



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 16 May 2014  
(OR. en, fr)**

**9935/14**

**ECOFIN 491  
UEM 144**

**COVER NOTE**

---

From:	Aude Pohardy, Conseiller, Permanent Representation of France to the EU
date of receipt:	13 May 2014
To:	Carsten Pillath, Director-General, DGG-Economic Affairs and Competitiveness General Secretariat of the Council of the European Union
Subject:	Stability Programme of France for the period 2014-2017

---

Delegations will find attached the Stability Programme of France for the period 2014-2017

---



LE MINISTRE

Nos Réf. : 2014/05/02/PEB/CG

Paris, le 07 MAI 2014

Monsieur le Vice-Président,

Vous trouverez ci-joint, le programme de stabilité 2014-2017 de la France. Cet envoi a dû être légèrement repoussé, compte tenu du changement de gouvernement intervenu début avril.

Conformément aux recommandations de la Commission, ce programme de stabilité intègre des nouvelles mesures de redressement dès cette année, pour un montant total de 4 milliards d'euros net. Ces mesures, déjà partiellement décrites dans le document, seront pleinement détaillées et intégrées aux lois de finances rectificatives présentées en Conseil des Ministres courant juin.

Par ailleurs, la trajectoire des finances publiques intègre un effort de redressement sans précédent de 50 milliards d'euros d'économies pour les années 2015 à 2017, qui permettra de stabiliser la dépense publique en volume sur la période. Afin de financer la mise en œuvre progressive du pacte de responsabilité et de solidarité, décidé par le Président de la République pour soutenir et accélérer la reprise économique, et d'assurer la sortie de la procédure de déficit excessif dès 2015, cet effort d'économies en dépense a, en outre, été accentué l'an prochain.

Monsieur Siim KALLAS  
Vice-Président  
Commissaire européen aux transports  
Commission européenne  
200 rue de la Loi  
Berlaymont  
B-1049 BRUXELLES



130 rue de Bercy - Télédoo 181 - 75572 Paris cedex 12

# Une stratégie pour plus de **croissance** et d'**emploi**

Programme de stabilité

23 avril 2014

Présenté par

**Michel Sapin,**

Ministre des finances et des comptes publics

**Christian Eckert,**

Secrétaire d'État chargé du budget



1

## Une reprise de l'activité qu'il faut conforter

- **La reprise est en cours : +1,0% en 2014, après +0,3% en 2013**
  - Reprise à l'œuvre depuis la mi-2013, malgré quelques à-coups, sur un rythme ¼ de point par trimestre
  - Grâce au rebond de l'investissement et de la consommation
- **Mais le chômage reste élevé et le redémarrage de l'emploi privé est lent, malgré de premiers effets du CICE**
  - Le CICE est en cours de versement aux entreprises
  - Son effet est estimé à 30 000 emplois en 2013, autant au 1<sup>er</sup> semestre 2014 (INSEE)

2

# Une double stratégie

- **Renforcer notre économie et sa capacité à créer de l'emploi, avec des efforts ciblés pour le pouvoir d'achat des plus modestes**
  - Le Pacte de responsabilité et de solidarité
  - Une stratégie de réformes (programme national de réforme)
- **Poursuivre le redressement de nos comptes publics, pour regagner des marges de manœuvre et faire baisser la dette, tout en finançant nos priorités**
  - Un ajustement par des économies de dépense, avec une baisse des prélèvements

3

# Le Pacte de responsabilité et de solidarité pour accélérer la reprise

- 1% de croissance en 2014, c'est une confirmation de la reprise mais ce n'est pas assez. Nous devons faire plus pour créer un véritable choc de confiance dans l'économie.
- C'est l'enjeu du Pacte : soutenir l'investissement et l'emploi, donc la croissance et le pouvoir d'achat, ainsi que de manière ciblée, le pouvoir d'achat des ménages modestes. Le Pacte, c'est un demi-point de croissance en plus à horizon 2017 et 200 000 emplois supplémentaires.

	Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE)	20 Mds€
Baisse du coût du travail	Zéro charge URSSAF au niveau du SMIC et baisse des cotisations patronales pour les salariés jusqu'à 3,5 Smic	9 Mds€
	Baisse des cotisations d'allocations familiales des indépendants	1 Md€
Baisse et modernisation de la fiscalité des entreprises	Suppression de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	6 Mds€
	Suppression de la contribution exceptionnelle et baisse progressive du taux normal d'IS (impôt sur les sociétés)	5 Mds€
Soutien ciblé du pouvoir d'achat des ménages modestes	Allègement des cotisations salariales sur les bas salaires et de la fiscalité pesant sur les ménages modestes	5 Mds€

4

## Un effort de ralentissement de la dépense inédit, avec des réformes en profondeur, pour réduire les déficits

### 18 Mds€ sur l'Etat et ses agences

- Stabilisation du point d'indice
- Economies transversales (informatique, achats, réduction du « train de vie » de l'Etat)
- Rapprochement des structures

### 11 Mds€ sur les collectivités locales

- Une dépense qui progresse comme l'inflation
- Réorganisation territoriale pour supprimer les doublons

### 10 Mds€ sur l'assurance maladie

- Maîtrise de l'objectif national de dépense (ONDAM)
- Meilleure organisation du parcours de soin
- Développement de la chirurgie ambulatoire
- Consommation médicamenteuse raisonnée

### 11 Mds€ sur la protection sociale

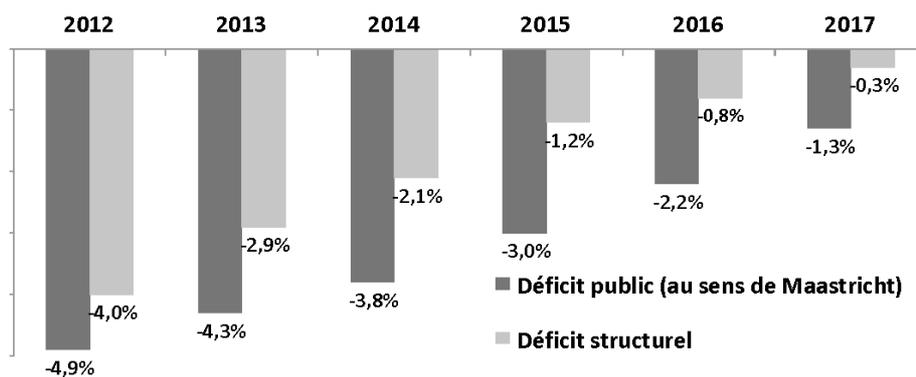
- Effets de la réforme des retraites
- Poursuite des réformes déjà initiées (famille, chômage)
- Non revalorisation exceptionnelle des prestations, hors minima sociaux, pour un an

- **50 Mds€ c'est l'effort qu'il faut consentir pour contenir la progression de la dépense publique au niveau de l'inflation (+0,1% en volume sur 2015-2017)**

5

# Des déficits qui se réduisent

- Une croissance de 1% en 2014, puis 1,7% en 2015 et 2,25% en 2016-2017
- Des déficits à 3% du PIB en 2015 ; 1,3% en 2017.
  - 4Mds€ net de correction cette année.
  - Un Pacte financé. En 2015, le retour à 3% sera notamment assuré par un effort d'économies renforcé et le maintien, pour un an, de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.



