



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

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

**9935/14  
ADD 2**

**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 third part of the Stability Programme of France for the period 2014-2017

## 6. Qualité des finances publiques

### 6.1 Qualité des dépenses publiques

#### 6.1.1 Modernisation de l'action publique

Lancée en 2012 et destinée à se dérouler tout au long de la période 2012-2017, la modernisation de l'action publique (MAP) a pour objectif de d'éclairer les décisions et d'accompagner la mise en œuvre des réformes structurelles portant sur l'ensemble des administrations publiques. Se fondant sur une démarche concertée et transparente, elle vise à renforcer l'efficacité et l'efficience de tous les services publics. Cela passe notamment par des évaluations de politiques publiques (EPP), qui visent à construire une vision collective de leurs enjeux et objectifs et couvriront l'ensemble des politiques publiques sur la durée du quinquennat, ainsi que par des programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) identifiant les besoins des usagers et rationalisant l'organisation et le fonctionnement des administrations.

Quatre comités interministériels de la modernisation de l'action publique (CIMAP) ont déjà eu lieu. Ils ont permis de lancer soixante et une EPP, portant sur plus de 30 % de la dépense publique. Certaines EPP ont permis de documenter des réformes et des économies substantielles. Les LFI et LFSS pour 2014 ont permis de mettre en place plusieurs décisions issues des évaluations présentées lors du 3<sup>ème</sup> CIMAP :

- **le recentrage des interventions économiques autour de quatre priorités : innovation, industrie, investissement, international.** Les aides aux entreprises seront rationalisées. Ce recentrage permettra de dégager 635 M€ de gains budgétaires dès 2014, par une baisse du plafond de certaines taxes affectées, un prélèvement sur leurs fonds de roulement et des réductions de dépenses fiscales et sociales ;
- **la réforme en profondeur de la politique familiale.** Suite au rapport réalisé par le vice-président du Haut Conseil de la famille, M. Bertrand Fragonard, les mesures mises en place permettent des gains de **1,2 Md€ en 2014, de 1,4 Md€ en 2015 et de 1,6 Md€ en 2016 ;**
- une réforme de la politique en faveur de l'alternance (550 M€ d'économies à terme).

**Douze nouvelles évaluations ont été lancées lors du 4<sup>e</sup> CIMAP le 18 décembre 2013 (cf. encadré 13).** Ces évaluations permettront d'accompagner l'effort de modernisation de la dépense publique décidé par le Gouvernement. Elles contribueront à documenter des réformes permettant des gains d'efficience et d'efficacité dans des domaines où des marges de manœuvre ont été identifiées.

**Encadré 13 – Détail des évaluations annoncées lors du 4<sup>e</sup> CIMAP du 18 décembre**

A l'occasion du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013, le Gouvernement a lancé douze nouvelles évaluations de politiques publiques portant, comme les précédentes vagues, sur l'ensemble du champ de l'action publique (État, collectivités locales, sécurité sociale). Les thématiques choisies, répertoriées dans le tableau ci-dessous, portent sur des politiques publiques à forts enjeux. Le Gouvernement a ainsi fixé à ces évaluations un objectif d'économies de 3 à 4 Md€ à l'horizon 2015-2017.

Ministère pilote	Thèmes d'évaluation et objectifs recherchés
<b>Egalité des territoires et logement</b>	<b>La politique du logement</b> Rationaliser les dispositifs d'intervention en faveur du logement.
<b>Affaires sociales et santé</b>	<b>Développement de la chirurgie ambulatoire</b> Augmenter le taux de recours à la chirurgie ambulatoire (hospitalisation de moins de douze heures sans hébergement de nuit) pour améliorer le confort des patients, l'utilisation des ressources des plateaux techniques de chirurgie et les conditions de travail des personnels, avec un objectif d'au moins 50 % des interventions chirurgicales en 2016.
	<b>Promotion des médicaments génériques</b> Augmenter la part des génériques dans le marché français du médicament pour tendre vers un quart d'ici 2017. Définir des actions à destination des prescripteurs tant en ville qu'à l'hôpital et des patients pour améliorer la confiance dans le médicament générique.
<b>Redressement productif</b>	<b>Aides et accompagnement des entreprises : rationaliser les outils et dispositifs au bénéfice des entreprises</b> Accroître la cohérence territoriale des structures d'accompagnement des entreprises. Poursuivre la rationalisation et le recentrage des aides engagés suite à la première évaluation.
	<b>Contrôle des entreprises : plus d'efficacité, moins de pesanteurs</b> Dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble des contrôles sur les entreprises et coordonner, compléter, améliorer et rendre plus efficaces ces contrôles.

Ministère pilote	Thèmes d'évaluation et objectifs recherchés
<p><b>Intérieur</b></p>	<p><b>Organisation des élections politiques</b> Expertiser les voies et moyens d'une dématérialisation de la propagande électorale, et optimiser la gestion de l'ensemble des opérations électorales (de l'assistance aux candidats à la centralisation des résultats et aux opérations post-électorales).</p>
<p><b>Ecologie, développement durable, énergie</b></p>	<p><b>Gestion locale des déchets ménagers</b> Compléter la préparation du « plan déchets 2014 - 2020 » annoncé par la conférence environnementale. Optimiser le financement de cette politique publique en améliorant la coordination entre niveaux de collectivités territoriales, État et entreprises pour réduire les coûts de cette politique, estimés à 8 Md€ par la Cour des comptes en 2011.</p>
<p><b>Culture et communication</b></p>	<p><b>Développement des ressources propres des établissements publics culturels de l'État</b> Développer des politiques dynamiques de ressources propres (mécénat, billetterie, locations d'espaces, valorisation de la marque, services d'ingénierie etc...) pour permettre à un plus grand nombre d'établissements culturels d'augmenter leur autonomie financière.</p>
<p><b>Enseignement supérieur et recherche</b></p>	<p><b>L'implication des universités dans la formation tout au long de la vie</b> Identifier les freins à la participation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur à l'effort de formation professionnelle tout au long de la vie. Doublé d'ici 5 ans le nombre de stagiaires concernés et les recettes tirées de cette activité.</p>
<p><b>Affaires étrangères</b></p>	<p><b>Cohérence, impact et modalités de notre coopération au développement en santé</b> Evaluer les montants et l'impact des financements français en aide au développement en santé. Veiller à la visibilité et la lisibilité de l'effort financier de la France, et à l'équilibre entre coopération bilatérale et multilatérale.</p>
<p><b>Justice</b></p>	<p><b>La relation avec le justiciable, de l'accueil à l'audience</b> Réduire les temps d'attente des 7 millions d'utilisateurs annuels du service public de la justice, améliorer les conditions de travail des personnels et réduire les coûts par une meilleure gestion des flux.</p>
<p><b>Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique</b></p>	<p><b>Mutualisation entre collectivités territoriales au sein du bloc communal</b> Faciliter la mutualisation au sein des établissements publics de coopération intercommunale.</p>

**Par ailleurs, la gestion publique devient plus performante.** Les efforts de modernisation de l'achat public vont générer 910 M€ d'économies dans le secteur hospitalier (programme PHARE) sur la période 2012-2014 et 2 Md€ d'économies pour l'État et ses établissements publics sur la période 2013-2015. En outre, la modernisation des infrastructures de l'État et l'optimisation des fonctions supports au sein des caisses de retraite vont permettre de gagner en efficacité dans le service rendu aux usagers et de réaliser des économies.

Parallèlement, le **Gouvernement a élaboré un programme de simplification pour les années 2014, 2015 et 2016, présenté en juillet 2013.** Ainsi, le programme « Dites-le nous une fois » permettra de simplifier les démarches administratives pour les entreprises. Par ailleurs, 17 démarches ont déjà été simplifiées. Par exemple, plus de 100 000 entreprises bénéficient depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 de la suppression de la déclaration de participation à l'effort de construction (PEEC ou « 1 % logement ») et de la déclaration PEEC agricole. Les obligations comptables des PME ont été simplifiées. Deux lois d'habilitation à légiférer par ordonnances en matière de simplification ont déjà été adoptées, ce qui permettra d'accélérer la mise en oeuvre des mesures.

**Une nouvelle organisation est créée pour accélérer le choc de simplification pour les entreprises.** Une loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour simplifier la vie des entreprises a été adoptée en décembre 2013. Un conseil de simplification, présidé par le député Thierry Mandon et le dirigeant d'entreprise Guillaume Poitrinal, a été mis en place pour proposer des mesures de simplification. Il a identifié une première série de 50 propositions et un rapport a été remis en avril 2014. Elles ont toutes été validées par le Président de la République. Ces mesures sont applicables pour la plupart dès maintenant, ou au 31 décembre 2014.

Cet effort de simplification vise également à faciliter la vie des particuliers avec l'extension de la durée de la validité de la carte d'identité de 10 à 15 ans ou la dématérialisation des timbres fiscaux. **Plus largement le Gouvernement se fixe comme objectif de faire d'Internet le mode d'accès préféré des Français pour leurs contacts avec l'administration d'ici 2016.**

### 6.1.2 Évaluation des investissements

La contrainte pesant sur les finances publiques rend d'autant plus nécessaire de hiérarchiser les projets d'investissements publics pour sélectionner ceux présentant le meilleur bilan coûts-avantages pour la collectivité. Le Gouvernement a engagé une réforme visant à rénover le dispositif de pilotage des investissements publics et, en particulier, à y renforcer la place de l'évaluation socio-économique, afin d'optimiser le retour pour la collectivité de chaque euro public investi. L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 a ainsi étendu, au-delà du secteur des transports, l'obligation d'évaluation socio-économique à tous les grands projets d'investissements publics civils. Il a également institué, pour les plus grands projets, une contre-expertise indépendante de cette évaluation.

