



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

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

**9935/14  
ADD 1**

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

---

Tableau 4 – Trajectoire pluriannuelle de solde structurel et décomposition de l'ajustement structurel

(en % du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public (1)	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Solde conjoncturel (2)	-1,4	-1,7	-1,6	-1,3	-0,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
<b>Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,4</b>
Ajustement structurel	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Effort structurel	1,6	0,8	0,8	0,4	0,4
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>
<i>Effort en dépense</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>

## Encadré 2 – Mesures de correction envisagées

Dans sa recommandation du 5 mars 2014, la Commission européenne a estimé, sur la base des données de ses prévisions d'hiver, que l'écart à l'ajustement structurel recommandé serait de 0,2 point de PIB environ en 2013 et en 2014 (au sens de l'ajustement structurel corrigé ou de l'effort dit « bottom-up »). Depuis, les données précises portant sur 2013 ont été notifiées le 31 mars par l'Insee et ces données démontrent une meilleure maîtrise de la dépense qu'anticipé par la Commission (cf. section 4.1).

Le Gouvernement a décidé que des mesures de redressement complémentaires seront prises pour permettre un ajustement de l'ordre de 4 Mds€ du déficit 2014.

Les économies supplémentaires réalisées en 2013 sur le champ de l'Ondam seront pérennisées en 2014 avec un nouvel objectif qui intégrera la sous-consommation – qui s'est finalement établie à 0,75 Md€ de plus que prévu dans la LFSS 2014, soit 1,4 Md€ par rapport au niveau initial de la LFSS 2013. Cette consolidation des économies en dépense constituera un effort supplémentaire de 0,75 Md€ sur le champ de l'assurance maladie puisque l'Ondam est voté en niveau. Les moindres dépenses Unedic, qui se sont élevées à 0,6 Md€, seront également pérennisées en 2014.

Aux mesures précédentes, s'ajoute une mesure transversale de stabilisation en valeur de l'ensemble des prestations sociales, hors minima sociaux, pendant un an. La revalorisation exceptionnelle annuelle du RSA de 2% au-delà des règles maintenues d'indexation habituelle est maintenue mais également reportée d'un an. Ces mesures cumulées représentent un gain de près de 0,5 Md€ pour les finances publiques en 2014.

Par ailleurs, le Gouvernement mettra en place une mesure en faveur des ménages les plus modestes.

Les décisions des partenaires sociaux concernant l'Unedic ainsi que des mesures complémentaires d'économies, en particulier dans le champ de l'Etat, portées par la loi de finances rectificative qui sera présentée avant l'été, viendront compléter cet ensemble et garantiront le respect de la recommandation du Conseil de juin 2013.

**Encadré 3 – Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel de la France**

Pour mettre en œuvre le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la France a mis en place une règle sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, ainsi que des éléments exceptionnels et temporaires. Cette règle permet d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal.

Dans le cadre de ce programme de stabilité, en cohérence avec la méthode utilisée dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, les éléments exceptionnels et temporaires suivants sont exclus du solde structurel :

- **en recettes**, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires, dont le moment d'enregistrement en comptabilité nationale n'est pas prévisible car dépendant notamment du rythme et du sens des décisions définitives de justice<sup>4</sup>. Il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers et des remboursements au titre du précompte mobilier<sup>5</sup> ;
- **en dépense**, la recapitalisation de Dexia opérée par la France, à hauteur de 2,6 Md€ qui a exceptionnellement pesé sur le solde public 2012.

**Tableau 5 – Mesures ponctuelles et temporaires exclues du solde structurel (en comptabilité nationale)**

(écarts au compte central, en Md€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Total</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,5</b>
Recettes	0,0	-0,3	-0,7	-2,7	-2,7	-0,5
Précompte	0,0	0,0	0,0	-1,0	-1,0	0,0
Contentieux OPCVM	0,0	-0,3	-0,7	-1,8	-1,8	-0,5
Dépenses (Dexia)	-2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Note : l'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions définitives de justice.*

<sup>4</sup> En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (i.e. selon le Système européen des comptes de 1995 « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation »). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive est rendue (tandis que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements).

<sup>5</sup> Par rapport au programme de stabilité précédent, la France a bénéficié d'un jugement favorable de la Cour de justice de l'Union européenne dans le contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques : le coût qui avait été mis à ce titre en mesure exceptionnelle et temporaire lors de la loi de programmation a donc été retiré.

### 3.5 Évolution du solde public par sous-secteur

Le redressement des comptes publics sera le résultat d'un effort sur la dépense partagé par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques sur la période de programmation, dans un contexte de reprise de l'activité qui permettra un redressement spontané des recettes. Ainsi, le solde public s'améliorerait de 3,0 points de PIB entre 2013 et 2017 (passant de -4,3 % du PIB en 2013 à -1,3 % du PIB en 2017).