6

## Un effort structurel porté exclusivement par la dépense

	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,3%	-3,8%	-3,0%	-2,2%	-1,3%
<b>Solde structurel</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,3%</b>
<b>Ajustement structurel</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Ratio de dépenses publiques	57,1	56,7	55,6	54,6	53,5
Croissance de la dépense publique*	1,3%	0,3%	-0,3%	0,3%	0,2%
Taux de prélèvements obligatoires	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3

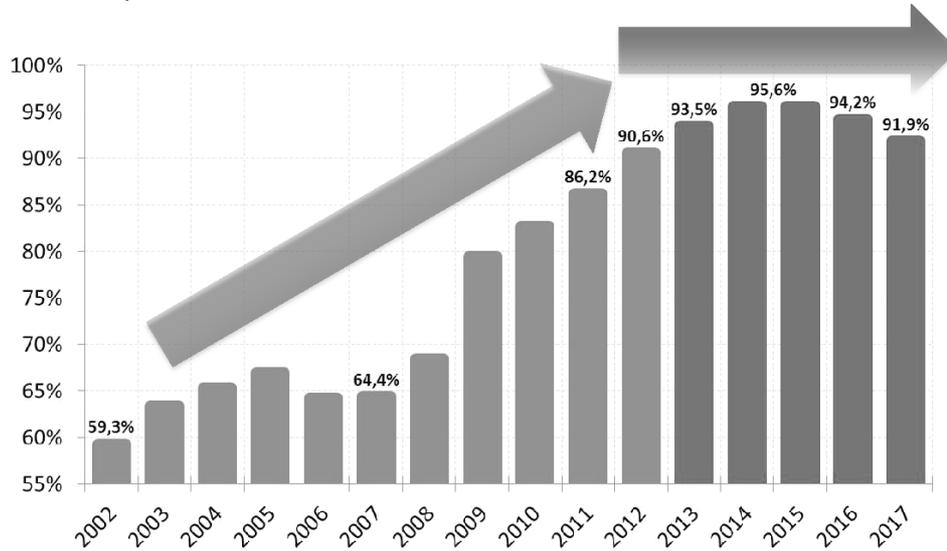
\*en volume

- **Le solde structurel sera proche de l'équilibre à l'horizon 2017**
- **Tout ceci se fera sans voter d'impôt nouveau : sur l'ensemble de la période, le taux de prélèvements obligatoires baissera et la réduction du déficit sera assurée par la maîtrise de la dépense publique. En progressant comme l'inflation, la dépense publique verra son poids dans le PIB reculer significativement.**

7

## Plus de croissance et moins de déficits : une diminution de la dette pour la première fois depuis 2006

- Le poids de la dette publique dans la richesse nationale est passé de 65 % en 2007 à plus de 90 % en 2012 ; le déficit hérité en 2012 conduisait à une progression continue de la dette, elle entamera sa décrue en 2016.



8

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

PROGRAMME  
DE STABILITÉ  
2014-2017

23 avril 2014





## Sommaire

Sommaire.....	1
1. Vue d'ensemble.....	3
2. Scénario macroéconomique.....	6
3. Scénario de finances publiques .....	12
3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen-terme .....	12
3.2 Retour sur l'exécution 2013 .....	15
3.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée.....	16
3.4 Évolution du solde structurel .....	17
3.5 Évolution du solde public par sous-secteur.....	21
3.6 Évolution des dépenses publiques .....	22
3.6.1 <i>Les dépenses des administrations publiques</i> .....	22
3.6.2 <i>Les dépenses de l'État</i> .....	26
3.6.3 <i>Les dépenses des organismes divers d'administration centrale</i> .....	29
3.6.4 <i>Les dépenses des administrations de sécurité sociale</i> .....	30
3.6.5 <i>Les dépenses des administrations publiques locales</i> .....	32
3.7 Évolution des recettes publiques .....	33
3.7.1 <i>Les recettes des administrations publiques</i> .....	34
3.7.2 <i>Les recettes de l'État</i> .....	37
3.7.3 <i>Les recettes des administrations de sécurité sociale</i> .....	37
3.7.4 <i>Les recettes des administrations publiques locales</i> .....	38
3.8 Dette publique et flux de créances .....	40
4. La procédure pour déficit public excessif (DPE) .....	44
4.1 Procédure pour déficit excessif .....	44
4.2 Convergence vers l'objectif de moyen-terme .....	47
5. Analyse de sensibilité et comparaisons avec les programmations précédentes .....	48
5.1 Analyses de sensibilité.....	48
5.2 Comparaison à la programmation précédente.....	53
5.2.1 <i>Comparaison avec le précédent programme de stabilité</i> .....	53

5.2.2 Comparaison avec les prévisions de finances publiques d'hiver 2014 de la Commission européenne.....	54
<b>6. Qualité des finances publiques .....</b>	<b>56</b>
6.1 Qualité des dépenses publiques.....	56
6.1.1 Modernisation de l'action publique.....	56
6.1.2 Évaluation des investissements.....	60
6.1.3 La rationalisation des dépenses de santé .....	61
6.1.4 La rationalisation des dépenses locales.....	62
6.2 Qualité des recettes publiques.....	64
<b>7. Soutenabilité des finances publiques .....</b>	<b>68</b>
7.1 Soutenabilité de la dette publique .....	68
7.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques.....	68
7.1.2 Écart de soutenabilité.....	69
7.2 Engagements contingents.....	72
7.3 La poursuite des réformes structurelles .....	74
<b>8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques .....</b>	<b>76</b>
8.1 Une gouvernance budgétaire désormais pleinement opérationnelle.....	76
8.2 La poursuite de la réforme de la gouvernance budgétaire européenne – le 2-pack .....	78
8.3 Gouvernance statistique.....	80
8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne.....	82
<b>9. Annexes méthodologiques et statistiques .....</b>	<b>84</b>
9.1 Annexe statistique .....	84
9.2 Annexe méthodologique : Analyse structurelle du solde public .....	89
9.3 Rapport sur le suivi de la correction du déficit excessif (infra annuel) et le respect de la recommandation .....	92

## 1. Vue d'ensemble

Après cinq années d'atonie, l'activité en France a retrouvé seulement fin 2013 son niveau d'avant crise. Le redémarrage de l'économie est progressif et ne s'est pas fait sans à-coups. Les initiatives prises au sein de la zone euro ont permis aux tensions financières de se dissiper, notamment suite aux décisions du Conseil européen de juin 2012 et avec l'implication croissante de la BCE annoncée en septembre 2012. Mais les ajustements dans la zone euro, notamment dans les pays qui avaient accumulé de forts déséquilibres, ont pesé sur l'environnement de la France, qui elle-même poursuit un effort ambitieux de réduction des déficits.