Le décret d'application du 23 décembre 2013 a précisé le contenu de l'évaluation socio-économique pour les projets atteignant au moins 20 M€ de financement de l'État et de ses établissements, et a fixé à 100 M€ de financement public et 5 % de l'investissement total la part à partir de laquelle l'évaluation fait l'objet d'une contre-expertise indépendante préalable. Cette contre-expertise est réalisée sous l'autorité du Commissariat général à l'investissement (CGI), institution placée directement auprès du Premier ministre. Évaluations et contre-expertises sont transmises au Parlement. Le Gouvernement travaille en outre à l'amélioration de la structuration des procédures d'instruction des projets, afin notamment de mieux définir les étapes décisionnelles.

En parallèle de cette évolution de la gouvernance, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a publié, en septembre 2013, le rapport de la commission présidée par le Professeur Emile Quinet sur « l'évaluation socio-économique des investissements publics »<sup>19</sup>. Ce rapport actualise et enrichit les valeurs de référence nécessaires aux calculs socio-économiques, et il approfondit les méthodes d'évaluation en s'appuyant sur les dernières connaissances disponibles. Il fournit en particulier des pistes pour appliquer le calcul socio-économique à d'autres secteurs que les transports, où il est déjà largement utilisé.

#### *L'évaluation socioéconomique au cœur du programme d'investissements d'avenir*

Afin d'orienter la dépense publique vers des investissements à haut rendement socio-économique, deux volets du Programme d'investissements d'avenir ont été mis en place. Le premier a été lancé en 2010. Le second, d'un montant de 12 Md€, a été voté dans le cadre de la loi de finances pour 2014. Ce second volet répond à deux objectifs stratégiques : le renforcement de notre compétitivité au service de l'emploi et le caractère durable du développement de notre économie. 12 Md€ seront investis à partir de 2014.

---

<sup>19</sup>[http://www.strategie.gouv.fr/blog/wp-content/uploads/2013/09/CGSP\\_Evaluation\\_socioeconomique\\_170920132.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/blog/wp-content/uploads/2013/09/CGSP_Evaluation_socioeconomique_170920132.pdf)

La sélection des projets obéit une méthodologie d'évaluation socio-économique rigoureuse et respecte le processus de sélection suivant. Après les appels à projet, des jurys composés d'experts de haut niveau sélectionnent les lauréats des financements sur des critères d'excellence scientifique, de rentabilité des projets et d'impact attendu sur la croissance potentielle. Une phase d'évaluation est prévue dès le début du projet : la gouvernance du programme d'investissements d'avenir est ainsi fondée sur l'évaluation de l'action publique, avec un suivi de chaque projet par le Commissariat général à l'investissement (CGI) en charge du pilotage du programme. Le CGI coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets, supervise l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et des propositions, veille à l'évaluation des investissements et dresse un bilan annuel de l'exécution du programme. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre des projets assurent un suivi au plus proche de l'action et doivent désormais mettre en place, sous le contrôle du comité de surveillance et en partenariat avec des équipes externes spécialisées, des évaluations de l'efficacité du programme du point de vue scientifique, économique, social et environnemental. L'efficacité (simplicité, délais) de l'ensemble de ces procédures sera ainsi accrue dans le nouveau programme, voté en lois de finances pour 2014.

### 6.1.3 La rationalisation des dépenses de santé

Le déploiement de la stratégie nationale de santé et les réformes structurelles du système de soins qu'elle porte permettront de mobiliser les marges d'efficacité assurant que les dépenses seront contenues sans remise en cause de la qualité des soins, ni transfert vers les ménages ou l'assurance maladie complémentaire.

Il s'agit de mobiliser tous les leviers disponibles autour de 3 axes :

- la réorganisation des parcours de soins : il s'agit de rendre plus adéquate la prise en charge du patient tout au long du processus de soins, en coordonnant les interventions des acteurs de santé. Cela passe en amont par le renforcement et la structuration des soins de premier recours. La prise en charge hospitalière sera allégée autant que possible en garantissant la qualité des soins, notamment par le développement de la chirurgie ambulatoire, par le recours à des solutions alternatives à l'hospitalisation ; par l'accompagnement des retours à domicile, par la prévention des hospitalisations et réhospitalisations ;
- une pertinence accrue des dépenses de médicaments, qui s'appuie sur la poursuite du développement des médicaments génériques, de la prescription dans le répertoire, d'actions promouvant le bon usage du médicament dans tous les secteurs et sur une politique de prix qui assure une juste rémunération de l'innovation ;
- le renforcement de la pertinence des soins, qui repose notamment sur la réduction des actes et interventions inutiles.

Dans ce cadre, 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 et recentré

sur son cœur de métier dans le cadre de prises en charge plus efficaces et mieux adaptées aux besoins des patients. En parallèle, l'accessibilité financière aux soins sera renforcée avec la généralisation de la couverture complémentaire santé et le développement du tiers payant. La rénovation de la recherche en santé et la promotion d'une formation initiale et continue des professionnels adaptée accompagneront ces évolutions. Enfin, l'utilisation des innovations technologiques dans le domaine médical sera encouragée, qu'il s'agisse du déploiement de la télémédecine pour les secteurs hospitaliers et ambulatoires, ou de la mise en place d'un service public d'information en santé.

Ces objectifs structurels seront déclinés annuellement dans le cadre de la construction de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Les dernières évaluations sur les dépenses d'assurance maladie relevant du champ de l'Ondam font état d'une sous-consommation de 1,4 Md€ par rapport à l'objectif fixé dans la LFSS pour 2013. L'Ondam s'établit ainsi pour la quatrième année consécutive en-dessous des objectifs initiaux.

Compte tenu des montants de sous-exécution en 2013 et des premières remontées conjoncturelles sur le début de l'année 2014, la cible pour l'année 2014, qui intégrait déjà la perspective d'une réalisation 2013 inférieure de 650M€ à l'objectif initial, devrait pouvoir être à nouveau respectée ainsi que l'a annoncé le comité d'alerte le 11 avril. Par ailleurs, les résultats obtenus en 2013 quant à la sous-exécution de l'Ondam seront consolidés pour garantir une croissance des dépenses limitée à 2,4% en 2014

La trajectoire 2015-2017 propose d'aller plus loin, avec un Ondam fixé à 2% en moyenne sur la période, soit environ 3 Md€ d'économies supplémentaires. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuie sur la poursuite des efforts récurrents sur le marché des biens et services de soins. Ces efforts seront renforcés par l'amélioration des parcours de soins à travers une régulation accrue de l'offre de soins destinée à décloisonner les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social dans le cadre de la stratégie nationale de santé.

#### 6.1.4 La rationalisation des dépenses locales

Au-delà d'une meilleure maîtrise de la dynamique de la dépense locale (cf. partie 3.6.5), le Gouvernement entend améliorer de manière prioritaire la qualité des finances publiques locales.

Dans ce contexte, le Président de la République a confié à deux élus et anciens ministres, Alain Lambert et Martin Malvy, actuellement membres du comité des finances locales (CFL), le soin de formuler des propositions relatives à l'organisation territoriale afin d'identifier des « *voies et moyens pour mieux maîtriser les dépenses locales* ». La mission a rendu ses conclusions le 16

avril dernier. Elle formule 53 propositions concrètes<sup>20</sup> qui, au-delà d'une meilleure organisation territoriale, visent à associer pleinement les collectivités locales au redressement des finances publiques.

La démarche de rationalisation des dépenses locales a d'ores et déjà été engagée, notamment par la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat portée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. En zone urbaine, cette loi institue un pacte de gouvernance territoriale, véritable outil de la mise en cohérence des compétences au niveau local. La loi encourage également un aménagement équilibré du territoire en créant, pour les zones rurales et les villes petites et moyennes, des pôles d'équilibre territorial et rural. Elle incite enfin à la mutualisation des services au sein du bloc communal, gage de maîtrise des dépenses.

La démarche de réforme territoriale sera poursuivie par une prochaine loi de décentralisation dans le courant de cette année. Plusieurs mesures qui seront inscrites dans ce projet seront susceptibles de générer des économies, notamment par la clarification des compétences entre les différents échelons de collectivités ou par l'introduction de dispositions destinées à faciliter leur regroupement.

D'ores et déjà, le Premier ministre a annoncé dans son discours de politique générale que la baisse de 11 Md€ des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'accompagnerait de réformes structurelles, permettant à la fois de rendre soutenable cette évolution et d'améliorer l'efficacité de la dépense locale. En particulier, le Premier ministre a annoncé :

- une réforme de la dotation globale de fonctionnement, dès 2015, permettant une meilleure répartition des concours financiers de l'Etat ;
- la suppression de la clause de compétence générale. Ainsi, les compétences des régions et départements seront spécifiques ;
- le lancement de la réforme territoriale, conduite dans un esprit de simplification des administrations territoriales. Elle se traduira par une division par deux du nombre de régions, avec une nouvelle carte établie pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Un débat sera de plus engagé sur l'avenir des conseils départementaux. Le Premier ministre a proposé leur suppression à l'horizon 2021. Enfin, une nouvelle carte intercommunale fondée sur les bassins de vie, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

---

<sup>20</sup> Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014 (rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Rapport-Lambert-Malvy.pdf>).

## 6.2 Qualité des recettes publiques

**La baisse du poids de la fiscalité assise sur le travail, amorcée dès 2013, sera poursuivie jusqu'en 2017.** Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont le taux passe de 4 à 6 % en 2014, permet une baisse du coût du travail. Son financement est assuré par des économies en dépenses, une refonte des taux de TVA et un renforcement progressif de la fiscalité écologique. Le pacte de responsabilité et de solidarité prévoit une amplification de cette baisse du coût du travail. De cette façon, la structure globale des prélèvements obligatoires en France sera plus favorable à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi.