**Tableau 6 – Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques**

(% du PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Solde public au sens de Maastricht</b>	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
<i>dont solde primaire</i>	-1,9	-1,4	-0,5	0,4	1,4
État	-3,3	-3,2	-3,1	-2,6	-2,0
Organismes divers d'administrations centrales	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Administrations publiques locales	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Administrations publiques de sécurité sociale	-0,6	-0,2	0,3	0,6	1,0

*NB: Les solde présentés ici sont indiqués au sens de Maastricht.*

**Le besoin de financement des administrations publiques centrales (l'État et les ODAC) se réduirait de 1,1 point entre 2013 et 2017** (3,2 % du PIB en 2013 à 2,1 % du PIB en 2017). Cette réduction serait le résultat principalement de la norme d'évolution des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions. L'effort total de l'Etat atteindra 18 Md€ sur la période 2015-2017. Les économies proviendront pour l'essentiel de gains d'efficience (mutualisation accrue sur les achats et les systèmes d'information, réduction du train de vie de l'État, recentrage des interventions et stabilité du point d'indice des fonctionnaires); les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse. La part des dépenses de l'État dans le PIB décroîtrait nettement. Le solde des organismes divers d'administration centrale serait proche de l'équilibre à horizon 2017.

**Le solde des administrations de sécurité sociale s'améliorerait de 1,6 point de PIB entre 2013 et 2017, passant d'un déficit de 0,6 point de PIB à un excédent de 1,0 point de PIB en fin de période.** Outre l'effet des mesures en recettes prises pour 2012 et 2013, cette amélioration serait principalement permise par la consolidation puis l'accroissement de l'effort sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) – qui contribuera à hauteur de 10 Md€ à la réduction de dépense entre 2015 et 2017 – par les économies dégagées suite à la réforme des régimes de base et complémentaires de retraite et la réforme de la branche famille de 2013, ainsi que l'accord Unedic signé par les partenaires sociaux en mars 2014. La poursuite des réformes engagées dans ces domaines (nouvelle convention de l'Unedic pour atteindre l'équilibre financier, poursuite du rétablissement de l'équilibre des pensions de retraites complémentaires par l'Agirc-Arrco et de la réforme de la politique familiale), la non revalorisation des prestations sociales hors minima sociaux pendant un an et les économies dégagées par les organismes de protection sociale (grâce à des mesures de réorganisation et

de simplification de la gestion des prestations) permettront de réduire les dépenses sur le champ des prestations sociales (hors Ondam) de 11 Md€ entre 2015 et 2017 (cf. infra). Côté recettes, la question de la compensation aux administrations de sécurité sociale des baisses de cotisations et contributions sociales prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité sera traitée dans les prochains textes financiers. Par ailleurs, la masse salariale serait plus dynamique en lien avec les créations d'emploi liées au Pacte de responsabilité et de solidarité.

**Enfin, les administrations publiques locales participeront également à l'effort de redressement, à hauteur de 11 Md€ sur la période 2015-2017. Cet effort serait lié principalement à une baisse des dotations engagée avec une première diminution de 1,5 Md€ en 2014 et un gel en 2013.** Leur déficit passerait de 0,4 % du PIB à 0,2 % d'ici la fin de la période de programmation. Cette évolution traduirait en premier lieu l'évolution spontanée résultant du cycle électoral, avec des dépenses d'investissement peu dynamiques en début de mandat communal. Par ailleurs, leurs dépenses courantes baisseraient, en lien avec les réformes structurelles engagées par le Gouvernement (cf. infra). Au total, la dépense progresserait en ligne avec l'inflation.

### 3.6 Évolution des dépenses publiques

#### 3.6.1 Les dépenses des administrations publiques

Tableau 7 – Évolution de la dépense en volume, par sous-secteur des administrations publiques

(moyenne annuelle, en volume et en %*)	2013	2014	2015-2017
<b>Administrations publiques</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
Administrations publiques centrales (APUC)	-0,2	-0,4	-0,9
Administrations publiques locales (APUL)	2,7	0,5	-0,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,7	0,6	0,3

\* Dépense en volume exprimée à champ courant et y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques

**La croissance de la dépense est marquée par des efforts portant sur l'ensemble des administrations publiques sur la période du présent programme de stabilité 2014-2017.** La dépense publique a progressé de 2,0 % en valeur en 2013, soit une décélération sensible par rapport à la progression de 3,0 % enregistrée en 2012. Exprimé en volume, le taux de croissance de la dépense publique a été de +1,3 % du fait d'une inflation faible, au sens de l'IPC hors tabac (+0,7 %). **Dans un contexte d'amplification des économies et de redressement progressif de l'inflation, le ralentissement de la dépense serait marqué en 2014 (+0,3 % en volume) et sur 2015-2017 (+0,1 % par an en moyenne).**

