses mesures de mobilisation des ressources des opérateurs, baisse de taxes affectées et prélèvements sur fonds de roulement, ont porté leurs fruits.

En 2015, la dépense des ODAC ralentirait sous l'effet du contrecoup de la comptabilisation en 2014 de l'indemnité due à Ecomouv. Notamment, les opérateurs seraient, à l'instar de l'État, mobilisés dans le cadre des économies supplémentaires prévues par le plan de 4 Md€.

Le rythme de la dépense se stabiliserait ensuite **en 2016** puis s'inscrirait en progression par la suite, porté par les programmes de décaissement pluriannuels et notamment par les investissements d'avenir.

¹⁰ 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.

¹¹ Cf. par exemple *L'État et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01 de l'Inspection générale des finances, mars 2012.

¹² Article 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2014, les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont progressé de 2,3 % en valeur, en ralentissement par rapport à 2013 (+2,8 %) notamment en raison de la hausse moins rapide des dépenses de pensions (+2,3 % après +3,6 %). Celle-ci résulte d'une part de l'absence de revalorisation des pensions de retraite de base, en partie compensée par l'attribution d'une prime exceptionnelle de 40 € pour les retraités percevant des pensions inférieures à 1200 € par mois. D'autre part, elle provient du gel des retraites complémentaires au 1^{er} avril 2014, conformément à l'accord de mars 2013 qui prévoyait que la revalorisation des pensions versées par l'AGIRC et l'ARRCO soit inférieure de 1 point à la revalorisation induite par le niveau de l'inflation. L'évolution des prestations familiales a été freinée par une faible revalorisation (+0,6 % au 1^{er} avril 2014) en lien avec la faible inflation et avec les mesures prévues par la LFSS pour 2014. Enfin, l'Ondam a été sous-exécuté de 0,3 Md€ par rapport à l'objectif voté en LFRSS 2014.

En 2015, les prestations sociales versées par les ASSO ralentiraient à nouveau (+1,6 % après +2,3 %). Les prestations familiales ont été stabilisées au 1^{er} avril 2015 et les pensions de base le seraient au 1^{er} octobre 2015 en raison de l'absence d'inflation en 2015. Les mesures d'économies sur la branche famille votées en LFSS 2015 (0,7 Md€) contribueraient par ailleurs au recul des prestations familiales. Enfin, la progression de l'Ondam ralentirait sensiblement, à 2,05 % par rapport à l'exécution 2014.

En 2016 et 2017, la dynamique des prestations sociales resterait maîtrisée à + 1,8 % par an en moyenne, en légère accélération par rapport à 2015 sous l'effet de la remontée de l'IPCHT (+ 1,2 % en moyenne sur 2016-2017 contre 0,0 % en 2015). Les prestations d'assurance chômage ralentiraient sensiblement (-0,3 % en moyenne sur 2016-2017) avec l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi. Enfin, l'Ondam ralentirait légèrement à +1,75 % en 2016 et 2017.

TABLEAU 9. EVOLUTION ANNUELLE DES PRESTATIONS SOCIALES (EN VALEUR)

	2014	2015	2016-2017*
Prestations sociales	2,3 %	1,6%	1,8 %
Vieillesse survie	2,3 %	1,9 %	2,3 %
Ondam	2,5 %	2,05 %	1,75 %
Autres	1,7 %	0,2 %	0,6 %

* Taux de croissance annuel moyen

Les prestations maladie

En 2014, la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie, et a permis une sous-consommation de l'Ondam voté par le Parlement en LFRSS 2014 à hauteur de 0,3 Md€. La gouvernance de l'Ondam mise en place depuis plusieurs années (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 cinquième année consécutive. 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 2015, l'Ondam évoluerait à +2,05 % par rapport au niveau exécuté en 2014. Plus de 3,3 Md€ de mesures d'économies sont nécessaires pour ramener l'évolution des dépenses vers cette cible. Ces mesures reposent principalement sur les mesures de la LFSS pour 2015, à savoir la promotion de l'efficacité de la dépense des hôpitaux (0,5 Md€), la rationalisation des prix des produits de santé et la

promotion des génériques (1,1 Md€), la promotion de la pertinence des prescriptions et du bon usage des soins (1,2 Md€), et le virage ambulatoire pour assurer l'adéquation et la pertinence des prises en charge en établissement (0,4 Md€).

En 2016 et 2017, les dépenses d'assurance maladie sous Ondam poursuivraient leur ralentissement à un taux de croissance de 1,75 % par an. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuiera sur la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé et du plan d'économies autour des 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 prestations vieillesse

La trajectoire présentée (croissance des prestations à 2,3 % en moyenne sur la période 2016-2017) intègre l'effet de la montée en charge des réformes des retraites de 2010 et de 2014. Sur les retraites complémentaires, la trajectoire financière tient compte de l'effet de mesures complémentaires, dont la nature fait actuellement l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux et dont le Gouvernement estime, au vu des éléments en discussion, qu'elles permettraient de dégager 2 Md€ d'économies à l'horizon 2017 afin de poursuivre le rétablissement des comptes des régimes.

Les autres prestations

Après un premier ralentissement en 2014 (+1,0 % après +1,9 % en 2013), les prestations familiales et de logement diminueraient en 2015. Cette évolution s'explique par l'absence de revalorisation des prestations familiales en 2015 en raison de la stabilité de l'IPCHT et par les mesures d'économies importantes votées par le Parlement en LFSS 2015 (0,7 Md€ dont 0,4 Md€ de modulation des allocations familiales en fonction des revenus au 1^{er} juillet 2015).

Après une croissance soutenue en 2013 (+5,7 %), les dépenses du régime d'assurance chômage poursuivraient leur ralentissement (+1,9 % observé en 2014, +0,9 % prévu en 2015), notamment sous l'effet de l'amélioration sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, l'accord signé par les partenaires sociaux en 2014 (+0,3 Md€ à l'horizon 2017) et les mesures complémentaires à prendre dans le cadre de la convention 2016 permettront de poursuivre l'amélioration des comptes de l'Unédic ; ces mesures devraient s'élever à 2 Md€ sur la période.

Les dépenses des administrations publiques locales

Les dépenses locales se stabiliseraient en 2015 après le ralentissement constaté en 2014, avant de redémarrer progressivement à compter de 2016. La rationalisation des dépenses, favorisée par les baisses de concours financiers aux collectivités locales, la réforme territoriale, les mesures de gouvernance votées dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et notamment la fixation d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), ainsi que le cycle électoral communal expliqueraient cette évolution.

Après une réduction des concours financiers de l'État aux collectivités locales de 1,5 Md€ en 2014 qui faisait suite à un gel en 2013, ces concours seront réduits de 10,7 Md€ en niveau sur la période 2015-2017, dont 3,4 Md€ dès 2015, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Les collectivités locales sont ainsi pleinement associées à l'effort de redressement des comptes publics. La baisse des concours de l'État incite en effet les collectivités locales à réaliser des gains d'efficacité afin de maîtriser leurs dépenses. Parallèlement, la réforme de structure portant sur la dotation globale de fonctionnement engagée dès 2015 pour une mise en œuvre en 2016 aboutira à une répartition plus juste de la DGF, en lien avec la réalité des charges et des ressources de chaque territoire.

Par ailleurs, la réforme territoriale permettra de dégager des gains d'efficience à moyen terme. La création des métropoles et l'élection au suffrage universel direct des conseils intercommunaux, déjà entrées en vigueur, constituent de forts leviers de rationalisation au niveau du bloc communal. La réduction du nombre de régions métropolitaines, de 22 à 13 à partir du 1^{er} janvier 2016, par la loi du 16 janvier 2015¹³, permettra également de simplifier l'organisation administrative française. Enfin, la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, mesure incluse dans le projet de loi « NOTRe » (Nouvelle organisation territoriale de la République) qui sera adopté avant l'été 2015, sera source de clarification des compétences et de rationalisation des interventions des collectivités locales.

En ce qui concerne les outils de gouvernance, la création, par la LPFP 2014-2019 d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale fixant de manière indicative un taux d'évolution de la dépense locale en valeur, permet de renforcer la transparence et la confiance entre les collectivités locales et l'État en formalisant un engagement partagé sur le rythme d'évolution des dépenses des collectivités. Il s'inscrit dans la volonté de responsabilisation de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques en vue du respect des engagements européens de la France.

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

- ▶ **L'investissement local**, en croissance faible au cours du cycle précédent (+1,3 % en moyenne par an en valeur entre 2008 et 2013), a reculé au cours de l'année 2014 (-9,6 %). Ce repli marqué devrait se prolonger en 2015 en cohérence avec le cycle électoral communal usuel, a fortiori dans un contexte d'alternance politique dans de nombreuses communes, avant d'accélérer à mesure de l'approche des prochaines élections municipales.
- ▶ **Les dépenses de fonctionnement** auraient progressé de 2,0 % en 2014 après 2,9 % en 2013¹⁴. Elles progresseraient en moyenne de 1,7 % chaque année entre 2015 et 2017, illustrant la maîtrise accrue des collectivités locales sur ces dépenses. En particulier, les dépenses de personnel seraient progressivement maîtrisées, n'évoluant que de +1,8% par an sur 2015-2017, contre +3,5% par an en moyenne en 2013 et 2014.

Au total, en moyenne sur la période 2015-2017, les dépenses des administrations publiques locales évolueraient globalement en ligne avec l'inflation, puisqu'elles seraient quasi-stabilisées en volume.

¹³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

¹⁴ Il s'agit plus précisément des dépenses de fonctionnement mais également des dépenses de guichet comme les dépenses sociales des départements.

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Les recettes des administrations publiques

Après une progression continue entre 2009 et 2013 liée aux mesures prises en vue du redressement des finances publiques, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé en 2014 et diminuerait à partir de 2015 sous l'effet notamment de la montée en charge des mesures en faveur des entreprises et des ménages du Pacte de responsabilité et de solidarité et du Crédit d'Impôt Compétitivité et Emploi (CICE) pour **s'établir à 44,2 % en 2017**.

La prévision intègre l'effet de l'ensemble des mesures votées ainsi que les mesures annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2015, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait par rapport à 2014 (44,4% après 44,7%). L'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait inférieure à l'unité (0,8), du fait d'une faible inflation et d'une masse salariale moins dynamique que l'activité. En 2015, le taux de prélèvements obligatoires ressortirait à un niveau inférieur de 0,3 point à la prévision de la LPFP en raison de la sous-réaction des prélèvements à la croissance. En effet, compte tenu de la faible inflation, les prélèvements obligatoires (au numérateur), et plus particulièrement les prélèvements assis sur la consommation en valeur (TVA) et la masse salariale (cotisations), augmentent moins vite que le PIB (au dénominateur), conduisant à une diminution mécanique du ratio. L'impact des mesures nouvelles serait légèrement négatif sur le taux de prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB). Ce faible impact sur le taux de prélèvements obligatoires serait le reflet de la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE partiellement compensés par les mesures prises en LFR 2 2014 (notamment la non déductibilité de plusieurs taxes à l'impôt sur les sociétés) ainsi que par la création de la contribution climat énergie en LFI 2014.

Sur la période 2016-2017, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait pour atteindre 44,2 % en 2017. Cette baisse reflèterait principalement les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité qui poursuit notamment le mouvement d'allègement du coût du travail initié par la mise en place du CICE. La trajectoire incorpore également l'impact de la réforme des retraites, la montée en charge de la fiscalité écologique, la hausse de la contribution au service public de l'électricité conformément à l'engagement de résorber les déficits passés de la CSPE, une évolution des impôts des collectivités locales en lien avec le cycle électoral et les décaissements liés aux contentieux fiscaux plus faibles en fin de période de programmation qu'en 2015.

La trajectoire repose enfin sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires en ligne avec l'activité (élasticité unitaire sur la période 2016-2017).

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB serait constant à 7,6% sur la période 2015-2017.

TABLEAU 10. ÉVOLUTION DU TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	44,7	44,7	44,4	44,3	44,2	44,2
Élasticité des prélèvements obligatoires	0,2	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0

ENCADRE 6 – PACTE DE RESPONSABILITE ET DE SOLIDARITE

Annoncé en janvier 2014, le Pacte de responsabilité et de solidarité participe à la baisse des prélèvements obligatoires sur la période 2014-2017. Une grande partie de ses mesures, votées en loi de finances rectificative (LFR) et loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) 2014, sont entrées en vigueur à compter de 2015. L'ensemble des mesures du Pacte se déploieront progressivement avec pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises, et de rendre les prélèvements obligatoires sur les ménages plus progressifs, au bénéfice des ménages aux revenus moyens et modestes. Les allègements de cotisations et la baisse de fiscalité mis en œuvre au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité devraient représenter environ 25 Md€ en 2017, dont près de 10 Md€ dès 2015. À horizon 2017, le CICE et le Pacte représenteront un allègement envers les entreprises de l'ordre de 40 Md€.

Le Pacte a pour objectif, avec le CICE, de soutenir l'emploi et de restaurer la compétitivité des entreprises, atteinte par dix ans d'érosion continue (cf. rapport Gallois, novembre 2012), tout en amorçant la baisse des prélèvements sur les ménages et en rénovant les dispositifs de soutien à l'emploi des salariés proches du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Le Pacte constitue une amplification de la baisse du coût du travail déjà initiée par la mise en place du CICE, à travers trois modalités d'exonération supplémentaires :

- ▶ dès 2015, une exonération complète au niveau du SMIC des cotisations que les employeurs versent aux URSSAF (hors cotisations d'assurance chômage), dans le cadre d'un renforcement des allègements existants, ainsi qu'une baisse de 1,8 point des cotisations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC, pour un montant total de 4,6 Md€ ;
- ▶ une extension de ces dispositions (1,8 point sur les cotisations familiales employeurs) aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à partir du 1er janvier 2016, pour un montant supplémentaire estimé à 4,5 Md€ ;
- ▶ une réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants à hauteur de 1 Md€ dès 2015.

Ces allègements, qui s'élèveront à plus de 10 Md€ à horizon 2017, répondent à un double objectif : favoriser la création d'emplois et renforcer la compétitivité.

Une modernisation et une réduction de la fiscalité des entreprises. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, sera supprimée d'ici 2017. Une première réduction équivalente à 1 Md€ est intervenue en 2015 sous la forme d'un abattement qui permet déjà à deux tiers des assujettis, exclusivement des petites et moyennes entreprises (PME), de ne plus acquitter la C3S. Au total, cette suppression représente de l'ordre de 6 Md€ à horizon 2017 qui seront restitués aux entreprises. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) due par les plus grandes entreprises sera également supprimée en 2016, ce qui représente une baisse de fiscalité de près de 3 Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera progressivement de 33⅓ % actuellement à 28 % en 2020, avec une première étape dès 2017. Cette modernisation de la fiscalité des entreprises sera favorable à l'investissement, et donc à l'emploi et l'activité. La suppression de la C3S, en évitant la taxation en chaîne des consommations intermédiaires, devrait également s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité dans l'organisation productive.

Une réduction de l'imposition des ménages les plus modestes. La réforme du bas du barème de l'impôt sur le revenu, par la suppression de la première tranche d'imposition à 5,5 %, se traduit par un allègement conséquent pour les contribuables modestes ou moyens. Il concerne 9 millions de foyers fiscaux

pour une redistribution de pouvoir d'achat globale de plus de 3 Md€ en 2015.