**La compétitivité des entreprises sera améliorée, grâce à la suppression des impôts les plus défavorables à l'activité et à la baisse de l'impôt sur les sociétés.** Les impôts assis sur le chiffre d'affaires, sans lien avec la création de valeur, seront progressivement supprimés. L'imposition forfaitaire annuelle (IFA), qui pesait de manière inefficace sur les entreprises, a été supprimée et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera progressivement supprimée d'ici 2017. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, maintenue en 2015, sera supprimée en 2016 et le taux normal passera de 33½ % actuellement à 28% en 2020 avec une première étape dès 2017. Cela permettra d'améliorer l'attractivité de la France et de poursuivre la réduction du biais en faveur du financement des entreprises par endettement, amorcée avec le plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt. Cette mesure a été votée en loi de finances initiale pour 2013, avec un plafond égal à 85 % du montant des charges financières nettes sur l'exercice 2013 et à 75 % dès l'exercice 2014. De plus, les dispositifs fiscaux favorables à l'investissement des entreprises ont été stabilisés. Le crédit d'impôt recherche est pérennisé et ses modalités de calcul rendues plus souples (assouplissement des conditions portant sur l'emploi des jeunes chercheurs, extension de l'assiette aux dépenses de protection de la propriété industrielle au niveau mondial). Enfin des petites taxes complexes et à faible rendement seront supprimées.

**Pour renforcer la justice sociale et soutenir de manière ciblée le pouvoir d'achat des plus modestes, au-delà des mesures favorables à l'emploi dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité,** le gouvernement a procédé à la réindexation du barème de l'impôt sur le revenu sur le coût de la vie en 2014, après deux années de gel. Il a également mis en place des mesures spécifiques de soutien aux plus modestes, à travers une revalorisation de 5 % de la décote au-delà de l'inflation. **Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, les mesures de solidarité favorables au pouvoir d'achat des plus modestes représenteront 5 Md€ au total d'ici 2017, dont 0,5 Md€ dès 2014.**

**L'efficacité des prélèvements sur la consommation a également été renforcée. D'une part, le rapprochement du taux de TVA intermédiaire et du taux normal** (passage de respectivement 7 à 10 % et de 19,6 à 20 %) contribue à la diminution globale des niches fiscales. Certains taux réduits, notamment en matière de services à la personne, ont été recentrés sur les activités en faveur des personnes les plus fragiles. D'autre part, la prise en considération de l'environnement par le système fiscal a été renforcée, notamment par l'introduction d'une part « carbone » dans l'assiette des taxes énergétiques actuelles conformément aux orientations dégagées par le Comité pour la fiscalité écologique. Cette part « carbone »

montera en charge progressivement. Parallèlement, plusieurs niches anti-écologiques sont remises en cause et l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est étendue à 7 nouvelles substances polluantes de l'air.

**Dans un souci de justice, de simplicité et d'efficacité, plusieurs dépenses fiscales ou niches sociales ont été modifiées ou supprimées.** Au-delà du rapprochement des taux de TVA, l'assiette de l'impôt sur le revenu a été élargie afin de renforcer l'équité de l'impôt. Suivant les préconisations du rapport Fragonard sur les aides aux familles, le plafonnement du quotient familial a été abaissé de 2000 € à 1500 € par demi-part en LFI 2014. Il a également été mis fin à l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions pour les retraités ayant élevé trois enfants ou plus et à l'exonération fiscale de la part prise en charge par l'employeur des cotisations d'assurance maladie complémentaire collective.

**La gouvernance de la fiscalité a été réformée pour que** le système fiscal soit plus efficace, plus simple et plus favorable à la croissance. Cette gouvernance renforcée, reposant à fois sur des objectifs chiffrés, des procédures renouvelées et de vastes concertations, permettra de mettre en place un nouvel environnement fiscal plus pérenne :

- **la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces se poursuivra au-delà de 2014, grâce à une gouvernance des dépenses fiscales renforcée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.** Cette loi impose une stabilisation des niches fiscales en valeur (article 14), un délai limité d'application pour toutes nouvelles dépenses fiscales ou niches sociales (article 16) et prévoit des évaluations *ex post* (article 18). En conséquence, le Gouvernement a mis en place, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, une nouvelle procédure de conférences fiscales visant à établir un diagnostic partagé sur l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales, et permettant de proposer, en lien avec les ministères dont les dépenses fiscales constituent un moyen d'action complémentaire des crédits budgétaires, les réformes nécessaires ; la loi de finances pour 2014 a permis d'entamer un premier volet de suppression de diverses dépenses fiscales dérogatoires de faible enjeu.
- **le précédent Gouvernement a lancé en janvier 2014 une concertation en vue d'une remise à plat de la fiscalité portant à la fois sur les ménages et sur les entreprises.** Déjà en 2013, les Assises de l'entrepreneuriat ont conduit à la mise en place d'un cadre fiscal et réglementaire renouvelé et prévisible, qui favorise la création et le développement des entreprises au service de l'emploi (réforme de la fiscalité des plus-values mobilières, PEA-PME, hausse du plafond du PEA). Cette démarche a été élargie aux réformes concernant l'ensemble de la fiscalité des ménages comme celles des entreprises : deux groupes de travail associant partenaires sociaux, des experts ainsi que des élus de la majorité et de l'opposition ont ainsi été créés. Ils ont respectivement rendu leur conclusion fin mars et début avril. C'est notamment sur la base de ces travaux que le gouvernement a présenté le Pacte de responsabilité et de solidarité.

**Enfin, la lutte contre la fraude, qui constitue une priorité de la France dans les enceintes internationales, a été de nouveau renforcée dans la LFI 2014**, en plus des mesures déjà prises depuis le début du quinquennat : des dispositifs de lutte contre l'optimisation fiscale, l'extension du mécanisme d'auto-liquidation de la TVA au secteur du bâtiment, et l'instauration d'un mécanisme de réaction rapide en cas de fraude transfrontalière massive y contribuent pleinement. Au total, plus de 60 dispositifs de renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ont ainsi été mis en place ou renforcés depuis le collectif d'été 2012.

## Encadré 14 – Les conférences fiscales

Les conférences fiscales, organisées pour la première fois en 2013, sont des réunions entre les services du ministère des finances et les ministères sectoriels, dédiées à l'examen des dépenses fiscales et des taxes affectées, ainsi qu'à l'expertise des propositions de suppression ou d'aménagement de dispositifs fiscaux. Formant un cadre innovant de rationalisation des politiques publiques, elles seront reconduites et approfondies en 2014.

Ces conférences s'inscrivent dans le cadre fixé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui prévoit notamment la stabilisation en valeur du coût total des dépenses fiscales (hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi). Pour rappel, le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 72 Md€ en 2012 ; il est estimé à 70 Md€ en 2014 hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi. Elles sont l'occasion d'examiner de façon approfondie la cohérence de ces régimes fiscaux dérogatoires et d'identifier des voies d'économies structurelles. Elles sont précédées par une phase d'évaluation au cours de laquelle les ministères concernés sont invités à juger de l'efficacité des dépenses fiscales relevant de leur périmètre et à fournir des propositions de réduction de leur coût.

Ces conférences se tiennent au même moment que les conférences budgétaires, au cours desquelles sont négociés les crédits budgétaires, afin d'obtenir une vision consolidée et cohérente de l'action publique. Les discussions avec les ministères peuvent ainsi s'appuyer sur une analyse agrégée des crédits budgétaires et des dépenses fiscales qui relèvent de leur périmètre, permettant ainsi d'identifier des voies de rationalisation des politiques sectorielles.

A l'occasion des conférences fiscales 2014 seront également examinées, outre les dépenses fiscales, les taxes affectées et les taxes à faible rendement, souvent complexes pour les contribuables et coûteuses à recouvrer. Dans une logique de simplification du système fiscal et conformément aux conclusions des Assises de la fiscalité des entreprises et à l'annonce du Premier Ministre, plusieurs dizaines de taxes dont le rendement est trop faible ou dont la pertinence n'est pas avérée seront supprimées. Des pistes de transformation ou de regroupement des dispositifs inadéquats seront également évoquées. Cet axe de rationalisation de la fiscalité affectée viendra ainsi en complément des démarches de rebudgétisation et de plafonnement des taxes affectées initiées depuis 2012. Pour rappel, le périmètre du mécanisme de plafonnement introduit en 2012 a été révisé et étendu ; il concerne 57 taxes affectées en 2014 pour un volume total de plus de 5 Md€ et a été intégré au sein de la norme de dépense de l'État.

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

### 7.1 Soutenabilité de la dette publique

#### 7.1.1 Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

L'allongement de l'espérance de vie devrait conduire à une hausse importante de la part des plus de 65 ans dans la population : elle devrait atteindre plus d'un quart de la population française à l'horizon 2060<sup>21</sup>. Toutefois, grâce au dynamisme de sa natalité, à l'amélioration de l'emploi des séniors, et aux réformes adoptées, la France est aujourd'hui dans une position globalement favorable, par rapport à ses partenaires européens, pour faire face au vieillissement de sa population.

A court terme, la dégradation récente de la conjoncture à laquelle s'ajoutent les départs en retraite des générations du *baby-boom* pèsent sur l'équilibre financier du système de retraite. Plusieurs réformes des retraites ont eu lieu avant celle de 2013, elles ont contribué au rétablissement financier des régimes de retraite, mais ne sont pas parvenues à en assurer la soutenabilité à long terme. Notre système de retraite fait en outre l'objet d'une demande accrue d'équité.

