



PROGRAMME DE STABILITÉ

AVRIL 2016

Version adoptée en Conseil des Ministres
du 13 Avril 2016

Sommaire

1. VUE D'ENSEMBLE	3
2. SCENARIO MACROECONOMIQUE	7
2.1 La situation en 2015 et les perspectives pour 2016 et 2017	9
2.2. Les perspectives à moyen terme (2018-2019)	14
3. STRATEGIE DE FINANCES PUBLIQUES	17
3.1 Stratégie d'ensemble	19
3.2 Retour sur l'exécution 2015.....	21
3.3 Évolution du solde structurel	22
3.4 Évolution du solde public par sous-secteurs	27
3.5 Évolution des dépenses publiques.....	28
3.6 Évolution des recettes publiques.....	38
3.7 Dette publique et flux de créances	42
4. LE RESPECT DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE	47
4.1 La procédure pour déficit excessif.....	49
4.2 Respect du volet préventif à partir de 2018	50
5. ANALYSE DE SENSIBILITE ET COMPARAISON AVEC LA PROGRAMMATION PRECEDENTE.....	53
5.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures	55
5.2 Comparaison a la programmation precedente.....	58
5.3 Comparaison aux previsions de finances publiques de la commission.....	59
6. QUALITE DES FINANCES PUBLIQUES	61
6.1 Qualité des dépenses publiques.....	63
6.2 Qualité des recettes publiques	69
7. SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES	77
7.1 Soutenabilité de la dette publique	79
7.2 Engagements contingents.....	84
7.3 Poursuite des reformes structurelles.....	86

8. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES	89
8.1 Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle	91
8.2 Gouvernance statistique.....	93
8.3 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne	95
9. ANNEXES.....	97
9.1 Tables statistiques	99
9.2 Annexe méthodologique : calcul de l'ajustement structurel	112
9.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée.....	116

1. VUE D'ENSEMBLE

1. Vue d'ensemble

Ce programme de stabilité trace les grandes lignes de la stratégie de finances publiques de la France pour les années 2016-2019. 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.

En 2015, les objectifs budgétaires ont été dépassés. Le déficit public poursuit sa baisse : il a été ramené à 3,5 % du PIB et aura ainsi été divisé par deux depuis le pic de la crise en 2009. 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. Pour la première fois depuis 2009, le taux de prélèvements obligatoires a baissé. La France a fait preuve de sa capacité à assainir ses comptes publics par une maîtrise accrue de ses dépenses, dont la part dans le PIB a diminué, tout en finançant les priorités du Gouvernement et en baissant les prélèvements obligatoires.

Cette dynamique de redressement des finances publiques sera poursuivie en respectant la trajectoire de réduction des déficits prévus, pour accompagner la reprise en cours de l'activité économique et financer les priorités du Gouvernement.

La croissance s'est installée sur des bases solides en 2015. Les ménages voient leur pouvoir d'achat progresser fortement, grâce à la politique de modération fiscale et à la baisse du prix du pétrole, et en conséquence la consommation a gagné en dynamisme. Après 3 années successives de baisse de l'impôt sur le revenu, ce sont 12 millions de foyers fiscaux en 2016, soit deux-tiers des contribuables, qui auront vu leur impôt baisser, représentant un gain total de pouvoir d'achat de 5 milliards d'euros. Les entreprises voient leurs marges se redresser, portées par les mesures fiscales, et bénéficient de taux d'intérêt bas, créant un environnement favorable à une accélération l'investissement. Au total en 2016, 34 milliards d'euros d'allègements fiscaux et sociaux au bénéfice des entreprises sont déjà effectifs, après 24 milliards l'an passé. L'économie française a renoué avec les créations d'emploi dans le secteur privé en 2015, à un rythme qui devrait s'accélérer grâce au renforcement de la reprise et au déploiement du plan d'urgence pour l'emploi.

Les hypothèses macroéconomiques retenues l'an dernier sont maintenues. Après une progression de 1,2 % l'an dernier, la prévision de croissance, sur laquelle se fonde la trajectoire de finances publiques, est toujours de 1,5 % pour les années 2016 et 2017. La nouvelle baisse du prix du pétrole se traduit, en revanche, par une inflation à nouveau quasiment nulle cette année.

Après le respect des objectifs de la loi de programmation en 2014 et 2015, **les cibles de déficit public sont inchangées à 3,3 % du PIB en 2016, puis 2,7 % en 2017.** Les ratios de dépense publique et de prélèvements obligatoires rapportés au PIB poursuivront leur baisse.

Conformément à nos engagements, le rétablissement des finances publiques s'appuie sur la maîtrise des dépenses, tout en assurant notre capacité à financer nos priorités : sécurité, emploi, éducation, justice, investissements pour préparer l'avenir. Le rythme contenu de progression des dépenses publiques obtenu ces deux dernières années, autour de +1 % par an en valeur et

hors crédits d'impôt, sera maintenu en 2016 et 2017. Ainsi, la part des dépenses dans le PIB baissera au rythme prévu.

Dans le même temps, le taux de prélèvements obligatoire continuera de baisser. Après avoir diminué l'an dernier pour la première fois depuis 2009, il reculera continûment pour atteindre 44 % du PIB en 2017.

Ces cibles sont exigeantes mais atteignables. La faiblesse de l'inflation, due notamment à la baisse du prix de l'énergie, offre des gains de pouvoir d'achat aux ménages mais également aux administrations publiques. Cela légitime d'ajuster en conséquence nos dépenses pour compenser l'impact de l'inflation sur les finances publiques et maintenir nos objectifs de déficit.

Afin de respecter les objectifs fixés dans la loi de programmation, ce sont 3,8 milliards d'euros complémentaires qui devront être économisés en 2016. De même, le Gouvernement prévoit de mettre en œuvre dans les textes financiers de fin d'année 5 milliards d'euros de mesures complémentaires en 2017. Elles mettront à contribution l'ensemble des administrations selon leur poids dans la dépense publique.

L'objectif de revenir sous 3 % de déficit en 2017 sera tenu. Il permettra de stabiliser la dette publique sous le seuil des 100 % du PIB puis de réduire son poids.

Les déséquilibres de nos comptes publics corrigés de l'impact du cycle économique, ou déficits dits structurels, se résorbent également : après avoir été divisé par quasiment trois depuis 2011, le rythme est désormais adapté pour revenir progressivement à l'équilibre tout en préservant la croissance.

2. SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE

2. Scénario macroéconomique

2.1 LA SITUATION EN 2015 ET LES PERSPECTIVES POUR 2016 ET 2017

La reprise de l'économie française se confirmerait en 2016 et 2017 (1,5 % de croissance chaque année après 1,2 % en 2015), puis accélérerait à horizon 2019 (1¾ % en 2018 puis 1,9 % en 2019). L'inflation serait quasi-nulle en 2016 (0,1 % après 0,0 % en 2015), puis se redresserait à +1,0 % en 2017, +1,4 % en 2018, +1¾ % en 2019.

L'activité serait favorisée par plusieurs facteurs qui permettraient à la croissance d'évoluer à son rythme potentiel, puis de le dépasser : la politique économique menée, notamment de soutien à la compétitivité des entreprises et au pouvoir d'achat, avec un effort de redressement des comptes publics inférieur au rythme des années antérieures à 2014, une politique monétaire toujours accommodante, et un environnement international caractérisé par un faible niveau du prix du pétrole et une reprise de l'activité chez nos partenaires. L'investissement en construction ne se redresserait cependant que progressivement.

Ce scénario de croissance est proche de celui des économistes de marché (1,3 % en 2016 et 1,5 % en 2017 dans le *Consensus Forecasts* de mars 2016) comme de celui de l'OCDE (1,2 % en 2016 et 1,5 % en 2017 dans les Prévisions économiques intermédiaires de mars 2016). Dans ses prévisions de février 2016, la Commission européenne prévoyait une croissance de 1,3 % en 2016 puis 1,7 % en 2017 – sur la base de son propre scénario de finances publiques à politique inchangée. L'OFCE vient de mettre à jour ses prévisions et anticipe une croissance de 1,6 % les deux années.

L'activité a ralenti en fin d'année 2015 puis redémarrerait début 2016.

Après un 1^{er} semestre 2015 marqué d'à-coups conjoncturels (0,6 % au 1^{er} trimestre suivi de 0,0 % au 2^e trimestre), pour partie liés aux variations climatiques, l'activité s'est redressée au 3^e trimestre (0,4 %). **Si elle ralentit légèrement en fin d'année (0,3 % au 4^e trimestre), elle reste néanmoins résiliente, notamment après les attentats du 13 novembre.**

L'activité retrouverait au 1^{er} trimestre 2016 un rythme conforme aux signaux des enquêtes de conjoncture (avec une croissance de l'ordre de 0,4 %). La consommation des ménages, légèrement affectée au 4^e trimestre (avec -0,1 %), du fait des attentats du 13 novembre, d'un essoufflement passager des dépenses en produits manufacturés, et du repli sensible de la demande en énergie en raison de températures supérieures aux moyennes saisonnières, rebondirait au 1^{er} trimestre 2016. La production et l'investissement des entreprises conserveraient des progressions solides, soutenus par la bonne orientation des perspectives d'activité. En parallèle, les exportations bénéficieraient de l'accélération progressive du commerce mondial, favorisé par la reprise qui se confirmerait en zone euro. En revanche, les comportements d'attente liés au renfor-

cement du prêt à taux zéro (PTZ) à partir du 1^{er} janvier 2016 ont pesé sur les ventes de maisons individuelles en fin d'année 2015, affectant durant les premiers mois de 2016 le nombre de permis de construire et de mises en chantier et repoussant donc de quelques mois la traduction dans les comptes nationaux de l'amélioration actuelle de l'activité en construction.

Tableau 1 : Scénario macroéconomique 2015-2019

Taux de croissance annuel, en %	2015*	2016	2017	2018	2019
Produit intérieur brut	1,2	1,5	1,5	1¾	1,9
Consommation des ménages	1,4	1,6	1,6	1,8	2,0
Consommation des administrations publiques	1,5	1,0	0,6	0,0	0,0
Formation brute de capital fixe	0,0	1,7	3,0	3,9	4,5
<i>dont entreprises non financières</i>	<i>2,0</i>	<i>3,2</i>	<i>3,8</i>	<i>4,7</i>	<i>5,0</i>
Contribution des stocks	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'étranger	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Exportations	6,1	3,9	4,8	5,5	5,5
Importations	6,7	4,8	5,1	5,6	5,8
Déflateur du PIB	1,1	0,9	0,9	1,3	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	-0,1	0,1	1,0	1,4	1¾
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA**)	1,6	2,3	2,5	3,1	3,8
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,6	1,4	1,8	2,7	3,2
Effectifs salariés (BMNA), en personnes physiques	0,1	0,8	0,7	0,4	0,6

* Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables)

** Branches marchandes non agricoles

L'activité serait favorisée par un environnement international plus porteur notamment en lien avec le rebond de la demande des économies émergentes.

La croissance se renforcerait progressivement en zone euro avec une moindre hétérogénéité des rythmes de croissance au sein de la zone. Les prix du pétrole bas, la dépréciation passée de l'euro et la politique monétaire accommodante de la BCE soutiendraient l'activité, qui accélérerait en 2016 et 2017 portée par la demande intérieure. D'une part, la consommation privée bénéficierait de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages, dans un contexte d'inflation toujours modérée et de créations d'emplois dynamiques. D'autre part, l'investissement des entreprises accélérerait, porté par de meilleures perspectives de débouchés et l'amélioration notable des conditions de financement dans

les pays périphériques. Enfin, les exportations seraient portées par l'accélération de la demande mondiale, qui résulte notamment du redressement graduel de la demande dans les pays émergents.

Hors zone euro, l'activité des pays anglo-saxons continuerait d'être la plus dynamique parmi les économies avancées mais n'accélérerait plus. La croissance serait globalement stable aux États-Unis, dans un contexte de remontée des taux d'intérêts de la Fed. Au Royaume-Uni, la croissance se stabiliserait en 2016-2017 au même rythme élevé observé en 2015 et resterait supérieure à la croissance potentielle. Au Japon, la reprise qui s'intensifierait en 2016 marquerait le pas début 2017, du fait de la hausse de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) prévue au 2^e trimestre 2017.

L'activité dans les économies émergentes accélérerait graduellement en 2016 et 2017 à la faveur notamment d'une sortie de crise progressive en Russie et au Brésil. Outre l'hypothèse d'apaisement des incertitudes politiques au Brésil, ces deux pays profiteraient de la stabilisation des prix des matières premières et des effets positifs sur leur compétitivité des dépréciations passées de leur taux de change. La normalisation moins rapide qu'anticipé de la politique monétaire américaine réduit les tensions financières dans les pays émergents qui sont fortement exposés aux mouvements de capitaux internationaux (Afrique du Sud, Brésil, Mexique, Turquie notamment). Les mesures des autorités chinoises destinées à limiter le ralentissement de leur économie soutiendraient aussi indirectement l'activité des pays émergents et en particulier asiatiques (Corée, Malaisie, Taiwan). En revanche, l'économie chinoise poursuivrait son ralentissement et les pays producteurs de pétrole (au Moyen-Orient notamment) seraient freinés par les mesures de consolidation budgétaire destinées à compenser en partie des pertes de recettes pétrolières et la fragilisation de leurs équilibres externes.

Le commerce mondial a nettement ralenti en 2015 (+2,1 % après +3,6 %) en lien avec la contraction des importations dans les économies émergentes, plus forte que ce qu'aurait suggéré l'évolution de la demande intérieure de ces pays. En contrecoup des mauvaises performances de 2015, **le commerce mondial se redresserait en 2016 (+3,2 %) et poursuivrait son accélération en 2017 (+4,4 %)**, à la faveur d'une sortie progressive de récession au Brésil et en Russie et du redressement graduel des importations de la Chine, tandis que le commerce resterait dynamique au sein de la zone euro. **La demande mondiale adressée à la France suivrait un profil similaire.** Comme les échanges extérieurs français sont plus tournés vers les pays avancés que vers les pays émergents, **la demande étrangère adressée à la France a moins ralenti que le commerce mondial en 2015 (+3,4 % après +3,9 %).** Elle **accélérerait modérément en 2016 à +3,8 % puis plus franchement en 2017 à +4,7 %.**

La reprise progressive de la demande extérieure et les mesures de baisse du coût du travail favoriseraient les exportations.

Tant les importations que les exportations ralentiraient en 2016 après une année 2015 marquée par un fort dynamisme, puis accéléreraient en 2017. Au total, la contribution comptable du commerce extérieur serait de -0,3 pt en 2015 et -0,3 pt en 2016 puis de -0,1 pt en 2017.

En 2016, le ralentissement des importations et des exportations s'expliquerait pour une large part par le retour des échanges extérieurs de services à un rythme de croissance moins élevé.

Les importations de biens ont progressé à un rythme soutenu en 2015 (+5,8 %) en raison de deux facteurs : d'une part, une demande des ménages dont l'accélération a surtout reposé sur ses composantes les plus intenses en importations (produits manufacturés et énergie) ; d'autre part, une intensification des importations de consommations intermédiaires industrielles, notamment liée à l'accélération des cadences de production dans le secteur aéronautique. Cela a contribué à un comportement de reconstitution des stocks marqué en fin d'année 2015, qui ne se résorberait que partiellement au cours de l'année 2016. Après cette année très dynamique, **les importations de biens décélèreraient notablement en 2016 (+5,4 %) puis conserveraient un rythme voisin en 2017 (+5,3 %)**. En 2017, le rythme de progression des importations serait notamment dû à une composition de la croissance moins intense en importations, l'activité étant soutenue par la reprise progressive de l'investissement en construction.

Les exportations de biens croîtraient plus modérément, par contrecoup après la forte progression de 2015 (+4,4 % en 2016 puis +4,8 % en 2017, après +5,1 % en 2015). L'effet du change serait toujours favorable sur leur dynamique mais moins qu'en 2015. Les exportations resteraient toutefois vigoureuses, soutenues par une accélération graduelle de la demande mondiale, et par les mesures de baisse du coût du travail. Par ailleurs, la composition des importations en fin d'année 2015 évoquée plus haut suggère des exportations de produits manufacturés toujours allantes en 2016.

La demande intérieure accélérerait, sous l'impulsion notamment de la demande des ménages.

En 2016, le pouvoir d'achat des ménages resterait très dynamique, dans un contexte de faible inflation (+1,6 % après +1,8 % en 2015) ; il croîtrait à un rythme plus modéré en 2017 (+1,2 %), dans un contexte de redémarrage de l'inflation.

Les salaires réels décélèreraient progressivement en 2016 et 2017, les entreprises poursuivant l'amélioration de leur situation financière. L'emploi marchand continuerait son redressement en 2016 sous l'effet de politiques publiques favorables à l'emploi (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité, dispositif « Embauche PME »). En 2017, l'emploi marchand progresserait encore, l'accélération de l'activité prenant le relais des politiques de l'emploi. Le redressement des marges des entreprises devrait permettre d'accroître les revenus de la propriété des ménages à l'horizon de la prévision. En outre, la politique de modération fiscale à l'œuvre depuis 2014 et les mesures successives de baisse de l'impôt sur le revenu (5 Md€, 12 millions de ménages bénéficiaires) viendraient soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Malgré une accélération notable en 2015 (+1,4 % après +0,6 % en 2014), la consommation des ménages a été moins dynamique que le pouvoir d'achat, en raison d'un 4^e trimestre 2015 dégradé et d'un comportement d'épargne plus fort qu'attendu. La reprise de la consommation se poursuivrait en 2016 et en 2017 (+1,6 % chaque année), dans un contexte d'amélioration des perspectives sur le marché du travail. **Au total, le taux d'épargne s'établirait à 15,4 % en 2016 avant de baisser à 15,0 % en 2017.**

Les difficultés dans le secteur de la construction se résorberaient progressivement et l'investissement des ménages serait un facteur d'accélération progressive de l'activité.

L'investissement des ménages devrait amorcer son redressement à l'horizon de la prévision. Après un repli encore marqué en 2015 (-2,8 %), l'investissement des ménages amorcerait sa stabilisation en 2016 (-1,5 %, le redémarrage n'intervenant qu'à partir du 2nd semestre) avant de repartir nettement à la hausse en 2017 (+3,0 %), soutenant ainsi l'activité. Les ventes de logements neufs, après s'être repliées en fin d'année 2015 dans l'attente de l'élargissement du PTZ au 1^{er} janvier 2016, bénéficieraient en revanche de son effet dès le début 2016, ce qui se traduirait courant 2016 par un dynamisme plus fort des mises en chantier de logements individuels et ensuite par un redressement progressif de l'investissement en construction des ménages, qui en moyenne annuelle, ne deviendrait toutefois positif qu'en 2017.

L'investissement hors construction des entreprises se redresserait, soutenu par les mesures de politique économique et le rebond des marges des entreprises.

L'investissement hors construction progresserait plus vivement en 2016 qu'en 2015 (+4,1 % après +2,6 %), favorisé par le net redressement du taux de marge et par les mesures de politique économique, en particulier la mesure de suramortissement des investissements productifs. En 2017, l'investissement hors construction poursuivrait son accélération (+4,8 %) porté par la reprise de l'activité.

La baisse du prix du pétrole pèserait en 2016 sur l'inflation, qui ne se redresserait qu'en 2017.

L'inflation serait quasi-nulle en 2016 (0,1 %) essentiellement du fait de la nouvelle baisse du prix du pétrole jusqu'en mars 2016, puis se redresserait à 1,0 % en 2017. En 2016, la baisse du prix du pétrole contribuerait à l'essentiel de la révision depuis le PLF. L'inflation sous-jacente se redresserait (0,8 % en 2016 après 0,5 % en 2015), en partie sous les effets de la dépréciation passée de l'euro, qui continuerait de soutenir les prix des produits manufacturés importés. La progression des prix des services resterait modérée en lien avec la légère décélération des salaires nominaux en 2016.

L'inflation se redresserait en 2017 (1,0 %), notamment sous les effets conjugués de la hausse mécanique de l'inflation volatile (le prix du pétrole et les taux de change étant conventionnellement gelés en prévision) et de l'accroissement de la fiscalité énergétique. L'inflation sous-jacente accélérerait également (1,1 % après 0,8 %), notamment du fait de l'inflation des services, qui serait soutenue par le redémarrage des salaires.

L'emploi marchand repartirait en 2016 et serait soutenu par les politiques publiques et le regain d'activité.

La reprise de l'emploi total serait confirmée en 2015 (+ 95 000 emplois en moyenne annuelle), soutenue notamment par le CICE et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité. L'emploi accélérerait en 2016 (+ 190 000 postes, en moyenne annuelle), grâce notamment au dispositif « Embauche PME ». En 2017, l'emploi total continuerait de progresser

(+ 150 000 postes), l'accélération de l'activité venant prendre le relais des politiques de l'emploi et des créations d'emploi dans le secteur non marchand.

Après trois années de repli, l'emploi salarié marchand s'est stabilisé en 2015 (+ 5 000 postes en moyenne annuelle¹). Il repartirait à la hausse en 2016 (+ 130 000 postes en moyenne annuelle), grâce aux effets conjugués du CICE, du Pacte de responsabilité et de la nouvelle prime à l'embauche dans les PME (dispositif « Embauche PME »). Les mesures de réduction du coût du travail permettraient ainsi la création de l'ordre de 150 000 emplois supplémentaires en moyenne sur 2016, dont 30 000 liés au dispositif « Embauche PME »². En 2017, l'emploi marchand continuerait de progresser (+ 110 000 postes en moyenne annuelle).

L'emploi non marchand continuerait de progresser en 2016 (+ 25 000 postes en moyenne annuelle, après + 55 000 en 2015). En 2017, il se stabiliserait en moyenne annuelle, sous l'hypothèse d'un maintien du stock de contrats aidés à son niveau de fin 2016.

2.2. LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME (2018-2019)

L'activité accélérerait graduellement à l'horizon 2019.

L'activité progresserait de 1,4 % en 2018 puis de 1,9 % en 2019. L'inflation serait de 1,4 % en 2018 et de 1,4 % en 2019. Cette 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, témoignant du caractère prudent du scénario de croissance effective.

Les aléas autour de cette prévision sont nombreux.

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

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui peut être affectée par deux phénomènes : (i) la situation économique dans les économies émergentes, notamment la Russie et le Brésil, et (ii) le rythme de la reprise en zone euro. En outre, le ralentissement de la demande chinoise lié aux surcapacités industrielles et au rééquilibrage de l'économie pourrait être plus important que prévu, cependant, il entraînerait probablement dans ce cas une réaction plus appuyée des autorités chinoises pour soutenir la demande et pourrait également avoir un impact sur le cours des matières premières et les politiques économiques (via une plus faible inflation).

Les comportements des ménages et des entreprises françaises 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 mesure de suramortis-

1. Et en nette progression sur l'année avec +82 000 emplois en glissement annuel.

2. Et 60 000 en glissement annuel.

sement ont un effet plus fort que prévu sur l'investissement ; atténués si les agents restent attentistes et privilégient une amélioration de leur situation financière et de leur désendettement. Par ailleurs, des incertitudes peuvent peser sur le rythme de redémarrage de l'investissement des entreprises et des ménages, notamment si les entreprises choisissaient d'orienter les gains des mesures d'allègement du coût du travail vers les salaires ou le désendettement, et si le rebond de la construction de logements neufs attendu pour 2017 tardait à se matérialiser.