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

TABLEAU 11 : CHRONIQUES DES MESURES DU CICE (CREANCE FISCALE) ET DU PACTE DE RESPONSABILITE ET DE SOLIDARITE PERMETTANT UN REDRESSEMENT DES MARGES DES ENTREPRISES

Niveau en prélèvements obligatoires (en Md€)	2014	2015	2016	2017
CICE (créance fiscale)	- 10	- 16½	- 18	- 19½
Pacte de responsabilité et de solidarité - Volet charges d'exploitation		- 6½	- 12½	- 16½
<i>Dont allègements de cotisations sociales (y compris indépendants)</i>		- 5½	- 10½	- 10½
<i>Dont suppression progressive de la C3S</i>		- 1	- 2	- 5½
Mesure de suppression de la contribution exceptionnelle d'IS puis baisse du taux normal			- 2½	- 4½
Total des mesures en faveur des entreprises	- 10	- 23	- 32½	- 40½

Les recettes de l'État

En 2015, le taux de prélèvements obligatoires de l'État serait en recul par rapport à 2014, avec une baisse de 0,2 point, essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. Les mesures votées en deuxième loi de finances rectificative pour 2014 tendent à soutenir l'évolution des prélèvements obligatoires perçus par l'État avec notamment, les mesures de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale agressive et les mesures de non déductibilité de diverses taxes sur les entreprises. Cependant, ces impacts sont plus que compensés par d'autres mesures, en particulier les mesures adoptées pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes comme la suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu, l'impact du CICE et le transfert supplémentaire de TVA aux organismes de Sécurité sociale dans le cadre de la compensation du Pacte de compétitivité et de responsabilité.

A législation constante, les prélèvements obligatoires de l'État progresseraient de 2,1% en 2015, soit une croissance légèrement supérieure à celle du PIB nominal (+2,0%) : le faible dynamisme de la TVA est plus que compensé par l'évolution des autres recettes fiscales. En particulier, les recettes de TICPE et d'impôt sur les sociétés progresseraient spontanément plus rapidement que l'activité. Le dynamisme de la première s'expliquerait par une hausse de la consommation des produits pétroliers due à la baisse du prix du pétrole. La progression de l'IS serait notamment due au rebond du bénéfice fiscal.

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires de l'État poursuivrait son repli (baisse de 0,2 point), principalement sous l'effet des transferts de recettes aux organismes de Sécurité sociale dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'élasticité serait légèrement supérieure à l'unité, dans un contexte de rebond de l'activité économique.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires de l'État reculerait de 0,3 point, de nouveau sous l'effet des transferts de recettes ainsi que des mesures de baisse de l'IS dans le cadre du Pacte. L'élasticité serait de l'ordre de l'unité.

Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2014, les recettes des administrations de sécurité sociale ont ralenti (+2,4 %) après avoir plus fortement progressé en 2013 (+2,9 %) en raison d'importantes mesures nouvelles. Le dynamisme des cotisations sociales (+2,6 %) a excédé celui de la masse salariale privée (+1,5 % sur le champ de l'ACOSS), sous l'effet des hausses de taux prévues par la réforme des retraites de 2014 et la réforme en faveur des carrières longues (1,1 Md€) ainsi que l'accord national interprofessionnel sur les régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco signé en 2013 (0,5 Md€).

Les recettes fiscales ont progressé de 2,5 %, tirées par la rétrocession d'un montant équivalent aux recettes perçues au titre de l'abaissement du plafond du quotient familial et de la fiscalisation des contributions des employeurs au financement de la complémentaire santé de leur salariés (2 Md€). Les recettes sociales assises sur les revenus du patrimoine et des produits de placement ont toutefois reculé en 2014, sous l'effet notamment de la baisse des taux d'intérêts et des rendements des actifs financiers. Les prélèvements obligatoires (cotisations sociales et recettes fiscales) des administrations de sécurité sociale s'établissent ainsi en 2014 à 521,3 Md€, en hausse de 2,6%.

En 2015, les recettes sociales ralentiraient sensiblement (+1,0 % après +2,4% en 2014). Cette évolution s'explique principalement par la mise en œuvre des allègements de cotisations et contributions sociales prévue dans le Pacte de responsabilité et de solidarité, ces dernières étant en partie compensées à la sécurité sociale par de moindres dépenses (re-budgétisation des APL pour un montant de 4,8 Md€). A périmètre constant, la croissance des recettes sociales serait de +1,8 % en 2015.

Le ralentissement observé à périmètre constant s'explique par la décélération de la masse salariale privée (+1,3% après +1,5%) et par un ensemble de mesures nouvelles inférieur à 2014. En 2015, les recettes sociales sont néanmoins soutenues par le reversement au Fonds de solidarité vieillesse du produit supplémentaire d'impôt sur le revenu induit par la fiscalisation des majorations de pensions (1,2 Md€), la hausse de cotisation vieillesse prévue par la réforme des retraites de 2014 et la réforme carrières longues (1,2 Md€), et une hausse du taux de cotisation Agirc-Arrco (0,5 Md€). Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale progresseraient de 0,9% en 2015.

En 2016 et 2017, la reprise économique et les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi soutiendraient la croissance de la masse salariale privée (+2,9 % en moyenne entre 2016 et 2017). La progression des cotisations sociales (+2,4 % en moyenne entre 2016 et 2017) serait ralentie par les baisses de cotisations sociales programmées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui seraient compensées sur la période.

Les recettes des administrations publiques locales

En 2014, la croissance des prélèvements obligatoires (PO) des administrations publiques locales (APUL) s'est élevée à 2,5 %, après 0,8 % en 2013. Cette évolution est soutenue par des recettes de CVAE, dynamiques en 2014, et par celles de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en raison de l'augmentation du pouvoir de taux sur les DMTO des départements (représentant une hausse de recettes de 0,7 Md€ en 2014) et d'une évolution spontanée stabilisée après une forte baisse en 2013. Par ailleurs, des transferts supplémentaires de recettes de TICPE ont été mis en place dans le cadre des réformes de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Les taux des impôts communaux auraient très peu progressé en 2014, année électorale. Le montant total des prélèvements obligatoires s'est élevé à 127,6 Md€. Compte tenu de la baisse de concours financiers de l'État (1,5 Md€ en 2014 après un gel en 2013), les recettes globales des collectivités ont ainsi progressé de 1,4 %, après 1,3 % en 2013.

En 2015, les recettes fiscales des collectivités locales progresseraient de +3,3 %, du fait d'une hausse plus marquée des taux des impôts communaux par rapport à 2014, en raison du calendrier électoral. L'accroissement des taux départementaux devrait néanmoins rester faible en 2015, année d'élections départementales. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminueraient de 3,4 Md€ par

rapport à 2014. Enfin, la croissance spontanée des impôts locaux bénéficie de la revalorisation des bases de 0,9 % prévue en loi de finances pour 2015. Dès lors que l'inflation est désormais prévue à 0 % en 2015, cette réévaluation des bases octroie aux collectivités un surplus de dynamisme de 0,9 point au-delà de l'inflation. Au total, les recettes des collectivités progresseraient de 1,0 % en 2015.

Ce dynamisme des recettes fiscales des APUL se poursuivrait en 2016 (+3,3 %) et 2017 (+3,6 %) tandis que la baisse des concours financiers de l'État s'accroîtrait (réduction totale de 10,7 Md€ sur la période 2015-2017). La soutenabilité de la poursuite de la réduction des concours de l'État sera favorisée par la mise en œuvre en 2016 de la réforme de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement, la plus importante dotation versée par l'État aux collectivités (36,6 Md€ en 2015).

DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2014, le ratio d'endettement public s'est inscrit à 95,0 points de PIB, après 92,3 points en 2013, soit une progression de 2,8 points de PIB. Dans un contexte économique défavorable (croissance du PIB en valeur de 1,3 %) qui maintient le solde stabilisant à un niveau élevé comme en 2013 (-1,2 % après -1,3 %), les efforts de réduction du déficit public (4,0 % du PIB après 4,1 %) ont permis de contenir la progression de la dette (écart au solde stabilisant de 2,7 points comme en 2013). Les flux de créances n'ont pas contribué à la variation de dette en 2014 (après -0,1 point en 2013). Cette neutralité résultante masque en réalité des mouvements qui se compensent globalement. En particulier, le soutien aux États européens en difficulté et des mouvements de trésorerie défavorables sont compensés par d'importantes primes et décotes à l'émission, reflétant l'environnement de taux bas actuel, ainsi que par le traitement des crédits d'impôt. En particulier, le CICE pèse sur le déficit 2014 à hauteur de l'intégralité de la créance acquise en 2014. En revanche, l'effet budgétaire et sur la dette s'étale au fur et à mesure des remboursements de l'État aux entreprises. En application de l'article 32 de la loi de programmation pour les années 2014-2019, le niveau de dette de Maastricht à la fin de l'année 2014 notifiée à la Commission européenne s'établit à 2 037,8 Md€, soit 95,0 % du PIB.

**TABLEAU 12 – DECOMPOSITION DE L'EVOLUTION
DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC**

(Points de PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	91,8	93,3	94,0	94,1	92,7
<i>Croissance nominale du PIB (en %) (2) $(3)_n \approx -(1)_{n-1} \times (2)_n$</i>	1,3	2,0	2,4	2,8	3,5
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	-1,2	-1,9	-2,2	-2,6	-3,2
<i>Solde effectif (4)</i>	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Ecart au solde stabilisant (5)=(3)-(4)	2,8	1,9	1,0	0,0	-1,3
Flux de créances (6)	0,0	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
Variation du ratio d'endettement (7)=(5)+(6)	2,7	1,3	0,7	0,0	-1,4

En 2015, le ratio de dette progresserait plus modérément (+1,3 point à 96,3 %). La combinaison d'un déficit en réduction (3,8 % du PIB après 4,0 % du PIB en 2014) et d'un redémarrage progressif de l'activité après trois années de croissance faible réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant de 1,9 point de PIB). Les flux de créances anticipés pour 2015 s'élèveraient à -0,6 point de PIB, portés essentiellement par la neutralisation sur la dette de la correction relative à la clé en crédits d'impôts, et par 4 Md€ de cessions affectées au désendettement.

En 2016, la progression du ratio d'endettement baisserait à nouveau (+0,7 point de PIB, à 97,0 %). En effet, la réduction du déficit couplée à une reprise plus dynamique de l'activité réduirait la contribution de l'écart au solde stabilisant (+1,0 point), tandis que les flux de créances s'élèveraient à -0,4 point. Comme en 2015, le retraitement de la clé en crédits d'impôt ainsi que les 4 Md€ de cessions affectées au désendettement seraient les principaux facteurs d'explication.

En 2017-2018, la poursuite du redressement des comptes publics et une croissance de l'activité rattrapant son potentiel permettraient d'amorcer une décrue du ratio de dette, limitée en 2017 (ratio de dette à 96,9 % du PIB), puis plus prononcée en 2018 (-1,4 point de PIB, portant le ratio à 95,5 %). En effet, le solde passerait en 2018 nettement au-dessus du solde stabilisant (évalué à environ -3,2 %, avec une croissance du PIB de 3,5 % en valeur). Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à partir de 2017, hormis pour la Caisse nationale des autoroutes, qui contribue au désendettement des administrations publiques sur l'ensemble de la période, à hauteur de -0,1 point de PIB environ chaque année.

**ENCADRE 7 – IMPACT SUR LA DETTE PUBLIQUE DES PLANS
EUROPEENS D’ASSISTANCE FINANCIERE**

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

L’impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique de la France devrait être de 66,2 Md€ à fin 2015 (et stable au-delà), soit 3 point de PIB, après 68,2 Md€ en 2014.

**TABLEAU 13 – ENDETTEMENT IMPUTABLE AU SOUTIEN FINANCIER
A LA ZONE EURO (ECART AU COMPTE CENTRAL)**

(Md€)	2014	2015	2016	2017	2018
Dettes au sens de Maastricht (cumul)	68,2	66,2	66,2	66,2	66,2
dont prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont prêts du FESF à la Grèce	31,0	29,0	29,0	29,0	29,0
dont prêts du FESF à l’Irlande	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
dont prêts du FESF au Portugal	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
dont dotation en capital au MES	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3

(Points de PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Dettes au sens de Maastricht (cumul)	3,2	3,0	3,0	2,9	2,8
dont prêts bilatéraux à la Grèce	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
dont prêts du FESF à la Grèce	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
dont prêts du FESF à l’Irlande	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
dont prêts du FESF au Portugal	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
dont dotation en capital au MES	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7

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

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

1) Les prêts bilatéraux : Les États membres de la zone euro ont, dès le printemps 2010, soutenu la Grèce, conjointement avec le FMI, *via* des prêts bilatéraux programmés jusque mi-2013, pour un montant

initialement prévu de 110 Md€ (80 Md€¹⁵ pour l'UE, dont 16,8 Md€ pour la France¹⁶, 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 pouvoir porter assistance à un pays de la zone euro en faisant la demande, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), d'une capacité de 440 Md€, qui se sont ajoutés aux 60 Md€ du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument communautaire gagé sur le budget de l'Union européenne et ouvert aux 28 États membres. **Les garanties accordées par les États membres pour permettre au FESF de financer ses prêts sont comptabilisées dans leurs dettes maastrichtiennes**, à hauteur de la quote-part des États dans les garanties accordées au FESF,¹⁷ appliquée aux prêts déboursés. La clé française est, début 2015, de 21,88 %.

Le FESF et le MESF ont été activés, avec le FMI, pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'Irlande fin 2010 (pour une assistance totale de 85 Md€ dont **17,7 Md€ pour le FESF, soit 3,8 Md€ pour la quote-part de la France**) avec un programme dont les tranches ont été intégralement déboursées en décembre 2013, puis pour le **Portugal** mi-2011 (plan de 78 Md€ dont **26 Md€ pour le FESF, soit 5,7 Md€ pour la France**) avec un programme couvrant le financement des administrations publiques de ce pays jusqu'à mi-2014. L'Irlande et le Portugal sont sortis de leurs programmes d'assistance du FESF respectivement le 15 décembre 2013 et le 18 mai 2014, à la suite d'une application rigoureuse des réformes qui leur ont permis un retour soutenable sur les marchés.

Du fait de l'aggravation de sa situation économique et financière à partir de mi-2011, un **deuxième programme d'assistance financière à la Grèce** a été mis en place en mars 2012. Les États membres de la zone euro (via le FESF) et le FMI ont décidé d'apporter un nouveau financement de 130 Md€ additionnels à ce qui restait à déboursier au titre du premier programme, qui couvre, pour le FESF, la période 2012-2014. A fin 2014, le FESF avait déboursé 141,8 Md€ de prêts à la Grèce, correspondant à une garantie pour la France à hauteur de 31,0 Md€.

L'Eurogroupe a décidé d'étendre la validité des fonds disponibles au titre du second programme jusqu'en juin 2015. Il a également décidé que la Grèce devait restituer au FESF les fonds qui avaient été déboursés par le FESF pour les recapitalisations bancaires mais qui n'ont pas été utilisés (10,9 Md€), les besoins du secteur bancaire grec ayant été inférieurs à l'enveloppe prévue. Cette opération se traduit par une diminution de 10,9 Md€ de l'encours de prêt du FESF à la Grèce et réduit donc la garantie pour la France à hauteur de 2,4 Md€ en 2015. **Sous l'hypothèse que le montant associé à la 5ème revue (1,8 Md€) sera décaissé en 2015, les États membres garantiront à fin 2015 132,7 Md€ dans le cadre de ce 2e programme d'assistance, dont 29,0 Md€ pour la France.**

La France s'est ainsi engagée, via les prêts bilatéraux et le FESF, à financer ou à garantir 49,9 Md€ (2,3 points de PIB) d'aide financière aux États périphériques à horizon fin 2015.