**En 2013, la dépense en valeur a fortement ralenti (passant de +3,0 % à +2,0 % en valeur), plus qu'anticipé au moment du PLF pour 2014.** Par rapport à la dernière prévision retenue dans le PLF pour 2014, la dépense s'est finalement avérée moins dynamique que prévu – à +2,0 % en valeur contre +2,5 % – en lien avec des économies constatées sur l'ensemble des administrations publiques (État, Odac, ASSO), à l'exception des collectivités locales. En effet, la norme en valeur de l'État a été sous-exécutée de 0,1 Md€ par rapport au niveau sous-jacent du PLF 2014 et les dépenses sous Ondam ont progressé de 2,4 % d'exécuté à exécuté (contre une cible de 2,7%), ce qui correspond à une sous-exécution de 1,4 Md€ par rapport au niveau voté en LFSS 2013. Parmi les facteurs ayant tiré la dépense à la hausse en 2013 figure le cycle de l'investissement local (bien que l'investissement ait été sur l'ensemble du cycle 2008-2013 moins dynamique que sur le cycle précédent). Enfin, les intérêts versés par les administrations publiques ont marqué un net repli en 2013, sous l'effet notamment de taux d'intérêt toujours faibles.

**En 2014, le net ralentissement de la dépense – +1,4 % en valeur et +0,3 % en volume – serait lié aux mesures d'économies ainsi qu'à des facteurs spontanés:** maîtrise de la dépense locale grâce à la réduction des concours financiers (à hauteur de 1,5 Md€ en 2014 après un gel en 2013); premiers effets de la réforme des retraites et de l'accord Agirc-Arrco de 2013. L'investissement local ralentirait par ailleurs nettement, comme cela est traditionnellement observé en année électorale. Enfin, les décisions des partenaires sociaux concernant l'Unedic ainsi que des mesures complémentaires d'économies, en particulier dans le champ de l'État, portées par la loi de finances rectificative qui sera présentée avant l'été, viendront compléter cet ensemble.

**Entre 2015 et 2017, la croissance de la dépense publique en volume serait quasi-nulle,** soit un rythme significativement abaissé par rapport à la croissance potentielle, témoignant d'un effort de redressement des comptes publics intégralement porté par la dépense, et nettement inférieur à la tendance passée. La poursuite du ralentissement de la dépense traduirait la montée en charge des mesures déjà votées et de celles présentées dans le présent programme de stabilité, qui porte le montant d'économies supplémentaires à 50Md€ sur cette période. Les collectivités locales infléchiraient leur dépense sous l'effet d'une baisse cumulée de 11 Mds€ des dotations sur trois ans, l'investissement local atteignant son point bas en 2015, année suivant les élections municipales; des économies seraient réalisées sur l'État pour assurer un effort total de 18 Md€, en plus des baisses de dotations aux collectivités locales; enfin, la sphère sociale contribuerait fortement aux économies, au-delà des mesures prévues pour 2014 sur les dépenses d'assurance maladie. La progression de l'Ondam serait limitée à 2,0 % en moyenne sur les trois années pour un effort total de 10 Md€. Des économies sur les prestations et les charges de fonctionnement représenteraient 11 Md€ sur le reste de la sphère sociale (cf. encadré 4).

**Encadré 4 – Le détail du plan d'économies de 50 Md€ sur 2015-2017**

Conformément aux annonces du Président de la République du 14 janvier 2014, le Premier Ministre a présenté, le 16 avril dans sa communication au conseil des ministres, le détail du plan de réduction de 50 Md€ des dépenses publiques entre 2015 et 2017. Ce plan permet de mettre en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité dans le respect des engagements européens de réduction des déficits publics. Les économies seront réparties entre les différentes administrations participant aux dépenses publiques : État et organismes d'administration centrale, collectivités locales, organismes de sécurité sociale.

**L'État et ses agences assumeront 18 Md€ d'économies.** Celles-ci résulteront notamment de la poursuite de la stabilisation du point d'indice de la fonction publique, du recentrage des interventions de l'État et, plus généralement, de gains d'efficacité, d'une mutualisation des fonctions support et d'une réduction du train de vie de l'État. Un effort particulier de rationalisation des implantations immobilières de l'État permettra notamment une accélération des cessions immobilières et une diminution des dépenses liées. Les agences seront mises à contribution et verront leurs moyens humains et financiers baisser sur la période de programmation.