L'économie française a ainsi connu en 2013 une année de croissance faible (0,3 %<sup>1</sup>). Mais des signes encourageants sont apparus en fin d'année - reprise de l'investissement et de l'emploi privé, pour la première fois depuis deux ans. La croissance est désormais sur un rythme de l'ordre de 1% par an. L'enjeu pour le Gouvernement, c'est de permettre à la croissance d'accélérer et à l'emploi privé de repartir de manière durable, afin de mieux soutenir le pouvoir d'achat des ménages, notamment les plus modestes - qui sont les premières victimes d'une économie insuffisamment dynamique.

La stratégie du Gouvernement est double :

- renforcer notre économie et sa capacité à créer de l'emploi, tout en faisant des efforts ciblés pour le pouvoir d'achat des plus modestes ;
- poursuivre le redressement de nos comptes publics pour regagner des marges de manœuvre et faire baisser la dette publique, sans casser la croissance et en assurant le financement de nos priorités d'avenir – éducation et université, justice et sécurité.

C'est tout l'objet des politiques que décrivent ce programme de stabilité et le programme national de réformes qui l'accompagne.

Cette stratégie s'articule autour de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, en parallèle à un effort sans précédent de ralentissement de la dépense – 50 Md€ d'économies sur la période 2015-2017.

Avec le Pacte de responsabilité et de solidarité, le coût du travail pour les entreprises, déjà réduit par le Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE), sera à nouveau allégé pour porter la baisse totale à 30 Md€. Dès 2015, il n'y aura plus aucune cotisation Urssaf au niveau du Smic -

---

<sup>1</sup> Données CVS-CJO

en dehors des cotisations chômage. En 2016 également, les cotisations familles seront allégées pour les salaires allant jusqu'à 3,5 Smic. En complément, la fiscalité pesant sur les entreprises sera modernisée et réduite : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), assise sur le chiffre d'affaires et non pas sur les profits de l'entreprise, sera réduite à partir de 2015 puis supprimée totalement à l'horizon 2017 ; la contribution exceptionnelle à l'impôt des sociétés sera supprimée à horizon 2016 et le taux normal de cet impôt baissera à partir de 2017. Parallèlement, et parce qu'il est urgent de soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes, une première mesure sera prise en 2014, et en 2015 une baisse des cotisations salariales viendra procurer 500 euros / an à un travailleur payé au Smic. Au total ce sont 5 Md€ de mesures en faveur des moins fortunés qui seront prises d'ici 2017.

Par ces efforts, les entreprises retrouveront des marges nouvelles pour innover, investir et pour embaucher, contribuant au redémarrage de l'économie et de l'emploi. Et les ménages qui en ont le plus besoin seront immédiatement soutenus.

Sur la base des enchaînements macroéconomiques habituels, le Pacte devrait permettre de rehausser l'activité de 0,6 point à l'horizon de la prévision et générer 200 000 emplois supplémentaires. En pratique, ces effets devraient être rehaussés en raison des engagements des acteurs économiques et sociaux dans le cadre du Pacte, et plus généralement du choc de confiance induit par la pérennisation et l'amplification du mouvement de réduction des dépenses et des prélèvements obligatoires.

Parallèlement, la France confirme son engagement de tenir le déficit à 3% du PIB en 2015 et concrétise l'effort d'économies de 50 Md€ auquel elle s'est engagée.

Réduire le déficit public est la condition de la stabilisation puis de la diminution de la part de la dette dans le PIB. Réduire le déficit public c'est aussi l'assurance du maintien de conditions de financement favorables pour l'Etat et partant, pour les entreprises et pour les ménages. Réduire le déficit public, c'est enfin la garantie que la voix de la France continue à porter en Europe - et que les pays qui sont les plus fragiles puissent compter sur une France présente à leurs côtés.

50 Md€ d'économies sur 2015-2017, c'est ce qu'il faut pour ramener la progression de la dépense publique au rythme de l'inflation. C'est exigeant et inédit. Mais c'est ce qui nous permettra de poursuivre la réduction des déficits sans décider de nouveaux impôts.

Cet effort sera réparti équitablement entre l'ensemble des administrations publiques. L'Etat et les opérateurs prendront la plus grosse part de cet effort (18 Md€ en trois ans), en gagnant en efficacité et en maîtrisant mieux encore leurs coûts. Les autres champs de la dépense apporteront une contribution sensiblement équivalente : 11 Md€ pour les collectivités territoriales, dont la dépense reviendra au rythme de l'inflation, avec une organisation réformée, 10 Md€ pour l'assurance maladie, dans le prolongement des réformes structurelles déjà initiées pour garantir la qualité des soins et le niveau des remboursements tout en maîtrisant mieux les coûts, et 11 Md€ pour la protection sociale, grâce à des réformes déjà adoptées (retraites et politique familiale notamment) et aux mesures à venir (notamment gains d'efficacité dans la gestion des caisses de sécurité sociale et stabilisation en valeur pendant un an des prestations sociales hors minima sociaux).

4

Les agents publics seront également sollicités par la stabilisation en valeur du point d'indice de la fonction publique, mais les efforts de recrutement dans les secteurs prioritaires sont confirmés.

Au total, l'activité en France devrait progresser de 1 % en 2014, puis 1,7 % en 2015 et 2¼ % en 2016-2017. Les déficits poursuivront leur baisse : 3,8 % en 2014 ; 3,0 % en 2015 pour atteindre 1,3 % en 2017. Conformément à nos engagements, le solde corrigé du cycle, dit structurel, sera proche de l'équilibre à l'horizon 2017, grâce à un ajustement structurel de 0,8 point par an en 2014 et 2015 puis de 0,5 point ensuite. Tout ceci se fera sans impôts nouveaux : sur l'ensemble de la période, le taux de prélèvements obligatoires baissera, la part de la dépense publique reculera de 3 points de PIB et la dette se stabilisera en 2015 avant de refluer ensuite, pour la première fois depuis 2006.

C'est un effort sans précédent dans lequel s'est engagée la France depuis maintenant deux ans et qui s'amplifiera dans les trois années à venir. C'est la condition du redressement durable de notre pays.

## 2. Scénario macroéconomique

**Après la reprise de la croissance engagée en 2013 (+0,3 %<sup>2</sup>), l'activité accélérerait progressivement : +1,0 % en 2014 et +1,7 % en 2015.** La croissance bénéficierait du retour de la confiance dans la zone euro, des premiers effets du Pacte de responsabilité et de solidarité sur la compétitivité et le pouvoir d'achat, et de l'amélioration de l'environnement international.

L'appréciation de l'euro depuis l'été 2012 et la poursuite du rétablissement des comptes publics, à un rythme désormais plus mesuré que les années précédentes, ne permettraient cependant pas encore d'aller sensiblement au-delà du rythme de croissance potentielle à l'horizon 2015.

En 2016 et 2017, l'activité croîtrait à un rythme moyen de 2¼ % par an, refermant ainsi progressivement l'écart de production.

Ce scénario de croissance est proche de ceux de la Commission européenne et des organisations internationales, qui prévoient une croissance de l'ordre de 1 % en 2014 puis une accélération en 2015 (+1,6 % pour l'OCDE, +1,5 % le FMI, +1,7 % pour la Commission européenne dans un scénario à politique inchangée avant consolidation budgétaire et avant le Pacte de responsabilité et de solidarité).