Dans cette perspective, le Gouvernement a fait voter une réforme des retraites ambitieuse en 2013 qui répond à l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier à l'horizon 2020. À court et moyen terme, des mesures budgétaires également réparties entre actifs, entreprises et retraités répondent aux défis du financement des retraites (il est notamment prévu des hausses modérées de cotisations sociales employeurs - compensées pour ne pas affecter le coût du travail - et salariales, ainsi que l'imposition de la majoration de pension pour les parents de trois enfants ou plus). Cet effort épargne cependant les retraités les plus modestes. À long terme, l'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention du taux plein, qui sera portée à 43 ans à partir de 2035, contribuera à la soutenabilité du système. Cette hausse de la durée d'assurance contribuera à ce que l'âge effectif de départ en retraite continue à progresser avec l'allongement de l'espérance de vie - avec un partage des gains entre l'allongement de la vie active et l'allongement de la durée en retraite. Dans le même temps, le maintien de l'âge d'ouverture des droits à 62 ans ne pénalise pas les personnes ayant commencé à travailler très jeunes, dans la mesure où le dispositif de départ anticipé pour carrière longue a été aménagé et élargi en 2012 (décret du 2 juillet) et 2014 (décret du 19 mars 2014).

---

<sup>21</sup> Cf. Insee première « Projections de population à l'horizon 2060 », n°1320, octobre 2010

Cette réforme améliore par ailleurs la lisibilité et renforce la gouvernance du système de retraite *via* la mise en place d'un Comité de suivi des retraites, chargé d'examiner chaque année la situation financière des différents régimes ainsi que le respect des objectifs de solidarité et de justice assignés au systèmes de retraites. À partir d'indicateurs fournis par le Conseil d'Orientation des Retraites, ce Comité sera chargé de rendre un avis annuel et d'émettre une alerte en cas d'écarts significatifs par rapport au scénario central. Le cas échéant, il formulera au Gouvernement des recommandations sur les mesures à prendre. Cette gouvernance s'inspire du succès de la mise en place du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie ; elle garantira notamment le maintien des objectifs fixés par le Gouvernement en matière d'évolution des finances de la branche vieillesse, tout en assurant un niveau de vie satisfaisant aux retraités.

Enfin, la réforme des retraites a veillé à renforcer la justice du système. La création d'un compte personnel de prévention de la pénibilité permettra aux salariés exposés à des conditions de travail pénibles de bénéficier d'une formation professionnelle, de travailler à temps partiel ou de partir à la retraite de façon plus précoce. La réforme vise également à réduire les inégalités de pension entre hommes et femmes, par une meilleure prise en compte des congés maternité, en prévoyant une refonte des avantages familiaux de retraite, et en soumettant explicitement ce thème à l'attention du Comité de suivi.

Les régimes complémentaires de retraites des salariés du secteur privé participent également à l'objectif d'équilibrage à long terme. Les partenaires sociaux ont en effet adopté des mesures de redressements, dans l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013. Sur les dépenses, l'accord prévoit une désindexation des pensions sur trois années consécutives de 2013 à 2015, avec une sous-indexation des pensions d'un point en-dessous de l'inflation (sans que cette règle puisse conduire à une baisse des pensions) en 2014 et 2015 ; dans un contexte de faible inflation, cette règle a conduit notamment à un gel des pensions en 2014. Sur les recettes, le taux de cotisation augmente de 0,1 point aux 1<sup>er</sup> janvier 2014 et 2015.

#### 7.1.2 Écart de soutenabilité

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'économie en dépense ou de hausse de recettes. L'écart des finances publiques à une situation soutenable est traditionnellement apprécié en estimant l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire (*i.e.* hors charge d'intérêt) structurel constant par la suite, une dérive du ratio de dette publique à long terme. Cet indicateur 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 retraites, santé, dépendance et chômage à partir de 2017. Un travail

mené au niveau européen entre les États-membres et la Commission européenne a permis une estimation harmonisée de cet effet<sup>22</sup>.

**Sans réduction du déficit public**, si le solde structurel primaire était constant sur la période 2013-2017, il faudrait procéder à un ajustement structurel pérenne de 2,5 points en 2018 pour stabiliser la dette à très long terme en prenant en compte la progression attendue des dépenses de vieillissement (coût supplémentaire actualisé estimé à 0,8 point de PIB entre 2018 et 2060). Les économies en dépense documentées dans le présent programme permettraient de réduire le besoin d'ajustement lié à la situation budgétaire initiale de près de 3 points de PIB, et amélioreraient sensiblement l'indicateur de soutenabilité. Ce dernier s'élèverait ainsi à -0,5 point de PIB.

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

Année de référence	2013	2017
<b>Écart de soutenabilité (indicateur S2)</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,5</b>
dont impact de la position budgétaire initiale	1,6	-1,4
dont impact du vieillissement (à partir de 2018)	0,8	0,8

*Note de lecture du tableau :*

- *l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2013 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant sur la période du programme (2013-2017), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;*
- *le S2 en 2017 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2017 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;*
- *les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) et de dépenses d'indemnisation du chômage sous-jacentes au calcul de l'indicateur*

<sup>22</sup> Cf. Commission européenne, 2012, « 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the Eu-27 Member States (2010-2060) », *European Economy*, n°2/2012.

*S2 correspondent, aux données utilisées dans le rapport sur la soutenabilité des finances publiques, de la Commission européenne (publié en janvier 2013<sup>23</sup>), et tiennent compte de la réforme des retraites intervenue en 2013.*

**Encadré 15 – Les mesures de consolidation budgétaire de la réforme des retraites de 2014**

La consolidation budgétaire du système des retraites est un des objectifs primordiaux de la loi portant réforme des retraites, publiée au Journal Officiel de la République le 21 janvier 2014. Cette réforme instaure de nombreuses mesures visant à assurer un retour rapide à l'équilibre financier du système des retraites mais également à le pérenniser à moyen et long terme.

A court terme, la réforme des retraites permettra un retour à l'équilibre rapide des régimes, dès 2020. Le retour à l'équilibre du système de retraite dès 2020 repose sur une amélioration des ressources équitablement répartie entre tous les acteurs économiques. Le taux de cotisation vieillesse des actifs et des employeurs augmenteront progressivement et au même rythme (+0,3 point entre 2013 et 2017), tandis que les retraités participent à l'effort du fait de la fiscalisation de la majoration de pension pour les parents d'au moins trois enfants et du décalage de la revalorisation des pensions d'avril à octobre. Au total, ces mesures permettront une réduction du déficit de la branche vieillesse de 4,1 Md€ dès 2014 et de 8,1 Md€ en 2020. Ainsi, les régimes de base de retraite retrouveront l'équilibre à cet horizon. Pour autant, la hausse de cotisations vieillesse des employeurs n'interrompt pas la politique de baisse du coût du travail entamée par le Gouvernement : en 2014, cette hausse est entièrement compensée par une baisse de même ampleur des cotisations d'allocations familiales.

Au-delà de 2020, l'effort de financement reposera sur une mesure structurelle d'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour une pension à taux plein. Pour assurer de façon pérenne l'équilibre du système de retraite, l'allongement de l'espérance de vie nécessite de travailler plus longtemps. La réforme prévoit ainsi un relèvement de la durée d'assurance nécessaire pour une pension au taux plein d'un trimestre toutes les trois générations, jusqu'à atteindre 43 annuités en 2035. Cette hausse concernera l'ensemble des assurés. Elle devrait contribuer à améliorer le solde des régimes de base de 5,4 Md€ à horizon 2030 et de 10,4 Md€ en 2040 et permettra, avec les mesures de court terme, de maintenir l'équilibre des régimes jusqu'en 2040. Au-delà de 2040, la démographie française dynamique assurera la soutenabilité à long terme du système de retraites.

<sup>23</sup> Cf. Commission européenne, 2012, « Fiscal Sustainability Report 2012 », *European Economy*, n°8/2012

Au total, l'effort de redressement sera réparti de façon équilibrée entre réduction des dépenses et hausse des recettes : en 2040, sur les 21,6 Md€ de mesures de consolidation envisagées, plus de la moitié relèvera d'économies en dépenses.

**Tableau 21 – Impact de la réforme de 2013 sur l'ensemble des régimes de retraites**

Montants, en Md€ constants de 2011	2014	2020	2030	2040
<b>Impact des mesures de consolidation budgétaire</b>	<b>4,1</b>	<b>8,1</b>	<b>15,0</b>	<b>21,6</b>
Mise à contribution des retraités	2,0	3,2	3,7	4,2
dont le report d'indexation des pensions au 1 <sup>er</sup> octobre	0,5	1,9	2,2	2,6
dont la fiscalisation des majorations de pension de 10%	1,2	1,3	1,5	1,7
Hausses de cotisations sociales des salariées*	1,1	2,3	2,8	3,4
Hausses de cotisations sociales des employeurs *	1,1	2,3	2,8	3,4
Economies de gestion	0,0	0,2	0,3	0,3
Allongement de la durée d'assurance au-delà de 2020	0,0	0,0	5,4	10,4

\* Pour le public comme le privé

## 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 de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État qui est publié chaque année. 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 (voir partie 7.1.2) ;
- 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.

Ces garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes

garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aides au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être accordées que par une loi de finances comme défini dans la LOLF.

**A fin 2012**, 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 163 Md€<sup>24</sup>, après 124 Md€ en 2011. La réduction des montants garantis sur les émissions de la SFEF (Société de financement de l'économie française, de 53 Md€ en 2011 à 24 Md€ en 2012) a été plus que compensée par la hausse des garanties octroyés au FESF (Fonds européen de stabilité financière, de 7 à 58 Md€ entre 2011 et 2012), à l'Unedic (10 Md€ de garanties en 2012 contre seulement 2 Md€ en 2011) et à Dexia (de 17 Md€ en 2011 à 27 Md€ en 2012). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci.