**Concernant les collectivités locales, les concours financiers de l'État diminueront de 11 Md€ d'ici 2017.** Cette baisse s'accompagnera de réformes structurelles, permettant de rendre soutenable cette évolution : réforme de la dotation globale de fonctionnement, dès 2015 ; suppression de la clause de compétence générale, source de surcoûts liés aux doublons, pour les départements et les régions ; réduction du nombre de régions ; accroissement de la taille des intercommunalités et forte réduction du nombre de syndicats ; débat sur l'avenir des conseils départementaux. La maîtrise du coût des normes sera en outre accrue.

**Concernant l'assurance-maladie,** la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, en promouvant une meilleure efficacité des dépenses (avec des réformes structurelles telles que la rationalisation du parcours de soins, le développement de la chirurgie ambulatoire et l'accroissement de la part de génériques dans la consommation de médicaments) permettra de réaliser 10 Md€ d'économies. Le taux de croissance des dépenses sur le champ de l'Ondam en 2015-17 qui en résulte sera de 2,0 % par an en moyenne.

**Enfin, 11 Md€ d'économies seront réalisés sur les dépenses de protection sociale.** Sur ce dernier volet, 2,9 Md€ d'économies seront dégagés suite aux décisions déjà prises en 2013 quant à la réforme des retraites (des régimes de base et complémentaires) et à la réforme de la politique familiale. Le report d'un an de la revalorisation des prestations sociales, à l'exclusion de celles destinées à garantir un revenu minimal, permettra d'économiser 2 Md€ supplémentaires (dont 1,3 Md€ sur les retraites de base et 0,7 Md€ sur les autres prestations sociales). La poursuite par les partenaires sociaux de la démarche de rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite complémentaires relevant de l'Agirc et de l'Arrco et l'engagement d'efforts analogues dans les autres régimes de retraites permettraient la réalisation de 2 Md€ d'économies supplémentaires.

Le régime d'assurance-chômage devrait économiser 2 Md€ à horizon 2017, l'accord entre partenaires sociaux de mars 2014 en ayant déjà fixé la première étape. La poursuite de la réforme de la politique familiale permettra de réaliser 0,8 Md€ d'économies supplémentaires. Enfin, les organismes de protection sociale dégageront 1,2 Md€ d'économies de fonctionnement, notamment grâce à la dématérialisation et une meilleure articulation des compétences des différents régimes, ce qui contribuera par ailleurs à la qualité de service aux usagers et à la simplification de la gestion de la protection sociale.

**Une part conséquente de ces 50 Md€ d'économies, d'environ 21 Md€, sera mise en œuvre dès 2015**, ce qui permettra de financer dès 2015 les baisses de prélèvements obligatoires annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité dans le respect d'une trajectoire de baisse continue des déficits publics. Le total des économies sera porté à 37 Md€ environ en 2016, et atteindra les 50 Md€ prévus en 2017.

#### Encadré 5 – Le conseil stratégique de la dépense publique

**En parallèle de la rénovation de la procédure budgétaire, un Conseil stratégique de la dépense publique (CSDP) a été institué par décret en date du 22 janvier 2014.** Celui-ci est « chargé de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France ».

**Présidé par le Président de la République**, le CSDP réunit le Premier Ministre, le ministre chargé des finances et des comptes publics, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé des affaires sociales et de la santé, le ministre chargé de l'emploi, le ministre chargé de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et le secrétaire d'Etat chargé du Budget.

Le Conseil a étudié toutes les sources potentielles d'économies, y compris les dépenses locales et sociales. Les décisions structurantes qui permettront de réaliser au moins 50 Md€ d'économies à horizon 2017 et présentées dans ce programme de stabilité ont ainsi pu être prises au plus haut niveau de l'État.

Les décisions du CSDP seront mises en œuvre par le Gouvernement et traduites dans la programmation pluriannuelle des finances publiques inscrite dans la prochaine loi de programmation des finances publiques. Celles-ci trouveront également prochainement une première traduction dans les lettres de pré-plafond qui seront adressées aux ministres dans le cadre de la procédure budgétaire renouvelée et anticipée mise en place en 2014.

### 3.6.2 Les dépenses de l'État

*La règle de la stabilisation en valeur des dépenses hors charge de la dette et pensions a contribué à la maîtrise des dépenses de l'État, en programmation comme en exécution*

Le budget de l'État est élaboré et exécuté dans le respect d'une **norme de dépense**, dont le principe a été réaffirmé par l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 du 31 décembre 2012 : la somme des crédits du budget général, des prélèvements sur recettes, et des affectations de recettes à des tiers, hors charge de la dette et dépenses de pensions, doit être, **au plus, stable en euros courants** (norme dite « zéro valeur ») ; cette norme porte sur les dépenses pilotables de l'État. Par ailleurs, l'augmentation annuelle des dépenses totales du budget général, y compris charge de la dette et pensions (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes et affectations de recettes) doit être au maximum égale à l'inflation (norme dite « zéro volume »).