Cette prévision reste soumise à différents aléas : le rythme de la reprise en France dépendra de manière cruciale de celui en zone euro. Le dynamisme du commerce mondial sera lié à l'évolution des conditions financières dans les économies avancées et à la maîtrise des effets sur les économies émergentes de la normalisation progressive de la politique monétaire américaine. Par ailleurs, le comportement des agents domestiques dépendra de l'évolution de leur confiance et de leurs anticipations.

*La croissance a repris au printemps 2013 et devrait continuer de se redresser progressivement tout au long de l'année 2014, au-delà des variations trimestrielles.*

**L'activité s'est redressée depuis le printemps 2013.** L'activité progresse actuellement sur une tendance d'¼ point par trimestre environ, après avoir stagné entre l'été 2011 et le début 2013. Ce redémarrage ne s'est pas fait sans à-coups : ainsi, après avoir fortement rebondi au 2<sup>ème</sup> trimestre 2013 (+0,6 %), l'activité a connu un très léger recul au 3<sup>ème</sup> trimestre (-0,1 %) avant de repartir en fin d'année avec +0,3 %.

---

<sup>2</sup> Croissance du PIB en 2013 au sens des comptes nationaux trimestriels qui sont corrigés des jours ouvrables.

**La croissance devrait s'affermir progressivement au début de l'année 2014, au-delà de soubresauts ponctuels encore possibles.** Un affaiblissement temporaire de cette dynamique n'est pas à exclure au 1<sup>er</sup> trimestre, compte tenu d'un climat exceptionnellement doux et de certains dispositifs ayant soutenu l'activité en fin d'année 2013 (déblocage facilité de l'épargne salariale, anticipations du durcissement du bonus /malus écologique et augmentation de TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014). Il serait suivi d'un rebond plus marqué du PIB au printemps, en raison de l'amélioration des perspectives d'activité et par contrecoup des facteurs défavorables en début d'année.

*L'accélération de la reprise serait portée par le retour de la confiance des ménages et des entreprises*

**Le rétablissement des conditions de la confiance favoriserait une reprise de l'investissement des entreprises, dans un contexte d'amélioration des perspectives de demande.** L'amélioration du climat des affaires observée depuis le printemps 2013 est un des signaux du retour de la confiance des entreprises. Ce mouvement devrait se renforcer avec la montée en charge du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui permettront aux entreprises de voir le coût du travail baisser de 30 Md€ au total et leur fiscalité se réduire de l'ordre de 10 Md€ à l'horizon 2017. À la faveur de ce soutien, l'investissement des entreprises, qui s'est redressé au dernier trimestre de 2013, progresserait de 1,8 % en 2014 et 5,2 % en 2015, après -2,3 % en 2013. Ce retour de l'investissement serait en outre soutenu par le maintien de conditions de financement très favorables, permises par les afflux de capitaux en zone euro et par le rétablissement progressif des comptes publics, conformément aux engagements pris. Par ailleurs, les entreprises poursuivraient légèrement leur restockage, en lien avec des perspectives de demande plus prometteuses, soutenues notamment par les mesures issues du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Après cinq ans d'atonie (+0,4 % en moyenne sur 2007-2012), **la consommation des ménages constituerait l'autre moteur interne du retour de la croissance** (+0,8 % puis +1,6 %). Le pouvoir d'achat connaîtrait ainsi une accélération progressive (+0,3 % en 2013, +0,7 % en 2014 puis +1,3 % en 2015 après une baisse de -0,9 % en 2012). Il serait soutenu par les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité – baisse des cotisations salariales sur les salaires proches du Smic en 2015 et réduction de l'imposition des ménages situés en bas du barème de l'impôt sur le revenu – et par l'amélioration du marché de l'emploi. Le retour de la confiance, en lien avec l'amélioration progressive de la situation sur le marché du travail, entraînerait la dissipation des comportements d'épargne de précaution des ménages et ainsi une diminution progressive du taux d'épargne (15,6 % en 2013 puis 15,5 % en 2014 et 15,2 % en 2015). La réduction de l'épargne de précaution serait également confortée par le rétablissement des comptes publics.

*L'amélioration de l'environnement international et les mesures prises en faveur de la compétitivité viendraient soutenir les exportations*

**La demande mondiale adressée à la France rebondirait en 2014 (+4,8 %) et accélérerait encore en 2015 (+6,5 %).**

**En zone euro, la reprise amorcée en 2013 devrait se confirmer et l'activité accélérerait**, sous l'effet notamment de l'apaisement des tensions financières ainsi que d'une consolidation budgétaire moins rapide, compte tenu des ajustements déjà réalisés. La croissance de la zone resterait à ce stade modérée, du fait de disparités encore importantes, entre l'Allemagne d'une part, et l'Italie ou l'Espagne d'autre part, qui sortent à peine de deux années de récession.

**Hors zone euro, les évolutions seraient contrastées mais globalement favorables.** La vigueur de la croissance dans les économies anglo-saxonnes se confirmerait et l'activité y accélérerait. Cependant, elle ralentirait au Japon, en raison de l'inflexion restrictive de la politique budgétaire. Dans les économies émergentes, la croissance resterait relativement dynamique en 2014-2015, mais elle s'installerait sur un sentier durablement plus faible que dans la période pré-crise.

**Les exportations rebondiraient en 2014 et 2015 (+3,4 % puis +4,7 %) compte tenu du dynamisme de la demande mondiale et des mesures adoptées en faveur de la compétitivité.**

La prévision tient compte de l'infléchissement des pertes tendanciennes de parts de marché à l'exportation depuis 2008 par rapport aux années 2000, en raison du rééquilibrage de la croissance dans les pays émergents et de l'amélioration de la compétitivité hors-prix des produits français. À court terme, la France ne tirerait pas encore pleinement profit du dynamisme de la demande mondiale, du fait de l'appréciation récente de l'euro qui dégrade notre compétitivité-prix (le taux de change effectif nominal de la France s'est accru de près de 8 % entre juillet 2012 et mars 2014). Cependant les baisses de prélèvements sociaux et fiscaux des entreprises viendront à l'inverse l'améliorer.

**La contribution du commerce extérieur à la croissance deviendrait positive à partir de 2015 (0,0 point en 2014 puis +0,1 point en 2015), les effets de l'appréciation de l'euro se dissipant progressivement.**

*Les politiques publiques devraient permettre à l'emploi marchand de bénéficier pleinement du redémarrage de l'activité*

**Le redressement de l'activité et les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité créeraient les conditions pour enregistrer une légère hausse de l'emploi marchand en 2014 (+15 000 postes en moyenne annuelle, soit +0,1 %) et une nette accélération en 2015 (+160 000 postes, soit +1 %).**

Après une année 2013 en recul malgré de premiers effets du CICE (-125 000 postes en moyenne annuelle en dépit d'une reprise de l'emploi au dernier trimestre) du fait d'une conjoncture peu favorable, **l'emploi marchand** serait en légère augmentation en 2014 (+15 000 postes). L'activité repartirait progressivement au cours de l'année et permettrait à l'emploi de se redresser à la faveur des effets du CICE sur l'emploi qui se matérialiseraient plus fortement. En 2015, l'emploi marchand accélérerait nettement (+160 000 postes), en lien avec

l'évolution de ses déterminants usuels et tiré par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité.