**En 2013**, les principales nouvelles garanties ou modifications de garantie apportées par l'État concernent le CIF. Un protocole relatif à la mise en place d'une garantie définitive au profit du groupe CIF a été signé entre l'État et différentes entités du groupe CIF le 27 novembre 2013. Les encours sous garantie s'élèvent à 5,6 Md€ pour la garantie interne, et 6,6 Md€ pour la garantie externe. Les encours de Dexia sous garantie s'élèvent quant à eux à 33,6 Md€, tandis que ceux de Banque PSA Finance atteignent 1,2 Md€.

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

**En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :**

<sup>24</sup> Source : Compte général de l'État 2012.

D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie**. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables très détaillées fournies sont par ailleurs publiques. Un tel degré de vigilance et de transparence est rarement atteint parmi nos partenaires de l'OCDE. Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, **les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé**, au moins 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 2012 (mai 2013). Le Parlement effectue aussi un suivi régulier. Ainsi, la Commission des finances du Sénat a organisé le 15 mai dernier une séance d'audition sur les engagements hors bilan de l'État dont le déroulé est en ligne sur le site internet du Sénat.

### 7.3 La poursuite des réformes structurelles

Comme détaillé dans le *Programme National de Réforme*, le Gouvernement entend poursuivre avec détermination son agenda ambitieux de réformes afin de renouer avec une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire. Le Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le Président de la République constitue la clé de voute de la stratégie du Gouvernement, qui vise, dans le cadre du dialogue social et en concertation avec tous les acteurs, à soutenir l'emploi et la compétitivité. Dans un souci de justice sociale, le Pacte prévoit également des mesures de solidarité en vue de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Avec l'objectif prioritaire de faire baisser le chômage, la stratégie de politique économique répond aux enjeux identifiés par le Gouvernement, et s'articule autour de trois axes :

- **(i) redressement des finances publiques** : le Gouvernement entend poursuivre la réduction des déficits structurels, avec une priorité donnée aux économies en dépense, dans le contexte d'une gouvernance profondément renouvelée, d'une réforme des retraites renforçant la soutenabilité à long terme du régime et d'une refonte de l'organisation territoriale;

- **(ii) restauration de la compétitivité des entreprises** : grâce à la poursuite de la baisse du coût du travail et l'allègement de la fiscalité dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, au choc de simplification et au soutien à l'innovation, le Gouvernement entend restaurer la compétitivité des entreprises françaises à l'international et développer l'attractivité du territoire français ;
- **(iii) réformes du marché du travail, amélioration du pouvoir d'achat des plus modestes et réduction des inégalités** : dans le dialogue social, le Gouvernement poursuit son action pour développer l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, avec d'une part des réformes structurelles importantes sur la sécurisation des parcours professionnels (assurance chômage, formation professionnelle) et le renforcement de la possibilité pour les entreprises de s'ajuster aux chocs, et d'autre part, des mesures ciblées sur les catégories les plus fragiles (jeunes, seniors). La première contribution au pouvoir d'achat, c'est la croissance et l'emploi. Mais le Gouvernement mène aussi des politiques ciblées d'amélioration du pouvoir d'achat des plus modestes, de réduction des inégalités et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Cet agenda de réformes devrait permettre d'améliorer le potentiel de croissance de l'économie française à moyen terme, renforçant ainsi la soutenabilité des finances publiques.

## 8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

### 8.1 Une gouvernance budgétaire désormais pleinement opérationnelle

Dès 2012, la France a mis en conformité son droit national avec les exigences découlant du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, entré en vigueur le 1er janvier 2013), en adoptant la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce faisant, elle a également anticipé l'adoption du règlement n°473/2013 du 21 mai 2013, faisant partie du « two pack »<sup>25</sup>, alors en discussion et dont l'entrée en vigueur est intervenue le 30 mai 2013.

La promulgation de la loi organique a renforcé sur plusieurs plans la gouvernance des finances publiques. Elle consacre ainsi la prééminence des notions de solde structurel et d'effort structurel, qui révèlent, mieux que les cibles nominales, l'ampleur de l'ajustement effectué tout en évitant le biais procyclique des cibles de soldes effectifs. Elle crée également au niveau organique un cadre de gestion **des comptes publics s'inscrivant dans une trajectoire pluriannuelle, conformément aux dispositions adoptées dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2008. A ce titre, le contenu des lois de programmation** des finances publiques est désormais encadré. Ainsi, ces textes déterminent une trajectoire de soldes effectifs et structurels annuels successifs, ainsi que des orientations pluriannuelles de finances publiques, en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme défini par le TSCG (limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB). Les lois de programmation fixent notamment le plafond de dépenses des missions du budget général de l'État et l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam). De plus, la loi organique renforce l'information du Parlement : les lois financières<sup>26</sup> incluent désormais un article liminaire présentant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques. Cet article liminaire permet, pendant les débats parlementaires, un pilotage des finances publiques toutes administrations publiques confondues.

Sur le plan institutionnel, la loi organique du 17 décembre 2012 a également créé le Haut Conseil des finances publiques, qui a été formellement installé le 21 mars 2013, afin de

---

<sup>25</sup> Le terme « two-pack » désigne communément un ensemble de deux règlements visant à améliorer et renforcer la gouvernance économique dans la zone euro. Ces deux règlements concernent respectivement a) le renforcement du suivi et de l'évaluation des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro et, plus particulièrement, de ceux faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs (règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013); b) la surveillance renforcée des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de graves difficultés ou sollicitant une assistance financière (n°472/2013 du 21 mai 2013).

<sup>26</sup> Lois de finances initiales et rectificatives, loi de financement rectificative de la sécurité sociale, loi de règlement. La loi de financement de la sécurité sociale ne comprend pas d'article liminaire car elle est débattue et adoptée concomitamment à la loi de finances.

répondre aux stipulations du TSCG, et conformément aux orientations figurant dans la communication de la Commission du 20 juin 2012 sur les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire. Cet organisme indépendant :

- rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux projets de textes financiers et au programme de stabilité ;
- rend un avis sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation de produit intérieur brut potentiel sur lesquelles reposent le projet de loi de programmation des finances publiques, et apprécie la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France ;
- apprécie la cohérence de l'article liminaire qu'incluent désormais obligatoirement les textes financiers avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ;
- identifie 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, le Haut Conseil se prononce sur l'existence d'éventuelles « circonstances exceptionnelles » de nature à justifier les écarts constatés.

Le Haut Conseil des finances publiques se prononce dans chaque cas par un avis public, qui est joint au projet de texte auquel il se rapporte.

Le Haut Conseil a rendu son premier avis en avril 2013, concernant les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au programme de stabilité 2013-2017. Il s'est ensuite prononcé sur le projet de loi de règlement pour 2012, confirmant l'absence d'écart important entre l'exécution et la programmation pluriannuelle inscrite en loi de programmation, puis sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, jugeant la prévision de croissance sous-jacente plausible. Plus récemment, le Haut Conseil des finances publiques a émis un avis sur le PLFR pour 2013, confirmant le réalisme de la prévision de croissance retenue par le Gouvernement.

Le Haut Conseil des finances publiques a souligné la qualité des échanges conduits avec les administrations, par exemple dans son avis relatif au PLF et au PLFSS pour 2014. Il a également confirmé dans cet avis avoir reçu des réponses satisfaisantes à ses demandes d'informations complémentaires.

La création de ce nouvel organisme permet au Parlement et aux observateurs extérieurs de disposer désormais d'une évaluation indépendante des prévisions macroéconomiques et de finances publiques réalisées par le Gouvernement. Cette expertise externe contribue à la transparence des textes financiers, qui sont essentiels à la vie des institutions publiques. De plus, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il s'appuierait sur les avis du Haut Conseil des finances publiques pour apprécier la conformité des projets de textes financiers à la Constitution, en particulier concernant la sincérité de ces projets. L'intention du juge constitutionnel, exprimée dans la décision relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012), a été confirmée dans la décision relative à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012). Le Conseil constitutionnel en a fait application à l'égard de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013) : pour écarter les griefs tirés de l'atteinte à la sincérité de

la loi de financement de la sécurité sociale, il s'est appuyé sur l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques le 20 septembre 2013.

Conformément à d'autres dispositions du *two-pack* et en conformité avec la législation nationale, la France a également enrichi le contenu du rapport économique, social et financier : il présente désormais les évolutions détaillées des prélèvements obligatoires et de la dépense publique. La France respecte de plus l'obligation renforcée de rapport à la Commission et au Conseil sur la situation économique et budgétaire de la France. Ainsi le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2014 a tenu lieu en 2013 de « projet de plan budgétaire », de rapport sur l'action engagée en réponse à la recommandation de juin 2013 au titre de la procédure pour déficit excessif et de « programme de partenariat économique ». Le présent programme de stabilité tient lieu également de rapport semestriel sur l'exécution budgétaire prévu par l'article 10 du règlement 473/2013.

## 8.2 La poursuite de la réforme de la gouvernance budgétaire européenne – le 2-pack

Deux règlements sur la surveillance budgétaire des États membres de la zone euro, désignés conjointement par le terme « **two-pack** », sont entrés en vigueur le 30 mai 2013. Ils complètent ainsi l'architecture de la nouvelle gouvernance économique et budgétaire déjà réformée avec le « six-pack » en 2011 et le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) en 2012.