Encadré 1 : Comparaison avec les prévisions d'hiver de la Commission

Dans ses prévisions économiques d'hiver en date de février 2016, la Commission table sur une croissance de 1,3 % en 2016 et anticipe pour 2017 une nette accélération, à 1,7 %, dans un scénario de finances publiques à politique inchangée.

Le scénario du programme de stabilité, qui prend en compte 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 et 2017, après 1,2 % en 2015.

Les deux scénarios macroéconomiques reposent sur une demande intérieure dynamique, en particulier d'une consommation soutenue, dans un contexte d'amélioration des perspectives sur le marché du travail. Pour la Commission, le redressement de l'investissement total serait plus significatif encore que dans le programme de stabilité (4,6 % en 2017 après 1,6 % en 2016, contre 3,0 % après 1,7 % 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 sur la compétitivité des entreprises.

Après une forte progression en 2015, les exportations ralentiraient en 2016 puis accélèreraient en 2017 (5,7 % en 2017 après 4,6 % en 2016 pour la Commission, contre 4,8 % après 3,9 % dans le programme de stabilité), soutenues par le rebond attendu de la demande mondiale, légèrement plus allant dans le scénario de la Commission. Dans un contexte de progression de la demande intérieure, les importations seraient également dynamiques (5,8 % en 2017 après 4,9 % en 2016 pour la Commission, contre 5,1 % après 4,8 % selon le programme de stabilité), le commerce extérieur contribuant ainsi négativement à la croissance.

3. STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES

3. Stratégie de finances publiques

3.1 STRATEGIE D'ENSEMBLE

La politique budgétaire du Gouvernement vise à poursuivre le rétablissement des comptes publics en ramenant le déficit public en-dessous de 3 % du produit intérieur brut en 2017, puis en revenant à l'équilibre structurel en 2019. Cette réduction progressive du déficit public se base sur la maîtrise des dépenses, tout en assurant le financement des priorités et en diminuant dans le même temps les prélèvements obligatoires. Cette trajectoire permettra de stabiliser puis de réduire progressivement le ratio d'endettement des administrations publiques.

Les résultats de l'année 2015 confortent la politique du Gouvernement. Le déficit public notifié par l'Insee le 25 mars 2016 s'est ainsi établi à 3,5 % après 4,0 % en 2014 et a donc été divisé par deux depuis le pic de la crise en 2009. Ce niveau est nettement inférieur à celui recommandé par le Conseil en mars 2015 (4,0 %) mais également au déficit sous-jacent au projet de loi de finances pour 2016 (3,8 %). La dépense publique a été maîtrisée, sa progression en valeur hors crédits d'impôt s'établissant à 0,9 % en 2015 après 1,0 % en 2014. C'est, pour la deuxième année consécutive, un niveau historiquement bas – la croissance de la dépense a été de 3,2 % par an en moyenne sur 2007-2012.

En 2016 et 2017, la trajectoire repose sur une poursuite de cette maîtrise de la dépense publique ; les cibles de 3,3 % puis 2,7 % de déficit, annoncées dès le programme de stabilité d'avril dernier et confirmées lors de la construction des lois financières pour 2016, sont maintenues. Cette trajectoire, conforme à nos engagements européens (déficits recommandés de 3,4 % et 2,8 %), permettra de stabiliser puis de réduire la dette publique, tout en dégagant des marges budgétaires afin de financer la baisse des prélèvements obligatoires prévue dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité et du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Les lois de finances initiales et de financement de la Sécurité sociale pour 2016 ont mis en œuvre les engagements pris par le Gouvernement dans le programme de stabilité d'avril 2015. La deuxième annuité du plan d'économies à 50 Md€ sur trois ans (2015-2017) a ainsi été inscrite dans ces textes financiers.

Conformément à la stratégie du Gouvernement, les dépenses nouvelles décidées depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2016 seront intégralement financées. C'est le cas en particulier du Plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, ou la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires décidée le 17 mars 2016 qui sera financée par redéploiement de dépenses.

L'environnement de faible inflation – 0,1 % attendu contre un PLF construit sur une inflation de 1,0 % – aura de nouveau des effets adverses sur les finances publiques en 2016, à croissance de

l'activité globalement inchangée. Il conduira par ailleurs à réduire le rendement des mesures d'économies du plan à 50 Md€ précédemment décidées.

Afin de sécuriser l'atteinte du solde prévu en 2016, compte tenu de la moindre inflation, le Gouvernement présente des économies complémentaires d'un montant de 3,8 Md€, au-delà des mesures nécessaires pour assurer le financement des dépenses nouvelles, portant sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs et sur la charge de la dette, ainsi que sur la Sécurité sociale.

Les efforts seront poursuivis en 2017 avec la mise en œuvre de la troisième annuité du plan d'économies à 50 Md€ dans les textes financiers pour 2017. En particulier, les économies sur le champ de l'État et des opérateurs seront poursuivies, tout comme la diminution des transferts de l'État aux collectivités territoriales et les économies programmées dans le champ des administrations de Sécurité sociale.

Face aux conséquences prolongées du choc d'inflation et afin de respecter la trajectoire de déficit nominal, le Gouvernement retient dans ce programme de stabilité un quantum de 5 Md€ de mesures complémentaires en 2017. Ces mesures mettront à contribution l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. Elles seront présentées dans le cadre des textes financiers présentés au Parlement à l'automne.

L'ensemble de ces économies permettra la poursuite de la maîtrise de la dépense publique tout en baissant le poids des prélèvements obligatoires. Hors crédits d'impôt et en valeur, la dépense publique progresserait ainsi de 1,1 % en 2016 et en 2017, après 0,9 % en 2015 et 1,0 % en 2014, dans un contexte de redémarrage de la dépense locale en lien avec le cycle électoral communal. Le poids de la dépense publique dans le PIB diminuerait de plus de 2 points entre 2014 et 2017, s'établissant à 54,0 % en 2017 (hors crédits d'impôt). Dans le même temps, le poids des prélèvements obligatoires baisserait, en lien avec le déploiement du Pacte de responsabilité et de solidarité et la montée en charge du CICE : après une stabilisation à 44,8 % en 2014 et une baisse en 2015 pour la première fois depuis 2009, à 44,5 % du PIB, le taux de prélèvements obligatoires passerait à 44,2 % en 2016 puis 44,0 % en 2017.

Au-delà de 2017, cette politique sera maintenue et permettra de retourner à l'équilibre structurel des comptes publics dès 2019 à la faveur d'un ajustement structurel de 0,5 point de PIB en 2018 puis de 0,3 point en 2019. En pleine cohérence avec ces objectifs, la poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires sera rendue possible par une évolution de la dépense publique contenue au rythme de l'inflation. Enfin, à la faveur d'une croissance qui s'affermirait à cet horizon et dépasserait la croissance potentielle, une amélioration cyclique du solde public s'ajouterait à l'amélioration structurelle. Le solde public atteindrait -1,2 % du PIB en 2019.

La dette publique au sens de Maastricht est en voie de stabilisation en 2015, atteignant 95,7 % du PIB, après 95,3 % en 2014 et 92,4 % en 2013. À l'horizon 2019, la dette publique serait ramenée à 93,3% du PIB.

Tableau 2 : trajectoire pluriannuelle de finances publiques

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
Solde conjoncturel	-1,9	-1,9	-1,8	-1,8	-1,6	-1,3
Mesures ponctuelles et temporaires (% du PIB potentiel)	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-2,1	-1,6	-1,3	-0,8	-0,3	0,0
Ajustement structurel	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3
Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)	1,0	0,9	1,1	1,1	1,4	1,8
Ratio de prélèvements obligatoires	44,8	44,5	44,2	44,0	43,8	43,5
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	56,1	55,3	54,6	54,0	53,1	52,1
Dette publique	95,3	95,7	96,2	96,5	95,4	93,3
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	92,2	92,7	93,2	93,7	92,6	90,6

3.2 RETOUR SUR L'EXECUTION 2015

L'Insee a publié le 25 mars 2016 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2015, faisant état d'un déficit public à 3,5 % du PIB (77,4 Md€), après 4,0 % en 2014. Une amélioration de près de 5 Md€ a ainsi pu être constatée par rapport à la prévision d'un déficit de 3,8 % du PIB retenue lors du programme de stabilité d'avril 2015 puis confirmée par les textes financiers ultérieurs.

L'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques a contribué à cette amélioration par rapport à la prévision. Tout d'abord sur le champ de l'État, le solde budgétaire s'est établi à -70,5 Md€ contre -73,3 Md€ attendu à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2015. L'amélioration a concerné à la fois la dépense, avec notamment une sous-exécution des dépenses placées sous la norme de l'État hors dette et pensions pour la quatrième fois consécutive depuis 2012³, mais également les recettes fiscales et non fiscales. Les administrations de Sécurité sociale ont également contribué à ce résultat : le solde du régime général et du fonds de solidarité vieillesse s'est établi à -10,7 Md€, en amélioration de 2,4 Md€ par rapport au résultat de 2014. L'Ondam a une nouvelle fois été respecté en 2015 conformément à l'objectif de progression de 2,0 % revu en LFSS 2016, et les autres dépenses du régime général et les dépenses hospitalières ont été maîtrisées. Enfin, le solde des collectivités locales s'est redressé plus rapidement que prévu et a atteint un excédent, pour la première fois depuis 2003, de 0,7 Md€ (contre un déficit prévu de 0,5 Md€) après un déficit de 4,6 Md€ en 2014. Cette amélioration du solde des collectivités est à relier à un ralentissement plus marqué qu'attendu de l'ensemble de leurs dépenses, rele-

3. Soit, depuis sa mise en œuvre. En effet, la norme de plafonnement des dépenses en valeur hors dette et pensions a été créée en 2011 et mise en œuvre à partir de l'exercice budgétaire 2012.

vant de leur section de fonctionnement comme d'investissement, ainsi qu'au dynamisme des droits de mutation à titre onéreux en raison d'un volume de transactions immobilières élevé en fin d'année.

Les résultats de 2015 ont confirmé la maîtrise de la dépense publique : son taux de croissance, à 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,0 % en 2014, a ainsi été légèrement révisé à la baisse par rapport au sous-jacent 2015 du PLF 2016 (qui prévoyait une hausse de 1,0 % en valeur). Ce niveau est le plus bas constaté au cours des dernières décennies. Ces bons résultats concernent l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et reflètent la priorité donnée à l'effort en dépense dans la consolidation des comptes publics, affirmée dès la loi de finances initiale pour 2014, puis confirmée texte financier après texte financier et intégrée dans la trajectoire pluriannuelle de finances publiques pour 2014–2019.

Le taux de prélèvements obligatoires a diminué en 2015 pour la première fois depuis 2009, à 44,5 % du PIB après 44,8 % du PIB en 2014, notamment grâce au Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et au Pacte de responsabilité et de solidarité. Au total, l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires se serait élevée à 0,8 en 2015, soit légèrement en deçà de la prévision du PLF 2016 (0,9).

Au final, l'amélioration du solde s'est élevée à 0,4 pt de PIB en 2015 par rapport à 2014 et cette amélioration est entièrement structurelle (cf. section 3.3).

Ces résultats confirment que l'effort de redressement des comptes publics s'est poursuivi en 2015 dans un contexte d'amélioration progressive de l'activité mais d'inflation faible, et attestent du respect de nos engagements européens (cf. section « La procédure pour déficit excessif »).

3.3 EVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

En 2015, le déficit public s'est réduit de 0,4 point de PIB pour atteindre 3,5 %, après 4,0 % en 2014. Cette évolution est le résultat d'un effort structurel important de 0,7 point de PIB, porté essentiellement par la maîtrise de la dépense publique (croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,0 % en 2014), notamment sous l'effet du plan d'économies à 50 Md€ mis en œuvre à partir de 2015. L'effort en dépense de 0,8 point de PIB a été amoindri par les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB), qui concernent notamment les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité ainsi que le CICE. L'élasticité spontanée des prélèvements obligatoires à l'activité a été inférieure à l'unité (0,8), dans un contexte de faible inflation qui pèse sur certaines assiettes comme la consommation ou la masse salariale. Au total, la progression spontanée des recettes a réduit de 0,2 point de PIB l'ajustement structurel, alors que la poursuite de la montée en charge du CICE lui a ôté 0,1 point supplémentaire (contribution de la clé en crédits d'impôt⁴). L'ajustement structurel s'est donc établi en 2015 à 0,4 point

4. 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. Cet écart est isolé dans la décomposition structurelle du déficit (cf. Annexe).

de PIB. La croissance de l'activité (1,2 % en volume) n'a été que très légèrement supérieure à la croissance potentielle (1,1 % en 2015), le déficit conjoncturel est donc stable par rapport à 2014. Enfin, les mesures ponctuelles et temporaires ont dégradé l'ajustement nominal de 0,1 point de PIB, en raison du traitement comme une mesure ponctuelle et temporaire (*one-off*) du changement de temporalité d'enregistrement du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne intervenu après le vote de la LPFP en décembre 2014 (*cf.* encadré 2).

En 2016, l'amélioration du solde public de 0,3 point de PIB serait à nouveau portée par un effort en dépense élevé (0,7 point de PIB), grâce à une croissance de la dépense publique contenue à 1,1 % en valeur hors crédits d'impôt. Cet effort reflète les effets de la deuxième annuité du plan d'économies à 50 Md€, conforté par les économies complémentaires détaillées dans le présent programme de stabilité (*cf.* encadré 3), permettant de compenser les effets sur les comptes publics d'une inflation faible. Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires réduiraient l'effort structurel de 0,15 point de PIB (montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité notamment). Les effets d'élasticité des recettes fiscales (0,9), liés en particulier à l'environnement de faible inflation qui réduit la croissance spontanée de certaines bases taxables joueraient de nouveau défavorablement (-0,15 point). L'ajustement structurel atteindrait ainsi 0,4 point de PIB. Dans un contexte de reprise progressive de l'activité (croissance en volume de 1,5 %), qui évoluerait à un rythme identique à la croissance potentielle, l'ajustement conjoncturel serait quasi-nul, tandis que les mesures ponctuelles et temporaires dégraderaient l'ajustement nominal de 0,1 point de PIB, sous l'effet principal du coût attendu des contentieux fiscaux de masse.

En 2017, le solde public se redresserait de 0,6 point de PIB sous l'effet d'un ajustement structurel de 0,5 point et de mesures ponctuelles et temporaires améliorant l'ajustement nominal (0,1 point en variation entre 2016 et 2017). La troisième annuité du plan d'économies à 50 Md€, complétée par les efforts présentés dans le présent programme de stabilité (*cf.* encadré 3), contiendrait la progression de la dépense publique (1,1 % en valeur hors crédits d'impôt) et permettrait la réalisation d'un effort en dépense de 0,6 point de PIB. L'effort structurel serait toutefois amoindri par des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires (-0,3 point), liées à la poursuite du Pacte de responsabilité et de solidarité. La contribution de la clé en crédits d'impôt deviendrait positive (0,1 point) en raison de l'accélération des décaissements liés au CICE. Dans un contexte de normalisation de l'élasticité des prélèvements obligatoires (unitaire à cet horizon), la composante non discrétionnaire serait nulle en 2017. Comme en 2016, l'ajustement conjoncturel serait nul avec une croissance effective en ligne avec la croissance potentielle.

En 2018 et 2019, la trajectoire de réduction du déficit public repose sur un ajustement structurel de 0,5 puis 0,3 point de PIB et une croissance qui dépasserait la croissance potentielle à cet horizon. L'effort structurel en dépense permettrait la poursuite du redressement des comptes publics tout en dégageant des marges budgétaires pour continuer la baisse des prélèvements obligatoires. Avec une croissance en volume de respectivement 1,4 % et 1,9 %, l'écart de production se comblerait progressivement (croissance potentielle estimée à 1,4 % puis 1,3 % à cet horizon). Le solde structurel atteindrait -0,3 % du PIB en 2018 puis l'équilibre structurel serait atteint en 2019.

Tableau 3. Trajectoire pluriannuelle de solde structurel et décomposition de l'ajustement structurel⁵

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

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

Pour mettre en œuvre le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), 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 mesures ponctuelles et temporaires, ou *one-offs*. Cette règle permet d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal.

En réponse à la demande du Haut Conseil des Finances publiques, le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a présenté la doctrine du Gouvernement en matière de mesures ponctuelles et temporaires et propose un ensemble de critères encadrant la notion des *one-offs*.

En recettes, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires, dont le moment d'enregistrement en comptabilité nationale n'est pas prévisible car dépendant notamment du rythme et du sens des décisions finales de justice⁶, ont été classés en *one-offs*. Il s'agit notamment

5. En 2018 et 2019, la répartition de l'effort structurel entre effort en dépense et mesures en prélèvements obligatoires est conventionnelle et illustre une trajectoire dans laquelle les baisses de prélèvements obligatoires se poursuivent.

6. 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 2010 « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation » §1.101). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive - qui correspond à l'obligation de payer - est rendue. Au contraire, l'enregistrement budgétaire se fonde sur les encaissements et les décaissements qui peuvent intervenir, suivant les cas, avant ou après les décisions définitives.

des remboursements aux OPCVM étrangers, des remboursements au titre du précompte mobilier, du contentieux de Ruyter⁷ ainsi que du contentieux Stéria⁸.

En dépense, les intérêts liés aux contentieux sont également comptabilisés comme des mesures ponctuelles et temporaires. D'autre part, est également comptabilisé en *one-off* le changement de temporalité de l'enregistrement du budget rectificatif n°6 2014 (BR 6) de l'Union européenne. En effet, lors de l'établissement et du vote de la programmation fin 2014, la trajectoire reposait sur un niveau de contribution au budget européen minoré en 2015. Toutefois, une décision d'Eurostat intervenue postérieurement à l'établissement de la programmation, début 2015, a modifié la jurisprudence relative à la modalité d'enregistrement de tels événements. Cette décision a considéré que le moment d'enregistrement de ce BR 6 devait être le moment de sa première notification aux États membres. Ce changement comptable a conduit à l'enregistrement du gain lié au BR 6 non au fil des versements mais en une seule fois en 2014, à la date de notification, pour 1,1 Md€.

Il convient par conséquent de neutraliser ce changement de temporalité, d'ampleur significative, qui ne modifie pas la trajectoire de moyen terme mais dégrade la chronique d'ajustement structurel par rapport à celle établie par la loi de programmation. Pragmatiquement, ce changement d'enregistrement dont les conséquences sur la mesure de l'ajustement structurel seraient importantes est donc traité en *one-off*. Plus précisément, c'est le changement de temporalité qui est traité en *one-off* et non l'évènement lui-même.

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

Tableau 4. Mesures ponctuelles et temporaires exclues du solde structurel (en comptabilité nationale)

(écarts au compte central, en Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	0,3	-1,1	-3,8	-2,0	-0,4	0,0
Recettes	-0,7	-0,6	-2,6	-1,7	-0,4	0,0
Précompte	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Stéria	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	0,0
Contentieux OPCVM	-0,7	-0,6	-1,4	-1,4	-0,1	0,0
De Ruyter	0,0	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,0
Dépenses	0,9	-0,5	-1,2	-0,3	0,0	0,0
Changement de temporalité du BR6 2014	1,1	-0,3	-0,8	0,0	0,0	0,0
Intérêts des contentieux	-0,1	-0,1	-0,4	-0,3	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. Ainsi, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions finales de justice.

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

8. Contentieux relatif aux dividendes reçus de filiales européennes.

Encadré 3 – Les mesures de redressement envisagées

Depuis la loi de programmation de décembre 2014, la stratégie de maîtrise de la dépense a trouvé sa traduction dans les textes financiers successifs ainsi que dans les résultats d'exécution obtenus, et des mesures complémentaires sont inscrites quand cela s'avère nécessaire au regard des développements de la situation économique. Ainsi le programme de stabilité d'avril 2015 a présenté des mesures complémentaires afin de conforter les économies 2015 et 2016 dans un contexte d'inflation plus basse qu'anticipé. Les dispositions règlementaires et de gestion ont immédiatement été prises au printemps notamment s'agissant des normes de dépense sur l'État et sur l'Ondam, puis les économies supplémentaires portant sur 2016 ont été inscrites dans les textes financiers de l'automne. Ces économies ont concerné l'ensemble des administrations publiques conformément aux grands équilibres du plan initial d'économies.

La démarche est identique cette année suite à la révision à la baisse de l'inflation (de près d'un point, comme l'an passé à pareille époque).

Le présent programme de stabilité intègre 3,8 Md€ d'économies complémentaires en 2016, par rapport à celles retenues en lois financières initiales. Ces économies visent à compenser les effets adverses de l'inflation sur la tenue des objectifs de déficit public prévus. Les économies en dépense seront réalisées par voie réglementaire ou en gestion. Le détail est le suivant :

- ▶ 1 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 2016 (plan d'urgence pour l'emploi, mesures de soutien à la filière agricole notamment) ;
- ▶ 1 Md€ sur les dépenses de santé et de protection sociale, en s'appuyant notamment sur les bons résultats de l'exécution 2015 ;
- ▶ 1,8 Md€ de moindre dépense sur la charge d'intérêts en lien avec la seule révision à la baisse des taux d'intérêt (le taux à 10 ans fin 2016 est estimé à 1,25 %, contre 2,4 % en loi de finances initiale⁹).

Pour 2017, l'effort de redressement des comptes publics est également renforcé par des mesures complémentaires pour 5 Md€, afin de compenser les effets du redressement plus lent que prévu de l'inflation. A ce stade de la construction du budget 2017, 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 :

- ▶ Le solde de l'État et ses opérateurs sera redressé de 2 Md€ complémentaires ;
- ▶ Celui des administrations de santé et protection sociale sera également amélioré de 2 Md€ ;
- ▶ Enfin, les dépenses des collectivités locales ralentiront de 1 Md€, grâce aux marges offertes par le ralentissement de l'inflation.

Ces mesures de redressement seront détaillées dans les lois financières à l'automne.

9. Le 8 avril, ce taux s'établissait à 0,43%.

3.4 EVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS

Le redressement des comptes publics passe par un effort de maîtrise de la dépense partagé par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, pour permettre le retour du déficit nominal sous 3 % en 2017, puis l'atteinte de l'équilibre structurel en 2019. Ainsi, le solde public passerait de -3,5 % du PIB en 2015 à -2,7 % en 2017, puis à -1,9 % du PIB en 2018 et -1,2 % en 2019.