À l'horizon de ce programme de stabilité (2018), aucune somme ne devrait être remboursée au titre de ces prêts. Pour les prêts du FESF à l'Irlande et au Portugal, la maturité moyenne maximale a en effet été allon-

¹⁵ Ramenés à 77,3 Md€ suite à la non-participation de la Slovaquie et au retrait de l'Irlande et du Portugal.

¹⁶ 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.

¹⁷ Cette quote-part est fondée sur la clé de souscription des banques centrales nationales à la BCE, corrigée pour la non-participation des États bénéficiant de la clause de retrait au titre d'un programme d'assistance financière.

gée de 15 à 22 ans, suite à la décision prise en mars 2013 par l'Eurogroupe. Conformément aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce a été quant à elle portée à 20 ans pour les prêts bilatéraux et 32,5 ans pour les prêts du FESF.

3) Le Mécanisme européen de stabilité : Le FESF et le MESF n'ont plus vocation à accorder de nouveaux prêts¹⁸, leur succession étant assurée par le Mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur en septembre 2012. En effet, le FESF avait été créé en tant qu'institution temporaire, étant prévu qu'il n'aurait plus 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 repose, 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 indiqué que les engagements du MES ne sont pas comptabilisés dans la dette maastrichtienne des États membres¹⁹ et que seule l'est la souscription au capital libéré versé (80,5 Md€ de capital libéré au total compte tenu de l'accession de la Lettonie à la zone euro le 1er janvier 2014 et de celle de la Lituanie au 1er janvier 2015, dont 20,2 % pour la France, soit 16,3 Md€), dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'un financement par emprunt.**

Ce capital a été souscrit par la France en cinq 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), la troisième le 29 avril 2013, la quatrième le 31 octobre 2013 et la cinquième le 29 avril 2014.

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 41,3 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013. Ce programme s'est achevé en janvier 2014, sa mise en œuvre rigoureuse ayant permis une stabilisation durable du secteur bancaire et l'Espagne a procédé au remboursement anticipé de 1,6 Md€ en juillet 2014 puis de 1,5 Md€ en mars 2015, portant l'encours à 38,2 Md€.

À la suite de l'accord de l'Eurogroupe du 24 mars 2013, une assistance financière a également été accordée à Chypre, pour un montant de 10 Md€ (9 Md€ apportés par le MES et 1 Md€ par le FMI), dont 5,7 Md€ ont été déboursés par le MES à fin décembre 2014. Ces déboursements ne pèsent pas sur la dette française, comme indiqué précédemment.

¹⁸ 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.

¹⁹ En effet, le MES est une institution internationale permanente bénéficiant de dispositions de droit public, dotée d'une structure de gouvernance analogue à celles des institutions financières internationales (avec notamment un conseil des gouverneurs, un conseil des directeurs et un directeur général) et d'un capital libéré de 80,2 Md€ (le capital versé devant toujours être supérieur à 15 % de ses engagements).

5. Le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance

LA PROCEDURE POUR DEFICIT EXCESSIF

Des efforts pour assurer le respect des recommandations du Conseil

Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte en avril 2009, le Conseil ECOFIN a adressé à la France le 21 juin 2013 une recommandation pour mettre fin avant 2015 à la situation de déficit public excessif, demandant d'atteindre les cibles nominales de déficit de 3,9 % du PIB en 2013, 3,6 % en 2014 et 2,8 % en 2015, cohérentes avec un ajustement structurel de 1,3 points de PIB en 2013, et de 0,8 point de PIB en 2014 et 2015.

À la suite de la LFI 2015 et de la LPFP 2014-2019 votées en décembre 2014 et sur la base de ses prévisions d'hiver 2015, la Commission européenne a estimé qu'une révision de la recommandation reportant le retour du déficit sous les 3 % à 2017 était justifiée, compte tenu d'un scénario économique plus dégradé que prévu lors de la recommandation du 21 juin 2013. Dans son analyse, la Commission considère que les efforts mis en œuvre par la France sur 2013-2014 permettent une révision de la recommandation du 21 juin 2013. Le Conseil ECOFIN du 10 mars 2015 a adopté cette nouvelle recommandation, qui est assortie d'une nouvelle trajectoire de déficit nominal : 4,0 % en 2015, 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017, cohérente selon la Commission avec des ajustements structurels respectifs de 0,5, 0,8 et 0,9 pt de PIB. Il est à noter que le scénario de référence de la Commission dit « à politique inchangée » n'intègre notamment pas en 2016 et 2017 l'intégralité des mesures de redressement votées, notamment s'agissant du plan d'économies voté en loi de programmation.

La recommandation demande à la France, d'ici fin avril, de spécifier, d'adopter et de mettre en œuvre des mesures additionnelles pour assurer l'amélioration recommandée du solde structurel en 2015, estimées par la Commission à 0,2 pt de PIB.

Pour l'année 2014, le déficit a été notifié à 4,0 % du PIB par l'Insee le 26 mars 2015. La dépense publique apparaît nettement moins dynamique qu'anticipé par la Commission dans ses prévisions de février 2015, ce qui conforte le constat d'une mise en œuvre des actions suivies d'effets sur 2013 et 2014.

Ce résultat montre la capacité du Gouvernement à tenir ses objectifs de maîtrise de la dépense. Les dépenses de l'État, ainsi que celles de l'assurance maladie ressortent en dessous des cibles fixées en loi de programmation, comme annoncé dès le mois de janvier. Les statistiques publiées montrent que la maîtrise de la dépense a été encore plus marquée (cf. section « Retour sur l'exécution 2014 » page 16), que ce soit sur les dépenses des administrations publiques locales, les dépenses sociales, celles des opérateurs ou également une charge de la dette qui pèse finalement moins que prévu en LFI. Cette maîtrise de la dépense a permis de compenser en partie la dégradation des recettes fiscales intervenue depuis la LFI et qui

demeure indépendante de la volonté du Gouvernement, dans un contexte de croissance très basse trois années consécutives et d'inflation faible.

Ainsi, l'ajustement structurel 2014 s'élève à 0,4 point de PIB au sens de la métrique de la LPFP, malgré des effets d'élasticité très défavorables (-0,2 point de PIB) et les crédits d'impôt (-0,1 point de PIB). L'effort structurel au sens de la LPFP s'est élevé à 0,7 point de PIB. Étant donné les efforts également réalisés au cours de l'année 2013, les mesures prises ont bien permis d'assurer le respect de la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 sur 2013 et 2014.

Pour l'année 2015, le respect de la recommandation de mars 2015 est garanti par les mesures présentées dans le présent Programme. L'effort sera renforcé par rapport à la trajectoire votée en loi de programmation, à hauteur de 4 Md€ soit 0,2 point de PIB (cf. détail des mesures correctrices sur 2015 présenté dans l'encadré 2). Avec ces mesures, l'ajustement réalisé sera conforme à la recommandation du 10 mars puisqu'il atteindra 0,5 point de PIB, et le déficit nominal sera ramené à 3,8 % du PIB (en-deçà de la cible de 4,0 % de la recommandation du 10 mars).

En 2016, l'effort serait également amplifié par rapport à la LPFP à travers un quantum de 5 Md€ de mesures supplémentaires qui seront détaillées en lois financières. Au total, l'ajustement structurel serait porté de 0,3 point à 0,5 point de PIB, et le solde nominal atteindrait -3,3 % du PIB, en deçà de la cible fixée par la recommandation.

Le déficit atteindrait 2,7 % en 2017, en deçà de la recommandation du 10 mars. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas réaliser un sur-ajustement qui aurait eu des conséquences négatives sur les perspectives de croissance et d'emploi, tout en respectant les cibles nominales avec une marge de sécurité, ainsi qu'un ajustement structurel de 0,5 point chaque année entre 2015 et 2017. La correction du déficit public excessif d'ici 2017 est ainsi confirmée par le Gouvernement, conformément aux engagements pris en loi de programmation.

ENCADRE 8 – LES MESURES DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES PRISES DEPUIS LE PRECEDENT PROGRAMME DE STABILITE

Depuis le Programme de stabilité 2014-2017, des mesures d'économies supplémentaires ont été votées en lois financières rectificatives au printemps 2014 afin d'assurer une pleine maîtrise de la dépense en 2014. Ces mesures, qui s'ajoutaient à celles déjà votées en lois financières initiales pour près de 15 Md€, ont permis le ralentissement marqué de la dépense en 2014, à +0,9 %.

Dans le détail s'agissant de l'année 2014, le Gouvernement a présenté deux textes financiers rectificatifs dès le mois de juin, qui mettaient en œuvre 4 Md€ de mesures de redressement additionnelles afin d'accélérer le redressement des finances publiques. En particulier, la loi de finances rectificative du 8 août 2014 a permis 1,6 Md€ d'annulations de crédits sur l'État, hors charge de la dette et pensions, par rapport à l'objectif fixé dans la loi de finances initiale pour 2014. La loi de financement de la sécurité sociale rectificative, a permis 0,8 Md€ de mesures d'économies supplémentaires sur le champ de l'Ondam. Au total, ces objectifs ont été dépassés puisque l'Ondam a été sous-exécuté de 0,3 Md€ par rapport au niveau voté et la norme de dépense de l'État de 0,1 Md€.

Le plan d'économies sur la période 2015-2017 a également été voté dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, de manière à poursuivre la consolidation des comptes publics tout en finançant les priorités du Gouvernement et notamment le Pacte de responsabilité et de solidarité. Le détail de ces économies est rappelé dans l'encadré 4.

Par ailleurs, s'agissant de 2015, le PLF 2015 déposé en octobre 2014 qui détaillait les économies portant sur l'ensemble des administrations publiques, a été renforcé suite aux échanges de l'automne 2014 avec la

Commission européenne. Un plan de 3,6 Md€ de mesures complémentaires est venu compléter le Projet de plan budgétaire (c'est-à-dire le PLF 2015) et a été voté en LFI 2015.

Enfin, ce plan d'économies a été consolidé dans le présent Programme de stabilité afin de tenir compte des effets de la moindre inflation sur les comptes publics et de conforter la trajectoire, permettant ainsi un retour sous les 3 % de déficit en 2017. Ce sont ainsi 4 Md€ de mesures supplémentaires qui sont présentées en 2015, pour l'essentiel en dépense, ainsi que 5 Md€ de plus en 2016 (*cf.* encadré 2).

CONVERGENCE VERS L'OMT

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a fixé pour objectif à moyen terme (OMT) un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel, et 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 attendue pour 2017 dans la présente trajectoire et jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an²⁰.

La trajectoire de solde structurel décrite dans le présent Programme de stabilité est compatible avec ces exigences, puisqu'elle décrit un ajustement structurel de 0,5 point en 2018, après avoir ramené le déficit sous 3 % en 2017 (*cf.* partie « Évolution du solde structurel » page 19). Cette trajectoire, qui respecte les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance, conduit à l'atteinte de notre objectif à moyen terme de solde structurel en 2018 (le solde structurel atteindrait alors -0,1 point de PIB).

²⁰ Article 5 du règlement 1466/97 révisé.

6. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

SENSIBILITE AUX HYPOTHESES EXTERIEURES

Le rythme de la reprise de l'économie française et l'évolution spontanée des finances publiques différeront en fonction de la demande mondiale adressée à la France, de l'évolution du prix du pétrole, du taux de change de l'euro et des taux d'intérêt.

A cet égard, le scénario international sous-jacent aux projections est le suivant :

- ▶ un gel du prix du baril de pétrole à 59 USD ;
- ▶ un gel du taux de change de l'euro à 1,10 USD ;
- ▶ 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 augmenterait de 4,5 % en 2015 et de 5,7 % en 2016 puis de 6% environ à l'horizon 2017-2018, après une progression 3,3 % en 2014.

Les hypothèses de taux de change de l'euro sont inférieures à celles de la Commission dans ses prévisions d'hiver (1,10 USD/€ dans le programme de stabilité contre 1,17 USD/€ dans les prévisions d'hiver de la Commission). Les hypothèses de prix du pétrole diffèrent également : 58 USD dans le Programme de stabilité contre 53 USD pour la Commission en moyenne en 2015 ; 59 USD contre 61,5 USD respectivement en 2016. Par ailleurs, la Commission prévoit une croissance de la demande mondiale adressée à la France de 4,3 % en 2015 et de 5,4 % en 2016.

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

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

L'évolution future des taux de change : la poursuite de la dépréciation de l'euro pourrait constituer un facteur de soutien supplémentaire à l'activité de la zone euro, et favoriser le rebond de l'inflation. Mais l'accroissement de la volatilité des taux de change augmente également l'incertitude économique.

La baisse des prix du pétrole donne une impulsion à la croissance de la France et de ses principaux partenaires commerciaux, qui pourrait cependant être contrariée en cas de remontée des cours. La poursuite de la baisse des prix du pétrole constituerait un facteur de soutien supplémentaire à l'activité à court et moyen

terme, mais sans certitude. À l'inverse, une remontée prématurée des prix du pétrole pourrait peser sur la croissance.

Le risque d'inflation négative prolongée reste présent en zone euro, même si le risque de « déflation » semble s'éloigner grâce aux choix effectués sur le *policy mix*, monétaire et budgétaire. Le ralentissement des prix observé sur la période récente est dû en partie au fort recul des prix de l'énergie, mais aussi à la faiblesse de la demande dans la zone euro jusqu'à présent.

Quels aléas du fait des partenaires commerciaux hors zone euro ?

Dans les économies anglo-saxonnes, le timing relatif à la normalisation de la politique monétaire reste mouvant, compte tenu de l'incertitude entourant la situation de la productivité et du marché du travail, et aurait un impact sur les évolutions du change.

Concernant les économies émergentes, l'évolution des prix des matières premières reste un aléa majeur, tant à la hausse qu'à la baisse. En outre, les tensions géopolitiques en Europe de l'Est, en lien avec la crise russo-ukrainienne, pourraient également se raviver. Un ralentissement plus prononcé qu'attendu de l'économie chinoise (en lien avec une correction plus brutale qu'anticipé du marché immobilier) risquerait de peser sur l'économie mondiale et notamment sur les pays exportateurs de matières premières (Russie, Brésil), déjà lourdement pénalisés par la baisse des cours. À l'inverse, une reprise plus dynamique des pays développés ou la poursuite du mouvement d'assouplissement monétaire constaté en début d'année au sein des économies émergentes (en dépit d'une inflation toujours élevée dans certains pays) constituent les principaux aléas haussiers.

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

La prévision d'investissement est soumise à plusieurs aléas. Tout d'abord, au-delà des incertitudes sur l'évolution du prix du pétrole et des taux de change, leur impact sur l'économie demeure incertain. Les entreprises pourraient choisir de tirer davantage parti de la baisse du prix du pétrole comme des mesures de baisse de coût du travail et du capital (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité) pour restaurer leurs marges en ne répercutant pas l'intégralité des économies réalisées : leur compétitivité-prix serait alors moins forte à court terme, mais leurs marges davantage assainies, effet favorable à l'investissement. La baisse des prix de vente pourrait à l'inverse être plus rapide, choix davantage favorable à la compétitivité-prix. En outre, l'incertitude demeure sur le rythme de redémarrage de l'investissement en construction, car les données conjoncturelles des derniers mois ne font pas encore apparaître de signe tangible de reprise à très court terme.

Par ailleurs, la consommation des ménages pourrait également se révéler différente de la prévision, à la hausse ou la baisse. Le pouvoir d'achat dépendra des comportements de fixation des salaires, soumis à plusieurs aléas : il est possible que les salariés obtiennent de plus fortes hausses de salaires, étant donné les marges de manœuvre fournies aux entreprises par le CICE, le Pacte de responsabilité et de solidarité et la baisse du prix du pétrole ; à l'inverse, les entreprises pourraient s'avérer plus exigeantes dans les négociations salariales, étant donné la faiblesse de leur taux de marge actuel et les incertitudes qu'elles perçoivent encore sur la reprise économique. Selon l'évolution du marché du travail et l'évolution de la confiance dans la reprise de l'activité, l'épargne de précaution s'atténuera de manière plus ou moins marquée.