**La coexistence de ces deux normes garantit notamment que les éventuelles fluctuations à la baisse du coût de la dette de l'État et les économies liées aux réformes des pensions ne soient pas redéployées pour financer des dépenses pérennes**, mais viennent intégralement renforcer la consolidation de nos finances publiques. A l'inverse, si les variations de prévision d'inflation, de dette et de pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales, alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » seraient stabilisés ou diminueraient en valeur, les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse, de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

En 2013, la dépense totale de l'État s'est établie en amélioration de 3,4 Md€ par rapport à l'objectif fixé en début d'année 2013, dans un contexte favorable sur la charge de la dette et sur l'inflation.

**L'objectif de norme en valeur défini (279,4 Md€) a également été pleinement respecté, dans un contexte d'exécution budgétaire particulièrement exigeant.** En effet, les dépenses exécutées dans le périmètre des dépenses hors charge de la dette et pensions se sont établies à environ -0,1 Md€ en deçà de cet objectif, alors même que la hausse de la contribution française au budget de l'Union européenne a fait peser une contrainte importante sur les dépenses. En effet, la majoration de 1,1 Md€ de la contribution de la France au budget de l'Union européenne (hors BR exceptionnels), compensée en cours de gestion dans le périmètre de la norme de l'État, a nécessité une maîtrise accrue sur les dépenses des ministères. Au total, près de 3 Md€ ont été annulés en 2013 sur les crédits mis en réserve en début d'année.

*La baisse des dépenses sera renforcée dans le cadre de la programmation pluriannuelle des dépenses de l'État pour atteindre l'équilibre structurel des finances publiques*

**La loi de finances initiale pour 2014 a été construite, pour la première fois, sur une baisse nette de 1,5 Md€ des dépenses hors charge de la dette et pensions.**

**Pour les années 2015 à 2017, qui sont celles de la prochaine programmation triennale, le Gouvernement se fixe un objectif global de 18 Md€ d'économies sur le champ des dépenses de l'État.**

La rénovation de la procédure budgétaire (cf. encadré 7) doit conduire à renforcer la qualité et la soutenabilité de la programmation budgétaire, tant dans la construction budgétaire qu'en exécution, au travers notamment d'une implication renforcée des ministères dans l'identification des économies et dans la gestion soutenable des finances publiques.

**Ce quantum de 18 Md€ d'économies sur l'État**, qui s'inscrit dans un effort partagé entre les différents sous-secteurs de la dépense publique, a été établi en cohérence avec une recherche systématique d'efficacité de la dépense publique. Il sera strictement respecté dans les prochaines lois de finances, en construction budgétaire comme en exécution ; il s'agit d'un élément essentiel pour le retour à l'équilibre structurel des finances publiques.

#### Encadré 6 – Les économies sur le champ de l'État et de ses agences

L'Etat et ses opérateurs prendront toute leur part au redressement des comptes publics avec un objectif de 18 milliards d'euros d'économies à horizon 2017.

L'effort programmé passera d'abord par la mise en œuvre de réformes structurelles afin de préserver la qualité du service public.

- Ces économies s'appuieront sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des ministères. Elles passent par des économies sur les dépenses immobilières, la mutualisation des fonctions support (achats et systèmes d'information notamment), et une réduction du train de vie de l'État.
- Les fonctionnaires contribueront à l'effort d'économie nécessaire avec la poursuite de la stabilisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique.
- Les créations d'emplois prévues dans l'Éducation nationale, la sécurité et la justice seront maintenues, dans le cadre de la priorité donnée à la jeunesse et à la sécurité des Français.
- Les interventions de l'État seront également recentrées pour être plus efficaces.
- Les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse. Leurs moyens avaient augmenté de 15 % au cours du précédent quinquennat.

#### Encadré 7 – La rénovation de la procédure budgétaire

Le respect de notre trajectoire de finances publiques, ambitieuse et inédite dans l'histoire financière récente de la France, suppose une procédure budgétaire efficace, susceptible de faciliter les choix politiques et l'arbitrage d'économies structurelles durables.

**Le précédent Gouvernement avait ainsi décidé, dans le cadre de la préparation du budget triennal 2015-2017, de rénover et d'accélérer dès 2014 le calendrier budgétaire.** La nouvelle procédure budgétaire devait permettre ainsi aux ministères de prendre part de manière active à la recherche d'économies structurelles et pérennes.