Tableau 5 : capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques¹⁰

(% du PIB)	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public au sens de Maastricht	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
<i>dont solde primaire</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,1</i>	<i>0,9</i>
État	-3,3	-3,2	-2,9	-2,3	-1,8
Organismes divers d'administrations centrales	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques locales	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Administrations publiques de Sécurité sociale	-0,3	0,0	0,3	0,6	0,8

Le solde des administrations publiques centrales (l'État et les Organismes divers d'administration centrale - ODAC) se redresserait de 0,4 point entre 2015 et 2017 (de -3,3 % du PIB en 2015 à -3,0 % du PIB en 2017). Cette amélioration 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 et pensions, et y compris prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. 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) ; les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leur interventions revues à la baisse, alors que leurs ressources seraient davantage encadrées, via des plafonnements de taxes affectées et des baisses de ces plafonds ; les concours aux collectivités territoriales poursuivront leur baisse. L'effort des administrations publiques centrales, dans un contexte d'inflation plus basse qu'anticipée, est sécurisé par les économies nouvelles détaillées dans le présent document (cf. encadré 3). Enfin, le redressement du solde de l'État est également facilité par l'environnement favorable sur les taux d'intérêt. En sens opposé, l'évolution du solde de l'État traduit la compensation à la Sécurité sociale des baisses de prélèvements, notamment au titre des mesures d'allègements contenues dans le Pacte de responsabilité et de solidarité.

10. La répartition par sous-secteurs de l'effort à partir de 2018 est conventionnelle.

Le solde des administrations de Sécurité sociale s'améliorerait de 0,6 point de PIB entre 2015 et 2017, passant d'un déficit de 0,3 point de PIB à un excédent de 0,3 point de PIB. 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 ou complétées depuis : effort sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), économies votées en lois financières (notamment la réforme des modalités de revalorisation des prestations votée en LFSS pour 2016), accord conclu en octobre 2015 par les partenaires sociaux sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco ainsi que celui attendu à l'issue de la renégociation en cours de la convention Unédic relative à l'assurance-chômage, poursuite de la montée en charge des mesures relatives à la branche famille et des réformes des retraites, et économies sur les charges de gestion des organismes de protection sociale. Enfin, le coût des baisses de cotisations et de prélèvements a été compensé aux administrations de Sécurité sociale en 2016 (comme l'année précédente), notamment par la re-budgétisation de la partie du financement des aides au logement restée à la charge de la branche famille.

Enfin, les administrations publiques locales participeront également à l'effort de redressement, qui se traduira par une baisse des dotations de 3,3 Md€ en 2016 puis 3,7 Md€ en 2017, après 3,5 Md€ en 2015¹¹. En 2016 et 2017, les APUL devraient ralentir plus fortement leurs dépenses de fonctionnement, en lien avec l'environnement prolongé de moindre inflation. Ce ralentissement de leurs dépenses serait facilité par les réformes structurelles engagées par le Gouvernement (*cf.* section « La rationalisation des dépenses locales »). En revanche, la reprise des dépenses d'investissement sur 2016 et 2017 jouerait négativement sur le solde des administrations publiques locales, qui se dégraderait de 0,1 point de PIB entre 2015 et 2017.

3.5 EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

3.5.1 Les dépenses des administrations publiques

La croissance de la dépense publique sur la période 2016-2017 reflète les mesures prises par le Gouvernement pour assurer le retour à l'équilibre des comptes publics tout en finançant les baisses de prélèvements programmées dans le cadre du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'évolution de la dépense publique reflète tout d'abord le plan d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017, portant sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et voté en loi de programmation pour les années 2014 à 2019. Elle intègre également les mesures complémentaires présentées lors du programme de stabilité d'avril 2015 puis confirmées à l'occasion de la loi de finances pour 2016, et renforcées à nouveau dans le présent programme de stabilité, permettant notamment de compenser les effets de la faible inflation sur la trajectoire de finances publiques.

En 2015, la dépense publique hors crédits d'impôt a ainsi progressé de 0,9 % en valeur, enregistrant un nouveau ralentissement par rapport à la progression de 1,0 % de 2014 et confirmant le rythme déjà historiquement bas atteint en 2014, en comparaison des années précédentes, puisque la croissance de la dépense publique s'est établie en moyenne sur 2007-2012 à

11. La baisse des dotations aux APUL a été amorcée en 2014 par une diminution de 1,5 Md€

3,2 % en valeur. Ce taux de progression contenu de la dépense publique est à relier à la mise en œuvre de la première annuité du plan d'économies à 50 Md€, à l'environnement de taux d'intérêt (taux à 10 ans à 0,9 % fin 2015) qui a occasionné une diminution de la charge de la dette d'une année sur l'autre, ainsi qu'à la dépense locale et notamment à l'investissement local, qui s'est à nouveau inscrit en recul en 2015 (-10,0 %), baisse qui résulte notamment de l'effet du cycle électoral.

La croissance de la dépense en valeur resterait modérée et son taux de progression s'établirait à 1,1 % en 2016 et 2017. Ce rythme contenu serait permis par la poursuite du plan d'économies à 50 Md€ complété par les mesures présentées dans l'encadré 3, par un environnement d'inflation toujours basse et par une remontée très progressive des taux d'intérêt. La légère accélération enregistrée par rapport à 2014-2015 serait essentiellement la conséquence de la reprise progressive de l'investissement local, conformément au profil attendu lors du cycle électoral communal.

La part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt, passerait ainsi de 56,1 % en 2014 à 55,3 % en 2015 puis 54,6 % en 2016 et 54,0 % en 2017.

Tableau 6 : Évolution de la dépense, par sous-secteur des administrations publiques

<i>(moyenne annuelle, en valeur hors crédits d'impôts et en %*)</i>	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	1,0	0,9	1,1	1,1
État	-0,4	-1,6	0,7**	-0,6
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	4,1	1,7	1,7**	1,2
Administrations publiques locales (APUL)	0,2	-1,3	1,2	1,6
Administrations de Sécurité sociale (ASSO)	2,3	1,5**	1,3**	1,2

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

** A périmètre constant :

- En 2015, la budgétisation des aides pour le logement (APL) diminue la dépense ASSO sans impact sur la dépense publique totale. Y compris budgétisation des APL, l'évolution de la dépense des ASSO serait de 0,7% ;

- En 2016,

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

- la budgétisation des allocations logement familiales (ALF) diminue la dépense ASSO et augmente la dépense État ;

- y compris ces mesures, i.e. à champ courant, la progression de la dépense de l'État serait de +3,5 % en 2016, celle des ODAC de -6,7 % et celles des ASSO de 0,5%.

Encadré 4 – Avancement du plan d'économies à 50 Md€

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 adoptée en décembre 2014 a inscrit dans la trajectoire de finances publiques un plan d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017, permettant un retour du déficit public sous les 3 % en 2017 ainsi que le financement du Pacte de responsabilité et de solidarité et du Crédit d'impôt compétitivité emploi. Le contexte de faible inflation en 2014 et 2015 (respectivement 0,4 % et 0,0 % au sens de l'IPCHT) et anticipé pour 2016 (0,1 %), puis la remontée progressive attendue en 2017 (1,0 %), ont nécessité de prendre des mesures complémentaires de redressement, afin de sécuriser la trajectoire de retour du déficit public sous la barre des 3 % en 2017. En particulier, cette faible inflation diminue spontanément le rendement mesuré de certaines économies puisque la progression spontanée de la dépense, hors mesures, est d'autant plus basse que l'inflation l'est. Il convient donc, afin de conserver le rendement prévu, de prendre des mesures complémentaires, de nature à abaisser la progression effective de la dépense et ainsi de compenser les effets adverses de l'inflation sur les finances publiques.

Les économies portant sur 2015 ont permis en exécution que la progression de la dépense soit limitée à 0,9 % en valeur (hors crédits d'impôt). Ces économies initialement détaillées en LFI et LFSS 2015 puis complétées à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2015 représentent un effort de 18 Md€ par rapport à une évolution spontanée de la dépense.

Les mesures pour 2016, votées dans la LFI et la LFSS 2016 et complétées par les mesures complémentaires présentées dans le présent programme de stabilité (*cf.* encadré 3), atteignent désormais un total de 13 Md€. Leur rendement a été revu avec l'inflation.

Enfin, les mesures d'économies relatives à 2017 représentent un total d'un peu moins de 19 Md€ et sont le résultat d'économies déjà votées et de leur montée en charge, ainsi que des économies actées ou provisionnées dans le présent programme de stabilité (*cf.* encadré 3).

Dans le détail :

- ▶ **Sur les dépenses de l'État** - hors dette, pensions et concours financiers aux collectivités locales - la trajectoire repose sur un niveau de dépense conforme à la LFI 2016 ainsi que les mesures complémentaires du présent programme de stabilité. 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) ; **les opérateurs et autres agences** de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leur interventions revues à la baisse. Au total, ces mesures assureront un total d'un peu plus de 19 Md€ d'économies sur l'État et les opérateurs sur la période 2015-2017 ;
- ▶ Les **dotations aux collectivités locales** diminueront d'un total de 10½ Md€ sur la période 2015-2017 ;
- ▶ En ce qui concerne les **administrations de Sécurité sociale**, les mesures votées en LFSS 2015 et 2016 dégageront des économies dans le champ des prestations financières aux ménages (modalités de revalorisation de l'ensemble des prestations) et dans le champ des dépenses de santé (ralentissement de l'**Ondam** à 1,75 % en 2016 et 2017). Les accords déjà conclus sur les retraites complémentaires (2015) et en cours de négociation sur l'indemnisation du chômage (1,6 Md€ d'économies attendues) contribue-

ront au retour à l'équilibre de ces régimes. Enfin, des économies seront réalisées sur les frais de gestion des organismes de Sécurité sociale et le présent programme de stabilité provisionne des mesures complémentaires pour 2017. L'ensemble de ces mesures permettront la réalisation d'un peu moins de 20½ Md€ sur l'ensemble de la période.

3.5.2 Les dépenses de l'État

A la suite des efforts importants entrepris ces dernières années et des résultats obtenus en 2015, la maîtrise des dépenses publiques va se poursuivre en 2016 et 2017. En 2015, le solde budgétaire de l'État s'établit ainsi à -70,5 Md€ en 2015 contre -73,3 Md€ attendu à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2015. La meilleure exécution constatée s'explique largement par un effort sur la dépense, avec notamment une sous-exécution des dépenses placées sous la norme hors dette et pensions et de moindres dépenses au titre de la charge de la dette. Les dépenses sur le périmètre de la norme de dépenses (hors concours aux collectivités, charge de la dette et pensions) ont diminué de -1,4 Md€ en 2015 par rapport à 2014 à périmètre comparable, du fait de décisions en cours de gestion ayant conduit à accentuer les efforts par rapport à la baisse déjà prévue en LFI 2015 à champ constant. L'exécution 2015 a donc permis non seulement d'assurer le financement des dépenses nouvelles décidées en cours de gestion, et en particulier celles prises pour assurer la sécurité des Français suite aux attentats de janvier 2015, mais également d'abaisser l'objectif de norme par des annulations nettes de crédits inscrites dans le décret d'annulation du 9 juin 2015 (-0,7 Md€).

En 2016 et 2017, l'État et ses agences continueront à prendre une part significative au redressement des comptes publics dans la continuité de l'annuité 2015 du plan à 50 Md€. Les objectifs de dépenses fixés en LFI 2016 sont cohérents avec la deuxième tranche de ce plan triennal. Par ailleurs :

- ▶ En 2016, les dépenses supplémentaires au titre du plan emploi à la charge de l'État (1,6 Md€ après 0,4 Md€ de cofinancement des partenaires sociaux) sont financées sous la norme de dépense (à hauteur de 0,9 Md€) ainsi que par de moindres décaissements maastrichtiens sur le programme d'investissements d'avenir (0,4 Md€) et des économies sur les administrations de Sécurité sociale (0,3 Md€). D'autres priorités de l'action du Gouvernement ayant donné lieu à des mesures nouvelles depuis la loi de finances initiales pour 2016, tel que le plan de soutien à l'élevage (0,8 Md€), seront financées par redéploiement sur le champ de la norme de dépenses hors dette et pensions.
- ▶ Au-delà, 1 Md€ d'effort supplémentaire sera réalisé en 2016 sur l'État, dans le cadre d'annulations de crédits qui seront réalisées par voie réglementaire.

Les instruments de régulation budgétaire seront mobilisés afin de sécuriser la tenue de l'objectif de dépenses de l'État en 2016 comme la réserve de précaution, dont le taux initial est stabilisé en 2016 à 8 % des crédits hors dépenses de personnel (titre 2) et 0,5 % des crédits de masse salariale. Par ailleurs, 1,8 Md€ de reports de crédits de 2015 à 2016 ont été gelés début avril sur l'ensemble des ministères, conduisant à une hausse de la réserve de précaution en cours d'exercice.

En 2017, des mesures de redressement complémentaires à hauteur de 2 Md€ seront prises pour améliorer le solde de l'État et de ses opérateurs. Les efforts seront notamment portés par :

- ▶ la maîtrise de la masse salariale publique, tout en tenant compte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique ;

- ▶ la maîtrise des dépenses de fonctionnement notamment grâce aux gains d'efficacité constatés sur les moyens informatiques et sur les achats, ainsi que les marges dégagées par la moindre inflation et les prix du pétrole ;
- ▶ 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 des régions...);
- ▶ la priorisation des dépenses d'intervention.

Encadré 5 – Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

En 2015, la France a continué de bénéficier de conditions de financement très favorables, grâce au maintien de la confiance des investisseurs et aux effets de la politique monétaire accommodante (*Quantitative easing* ou QE) menée par la Banque centrale européenne (BCE). Les taux à l'émission pour les titres à court terme (BTF) sont ressortis en moyenne à -0,19 %. Ils ont terminé l'année en dessous de -0,30 %, soit un taux inférieur à celui de la facilité de dépôt de la BCE, abaissé en décembre. De même, les taux à l'émission des titres à plus d'un an se sont établis à 0,63 % en moyenne annuelle, soit un niveau historiquement faible.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de la charge de la dette repose sur l'hypothèse d'un resserrement de la politique monétaire européenne à partir de 2017. Il est par ailleurs cohérent avec le scénario macroéconomique global de remontée de la croissance et de l'inflation.

Tableau 7 : prévisions de taux d'intérêts

Niveaux en fin d'année (prévisions)	2016	2017	2018	2019
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,40%	-0,10%	0,70%	1,50%
Taux longs (OAT à 10 ans)	1,25%	2,00%	2,75%	3,50%

Les taux courts (BTF à 3 mois) se stabiliseraient au niveau résultant de la baisse des taux directeurs intervenue en mars 2016. Ils commenceraient à remonter à partir de 2017, en conséquence du resserrement attendu de la politique monétaire de la BCE. Ils connaîtraient ensuite une progression de 80 points de base par an, du fait de la normalisation des conditions de financement accompagnant l'amélioration du contexte macroéconomique.

Le taux des titres à 10 ans s'établissait à 0,43 % au 8 avril 2016. Il est supposé que les taux longs remontent progressivement courant 2016 : le taux à 10 ans atteindrait 1,25 % d'ici fin 2016 sous l'effet de l'affermissement de la croissance. Il progresserait ensuite de 75 points de base par an, en conséquence de l'amélioration des conditions macroéconomiques et, à compter du 1^{er} trimestre 2017, de la disparition de l'effet modérateur de la politique d'achats d'actifs de la BCE.

Il est à noter que la charge de la dette est également sensible à l'inflation, en raison de la part significative d'obligations indexées sur l'inflation (environ 13 % de l'encours de titres de la dette négociable d'État à plus d'un an).

3.5.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont la plupart sont également des « opérateurs de l'État »¹², contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses. Après avoir connu une forte augmentation par le passé¹³, les dépenses des ODAC sont désormais mieux encadrées. La maîtrise de la dépense passe tout d'abord par leurs ressources qui font l'objet d'un contrôle accru, qu'il s'agisse de dotations budgétaires ou de la fiscalité qui leur est affectée et qui est le plus souvent plafonnée, conformément aux dispositions de la LPFP 2014-2019. Cette maîtrise est également rendue possible par l'interdiction de principe du recours à l'endettement de plus de douze mois auprès d'un établissement de crédit ou par des titres de créance encadrés, sauf exception explicite, qui a été confirmée et précisée par la LPFP 2014-2019. L'adoption de budgets en équilibre est assurée par la présence, dans la grande majorité des cas, de représentants de l'État dans les instances de gouvernance des ODAC. Enfin, les dépenses du programme d'investissements d'avenir, exécutées par des opérateurs, font l'objet d'un suivi centralisé par le Commissariat général à l'investissement (CGI), rattaché au Premier ministre, en lien avec le ministère des finances et des comptes publics.

Pour la période 2016 à 2019, le Gouvernement poursuivra l'effort déjà engagé de rationalisation des agences et des opérateurs de l'État. Celui-ci devrait notamment se traduire par une baisse de leur nombre (*cf.* partie « 6.1.4 Les dépenses des opérateurs »), par une diminution de leurs emplois et des ressources financières qui leur sont allouées (subventions pour charges de service public et taxes affectées). La LPFP 2014-2019 prévoit¹⁴ à ce titre des objectifs minimaux de réduction annuelle des plafonds pour les taxes affectées déjà plafonnées, ainsi qu'un plafonnement systématique à compter de 2016 de toutes les taxes affectées, ou, à défaut, une re-budgétisation 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 maîtrisées.

En 2015, la dépense des ODAC a été maîtrisée¹⁵. Les diverses mesures de mobilisation des ressources des opérateurs, baisse de plafonds de taxes affectées et prélèvements sur fonds de roulement, ont porté leurs fruits. Le rythme de progression de la dépense a également été moindre qu'en

12. 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.

13. Cf. par exemple L'État et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01 de l'Inspection générale des finances, mars 2012, disponible sur www.economie.gouv.fr.

14. Articles 15 et 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

15. La requalification de la Société du Grand Paris (SGP) en Organisme divers d'administration locale (ODAL), qui l'intègre au périmètre des APUL, entraîne une diminution à ce titre de la dépense des ODAC sur toute la période (0,7 Md€ en 2015).

2014, année qui avait été soutenue par l'enregistrement en droits constatés de l'indemnité payée par l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France (AFITF) à Ecomouv.

En 2016, la dépense des ODAC diminuerait à champ courant sous l'effet d'un changement de périmètre important. Le rattachement de la Contribution au Service Public de l'Electricité (CSPE) dans le périmètre de l'État joue à la baisse sur la dépense des ODAC pour 7 Md€ environ. Ces dépenses intègrent à compter de 2016 le budget général et le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » créé à cet effet. A champ constant, les dépenses des ODAC seraient contenues et évolueraient au même rythme qu'en 2015, en raison notamment de la mobilisation des opérateurs dans le cadre des mesures complémentaires de 5 Md€ annoncées dans le programme de stabilité d'avril 2015, ainsi que dans le cadre des nouvelles mesures d'économies annoncées dans le présent programme de Stabilité (cf. encadré 3).

Le rythme de la dépense des opérateurs continuerait à être contenu en 2017 sous l'effet des nouvelles mesures d'économies prévues.

3.5.4 Les dépenses des administrations de Sécurité sociale

En 2015, la croissance des prestations des administrations de Sécurité sociale a ralenti (1,9 %, contre 2,2 % en 2014) sous l'effet notamment des mesures votées concernant la politique familiale (0,7 Md€ d'économies), notamment la modulation des allocations familiales selon le revenu à partir du 1^{er} juillet 2015. Les dépenses de pension ont également décéléré (2,0 % contre 2,4 % en 2014) sous l'effet d'une faible revalorisation au 1^{er} octobre 2015 (0,1 %). Enfin, les prestations d'assurance maladie ont crû de 2,0 % après 2,4 % en 2014, l'Ondam étant respecté pour la sixième année consécutive.

En 2016, les dépenses de prestations sociales ralentiraient à nouveau (1,3 % après 1,9 %). Les dépenses sous Ondam progresseraient de 1,75 %, ce qui contribuerait à réduire la progression des dépenses d'assurance maladie par rapport à 2015 (2,0 %). L'amélioration de l'emploi conjuguée aux effets attendus de la négociation en 2016 de la convention d'indemnisation du chômage conduirait au recul des prestations d'indemnisation du chômage.

A partir de 2017, les prestations sociales accéléreraient à nouveau portées par une accélération de l'inflation. Les effets de l'accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015 sur les retraites complémentaires (sous-indexation d'un point des pensions et décalage de la revalorisation au 1^{er} novembre) atténueraient toutefois la croissance des pensions, tandis que les efforts de maîtrise des dépenses de santé se poursuivraient pour maintenir la progression de l'Ondam à 1,75 % jusqu'à la fin de la période.

Tableau 8 : évolutions annuelles des prestations sociales en valeur

En %	2015	2016*	2017-2019 **
Prestations sociales	1,9	1,3	1,5
Pensions	2,0	1,7	1,9
Ondam	2,0	1,75	1,75
Autres	0,9	-0,3	0,4

* champ constant

** taux de croissance annuel moyen

Les prestations maladie

En 2015, la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie et a permis le respect de l'Ondam. 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 sixième 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.

En 2016, l'Ondam ne progresserait que de 1,75 %, soit son taux d'évolution le plus bas depuis 1997. Les efforts de dépense s'organiseraient autour des axes structurants de la stratégie nationale de santé tels que présentés dans la LFSS 2016 : efficacité des dépenses hospitalières (0,7 Md€), développement de la chirurgie ambulatoire et de réduction des inadéquations dans la prise en charge en établissement (0,5 Md€), maîtrise des prix des produits de santé et promotion des médicaments génériques (1,0 Md€) et contrôle du bon usage des soins effectués (1,2 Md€).

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 de quatre axes : réaliser 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

En 2016, les pensions décélèreraient (1,7 % contre 2,0 % en 2015) en lien avec la montée en charge des réformes successives.

La trajectoire de moyen terme intègre également les effets des mesures décidées dans l'accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015, dont le décalage de la revalorisation des pensions au 1^{er} novembre de chaque année et la sous indexation des pensions d'1 point (avec une clause plancher) de 2016 à 2018. Au total, au-delà des économies qu'il permettra de réaliser à court et moyen terme (environ 6 Md€ à horizon 2020), cet accord permettra de rééquilibrer durablement les régimes complémentaires.

Les autres prestations

Les mesures d'économies sur la politique familiale poursuivraient leur montée en charge (0,3 Md€ d'économies en 2016 après 0,7 Md€ en 2015).

En 2015, les dépenses d'indemnisation du chômage augmentent (3,1 %), la progression du nombre de chômeurs indemnisés ayant plus que compensé la montée en charge des mesures d'économie de la convention d'assurance chômage de 2014. A l'inverse, les dépenses devraient baisser en 2016 à la faveur des effets attendus de l'adoption de nouvelles mesures d'économies dans le cadre de l'accord négocié par les partenaires sociaux en 2016 et de l'amélioration du marché du travail.

3.5.5 Les dépenses des administrations publiques locales

En lien avec le cycle électoral communal, la dépense locale redémarrerait en 2016 puis 2017, après le ralentissement puis le repli observés en 2014 et 2015. Au-delà de ces mouvements de nature cyclique, la rationalisation des dépenses serait favorisée par les baisses de concours financiers aux collectivités territoriales, l'environnement de basse inflation, ainsi que par la réforme territoriale et les mesures de gouvernance votées dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LFPF), et notamment la fixation d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL).

Après une réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales de 1,5 Md€ en 2014, une nouvelle réduction a été décidée pour les années 2015 à 2017, pour un montant total de 10,5 Md€. Cette baisse des concours de l'État permet d'associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics.