**Dans les secteurs non marchands, l'emploi resterait dynamique en 2014 (progression nette de +130 000 postes) du fait de la progression du nombre de bénéficiaires de contrats aidés. En 2015, le soutien public par les contrats aidés étant arrivé à maturité, la croissance de l'emploi dans les secteurs non marchands ralentirait.**

Le dynamisme de *l'emploi dans les secteurs non marchands* en 2014 (+130 000 postes) serait principalement soutenu par les politiques de l'emploi, qui resteraient fortement mobilisées à court terme, de manière contra-cyclique et pour permettre aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'y prendre part. Le nombre d'entrées en Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) serait de 340 000 en 2014 et le déploiement des emplois d'avenir s'achèverait. En 2015, l'emploi non marchand se stabiliserait du fait de l'arrivée à maturité du soutien des politiques de l'emploi, à la faveur de la prise de relais par les créations d'emplois marchands.

**Au total, 155 000 emplois seraient créés, en moyenne annuelle, en 2014 et 175 000 en 2015 dans l'ensemble de l'économie, l'emploi privé prenant progressivement le relais des dispositifs d'emploi aidé.**

*L'inflation augmenterait légèrement en restant contenue, du fait de l'appréciation de l'euro*

**L'inflation augmenterait légèrement tout en restant très modérée (+1,2 % en 2014 et +1,5 % en 2015, après +0,9 % en 2013, y.c. tabac).** L'appréciation de l'euro et la baisse du prix des matières premières en 2013 continueraient, en raison d'une propagation progressive aux prix à la consommation, à limiter l'inflation en 2014 et 2015, mais se feraient de moins en moins sentir. De plus, l'arrêt de la baisse du prix du pétrole et la fin des fortes baisses de prix dans les télécoms entraîneraient mécaniquement une accélération des prix en 2014. L'augmentation au 1<sup>er</sup> janvier 2014 des taux normal et intermédiaire de TVA aurait un impact temporaire sur l'inflation en 2014, tandis que le CICE aurait, *via* la baisse des coûts de production, un effet désinflationniste. La progression de l'inflation se poursuivrait en 2015, à la faveur d'une reprise plus forte de l'activité et de l'emploi.

*À moyen terme, en 2016-2017, la croissance serait de 2¼ % dans un scénario de reprise progressive*

**Grâce au soutien du Pacte de responsabilité et de solidarité, une croissance de 2¼ % par an est attendue à l'horizon 2016-2017.** Cela correspondrait à une fermeture progressive de l'écart de production, considéré comme très creusé par l'ensemble des organisations internationales (-3,1 % en 2015 selon l'estimation de ce programme de stabilité, -3,8 % selon l'OCDE, -2,2 % pour la Commission Européenne, et -2,0 % selon le FMI), dans un contexte de résorption progressive des déficits publics.

**Le commerce extérieur contribuerait positivement à la croissance de l'économie française à cet horizon.** Le Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que l'ensemble des mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi - et notamment le CICE -

continueraient de monter en charge et leur impact sur la compétitivité prix et hors-prix des produits français se renforcerait progressivement. Si la demande mondiale évolue à un rythme proche de sa tendance de long terme, et dans l'hypothèse d'une stabilité du taux de change de l'euro, le déficit commercial se résorberait progressivement.

**L'investissement continuerait de progresser, accompagnant le rythme de l'activité et bénéficiant des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité.** La baisse additionnelle du coût du travail permise par le Pacte à partir de 2015, ainsi que la baisse de prélèvements sur les entreprises prévue à partir de 2015 auraient des effets favorables. Le taux de marge des entreprises se rapprocherait de son niveau d'avant-crise, leur permettant de maintenir un taux d'investissement élevé sans obérer leur situation financière.

**La consommation des ménages serait stimulée par le retour de gains de pouvoir d'achat liés aux créations d'emplois et aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité.** Une baisse graduelle du taux d'épargne est en outre à attendre, avec la dissipation progressive de l'épargne de précaution, dans un contexte de résorption continue des déficits publics.

*Cette prévision reste sujette à de multiples aléas*

**La période actuelle est marquée par plusieurs aléas portant sur le contexte international.** Le rythme de la reprise dépendra de l'ampleur de l'accélération de la demande mondiale. Elle pourrait s'avérer plus forte que prévu si la reprise en zone euro est plus vigoureuse. Des aléas demeurent également sur le rythme de la croissance dans les économies émergentes : certaines sont particulièrement dépendantes de la demande émanant des économies avancées et de l'évolution du prix des matières premières (Russie, Brésil). De plus, de nouveaux épisodes de tensions financières liées aux vulnérabilités externes (Argentine, Turquie, Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie) ne sont pas à exclure. Enfin, des tensions politiques pourraient affecter la confiance des investisseurs, et fragiliser des économies déjà en ralentissement. Par ailleurs, la réaction des taux d'intérêt à la poursuite de la normalisation des politiques monétaires reste incertaine, même si les banques centrales ont renforcé leurs capacités à indiquer aux investisseurs des orientations de moyen-terme (*forward guidance*). Enfin, l'euro pourrait continuer à s'apprécier, par exemple dans le cas d'une nouvelle dépréciation des devises émergentes, ou bien se déprécier, par exemple dans le cas d'une normalisation plus rapide que prévu de la politique monétaire américaine ou d'actions d'assouplissement monétaire en zone euro. Les dernières prises de position de la BCE, concernée par l'appréciation de l'euro et le ralentissement de l'inflation, incitent à considérer la deuxième hypothèse comme la plus probable.

**Au plan domestique, des incertitudes demeurent sur le comportement des agents privés.** Des anticipations d'activité plus favorables pourraient conduire à un regain plus marqué de l'investissement, ce qui entraînerait une évolution de l'emploi plus favorable et tirerait davantage à la hausse les revenus des ménages et leur consommation. L'impact des politiques menées en faveur de la compétitivité et de l'emploi sera positif mais son ampleur dépendra du comportement des entreprises. Les baisses de coût du travail pourraient se transmettre davantage en gains de compétitivité-prix, favorables aux exportations, et en une modération

de l'inflation domestique. À l'inverse, les entreprises pourraient privilégier davantage la reconstitution de leurs marges.

**Encadré 1 – Comparaison avec la prévision macroéconomique  
d'hiver de la Commission européenne**

Le scénario macroéconomique 2014-2015 est analogue dans ses grandes lignes à celui de la Commission européenne dans ses prévisions macroéconomiques d'hiver en date de février 2014 : les deux scénarios tablent sur une croissance du PIB de 1,0 % en 2014 et 1,7 % en 2015.

Les hypothèses sous-jacentes diffèrent néanmoins pour 2015 : le scénario du programme de stabilité prend en compte d'une part les effets positifs sur l'activité et l'emploi du Pacte de responsabilité et de solidarité et d'autre part les mesures de rétablissement des comptes publics prévues par la France en 2015.