Scénarios alternatifs présentés dans le programme de stabilité :

**TABLEAU 14 : IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 1 %
DE LA DEMANDE MONDIALE DE BIENS ADRESSEE A LA FRANCE(*)**

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

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

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

**TABLEAU 15 – IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE BAISSSE DU TAUX DE CHANGE
DE L'EURO CONTRE TOUTES MONNAIES DE 10 %(*)**

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

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

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

TABLEAU 16 – IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 20 \$ DU PRIX DU PETROLE(*)

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

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

TABLEAU 17 – IMPACT SUR L'ECONOMIE FRANÇAISE D'UNE HAUSSE DE 100 POINTS DE BASE PENDANT DEUX ANS DES TAUX D'INTERET A COURT TERME(*)

(écart au niveau du scénario de référence en %)	n	n+1	n+2
PIB	-0,2	-0,3	-0,1
Emploi salarié total (en milliers)	-10	-36	-45
Prix à la consommation des ménages	-0,1	-0,1	-0,2
Capacité de financement 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.

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

COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 18 – COMPARAISON AVEC LE PRECEDENT PROGRAMME DE STABILITE

	2013	2014	2015	2016	2017
Programme de Stabilité 2014-2017 (avril 2014)					
Croissance réelle du PIB (en %)	0,3*	1,0	1,7	2,25	2,25
Solde public (en % du PIB)	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-¼
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Dette publique (en % du PIB)	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0
Programme de Stabilité 2015-2018 (avril 2015)					
Croissance réelle du PIB (en %)	0,3	0,4*	1,0	1,5	1,5
Solde public (en % du PIB)	-4,1	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,5	-2,0	-1,6	-1,1	-0,6
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Dette publique (en % du PIB)	92,3	95,0	96,3	97,0	96,9
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	89,3	91,8	93,3	94,0	94,1

* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO

En 2014, l'ajustement dit structurel s'est inscrit à un niveau inférieur à celui du Programme de stabilité 2014-2017 (0,4 point contre 0,8 point). L'élasticité des recettes fiscales est en effet non isolée comme un facteur conjoncturel dans la méthodologie usuelle. Dès lors cet ajustement structurel inférieur reflète tout d'abord la faiblesse des élasticité des recettes fiscales (0,6 contre 0,9 dans le précédent Programme de stabilité). Par ailleurs, l'effort structurel a pâti d'une baisse de l'inflation qui a réduit l'effort en dépense malgré un ralentissement plus marqué de la dépense en valeur (0,9 % hors crédits d'impôt contre 1,4 %). Enfin, la croissance a été plus faible qu'anticipé lors du précédent programme (0,4 %, contre 1,0 % dans le programme de stabilité 2014), si bien qu'au total, le solde nominal ne s'est redressé que de 0,1 pt contre 0,5 point prévu lors du programme de stabilité précédent. Une partie de cet écart s'explique enfin par une révision du solde nominal 2013 depuis sa première estimation. Au total, le solde public nominal constaté en 2014 ne manque que de 0,2 point la cible inscrite dans le précédent programme (4,0 % contre -3,8 %).

En 2015, les perspectives de croissance sont sensiblement plus basses que lors du précédent Programme de stabilité (1,0 % contre 1,7 %), en ligne avec la prévision de croissance de la LPFP. Par ailleurs, en raison notamment d'une inflation plus faible qui dégrade les effets d'élasticité fiscales, l'ajustement dit structurel serait plus faible que lors du précédent programme (0,5 point contre 0,8 point), en dépit notamment d'une croissance beaucoup plus modérée de la dépense publique en valeur (0,9 % hors crédits d'impôt contre 1,2 %).

Programme de stabilité de la France 2015-2018

Au total, la réduction du déficit public nominal entre 2014 et 2015 serait inférieure à celle du précédent Programme de stabilité (0,2 point de PIB contre 0,8 point), pour l'essentiel dû à un environnement de croissance et d'inflation bien moins porteur.

En 2016 et 2017, l'ajustement structurel serait très proche, mais l'ajustement nominal resterait pénalisé par une croissance plus faible que dans le précédent programme.

COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION

TABLEAU 19 – COMPARAISON AVEC LES PREVISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

	2014	2015	2016
Projection de la Commission européenne (prévisions d'hiver, février 2015)			
Croissance réelle du PIB (en %)	0,4	1,0	1,8
Solde public (en % du PIB)	-4,3	-4,1	-4,1
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,9	-2,6	-3,0
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	0,4	0,3	-0,4
Dette publique (en % du PIB)	95,3	97,1	98,2
Programme de Stabilité 2015-2018 (avril 2015)			
Croissance réelle du PIB (en %)	0,4	1,0	1,5
Solde public (en % du PIB)	-4,0	-3,8	-3,3
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,0	-1,6	-1,1
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	0,4	0,5	0,5
Dette publique (en % du PIB)	95,0	96,3	97,0

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 25 février 2014, la Commission européenne prévoyait pour la France, avant la publication du présent Programme de stabilité et la notification du déficit 2014 par l'Insee le 26 mars, un déficit public de 4,3 % en 2014, puis 4,1 % en 2015 et 2016 (scénario dit à politique inchangée), avec des prévisions de croissance pour 2014, 2015 et 2016 proches de celles retenues par le Gouvernement dans le présent Programme de stabilité (resp. 0,4 %, 1,0 % et 1,8 %). Toutefois, dans le scénario intégrant des mesures d'ajustement supplémentaires sous-jacent à la recommandation du 10 mars 2015, la prévision de croissance de la Commission est beaucoup plus faible que dans le scénario du Programme de stabilité (0,8 % en 2015, 0,7 % en 2016 puis 0,8 % en 2017).

La prévision de déficit de la Commission est plus dégradée que le déficit notifié par l'Insee pour 2014, et, en conséquence, plus dégradée que la prévision du Gouvernement s'agissant de 2015 (4,1 % pour la Commission contre 3,8 % dans la prévision du Gouvernement).

En 2014, la Commission a anticipé un déficit plus élevé que celui finalement notifié : les prévisions de la Commission ont surestimé la croissance de la dépense en valeur (2,2 % y compris crédits d'impôt contre

1,6 % dans les données notifiées par l'Insee le 26 mars). Cet écart entre la dernière prévision de la Commission et l'exécution n'est pas neutre dans le cadre de la procédure DPE : cette moindre dépense a en effet pour conséquence d'accroître l'effort en dépense, et donc les indicateurs utilisés par la Commission pour juger des actions suivies d'effets (ajustement structurel corrigé ou effort dit « *bottom-up* »). Les résultats 2014 confortent donc le jugement selon lequel la France a bien mis en œuvre pour 2015 des « actions suivies d'effet ».

En 2015, l'écart entre le scénario de la Commission et celui du Programme de stabilité s'explique, outre les effets base de 2014, notamment par le fait que les prévisions de la Commission n'intègrent pas les mesures supplémentaires décidées récemment par le Gouvernement pour un montant de l'ordre de 4 Md€.

En 2016, les deux prévisions ne sont pas comparables dans la mesure où la Commission ne retient pas dans sa trajectoire à politique inchangée l'intégralité des mesures votées en loi de programmation, ni le renforcement de l'effort annoncé dans le présent document. Cela explique un désajustement structurel dans le scénario de la Commission européenne.

7. Qualité des finances publiques

QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

Revue des dépenses

La loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 instaure une revue des dépenses publiques annuelle et intégrée à la procédure budgétaire (article 22). Cet exercice doit permettre, d'une part, de renforcer l'efficacité de la dépense publique, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et, d'autre part, de contribuer au respect de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques. La revue de dépenses a ainsi pour finalité de préciser les modalités de mise en œuvre des réformes structurelles sous-jacentes à la programmation.

Les thématiques de ces revues, arrêtées par le Gouvernement, sont transmises au Parlement conjointement au projet de loi de finances de l'année. Réalisées par les corps d'inspection et de contrôle, elles comportent des objectifs d'économies et peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques afin d'assurer une analyse complète de la dépense et des interventions publiques. L'inclusion dans le champ couvert par les revues de dépenses des dépenses fiscales et des niches sociales s'inscrit également dans cette perspective. Ainsi, chaque politique analysée pourra être appréhendée dans sa globalité et dans la pluralité de ses instruments de financement, qu'ils soient de nature budgétaire ou fiscale.

Ce nouvel exercice s'inscrit dans un calendrier précis, le Gouvernement transmettant à la représentation nationale, avant la fin du mois de février suivant l'adoption de la loi de finances, les constats et propositions issues de ces revues. Ainsi, le Parlement disposera d'une information nouvelle en amont de la procédure budgétaire, l'articulation avec le calendrier budgétaire assurant la coordination de l'exercice avec la préparation du budget qui est de la responsabilité du Gouvernement.

Pleinement intégrées à la procédure budgétaire sur le modèle de certains pays étrangers, les revues de dépense permettront donc de préciser les mesures qui assureront la réalisation des économies prévues dans la trajectoire des finances publiques.

Anticipant les obligations de la loi de programmation, les premières revues sont en cours. Elles portent notamment sur la situation financière des universités, les écoles de fonctionnaires ou encore les aides personnelles au logement (APL). Leurs conclusions seront ainsi intégrées dès la construction budgétaire pour l'année 2016.

ENCADRE 9 – MESURES DE GOUVERNANCE LPFP

Outre la présentation de la trajectoire des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 introduit une série de mesures de gouvernance qui permettront d'accroître l'efficacité et la transparence de la dépense publique.

En premier lieu, la LPFP renforce la procédure budgétaire annuelle en y intégrant une revue de dépense visant à documenter des économies structurelles suffisamment tôt dans le calendrier budgétaire pour pouvoir en tenir compte dans la préparation du budget tout en renforçant l'information du Parlement sur la dépense publique.

En deuxième lieu, la LPFP introduit des mesures transversales de bonne gestion publique s'appliquant à plusieurs sous-secteurs des administrations publiques. Elle institue à ce titre un nouvel outil de gouvernance et d'appropriation de la trajectoire de finances publiques : la **conférence des finances publiques**, qui permettra d'associer l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques au respect de la trajectoire et au rétablissement des comptes publics. **Par ailleurs, le recours aux partenariats public-privé (PPP) est sécurisé**, tant pour les organismes divers d'administration centrale, les établissements publics de santé que les collectivités locales, par un contrôle accru de l'État sur les contrats à venir. **D'autres mesures portent également sur les nouvelles dépenses fiscales et les niches sociales**, qui seront désormais créées avec une durée limitée de trois années et devront faire l'objet d'une évaluation avant d'être supprimées ou reconduites. Enfin, elle reconduit deux mesures introduites par les précédentes lois de programmation : d'une part, tout surplus de recettes devra être intégralement utilisé pour réduire le déficit public ; d'autre part, le principe d'évaluation socio-économique préalable des investissements publics est confirmé.

En troisième lieu, la LPFP porte des dispositifs d'encadrement spécifiques à chaque sous-secteur des administrations publiques :

- ▶ Pour l'État, **elle relève à 6% le taux de mise en réserve minimale** dont chaque programme doit faire l'objet, hors dépenses de personnel ; ce taux s'élève à 0,3% pour les dépenses portées par l'objectif national d'évolution de la dépense d'assurance maladie (Ondam) ;
- ▶ **En ce qui concerne les agences, la LPFP rationalise notamment le recours aux taxes affectées** qui ont été à l'origine de dépenses publiques supplémentaires ces dernières années. Les taxes affectées devront ainsi être systématiquement plafonnées avant le 1^{er} janvier 2016 (ou, à défaut, seront reversées au budget de l'État à partir du 1^{er} janvier 2017), et leur maintien (ou création) fait désormais l'objet d'un encadrement strict. Le recours aux taxes affectées est ainsi soumis à trois conditions : la taxe doit répondre à une logique de quasi-redevance, de prélèvement sectoriel (prélèvement finançant des actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles au sein d'un secteur d'activité) ou bien revêtir le caractère d'une contribution assurantielle (cas des fonds d'assurance ou d'indemnisation et présentant une logique de mutualisation du risque). La LPFP **prévoit également la transmission obligatoire aux ministères de tutelle, de toute information relative aux taxes affectées**, permettant ainsi de mieux contrôler ces ressources dynamiques. **La LPFP reconduit par ailleurs le principe d'interdiction d'endettement des ODAC²¹**, et introduit des **mesures d'encadrement des rémunérations de ces agences**, notamment de leurs dirigeants ;
- ▶ **Pour les collectivités locales, un objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) est ins-**

²¹ L'article 12 de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (non abrogé par les lois de programmation de décembre 2012 et décembre 2014) en exonère toutefois la Caisse de la dette publique

tauré. Décliné par catégorie de collectivité à compter de 2016, il complète les instruments de suivi et de programmation existant sur les autres sous-secteurs (normes de dépense de l'État ; Ondam pour l'assurance-maladie) et permettra à chaque collectivité locale, dans le respect du principe de libre administration, d'élaborer un budget compatible avec la trajectoire globale des finances publiques ;

- ▶ **Enfin, les établissements de santé soumis à un plan de redressement devront faire approuver leur état prévisionnel de recettes et de dépenses (EPRD) par le Directeur général de l'agence régionale de santé (ARS).** L'EPRD ne pourra être approuvé si l'évolution des effectifs de l'établissement en cause est manifestement incompatible avec l'évolution de son activité.

Enfin, la loi de programmation assure une plus grande transparence dans le pilotage des finances publiques. Elle prévoit à cet effet la transmission au Parlement de plusieurs rapports et de bilans, à savoir : un bilan des créations ou suppression d'opérateurs ou organismes publics au cours d'une année ; un rapport sur l'évolution des dépenses de personnel des établissements de santé ; un rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage ; un rapport sur le coût des dépenses fiscales et des niches sociales ; un bilan de l'exécution de la LPFP ; une présentation des hypothèses retenues pour le calcul de l'évolution tendancielle des dépenses publiques ; et les prévisions de solde conjoncturel, structurel et effectif.

La rationalisation des dépenses de santé

Les réformes structurelles du système de soins s'inscrivant dans le cadre de la stratégie nationale de santé (SNS) permettront de mobiliser les marges d'efficience garantissant une maîtrise des dépenses sans compromettre la qualité des soins.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de quatre axes :

- ▶ concrétiser le « virage ambulatoire » et mieux adapter les prises en charge en établissement et en ville. L'activité hospitalière doit être recentrée sur les prises en charge les plus pertinentes : il s'agit tout en garantissant la qualité des soins de recourir moins et moins longtemps à l'hospitalisation, notamment par le développement de la chirurgie ambulatoire, le recours aux substitutions à l'hospitalisation, l'accompagnement des retours à domicile et la prévention des hospitalisations et ré-hospitalisations ;
- ▶ accroître l'efficacité de la dépense hospitalière, en s'appuyant sur le programme de performance hospitalière pour des achats responsables et sur les mutualisations que permettront les groupements hospitaliers de territoires ;
- ▶ poursuivre les efforts sur les prix des médicaments pour rémunérer l'innovation à son juste prix et l'adoption des génériques. Le plan national de promotion des médicaments génériques lancé en mars 2015 vise à augmenter la part de prescriptions dans le répertoire de 5 points à horizon 2017 via les actions auprès de tous les prescripteurs (libéraux ou en établissements), l'information du public, la poursuite d'une politique tarifaire adaptée, et l'attractivité du territoire français ;
- ▶ améliorer la pertinence et le bon usage des soins en ville et à l'hôpital. Cet axe vise la réduction des soins redondants ou inadéquats, notamment par la contractualisation entre les établissements, les agences régionales de santé et l'Assurance maladie, et le renforcement des contrôles de la prescription médicale de transports, médicamenteuse, ou de la pertinence de certains actes.