Les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre début mai donneront des indications plus précises sur les volumes d'économies demandées à chaque ministre pour les années 2015 à 2017. Il appartiendra aux ministres de proposer des réformes pour réaliser les économies demandées, en s'appuyant notamment sur les travaux existants menés dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), par les corps d'inspections interministérielles et par la Cour des comptes. Des travaux conjoints entre ministères, à niveau technique, les y aideront. Cette nouvelle procédure met en avant le principe de responsabilité et de co-construction des ministères.

Le processus débouchera en juin, à l'issue d'un processus d'arbitrage classique, avec l'envoi par le Premier ministre de lettres-plafonds aux ministres ; celles-ci fixeront les plafonds de crédits par ministère et les axes du prochain budget triennal. Ces orientations seront ensuite présentées à la fin du mois de juin au Parlement, lors du débat d'orientation des finances publiques.

#### Encadré 8 – Évolution et hypothèses de taux d'intérêt

En 2013, la France a bénéficié de conditions de financement très favorables, malgré la légère remontée des taux à court terme constatée en fin d'année et une forte volatilité des taux à long terme, qui ont fortement augmenté au printemps. Les taux à l'émission pour les titres à court terme (BTF) sont ainsi ressortis, en moyenne, à 0,06 % en 2013 (contre 0,08 % en 2012) et ceux pour les titres à plus d'un an (OAT) à 1,54 % (contre 1,86 % en 2012).

Depuis le début de l'année 2014, et contrairement aux anticipations du marché, la tendance est à la stabilité pour le court terme, avec des taux à l'émission pour les BTF proches de 0,2 %. Les taux à moyen et long terme observent une baisse (les taux à l'émission pour les titres à 10 ans sont passés de 2,51 % début janvier à 2,15 % début avril 2014).

Le profil de taux sous-jacent à la prévision repose, en cohérence avec le retour attendu de la croissance et la remontée de l'inflation à un niveau plus proche de l'objectif de 2 % de la BCE à l'horizon 2017, sur un scénario de remontée progressive rapprochant les niveaux des valeurs constatées avant la crise (au cours de la période 1998-2007 le taux des BTF à 3 mois s'est élevé, en moyenne, à 3,05 % et celui des OAT à 10 ans à 4,45 %).

Tableau 8 – Prévisions de taux d'intérêt

Niveau de fin d'année (prévisions)	2014	2015	2016	2017
Taux courts (BTF 3 mois)	0,25%	0,50%	1,00%	1,50%
Taux longs (OAT 10 ans)	2,75%	3,25%	3,75%	4,25%

Dans le scénario retenu, les taux courts (BTF à 3 mois) augmenteraient très légèrement en 2014 (le BTF à 3 mois atteindrait 0,25 % fin 2014, soit le niveau actuel du taux de refinancement de la BCE) et commenceraient à remonter fin 2015 par anticipation d'une

normalisation de la politique monétaire de la BCE cohérente avec la reprise de l'activité dans la zone euro. Ils observeraient ensuite une progression de 50 points de base par an.

Pour les taux longs (OAT à 10 ans), le niveau de 2,75 % retenu pour la fin de 2014 intègre un possible effet d'entraînement que pourrait provoquer une remontée des taux longs américains, à l'instar de ce qui s'est produit au printemps 2013. Ces taux progresseraient ensuite, comme les taux courts, de 50 points de base par an.

### 3.6.3 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

**Les organismes divers d'administration centrale (Odac), dont la plupart sont également des « opérateurs de l'État »<sup>6</sup>, contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses. Après avoir connu une forte augmentation de leurs dépenses jusqu'à une période récente<sup>7</sup>, les Odac, qui doivent voter leur budget annuel à l'équilibre et sont donc par conséquent proches de l'équilibre, sont désormais mieux encadrés. A ce titre, l'interdiction qui leur est faite de s'endetter auprès d'un établissement de crédit ou par des titres de créance pour un terme supérieur à 12 mois<sup>8</sup> participe pleinement à la maîtrise de leur dépense.**

**Pour la période 2015 à 2017, le Gouvernement engagera un effort de rationalisation des agences et des opérateurs de l'État, qui constituera un axe fort de sa programmation.** Celle-ci devrait notamment se traduire par la recherche de fusions voire de suppressions d'établissements, par une diminution de leurs emplois et des ressources financières qui leur sont allouées (subventions pour charges de service public et taxes affectées) et, enfin, par un meilleur encadrement - voire une réintégration dans le budget de l'État - des taxes affectées, conformément aux orientations esquissées par le conseil des prélèvements obligatoires dans un récent rapport commandé par le Gouvernement<sup>9</sup>. En parallèle, et en cohérence avec les objectifs que l'État imposera à ses propres dépenses (fonctionnement, intervention...), les opérateurs verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse.