La Commission prévoit un commerce extérieur plus dynamique que celui du scénario du programme de stabilité. Les exportations seraient en hausse de 4,4 % en 2014 et 5,6 % en 2015 selon la Commission, contre une prévision plus modeste de +3,4 % et +4,7 % dans le présent scénario. La Commission prévoit également des importations plus dynamiques, et anticipe une contribution du commerce extérieur négative en 2015, mais sans prendre en compte les effets positifs du Pacte de responsabilité et de solidarité sur la compétitivité française.

La consommation des ménages et l'investissement des entreprises sont globalement proches dans les deux scénarios. À la différence de la Commission européenne, le scénario du programme de stabilité table sur une légère accélération du restockage de la part des entreprises, et prend en compte les efforts de rétablissement des comptes publics que la France effectuera.

**Tableau 1 – Scénario macroéconomique 2013-2017**

Taux de croissance annuel, en %	2013*	2014	2015	Moyenne 2016-2017
<b>PIB</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2¼</b>
Consommation des ménages	0,3	0,8	1,6	2,3
Consommation des administrations publiques	1,8	0,4	0,8	0,3
Formation brute de capital fixe	-2,1	0,2	1,3	3,3
dont entreprises non financières	-2,3	1,8	5,2	4,4
Contribution des stocks	0,1	0,3	0,2	0,0
Contribution de l'extérieur	0,0	0,0	0,1	0,3
Exportations	0,8	3,4	4,7	6,9
Importations	0,8	3,1	4,1	5,7
Déflateur du PIB	1,1	1,2	1,5	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	0,6	1,1	1,5	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel)	0,9	2,2	3,5	4,3
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,5	2,1	2,4	2,8
Effectifs salariés (BMNA)	-0,6	0,1	1,0	1,4

\* Comptes trimestriels Insee (corrégés des jours ouvrables)      \*\*Branches marchandes non agricoles

### 3. Scénario de finances publiques

#### 3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen-terme

Dans un contexte de reprise de la croissance, qui doit encore être consolidée afin de créer plus d'emplois, le Gouvernement poursuit deux objectifs : soutenir la croissance et l'emploi avec la mise en place du Pacte de responsabilité et de solidarité et poursuivre la réduction des déficits publics dans la justice, afin de retrouver des marges de manœuvre, de réduire le poids de la dette publique et de préserver la souveraineté nationale. Cette stratégie nécessite, parallèlement à la montée en puissance du Pacte de responsabilité et de solidarité, de réaliser 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques entre 2015 et 2017. La baisse du coût du travail et la réduction de la fiscalité des entreprises permettront de stimuler les créations d'emplois, l'innovation et l'investissement, contribuant ainsi à plus d'emploi, de croissance et de pouvoir d'achat. Le Pacte assurera également de manière ciblée une baisse des prélèvements pesant sur les ménages modestes pour soutenir leur pouvoir d'achat, dans un souci de justice sociale. Enfin, la réduction du déficit public sera menée tout en préservant le financement des priorités.

Les efforts qui sont détaillés dans le présent programme de stabilité s'inscrivent dans le prolongement de la stratégie de redressement conduite par le Gouvernement depuis 2012.

**Ces efforts permettront une réduction progressive et continue du déficit pour atteindre l'équilibre structurel des comptes publics d'ici la fin du quinquennat, conformément aux engagements du Président de la République.** Les mesures déjà mises en œuvre ont permis de réaliser un ajustement structurel total de 2,2 points de PIB sur 2012-2013 et d'améliorer le solde public nominal d'environ 1,0 point de PIB (le déficit public s'est établi à 4,3 points de PIB en 2013 contre 5,2 points de PIB en 2011). Les mesures présentées dans ce programme de stabilité, pour 2014 et pour la période 2015-2017, prolongent cet effort de redressement. D'abord porté par des mesures en recettes en 2012 et 2013, l'ajustement des comptes publics sera désormais assuré par des mesures d'économies sur la dépense publique de manière à stabiliser les prélèvements en 2014 et les réduire dès 2015.

Le Gouvernement prendra des mesures d'économie complémentaires dès 2014, pour limiter les écarts à la trajectoire prévue à l'automne dernier. Ces mesures permettront de compenser en partie les moins-values de recettes constatées en 2013 et attendues en 2014 par rapport aux dernières prévisions, qui ont dégradé l'élasticité des prélèvements. Les cibles ont toutefois été revues, avec un solde attendu à 3,8% en 2014 puis 3% en 2015 (contre respectivement 3,6% et 2,8% dans les dernières prévisions).

**Le plan d'économies annoncé par le Premier Ministre le 16 avril 2014 permettra de ramener le déficit public à 3 % en 2015 et de rétablir l'équilibre structurel des finances publiques, objectif de moyen terme de la France, d'ici la fin de la période de programmation.**

Tableau 2 – Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Solde public</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,3</b>
Solde conjoncturel	-0,8	-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
<b>Solde structurel (en % du PIB potentiel)</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3/4</b>
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Évolution de la dépense publique en volume (en %)	1,2	1,3	0,3	-0,3	0,3	0,2
Ratio de prélèvements obligatoires	45,0	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
Ratio de dépense publique	56,7	57,1	56,7	55,6	54,6	53,5
Dette publique	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	88,2	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0

Les économies annoncées préservent les priorités - et notamment celle accordée à la jeunesse - avec le maintien des créations d'emplois prévues dans l'Éducation nationale, la sécurité et la justice. Elles ramèneront la progression de la dépense publique à un rythme proche de l'inflation sur la période 2015-2017. Elles permettront ainsi une baisse de la part de la dépense publique dans le PIB de plus de 3 points entre 2014 et 2017, de 56,7 % du PIB en 2014 à 53,5 % en 2017. Les premières mesures mises en œuvre en 2012 et 2013 sur la dépense ont déjà porté leurs fruits. La sous-exécution en 2013 de la norme de dépense de l'État (0,1 Md€) et de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (1,4 Md€) en témoignent, tout comme le net ralentissement de la dépense des administrations publiques (l'évolution des dépenses en valeur en 2013 a été la plus faible depuis 1998).

En 2014, les sous-exécutions constatées en 2013 seront consolidées et s'ajouteront aux décisions des partenaires sociaux sur l'assurance chômage. Conjuguées aux nouvelles mesures qui seront présentées avant l'été (annulations de crédits et stabilisation en valeur de certaines prestations pendant un an), elles représenteront un effort net de redressement supplémentaire de 4 Md€.