Dans le cadre de la stratégie nationale de santé, un appui sera apporté aux structures pluri-professionnelles organisées autour du médecin traitant, ayant pour mission d'articuler les interventions des différents acteurs de santé autour de parcours individuels. Le service public hospitalier sera réaffirmé. En parallèle, l'accessibilité financière aux soins sera renforcée avec la généralisation de la couverture com-

plémentaire santé et le développement du tiers payant, dont les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) bénéficieront dès le 1^{er} juillet 2015.

Ces objectifs structurels seront déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Les dernières évaluations sur les dépenses d'assurance maladie relevant du champ de l'Ondam font état d'une sous-consommation de 0,3 Md€ en 2014 par rapport à l'objectif fixé dans la LFRSS pour 2014. Cette sous-exécution, réalisée malgré l'arrivée de nouveaux traitements très onéreux contre l'hépatite C, traduit l'efficacité des mécanismes de régulation adoptés en LFSS 2015. L'Ondam s'est ainsi établi pour la cinquième année consécutive en-dessous des objectifs initiaux.

La rationalisation des dépenses locales

Sur la période 2015-2017, le Gouvernement entend poursuivre l'effort entrepris depuis 2013 d'amélioration de la qualité des finances publiques locales. Cet effort repose sur plusieurs mesures déjà effectives ou en cours d'adoption.

Tout d'abord, la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (10,7 Md€²²) décidée dans le cadre du plan d'économie voté en loi de programmation 2014-2019, vise à modifier durablement le comportement des collectivités et à les inciter à contenir la progression de leurs dépenses. En effet, le renforcement de la contrainte financière devrait conduire les exécutifs locaux à mutualiser et rationaliser leurs dépenses de manière croissante en vue de générer des gains nets, comme le met en évidence un rapport de décembre 2014 des inspections générales des finances et de l'administration sur les mutualisations au sein du bloc communal.

En parallèle, un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) a été institué par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019. L'ODEDEL devrait permettre aux collectivités de mieux s'approprier les contraintes budgétaires et de piloter l'évolution de leurs dépenses sur plusieurs années. Cet objectif sera décliné pour chacune des catégories de collectivités à compter de 2016 et pourra le cas échéant être ajusté, conformément à l'article 11 de la LPFP.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement sera mise en œuvre à partir de 2016 pour permettre une répartition plus simple et plus équitable des concours financiers de l'État, dans un contexte de baisse des dotations. Cette réforme devrait également inciter à la mutualisation des structures et des compétences au sein du bloc communal. Dans cette optique, le Premier ministre a confié à une mission parlementaire le soin de formuler des propositions concrètes dont les conclusions seront rendues en juillet 2015. Parallèlement, le comité des finances locales (CFL) a mis en place des groupes de travail poursuivant le même objectif. Les propositions de réforme pourront ainsi être prises en compte dans le projet de loi de finances pour 2016.

La réforme territoriale se poursuivra avec notamment l'adoption d'un projet de loi avant l'été 2015.

Plus précisément :

- ▶ la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles promulguée le 27 janvier 2014 a d'ores et déjà permis de renforcer les métropoles et l'intégration communale et de rationaliser l'organisation des compétences en instituant des conférences territoriales de l'action publique ;

²² Qui s'ajoutent à la baisse de la DGF de 1,5 Md€ en 2014, après le gel opéré en 2013.

- ▶ la loi du 16 janvier 2015²³ fixe la nouvelle carte de France des régions, qui comprend la fusion de régions limitrophes faisant passer le nombre de régions en France métropolitaine de 22 à 13 dès 2016. Ces nouvelles grandes régions auront un poids renforcé et permettront la rationalisation des dépenses par des économies d'échelles ;
- ▶ le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») en cours de discussion au Parlement a pour ambition de mieux définir les compétences de chaque collectivité. En supprimant la clause de compétence générale pour les départements et les régions, les collectivités devront recentrer leurs dépenses sur les champs de compétences prévus par la loi. Les régions devraient voir leur pouvoir se renforcer, surtout au plan économique, alors que les départements seront orientés vers l'intervention sociale, et les communes progressivement intégrées au sein d'intercommunalités de plus grande importance.

Les dépenses des opérateurs

Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État sont pleinement associés à la **trajectoire de rétablissement de l'équilibre des finances publiques**. Ces agences, dont les dépenses ont progressé beaucoup plus rapidement que celles de l'État sur les dernières années, prennent en effet toute leur part aux efforts de redressement engagés depuis 2012.

Pour cela, de nombreuses nouvelles règles de gouvernance s'appliquent aux agences dans la LPFP 2014-2019 :

- ▶ le Gouvernement a prévu l'intégration des agences dans le **champ des revues de dépenses** instaurée à l'article 22 de la LPFP.
- ▶ Les agences devront également contribuer au respect de **stabilisation des emplois de l'État** et de ses opérateurs sur la période 2012 à 2017, prévue à l'article 9 de la LPFP.
- ▶ **Les recettes qui sont affectées aux agences seront mieux encadrées**. Le recours aux taxes affectées est strictement défini à l'article 16 de la LPFP, tirant ainsi les conclusions des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires. A ce titre, la loi de programmation prévoit une généralisation du plafonnement des taxes affectées et, le cas échéant, des rebudgétisations des taxes affectées. Les agences recouvrant elles-mêmes ces impositions devront également transmettre, chaque année, à leurs tutelles des informations permettant de mieux apprécier et contrôler l'évolution de ces ressources.
- ▶ Afin de contenir la dette des opérateurs, **le principe d'interdiction d'endettement établi en 2010 a été rénové**, avec l'introduction d'une période dérogatoire d'un an pour les organismes nouvellement qualifiés d'organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Le recours aux partenariats public-privé (PPP) est sécurisé grâce à l'interdiction de conclusion directe d'un contrat afin de centraliser l'expertise au niveau du ministère de tutelle.

La loi de programmation permettra par ailleurs un **meilleur contrôle et une meilleure information du Parlement sur les agences de l'État**. A cette fin, l'annexe budgétaire qui leur est consacrée dans le projet de loi de finances sera complétée par plusieurs éléments :

- ▶ un bilan des créations ou des suppressions d'opérateurs ou d'organismes publics au cours de l'année précédant chaque projet de loi de finances ;

²³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

- ▶ un bilan portant sur trois exercices de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs emplois, de leurs sources de financement (budgétaire ou imposition affectée) ;
- ▶ des informations sur l'évolution de leur parc immobilier ;
- ▶ ainsi que la somme agrégée des dix rémunérations brutes les plus importantes de la structure, pour les entités dont les effectifs sont supérieures à dix personnes.

Par ailleurs, **le cadre budgétaire et comptable des opérateurs sera sensiblement renouvelé par la mise en œuvre au 1er janvier 2016 de certaines dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique** du 7 novembre 2012. Elles harmoniseront les règles budgétaires et comptables de plus de 1 300 organismes afin de renforcer l'analyse de leur soutenabilité financière. Ce nouveau cadre budgétaire et comptable enrichira l'information disponible sur la situation financière des organismes en complétant la comptabilité générale en droits constatés par une comptabilité budgétaire. Ainsi, l'autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant de plus de 700 organismes distinguera entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, à l'instar de ce qui existe pour l'État, ce qui renforcera la maîtrise des engagements à impact pluriannuel. L'ajustement des crédits aux besoins de décaissements évitera la constitution de disponibilités superflues.

QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

La politique fiscale du Gouvernement s'articule autour de quatre axes, tout en s'inscrivant dans un contexte global de stabilité des prélèvements obligatoires et de visibilité pour les entreprises et les particuliers. Ces quatre axes sont :

- ▶ favoriser l'investissement, l'entrepreneuriat et l'innovation ;
- ▶ renforcer la compétitivité et baisser le coût du travail ;
- ▶ rendre l'impôt plus progressif et plus juste ;
- ▶ renforcer l'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité.

Favoriser l'investissement, l'entrepreneuriat et l'innovation

Dans l'optique de favoriser la reprise économique, le Gouvernement s'est engagé à soutenir, de manière exceptionnelle et pendant un an, l'investissement productif des entreprises. Afin d'accélérer la modernisation de leur outil de production et pour leur permettre d'être plus compétitives et d'embaucher davantage, plus rapidement, un avantage fiscal sera accordé aux entreprises qui réaliseront un investissement productif au cours des douze prochains mois. Cet avantage prendra la forme d'un amortissement supplémentaire sur les investissements de nature productive pouvant déjà bénéficier de l'amortissement dégressif. Cet amortissement supplémentaire sera de 40 % du prix de revient de l'investissement et permettra aux entreprises concernées de réduire immédiatement leur impôt sur les bénéfices de ce montant, étalé sur la durée d'utilisation. Le coût de la mesure serait de 0,4 Md€ en 2015 et 0,5 Md€ en 2016. Cette mesure s'inscrit dans un plan plus global présenté par le Premier Ministre le 8 avril 2015, qui vise à accélérer et réorienter l'investissement privé et public de manière efficace.

Le Gouvernement s'est engagé pour favoriser l'innovation et la prise de risque à long terme. Ainsi, le régime de taxation des plus-values mobilières des particuliers a été réformé en 2014, afin de le rendre plus lisible et plus attractif et d'encourager l'investissement à long terme ainsi que la prise de risque. Dans ce cadre, l'imposition intervient désormais systématiquement au barème progressif de l'impôt sur le revenu après application d'un abattement dont le taux augmente en fonction de la durée de détention des actions ou parts sociales cédées : 50 % pour une durée de détention de deux ans à moins de huit ans, puis 65 % à partir de huit ans. De même, pour favoriser la création et le développement des petites et moyennes entre-

prises (PME), il a été mis en place un abattement renforcé au taux progressif en fonction de la durée de détention des actions ou parts sociales cédées : 50 % pour une durée de détention d'un an à moins de quatre ans, 65 % pour une durée de détention de quatre ans à moins de huit ans, puis 85 % à partir de huit ans. De plus, les start-ups et les entreprises innovantes peuvent pour la plupart²⁴ bénéficier du statut de Jeune entreprise innovante (JEI), réformé et approfondi en LFI 2014. Elles peuvent ainsi être totalement exonérées d'IS sur leurs trois premiers exercices et se voir appliquer un abattement de 50 % au titre des deux exercices bénéficiaires suivants. Ce dispositif est considéré comme le dispositif de soutien à l'innovation le plus efficace de l'Union européenne par un rapport récent publié par la Commission européenne.²⁵ La fiscalité des actions gratuites est également en passe d'être allégée, pour la mettre en cohérence avec le reste du système fiscal et améliorer l'attractivité de la France.

Renforcer la compétitivité et baisser le coût du travail

Le Gouvernement s'est engagé depuis l'automne 2012 à faire diminuer le coût du travail. L'ensemble des mesures de réduction du coût du travail prises à travers le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité représentent un effort en termes de finances publiques de près de 30 Md€ à l'horizon 2016, ce qui permettra aux entreprises de restaurer leurs marges, d'investir et d'embaucher.

Le CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) a été mis en place au 1er janvier 2013 et son taux, assis sur la masse salariale brute hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC, est passé de 4 à 6 % au 1^{er} janvier 2014. La réduction du coût du travail induite par le CICE au-delà de 2014 devrait représenter un allègement de 20 Md€ en 2017. Par ailleurs, le Président de la République a affirmé le 6 novembre 2014 sa volonté de pérenniser la réduction du coût du travail induite par le CICE en transformant ce dispositif en un allègement général de cotisations sociales.

Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité permettent une baisse supplémentaire du coût du travail de 10 Md€ en 2016 en touchant tous les salaires inférieurs à 3,5 SMIC.

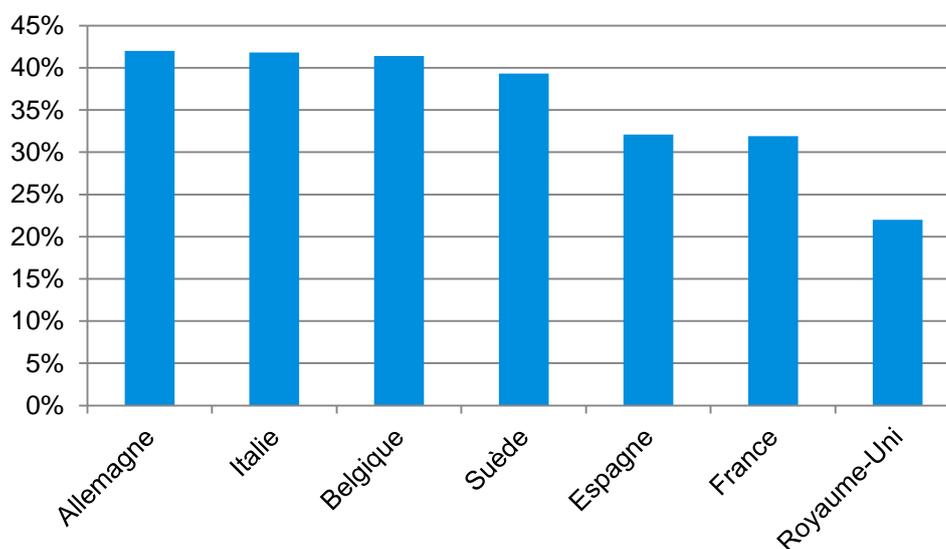
Avec ces deux mécanismes, 90 % des salariés seront concernés par l'ensemble du dispositif mis en place par le Gouvernement, avec un effort particulier sur les bas salaires. Cela aura pour effet de diminuer le coin socio-fiscal²⁶ sur les bas salaires, dont les effets sur l'emploi sont potentiellement les plus forts, et de renforcer la compétitivité de la France. Déjà en 2013, ce coin était relativement faible en France selon l'OCDE (cf. graphique ci-dessous).

²⁴ Les PME indépendantes, de moins de huit ans qui effectuent un volume minimal de dépenses de recherches peuvent bénéficier du statut de JEI.

²⁵ "A Study on R&D Tax Incentives Final report" WORKING PAPER N. 52 – 2014

²⁶ Le coin socio-fiscal l'ensemble des impôts et cotisations sur les salaires rapporté au coût du travail total pour l'employeur.

GRAPHIQUE 1 : COIN TOTAL (RAPPORTE AU COUT DU TRAVAIL) POUR UN SALARIE
CELIBATAIRE A 50 % DU SALAIRE MOYEN EN 2013



Source : OCDE

Un Comité de suivi et d'évaluation du CICE a été mis en place dans la Loi de finances rectificative du 29 décembre 2012. Avec la mise en œuvre du Pacte de Responsabilité et de Solidarité, il a été décidé, lors de la Grande Conférence Sociale de juillet 2014, d'**élargir les missions de suivi du Comité institué pour le CICE à l'ensemble des aides aux entreprises** (dont les allègements de charge prévus dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité), ce qui est effectif depuis le 4 novembre 2014. Ce comité associe des partenaires sociaux, des représentants des principales administrations concernées, des experts et des parlementaires. Le Premier ministre a également engagé le 4 novembre la mise en place de comités régionaux de suivi des aides publiques.