La réforme territoriale permet par ailleurs la réalisation de gains d'efficience contribuant au ralentissement des dépenses de fonctionnement. La création des métropoles et la réduction du nombre d'intercommunalités constituent de forts leviers de rationalisation des dépenses au niveau du bloc communal. La réduction du nombre de régions métropolitaines, de 22 à 13, effective depuis le 1^{er} janvier 2016, permet par ailleurs de simplifier l'organisation administrative française. La suppression de la clause de compétence générale pour les régions et départements mise en place par la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe du 7 août 2015) permet de clarifier le partage des compétences et de rationaliser les interventions des collectivités territoriales. Par ailleurs, le relèvement à 15 000 habitants du seuil démographique minimal pour les intercommunalités conduira le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à diminuer de 40 % d'ici au 1^{er} janvier 2017. La loi du 16 mars 2015 a permis la fusion de 1 161 communes en 340 communes nouvelles¹⁶, faisant ainsi passer la France pour la première fois sous le seuil des 36 000 communes. La population regroupée dans ces communes nouvelles est de plus de 1,1 million d'habitants. A titre de comparaison, seules 25 communes nouvelles rassemblant 70 anciennes communes avaient été créées entre 2011 et 2015. Ces fusions sont effectives depuis le 1^{er} janvier 2016.

16. Créations de communes nouvelles au 1^{er} mars 2016.

S'agissant des outils de gouvernance, la création par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), 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 territoriales et l'État en formalisant un engagement partagé sur le rythme d'évolution des dépenses des collectivités. Le respect de cet objectif pour sa première année d'entrée en vigueur, l'année 2014, montre l'effectivité de ce mécanisme pour inciter à la rationalisation des dépenses locales. Sa déclinaison par niveau de collectivités, effectuée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016, permet de renforcer son caractère incitatif en fournissant à chaque niveau de collectivités un objectif pertinent, prenant en compte sa situation particulière. Enfin, afin de tenir compte des effets favorables de l'environnement de faible inflation, l'ODEDEL a été abaissé pour 2016 dans le cadre du Projet de loi de finances de l'année (de 1,9 % prévu en LPFP, il a été porté à 1,2 %¹⁷).

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

- ▶ **L'investissement local** a enregistré en 2015 un nouveau recul (-10,0 % après -8,4 % en 2014), baisse qui résulte notamment de l'effet du cycle électoral, renforcé par les alternances. En lien avec le cycle électoral communal usuel, l'investissement local se stabiliserait en 2016 avant de progresser à partir de 2017 et d'accélérer à mesure de l'approche des prochaines élections municipales.
- ▶ **Les dépenses de fonctionnement** auraient enregistré une progression de seulement 0,9 % en 2015, après 2,2 % en 2014¹⁸. Ce ralentissement est la conséquence de l'amplification du rythme de baisse des dotations en 2015 par rapport à 2014, ainsi que du contexte favorable constitué par l'environnement de basse inflation. Les rémunérations ont ainsi nettement ralenti à 2,1 % en 2015, après 3,7 % en 2014 et les consommations intermédiaires ont reculé de 1,0 %, après un recul de 0,1% en 2014¹⁹. Ces dépenses de fonctionnement progresseraient de 1,4 % en 2016 et 2017, illustrant la maîtrise accrue des collectivités territoriales sur leurs dépenses. En particulier, la maîtrise des dépenses de personnel se poursuivrait avec une progression de 1,9 % par an en moyenne en 2016 et 2017.

Au total, en 2015, l'ODEDEL fixé à 0,5 % pour l'ensemble des dépenses, et 2,0 % pour le fonctionnement, serait respecté pour la deuxième année consécutive.

17. En 2016, l'ODEDEL sur la seule section de fonctionnement a été porté de 2,2% en LPFP à 1,6%.

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

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

3.6 EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

3.1.1 Les recettes des administrations publiques

Après une progression continue entre 2009 et 2013, en lien avec les mesures prises en vue du redressement des finances publiques, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé en 2014 (44,8 %) puis a diminué en 2015 (44,5 %) pour la première fois depuis 2009. Il se replierait de nouveau en 2016 et 2017 sous l'effet notamment de la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité et du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), pour s'établir à 44,0 % en 2017.

La prévision intègre l'effet de l'ensemble des mesures votées ou annoncées par le Gouvernement, notamment celles du Pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait par rapport à 2015 (44,2 % après 44,5 %). L'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait inférieure à l'unité (0,9 après 0,8 en 2015), pénalisée par l'environnement de faible inflation et une masse salariale moins dynamique que l'activité. L'impact des mesures nouvelles serait négatif sur le taux de prélèvements obligatoires (-0,2 point de PIB) sous l'effet notamment du Pacte de responsabilité et de solidarité qui poursuit, d'une part, le mouvement d'allègement du coût du travail initié par la mise en place du CICE et, d'autre part, le soutien au pouvoir d'achat des ménages aux revenus moyens et modestes avec la diminution supplémentaire de l'impôt sur le revenu adoptée en LFI 2016. Ces effets seraient partiellement atténués par d'autres mesures dont la montée en charge de la fiscalité écologique.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires continuerait de diminuer pour atteindre 44,0 %. Cette baisse reflèterait principalement la fin de la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité avec notamment la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et la baisse du taux d'impôt sur les sociétés. La trajectoire incorpore également l'impact de la réforme des retraites, la montée en charge de la fiscalité écologique, le profil temporel classique des taux des impôts des collectivités territoriales en lien avec le cycle électoral et les décaissements liés aux contentieux fiscaux.

En 2018 et 2019, l'effort en dépense permettrait de financer une poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires.

La trajectoire repose enfin sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires qui reviendrait progressivement en ligne avec l'activité nominale (élasticité unitaire sur la période 2017-2019).

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB serait stable à 7,6 % sur la période 2015-2019.

Tableau 9 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	44,8	44,5	44,2	44,0	43,8	43,5
Elasticité des prélèvements obligatoires	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0

Encadré 6 – Mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité

Pour la plupart désormais entrées en vigueur, les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité renforcent en 2016 la baisse des prélèvements obligatoires déjà constatée en 2015 et qui se prolongera en 2017. Ont ainsi pris effet en 2016 la deuxième tranche d'allègements de cotisations sociales, la suppression de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, l'abattement supplémentaire sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et une nouvelle baisse d'impôt pour les ménages. Ces mesures représentent une baisse de prélèvements obligatoires de près de 9 Md€ supplémentaires par rapport à 2015.

En 2017, les mesures poursuivront leur montée en charge, avec toujours pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises tout en rendant l'imposition des ménages plus progressive au bénéfice des ménages aux revenus moyens et modestes.

Des prélèvements sur les entreprises réduits de plus de 40 Md€ à horizon 2017, dont près de 34 Md€ dès 2016

Le Pacte et le CICE permettent de soutenir l'emploi et de restaurer la compétitivité des entreprises, atteinte par dix ans d'érosion continue entre 2002 et 2012, comme documenté par le rapport Gallois (novembre 2012). En 2016, ces dispositifs permettront notamment la poursuite du redressement du taux de marge des sociétés non financières, initié en 2015. À horizon 2020, il est estimé que ces mesures permettront la création de 500 000 emplois et de rehausser l'activité de 1,7 point. **Couplés aux plans pour l'investissement et en faveur des TPE et PME, CICE et Pacte représenteront un allègement de la fiscalité des entreprises de près de 34 Md€ en 2016 et plus de 40 Md€ en 2017.**

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

- ▶ une exonération complète au niveau du SMIC des cotisations que les employeurs versent aux URSSAF (hors contributions d'assurance chômage), ainsi qu'une baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC dès le 1^{er} janvier 2015, pour un montant total de 4,6 Md€ ; cette exonération s'est accompagnée d'une réduction des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants à hauteur de 1 Md€ ;
- ▶ une extension de la baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales) applicable aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à partir du 1^{er} avril 2016, ce qui permet une baisse des cotisations de 3,1 Md€ dès 2016 et de plus de 4 Md€ en 2017.

Le Pacte modernise et réduit la fiscalité des entreprises. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, est supprimée progressivement de 2015 à 2017, ce qui représente 5½ Md€ d'allègement de la fiscalité. Une première réduction équivalente à 1 Md€ est intervenue en 2015 sous la forme d'un abattement qui permet à deux tiers des assujettis, des petites et moyennes entreprises (PME), de ne plus payer cette contribution. Une deuxième

baisse d'un montant équivalent a été mise en place en 2016, exonérant 80 000 redevables supplémentaires. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) a également été supprimée en 2016, ce qui représente une baisse de fiscalité d'environ 3 Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera progressivement de 33⅓ % actuellement à 28 % d'ici 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 à l'activité. La suppression définitive de la C3S à compter de 2017, en évitant la taxation des consommations intermédiaires, devrait également s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité dans l'organisation productive.

Une baisse de l'impôt sur le revenu représentant 5 Md€

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

- ▶ En 2014, une réduction exceptionnelle de 1½ Md€ d'impôt sur le revenu a été votée en LFR 1 pour 2014.
- ▶ En LFI 2015, l'impôt sur le revenu a été réformé et simplifié avec notamment la suppression de la première tranche de son barème, ce qui représente une baisse supplémentaire de 1½ Md€ en 2015.
- ▶ En 2016, une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu de 2 Md€ a été votée en LFI.

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

3.1.2 Les recettes de l'État

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires de l'État serait en hausse par rapport à 2015 (0,3 point), essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. Les recettes seraient soutenues par le rattachement de la CSPE au budget de l'État (anciennement affectée au secteur des Odac). Par ailleurs, les mesures de baisses d'impôts continueraient leur montée en charge : baisse d'impôt sur le revenu et suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS.

A législation constante, les prélèvements obligatoires de l'État progresseraient de 2,8 % en 2016, soit une croissance supérieure à celle du PIB nominal (2,4 %) : le faible dynamisme de la TVA lié à l'environnement de faible inflation serait plus que compensé par les recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés qui progresseraient spontanément plus vite que l'activité en raison de la progressivité du barème pour le premier et du dynamisme du bénéfice fiscal 2015 pour le second.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires de l'État se replierait (baisse de -0,3 point), principalement sous l'effet du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'élasticité serait légèrement supérieure à l'unité, dans un contexte de rebond de l'activité économique.

3.1.3 Les recettes des administrations de Sécurité sociale

En 2015, l'évolution des recettes des administrations de Sécurité sociale a ralenti (1,1 % après 2,5 %), à la suite de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, qui s'est traduite par une baisse de cotisations et de contributions sociales compensée notamment par le transfert à l'État de la participation de la CNAF au financement des aides personnalisées au logement (APL).

A champ constant, les recettes auraient crû un peu plus rapidement que la masse salariale (1,9 % contre 1,6 %) en raison des hausses de cotisations d'assurance vieillesse prévues par le décret « carrière longues » de 2012 (0,6 Md€), la réforme des retraites de 2014 (0,6 Md€) et une hausse des taux de cotisation de l'Agirc et de l'Arrco prévue par l'accord de 2013 (0,5 Md€).

La part des prélèvements obligatoires des administrations de Sécurité sociale dans le PIB s'établit à 24,1 % en 2015, en recul par rapport à 2014 (- 0,3 point), pour moitié sous l'effet d'une évolution spontanée moins dynamique que l'activité et pour l'autre moitié en raison des mesures nouvelles.

En 2016, les recettes des administrations de Sécurité sociale augmenteraient de 1,5 %. Le deuxième volet du pacte de responsabilité et de solidarité réduit en effet les cotisations sociales et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) perçues, ces allègements étant à nouveau principalement compensés sous la forme de réduction de dépenses (transfert de la CNAF à l'État du financement des allocations de logement familiales).

A champ constant, les recettes auraient progressé de 2,3 % soit un taux un peu supérieur à celui de la masse salariale totale (2,0 %) en raison de mesures nouvelles (hausses des taux de cotisation d'assurance vieillesse de base prévues par le décret « carrières longues » et la réforme des retraites de 2014) et de cotisations pour les régimes complémentaires prévue par l'accord conclu par les partenaires sociaux en 2015.

La part des prélèvements obligatoires s'établirait ainsi à 23,8 % du PIB (- 0,3 point par rapport à 2015), principalement sous l'effet des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2017, la bonne tenue de la masse salariale privée (2,5 %) permise par la reprise économique et les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi soutiendrait les recettes sociales qui progresseraient de 2,6 %.

3.1.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2015, la croissance des prélèvements obligatoires (PO) des administrations publiques locales (APUL) s'est élevée à 4,3 %, après 2,4 % en 2014. Cette évolution a été soutenue par des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) très dynamiques en 2015, en lien avec la forte progression des volumes de transactions en fin d'année, et de nouvelles augmentations de taux des DMTO par certains départements. Le montant total des prélèvements obligatoires locaux s'est élevé à 133,4 Md€. Malgré la baisse des concours financiers de l'État (3,5 Md€ en 2015 après 1,5 Md€ en 2014), les recettes globales des collectivités ont progressé en 2015 (0,8 %, après 1,7 % en 2014).

En 2016, les PO des collectivités locales ralentiraient à 2,6 %, dans l'hypothèse d'une stabilisation du marché immobilier. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminueraient à nouveau de 3,3 Md€ par rapport à 2015. Au total, les recettes des collectivités progresseraient de 0,9 % en 2016.

Les PO des APUL accéléreraient de nouveau **en 2017** (3,0 %), sous l'effet notamment de l'hypothèse d'un marché de l'immobilier évoluant au même rythme que l'activité. Compte tenu de la baisse des concours financiers de l'État, les recettes locales seraient en progression globale de 0,9 %.

3.7 DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2015, le ratio d'endettement public s'est inscrit à 95,7 points de PIB, après 95,3 points en 2014. Après un accroissement important en 2014 (2,9 points de PIB), le ratio d'endettement public s'est ainsi quasiment stabilisé en 2015, notamment sous l'effet des efforts de réduction du déficit public (à 3,5 % en 2015 contre 4,0 % en 2014) et d'une progression de l'activité en valeur plus dynamique (2,3 % contre 1,2 % en 2014), qui ont permis au solde stabilisant la dette publique de passer de -1,1 % du PIB en 2014 à -2,2 % en 2015 (cf. tableau 11). Les flux de créances ont, de plus, fortement contribué à modérer la progression du ratio d'endettement (-0,9 point de PIB). Ces flux de créances favorables résultent principalement de primes à l'émission²⁰ exceptionnellement élevées (-1,0 point de PIB) et d'une clé en crédits d'impôt négative (-0,3 point) qui dégrade le solde maastrichtien mesuré en droits constatés mais ne pèse pas sur la dette. Ces effets sont partiellement contrebalancés par les intérêts courus non-échus (ICNE) et les gains et pertes sur adjudications (+0,2 point) ainsi que par la variation du solde du compte du Trésor (+0,2 point).

Le niveau de dette publique à la fin de l'année 2015 notifiée à la Commission européenne s'établit à 2 097,1 Md€, soit 95,7 % du PIB²¹.

En 2016, la progression du ratio d'endettement serait à nouveau contenue (+0,4 point de PIB à 96,2 %). La combinaison d'un déficit toujours en réduction (3,3 % du PIB après 3,5 % du PIB en 2015) et la poursuite de la reprise de l'activité (croissance du PIB en volume de 1,5 %), malgré une inflation encore basse (croissance nominale du PIB de 2,4 %) réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant réduit à 1,0 point de PIB). Les flux de créances anticipés pour 2016 s'élèveraient à -0,6 point de PIB, dus essentiellement à une contribution favorable de la variation de la trésorerie de l'État (-0,4 point) ainsi que par 2 Md€ de cessions d'actifs affectées au désendettement conformément à la prévision inscrite dans la loi de finances pour 2016. La neutralisation sur la dette de la correction relative à la clé en crédits d'impôt (-0,3 point) serait contrebalancée par les intérêts courus non échus (ICNE) et les gains et pertes sur adjudication (+0,3 point).

20. La dette Maastrichtienne est comptabilisée à sa valeur nominale de remboursement à échéance. Or, les émissions sur des souches de taux facial plus élevé que le taux de marché se traduisent par le paiement d'une prime à l'émetteur. Ces primes sont comptabilisées en flux de créances négatifs.

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

En 2017, la progression du ratio d'endettement serait de nouveau limitée (+0,4 point de PIB, à 96,5 %). En effet, la poursuite de la réduction du déficit, de 2,7 % cette année-là, couplée à une croissance de l'activité en valeur de nouveau de 2,4 %, réduirait la contribution de l'écart au solde stabilisant (0,4 point), tandis que les flux de créances deviendraient quasi-neutres à cet horizon de prévision (-0,1 point de PIB qui correspond essentiellement au remboursement de la dette de la Caisse nationale des autoroutes).

En 2018 et 2019, la poursuite du redressement des comptes publics et une croissance de l'activité dépassant son potentiel permettraient d'amorcer une décrue du ratio de dette (-1,0 point, ratio de dette à 95,4 % du PIB en 2018), amplifiée en 2019 (-2,1 points de PIB, portant le ratio à 93,3 %). En effet, à partir de 2018, le solde public passerait nettement au-dessus du solde stabilisant le ratio d'endettement. Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à partir de 2018, hormis pour la Caisse nationale des autoroutes, qui contribue au désendettement des administrations publiques à hauteur de 0,1 point de PIB.

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

(Points de PIB)	2015	2016	2017	2018	2019
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	95,7	96,2	96,5	95,4	93,3
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	92,7	93,2	93,7	92,6	90,6
<i>Croissance nominale du PIB (en %)</i>	2,3	2,4	2,4	3,1	3,6
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	-2,2	-2,3	-2,2	-2,9	-3,4
<i>Solde effectif</i>	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
Ecart au solde stabilisant	1,4	1,0	0,4	-1,0	-2,1
Flux de créances	-0,9	-0,6	-0,1	-0,1	0,0
Variation du ratio d'endettement	0,4	0,4	0,4	-1,1	-2,1

Encadré 7 – Impact sur la dette publique des plans européens d'assistance financière

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

L'impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique de la France devrait être de 65,8 Md€ à fin 2016 (et stable au-delà), soit 3 points de PIB, comme en 2015.

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

(Md€)	2015	2016	2017	2018	2019
Dette au sens de Maastricht (cumul)	65,8	65,8	65,8	65,8	65,8
dont prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont prêts du FESF à la Grèce	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6
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)	2015	2016	2017	2018	2019
Dette au sens de Maastricht (cumul)	3,0	3,0	2,9	2,8	2,7
dont prêts bilatéraux à la Grèce	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
dont prêts du FESF à la Grèce	1,3	1,3	1,3	1,2	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	0,2	0,2	0,2
dont dotation en capital au MES	0,7	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€ mais dont seule une partie a été versée, le reliquat ayant été intégré au 2^e programme d'assistance financière, décidé en mars 2012 et porté financièrement par le FESF et le FMI. Au final ces prêts bilatéraux représentent 52,9 Md€, dont 11,4 Md€ pour la France.

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 FESF²² appliquée aux prêts déboursés. La clé française est, début 2016, de 21,88 %.

Le FESF et le MESF ont d'abord été activés, avec le FMI, pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'Irlande fin 2010 (pour une assistance totale de 67,5 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. Après avoir été prolongé jusqu'en juin 2015 par l'Eurogroupe, le deuxième programme a pris fin le 30 juin 2015, sans que la totalité de l'aide prévue n'ait été déboursée²³. Au total, le montant final déboursé par le FESF est de 130,9 Md€²⁴, ce qui correspond à une garantie pour la France à hauteur de 28,6 Md€.

Au total, via les prêts bilatéraux et le FESF, la France finance ou garantit 38,1 Md€ (2,3 points de PIB en 2015) d'aide financière aux États périphériques.

À l'horizon de ce programme de stabilité (2019), 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 a en effet été allongée de 15 à 22 ans, suite à la décision prise en mars 2013 par l'Eurogroupe. Le Portugal devrait commencer à rembourser ses emprunts en 2025 et l'Irlande en 2029. Conformément aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce a été quant à elle portée à 20 ans pour les prêts bilatéraux (premier remboursement prévu en 2020) et 32,5 ans pour les prêts du FESF (premier remboursement prévu en 2023).

3) Le Mécanisme européen de stabilité : le FESF n'a plus vocation à accorder de nouveaux prêts²⁵, sa 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

22. 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.

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

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

25. 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.

pérenne pour préserver la stabilité financière de la zone euro. Le MES est un organisme permanent et repose, non pas 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 membres²⁶ 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 1^{er} janvier 2014 et de celle de la Lituanie au 1^{er} janvier 2015, dont 20,3 % 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 final de 41,3 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013. Ce programme s'est achevé en janvier 2014, sa mise en œuvre rigoureuse ayant permis une stabilisation durable du secteur bancaire et l'Espagne a procédé au remboursement anticipé de 1,6 Md€ en juillet 2014, de 1,5 Md€ en mars 2015 puis de 2,5 Md€ en juillet 2015, portant l'encours à 35,7 Md€.

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

Après l'expiration du deuxième programme de la Grèce, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont décidé, lors du sommet du 12 juillet 2015, la mise en place d'un troisième programme. En conséquence, le conseil des gouverneurs du MES a, le 19 août 2015, octroyé à la Grèce une assistance financière de 86 Md€ au maximum déboursés sur 3 ans (2015-2018). Dans l'intervalle, la Grèce a bénéficié d'un prêt temporaire du MESF²⁷ à hauteur de 7,2 Md€, intégralement remboursé en août 2015. En 2015, cinq déboursements ont eu lieu : 13 Md€ le 20 août, 2 Md€ le 24 novembre, et 1 Md€ le 23 décembre, auxquels se sont ajoutés 2,7 Md€ le 1^{er} décembre et 2,7 Md€ le 8 décembre en vue, comme prévu par l'Eurogroupe, d'effectuer des recapitalisations bancaires. En conséquence, l'encours du MES pour la Grèce s'élève à 21,4 Md€ au 31 décembre 2015.

26. 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).

27. Le Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MESF) est un mécanisme d'assistance financière de l'UE : pour venir en aide à un État membre, la Commission est autorisée à emprunter sur les marchés dans la limite de 60 Md€ (avec la garantie implicite du budget de l'UE). Ce mécanisme a été utilisé pour venir en aide à l'Irlande et au Portugal entre 2011 et 2014. Depuis la création du MESF puis du MES, il n'a plus vocation à être engagé dans de nouveaux programmes d'assistance.

4. LE RESPECT DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE

4. Le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance

4.1 LA PROCEDURE POUR DEFICIT EXCESSIF

Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte en avril 2009, le Conseil de l'Union européenne a adressé à la France le 10 mars 2015 une recommandation pour mettre fin avant 2017 à la situation de déficit excessif. Cette recommandation demande d'atteindre les cibles nominales de 4,0 % du PIB en 2015 puis 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017, cohérentes avec un ajustement structurel de 0,5 point de PIB en 2015 puis 0,8 point en 2016 et 0,9 point en 2017.