Entre 2015 et 2017, l'ensemble des acteurs de la dépense publique seront mis à contribution et participeront à la réalisation du plan d'économies de 50 Md€. L'État consentira un effort de 18 Md€, grâce à un effort structurel d'optimisation de ses interventions, des gains d'efficacité (systèmes informatiques, achats...) et en réduisant son train de vie. Les agences et opérateurs de l'État, dont les moyens ont augmenté très sensiblement sous le précédent quinquennat, verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse, rejoignant ainsi l'évolution de celles de l'État. La masse salariale publique sera maîtrisée à travers la stabilisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Un effort de 11 Md€ sera assuré par les collectivités territoriales, ce qui ramènera leurs dépenses en ligne avec l'inflation. Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, qui supprimera la clause de compétence générale des départements et des régions, y contribuera. La dotation globale de fonctionnement sera réformée pour encourager des comportements vertueux. Le Conseil national d'évaluation des normes s'attachera à diminuer le coût des dispositions normatives existantes et de veiller à la maîtrise des nouvelles normes. L'assurance maladie, grâce à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé, réalisera

10 Md€ d'économies sans dégrader la qualité des soins et le remboursement. Enfin, 11 Md€ d'économies seront réalisées sur les autres dépenses de protection sociale. Les réformes déjà adoptées représentent un effort financier de près de 3 Md€ : mesures sur les retraites (régimes de base et régimes complémentaires), ainsi que sur la politique familiale. L'accord des partenaires sociaux de mars 2014 sur l'Unedic produira ses effets, qui devraient être complétés en fin de période pour rétablir l'équilibre financier de l'Unedic – au total à hauteur de 2 Md€. La non revalorisation pendant un an des prestations sociales (hors minima sociaux), qui produira ses effets dès octobre 2014, représente une économie de plus de 2 Md€, dont 1,3 Md€ sur les retraites de base. Les régimes complémentaires poursuivront les efforts engagés de manière à assurer la poursuite du rétablissement de leur équilibre financier (2 Md€), de même que la politique familiale qui sera modernisée pour un montant de 0,8 Md€. Parce que les efforts d'efficacité doivent concerner toutes les administrations, la réorganisation et la simplification de la gestion de la protection sociale dégagera 1,2 Md€ d'économies. Enfin, la revalorisation exceptionnelle du RSA est confirmée mais décalée d'une année.

Plan d'économies	Cumulé 2015-2017
Etat	18,0
Collectivités locales	11,0
Assurance maladie	10,0
Réformes initiées dans le champ Sécurité sociale	2,9
Mesures complémentaires sur les prestations et la gestion de la protection sociale	8,1
<b>Total plan d'économies</b>	<b>50,0</b>

Ces mesures entraîneront un abaissement significatif et durable du rythme de croissance de la dépense publique en volume. Après 1,1 % en 2012 et 1,3 % en 2013, le taux de croissance de la dépense publique corrigée de l'inflation s'établirait à 0,3 % en 2014 et serait de 0,1 % en moyenne sur la période 2015-2017.

**Les baisses d'impôts et de contributions sociales qui seront mises en œuvre dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité entraîneront une baisse du taux de prélèvements obligatoires, qui passera de 45,9 points de PIB en 2013-2014 à 45,3 points de PIB en 2017.**

**Le Pacte de responsabilité et de solidarité s'ajoutera au Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, créé en 2012 et dont la montée en charge se poursuit, pour porter la baisse du coût du travail à 30 Md€. Il permettra de renforcer la compétitivité des entreprises françaises et de créer plusieurs centaines de milliers d'emplois à l'horizon de la fin du quinquennat (cf. encadré 9). La réduction des cotisations sociales patronales représente le premier volet de ce pacte. Dès 2015, les exonérations dont bénéficient les employeurs pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic seront renforcées de manière à ce qu'un employeur ne verse plus de cotisations sociales à l'URSSAF pour un salarié payé au Smic, en dehors des cotisations chômage (« 0 charge au niveau du Smic »), et le barème des allègements généraux sera revu.**

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises françaises à l'export, les cotisations familiales portant sur les salaires allant jusqu'à trois fois et demi le Smic seront abaissées de 1,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Au total, ces nouveaux allègements de cotisations patronales représenteront 9 Md€. Les travailleurs indépendants et les artisans bénéficieront d'une baisse de leurs cotisations familiales (représentant 1 Md€). Le deuxième volet du Pacte concerne la fiscalité des entreprises, qui sera également allégée. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera réduite d'un milliard d'euros dès 2015 et entièrement supprimée d'ici 2017 (représentant 6 Md€). La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés sur les plus grandes entreprises, maintenue en 2015, sera supprimée à compter de 2016 et le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera abaissé à 28 % en 2020, avec une première étape intermédiaire en 2017.

**Afin de redonner du pouvoir d'achat aux salariés, les cotisations acquittées par les salariés seront réduites au niveau du Smic, et cet allègement diminuera dégressivement jusqu'à 1,3 Smic.** Cela représentera au Smic une hausse de salaire net de 500 euros par an environ, soit de l'ordre de la moitié d'un mois de salaire supplémentaire. **La fiscalité sur les ménages modestes sera également allégée.** Ces mesures représenteront 5 Md€ à horizon 2017 : elles soutiendront le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et la consommation.

**Enfin, la réduction du déficit public permettra de stabiliser le ratio de dette publique dès l'année 2015, puis d'amorcer une décrue marquée à partir de l'année 2016, pour la première fois depuis plus de dix ans, pour le ramener à 91,9 points de PIB à horizon 2017.**

### 3.2 Retour sur l'exécution 2013

**L'Insee a publié le 31 mars 2014 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2013, faisant état d'un déficit public à 4,3 % du PIB en 2013 (87,6 Md€).** Une dégradation de 2,7 Md€ a été constatée par rapport à la prévision sous-jacente au PLF 2014 d'un déficit de 4,1 % du PIB en raison principalement d'un déficit des collectivités locales supérieur de 0,2 % du PIB à la prévision.

Les résultats pour 2013 ont confirmé la maîtrise de la dépense (plus faible progression en valeur depuis 1998), à l'exception de celle des collectivités locales, et ont montré une évolution spontanée des recettes moins bonne qu'anticipé.

Le taux de croissance de la dépense (1,3 % en volume pour 2,0 % en valeur) est en recul de ½ point environ par rapport au compte du PLF (1,7 % en volume pour 2,5 % en valeur). La sous-exécution de la dépense s'explique non seulement par une baisse des charges d'intérêts en comptabilité nationale mais aussi, à l'exception des collectivités locales, par une sous-exécution de la dépense des différents sous-secteurs des administrations publiques.

Les prélèvements obligatoires ont été inférieurs aux prévisions du PLF d'environ 7 Md€. L'essentiel de cette dégradation serait imputable à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu (près de 5 Md€). Au total, l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires s'élèverait à 0,2 en 2013 (contre 0,4 prévu lors du PLF).

La révision du solde public 2013, puisqu'elle s'accompagne d'une révision concomitante à la baisse des dépenses et des recettes, a des conséquences sur le chiffrage des actions engagées pour tenir les engagements de réduction du déficit. Comme détaillé dans la section 4.1, les données notifiées attestent d'un ajustement structurel au sens de la Commission, notion proche de celle d'effort structurel en dépense et en recettes, suffisant pour satisfaire à la recommandation adressée à la France en juin 2013.