Afin d'accroître l'attractivité de la France, plusieurs mesures viennent compléter le Pacte pour les entreprises avec à terme une baisse du taux d'IS. Côté entreprises, le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit la suppression des impôts assis sur le chiffre d'affaires, sans lien avec la création de valeur. Ainsi, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera progressivement supprimée d'ici 2017. De même, la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, maintenue en 2015, sera supprimée en 2016. Par ailleurs, afin de rapprocher le niveau d'imposition des bénéficiaires de la moyenne européenne, le taux normal d'impôt sur les sociétés passera de 33⅓ % actuellement à 28 % en 2020 avec une première étape dès 2017.

Rendre l'impôt plus progressif et plus juste

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

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

Par ailleurs, afin de soutenir leur pouvoir d'achat, le Pacte de responsabilité et de solidarité inclut également une réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages qui se situent au milieu de la distribution de

revenus. Une mesure de réduction d'impôt a été adoptée pour 2014 en loi de finances rectificative et elle a permis d'alléger l'impôt de 4 millions de foyers modestes, dont 2 millions rendus non imposables. La loi de finances initiale pour 2015 a pérennisé et étendu cette baisse d'impôt sur le revenu pour les ménages à revenus modestes et moyens. Cette réforme se traduit notamment par la suppression de la première tranche du barème de l'impôt et un renforcement de la décote qui permet d'assurer une entrée progressive dans l'impôt, qui prend mieux en compte qu'auparavant la situation des couples. Au total, l'effet combiné de la réduction d'impôt adoptée pour 2014 et de cette réforme du bas de barème de l'impôt bénéficiera à 9 millions de foyers fiscaux, 3 millions de foyers devenant non imposables ou évitant de devenir imposables. Cette réforme représente un allègement de plus de 3 Md€ et autant de pouvoir d'achat pour les foyers concernés.

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

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

Renforcer l'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité

Pour augmenter l'efficacité de la fiscalité, certaines bases taxables ont été élargies. Ainsi, le taux de TVA intermédiaire a-t-il été rapproché du taux normal (passés de respectivement de 7 à 10 % et de 19,6 % à 20 %) en 2014 quand le taux réduit a été préservé, en particulier pour les biens les plus indispensables à la consommation des ménages. Enfin, l'assiette de la taxe de séjour a été élargie.

De même, afin de réduire le biais en faveur de l'endettement, la déductibilité des intérêts d'emprunt pour les sociétés dont les charges financières nettes sont supérieures à 3 M€ a été limitée à 75%, à partir du 1^{er} janvier 2014. En outre, la réduction annoncée du taux normal d'impôt sur les sociétés (IS) – porté progressivement à 28 % d'ici 2020 – réduira mécaniquement le biais en faveur de la dette. Par ailleurs, s'il est indéniable que la mesure de limitation de la déductibilité des charges financières concerne principalement les entreprises les plus grandes, les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent bénéficier²⁷ d'un taux nominal d'IS réduit à 15 % depuis 2002, ce qui limite le biais en faveur de la dette qui pourrait les affecter.

L'effort de maîtrise des dépenses fiscales a également été poursuivi. Dans ce cadre, les conférences fiscales (*cf.* encadré 10) dédiées à l'examen des mesures fiscales - en particulier les dépenses fiscales, les taxes affectées et les taxes à faible rendement - organisées pour la première fois en 2013, ont été reconduites et approfondies en 2014 et seront poursuivies en 2015. Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui vise, dans un souci de rationalisation de la fiscalité :

- ▶ la stabilisation en valeur à moyen terme des dépenses fiscales et des crédits d'impôt : la LPFP 2014-2019 prévoit un plafond annuel du montant des dépenses fiscales à 80,6 Md€ en 2015, dont 24,7 Md€ au titre des crédits d'impôts. Elle prévoit en effet un nouvel objectif, qui porte spécifiquement sur les crédits d'impôts, afin de mieux encadrer l'évolution du coût de ces dispositifs qui sont désormais traités en dépense publique dans le nouveau référentiel de comptabilité nationale. Les dépenses fis-

²⁷ Pour les 38120 premiers euros de bénéfices réalisés par les entreprises détenues à 75 % au moins par des personnes physiques et réalisant moins de 7,63 M€ de chiffre d'affaires.

cales ont de plus été incluses dans le champ des revues de dépense prévues dans la LPFP 2014-2019 ;

- ▶ par ailleurs, les dépenses fiscales instaurées ou modifiées après le 1^{er} janvier 2015 doivent faire l'objet d'une évaluation dans un délai de 3 ans après leur mise en place et leur maintien éventuel doit être justifié.

Par ailleurs, d'autres mesures ont été prises dans une optique d'efficacité et de justice sociale. Les bases cadastrales, qui n'ont pas été révisées depuis les années 1970, le seront pour tenir compte des évolutions du marché immobilier. Dans ce cadre, une expérimentation pour les locaux d'habitation a été lancée en 2015. La réforme pour les locaux professionnels fait actuellement l'objet d'une évaluation dont les résultats seront discutés avec le Parlement pour en déterminer l'impact et les mesures d'accompagnement nécessaires avant sa mise en œuvre après une phase d'expérimentation et de concertation.

Pour augmenter la soutenabilité environnementale, la fiscalité écologique a été renforcée. Une composante carbone a été introduite dans les fiscalités de l'énergie en 2014 (TICPE, TICGN et TICC). Elle montera progressivement en charge (7€/tonne CO₂ en 2014, 14,5€/tonne en 2015 et 22€/tonne en 2016), alors que les taux réduits de taxe énergétique (TICPE) sur le gazole non routier, le gaz et le fioul lourd utilisés par l'agriculture et le secteur de la construction en 2014 ont été rehaussés. De plus, l'écart de taxation entre le diesel et l'essence a été réduit de 2 c€/l au 1^{er} janvier 2015. Au total, la TICPE sur le carburant diesel augmente de près de 4 c€/l en 2015 (2 c€/l au titre de la composante carbone et 2 c€/l au titre du financement des infrastructures de transport), **ce qui réduit d'autant l'écart de fiscalité entre les carburants gazole et essence.** Par ailleurs, le champ de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été étendu à plusieurs métaux lourds, le taux réduit de TVA sur les engrais a été supprimé en 2014, et la défiscalisation des biocarburants sera progressivement supprimée d'ici 2016.

L'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité passent également par la lutte contre la fraude et l'évasion dont les moyens ont été considérablement développés depuis 2012. Elle constitue une condition essentielle pour faire respecter le principe d'égalité devant l'impôt. En effet, la fraude fiscale porte atteinte, d'une part à la solidarité nationale en faisant reposer l'impôt sur les seuls contribuables qui respectent leurs obligations fiscales et, d'autre part, aux conditions d'une concurrence loyale entre les entreprises. Ainsi, plus de 70 mesures ont permis de renforcer cet objectif depuis 2012. Cette année encore, la lutte contre la fraude à la TVA dans les secteurs potentiellement les plus concernés (automobile et bâtiment) a été renforcée grâce aux mesures contenues dans la loi de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014, quand les outils d'investigation de l'administration ont été modernisés (data mining). De même, le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a été renforcé pour permettre, dans le cadre du droit, une régularisation spontanée des avoirs dissimulés à l'étranger.

Au-delà de la fraude, il importe que les entreprises paient leur juste part d'impôt là où elles réalisent des profits, en particulier les multinationales. C'est pourquoi, la France participe activement au projet de l'OCDE sur l'érosion des bases fiscales et du déplacement de profit (BEPS), qui vise à réformer les règles internationales pour mieux lutter contre l'optimisation fiscale agressive et dont les recommandations seront soumises au G20 pour la fin de l'année 2015. Dans la même optique, elle soutient la déclinaison de ces travaux au sein de l'Union européenne.

ENCADRE 19 – LES CONFÉRENCES FISCALES

Les conférences fiscales sont des réunions organisées chaque année au mois de mai entre les services du ministère des finances et les ministères sectoriels. Elles sont dédiées à l'examen des projets des mesures fiscales envisagées pour les textes financiers de l'automne. Cadre innovant de rationalisation des finances publiques mis en place en 2013, ces conférences matérialisent la mise en place d'une procédure fiscale menée de façon conjointe et articulée avec la procédure budgétaire.

Vecteurs d'un renforcement de la concertation ministérielle et de l'évaluation préalable dans l'élaboration des propositions fiscales, ces conférences participent de la mise en place par le Gouvernement de principes de bonne gestion indispensables au respect de nos engagements européens en matière de finances publiques. Pour rappel, le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 72 Md€ en 2013 ; il est estimé à 82 Md€ en 2015 en incluant le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi pour plus de 10 Md€.

Ces conférences s'inscrivent également dans le cadre de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, qui prévoit notamment un plafonnement du coût des dépenses fiscales et des crédits d'impôt et l'évaluation des nouveaux dispositifs au bout de trois ans.

L'articulation entre les conférences fiscales et les conférences budgétaires, au cours desquelles sont négociés les crédits budgétaires, a été renforcée en 2014. Ainsi, pour certains programmes, les conférences fiscales ont été organisées conjointement avec les conférences budgétaires afin d'obtenir une vision consolidée et cohérente de l'action publique. Il est prévu cette année de poursuivre cette démarche dans laquelle les discussions avec les ministères s'appuient sur une analyse agrégée des crédits budgétaires et des dépenses fiscales pour cibler des voies de rationalisation des politiques sectorielles.

Lors du cycle des conférences fiscales 2015 seront également examinées, outre les dépenses fiscales, les taxes affectées et/ou de faible rendement, souvent complexes pour les contribuables et coûteuses à recouvrer. Dans une logique de simplification du système fiscal, l'objectif sera de proposer, outre la suppression des taxes dont le rendement est trop faible ou dont la pertinence n'est pas avérée, les pistes de transformation ou de regroupement des dispositifs inadéquats. Concernant les taxes affectées, cet axe de rationalisation viendra ainsi en complément des démarches de rebudgétisation et de plafonnement de ces taxes initiées depuis 2012.

8. Soutenabilité des finances publiques

SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE

Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

Grâce au dynamisme de sa natalité, à l'amélioration de l'emploi des seniors, et à ses réformes adoptées depuis plus de 20 ans, la France est dans une position globalement favorable par rapport à ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population. L'équilibre financier du système de retraite ne constitue plus en France un enjeu majeur pour la soutenabilité des finances publiques à long terme.

À court et moyen termes, la dernière réforme des retraites de 2014 permet de faire face aux enjeux financiers actuels. Face à la crise économique sans précédent qui a touché la France et aux départs en retraite des générations du *baby-boom*, cette réforme prévoit des mesures budgétaires également réparties entre actifs, entreprises et retraités pour répondre aux défis du financement des retraites. Les partenaires sociaux ont également adopté des mesures de redressement, à l'instar de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 signé par l'Agirc et l'Arrco, qui prévoit une sous-indexation des pensions de 2013 à 2015. De nouvelles négociations, actuellement en cours, devraient aboutir à la signature d'un nouvel accord en 2015.

Les projections européennes de l'*Ageing Working Group*, basées sur les projections de population d'Eurostat, sont en cours de réestimation. Le dynamisme de la natalité, l'indice de fécondité moyen étant, en France, l'un des plus forts d'Europe sur la période de l'exercice pourrait contrebalancer en partie le vieillissement de la population. Dans le même temps, les réformes ambitieuses adoptées depuis plus de 20 ans conduiraient à modérer la progression des pensions. En particulier, dans le cadre de la réforme votée en 2013, l'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention du taux plein, qui sera portée à 43 ans à partir de 2035, contribuera à renforcer la soutenabilité du système de retraite. Cette hausse de la durée d'assurance permettra d'accroître la durée de vie en activité en lien avec les gains d'espérance de vie et de garantir que l'âge effectif de départ en retraite continue à progresser.

Enfin, la gouvernance du système de retraite a été renforcée par la réforme de 2014 grâce à la création du Comité de suivi des retraites, autorité indépendante chargée de rendre un avis annuel et public dans lequel il analyse la situation du système de retraite au regard des objectifs définis par la loi, en particulier la pérennité financière à court et long termes. Il s'appuie pour cela sur les projections du Conseil d'orientation des retraites (Cor), basées sur les projections de population de l'Insee et d'un éventail de scénarios macroéconomiques. À l'occasion de son premier avis publié à l'été 2014, le Comité de suivi des retraites a estimé que la trajectoire de retour vers l'équilibre financier, présenté dans le rapport annuel du Cor de juin 2014, restait accessible d'ici 2020. Les projections actualisées du Cor, rendues publiques en décembre 2014, ont confirmé que le système de retraite devrait revenir à l'équilibre financier dès la fin des années 2020, puis dégager des excédents, dans le scénario central (B).

Indicateur de soutenabilité (S2)

Un pays présente des finances publiques soutenables lorsqu'il est en capacité de faire face à ses obligations financières à long terme sans avoir à prendre des mesures d'économies en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (*i.e.* hors charge d'intérêt) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur (dit S2) peut être décomposé comme la somme de deux termes :

- ▶ **l'impact de la position budgétaire initiale**, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- ▶ **l'effet du vieillissement de la population** sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance et chômage à partir de 2018. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet.

La Commission européenne va clore dans les prochaines semaines un cycle d'actualisation de dépenses de retraites, santé dépendance et chômage jusqu'à l'horizon 2060 *via* le Groupe de travail sur le vieillissement (*Ageing Working Group – AWG*). De nouvelles données sont désormais disponibles qui permettent d'actualiser l'estimation de la composante vieillissement de l'indicateur S2 depuis le précédent Programme de stabilité.

La précédente projection des dépenses de pensions de retraites faisait état d'une hausse du poids dans le PIB à horizon 2060. Les projections actualisées anticipent une baisse marquée du poids des dépenses dans le PIB ce qui explique que la composante lié au coût du vieillissement du S2 soit abaissée de près de 2 points par rapport au précédent programme de stabilité. Cet écart provient principalement d'un nouveau jeu d'hypothèses macroéconomiques et démographiques. Elle tient aussi en partie aux effets de la réforme de 2014 et à l'utilisation, à la demande de la Commission européenne, d'un modèle de micro-simulation pour la modélisation des dépenses de retraites. Les projections ont été réalisées par la DG Trésor en collaboration avec l'Insee, sur la base des hypothèses macroéconomiques et démographiques définies dans le cadre de l'*Ageing Working Group*, grâce au modèle de microsimulation Destinie de l'Insee.

Sans réduction du déficit public, si le solde structurel primaire était constant sur la période 2014-2018, il faudrait procéder à un ajustement structurel pérenne de 0,2 point en 2019 pour stabiliser la dette à très long terme en prenant en compte la progression attendue des dépenses de vieillissement (coût actualisé estimé à -1,1 point de PIB entre 2019 et 2060). Les économies en dépense documentées dans le présent programme permettraient de réduire le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de près de 2,0 points de PIB, et amélioreraient sensiblement l'indicateur de soutenabilité. Ce dernier s'élèverait ainsi à -1,8 point de PIB.

**TABLEAU 21 – INDICATEUR DE SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES (S2)
(EN POINTS DE PIB)**

Année de référence	2014	2018
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	0,2	-1,8
dont impact de la position budgétaire initiale	1,3	-0,8
dont impact du vieillissement (à partir de 2019)	-1,1	-1,1

Note de lecture du tableau :

- ▶ *l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2014 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant – à son niveau de 2014 – sur la période du programme (2015-2018), indépendamment de l'impact du vieillissement : 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 ;*
- ▶ *le S2 en 2018 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2018 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) actualisées de l'AWG de 2015.*

ENGAGEMENTS CONTINGENTS

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur. En cas de réalisation d'un événement donné, la responsabilité de l'État peut alors être appelée. Ils sont ainsi 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 année et fait partie du champ de certification de la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- ▶ les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur S2 (voir partie 7.1.2 du Programme de stabilité) ;
- ▶ les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aides au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être accordées que par une loi de finances comme défini dans la LOLF.