<sup>6</sup> Les opérateurs de l'État ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. Le champ des opérateurs de l'État et celui des Odac ne sont pas exactement superposables : les premiers correspondent à une logique budgétaire, tandis que les seconds, listés chaque année par l'Insee, répondent à des critères de comptabilité nationale.

<sup>7</sup> Cf. par exemple *L'État et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01 de l'inspection générale des finances, mars 2012.

<sup>8</sup> L'article 12 de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (non abrogé par la loi de programmation de décembre 2012) leur interdit le recours à l'endettement pour des maturités supérieures à douze mois, à l'exception de la Caisse de la dette publique et de la Société de prises de participation de l'État.

<sup>9</sup> *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

**En 2013, la dépense des Odac a été maîtrisée** malgré la reconnaissance des intérêts passés de la dette de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) vis-à-vis d'EDF (comptabilisée comme une dépense en comptabilité nationale). En effet, les décaissements des opérateurs dans le cadre des investissements d'avenir ont progressé à un rythme modéré et les diverses mesures sur les ressources des opérateurs ont porté leurs fruits, venant compenser cette dépense exceptionnelle de la CSPE. **En 2014**, la dépense des Odac ralentirait légèrement sous deux effets contraires. D'une part, les dépenses seraient portées par le décaissement de 1,5 Md€ au titre de l'excellence des industries de défense du second volet des investissements d'avenir. D'autre part, le contrecoup de la dépense exceptionnelle de la CSPE contribuerait à la baisse de la dépense.

La dépense ralentirait ensuite **en 2015** et se maintiendrait en **2016-2017**, traduisant notamment une stabilisation de la chronique des investissements d'avenir (cf. partie 6.1.2).

#### 3.6.4 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

**En 2013**, les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont progressé de 3,0 % en valeur, en ralentissement par rapport à 2012 (+3,3 %). Cette évolution s'explique essentiellement par le faible dynamisme des pensions de retraite (+2,9 % après +4,1 %) en lien avec la poursuite du relèvement des bornes d'âge et un contexte de faible inflation limitant l'ampleur des revalorisations. Les dépenses d'assurance maladie ont également été particulièrement modérées, puisque les dépenses effectives relevant de l'Ondam ont été inférieures de 1,4 Md€ au niveau prévu dans la LFSS 2013 et de 0,75 Md€ à celui de la LFSS 2014. Les prestations d'indemnisation du chômage ont par ailleurs ralenti de 0,6 Md€ par rapport aux prévisions du PLF (croissance de +5,7 % en 2013).

**En 2014**, les prestations accentueraient leur ralentissement (+1,7 %), sous l'effet d'une revalorisation limitée des prestations famille fondée sur l'inflation attendue en 2014 (+1,1 %) et intégrant, conformément au mécanisme prévu, une correction de la prévision d'inflation 2013 (0,7 % observé contre 1,2 % retenu en mars 2013). Les prestations familiales ont ainsi été revalorisées de 0,6 % au 1<sup>er</sup> avril 2014. Le ralentissement est aussi marqué sur les pensions de vieillesse (+2,2 % après +2,9 %) freinées par la stabilisation des pensions complémentaires au 1<sup>er</sup> avril 2014 et la non revalorisation des pensions de base au 1<sup>er</sup> octobre 2014. Les prestations d'indemnisation du chômage décélèreraient grâce à l'amélioration progressive sur le marché de l'emploi et à l'accord de mars 2014.

**A partir de 2015 et jusqu'en 2017**, la dynamique des prestations sociales resterait maîtrisée à +2,1 % par an en moyenne. Cela s'explique notamment par une décélération du rythme d'évolution des prestations d'assurance maladie en cohérence avec une évolution-cible de l'Ondam à 2,0 % en moyenne sur la période 2015-2017. Les prestations d'indemnisation du chômage connaîtraient dans le même temps un repli en valeur jusqu'en 2017 grâce notamment à l'amélioration du marché de l'emploi et aux mesures d'amélioration des comptes de l'Unedic inscrites dans l'accord sur l'indemnisation du chômage signé par les partenaires sociaux en mars 2014, qui se verront complétées pour assurer le retour à l'équilibre du régime à l'horizon 2017.

Tableau 9 – Evolution annuelle des prestations sociales (en valeur)

(Croissance en valeur, en %)	2013	2014	2015-2017*
<b>Prestations d'assurance</b>	<b>3,0%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,1%</b>
Vieillesse survie	2,9%	2,2%	2,7%
Famille - Logement	2,4%	0,0%	0,2%
Chômage	5,7%	-0,5%	-1,2%
Ondam	2,4%	2,4%	2,0%

\* Taux de croissance annuel moyen des années 2015-2017.