**Le premier règlement (N° 472/2013) renforce la surveillance économique et budgétaire des États de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.** En particulier, il codifie dans le droit de l'UE le régime qui s'applique aux États membres bénéficiant d'une assistance financière associée à un programme d'ajustement macroéconomique (cas de la Grèce, du Portugal et de Chypre actuellement) et prévoit un régime de surveillance renforcée pour les pays qui connaissent ou risquent de connaître de sérieuses difficultés financières. Il introduit également un nouveau dispositif de surveillance post-programme qui s'applique désormais à l'Irlande et à l'Espagne, sorties de programme en décembre 2013 et janvier 2014. **Ce premier règlement ne s'applique donc pas à la France.**

**Le second règlement (N°473/2013) renforce la coordination et la surveillance budgétaire de l'ensemble des États de la zone euro.** Il s'applique donc en particulier à la France et prévoit plusieurs dispositions :

- Il définit un **calendrier budgétaire commun à tous les États membres de la zone euro** : publication d'un plan budgétaire national à moyen terme (programme de stabilité pour la France) avant le 30 avril, publication d'un projet de plan budgétaire pour l'année suivante (Rapport Economique Sociale et Financier – RESF – annexé au PLF pour la France) avant le 15 octobre, adoption du budget pour l'année suivante avant le 31 décembre ;
- Sur la base de ce calendrier budgétaire commun, il renforce la coordination budgétaire en zone euro en organisant un **suivi ex ante des budgets nationaux par les institutions**

**européennes.** Désormais, la Commission émet un avis sur les projets de budget des pays de la zone euro au plus tard le 30 novembre, dans des délais permettant donc de le prendre en compte, le cas échéant, avant adoption au niveau national. Cet avis n'est pas contraignant juridiquement mais le non-respect de cet avis peut se traduire le cas échéant par une accélération de la procédure pour déficit public excessif. Dans son avis du 15 novembre 2013, **la Commission a considéré que le projet de plan budgétaire de la France pour 2014 était conforme aux dispositions du Pacte de Stabilité et de Croissance**, mais sans marge de manœuvre. A l'inverse, elle a considéré que les projets de plans budgétaires de cinq pays<sup>27</sup> présentaient des risques de non-conformité et les a appelé à prendre les mesures nécessaires. Ces conclusions ont été confirmées par l'Eurogroupe du 22 novembre 2013 qui a jugé le rythme de consolidation budgétaire en zone euro approprié et s'est par ailleurs engagé à apprécier de manière régulière la pertinence de la stratégie de consolidation budgétaire en zone euro au regard de la situation macroéconomique. Par ailleurs, le texte prévoit la possibilité pour la Commission, lorsqu'elle décele un manquement particulièrement grave aux dispositions du Pacte de Stabilité et de Croissance dans un projet de plan budgétaire, de demander à l'État membre concerné de réviser son projet de plan budgétaire dans un délai de deux semaines. Cette situation ne s'est produite pour aucun État membre en 2013.

- Le règlement prévoit l'obligation pour les États membres de la zone euro **de faire rapport à la Commission et à l'Eurogroupe sur leurs plans d'émission de dette souveraine.**
- Il impose la **mise en place d'organismes indépendants** chargés (i) de produire ou approuver les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au programme de stabilité et aux projets de lois financières et (ii) de surveiller le respect des règles budgétaires, notamment celle instaurant le mécanisme de correction prévu par le TSCG. En France, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est chargé de rendre un avis public identifiant, le cas échéant, les écarts importants par rapport à la trajectoire définie dans la loi de programmation qui entraînent le déclenchement, sauf circonstances exceptionnelles, du mécanisme de correction. Il rend également un avis public sur le réalisme des prévisions macroéconomiques, dont tient compte le Conseil Constitutionnel pour juger de la sincérité des lois de finances (*cf.* décision du 13 décembre 2012 sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ainsi que son avis du 19 décembre 2013 sur la loi de

---

<sup>27</sup> Espagne, Italie, Luxembourg, Malte et Finlande

financement de la sécurité sociale pour 2014). Pour le PLF 2014, le HCFP a estimé dans son avis du 20 septembre 2013 que les prévisions de croissance étaient plausibles.

- **Il renforce la surveillance des États en procédure pour déficit public excessif.**
  - Les États membres faisant l'objet d'une recommandation au titre de la procédure pour déficit public excessif doivent présenter à la Commission et au Conseil un **programme de partenariat économique**. Il décrit les réformes structurelles prévues par l'État membre pour assurer une correction effective et durable du déficit excessif. La France, ayant fait l'objet d'une nouvelle recommandation en juin, a présenté le 1er octobre son programme de partenariat économique, inclus dans le RESF.
  - **La Commission peut demander un suivi renforcé**, qui consiste en la publication semestrielle ou trimestrielle (selon le stade de la procédure pour déficit public excessif) d'un rapport sur les mesures adoptées ou prévues pour corriger le déficit excessif ainsi que sur l'exécution budgétaire infra-annuelle. Pour la France, cette publication semestrielle correspond justement au présent programme de stabilité et au rapport économique, social et financier. La Commission peut également demander un **audit global indépendant des comptes publics d'un État membre** sous procédure pour déficit public excessif.
  - **La Commission dispose enfin d'un pouvoir d'alerte autonome**. Si elle identifie un risque de non-respect du délai pour la correction du déficit excessif fixé par la recommandation du Conseil, elle peut adresser une recommandation publique à l'État membre pour qu'il engage des mesures correctrices. **Le 5 mars 2014**, compte tenu de ses propres prévisions de février 2014 qui font apparaître une déviation du solde public de la France par rapport aux cibles de la recommandation de juin 2013, **la Commission a adressé une recommandation autonome à la France**. Une recommandation similaire a été adressée à la Slovaquie. Le respect de la recommandation de juin 2013 est garanti par les mesures de redressement décidées depuis mai 2012. Avec ces mesures, et notamment l'effort de redressement supplémentaire présenté en PLFR, la France respectera la trajectoire recommandée par le Conseil (cf. partie 4.1).

### 8.3 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. Ces comptes nationaux étaient jusqu'à présent élaborés conformément au système européen de comptes SEC 95, dont la traduction était la base 2005 en France. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui

permettent de s'assurer de cette conformité. L'Insee effectue cette année un changement de base afin d'intégrer les nouvelles règles issues du passage au système de comptabilité européen SEC 2010. Lors de sa publication de mai 2014, l'Insee présentera donc un compte sur la base de la réglementation SEC 2010 en « base 2010 ». Toutefois, les données notifiées le 31 mars dernier et le présent Programme de stabilité demeurent en SEC 95, tout en intégrant déjà les changements (champ, méthodologie) de la base 2010 qui ne sont pas liés au nouveau SEC. La première notification en SEC 2010 interviendra fin septembre 2014.

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 publié par la direction générale des finances publiques. Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. La construction du compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC, regroupant principalement les opérateurs de l'État) repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites individuellement en comptabilité nationale. Pour les administrations publiques locales (APUL), sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables du Trésor. 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).

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information est moins complète. Pour l'État, l'exécution budgétaire se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification du 31 mars n+1 sont quasiment définitives, et les éventuelles légères révisions par la suite portent surtout a priori sur les corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables couvrent environ deux tiers des recettes et des dépenses, le reste étant couvert par des prévisions. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la quasi-totalité des communes. Enfin, pour la notification du 31 mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents

comptables des régimes ne sont pas encore connus. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses du régime général, prestations versées par l'Unedic, hôpitaux publics...), encore provisoires, sont mobilisés. Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles<sup>28</sup>.

La dette publique au sens de Maastricht est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est effectuée grâce à l'« enquête titres » de la Banque de France et 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.

#### 8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne

Les programmes de stabilité donnent lieu à un débat et à un vote du Parlement, en vertu de l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (non abrogé par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017) : « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de

---

<sup>28</sup> 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).

l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ».

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) adoptera mercredi 23 avril 2014 son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017. Cet avis est joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne le 7 mai 2014.

## 9. Annexes méthodologiques et statistiques

### 9.1 Annexe statistique

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	2012	2013	2013*	2014	2015	2016	2017
		Niveau en M€	Variation annuelle					
<b>1. PIB en volume</b>	B1*g	-	0,0	0,2	1,0	1,7	2,4	2,4
<b>2. PIB nominal</b>	B1*g	2032,3	1,5	1,4	2,2	3,2	3,9	3,9
<b>Composantes du PIB en volume</b>								
<b>3. Dépenses de consommation privée</b>	P.3	1172,3	0,4	0,8	0,8	1,6	2,2	2,2
<b>4. Dépenses de consommation des administrations publiques</b>	P.3	502,7	1,4	1,8	0,4	0,8	0,1	0,5
<b>5. Formation brute de capital fixe</b>	P.51	401,8	-1,2	-2,1	0,2	1,3	3,3	3,4
<b>6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)</b>	P.52 + P.53	0,5	-	-	-	-	-	-
<b>7. Exportations de biens et services</b>	P.6	557,6	2,4	0,8	3,4	4,7	6,9	6,9
<b>8. Importations de biens et services</b>	P.7	602,6	-1,1	0,8	3,1	4,1	5,7	5,7
<b>Contributions à la croissance du PIB</b>								
<b>9. Demande intérieure finale hors stocks</b>		-	-0,1	0,2	0,6	1,4	1,9	2,0
<b>10. Variation des stocks et objets de valeur</b>	P.52 + P.53	-	-0,9	0,1	0,3	0,2	0,0	0,0
<b>11. Commerce extérieur</b>	B.11	-	1,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3

\*Données C% CJO issues des comptes trimestriels (mars 2014), à l'exception du PIB qui correspond à la notification de mars 2014. La croissance 2013 du PIB en données C% CJO s'élève à 0,3% selon les résultats détaillés du quatrième trimestre 2013 de l'Insee.