A fin 2013, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 203 Md€²⁸ après

²⁸ Source : Compte général de l'État 2013.

163 Md€ en 2012. Les montants garantis sur les émissions de la SFEF (Société de financement de l'économie française) se sont stabilisés à 24 Md€. Cependant, plusieurs éléments ont augmenté en 2013, en particulier les garanties octroyés au FESF (Fonds européen de stabilité financière, de 58 à 70 Md€ entre 2012 et 2013), à l'Unedic (15 Md€ de garanties en 2013 contre 10 Md€ en 2012) et à Dexia (de 27 Md€ en 2012 à 34 Md€ en 2013). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, 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. Enfin, par rapport à 2012, les deux principales nouvelles garanties ou modifications de garantie apportées par l'État concernent PSA Finance et le CIF. En effet, un protocole relatif à la mise en place d'une garantie définitive au profit du groupe CIF a été signé entre l'État et différentes entités du groupe CIF le 27 novembre 2013. Aussi l'État a-t-il apporté en 2013 une garantie à 3CIF, la centrale de refinancement du groupe CIF, à hauteur de 12 Md€. Les encours de Banque PSA Finance sous garantie atteignent quant à eux 1,2 Md€.

Le recours à ce type d'engagement a augmenté depuis la crise, en particulier dans les économies développées, sans pour autant que cela soit nécessairement sur une base pérenne. Il rend nécessaire une vigilance accrue de l'État quant aux risques qui seraient susceptibles d'être transférés vers le secteur public. Les risques budgétaires auxquels l'État s'expose au titre de ces interventions, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, doivent faire l'objet d'une évaluation *a priori* et d'un suivi régulier et rester maîtrisés.

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie**. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables très détaillées fournies sont par ailleurs publiques. Un tel degré de vigilance et de transparence est rarement atteint parmi nos partenaires de l'OCDE. Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins biannuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

Le troisième axe est un axe comptable, il s'agit de **l'annexe du Compte général de l'État sur les engagements de l'État**. Celle-ci repose sur un recensement exhaustif des garanties et autres engagements hors bilan effectué par le ministère des finances en lien avec les autres ministères concernés.

Une telle liste donne à la France une avance importante en matière de pertinence comptable en comparaison avec ses partenaires. Ce dispositif comptable fait l'objet d'un audit annuel de la Cour des comptes, qui a souligné l'amélioration de la qualité comptable dans ce domaine dans son rapport relatif à la certification des comptes de l'État pour 2012 (mai 2013) avant de lever, dans son rapport relatif à la certification des comptes de l'État pour 2013 (mai 2014), la réserve relative à ce sujet. Ceci traduit le haut niveau qualitatif atteint par l'État dans le suivi de ses engagements.

LA POURSUITE DES REFORMES STRUCTURELLES

L'économie française est confrontée à des défis majeurs. Pour y répondre, elle dispose de nombreux atouts : son cadre institutionnel, des infrastructures de premier plan, son système financier, la qualité et la productivité de sa main d'œuvre ou sa dynamique démographique. En s'appuyant sur ces atouts, elle doit aussi mettre en œuvre une stratégie de réforme ambitieuse. Ces réformes se déclinent le long de 6 grands axes.

Améliorer la compétitivité coût des entreprises

L'agenda économique de la France vise à améliorer la compétitivité des entreprises qui s'est graduellement détériorée depuis le début des années 2000. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité permettent près de 40 Md€ de réduction de la fiscalité et des charges sur le travail au total à l'horizon 2017. Les premiers résultats sont d'ores et déjà perceptibles. Les parts de marché à l'export se stabilisent, depuis 2013, la hausse du coût du travail a été contenue à 0,4 % en France, alors qu'elle s'est établie à 2,1 % dans la zone euro, le taux de marge des entreprises devrait pour sa part nettement augmenter au 1er semestre 2015, grâce à la maîtrise du coût du travail. Et, après trois années de stabilisation, les investissements étrangers en France ont augmenté de 8 % en 2014, signe d'une attractivité améliorée.

Simplifier les formalités administratives des entreprises

La complexité (procédures administratives, normes inutiles...) engendre des coûts supplémentaires sur les entreprises et engendre des inefficiences qui nuisent *in fine* au consommateur et à la compétitivité des entreprises. Le gouvernement a créé en janvier 2014 le Conseil de la simplification pour les entreprises, organisme indépendant co-présidé par un parlementaire et un chef d'entreprise. Tous les 6 mois, ce Conseil annonce de nouvelles mesures de simplifications et présente le bilan de celles déjà annoncées. Le gain associé aux mesures adoptées jusqu'à présent a été évalué à plus de 3 Md€. Ce sont des mesures essentielles qui contribueront à libérer l'activité et à soutenir le dynamisme des entreprises.

Adapter la réglementation sur le marché des biens et services

L'ouverture du marché des biens et des services est un instrument essentiel du développement des entreprises, de la compétitivité et de l'activité en France. Depuis 2012, le gouvernement a pris des dispositions en faveur d'un meilleur fonctionnement des marchés et d'un accroissement de la concurrence dans un grand nombre de secteurs. Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques poursuit ce travail et vise à améliorer le fonctionnement des transports, du commerce de détail et des professions réglementées. Le projet de loi Justice du 21^{ème} siècle viendra compléter cette réforme, en renforçant la professionnalisation et les obligations déontologiques des tribunaux de commerce et en réformant par ordonnance le droit des contrats, ce qui va permettre de moderniser en profondeur le droit des affaires. Cet élan va se poursuivre avec une nouvelle loi sur le numérique stimulant la numérisation de notre économie et développant les métiers tournés sur l'utilisation des données ouvertes. Enfin, le gouvernement organisera une conférence économique et sociale au mois de juin pour évoquer les pistes de soutien à l'entrepreneuriat et aux PME/TPE telles que l'accès des petites structures aux marchés publics, les questions fiscales et la simplification de la réglementation du droit du travail.

Investir et soutenir l'innovation

L'investissement est un instrument essentiel de la reprise à court terme et du potentiel de notre économie à moyen terme. Le gouvernement a annoncé le 8 avril des mesures fortes visant à soutenir l'investissement privé et public, afin de consolider et amplifier la reprise économique. Ces mesures complètent les initiatives engagées comme le plan Très Haut Débit, la création et la mobilisation de la Banque publique d'investissement (BPI), le prolongement du programme d'investissements d'avenir ou la mise en place et la revue des plans de la nouvelle France industrielle. Par ailleurs, la France mobilisera toutes les potentialités

du plan européen d'investissement et en amplifiera les effets au niveau national, notamment grâce au concours de la Caisse Des Dépôts et Consignations et la BPI.

Réformer le marché du travail

La France fait face à un chômage élevé et persistant depuis 30 ans, qui impose de repenser la politique de l'emploi pour la rendre plus efficace. L'action du gouvernement s'organise autour de deux chantiers complémentaires, qui visent à fluidifier les parcours professionnels, garantir une plus grande sécurisation pour les salariés et approfondir le dialogue social.

La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a constitué une rupture en instituant une flexi-sécurité à la française. Des droits nouveaux ont été institués pour les salariés et les entreprises ont vu leur capacité d'adaptation renforcée à travers une simplification ambitieuse du chômage partiel et une réforme des procédures de licenciement collectif. Un bilan a été engagé et le gouvernement prendra rapidement les décisions nécessaires pour améliorer l'efficacité de cette loi, notamment sur l'assouplissement des accords de maintien de l'emploi. En outre, le Premier Ministre vient de lancer une mission afin d'estimer les modifications du droit nécessaires pour élargir la place de l'accord collectif dans notre droit du travail, en particulier au niveau de l'entreprise. Par ailleurs, la nouvelle convention d'assurance chômage définira dès 2016 des règles d'indemnisation plus incitatives au retour à l'emploi, qui sécurisent les parcours professionnels et assurent la consolidation financière du régime, dans le prolongement des réformes engagées en 2014.

Lutter contre les inégalités et préparer l'avenir

L'agenda de réformes du gouvernement vise à créer les conditions pour une croissance durable. Pour cela, il faut lutter sans répit contre la progression des inégalités, qui peuvent remettre en cause la cohésion nationale, et relever les défis environnementaux et démographiques.

Pour mieux lutter contre les inégalités, un accent particulier est mis sur l'éducation et en particulier sur la petite enfance. Au-delà des engagements de création de postes dans l'éducation nationale, l'accès à l'école dès 2 ans sera renforcé et l'organisation de l'enseignement au collège sera réformé, afin d'accroître les chances de réussite des élèves les plus défavorisés. De nombreuses mesures seront mises en œuvre en faveur des « décrocheurs », qui quittent l'école sans aucune formation, de sorte à garantir à un droit à la « deuxième chance ».

La transition énergétique est assurée par des objectifs ambitieux et des moyens déployés notamment pour accélérer les travaux de rénovation énergétique des logements et des bâtiments (crédit d'impôt, tiers financement, éco-prêt à taux zéro...), et mieux maîtriser la consommation d'énergie (déploiement des compteurs intelligents pour l'électricité et le gaz).

L'ensemble de ces réformes permettent une transformation en profondeur de l'économie française, en relevant l'ensemble des défis auxquels elle doit faire face, à court, moyen et long termes. L'agenda français est à cet égard en pleine cohérence avec l'agenda européen et contribue à soutenir et orienter l'action de l'Europe en faveur de la croissance et de l'emploi.

9. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

La loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 a profondément renouvelé la gouvernance nationale des finances publiques pour la mettre en conformité avec le droit européen. Cela s'est traduit par des évolutions tant sur le plan de la gestion (pilotage par des objectifs définis en termes structurels, introduction de l'article liminaire des lois de finances, cadrage du contenu des lois de programmation des finances publiques) que sur le plan institutionnel, avec la création du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité et aux projets de loi de finances et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi de règlement. Il se prononce le cas échéant sur l'existence d'éventuelles circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés.

La création du HCFP permet au Parlement et aux observateurs extérieurs de disposer désormais d'une évaluation indépendante des prévisions macroéconomiques et de finances publiques réalisées par le Gouvernement. Le HCFP est pleinement opérationnel et a eu l'occasion d'exercer la totalité des missions telles que prévues par la loi organique. Il a ainsi rendu depuis avril 2013 11 avis sur les différents textes financiers, projet de lois financières, programmes de stabilité, lois de règlement, lois de programmation. Le HCFP a notamment, à l'occasion de la loi de règlement relative à 2013, constaté le 23 mai 2014 un écart important entre le solde structurel et les orientations pluriannuelles présentées par le Gouvernement dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, et le Gouvernement a tenu compte de cette déviation en présentant comme prévu par les textes des mesures de redressement supplémentaires dès 2014 et sur les années suivantes. Le HCFP a également eu l'occasion de se prononcer le 26 septembre 2014 sur les orientations pluriannuelles macroéconomiques du projet de loi de programmation 2014-2019 ainsi que sur la cohérence de la programmation au regard de l'objectif à moyen terme retenu et au regard des engagements européens de la France.

Parallèlement à ce nouveau cadre institutionnel, le Gouvernement s'est doté de nouveaux organes de gouvernance des finances publiques. Le Conseil stratégique de la dépense publique (CSDP) a été institué le 22 janvier 2014, par décret du Président de la République, dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité, afin de « proposer et de suivre le programme de réalisation d'économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France » et d'« assure[r] le redressement des comptes de la Nation tout en veillant à favoriser la croissance et l'emploi ». Il s'est à nouveau réuni en 2015, notamment pour définir les grandes lignes des mesures complémentaires de 2015-2016 retenues dans le cadre de la présentation de ce Programme de stabilité. Par ailleurs, l'institution de conférences budgétaires-fiscales a permis de mettre en cohérence l'examen des dépenses publiques et des dépenses fiscales (cf. encadré 10 sur les conférences fiscales).

Afin de tirer les conséquences sur la trajectoire de solde structurel du plan d'économies et d'améliorer la gouvernance des finances publiques, une nouvelle loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a été votée en décembre 2014. Cette loi instaure comme objectif de moyen terme l'atteinte d'un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel. Ce choix a également permis de prendre en compte la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité. Il s'inscrivait de manière opportune dans un contexte de changement de comptabilité nationale avec la mise en œuvre du Système européen des comptes 2010 (SEC 2010). La loi de programmation 2014-2019 a également permis de renforcer la gouvernance des finances publiques avec des dispositions portant sur l'ensemble des administrations et en instituant une revue des dépenses (cf. encadré 9).

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

GOVERNANCE 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. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les nouvelles règles issues du SEC 2010.

L'élaboration des **comptes semi-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 (états financiers de la comptabilité patrimoniale de l'État, soumis à une procédure de certification par la Cour des comptes). Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. La construction du compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites individuellement en comptabilité nationale. Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables de la direction générale des finances publiques. Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de sécurité sociale, des hôpitaux publics et établissements de santé privés d'intérêt collectif, de l'Unedic et de Pôle Emploi, ainsi que des organismes gérant les régimes complémentaires (Agirc et Arrco par exemple). A noter sur ce dernier champ que l'Insee a opéré en septembre 2013 et en septembre 2014 une première révision avancée du compte des ASSO sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant sur le semi-définitif.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information 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 31 mars 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 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 totalité des communes, ainsi qu'un échantillon non exhaustif d'organismes divers d'administration locale. Enfin, pour la notification du 31 mars, 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 de sécurité sociale et 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 faibles²⁹.

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 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

²⁹ 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).

STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE (SOUMISSION AU PARLEMENT ET AU HCFP)

Le programme de stabilité a été adressé au Parlement le 15 avril 2015.

En application des dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette loi dispose dans son article 17 que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au présent programme de stabilité : « le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission. »

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a adopté le 15 avril 2015 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2018. Cet avis est joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne fin avril 2015.

10. Annexe

TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A. PREVISIONS MACROECONOMIQUES

	Code SEC	2013	2013	2014*	2015	2016	2017	2018
		Niveau en Md€	Variation annuelle					
1. PIB en volume	B1*g	-	0,3	0,4	1,0	1,5	1,5	1 ¼
2. PIB nominal	B1*g	2113,7	1,1	1,3	2,0	2,4	2,8	3,5
Composantes du PIB en volume								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1169,9	0,2	0,6	1,5	1,5	1,4	1,7
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	509,9	2,0	1,9	1,3	0,6	0,4	0,1
5. Formation brute de capital fixe	P.51	466,9	-1,0	-1,6	-1,0	1,5	2,3	2,9
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	-1,7	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	597,8	2,2	2,9	4,9	5,5	5,5	6,0
8. Importations de biens et services	P.7	629,1	1,7	3,9	4,7	4,7	4,9	5,5
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	0,4	0,4	0,9	1,3	1,4	1,6
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,1	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2015).

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

TABLEAU 1B. ÉVOLUTION DES PRIX

	Code SEC	2013	2013	2014*	2015	2016	2017	2018
		Niveau	Variation annuelle					
1. Déflateur du PIB		-	0,8	0,9	1,0	0,9	1,3	1,7
2. Déflateur de la consommation privée		-	0,7	0,5	0,0	0,9	1,4	1,7
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		-	0,9	0,5	0,0	1,0	1,4	1 ¼
4. Déflateur de la consommation publique		-	0,5	0,0	0,2	0,2	0,6	0,8
5. Déflateur de l'investissement		-	0,4	0,3	0,3	1,0	1,5	2,2
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-	-0,4	-0,8	0,9	1,8	1,7	1,7
7. Déflateur des importations (biens et services)		-	-1,6	-2,2	-1,7	1,4	1,7	1,7

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2015).