Pour l'année 2015, la recommandation demandait également à la France de spécifier, d'adopter et de mettre en œuvre des mesures additionnelles pour assurer l'amélioration recommandée du solde structurel en 2015, mesures estimées par la Commission à 0,2 point de PIB. Le précédent programme de stabilité avait alors acté un paquet de mesures complémentaires de redressement pour 4 Md€, afin de conforter les économies planifiées dans un contexte d'inflation plus basse qu'anticipé. Les dispositions réglementaires et de gestion avaient immédiatement été prises au printemps 2015 notamment s'agissant des normes de dépense sur l'État et sur l'Ondam. Ces économies ont concerné l'ensemble des administrations publiques conformément à la stratégie d'élaboration du plan initial d'économies.

Le déficit 2015 a été notifié à 3,5 % du PIB par l'Insee le 25 mars 2016, en deçà de la cible recommandée de 4,0 %. Pour la deuxième année consécutive, le solde public exécuté apparaît inférieur aux prévisions initiales des lois de finances, malgré un environnement adverse d'inflation basse. Cette amélioration du solde nominal est essentiellement portée par un ajustement structurel de 0,4 point de PIB qui reflète les économies du plan à 50 Md€ avec un effort en dépense de 0,7 point de PIB, en partie amoindri par des effets d'élasticités fiscales défavorables ainsi que par les mesures prises pour baisser la fiscalité pesant sur les ménages et les entreprises.

Pour l'année 2016, le respect de la recommandation de mars 2015 sera garanti par les 3,8 Md€ d'économies complémentaires présentées dans le présent programme de stabilité afin de conforter les économies déjà prévues dans le cadre du plan à 50 Md€ (cf. encadrés 3 et 4) et de compenser les effets adverses de l'inflation sur la tenue des objectifs de déficit public prévus. Le déficit public sera ramené à 3,3 %, inférieur à la cible recommandée de 3,4 %. L'effort structurel atteindra 0,5 point de PIB.

Le déficit public repassera sous la barre des 3 % en 2017 en atteignant 2,7 % du PIB, respectant ainsi la trajectoire cible de la recommandation (2,8 %). L'effort de redressement des comptes publics sera renforcé par des mesures complémentaires pour 5 Md€.

4.2 RESPECT DU VOLET PREVENTIF A PARTIR DE 2018

4.2.1 Convergence vers l'OMT

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a fixé pour objectif à moyen terme (OMT) un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel, et décrit la trajectoire pour y parvenir. Cette trajectoire, qui sert de référence au présent programme de stabilité, respecte les exigences du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance.

En effet, dès 2017 (sortie attendue de la procédure pour déficit excessif) et jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an²⁸.

La trajectoire de solde structurel décrite dans le présent programme de stabilité est compatible avec cette exigence, 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 »), et de 0,3 point en 2019 permettant d'atteindre alors l'équilibre structurel (et donc de respecter l'objectif à moyen terme).

4.2.2 Respect de la règle en dépense

La règle en dépense fournit un critère quantitatif permettant de s'assurer que les États membres n'ayant pas encore atteint leur objectif de moyen terme (OMT) le rejoignent, et que les États-membres satisfaisant à leur OMT s'y maintiennent durablement. L'esprit de la règle en dépense est de mesurer l'effort fourni par les États membres à partir d'un agrégat directement pilotable par le gouvernement, au contraire du solde nominal.

En pratique, cette règle impose que le taux de croissance des dépenses publiques en volume (hors charge d'intérêts et dépenses conjoncturelles de chômage, et comprenant un lissage sur quatre ans des dépenses d'investissement) soit inférieur ou égal à **un taux de référence à moyen terme du PIB potentiel**, à moins que le dépassement ne soit compensé par des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

La trajectoire présentée dans ce programme de stabilité respecterait la règle en dépense en 2018 et 2019. En effet, la stricte maîtrise de la dépense publique entrainerait des économies substantielles, permettant de réduire le déficit structurel tout en finançant une baisse des prélèvements obligatoires.

28. Article 5 du règlement 1466/97 révisé.

Tableau 13 : Règle en dépense

(taux de croissance en %)	2018	2019
Croissance de la dépense en volume corrigée des mesures nouvelles en PO	0,0	0,2
Croissance maximum fixée par la règle en dépense	0,2	0,2
Taux de croissance potentielle à moyen-terme de référence	1,1	1,1
Marge de convergence permettant d'atteindre l'OMT*	-0,9	-0,9

* Marge de convergence calculée par la Commission européenne.

4.2.3 Respect du critère de dette

Entre 2018 et 2020, la France sera soumise à une règle transitoire concernant la réduction du ratio de dette publique²⁹. Suivant la trajectoire du présent programme de stabilité, cette règle imposerait un ajustement structurel minimal de 0,3 point de PIB par an : elle serait donc respectée à l'horizon du programme. A l'issue de la période de transition, le ratio de dette publique serait donc ancré sur une trajectoire de retour vers les 60 % du PIB, comme en témoigne une baisse projetée de plus de 3 points du ratio entre 2017 et 2019.

29. Cette période de transition suit une disposition du « six-pack » de novembre 2011 concernant les trois années suivant la fin d'une situation de déficit excessif. Durant cette période, le respect du « critère de dette » est apprécié selon la progression des États membres vers le respect du critère de réduction d'un vingtième par an de l'écart entre le ratio de dette publique et le niveau de référence de 60 % du PIB.

5. ANALYSE DE SENSIBILITÉ
ET COMPARAISON
AVEC LA PROGRAMMATION
PRÉCÉDENTE

5. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

5.1 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 38 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. La demande mondiale adressée à la France augmenterait de 3,8 % en 2016 et de 4,7 % en 2017 puis de 5½ %³⁰ à l'horizon 2018-2019, après une progression 3,4 % en 2015.

Les hypothèses de taux de change de l'euro sont légèrement supérieures à celles de la Commission dans ses prévisions d'hiver (1,10 USD/€ dans le programme de stabilité contre 1,08 USD/€ dans les prévisions d'hiver de la Commission). Les hypothèses de prix du baril de pétrole en dollars sont différentes : 37 USD dans le programme de stabilité contre 35,8 USD en moyenne en 2016 pour la Commission ; puis respectivement 38 USD et 42,5 USD en 2017. Par ailleurs, la Commission prévoit une croissance plus dynamique de la demande mondiale adressée à la France : 4,3 % en 2016 et 4,8 % en 2017.

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 14 à 17), cette partie fournit une appréciation des principaux aléas, haussiers ou baissiers, qui entourent la prévision.

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

L'évolution future des taux de change reste incertaine. Une nouvelle 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. À l'inverse, une appréciation de l'euro pourrait constituer un frein à l'activité. L'accroissement de la volatilité des taux de change augmente également l'incertitude économique.

30. Soit la moyenne de la demande mondiale sur la période 1995-2014.

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. Les gains liés à la baisse passée des prix du pétrole pourraient se diffuser plus vite que prévu aux économies avancées. La poursuite de la baisse des prix du pétrole constituerait un facteur de soutien supplémentaire à l'activité à court et moyen termes, mais sans certitude. À l'inverse, une remontée prématurée des prix du pétrole pénaliserait le pouvoir d'achat des ménages et la demande intérieure, ce qui pèserait sur la croissance.

Compte tenu de la volatilité des marchés et des incertitudes sur les perspectives économiques américaines et mondiales, le rythme de remontée des taux adopté par la Fed, pourrait être moins rapide qu'anticipé, ce qui soutiendrait la croissance américaine et mondiale.

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

Concernant les économies émergentes, l'accroissement des vulnérabilités constitue un aléa important. Au-delà des récessions en Russie et au Brésil, qui pourraient se prolonger plus longtemps qu'anticipé, et du ralentissement économique en Chine, certaines économies émergentes sont susceptibles de connaître des tensions financières qui pèseraient sur leur activité. La détérioration de la situation budgétaire et extérieure des pays pétroliers constitue également un facteur de risque. Toutefois, les risques dans les économies émergentes sont amoindris par leur plus grande résilience que dans des épisodes de tensions passés, la volonté des autorités chinoises d'utiliser les leviers monétaires et budgétaires pour soutenir l'activité et le rythme graduel à attendre de la remontée des taux de la Fed.

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

La prévision d'investissement est soumise à plusieurs aléas. Tout d'abord, au-delà des incertitudes sur l'évolution du prix du pétrole et des taux de change, l'impact de ces facteurs sur l'économie demeure incertain. Des incertitudes peuvent également peser sur le rythme de redémarrage de l'investissement des entreprises, notamment si elles choisissent d'améliorer encore leur situation financière avant d'investir fortement. À l'inverse, l'investissement des entreprises pourrait être plus dynamique si l'amélioration des marges des entreprises et la mesure de suramortissement ont un effet plus fort que prévu. En outre, l'incertitude demeure sur le rythme de redémarrage de l'investissement en construction des ménages.

Par ailleurs, la consommation des ménages pourrait également se révéler différente de la prévision, à la hausse ou la baisse. Elle pourrait être plus dynamique si les gains de pouvoir d'achat liés à la baisse du prix du pétrole sont consommés plus rapidement que prévu. À l'inverse, le pouvoir d'achat et donc la consommation pourraient être plus faibles qu'anticipé si les entreprises se montraient plus exigeantes dans les négociations salariales, si les besoins d'amélioration de la situation financière et de désendettement sont plus forts qu'attendu. Enfin, selon l'évolution du marché du travail et l'évolution de la confiance dans la reprise de l'activité, l'épargne de précaution pourrait s'atténuer de manière plus ou moins marquée.

Scénarios alternatifs présentés dans le programme de stabilité :**Tableau 14 : Impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à 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'économie française d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes les monnaies de 10 % (*)

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

(*) Baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 % au début de l'année n, à taux d'intérêt réels inchangés, réaction endogène du reste du monde.
 Note de lecture : Une dépréciation de l'euro serait favorable à l'activité à court-terme via une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une hausse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

Tableau 16 : Impact sur l'économie française d'une hausse de 20 \$ du prix du pétrole (*)

(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'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme (*)

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

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

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt directs 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.

5.2 COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

Tableau 18 : Comparaison avec le précédent programme de stabilité

	2015	2016	2017	2018	2019
Programme de Stabilité 2015-2018 (avril 2015)					
Croissance réelle du PIB (en %)	1,0	1,5	1,5	1¾	-
Solde public (en % du PIB)	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9	-
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1	-
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	0,5	0,5	0,5	0,5	-
Dette publique (en % du PIB)	96,3	97,0	96,9	95,5	-
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	93,3	94,0	94,1	92,7	-
Programme de Stabilité 2016-2019 (avril 2016)					
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2*	1,5	1,5	1¾	1,9
Solde public (en % du PIB)	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,6	-1,3	-0,8	-0,3	0,0
Ajustement structurel (en % du PIB pot.)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3
Dette publique (en % du PIB)	95,7	96,2	95,6	95,4	93,3
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	92,7	93,2	93,7	92,6	90,6

* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO

En 2015, le solde structurel réalisé a été conforme à celui du programme de stabilité 2015-2018 (-1,6 % du PIB) et l'ajustement structurel n'a été que marginalement révisé à la baisse. L'amélioration du solde nominal s'explique notamment par un ajustement conjoncturel plus important qu'attendu, en lien avec une croissance de l'activité plus élevée (1,2 % contre 1,0 % anticipé en avril dernier) et par une révision favorable de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires pour 0,1 point de PIB.

En 2016, les perspectives de croissance sont identiques à celles du précédent programme (1,5 %), et résultent en un ajustement conjoncturel inchangé entre les deux exercices. En raison notamment d'effets d'élasticité fiscales défavorables, l'ajustement structurel serait un peu plus faible que lors du précédent programme (0,4 point contre 0,5 point). Les mesures complémentaires pour 3,8 Md€ annoncées dans le présent programme de stabilité permettent de maintenir la cible nominale de déficit (3,3 % du PIB).

En 2017 et 2018, l'ajustement structurel serait identique à la trajectoire du précédent programme, tout comme la prévision de croissance de l'activité. La trajectoire du déficit serait donc identique (2,7 % puis 1,9 % respectivement), avec un retour maintenu sous la barre des 3 % en 2017.

5.3 COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES DE LA COMMISSON

Tableau 19 : Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne

	2015	2016	2017
Projection de la Commission européenne (prévisions d'hiver, février 2016)			
Croissance réelle du PIB (en %)	1,1	1,3	1,7
Solde public (en % du PIB)	-3,7	-3,4	-3,2
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-2,7	-2,3	-2,5
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,2</i>
Dette publique (en % du PIB)	96,2	96,8	97,1
Programme de Stabilité 2016-2019 (avril 2016)			
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,5	1,5
Solde public (en % du PIB)	-3,5	-3,3	-2,7
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-1,6	-1,3	-0,8
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>
Dette publique (en % du PIB)	95,7	96,2	96,5

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 4 février 2016, la Commission européenne prévoyait pour la France, avant la notification du déficit 2015 par l'Insee le 25 mars, un déficit public de 3,7 % en 2015, puis 3,4 % en 2016 et 3,2 % en 2017 (sur la base d'un scénario dit à « politique inchangée » pour cette dernière année), avec des prévisions de croissance pour 2015 et 2016 inférieures à celles retenues par le Gouvernement dans le présent programme de stabilité (respectivement 1,1 % puis 1,3 % contre 1,2 % en 2015 puis 1,5 % en 2016) et supérieure en 2017 (1,7 % contre 1,5 %). Il est à noter que, sur l'ensemble de la période, la différence d'appréciation sur le niveau du solde structurel provient d'une différence d'appréciation sur le niveau de l'écart de production.

En 2015, la Commission prévoyait un déficit plus élevé que celui finalement notifié par l'Insee dans son compte provisoire. La croissance de l'activité légèrement supérieure à celle prévue se traduit par des recettes un peu plus dynamiques (2,0 % constatée, contre 1,9 % pour la Commission), alors que la croissance de la dépense en valeur est finalement ressortie un peu plus basse (1,3 % contre 1,4 % dans les prévisions d'hiver de la Commission, sur le champ y compris crédits d'impôt). L'ajustement structurel 2015 est estimé à 0,4 point de PIB dans le présent programme, la différence d'appréciation avec l'ajustement structurel estimé par la Commission en février s'expliquant par la meilleure exécution 2015, une appréciation de la croissance potentielle différente, ainsi que par une chronique de mesures ponctuelles et temporaires (*one-offs*) différente.

En 2016, l'écart entre le scénario de la Commission et celui du présent programme de stabilité s'explique, outre les effets base de 2015, notamment par une estimation plus basse de la croissance de l'activité pour cette année-là (1,3 % contre 1,5 %). Par ailleurs, les prévisions de la Commission n'intègrent pas l'intégralité des mesures de redressement prévues et notamment les mesures complémentaires présentées dans le présent programme. Cet effet n'est pas directement visible sur la mesure de l'ajustement structurel puisqu'il est compensé par les différences d'appréciation sur les mesures ponctuelles et temporaires.

En 2017, 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 (notamment le plan d'économies à 50 Md€), ni le renforcement de l'effort annoncé dans le présent programme, alors qu'elle retient les baisses de prélèvements annoncées. Ce choix conventionnel explique un accroissement du déficit structurel dans le scénario de la Commission européenne.

6. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

6. Qualité des finances publiques

6.1 QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

6.1.1 Revues de dépense

Les revues de dépenses ont été instaurées par la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014. Elles constituent un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques permettant de dégager efficacement des économies grâce à trois caractéristiques :

- ▶ un champ de compétence large : elles peuvent porter sur toutes administrations publiques et sur tous les outils de financement ;
- ▶ une visée opérationnelle : leurs recommandations doivent pouvoir, au moins en partie, être mises en œuvre dans la plus prochaine loi de finances ;
- ▶ une articulation avec le Parlement : le calendrier des revues de dépenses est articulé avec la procédure budgétaire, et le Parlement est destinataire de toutes les revues de dépenses.

Grâce à ces caractéristiques, les revues de dépenses ont pu, dès leur première année de mise en œuvre, obtenir des résultats probants en identifiant près de 500 M€ d'économies en 2016 appelées à monter en charge à hauteur de 600 M€ en 2017. Ces économies ont porté sur les aides personnelles au logement, sur les exonérations spécifiques de cotisations sociales, sur les dispositifs médicaux, sur les frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques, sur les frais de justice, sur les chambres d'agriculture et sur les aides à l'innovation.

Pour 2016, une nouvelle série de revues de dépenses, portant sur tous les champs de l'action publique, a été lancée ; les travaux sont en cours. Ces revues concernent la formation initiale des fonctionnaires, l'optimisation des interventions en faveur du sport, les budgets annexes des collectivités locales, les achats des collectivités locales, leur patrimoine, la gestion du fonds de compensation de la TVA, les transports sanitaires, les soins à l'étranger des assurés, le pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs, la gestion des aides de la politique agricole commune, la mutualisation des forces d'hélicoptère des différents services publics, et les zones franches d'activité outre-mer.

Les revues de dépenses s'inscrivent dans le long terme et visent à améliorer l'efficacité de l'action publique année après année. Elles contribuent donc à l'amélioration de la performance des politiques publiques et au respect de la trajectoire de finances publiques que la France s'est fixée. Elles complètent par leur visée budgétaire et opérationnelle ainsi que par leur calendrier articulé avec la procédure parlementaire les travaux de la Modernisation de l'action publique (MAP). Ces derniers ont été relancés en 2015 par un nouveau cycle de quinze évaluations de politiques publiques, comme par exemple sur la médecine scolaire, la gestion du réseau routier national non concédé ou la gestion du fonds social européen, dont six ont déjà été achevées.

Encadré 8 – Mise en œuvre de la LPFP 2014-2019

Les principales dispositions de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 ont été mises en œuvre.

En termes de gouvernance des finances publiques, l'objectif d'évolution des dépenses locales a été mis à jour et décliné par catégories de collectivités territoriales à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016 (exposé général des motifs, documents annexés). Il a été respecté en 2014. Les revues de dépenses lancées en 2015 ont permis de documenter des économies dès 2016 (500 M€), et une nouvelle vague de missions a été lancée pour 2016. Le taux de mise en réserve minimal en 2016 est par ailleurs de 8 %, soit un niveau encore plus exigeant que les 6 % prévus par la LPFP. De même, le plafonnement ou la re-budgétisation des taxes affectées a fortement progressé en 2016, le montant total des plafonds étant passé de 5,9 Md€ à 9,1 Md€ à l'occasion de l'élargissement du nombre de taxes plafonnées.

La plupart des actes d'application a été pris, à savoir le décret d'application renforçant les contrôles sur les marchés de partenariat des ODAC et des administrations publiques locales, intégré au décret d'application de l'ordonnance marchés publics du 23 juillet 2015, et le décret sur l'approbation des états prévisionnels des recettes et des dépenses des hôpitaux soumis à un plan de redressement. L'obligation de *reporting* sur les taxes affectées a également fait l'objet d'une circulaire ministérielle.

Les dispositions de la LPFP renforçant la transparence des finances publiques ont également été largement mises en œuvre, notamment le rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage (16 juin 2015) et le rapport de propositions du gouvernement (décembre 2015), le rapport sur le tendancier des dépenses publiques (intégré au rapport économique, social et financier annexé au PLF 2016), ou l'enrichissement du « jaune » sur les opérateurs de l'État.

Encadré 9 – Une plus grande maîtrise des dépenses immobilières de l'État et des opérateurs

Avec environ 10 Md€ de dépenses annuelles (en incluant les opérateurs), la politique immobilière de l'État (PIE) représente un axe majeur de modernisation de la gestion publique. Les premières initiatives qui ont conduit l'État à se doter d'une véritable politique immobilière datent de 2005-2006.

A l'issue du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, le Gouvernement a annoncé qu'il donnerait une nouvelle impulsion à cette politique, dans le cadre d'une démarche plus large de rationalisation des fonctions support de l'État (une direction des achats de l'État a également été créée en mars 2016).

Les grandes lignes d'une réforme de la PIE, dont les principales mesures seront effectives dès 2016, ont été annoncées. Du point de vue de la gouvernance, le service France Domaine sera érigé en direction immobilière de l'État, relevant du ministère des finances et des

comptes publics, afin d'ancrer « l'État-propritaire » dans le paysage administratif. Les efforts de professionnalisation engagés ces dernières années seront renforcés et une meilleure mutualisation des compétences immobilières ministérielles sera recherchée.

La rationalisation des implantations est également appelée à se poursuivre, tant pour les administrations centrales que déconcentrées. A ce titre, les SDIR (Schémas Directeurs Immobiliers Régionaux) qui visent à décloisonner et à optimiser la réflexion immobilière en partant de l'échelon régional, seront généralisés et devraient être un vecteur d'économies, en lien avec les enjeux de la réforme territoriale. Les principes de la PIE seront également étendus aux opérateurs et à l'immobilier spécifique (sites présentant de fortes particularités : tribunaux, établissements pénitentiaires, etc.). La réforme comporte enfin un volet budgétaire et prévoit la mise en œuvre dès 2016, en vue de la préparation du PLF 2017, de « conférences immobilières ». Ces conférences s'intègrent à la procédure de budgétisation, et visent à faire émerger une vision synthétique de la dépense immobilière (État et opérateurs). Elles permettront de mieux intégrer l'immobilier dans les arbitrages budgétaires et de mieux piloter cette dépense en la rendant plus efficace et en l'orientant davantage vers les projets sources d'économies futures.

6.1.2 La maîtrise des dépenses de santé

Les réformes structurelles du système de soins s'inscrivant dans le cadre de la stratégie nationale de santé (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 4 axes :

- ▶ **réaliser 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 développer l'usage 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. L'accessibilité financière aux soins a déjà été renforcée avec la généralisation de la couverture complémentaire santé et la mise en œuvre du tiers payant pour les bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). Afin de faciliter l'accès aux soins, le tiers payant sera généralisé par étapes : il sera mis en place sur une base volontaire pour les patients pris en charge à 100 % (affection de longue durée, femmes enceintes) à compter du 1^{er} juillet 2016 avant de devenir un droit pour les patients le 31 décembre 2016 ; il se mettra en place pour le reste des patients sur une base volontaire à compter du 1^{er} janvier 2017 avant de devenir un droit pour tous au 30 novembre 2017.

Ces objectifs structurels seront déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). L'Ondam 2015 (selon les données disponibles début avril 2016, qui ne sont pas encore complètement définitives) a été respecté alors qu'il avait été abaissé de 425 M€ par le précédent programme de stabilité, ce nouvel objectif ayant été intégré dans la LFSS pour 2016. Ce respect pour la sixième année consécutive, en dépit des dépenses toujours très élevées des nouveaux traitements contre l'hépatite C, traduit l'efficacité du pilotage des dépenses de santé par le Gouvernement.

6.1.3 La rationalisation des dépenses locales

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

Après plusieurs années de gel des concours de l'État en leur faveur, les collectivités territoriales ont été associées plus étroitement à l'effort de redressement au travers **d'une réduction de ces concours** dès 2014. La loi de finances pour 2016 s'est inscrit dans cette perspective en diminuant les concours de l'État de 3,3 Md€ (après 3,5 Md€ en 2015 et 1,5 Md€ en 2014).