Tableau 1b. Évolution des prix

	Code SEC	2012	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
		Niveau	Variation annuelle					
<b>1. Déflateur du PIB</b>		-	1,5	1,1	1,2	1,5	1,7	1,7
<b>2. Déflateur de la consommation privée</b>		-	1,8	0,6	1,1	1,5	1,7	1,7
<b>3. Indice des prix à la consommation (IPC)</b>		-	2,0	0,9	1,2	1,5	1,75	1,75
<b>4. Déflateur de la consommation publique</b>		-	1,2	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9
<b>5. Déflateur de l'investissement</b>		-	1,7	0,5	0,9	1,9	2,1	2,1
<b>6. Déflateur des exportations (biens et services)</b>		-	1,2	-0,1	0,0	0,8	1,5	1,5
<b>7. Déflateur des importations (biens et services)</b>		-	1,9	-0,8	-0,5	0,6	1,5	1,5

\*Données C% CJO issues des comptes trimestriels, mars 2014

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	2012	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
		Niveau	Variation annuelle					
<b>1. Emploi, personnes physiques<sup>1</sup></b>		26 956	0,0	-0,2	0,6	0,7	0,9	0,9
<b>2. Emploi, heures travaillées<sup>2</sup></b>								
<b>3. Taux de chômage (%)<sup>3</sup></b>								
<b>4. Productivité du travail, personnes physiques<sup>4</sup></b>		-	0,0	0,4	0,4	1,0	1,3	1,3
<b>5. Productivité du travail, heures travaillées<sup>5</sup></b>								
<b>6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)</b>	D.1	1097,4	2,1	1,4	2,1	2,5	3,3	3,7
<b>7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête</b>			2,1	1,7	1,5	1,8		

<sup>1</sup> Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

<sup>2</sup> Concept comptes nationaux

<sup>3</sup> Concept BIT

<sup>4</sup> PIB en volume par tête

<sup>5</sup> PIB en volume par heure travaillée

Tableau 1d. Balance courante

	Code SEC	2012	2013	2014	2015	2016	2017
en % du PIB							
<b>1. Capacité de financement de la Nation</b>	B.9	-2,2	-1,6	-1,4	-1,2	-0,9	-0,5
- dont Balance des biens et services		-2,2	-2,0	-1,7	-1,5	-1,2	-0,9
- dont Solde des revenus primaires et transferts		0,1	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
- dont Compte de capital		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2. Capacité de financement du secteur privé</b>	B.9						
<b>3. Capacité de financement du secteur public</b>	EDP B.9						
<b>4. Écart statistique</b>							

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017
		niveau en Md€	% du PIB				
<b>Capacité de financement (EDP B.9) par sous-secteur</b>							
1. Administrations publiques	S.13	-87,6	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-65,9	-3,2	-3,1	-3,1	-2,7	-2,1
3. Administrations publiques fédérées	S.1312						
4. Administrations publiques locales	S.1313	-9,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-12,5	-0,6	-0,2	0,3	0,6	1,0
<b>Administrations publiques (S.13)</b>							
6. Recettes totales	TR	1087,9	52,8	52,9	52,6	52,4	52,2
7. Dépenses totales	TE <sup>1</sup>	1175,5	57,1	56,6	55,6	54,5	53,5
8. Capacité de financement	EDP B.9	-87,6	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	47,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
10. Solde primaire <sup>2</sup>		-40,4	-1,9	-1,4	-0,5	0,4	1,4
11. Mesures exceptionnelles ("one-off") <sup>3</sup>		-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
<b>Principales composantes des recettes</b>							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		590,8	28,7	28,6	28,6	28,6	28,5
12a. Impôts sur la production et les importations <sup>4</sup>	D.2	325,0	15,8	16,1	16,2	16,2	16,1
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	255,3	12,4	12,0	11,9	11,9	11,9
12c. Impôts en capital	D.91	10,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	398,9	19,4	19,5	19,1	18,9	18,9
14. Revenus de la propriété	D.4	13,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
15. Autres recettes <sup>4</sup> (15=16-12-13-14)		84,5	4,1	4,1	4,2	4,1	4,1
16=6. Recettes totales	TR	1087,9	52,8	52,9	52,6	52,4	52,2
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D.612+D.91-D.99.5) <sup>5</sup>		945,2	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
<b>Principales composantes des dépenses</b>							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	391,2	19,0	18,7	18,4	17,8	17,4
17a. Rémunération des salariés	D.1	273,3	13,3	13,2	12,9	12,5	12,2
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	117,9	5,7	5,5	5,5	5,3	5,2
18. Prestations sociales <sup>6</sup> (18=18a+18b)		541,9	26,3	26,2	25,8	25,5	25,1
dont prestations chômage		30,3	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2
18a. Prestations sociales en nature	D.6311 D.63121 D.63131	124,1	6,0	6,0	6,0	5,9	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	417,8	20,3	20,2	19,8	19,6	19,3
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	47,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
20. Subventions	D.3	30,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
21. Formation brute de capital fixe	P.51	65,0	3,2	3,1	2,8	2,7	2,6
22. Transferts en capital	D.9	14,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
23. Autres dépenses <sup>7</sup> (23=24-17-18-19-20-21-22)		84,9	4,1	4,1	4,0	3,9	3,6
24=7. Dépenses totales	TE <sup>1</sup>	1175,5	57,1	56,6	55,6	54,5	53,5
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3						

<sup>1</sup>Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9<sup>2</sup>Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9)<sup>3</sup>Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit<sup>4</sup>P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9<sup>5</sup>Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.99.5)<sup>6</sup>Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage<sup>7</sup>D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+K.2+D.8<sup>8</sup>Hors impôts collectés par l'Union Européenne

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

Tableau 2b. Trajectoire à politique inchangée

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB				
1. Recettes totales à politique inchangée	1087,9	52,8	52,9	52,9	53,0	53,1
2. Dépenses totales à politique inchangée	1175,5	57,1	56,8	56,1	55,4	54,7

## Programme de stabilité 2014 - 2017

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

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB				
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE						
2. Variations non-discretionnaires des prestations chômage	2,8	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes	29,4	1,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi						

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction

en % du PIB	Code COFOG	2012	2016
1. Services publics généraux	1	5,9	
2. Défense	2	1,9	
3. Ordre et sûreté publics	3	1,8	
4. Affaires économiques	4	3,7	
5. Protection de l'environnement	5	1,1	
6. Logement et développement urbain	6	1,9	
7. Santé	7	8,3	
8. Loisirs, culture et religion	8	1,4	
9. Education	9	6,1	
10. Protection sociale	10	24,4	
11. Dépenses totales	TE <sup>1</sup>	56,6	

<sup>1</sup>Ajusté des gains et pertes sur swaps, de sorte que TR-TE=EDP B.9

Tableau 4. Évolution de la dette publique

en % du PIB	Code SEC	2013	2014	2015	2016	2017
1. Dette brute <sup>1</sup>		93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
2. Variation du ratio d'endettement brut		2,9	2,2	0,0	-1,4	-2,3
<b>Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut</b>						
3. Solde primaire <sup>2</sup>		-1,9	-1,4	-0,5	0,4	1,4
4. Charges d'intérêt <sup>3</sup>	EDP D.41	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
5. Flux de créances		-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
dont:						
- décalages comptables <sup>4</sup>						
- accumulation nette d'actifs financiers <sup>5</sup>						
- dont recettes de privatisations						
- écarts de réévaluation et autres <sup>6</sup>						
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette <sup>7</sup>		2,6	2,6	2,7	2,8	3,0
<b>Autres variables pertinentes</b>						
6. Actifs financiers liquidés <sup>8</sup>						
7. Dette nette (7-6)						
8. Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises(%)						
10. Maturité moyenne						

<sup>1</sup>Selon la définition donnée par le règlement 3605/93, le concept ne relève pas du Système Européen des Comptes nationaux (SEC).

<sup>2</sup>Cf. ligne 10 du tableau 2.

<sup>3</sup>Cf. ligne 9 du tableau 2.

<sup>4</sup>Les 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.

<sup>5</sup>Les actifs liquidés (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.

<sup>6</sup>Les 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.

<sup>7</sup>Évalué 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.

<sup>8</sup>AF1, 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	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Croissance réelle du PIB (en %)</b>		0,2*	1,0	1,7	2,4	2,4
<b>2. Solde public</b>	EDP B.9	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
<b>3. Charges d'intérêts</b>	EDP D.41	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
<b>4. Mesures exceptionnelles ("one-off")<sup>1</sup></b>		0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
contributions:						
- travail		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- capital		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- productivité globale des facteurs		0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Écart de production		-2,8	-3,3	-3,1	-2,5	-1,8
7. Solde conjoncturel		-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-2,9	-2,1	-1,4	-0,9	-0,3
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-0,5	0,3	1,1	1,7	2,4
10. Solde structurel (10=8-4)		-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-0,3

\* Selon la notification de mars 2014. La croissance 2013 du PIB en données CVS-CJO s'élève à 0,3% selon les résultats détaillés du quatrième trimestre 2013 de l'Insee.

<sup>1</sup>Un signe positif correspond à des mesures ponctuelles réduisant le déficit.

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

	Code SEC	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Croissance réelle du PIB (%)</b>						
Programme précédent (2013-2017)		0,10	1,2	2,0	2,0	2,0
Programme courant (2014-2017)		0,2*	1,0	1,7	2,25	2,25
Différence		0,1	-0,2	-0,3	0,25	0,25
<b>Solde public (en % du PIB)</b>	EDP B.9					
Programme précédent (2013-2017)		-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Programme courant (2014-2017)		-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Différence		-0,5	-0,8	-1,0	-1,0	-0,6
<b>Dette publique (en % du PIB)</b>						
Programme précédent (2013-2017)		93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Programme courant (2014-2017)		93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Différence		-0,1	1,3	2,7	3,5	3,7

\* Selon la notification de mars 2014. La croissance 2013 du PIB en données CVS-CJO s'élève à 0,3% selon les résultats détaillés du quatrième trimestre 2013 de l'Insee.