TABLEAU 1C. MARCHÉ DU TRAVAIL

	Code SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		Niveau	Variation annuelle					
1. Emploi, personnes physiques¹		27 042	-0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,5
2. Emploi, heures travaillées ²								
3. Taux de chômage (%)³								
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		-	0,6	0,2	0,7	1,0	1,2	1,2
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵								
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1119,8	1,3	1,8	1,1	2,0	2,7	3,1
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			1,6	1,6	0,8	1,6		

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

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

TABLEAU 1D. BALANCE COURANTE

en % du PIB	Code SEC	2013	2014*	2015	2016	2017	2018
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,0	-1,5	-0,9	-0,6	-0,2	0,1
- dont Balance des biens et services		-1,5	-1,4	-0,5	-0,2	0,0	0,2
- dont Solde des revenus primaires et transferts		-0,5	-0,2	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1
- dont Compte de capital		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9						
3. Capacité de financement du secteur public	B.9	-4,1	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
4. Écart statistique							

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2015).

TABLEAU 2A. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	Code SEC	2014	2014	2015	2016	2017	2018
		niveau en Md€	% du PIB				
Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-84,8	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-71,8	-3,3	-3,4	-3,2	-2,8	-2,2
3. Administrations publiques fédérées	S.1312						
4. Administrations publiques locales	S.1313	-4,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-8,6	-0,4	-0,3	0,0	0,3	0,4
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	1141,6	53,2	53,1	52,9	52,8	52,9
7. Dépenses totales	TE ¹	1226,5	57,2	56,8	56,1	55,5	54,8
8. Capacité de financement	B.9	-84,8	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
9. Charges d'intérêts	D.41	47,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
10. Solde primaire²		-37,8	-1,8	-1,7	-1,2	-0,5	0,4
11. Mesures exceptionnelles ("one-off")³		0,3	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		617,1	28,8	28,8	28,8	28,7	28,8
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	336,9	15,7	15,8	15,8	15,7	15,8

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	270,0	12,6	12,5	12,5	12,5	12,5
12c. Impôts en capital	D.91	10,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	408,5	19,1	18,8	18,7	18,7	18,7
14. Revenus de la propriété	D.4	15,1	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
15. Autres recettes⁴ (15=16-12-13-14)		100,9	4,7	4,8	4,7	4,7	4,7
16=6. Recettes totales	TR	1141,6	53,2	53,1	52,9	52,8	52,9
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995)⁵		945,2	44,7	44,4	44,3	44,2	44,2
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	387,5	18,1	18,0	17,6	17,3	16,9
17a. Rémunération des salariés	D.1	278,2	13,0	12,9	12,7	12,5	12,2
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	109,3	5,1	5,0	4,9	4,8	4,6
18. Prestations sociales⁶ (18=18a+18b)		557,8	26,0	25,9	25,7	25,6	25,4
 dont prestations chômage		31,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
18a. Prestations sociales en nature	D.6311 D.63121 D.63131	128,0	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	429,8	20,0	19,9	19,7	19,6	19,6
19=9. Charges d'intérêts	D.41	47,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
20. Subventions	D.3	47,3	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4
21. Formation brute de capital fixe	P.51	78,6	3,7	3,6	3,4	3,3	3,2
22. Transferts en capital	D.9	22,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
23. Autres dépenses⁷ (23=24-17-18-19-20-21-22)		86,1	4,0	4,0	4,0	3,9	3,8
24=7. Dépenses totales	TE ¹	1226,5	57,2	56,8	56,1	55,5	54,8
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

NB : Dans ce tableau, les dépenses et les recettes sont présentées sous le format "EDP" qui diffère légèrement de la comptabilité nationale du fait du traitement des gains et pertes sur swaps

TABLEAU 2B. TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	niveau en Md€	% du PIB				
1. Recettes totales à politique inchangée	1141,6	53,2	53,1	52,9	52,8	52,9
2. Dépenses totales à politique inchangée	1226,5	57,2	57,0	56,5	55,9	55,2

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

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	niveau en Md€	% du PIB				
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE						
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	28,9	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	29,4	1,4	0,1	-0,1	-0,1	-0,2
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi						

TABLEAU 3. DEPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION

en % du PIB	Code COFOG	2013
1. Services publics généraux	1	6,8
2. Défense	2	1,8
3. Ordre et sûreté publics	3	1,6
4. Affaires économiques	4	4,9
5. Protection de l'environnement	5	1,0
6. Logement et développement urbain	6	1,4
7. Santé	7	8,1
8. Loisirs, culture et religion	8	1,5
9. Education	9	5,5
10. Protection sociale	10	24,5
11. Dépenses totales	TE1	57,1

TABLEAU 4. ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2014	2015	2016	2017	2018
1. Dette brute¹		95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
2. Variation du ratio d'endettement brut		2,7	1,3	0,7	0,0	-1,4
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire²		-1,8	-1,7	-1,2	-0,5	0,4
4. Charges d'intérêt³	D.41	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
5. Flux de créances		0,0	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
<i>dont:</i>						
- 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 dette⁷		2,4	2,2	2,2	2,3	2,4
Autres variables pertinentes						
6. Actifs financiers liquides ⁸						
7. Dette nette (7=1-6)						
8. Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises (%)						

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)

TABLEAU 5. ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES

en % du PIB	Code SEC	2014	2015	2016	2017	2018
1. Croissance réelle du PIB (en %)		0,4	1,0	1,5	1,5	1 ¾
2. Solde public	B.9	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
3. Charges d'intérêts	D.41	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")¹		0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,0	1,1	1,5	1,5	1,4
contributions * :						
- travail		0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
- capital		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
- productivité globale des facteurs		0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
- effet des réformes structurelles		0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
6. Écart de production		-3,4	-3,5	-3,5	-3,5	-3,2
7. Solde conjoncturel		-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-2,0	-1,8	-1,3	-0,7	-0,1
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		0,2	0,3	0,8	1,5	2,1
10. Solde structurel (10=8-4)		-2,0	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1

* Les contributions des facteurs de production sont issues des prévisions de printemps 2014 de la Commission européenne. La croissance potentielle a été revue de +0,2 pt par an à partir de 2016, afin de refléter les effets des réformes structurelles (CICE et Pacte de responsabilité et de solidarité).

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

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

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

	Code SEC	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent (2013-2017)		1,0	1,7	2,3	2,3	
Programme courant (2014-2018)		0,4	1,0	1,5	1,5	1 ¾
Différence		-0,6	-0,7	-0,8	-0,8	
Solde public (en % du PIB)						
Programme précédent (2013-2017)		-3,8	-3,0	-2,2	-1,3	
Programme courant (2014-2018)		-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Différence		-0,2	-0,8	-1,1	-1,4	
Dettes publiques (en % du PIB)						
Programme précédent (2013-2017)		95,6	95,6	94,2	91,9	
Programme courant (2014-2018)		95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
Différence		-0,6	0,7	2,8	5,1	

TABLEAU 7. SOUTENABILITE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2010	2015	2020	2040	2050	2060
Dépenses totales						
<i>dont dépenses liées au vieillissement</i>	31,4	31,0	31,0	32,3	32,2	32,0
Dépenses de retraites	14,6	14,3	14,3	15,0	14,9	14,9
<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	9,3	9,4	9,4
Dépenses de dépendance	2,2	2,2	2,1	2,3	2,2	2,0
Dépenses d'éducation	5,0	4,9	4,8	4,6	4,6	4,6
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,7	1,4	1,3	1,1	1,1	1,1
Charges d'intérêts						
Recettes totales						
<i>dont revenus de la propriété</i>	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7
<i>dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)</i>						

Programme de stabilité de la France 2015-2018

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, qui tient compte de la réforme des retraites intervenue en 2013.

TABLEAU 7A. PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2013	2014
Garanties publiques*	203	
<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. HYPOTHESES DE BASE

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)¹	0,2	0,2	0,1	0,3	0,9	1,7
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)²	2,2	1,6	0,9	1,7	2,6	3,3
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,33	1,33	1,11	1,10	1,10	1,10
Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995)	110,8	112,4	107,0	106,8	106,8	106,8
PIB mondial hors Union européenne	3,9	3,5	3,9	4,0	4,5	4,4
PIB Union européenne	0,2	1,5	1,8	2,0	2,0	2,0
Demande mondiale adressée à la France	3,1	3,3	4,5	5,7	5,8	6,1
Commerce mondial hors Union européenne	4,3	3,3	4,5	5,5	5,8	6,1
Prix du pétrole (Brent en \$/baril)	109	100	58	59	60	61

¹ Taux Euribor à 3 mois

¹ Taux 10 ans France

RAPPORT SUR LE SUIVI DE LA CORRECTION DU DEFICIT EXCESSIF (INFRA-ANNUEL) ET LE RESPECT DE LA RECOMMANDATION

Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, la France doit désormais fournir tous les six mois des données relatives à l'exécution budgétaire infra-annuelle, les données couvertes allant jusqu'à l'année de sortie prévue de la procédure pour déficit excessif (2017 pour la France). Il s'agit d'une nouvelle disposition du *two-pack*. D'après l'article 10 du règlement 473/2013 du *two-pack*, doivent figurer dans ce rapport « *l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés* ». Le contenu de ces rapports est détaillé dans un acte délégué (règlement 877/2013).

La présente annexe est donc intégrée dans le programme de stabilité 2015-2018 afin de répondre à cette obligation.

Concernant l'année 2015, le PLF 2015 en octobre 2014 qui détaillait les économies pour 2015 portant sur l'ensemble des administrations publiques, a été renforcé suite aux échanges de l'automne 2014 avec la Commission européenne. Le PLF 2015 a été amendé par un plan de 3,6 Md€ de mesures complémentaires, qui ont été intégrées lors du vote de la LFI 2015.

Depuis, ce plan d'économies a été consolidé dans le présent Programme de stabilité afin de tenir compte des effets de la moindre inflation sur les comptes publics et de conforter la trajectoire, permettant ainsi un retour sous les 3 % de déficit en 2017. Ce sont ainsi 4 Md€ de mesures supplémentaires qui sont présentées en 2015, pour l'essentiel en dépense (*cf.* encadré 2).

TABLEAUX 1A, 1B, 3A, 3B

Ces tableaux ne peuvent pas être remplis à ce stade de l'année. En effet, aucune information trimestrielle n'est encore disponible pour le premier trimestre 2015.

TABLEAU 1C

Cf. tableaux 2a et 5 de l'annexe statistique.

TABLEAU 2

Cf. tableaux 2a de l'annexe statistique.

TABLEAU 3A : RECETTES

Mesures du programme de stabilité			
	2014	2015	2016
Total de mesures	3,1	-2,3	-1,6
Mesures pour accélérer l'investissement et l'activité		-0,4	-0,2
LFR 2 2014		1,2	0,3
État		1,2	0,3
Non-déductibilité du résultat de certaines taxes (risque systémique, locaux à usage de bureaux)		0,4	0,3
Lutte contre la fraude (prix de transfert et TVA)		0,4	0,1
Taxe sur les surfaces commerciales		0,2	
Autres mesures État		0,2	-0,0
LF1 / LFSS 2015	-0,1	-2,3	-1,0
État	-0,0	-2,3	-1,0
Baisse de l'impôt sur le revenu des ménages à revenus modestes et moyens*		-2,8	
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique (TICE)		-0,2	-0,5
Relèvement des tarifs de la TICPE		0,8	-0,1
Autres mesures État (dont investissement locatif et PTZ)	-0,0	-0,1	-0,4
ASSO	-0,1	-0,0	-0,1
PACTE	-1,3	-4,5	-3,7
État	-1,3	1,8	1,8
Réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu	-1,3	1,3	
Incidence des allègements de cotisations patronales et de la suppression de la C3S sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu		0,8	2,3
Suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS			-2,4
Allègement de cotisations patronales : incidence sur le FNAL		-0,3	
Suppression de la prime pour l'emploi (PPE)			2,0

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

ASSO		-6,3	-5,6
Allègements de cotisations patronales		-5,3	-4,6
Suppression de la C3S		-1,0	-1,0
CICE (dont imputation sur les acomptes)	-6,5	-4,4	-0,6
STDR (Service de traitement des données rectificatives)	1,8	0,7	-0,8
Autres mesures (hors contentieux)	9,6	9,3	5,0
État	5,3	2,9	1,9
Majoration de l'IS pour les grandes entreprises (5% puis 10,7%)	2,0	-0,9	0,2
Mesures relatives à la taxe sur la valeur ajoutée	5,3	0,4	0,0
Quotient familial (abaissement du plafond à 1500 €)	1,0		
Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) des majorations de pension	1,2		
Suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires	1,0		
Réforme de l'imposition des plus-values immobilières (PVI) et mobilières (PVM)	-1,0	0,4	-0,0
Création d'une composante carbone	0,2	1,8	1,4
Lutte contre l'optimisation fiscale au titre des produits hybrides et de l'endettement artificiel	0,4	-0,2	
Réforme des crédits de paiement sur les droits de succession par la réduction des durées maximales de crédits accordés par l'État	0,0	0,4	0,4
Imposition au barème des revenus du capital	-0,2	-0,4	
Limitation de la déductibilité des charges financières	-1,2	1,3	-0,7
Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette	-1,0		
Hausse de 10% à 12% de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation	-0,4		
"Impôt minimal" par limitation à l'imputation des déficits	-0,5		
Mesures sectorielles de fiscalité des entreprises d'assurance	-0,9		
Suppression de la taxation des OPCVM pour les résidents étrangers et création d'une contribution de 3% sur le versement des dividendes	-0,8		
Fiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1er août 2013	1,0		
Réforme de l'accession à la propriété	0,3	0,2	0,4
Plan de relance	-1,4	-0,8	-0,2
Prêt à taux zéro	0,3	0,3	0,3
Autres mesures	0,1	0,2	0,0

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

ASSO	3,0	3,3	1,0
Réforme des retraites : hausse des cotisations vieillesse et baisse des cotisations famille	0,6	0,6	0,6
Mesure "taux historiques"	0,0	0,5	-0,3
Hausse de taux de cotisation AGIRC-ARRCO	0,5	0,5	
Effet indirect sur les exonérations et taux réduit de CSG/CRDS de la LFI 2014		0,5	
Fin du droit d'option pour les frontaliers travaillant en Suisse	0,2	0,2	0,0
Incidence sur les ASSO de la hausse des taux de TVA	0,4	0,0	0,0
Relèvement du taux de cotisation CNAVPL et CNRACL	0,7		
Assujettissement des retraites à la contribution de solidarité sur l'autonomie (CASA)	0,2		
Elargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues	0,6	0,7	0,6
Autres mesures	-0,1	0,5	0,1
APUL	0,2	2,1	1,2
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux (effets du cycle électoral)	0,2	0,9	1,0
Modification du plafond des taux de DMTO	0,7	0,3	0,0
Mesures séjour/parking/TF/TH		0,6	
Autres mesures	-0,7	0,3	0,1
ODAC	1,2	1,1	0,9
Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	1,1	1,1	1,1
Autres mesures	0,1	-0,0	-0,2
Contentieux de masse	-0,5	-2,0	-0,5
Contentieux précompte		-0,4	-0,5
Contentieux OPCVM	-0,5	-1,5	0,3
Contentieux de Ruyter		-0,1	-0,3
Total de mesures avant transferts	3,1	-2,3	-1,6
Total État avant transferts	-1,3	-2,5	1,2
Total ASSO avant transferts	3,0	-2,9	-4,9
Total APUL avant transferts	0,2	2,1	1,2

**Programme de stabilité
de la France 2015-2018**

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

* Hors effet de l'indexation du barème

TABLEAU 4

Cf. tableaux 4 et 1a de l'annexe statistique.