Dans le même temps, le Gouvernement a engagé **une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des intercommunalités**, qui permettra de rendre cette dotation plus transparente et plus juste lors de son entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2017. En effet, les montants par habitant de DGF sont aujourd'hui très hétérogènes et issus de dotations historiques stratifiées, sans que ces différences ne soient toujours justifiées par des écarts de richesse ou de charges. Le rapport des parlementaires Christine PIREZ-BEAUNE et Jean GERMAIN a mis en évidence ce caractère injuste et illisible de la répartition actuelle de la DGF : deux collectivités dans des situations strictement identiques peuvent bénéficier de dotations par habitant allant du simple ou double sans qu'il soit possible de justifier ces écarts. Sur la base de ce constat partagé par l'ensemble des associations d'élus locaux, le Gouvernement a donc proposé une refonte de la DGF du bloc communal pour en simplifier l'architecture et introduire des critères de calcul plus adaptés à la réalité des ressources et des charges réelles des communes et des intercommunalités.

Parallèlement, le Gouvernement **a poursuivi le déploiement de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL)** institué par la LPFP pour les années 2014-2019. Cet objectif a été décli-

né par catégories de collectivités (bloc communal, départements, régions) à l'occasion de la présentation des textes financiers pour l'année 2016. Désormais, chaque collectivité dispose ainsi d'un point de repère tangible, qui lui permet de comparer l'évolution de son budget à l'objectif global d'évolution de la dépense locale. Il fait également l'objet d'un suivi en exécution puisqu'un bilan en est présenté chaque année.

Cet effort de maîtrise de la dépense locale s'inscrit dans le cadre plus général de **l'acte III de la décentralisation** initié avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (loi « MAPTAM ») et la nouvelle carte des régions fixée par la loi du 16 janvier 2015 et finalisé avec l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe »). Ces réformes permettent de rationaliser l'organisation des compétences et, *in fine*, la dépense locale, à travers une simplification de la carte des collectivités et la réduction de leur nombre (régions, intercommunalités), la clarification des compétences des différents échelons (suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, renforcement du rôle des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire) et des dispositions favorisant la mutualisation des moyens entre les collectivités.

6.1.4 Les dépenses des opérateurs

Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État, dont les dépenses ont progressé beaucoup plus rapidement que celles de l'État ces dernières années, prennent toute leur part aux efforts de redressement engagés depuis 2012, en particulier par la baisse des plafonds des taxes qui leur sont affectées et la gestion au plus près de leur trésorerie. Ils sont associés à la réforme de la politique immobilière et au renforcement de la politique des achats de l'État.

Les agences contribuent également à la modération du niveau d'emplois de l'État et de ses opérateurs, qui se traduit chaque année par un schéma d'emplois en baisse pour les opérateurs, à l'exception des secteurs concernés par des politiques prioritaires telles que l'enseignement supérieur et l'emploi ou, plus récemment, la justice, l'immigration et l'asile dans le cadre notamment du plan de lutte antiterrorisme et du plan « migrants ».

Plus généralement, la rationalisation des agences et des opérateurs de l'État est poursuivie avec, par exemple, la création de l'Agence française de la biodiversité (AFB), qui fusionne quatre structures aux missions complémentaires, la fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance, créant Business France, ou encore la fusion du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des 30 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) qui forment désormais un établissement unique, le réseau Canopé.

La contribution des agences à l'effort de redressement de nos comptes est favorisée par les différentes règles de gouvernance prévues dans la LPFP 2014-2019 :

- ▶ Les agences ont été intégrées dans le champ des revues de dépenses instaurées à l'article 22 de la LPFP.
- ▶ Les recettes affectées aux agences sont désormais 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.

Dans ce cadre, le champ des taxes affectées plafonnées a été élargi en 2016 à huit nouvelles taxes au profit, notamment, des six agences de l'eau, des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et Martinique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).

Au total, le périmètre de l'ensemble des taxes plafonnées a été augmenté pour le porter au total à 9,1 Md€ en LFI 2016. Cela représente plus de 80 % de la fiscalité affectée aux agences.

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

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

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

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

Par ailleurs, le cadre budgétaire et comptable des opérateurs a été profondément réformé par la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 des dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012. Ces dispositions harmonisent les règles budgétaires et comptables de plus de 1 300 organismes, afin de renforcer le contrôle de leur soutenabilité financière. Ce nouveau cadre budgétaire et comptable enrichit l'information disponible sur la situation financière des organismes, en complétant la comptabilité générale en droits constatés (dont les normes ont été revues en 2015) par une comptabilité budgétaire. Ainsi, l'autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant de plus de 680 organismes distingue désormais les autorisations d'engagement des crédits de paiement, à l'instar de ce qui existe pour l'État, ce qui renforce la maîtrise des engagements à impact pluriannuel. En outre, les organismes et leurs tutelles disposent désormais d'outils facilitant l'analyse de la trésorerie. L'ajustement des versements des subventions pour charges de service public aux besoins de décaissements évite la constitution de disponibilités superflues.

6.2 QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

La politique fiscale du Gouvernement, qui s'inscrit dans un objectif global de baisse des prélèvements obligatoires, vise également l'efficacité, la prévisibilité et la lisibilité pour les contribuables, particuliers comme entreprises. En 2016, et conformément aux engagements pris dans le Programme national de réforme 2015, les mesures prises confirment les dynamiques initiées en 2015. La politique fiscale permet ainsi de :

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

Soutenir l'investissement et l'innovation

Dans l'optique de favoriser la reprise économique et de conforter la hausse significative de l'investissement enregistrée en 2015, le Gouvernement prolonge son soutien exceptionnel à l'investissement productif. Ainsi, la mesure d'amortissement exceptionnel sur les investissements productifs est reconduite pour une durée d'un an. Cet amortissement supplémentaire, de 40 % du prix de revient de l'investissement, permet aux entreprises concernées de réduire leur impôt sur les bénéfices du même montant, réparti sur la durée normale d'amortissement du bien. Estimé à 2,5 Md€ sur 5 ans, le coût de la prolongation de la mesure est, à ce stade et en l'absence de données déclaratives, réputé équivalent à celui de la mesure prise en 2015 et financé dans l'enveloppe du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Le Gouvernement s'est engagé en faveur de l'innovation. 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. La pérennisation du crédit d'impôt-recherche (CIR), dans ses modalités issues de la réforme de 2008, contribue également à soutenir la dépense intérieure de recherche-développement des entreprises.

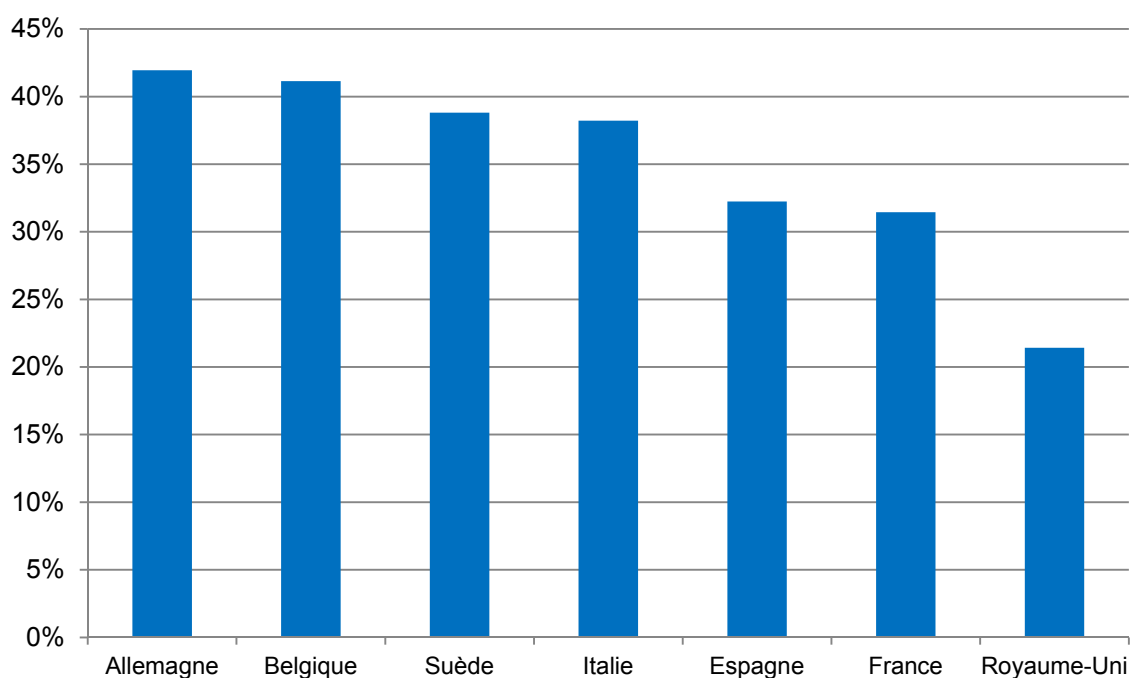
Par ailleurs, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 prévoit des dispositions qui mettent la fiscalité des actions gratuites en cohérence avec le reste du système fiscal et améliorent l'attractivité de la France.

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

Le Gouvernement s'est engagé depuis l'automne 2012 à faire diminuer le coût du travail. À compter d'avril 2016, l'ensemble des allègements de cotisations sociales du Pacte de responsabilité et de solidarité sera entrée en vigueur, et la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est désormais achevée. En 2017, l'ensemble de ces mesures de baisse du coût du travail représenteront un effort en termes de finances publiques de près de 30 Md€, permettant aux entreprises de restaurer leurs marges, d'investir et d'embaucher.

Avec ces deux mécanismes, 90 % des salariés seront concernés par l'ensemble du dispositif mis en place par le Gouvernement, avec un effort particulier sur les bas salaires. Cela aura pour effet de diminuer le coin socio-fiscal³¹ sur les bas salaires, dont les effets sur l'emploi sont potentiellement les plus forts, et de renforcer la compétitivité de la France. En 2014, le coin socio-fiscal français au niveau du salaire minimum se situe au milieu de la distribution des pays de l'OCDE et en dessous de celui de nos principaux voisins (cf. graphique ci-dessous).

**Graphique 1 : Coin total (rapporté au coût du travail)
pour un salarié célibataire à 50 % du salaire moyen en 2014**



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

Le Comité de suivi et d'évaluation du CICE³² souligne que le dispositif fonctionne désormais à plein régime, avec un taux de non recours marginal. Bien que ne comportant pas encore de résultats d'évaluation ex post des effets du CICE, le rapport 2015 du comité de suivi met en avant une bonne appropriation du dispositif par les entreprises, et fait part des effets positifs sur l'investissement et l'emploi déclarés par les entreprises.

Par ailleurs, avec la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, il a été décidé, lors de la Grande Conférence Sociale de juillet 2014, **d'élargir les missions de suivi du Comité institué pour le CICE à l'ensemble des aides aux entreprises** (dont les allègements de charge

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

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

prévus dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité). Ce comité associe depuis 2014 des partenaires sociaux, des représentants des principales administrations concernées, des experts et des parlementaires.

Afin d'accroître l'attractivité de la France, plusieurs mesures viennent compléter les allègements de fiscalité pour les entreprises dans le cadre du Pacte, avec la suppression de la C3S et de la contribution exceptionnelle et une baisse progressive du taux d'IS. Au total, c'est un effort de plus de 40 Md€ qui sera consenti en 2017 en faveur des entreprises.

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

Pour renforcer la justice fiscale et soutenir de manière ciblée le pouvoir d'achat des contribuables aux revenus modestes et moyens, 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) ont permis de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu.

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

Par ailleurs, la loi de finances rectificative de novembre 2014 a supprimé la prime pour l'emploi (PPE), afin de la fusionner avec le RSA Activité dans une seule prime d'activité, et donc de simplifier et de rendre plus efficaces les dispositifs d'incitation à l'activité. Cette prime d'activité a été votée dans la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, et est en place depuis le 1^{er} janvier 2016. Par rapport aux dispositifs qu'elle remplace, elle est plus incitative car elle comporte une partie individuelle et elle est versée mensuellement à la différence de la PPE. La prime d'activité est aussi mieux ciblée, de façon à soutenir la reprise d'emploi à temps plein des jeunes et plus généralement des travailleurs modestes.

De plus, pour limiter les cumuls des effets de seuils (avec l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation notamment) ainsi que le rythme des changements de taux pour les contribuables, le critère d'attribution du taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement est passé d'une condition de non imposable à l'IR à une condition sur le revenu fiscal de référence (RFR).

Enfin, le gouvernement a engagé un nouveau chantier de modernisation de l'impôt sur le revenu qui passe par la mise en place du prélèvement à la source à partir de 2018 et la généralisation de la dématérialisation de la déclaration des revenus. Afin de faciliter les démarches des contribuables, d'améliorer le traitement de leurs déclarations, en leur offrant notamment la possibilité de disposer plus rapidement de leur avis et d'obtenir plus rapidement restitution des sommes auxquelles ils ont droit (contribuables restituables, excès de versement), et d'alléger la charge administrative de traitement de l'impôt, il est proposé une généralisation graduelle de la déclaration en ligne sur quatre ans, de 2016 à 2019, pour les contribuables en mesure de télédéclarer leur impôt.

Encadré 10 – Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, un outil de modernisation de la fiscalité des ménages

Lors du Conseil des ministres du 16 mars 2016, le Gouvernement a confirmé que la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) sera mise en place. Les textes seront votés en 2016 pour une mise en œuvre effective au 1^{er} janvier 2018. Cette réforme de grande ampleur du recouvrement de l'impôt, qui concerne 98 % des revenus soumis à l'IR, permettra de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant et réduira ainsi les difficultés de paiement de l'impôt pour les contribuables qui subissent des variations de revenus ou changent de situation.

La mise en place du prélèvement à la source sera adossée au développement de la déclaration sociale nominative (DSN) qui est une source de simplification et d'économies pour les entreprises.

Le prélèvement à la source de l'IR ne remettra pas en cause les principes fondateurs du système fiscal français ; en particulier :

- ▶ la progressivité de l'impôt sur le revenu, sa conjugalisation et sa familialisation à travers le mécanisme du quotient familial ou encore l'imputation des réductions et crédits d'impôt seront maintenues ;
- ▶ la déclaration d'ensemble des revenus sera maintenue.

Renforcer la justice fiscale passe également par la mise en œuvre d'une solution durable aux problèmes posés par l'entrée dans la fiscalité locale des personnes retraitées aux revenus les plus modestes. C'est la raison pour laquelle la LFI 2016 a mis en place un dispositif permettant de rehausser les seuils de revenu déterminant le droit aux mécanismes d'exonération de la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxe foncière et contribution à l'audiovisuel public). Ce dispositif poursuit deux objectifs :

- ▶ pour ceux dont la situation réelle n'a pas changé, pérenniser les exonérations des impôts locaux bénéficiant en 2014 à des personnes retraitées à revenu modeste, en adaptant les seuils de revenus applicables pour neutraliser l'impact des mesures passées d'impôt sur le revenu (suppression de la 1/2 part pour personnes isolées mise en œuvre à compter de 2010);

- pour ceux dont la situation a évolué et qui ne remplissent plus les conditions d'exonération, lisser les effets de seuil en prolongeant de deux ans les exonérations d'impôts locaux et organisant une imposition réduite les deux années suivantes afin d'éviter les effets de seuil.

Renforcer l'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité

La démarche de suppression de taxes à faible rendement et de dépenses fiscales inefficaces est également poursuivie afin d'améliorer la lisibilité du système fiscal. Dans ce cadre, l'exercice des conférences fiscales, dédiées à l'examen des mesures fiscales, sera poursuivi en 2016. Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui vise, dans un souci de rationalisation de la fiscalité, à stabiliser en valeur à moyen terme des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Pour cela, la LPFP 2014-2019 prévoit un plafond annuel pour les dépenses fiscales et établit que les dépenses fiscales instaurées ou modifiées après le 1^{er} janvier 2015 doivent faire l'objet d'une évaluation dans un délai de 3 ans après leur mise en place et que leur maintien éventuel doit être justifié. Les dépenses fiscales ont de plus été incluses dans le champ des revues de dépenses.

Par ailleurs, une révision des valeurs locatives cadastrales est engagée, dans le but de prendre en compte les évolutions du marché immobilier. En effet elles n'ont pas été révisées depuis les années 1970. Concernant les locaux d'habitation une expérimentation a été menée en 2015 dans cinq départements (la Charente-Maritime, le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne). Pour les locaux professionnels, la révision sera engagée en 2017.

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 renforcés depuis 2012. Elle constitue une condition essentielle pour faire respecter le principe d'égalité devant l'impôt. En effet, la fraude fiscale porte atteinte, d'une part, à la solidarité nationale en faisant reposer l'impôt sur les seuls contribuables qui respectent leurs obligations fiscales et, d'autre part, aux conditions d'une concurrence loyale entre les entreprises. Ainsi, plus de 70 mesures ont permis de renforcer cet objectif depuis 2012. Dans la lignée des mesures de lutte contre la fraude à la TVA dans les secteurs potentiellement les plus concernés (automobile et bâtiment) prises pour l'année 2015, de nouvelles mesures, comme par exemple l'obligation d'utilisation de logiciels de caisse dotés de dispositifs anti-fraude sont incluses dans la loi de finances pour 2016. Par ailleurs, l'administration fiscale poursuit son investissement dans les techniques d'investigation et de détection des fraudes (*data mining*) et renforce les échanges d'information entre pays. Ces échanges d'information seront encore accrus par la mise en œuvre d'un échange automatique d'informations financières à compter de 2017. Concernant l'évasion fiscale des particuliers, les moyens alloués au Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ont été renforcés pour permettre, dans le cadre du droit, une régularisation spontanée des avoirs dissimulés à l'étranger. Un nouveau plan triennal de lutte contre la fraude aux finances publiques (2016-2018) sera publié en milieu d'année 2016.

Cet engagement résolu du Gouvernement porte ses fruits : en 2015, le montant des droits et pénalités redressés en matière fiscale s'est élevé à 21,2 Md€ (contre 19,3 l'année précédente), et les recouvrements à ce titre à 12,2 Md€ (contre 10,4 l'année précédente).

Au-delà de la fraude, il importe que les entreprises paient leur juste part d'impôt là où elles réalisent des profits, en particulier les multinationales. C'est pourquoi, après avoir activement

participé au projet de l'OCDE sur l'érosion des bases fiscales et du déplacement de profit (BEPS), la France est devenu le premier État à intégrer dans sa législation nationale l'une des recommandations du projet, le *reporting* pays par pays. Ce dispositif, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, oblige les grandes entreprises à transmettre à l'administration fiscale des informations détaillées, pays par pays, sur leurs activités à l'étranger. Dans la même optique, la France soutient au sein de l'Union européenne des travaux visant à réformer les règles internationales pour mieux lutter contre l'optimisation fiscale agressive.

Enfin, la France soutient la généralisation de l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales, la connaissance des bénéficiaires effectifs des entités de type trusts, et l'adoption de contre-mesures envers les États qui ne mettent pas en œuvre ce socle commun.

Par ailleurs, la fiscalité est également un outil efficace pour assurer la soutenabilité environnementale (Cf. encadré 11).

Encadré 11 – La fiscalité et la transition énergétique en lien avec la COP 21.

L'accord de Paris adopté par 195 pays en décembre 2015 a pour objectif de contenir la hausse des températures bien en deçà de 2°C, et de s'efforcer de la limiter à 1,5°C. Pour y parvenir, tous les pays devront établir des objectifs de réductions d'émissions tous les 5 ans, à chaque fois plus ambitieux que les précédents. Dans ce cadre, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions d'au moins 40 % en 2030 par rapport à 1990. Cet effort de réduction européen sera réalisé par l'intermédiaire du système européen d'échanges de quotas d'émissions (SEQE), et pour les secteurs qui ne sont pas soumis au SEQE, l'effort sera réparti entre les États membres.

Pour réduire les émissions sur ces derniers secteurs, la France a introduit en 2014 une composante carbone (la contribution climat énergie, CCE) dans la fiscalité de l'énergie (TICPE, TICC, TICGN) qui monte progressivement en charge (7 €/tCO₂ en 2014, 14 €/tCO₂ en 2015, 22 €/tCO₂ en 2016, 30,5 €/tCO₂ en 2017).

Par ailleurs, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a défini une trajectoire indicative du prix de la tonne à horizon 2030, soit 56 €/tCO₂ en 2020 et 100 €/tCO₂ en 2030.

Par ailleurs, afin de sécuriser le financement des charges de service public du gaz et de l'électricité, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz et la contribution biométhane ont été basculées sur les mécanismes d'accises énergétiques (taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité – TICFE – et taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel – TICGN) en loi de finances rectificative pour 2015.

En 2017, la fiscalité électrique sera stabilisée au niveau de 2016 (22,5 €/MWh) et la dynamique des charges de financement des énergies renouvelables sera financée par une fraction de la hausse de CCE. Il est en effet apparu légitime au Gouvernement que les énergies fossiles carbonées contribuent au financement des énergies renouvelables, qui restera, toutefois, majoritairement assuré par la fiscalité électrique en 2017. Les biocarburants sont en outre encouragés via une baisse de la TIC pour les essences contenant plus de 5 % de bioéthanol et une hausse pour celles en contenant moins de 5 %.

Enfin, dans les transports, outre la hausse de la CCE qui permettra une meilleure couverture des externalités liées à la consommation des carburants par la TICPE, le Gouvernement a décidé de poser le principe d'un rapprochement entre les fiscalités du gazole et de l'essence. Pour ce faire, la TICPE sur le gazole est augmentée au 1^{er} janvier 2016 et à nouveau au 1^{er} janvier 2017 de 1c €/l en plus des hausses dues à la trajectoire de la CCE. En parallèle, la TICPE sur les essences diminue de 1c €/l avant intervention des hausses liées à la trajectoire de CCE, en 2016 et en 2017.

Encadré 12 – 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 dépenses fiscales, des taxes affectées et des projets de 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 83 Md€ en 2016 en incluant le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi pour 13 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 2015, avec la mise en place d'une remontée conjointe des conclusions des conférences budgétaires et des conférences fiscales pour arbitrage politique.

Lors du cycle des conférences fiscales 2015 ont également été 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, il a été proposé la suppression des taxes dont le rendement est trop faible ou dont la pertinence n'est pas avérée ainsi que des pistes de transformation ou de regroupement des dispositifs inadéquats. Concernant les taxes affectées, cet axe de rationalisation s'est ajouté aux démarches de rebudgétisation et de plafonnement de ces taxes initiées depuis 2012.

Vecteurs d'un pilotage cohérent et coordonné de la trajectoire des finances publiques tant en dépenses qu'en recettes, ces conférences fiscales doivent permettre d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du système fiscal français tout en identifiant des voies d'économies durables, contribuant ainsi au retour à l'équilibre structurel.

7. SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

7. Soutenabilité des finances publiques

7.1 SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE

7.1.1 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 de long terme des finances publiques.

À court et moyen termes, la réforme des retraites de 2014 a permis de répondre aux enjeux financiers actuels. Dans un contexte de crise économique profonde et face aux départs en retraite des générations du baby-boom, cette réforme prévoit des mesures de redressement également réparties entre actifs, entreprises et retraités. Plus récemment, les partenaires sociaux ont signé le 30 octobre 2015 un accord national interprofessionnel qui prévoit un ensemble de mesures de redressement à court, moyen et long termes concernant les régimes complémentaires obligatoires de retraites (cf. encadré 13).