## Programme de stabilité 2014 - 2017

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques\*

en % du PIB	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Dépenses totales</b>							
<i>dont dépenses liées au vieillissement</i>	31,4	31,0	31,0	31,6	32,3	32,2	32,0
Dépenses de retraites	14,6	14,3	14,3	14,7	15,0	14,9	14,9
<i>dont pensions versées par la sécurité sociale</i>							
<i>dont pensions de vieillesse de droits directs</i>							
<i>dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)</i>							
<i>dont retraites d'employeur (des administrations publiques)</i>							
Dépenses de santé	8,0	8,3	8,5	8,9	9,3	9,4	9,4
Dépenses de dépendance	2,2	2,2	2,1	2,0	2,3	2,2	2,0
Dépenses d'éducation	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,6	4,6
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Charges d'intérêts							
<b>Recettes totales</b>							
<i>dont revenus de la propriété</i>	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
<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>							
<b>Réforme systémique des retraites<sup>1</sup></b>							
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires <sup>2</sup>	:	:	:	:	:	:	:
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires <sup>3</sup>	:	:	:	:	:	:	:
<b>Hypothèses</b>							
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	:	:	:	:	:	:	:

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

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

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

\*Source : rapport sur le vieillissement de la population de l'Ageing Working Group de 2012, qui tient compte de la réforme des retraites intervenue en 2013.

Tableau 7a. Passifs contingents

en % du PIB	2011	2012	2013
<b>Garanties publiques*</b>	124	163	
<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

	2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) <sup>1</sup>	0,2	0,3	0,5	0,9	1,4
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	2,2	2,4	3,0	3,5	4,0
Taux de change €/£ (moyenne annuelle)	1,33	1,36	1,36	1,36	1,36
Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995)	110,8	113,2	113,2	113,2	113,2
PIB mondial hors Union européenne	3,6	4,2	4,4	4,4	4,4
PIB Union européenne	0,1	1,6	1,9	1,9	1,9
Demande mondiale adressée à la France	1,8	4,8	6,5	6,5	6,5
Commerce mondial hors Union européenne	3,9	4,9	6,2	6,2	6,2
Prix du pétrole (Brent en \$/baril)	109	107	107	109	111

<sup>1</sup>Taux Euribor à 3 mois

## 9.2 Annexe méthodologique : Analyse structurelle du solde public

### *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 2013-2017 : 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 dépenses affectées 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 dépenses**, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées toutes 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 sont cycliques tandis que le reste des recettes (intérêts et dividendes par exemple) est supposé indépendant du cycle.

Pour quantifier la composante cyclique du solde public, **on raisonne à partir d'élasticités historiques moyennes, dites élasticités conventionnelles**, de ces postes de dépenses et de recettes à la conjoncture. Les élasticités reposent sur une estimation économétrique de

l'OCDE<sup>29</sup>, sauf pour les cotisations sociales qui reposent sur une estimation interne à la DG Trésor (qui aboutit à un résultat très proche de l'OCDE). Pour les recettes, on distingue 4 catégories de prélèvements obligatoires (l'impôt sur le revenu, 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.**

En pratique, le solde conjoncturel pour la France est proche 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 1.

*Exemple : En 2013, le déficit est estimé à -4,3 point de PIB. L'écart de production est estimé à environ -2,8 point de PIB potentiel. Si le PIB était à son potentiel, on aurait donc environ -1,4 point de PIB de recettes en plus selon la règle simple dite « règle du pouce » (le déficit conjoncturel est en effet chiffré à ce niveau). Les one-offs étant nuls en niveau en 2013, le déficit structurel correspond à la différence entre déficit public et déficit conjoncturel et se chiffre ainsi à 2,8 point de PIB.*

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) et d'une composante dite « non discrétionnaire » (cf. ci-dessous).

#### *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,

---

<sup>29</sup> « *Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries* », N. Girouard et C. André, IECD Economics Department Working Paper n°434, 2005.

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.

Ainsi la variation du solde structurel peut se décomposer en :

- Une composante discrétionnaire appelée « effort structurel »
- Une composante non discrétionnaire

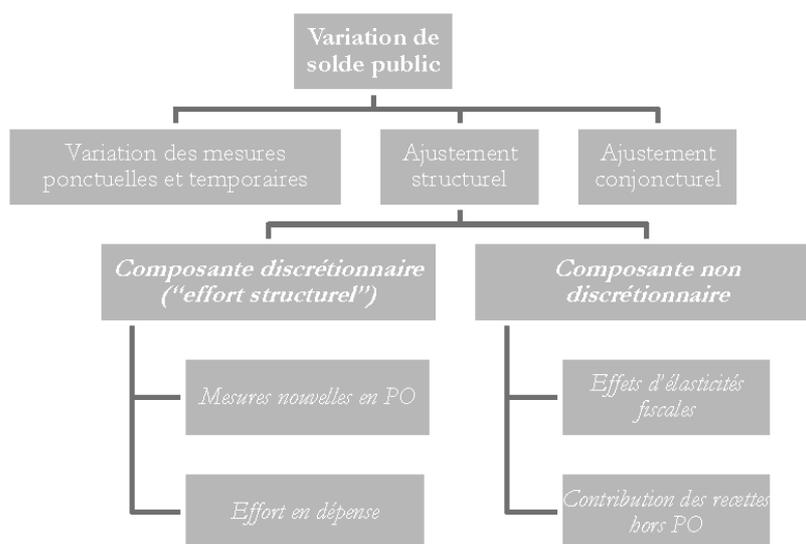
L'effort structurel peut se décomposer en un effort en recettes (les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) et un effort en dépense.

- **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.

En ce sens, à croissance de la dépense en valeur inchangée, une révision à la baisse du déflateur du PIB réduit l'effort en dépense.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond 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'élasticité fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées et les élasticités conventionnelles des prélèvements obligatoires.



### 9.3 Rapport sur le suivi de la correction du déficit excessif (infra annuel) et le respect de la recommandation

Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, la France doit désormais fournir tous les 6 mois des données relatives à l'exécution budgétaire infra-annuelle, les données couvertes allant jusqu'à l'année de sortie prévue de la procédure pour déficit excessif (2015 pour la France). Il s'agit d'une nouvelle disposition du 2-pack. D'après l'article 10 du règlement 473/2013 du 2-pack, doivent figurer dans ce rapport « *l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés* ». Le contenu de ces rapports est détaillé dans un acte délégué (règlement 877/2013).

La présente annexe est donc intégrée dans le programme de stabilité 2014-2017 afin de répondre à cette obligation. Le Tableau 3a (ainsi que les encadrés de la partie 3 et la partie portant sur la procédure pour déficit excessif) tendent à répondre à la recommandation autonome adressée à la France le 5 mars dernier.

#### Tableaux 1a, 1b, 3b

Ces tableaux ne peuvent pas être remplis à ce stade de l'année. En effet, aucune information trimestrielle n'est encore disponible, même pour le premier trimestre 2014.

**Tableau 1c**

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

**Tableau 2**

Cf. tableaux 2a de l'annexe statistique.

**Tableau 3a : dépense**

Mesure	Description (sous-secteur concerné)	Code SEC	Statut	Impact budgétaire (en mesures nouvelles, Md€)
				2014
Norme État 2014 hors dotations aux collectivités locales	ETAT	-	Voté	7,0
Baisse des dotations aux collectivités locales	APUL	-	Voté	1,5
Ondam à 2,4% en 2014	ASSO	D63	Voté	3,0
Mesures famille LFI 2014	ASSO	D62	Voté	0,1
Frais de gestion LFSS 2014	ASSO	P2, D1	Voté	0,5
Réforme des retraites 2013 (décalage de la revalorisation des pensions au 1 <sup>er</sup> octobre)	ASSO	D62	Voté	0,8
Réforme des retraites 2013 (décalage de la revalorisation des pensions au 1 <sup>er</sup> octobre)	État	D62	Voté	0,2
Désindexation Agirc-Arrco (accord 2013)	ASSO	D62	Mis en oeuvre	0,5
Réduction de la dépense pour financer la suspension de la taxe poids lourds	État/ODAC	-		0,8
Mesures de redressement supplémentaires 2014 (cf. encadré 2)	État/ASSO	-	Loi de finances rectificative avant l'été	4,0
Total				19 Md€

Tableau 3a : recettes

Mesures du programme de stabilité

	2013	2014
<b>Total de mesures</b>	<b>29,4</b>	<b>1,5</b>
<b>Pacte de responsabilité et de solidarité (mesure financée par ailleurs)</b>		<b>-0,5</b>
État	0,0	-0,5
Mesure en faveur des ménages modestes		-0,5
<b>Mesures LFI 2014 / LFSS 2014 / Réforme des retraites / LFR 2013</b>	<b>-0,2</b>	<b>7,3</b>
État	-0,1	6,6
Surtaxe à l'impôt sur les sociétés	0,2	2,5
Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pension		1,2
Quotient familial (abaissment du plafond de 2 000 € à 1 500 €)		1,0
Suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires		1,0
Fiscalité écologique		0,5
Autres mesures	-0,3	0,3
Sécurité sociale	0,0	0,8
<b>Autres mesures (hors contentieux de masse)</b>	<b>29,9</b>	<b>-5,0</b>
État	16,1	-9,4
Sécurité sociale	12,0	2,2
ODAC	1,4	0,9
Collectivités territoriales	0,3	1,2
<b>Contentieux de masse</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
Contentieux précompte	0,0	
Contentieux OPCVM	-0,3	-0,3

Tableau 4

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