### 3.3 Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée

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

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

- Sont retenues les mesures déjà votées (concept de « législation inchangée »), en recettes et en dépense, dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de programmation des finances publiques des années passées. Pour ce programme, le scénario comprend donc notamment les effets des mesures prises dans les lois de finances initiales pour 2013 et pour 2014, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2013 et 2014, les lois de finances rectificatives de 2012 et 2013 et les lois financières antérieures, ainsi que les règles en dépense votées dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, que respectent les lois financières votées depuis lors. En particulier, la loi de programmation pluriannuelle inclut des objectifs budgétaires ambitieux en dépense sur l'État et sur la progression de l'objectif national d'assurance maladie (Ondam), qui se sont révélés être des instruments efficaces de maîtrise de la dépense.
- Sont également retenues les pratiques budgétaires traditionnelles, telles que les indexations de prestations (famille, pensions, etc.) et d'impôts. De même, le scénario intègre des comportements statistiquement observés, tels que le profil du solde des collectivités locales en fonction du cycle électoral (notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les taux des impôts directs locaux).

*A contrario*, le scénario à politique inchangée se différencie de la trajectoire du présent programme de stabilité en n'intégrant pas les mesures décidées depuis les lois financières pour 2014, au-delà des évolutions déjà acquises, notamment le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Par ailleurs, ce programme présente **une trajectoire « spontanée »** de déficit qui rend compte du rythme spontané de progression des recettes publiques, des dépenses maladie et des dépenses de l'État. Cette trajectoire se différencie donc du scénario à politique inchangée en ce qu'elle ne prend pas en compte les efforts pour respecter les normes budgétaires et les mesures prises depuis juillet 2012. Sans les efforts programmés, le déficit serait de l'ordre de 5 % du PIB en 2017.

Tableau 3 – Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

(En % du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Trajectoire spontanée</b> (avant mesures prises après juillet 2012)	-6,5	-6,7	-6,4	-5,9	-5,1
Respect des normes en dépenses	0,7	1,2	1,5	1,8	2,0
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 2014 et CICE, hors pacte de responsabilité et contentieux)	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
Économies en dépense (dont réformes des retraites et accord Agir-Atrco 2013)	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3
<b>Scénario à politique inchangée</b>	-4,3	-4,0	-3,2	-2,5	-1,6
Renforcement de l'effort par rapport à la LPPF et à la LFI 2014		0,2	0,2	0,3	0,3
<i>dont économies en dépense au-delà des normes</i>			0,2	0,6	0,9
<i>dont Pacte de responsabilité et de solidarité : baisses de prélèvements obligatoires</i>			0,0	-0,3	-0,6
<b>Trajectoire cible</b>	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3

Pour l'année 2014, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 4,0 %. La trajectoire cible intègre l'effet des économies annoncées, de l'ordre de 4 Md€, afin d'assurer le plein respect de nos engagements.

Pour l'année 2015 et au-delà, le scénario à politique inchangée incorpore d'une part le respect des normes de dépenses de l'État et de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) votées dans la loi de programmation des finances publiques. Il inclut d'autre part les économies en dépense prévues par la loi de programmation pour financer le crédit d'impôt compétitivité emploi, ainsi que les mesures nouvelles en recettes votées en lois financières depuis l'été 2012. La trajectoire cible intègre en outre les baisses de prélèvements obligatoires annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité entre 2015 et 2017 (imputables notamment aux baisses de cotisations sociales et à la suppression ou réduction d'impôts) ainsi que les efforts en dépense mis en œuvre au-delà des normes et des économies déjà votées.

### 3.4 Évolution du solde structurel

En 2013, le déficit public s'est réduit de 0,6 point de PIB (4,3 % après 4,9 %). L'effort structurel a été beaucoup plus important (1,6 point de PIB). Il a été porté pour l'essentiel par les mesures en prélèvements obligatoires des lois financières de 2013 et de 2012 (1,4 point de PIB), et par un effort en dépense de 0,2 point de PIB (croissance de la dépense en valeur de 2,0 % qui a *in fine* représenté un effort comptable moindre que prévu compte tenu d'une très faible inflation – avec une évolution du prix du PIB de 1,1 % seulement). Le faible dynamisme spontané des recettes par rapport à l'activité (-0,5 point de PIB) a réduit l'ajustement dit structurel à 1,1 point de PIB.

Par ailleurs, l'atonie persistante de l'activité est à l'origine d'un creusement du déficit conjoncturel (-0,6 point de PIB), la croissance du PIB (0,3 %<sup>3</sup>) ayant été inférieure à son potentiel (1,4 %). Quant aux éléments exceptionnels (*one-offs*), ils ont joué favorablement sur l'amélioration du solde public du fait du contrecoup de la recapitalisation de Dexia (*cf.* encadré 3), à hauteur de 0,1 point de PIB.

**En 2014**, l'amélioration du solde public (+0,5 point de PIB) serait portée par un effort en dépense important (0,7 point de PIB). Cet effort reposera sur le respect des normes en valeur (gel des dépenses de l'État hors intérêts et pensions, croissance de l'Ondam à 2,4 %), sur la montée en charge des économies liées à la réforme des retraites et à l'accord des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires Agirc-Arrco et sur l'Unedic, ainsi que sur les mesures d'économies supplémentaires que le Gouvernement présentera avant l'été. Les mesures de hausse de recettes représenteraient quant à elles une faible part de l'effort (0,1 pt). Par ailleurs, les contentieux fiscaux n'auraient pas d'impact sur l'évolution du solde public en 2014, et la composante non discrétionnaire ne serait que très légèrement négative.

**En 2015**, la mise en œuvre d'une part conséquente des 50 Md€ d'économies en dépense (*cf.* encadré 4) induira un effort en dépense de 0,9 point de PIB, ce qui permettra de financer, dans le cadre d'une réduction des déficits publics, une première baisse des prélèvements obligatoires (soit une contribution de -0,2 point à l'ajustement structurel) dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'ajustement structurel s'élèverait ainsi à 0,8 pt, tout comme l'amélioration du déficit nominal. En effet, la légère amélioration de l'écart de production (1,7 % de croissance, contre 1,5 % de croissance potentielle) serait compensée par des éléments exceptionnels pesant sur l'ajustement du solde public à hauteur de -0,1 point de PIB (contentieux OPCVM et précompte mobilier, *cf.* encadré 3).

**En 2016 et 2017**, la réduction du déficit serait de 0,8/0,9 point de PIB par an. Elle proviendrait principalement de la poursuite des économies en dépense, à l'origine d'un effort en dépense de 0,6 point de PIB chaque année. Compte tenu du Pacte de responsabilité et de solidarité, les prélèvements obligatoires contribueraient pour -0,2 point en moyenne à l'ajustement structurel, qui atteindrait en net 0,5 point de PIB chaque année. En outre, sous l'effet des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du Pacte, l'activité croîtrait à un rythme supérieur à son potentiel (2¼ % par an). La résorption du déficit conjoncturel contribuerait ainsi pour 0,3/0,4 point à l'amélioration du solde. Pour le reste, le contrecoup des effets des contentieux joueraient favorablement en 2017 (*cf.* encadré 3). Au total, le solde structurel atteindrait -¼ point de PIB à l'horizon de la fin de la période de programmation.

---

<sup>3</sup> Taux de croissance CVS-CJO.