Les projections européennes de l'*Ageing Working Group* (AWG)³³, basées sur les projections de population d'Eurostat, anticipent une stabilisation du poids des dépenses de pensions dans le PIB en France jusqu'en 2025 puis une baisse marquée à long terme. Le poids des dépenses liées au vieillissement (qui prend en compte, en plus des dépenses de pensions, les dépenses liées à la santé, à la dépendance, au chômage et à l'éducation) serait ainsi en 2060, 1,7 point de PIB plus bas qu'il ne l'était en 2013. La baisse serait de 2,8 points sur le seul champ des dépenses de pensions. Le dynamisme de la natalité, l'indice de fécondité moyen étant, en France, l'un des plus forts d'Europe sur la période de l'exercice (2,0 en moyenne entre 2013 et 2060), contrebalancerait en partie le vieillissement de la population. Dans le même temps, les réformes adoptées depuis plus de 20 ans conduiraient à modérer la progression des pensions et à augmenter l'âge de départ à la retraite. En particulier, dans le cadre de la réforme votée en 2014, l'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention du taux plein, qui sera portée à 43 ans à partir de 2035, permettra d'accroître la durée d'activité en lien avec les gains d'espérance de vie et de garantir que l'âge effectif de départ en retraite continue à progresser.

Les mesures de l'accord concernant les régimes complémentaires obligatoires de retraite d'octobre 2015 ne sont pas prises en compte dans les projections européennes. Ces mesures supplémentaires devraient encore améliorer la soutenabilité de long terme du système de retraite français par rapport aux résultats de l'AWG (cf. encadré 13).

33. Cf. Commission européenne, 2015, « *2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)* », *European Economy*, n°3/2015.

De plus, la gouvernance du système de retraite a été renforcée par la réforme de 2014 à travers la création du Comité de suivi des retraites, autorité indépendante chargée de rendre un avis annuel et public dans lequel le Comité analyse la situation du système de retraite au regard des objectifs définis par la loi, en particulier la pérennité financière à court et long termes. Le Comité s'appuie pour cela sur les projections du Conseil d'orientation des retraites (Cor). À l'occasion de son deuxième avis publié à l'été 2015, le Comité de suivi des retraites n'a formulé aucune recommandation, comme dans son premier avis. La gouvernance des régimes complémentaires a également été renforcée. Le nouveau régime unifié créé à partir de 2019 bénéficiera d'un pilotage pluriannuel fixant une trajectoire d'équilibre selon les termes de l'accord.

7.1.2 Indicateur de soutenabilité (S2)

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

- ▶ **l'impact de la position budgétaire initiale**, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- ▶ **l'effet du vieillissement de la population** sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraite, santé, dépendance et chômage à partir de 2019. Un travail mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet. Les données utilisées ici sont celle du Rapport sur le vieillissement de 2015 corrigées des bénéfices estimés de l'accord Agirc-Arcco conclu le 30 octobre 2015 par les partenaires sociaux (les effets de cet accord n'étant pas pris en compte dans les projections du rapport de 2015). Les hypothèses retenues pour les dépenses liées au vieillissement à l'horizon 2060 sont donc très proches de celles utilisées dans le dernier programme de stabilité, à l'accord sur les complémentaires près.

Selon l'indicateur de soutenabilité S2, la stabilisation de la dette à long-terme serait assurée même si le solde structurel primaire était maintenu à son niveau de 2015 durant la période 2016-2019. En effet, le S2 vaudrait -0,1 point de PIB dans ce scénario, indiquant qu'aucun ajustement supplémentaire ne serait requis pour assurer uniquement la stabilisation du ratio de dette publique à long-terme. En effet, l'impact favorable attendu du vieillissement excède légèrement l'écart initial entre le solde structurel primaire et le solde stabilisant la dette (cf. tableau 20).

Les économies documentées dans le présent programme de stabilité permettraient d'améliorer significativement l'indicateur de soutenabilité S2. L'effort structurel important projeté sur la période 2016-2019 réduirait en effet le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de 1,8 point de PIB. A compter de 2019, les conditions d'une réduction significative du ratio de dette publique à long-terme seraient donc réunies.

Tableau 20 : Indicateur de soutenabilité des finances publiques S2 (en points de PIB)

Année de référence	2015	2019
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	-0,1	-1,9
dont impact de la position budgétaire initiale	0,7	-1,0
dont impact du vieillissement (à partir de 2020)	-0,9	-0,9

Notes de lecture du tableau :

- ▶ *l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2015 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant – à son niveau de 2015 – sur la période du programme (2016-2019), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2019 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long-terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2019 ;*
- ▶ *le S2 en 2019 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2019 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2019 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long-terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2019 ;*
- ▶ *les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) sont celles du rapport sur le vieillissement de la Commission européenne de 2015, corrigées pour tenir compte des effets de l'accord sur les pensions complémentaires Agirc-Arrco conclu fin 2015 par les partenaires sociaux.*

Encadré 13 – Contribution des mesures de l'accord des régimes complémentaires Agirc-Arrco d'octobre 2015 sur la soutenabilité des dépenses liées au vieillissement

Face au risque d'épuisement de leurs réserves qui, sans mesures supplémentaires, aurait pu intervenir dès 2018 pour l'Agirc et en 2025 pour l'Arrco selon les calculs de la Cour des Comptes, les partenaires sociaux sont parvenus à un accord sur un ensemble de mesures, signé le 30 octobre 2015 :

- ▶ à court terme, l'accord prévoit le décalage de la revalorisation des pensions au 1^{er} novembre, une sous-indexation de la valeur de service du point (inflation – 1 point) entre 2016 et 2018, et une sur-indexation de la valeur d'achat des points (évolution du salaire moyen majorée de 2 points) entre 2016 et 2018 qui conduira à faire baisser le rythme d'acquisition de droits pour les assurés. La combinaison de ces mesures se traduit par une baisse d'environ 9 % du « rendement »³⁴ des régimes Agirc et Arrco.
- ▶ à partir de 2019, les régimes Agirc et Arrco seront fusionnés. Des incitations à repousser l'âge de liquidation seront mises en place. Des abattements temporaires de 10 % sur les pensions versées (dits « coefficients de solidarité ») seront instaurés pendant trois années, pour les individus qui liquident leur pension de retraite à taux plein dans le régime de base. Ces coefficients s'annuleront pour les individus qui reportent leur liquidation d'un an. Des coefficients majorants seront appliqués pour les individus qui décalent leur départ de plus de deux ans. Le taux d'appel³⁵ des cotisations passera de 125 % à 127 %, et le taux de cotisation salariale sur la tranche de rémunérations comprise entre 1 et 8 plafonds de la Sécurité sociale sera augmenté.

L'ensemble de ces mesures prévues par l'accord permettraient d'améliorer le solde de l'ensemble des régimes de retraite d'un peu plus de 0,3 point de PIB à partir de 2019, selon les estimations de la DG Trésor basées sur les hypothèses du programme de stabilité à court terme et le scénario macroéconomique de l'*Ageing Working Group*. Chaque mesure ne produirait pas ses effets au même horizon :

- ▶ à court terme, les économies proviendraient des mesures de sous-indexation de la valeur de service du point et de décalage de la revalorisation qui concernent des droits déjà acquis.
- ▶ à moyen terme, jusqu'en 2030, les mesures de sous-indexation de la valeur de service du point et de décalage de la revalorisation atteindraient leur plein effet tandis que la mise en place du régime unifié permettrait une amélioration supplémentaire du solde (augmentation des taux de cotisation et mise en place des coefficients de solidarité). Les incitations à décaler les âges de départ à la retraite ont des effets positifs

34. Le taux de rendement du régime est le rapport entre la rente annuelle ouverte par une cotisation et le montant de cette cotisation. Dès 2019, pour 1000 euros cotisés, le salarié aura environ 60 euros de rente annuelle au moment de sa retraite, soit un rendement de 6 %. Actuellement, pour 1000 euros cotisés, le salarié a environ 65,6 euros de rente au moment de sa retraite.

35. Toutes les cotisations n'ouvrent pas de droit : un taux d'appel de 125 % est appliqué. Quand l'assuré cotise 125 €, les droits à la retraite sont calculés sur la base de 100 €.

sur les comptes de l'Agirc et de l'Arrco mais aussi des autres régimes de retraite (principalement le régime général) : les assurés liquideront leur pension plus tardivement, ce qui diminue les dépenses de pensions et augmente les cotisations perçues.

- à plus long terme, la mesure d'augmentation de la valeur d'achat du point entre 2016 et 2018, qui se traduit par une baisse du rendement des régimes, contribuerait significativement au redressement financier des régimes complémentaires. La montée en charge de cette mesure est lente : elle aura fini de monter en charge lorsque les individus qui entrent sur le marché du travail en 2016, soit au moment où la mesure est implémentée, cesseront de percevoir une pension. À long terme, l'effet de certaines autres mesures s'amenuiserait (coefficients de solidarité, augmentation du taux de cotisation salariale).

Tableau 21 – Effets des accords Agirc-Arrco du 30 octobre 2015 sur l'ensemble des régimes de retraite

Montants en % du PIB	2020	2030	2040	2050	2060
Amélioration du solde, tous régimes de retraite	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Dépenses	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recettes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Source : modèle Aphrodite, DG Trésor.

L'accord Agirc-Arrco conduira à une amélioration de l'indicateur de soutenabilité S2 de **0,3 point de PIB**. Par rapport à un scénario contrefactuel sans accord, les moindres dépenses de pensions se traduiraient par une amélioration du S2 de 0,2 point de PIB et les recettes de cotisation supplémentaires par une amélioration de 0,1 point de PIB. Ces deux effets, sensibles dès 2019, interviendraient dans l'indicateur S2 via une amélioration de la position budgétaire initiale. L'effet de l'accord sur les coûts actualisés du vieillissement après 2020 serait également favorable, légèrement inférieur à 0,05 point de PIB.

Tableau 22 – Effets des accords Agirc-Arrco du 30 octobre 2015 (en points de PIB)

Année de référence	2019
Indicateur S2 avant accord	-1,6
Effet en dépenses	-0,2
Effet en recettes	-0,1
Indicateur S2 après accord	-1,9

7.2 ENGAGEMENTS CONTINGENTS

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur. En cas de réalisation d'un événement donné, la responsabilité de l'État peut 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. 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. Ce compte est certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- ▶ les **engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement** (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur S2 (cf. partie 7.1) ;
- ▶ les **engagements contingents** correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

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

En 2014, 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 194 Md€³⁶ après 202 Md€ en 2013. La dette de la SFEF (Société de financement de l'économie française) dont l'encours atteignait 24 Md€ fin 2013 a été entièrement amortie en 2014. À l'inverse, plusieurs engagements de garantie ont augmenté en 2014, en particulier les garanties octroyées au FESF (Fonds européen de stabilité financière, de 70 à 75 Md€ entre 2013 et 2014), à l'Unédic (20 Md€ de garanties en 2014 contre 15 Md€ en 2013) et au Crédit immobilier de France (CIF) (14 Md€ après 12 Md€ en 2013). La garantie accordée à Dexia s'est stabilisée à 33 Md€ en

36. Source : Compte général de l'État 2014.

2014. Il convient de noter que la dette de l'Unédic, qui est une administration publique, est 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 *pro rata* de celle-ci.

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

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement 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.

Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins biennuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

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

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 2014 (mai 2015).

7.3 POURSUITE DES REFORMES STRUCTURELLES

La France met en œuvre dans la durée une stratégie de réformes, menée dans la concertation et le dialogue social, qui contribue à amorcer et à renforcer la reprise économique en France mais aussi dans la zone euro. Ces réformes ont toutes la même ambition : moderniser, simplifier, libérer l'activité pour qu'elle puisse redémarrer pleinement et durablement.

Poursuivre le redressement de la compétitivité et de la productivité et l'amélioration de l'environnement des entreprises

Les actions en faveur de la compétitivité des entreprises permettent de modérer les coûts de production, à la fois en termes de coût du travail, de coût du capital et de coût des intrants, alors qu'en parallèle plusieurs mesures ont été prises pour accroître la productivité de l'économie.

La **compétitivité-coût** de la France par rapport au reste de la zone euro se redresse depuis plusieurs années, grâce notamment aux mesures de réduction du coût du travail et de la fiscalité des entreprises portées par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité. Ces mesures représenteront un allègement de la fiscalité des entreprises de près de 34 Md€ en 2016 et plus de 40 Md€ en 2017. Elles ont été renforcées par le dispositif temporaire « embauche PME », mis en place pour l'année 2016. La troisième phase du Pacte de responsabilité et de solidarité comportera d'une part la suppression définitive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et d'autre part une première baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS), qui passera graduellement de 33,3 % actuellement à 28 % d'ici 2020. Afin de renforcer l'impact du CICE sur l'allègement du coût du travail, celui-ci sera pérennisé sous forme de baisse de cotisations sociales.

Afin de soutenir la **compétitivité hors coût et la productivité de nos entreprises, les mesures favorables à l'investissement et l'innovation ont également été renforcées**, au-delà de la baisse de l'impôt sur les sociétés mentionné *supra*. Ainsi, le crédit d'impôt recherche (CIR) a été pérennisé et stabilisé. Une réforme des pôles de compétitivité est engagée pour mieux les articuler avec les neuf priorités industrielles. Pour accompagner la reprise de l'investissement, un dispositif de suramortissement a été mis en place en 2015 et prolongé en 2016. Par ailleurs, le soutien aux entreprises innovantes est une priorité du gouvernement. Couplées aux autres mesures de politique économique, ces actions contribueront au soutien de l'investissement des entreprises.

Dans le but de favoriser l'activité, **le marché des biens et des services est modernisé et l'environnement réglementaire est simplifié**. Après les mesures prises en 2014 pour encourager la concurrence dans divers secteurs, la loi pour la croissance, l'activité et d'égalité des chances économiques d'août 2015 a permis de réduire les tarifs de nombreuses professions réglementées et de faciliter l'installation de certains de ces professionnels. Cette loi a par ailleurs permis le développement du transport par autocar et renforcé les possibilités d'ouverture des commerces le dimanche. La simplification administrative s'est également poursuivie, permettant aux entreprises de réduire leurs coûts et de raccourcir les délais, pour les grands projets de construction notamment.

Pour aller plus loin, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, présenté le 30 mars, contribuera à renforcer la transparence de la prise de décision publique et à mieux prévenir et sanctionner la corruption. Ceci aura no-

tamment un effet positif sur l'attractivité de la France et sur la rentabilité des entreprises, en facilitant l'appréciation du risque des projets d'investissement. Dans son volet visant à moderniser l'activité économique, ce projet de loi vise à améliorer le parcours de croissance des TPE et PME, par exemple en durcissant les sanctions pour lutter contre les retards dans les délais de paiement, et à encourager à la création d'entreprise en simplifiant et en modernisant le droit des affaires.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Le gouvernement met en place, brique après brique, une « flexisécurité à la française », c'est-à-dire plus de capacité d'adaptation et de souplesse pour les entreprises et plus de protection pour les salariés à l'occasion de leurs transitions professionnelles, notamment les périodes de chômage. Pour ce faire, il s'appuie sur le dialogue social, pour favoriser la meilleure appropriation possible des réformes par tous les acteurs dans la durée.

La loi sur la sécurisation de l'emploi de 2013 a renforcé les capacités d'adaptation des entreprises à travers une simplification ambitieuse du recours au chômage partiel, une simplification et une sécurisation des procédures de licenciement collectif et via la possibilité, par accord en cas de difficultés économiques, d'adapter le salaire et le temps de travail. Les premiers résultats de ces mesures sont déjà visibles : le nombre de contentieux de cas de licenciement collectif a par exemple été divisé par trois (de 25 % à 8 %).

La loi relative au dialogue social et à l'emploi d'août 2015 renforce l'effectivité du dialogue social dans les entreprises en rationalisant les règles et en les adaptant à la taille des entreprises. Le dialogue social sera ainsi plus simple et plus efficace, avec des obligations et des instances moins nombreuses. En particulier, les petites et moyennes entreprises de moins de 300 salariés (au lieu de 200 salariés avant la loi), pourront mettre en place une délégation unique du personnel qui inclura le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et fonctionnera de manière beaucoup plus fluide.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015 réforme les prud'hommes, les tribunaux qui gèrent les conflits individuels. Cette réforme accélèrera les décisions des juges et les rendra plus prévisibles et moins coûteuses pour les entreprises et les salariés. D'autres mesures poursuivent la sécurisation des procédures de licenciements économiques, notamment concernant la mise en œuvre de l'obligation de reclassement des salariés dans des filiales étrangères.

Le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs (projet de loi « travail »), présenté en Conseil des ministres le 24 mars, vise à édifier une nouvelle architecture du code du travail. Les règles seront définies au plus près du terrain, pour mieux s'adapter à la réalité économique et aux besoins des entreprises, dans un cadre qui garantit la protection des salariés. Le projet de loi confie ainsi aux partenaires sociaux, en particulier au niveau de l'entreprise, la responsabilité de la définition des règles relatives à l'organisation et au temps de travail, dans les limites définies par la loi. Par ailleurs, le projet de loi vise à **donner plus de visibilité aux entreprises,** notamment pour les TPE/PME, afin de favoriser l'embauche en CDI. Ainsi, il précise et clarifie la définition des difficultés économiques qu'une entreprise peut invoquer pour procéder à des licenciements économiques. En parallèle, le projet de loi crée de **nouvelles protections, notamment pour les salariés précaires**

et les jeunes. Le compte personnel d'activité, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017, permettra à tous les actifs de capitaliser des droits tout au long de leur parcours professionnel sans distinction de statut (salarié, indépendant, fonctionnaire, demandeur d'emploi), notamment pour se former ou être accompagnés dans la création d'une entreprise. Un capital formation sera attribué aux jeunes décrocheurs et les droits à la formation seront majorés pour les actifs peu qualifiés. Les jeunes sans emploi, sans formation et sans ressources auront accès à la Garantie jeunes, grâce à laquelle ils bénéficieront d'un accompagnement intensif vers l'emploi et d'un soutien financier pendant un an.

Promouvoir l'inclusion sociale et l'égalité des chances

Enfin, **la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** a permis de limiter l'impact de la crise sur les individus les plus vulnérables. Le gouvernement a agi sur différents leviers, notamment dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté : revalorisation des minima sociaux (le RSA devant être revalorisé de 10 points au-dessus de l'inflation entre 2013 et 2017), mesures en faveur de l'inclusion bancaire, aide à l'accès au logement, soutien particulier aux jeunes à travers le dispositif « Garantie jeunes », contrats de professionnalisation adaptés pour les seniors et les chômeurs de longue durée, lutte contre le décrochage scolaire ou encore réforme de l'éducation prioritaire. Grâce à ces mesures et au système de protection sociale existant, l'impact de la crise a été moindre que dans de nombreux pays de l'Union européenne : la proportion de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2014 était similaire à celle observée en 2007. L'enjeu est désormais que la reprise bénéficie à tous.

8. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

8.1 UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

La loi organique du 17 décembre 2012 a renouvelé à la fois le pilotage des finances publiques et son cadre institutionnel. S'agissant du renouvellement de la gestion des finances publiques, le pilotage par le solde nominal est désormais complété par des objectifs définis en termes structurels et dans une perspective pluriannuelle, à travers l'introduction de l'article liminaire des lois de finances notamment. Le cadre institutionnel a évolué 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 de financement de la Sécurité sociale et sur leur cohérence au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le HCFP est en outre chargé d'identifier d'éventuels écarts entre la programmation pluriannuelle et les résultats de l'exécution budgétaire, lors de l'examen du projet de loi de règlement. Le cas échéant, il peut déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart important ou se prononcer sur l'existence d'éventuelles circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés. Le Gouvernement doit alors en tenir compte dans le projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la Sécurité sociale de l'année et détailler en particulier les mesures de correction qu'il envisage. Les avis rendus par le HCFP comportent alors une appréciation de ces mesures.

Le HCFP permet au Parlement, au Conseil constitutionnel et aux observateurs extérieurs de disposer d'une évaluation indépendante des prévisions macroéconomiques et de finances publiques réalisées par le Gouvernement. Il a ainsi rendu quatorze avis sur les textes financiers et programmes de stabilité présentés par le Gouvernement depuis avril 2013. En septembre 2014, le HCFP a également rendu un avis 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, les règles et objectifs de finances publiques mis en place ces dernières années font désormais partie intégrante de la stratégie d'ensemble des finances publiques. Leur mise en cohérence et leur traduction juridique est notamment assurée par les textes financiers :

- ▶ *État* : fixation de la norme de dépenses de l'État et de sa décomposition par ministères et entre programmes budgétaires, plafonds d'emploi des ministères, niveau des dotations de l'État aux collectivités locales, équilibre budgétaire global et tableau de financement de l'État ;

- ▶ *Organismes divers d'administration centrale* : plafond d'emploi des opérateurs de l'État fixés en loi de finances, règle de non-endettement des ODAC au-delà de douze mois, poursuite de l'extension des dispositifs de plafonnement des taxes affectées et de la diminution du plafond de certaines d'entre elles en loi de finances contrôles du recours aux partenariats public-privé ;
- ▶ *Administrations publiques locales* : interdiction du recours à l'emprunt pour équilibrer la section de fonctionnement, mise en place de l'ODEDEL fin 2014 et déclinaison de cet objectif par catégories de collectivités dans la loi de finances pour 2016 ;
- ▶ *Administrations de Sécurité sociale* : fixation en loi de financement de la Sécurité sociale de l'Ondam (décomposé en sous-objectifs) avec un abaissement continu du taux de progression annuel depuis sa mise en place (cela a contribué au net ralentissement des dépenses de santé), renforcement de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnel des organismes de Sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectif et de gestion, définition en loi de financement de la sécurité d'objectif de dépenses et de solde pour chaque branche de la Sécurité sociale, pilotage de la masse salariale des hôpitaux.

Avec les revues de dépenses, le Gouvernement s'est doté d'un dispositif innovant d'évaluation annuelle des dépenses publiques, à visée budgétaire et opérationnelle, pleinement intégré à la procédure parlementaire d'élaboration du projet de loi de finances. Après avoir été mis en œuvre par anticipation dès 2015 et permis de documenter 500 M€ d'économies en 2016, ce dispositif monte en puissance cette année dans la perspective de l'élaboration du budget 2017 (*cf.* sous partie 6.1.1).

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 a instauré comme objectif de moyen terme l'atteinte d'un solde structurel de -0,4 % du PIB potentiel et permis de prendre en compte le plan d'économies de 50 Md€ mis en œuvre par le Gouvernement sur la période 2015-2017 et le Pacte de responsabilité et de solidarité.

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 budgétaires³⁷ 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. 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.

37. Le Rapport économique social et financier (RESF) attaché au PLF fait office de projet de plan budgétaire

8.2 GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est en charge de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. 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 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, l'Insee opère désormais chaque année, depuis septembre 2013, une première révision avancée du compte des ASSO sur la base de données comptables supplémentaires, anticipant sur le semi-définitif.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information 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 25 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 directement utilisées couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la totalité des communes, ainsi qu'un échantillon des principaux organismes divers d'administration locale. Enfin, pour la notification du 25 mars, les comptes des administrations de Sécurité sociale sont pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables de certains régimes ne sont pas encore connus en totalité, même si les comptes du régime général ont été arrêtés en mars. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de Sécurité sociale et hôpitaux publics) sont mobilisés. Le compte provisoire est

ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles³⁸.

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

Concernant **l'indépendance de la production statistique**, le Parlement français a adopté en juillet 2008 la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit 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.

38. 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).

8.3 STATUT DU PRESENT PROGRAMME DE STABILITE DANS LA PROCEDURE INTERNE

Le programme de stabilité a été adressé au Parlement le 13 avril 2016.

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

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rendu public le 13 avril 2016 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019. 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 2016.

9. ANNEXES

9. Annexes

9.1 TABLES STATISTIQUES

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	2015*	2015*	2016	2017	2018	2019
		Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B.1*g	-	1,2	1,5	1,5	1%	1,9
2. PIB nominal	B.1*g	2 190,1	2,3	2,4	2,4	3,1	3,6
Composantes du PIB en volume							
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 199,7	1,4	1,6	1,6	1,8	1,9
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	522,9	1,5	1,0	0,6	0,0	0,0
5. Formation brute de capital fixe	P.51	463,3	0,0	1,7	3,0	3,9	4,5
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	22,1	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	650,7	6,1	3,9	4,8	5,5	5,5
8. Importations de biens et services	P.7	676,2	6,7	4,8	5,1	5,6	5,8
Contributions à la croissance du PIB							
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	1,1	1,5	1,6	1,8	2,0
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1

**Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2016), à l'exception du PIB nominal 2015 en niveau qui correspond à la notification de mars 2016.*

Tableau 1b. Évolution des prix

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

*Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2016).

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		27 407	0,4	0,7	0,6	0,4	0,4
2. Emploi, heures travaillées ²							
3. Taux de chômage (%)³							
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		-	0,8	0,8	0,9	1,4	1,4
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵							
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1 159	1,5	1,8	2,2	2,8	3,5
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			1,1	1,1	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

Tableau 1d. Balance courante

en % du PIB	Code SEC	2015*	2016	2017	2018	2019
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-1,6	-1,4	-1,1	-1,0	-1,0
<i>dont :</i>						
- dont Balance des biens et services		-1,2	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7
- dont Solde des revenus primaires et transferts		-0,5	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3
- dont Compte de capital		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	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
4. Écart statistique						

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2016). ** Le déficit du secteur public est basé sur le PIB de la notification de mars 2016.

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-77,4	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-72,4	-3,3	-3,2	-3,0	-2,3	-1,8
3. Administrations publiques fédérées	S.1312						
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,7	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-5,7	-0,3	0,0	0,3	0,6	0,8
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	1166,0	53,2	52,8	52,7	52,5	52,3
7. Dépenses totales	TE	1243,4	56,8	56,0	55,3	54,4	53,5
8. Capacité de financement	B.9	-77,4	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
9. Charges d'intérêts	D.41	44,1	2,0	1,9	1,9	2,0	2,1
10. Solde primaire¹		-33,3	-1,5	-1,3	-0,7	0,1	0,9
11. Mesures exceptionnelles ("one-off")²		-1,1	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		634,5	29,0	28,7	28,6	28,4	28,1
12a. Impôts sur la production et les importations*	D.2	347,7	15,9	15,8	15,7	15,8	15,8

12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	274,6	12,5	12,4	12,3	12,1	11,8
12c. Impôts en capital	D.91	12,3	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	412,8	18,8	18,7	18,6	18,6	18,6
14. Revenus de la propriété	D.4	15,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
15. Autres recettes³ (15=16-12-13-14)		103,4	4,7	4,7	4,7	4,8	4,8
16=6. Recettes totales	TR	1166,0	53,2	52,8	52,7	52,5	52,3
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995)⁴		1001,4	45,7	45,3	45,2	45,0	44,8
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	392,8	17,9	17,6	17,3	17,0	16,6
17a. Rémunération des salariés	D.1	281,5	12,9	12,7	12,6	12,4	12,2
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	111,2	5,1	4,9	4,8	4,6	4,4
18. Prestations sociales⁵ (18=18a+18b)		567,4	25,9	25,7	25,4	25,1	24,6
dont prestations chômeurs		31,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
18a. Prestations sociales en nature	D.6311 D.63121 D.63131	130,7	6,0	6,0	5,9	5,8	5,7
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	436,7	19,9	19,7	19,4	19,2	18,9
19=9. Charges d'intérêts	D.41	44,1	2,0	1,9	1,9	2,0	2,1
20. Subventions	D.3	55,3	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4
21. Formation brute de capital fixe	P.51	75,3	3,4	3,4	3,3	3,3	3,4
22. Transferts en capital	D.9	22,3	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8
23. Autres dépenses⁶ (23=24-17-18-19-20-21-22)		86,2	3,9	3,9	3,9	3,7	3,6
24=7. Dépenses totales	TE ¹	1243,4	56,8	56,0	55,3	54,4	53,5
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3						

¹Le solde primaire est calculé comme (B.9, ligne 8) plus (D.41, ligne 9)

²Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

³P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9

⁴Y compris impôts collectés par l'Union européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)

⁵Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

⁶D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+K.2+D.8

*Hors impôts collectés par l'Union européenne

Tableau 2b. Trajectoire à politique inchangée

	2015	2015	2016	2017	2018	2019
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1166,0	53,2	52,8	52,7	52,6	52,3
2. Dépenses totales à politique inchangée	1243,4	56,8	56,1	55,6	54,7	53,7

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

	2015	2015	2016	2017	2018	2019
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE						
2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage	3,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	-1,8	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi						

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

en % du PIB	Code COFOG	2014
1. Services publics généraux	1	6,7
2. Défense	2	1,7
3. Ordre et sûreté publics	3	1,6
4. Affaires économiques	4	5,1
5. Protection de l'environnement	5	1,0
6. Logement et développement urbain	6	1,4
7. Santé	7	8,2
8. Loisirs, culture et religion	8	1,5
9. Education	9	5,5
10. Protection sociale	10	24,8
11. Dépenses totales	TE	57,5

NB : dernières données Insee disponibles par fonction Cofog, qui ne sont pas en cohérence avec la mise à jour des comptes 2014 publiée le 25 mars 2016.

Tableau 3a. Recettes

Mesures du Programme de stabilité 2016	2015	2016	2017
Total des mesures	-1,8	-5,5	-5,7
Mesures récentes	-0,5	-1,3	0,1
Prolongation d'un an de la mesure de suramortissement		-0,4	-0,2
Allègements de cotisations pour les agriculteurs		-0,5	
Fiscalité écologique - impact TICPE et TICGN		0,1	1,5
Prolongation du CITE			-1,4
TVA sur les serviettes hygiéniques		-0,1	
Alignement gazole/essence		0,3	0,3
Renforcement du PTZ			-0,1
Réduction des cotisations pour les particuliers employeurs	-0,0	-0,2	
Mesure relative à la fiscalité directe locale	-0,4		
Autres mesures	-0,0	-0,6	-0,0
Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	-0,0	-0,2	0,1
Modification des contributions sociales sur les attributions gratuites d'actions	-0,0	-0,2	0,1
Création d'un taux réduit de forfait social à 16% pour les PERCO+		-0,1	
Suramortissement (mesure 2015)	-0,4	-0,2	
LFR2 2014	1,1	2,3	-0,3
Suppression de la prime pour l'emploi		2,0	0,1
Non-déductibilité à l'IS et à la CSB	0,8	0,4	-0,1
Lutte contre la fraude	0,4	0,1	
Baisse du taux de la taxe sur les risques systémiques et création d'une taxe sur les fonds emprunts toxiques	-0,4	-0,1	-0,1
Taxe sur les surfaces commerciales	0,2		
Autres mesures	0,2	-0,0	-0,1
LFI/LFSS 2015	0,8	-0,8	0,3
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	-0,3	-0,4	0,6
Hausse de 2 centimes de la TICPE gasoil	0,8	-0,1	0,0
Dispositif Pinel		-0,0	-0,1
Renforcement du PTZ		-0,1	-0,2
Autres mesures	0,3	-0,1	-0,0

Pacte de responsabilité et de solidarité	-7,3	-7,0	-5,6
ETAT			
Baisse de l'impôt sur le revenu (LFI 2016)		-2,0	
Suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu	-2,8		
Bas de barème IR	1,3		
Incidence des allègements de charges sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu	0,6	1,7	0,3
Incidence sur l'IS de la suppression de la C3S	0,1	0,4	0,6
Baisse du taux d'IS			-1,5
Suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS		-2,9	-0,4
Allègement de cotisations patronales : incidence sur le FNAL	-0,3		
ASSO			
Allègements de charges	-5,3	-3,2	-1,1
Suppression de la C3S	-1,0	-1,0	-3,5
CICE			
	-5,3	-0,6	-3,1
STDR (Service de traitement des déclarations rectificatives)			
	0,6	-0,3	-1,6
Autres mesures (hors contentieux)			
	9,2	4,5	3,5
ETAT			
Majoration de l'IS pour les grandes entreprises (5% puis 10,7%)	-0,4	0,1	0,1
Maintien du taux de TVA de 7 % pour les travaux de rénovation de certains logements	0,3		
Réforme de l'imposition des plus-values immobilières (PVI) et des plus-values mobilières (PVM)	0,4	-0,0	0,0
Lutte contre l'optimisation fiscale au titre des produits hybrides et de l'endettement artificiel	-0,2		
Réforme des crédits de paiement sur les droits de succession par la réduction des durées maximales de crédits accordés par l'État	1,0	0,3	0,2
Limitation de la déductibilité des charges financières	1,3	-0,7	
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique (CIDD)	-0,0		0,9
Plan de relance	-0,8	-0,2	0,0
Création d'une composante carbone	1,8	1,5	0,0
Réforme de l'accession à la propriété	0,2	0,4	0,5
Autres mesures	0,1	-0,1	0,3

ASSO	3,0	1,6	0,9
Mesures TPE -PME impact Forfait social		-0,0	
Réforme des retraites : hausse des cotisations vieillesse et baisse des cotisations famille	0,6	0,6	0,6
Agirc-Arrco: Extension de la cotisation AGFF à la tranche C de l'AGIRC		0,1	
Hausse de taux de cotisation AGIRC-ARRCO	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	0,0	
Elargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues	0,6	0,6	
Réforme des plus-values immobilières (PVI)	0,3		
Autres mesures	0,3	0,2	0,3
APUL	1,4	0,8	0,6
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,7	0,9	0,6
Hausse du seuil d'assujettissement au versement transport		-0,1	
Autres mesures	0,7	0,1	-0,0
ODAC	1,1	0,9	
Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	1,1	1,1	
Autres	0,0	-0,2	
Contentieux de masse	0,1	-2,0	0,9
Contentieux précompte		-0,3	0,3
Contentieux OPCVM	0,1	-0,8	
Contentieux de Ruyter	-0,0	-0,5	0,5
Contentieux Stéria		-0,3	0,0
Total des mesures avant transfert	-1,8	-5,5	-5,7
Total des mesures État avant transfert	-1,0	4,8	-2,8
Total des mesures ASSO avant transfert	-3,3	-3,8	-3,6
Total des mesures APUL avant transfert	1,4	0,9	0,6
Total des mesures ODAC avant transfert	1,1	-7,3	0,0
Total des mesures y compris transferts	-1,8	-5,5	-5,7
Total des mesures État y compris transfert	-3,1	5,0	-7,9
Total des mesures ASSO y compris transfert	-2,6	-3,9	1,4
Total des mesures APUL y compris transfert	2,0	0,9	0,6
Total des mesures ODAC y compris transfert	2,0	-7,5	0,1

Tableau 4. Évolution de la dette publique

en % du PIB	Code SEC	2015	2016	2017	2018	2019
1. Dette brute¹		95,7	96,2	96,5	95,4	93,3
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,4	0,4	0,4	-1,1	-2,1
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire²		-1,5	-1,3	-0,7	0,1	0,9
4. Charges d'intérêt³	D.41	2,0	1,9	1,9	2,0	2,1
5. Flux de créances		-0,9	-0,6	-0,1	-0,1	0,0
<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		2,2	2,1	2,1	2,1	2,3
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	2015*	2016	2017	2018	2019
1. Croissance réelle du PIB (en %)		1,2	1,5	1,5	1¾	1,9
2. Solde public	B.9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
3. Charges d'intérêts	D.41	2,0	1,9	1,9	2,0	2,1
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")¹		0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,1	1,5	1,5	1,4	1,3
contributions **: :						
- travail		0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
- capital		0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
- productivité globale des facteurs		0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
- effet des réformes structurelles		0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
6. Écart de production		-3,3	-3,3	-3,3	-2,9	-2,4
7. Solde conjoncturel		-1,9	-1,8	-1,8	-1,6	-1,3
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-1,7	-1,4	-0,9	-0,3	0,0
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		0,4	0,5	1,1	1,7	2,1
10. Solde structurel (10=8-4)		-1,6	-1,3	-0,8	-0,3	0,0

* Données CVS-CJO issues des comptes trimestriels (mars 2016).

** Les contributions des facteurs de production sont issues des prévisions de printemps 2014 de la Commission européenne. Lors du programme de stabilité d'avril 2015, la croissance potentielle a été revue de +0,2 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.

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

	Code SEC	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent (2015-2018)		1,0	1,5	1,5	1¼	-
Programme courant (2016-2019)		1,2	1,5	1,5	1¼	1,9
Différence		0,2	0,0	0,0	0,0	-
Solde public (en % du PIB)	B.9					
Programme précédent (2015-2018)		-3,8	-3,3	-2,7	-1,9	-
Programme courant (2016-2019)		-3,5	-3,3	-2,7	-1,9	-1,2
Différence		0,2	0,0	0,0	0,0	-
Dette publique (en % du PIB)						
Programme précédent (2015-2018)		96,3	97,0	96,9	95,5	-
Programme courant (2016-2019)		95,7	96,2	96,5	95,4	93,3
Différence		-0,6	-0,8	-0,4	-0,1	-

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques*

en % du PIB	2015	2020	2040	2050	2060
Dépenses totales					
<i>dont dépenses liées au vieillissement</i>	31,3	31,0	30,8	30,0	29,2
Dépenses de retraites	14,9	14,4	13,6	12,6	11,9
<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	7,8	8,0	8,6	8,7	8,6
Dépenses de dépendance	2,0	2,1	2,6	2,7	2,8
Dépenses d'éducation	5,1	5,0	4,9	4,9	4,8
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,6	1,5	1,1	1,1	1,1
Charges d'intérêts					
Recettes totales					

<i>dont revenus de la propriété</i>	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)</i>					
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR					
<i>dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR</i>					
Réforme systémique des retraites¹					
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires ²	:	:	:	:	:
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires ³	:	:	:	:	:
Hypothèses					
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:

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

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

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

*Source : rapport sur le vieillissement de la population de l'*Ageing Working Group* de 2015, corrigé pour tenir compte des effets de l'accord signé par les partenaires sociaux en octobre 2015 concernant les retraites complémentaires Agirc-Arrco.

Tableau 7a. Passifs contingents

en Md€	2014	2015
Garanties publiques*	194	
<i>dont garanties au secteur financier</i>		

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

Tableau 8. Hypothèses de base

	2015	2016	2017	2018	2019
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹	0,0	-0,2	0,0	0,6	1,4
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle) ²	0,8	0,9	1,7	2,4	3,2
Taux de change €/\$ (moyenne annuelle)	1,11	1,10	1,10	1,10	1,10
Taux de change effectif nominal	-3,9	1,5	-0,1	0,0	0,0
PIB mondial hors Union européenne ³	3,3	3,6	3,9	4,3	4,4
PIB Union européenne ³	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9
Demande mondiale adressée à la France	3,4	3,8	4,7	5,5	5,5
Commerce mondial hors Union européenne	0,4	2,4	3,8	n.d.	n.d.
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	54	37	38	38	38

¹ Taux Euribor à 3 mois.

² Taux des OAT françaises à 10 ans.

³ Les prévisions de croissance en 2018 et 2019 sont issues du *WEO* d'octobre 2015 du FMI.

9.2 ANNEXE METHODOLOGIQUE : CALCUL DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel avec une estimation par filtre et l'approche plus économique avec une **fonction de production** qui décompose le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- ▶ **une composante conjoncturelle** (captant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, i.e. les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique) ;
- ▶ **une composante structurelle** (correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel) ;
- ▶ **des mesures ponctuelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaires, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires sont cycliques tandis que le reste des recettes (intérêts et dividendes par exemple) est supposé indépendant du cycle.

Pour quantifier ces composantes, **on raisonne à partir d'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, de ces postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticités reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE. Pour les recettes, on distingue quatre catégories de prélèvements obligatoires (l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

Les élasticités des prélèvements obligatoires³⁹ sont présentées dans le tableau 23. Elles ont été actualisées en 2014.

Tableau 23 : Semi-élasticités à l'écart de production

Impôt sur le revenu + CSG	1,86
Impôt sur les sociétés	2,76
Cotisations sociales	0,63
Taxes indirectes	1,00
Dépenses chômage	-3,23

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de l'unité.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, directement pilotée par le Gouvernement), d'une composante dite « non discrétionnaire » et d'une clé en crédits d'impôt (*cf. infra*).

Pour le calcul du solde conjoncturel et par suite du solde structurel, une approche impôt par impôt est retenue, dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés : des élasticités conventionnelles à l'écart de production spécifiques pour l'IS, l'IR, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires sont donc utilisées.

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

Encadré 13 – Le solde structurel

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

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

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

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

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses cycliques liées au chômage, D_{cho} . Les dépenses structurelles de chômage sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle ε des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{\text{cho}} = D^{\text{cho}} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\varepsilon$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

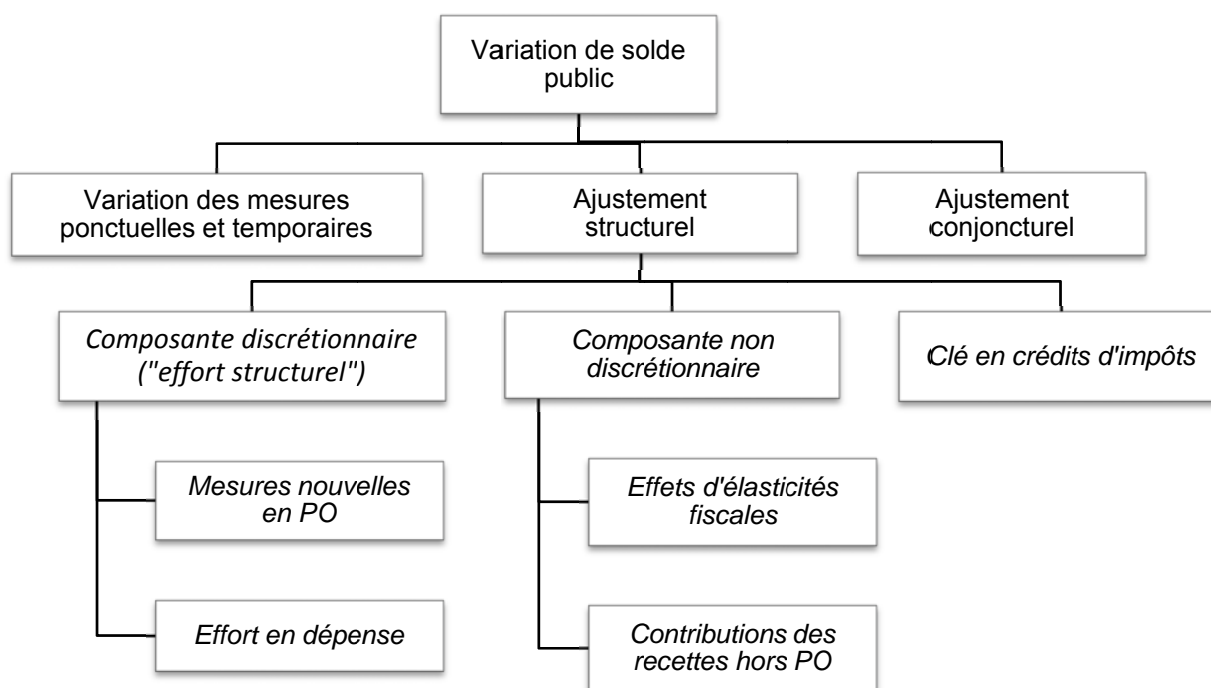
L'effort structurel

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

En effet, chaque année, les élasticité (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une composante non discrétionnaire de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégrée dans le solde structurel.

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

D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010⁴⁰, introduites en 2014, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Ceux-ci ne sont plus comptabilisés comme des moindres recettes mais intégralement enregistrés en dépense au moment où le bénéficiaire fait reconnaître sa créance. Au niveau de la décomposition de l'ajustement structurel, en sus de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire, une troisième composante, une clé en crédits d'impôt, est désormais ajoutée afin de permettre une meilleure lisibilité suite à l'adoption de ces nouvelles conventions comptables du SEC 2010. Cette clé reflète essentiellement la montée en charge du CICE à compter de 2014. Le coût budgétaire (et donc en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) est plus faible que le coût de la créance (qui impacte le solde public en comptabilité nationale). C'est pourquoi cette composante réduit l'ajustement structurel en 2014 et en 2015. Cet effet est temporaire car, à terme, le coût budgétaire converge vers la créance.



Ainsi la variation du solde structurel peut se décomposer en :

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

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

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

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

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

- ▶ **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO dans le PIB potentiel).
- ▶ **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

9.3 TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE ET TRAJECTOIRE SPONTANEE

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

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

- ▶ Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités observées et prévues des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via notamment la LFR II 2012, les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale initiales ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013, 2014, 2015 et 2016) ;
- ▶ 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 re-

vanche, cette trajectoire n'intègre pas les économies liées aux réformes postérieures à 2012, telles que la réforme des retraites de 2014, les accords Agirc-Arrco de 2013 et 2015 ou encore l'accord Unedic de 2014, ainsi que les mesures de redressement prises ou annoncées depuis, dont les mesures complémentaires introduites dans le présent programme.

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 2016 incluses (LFI 2016 et LFSS 2016).
- ▶ Côté dépense, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario inclut le respect des normes en dépense pour le budget de l'État, le respect de l'Ondam et toutes les économies votées avant le programme de stabilité.

Enfin, la **trajectoire cible** est celle du présent programme de stabilité.

Tableau 24 : Trajectoires spontanée et à politique inchangée

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

Pour l'année 2016, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 3,3 %. La trajectoire cible intègre l'effet des économies annoncées du paquet à 3,8 Md€ (*cf.* encadré 3), hors intérêts qui sont ici rattachés à la trajectoire spontanée. Le scénario à politique inchangée n'intègre pas les mesures de baisse de fiscalité décidées depuis la LFI/LFSS 2016, prolongation de la mesure de suramortissement et baisse des cotisations agricoles.

Pour l'année 2017, le déficit à politique inchangée atteindrait 2,9 %. La trajectoire cible intègre les mesures d'économies complémentaires prévues permettant d'atteindre un déficit de 2,7 % en 2017, ainsi que les mesures fiscales annoncées depuis les lois financières portant sur 2016.

Contacts presse

Cabinet de Michel SAPIN

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

01 53 18 41 13

Cabinet de Christian ECKERT

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

01 53 18 45 04

economie.gouv.fr

@Min_Finances