#### *Les prestations maladie*

**En 2013**, l'inflexion des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie, et a permis une sous-consommation de l'Ondam voté par le Parlement à hauteur de 1,4 Md€, soit une croissance de 2,4 % sur l'année 2013. La réforme de la gouvernance de l'Ondam (abaissement du seuil d'alerte, mise en place d'un comité de pilotage, augmentation du nombre des interventions du comité d'alerte) a contribué au respect de l'objectif pour la quatrième année consécutive. Ce résultat témoigne de l'efficacité du pilotage des dépenses de santé par le Gouvernement, qui accompagne cet effort d'une action structurelle sur l'organisation du système de santé en se dotant d'une stratégie nationale de santé.

**Pour l'année 2014**, l'Ondam a été voté en progression de 2,4 %. Au total ce sont environ 2,4 Md€ de mesures d'économies qui ont été prises pour ramener l'évolution des dépenses vers la cible votée. Ces mesures reposent principalement sur des baisses de prix des produits de santé (1,1 Md€), des actions de maîtrise médicalisée (0,6 Md€) ainsi que sur des économies à l'hôpital (0,4 Md€).

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 650 M€ 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 par rapport à l'exécution définitive 2013.

**À partir de 2015 et jusqu'en 2017**, les dépenses d'assurance maladie sous Ondam poursuivraient leur ralentissement à un taux de croissance de 2,0 % par an en moyenne en 2015-2017. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuiera sur des efforts d'efficacité approfondis dans le secteur de la santé. L'amélioration des parcours de soins à travers une régulation efficace de l'offre de soins destinée à décroiser les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social constituera une priorité pour le Gouvernement, dans le cadre de la stratégie nationale de santé initiée en 2013. Cette dernière prévoit également de renforcer les dispositifs de prévention et d'approfondir la démocratie sanitaire.

#### *Les prestations vieillesse*

La trajectoire présentée (croissance des prestations à 2,7 % en moyenne sur la période 2015-2017) intègre le décalage de 6 mois de la revalorisation des pensions de base en 2014, puis leur stabilité jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015. Sur les retraites complémentaires, la trajectoire prend en compte les mesures prises par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord sur les régimes complémentaires signé en mars 2013 (sous-indexation de 1 point des pensions en 2014 et 2015), qui devraient être complétées en 2016 et 2017 afin de poursuivre le rétablissement des comptes des régimes.

#### *Les autres prestations sociales*

Les prestations familiales et de logement ont progressé de 2,4 % en 2013. La décélération par rapport à 2012 où la croissance de ces prestations avait atteint 3,0 % s'explique notamment par la revalorisation exceptionnelle de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire en 2012. En 2014, leur niveau en valeur serait stable, en raison notamment d'une faible revalorisation au 1<sup>er</sup> avril 2014 (+ 0,6 %), correspondant à la prévision d'inflation 2014 et à la correction pour tenir compte de l'inflation constatée en 2013. Cette croissance resterait maîtrisée entre 2015 et 2017, à + 0,2 % par an en moyenne grâce notamment à la poursuite de la modernisation de la politique familiale engagée en 2013.

Enfin, après une croissance très soutenue en 2013 (+ 5,7 %), les dépenses du régime d'assurance chômage entameraient leur ralentissement, notamment sous l'effet de l'amélioration sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, l'accord signé par les partenaires sociaux en 2014 et les mesures complémentaires que les gestionnaires entendront prendre permettra le retour à l'équilibre du régime à l'horizon 2017.

#### **3.6.5 Les dépenses des administrations publiques locales**

Les dépenses locales ralentiraient à partir de 2014. La rationalisation des dépenses, favorisée par les baisses de concours financiers aux collectivités territoriales, et une meilleure gouvernance des finances publiques locales contribueraient à l'atteinte de cet objectif.

Après un gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2013, ces concours sont réduits de 1,5 Md€ en 2014 puis de 11 Md€ en niveau sur la période 2015-2017. Les collectivités locales sont ainsi pleinement associées à l'effort de redressement des comptes publics. Cette baisse programmée des concours financiers de l'État, sur toute la durée de programmation, incitera les collectivités locales à réaliser des gains d'efficacité pour maîtriser leurs dépenses.

Plusieurs mesures destinées à accompagner les collectivités dans cet effort seront engagées. La création des métropoles ou l'élection au suffrage universel direct des conseils intercommunaux, sont déjà entrées en vigueur. Elles constitueront de forts leviers de rationalisation au niveau du bloc communal. D'autres s'inscriront dans le projet de réforme territoriale présenté par le Premier ministre lors de son discours de politique générale le 8 avril dernier : définition de domaines de compétence *via* la suppression de la clause de compétence générale, réduction pour moitié du nombre de régions afin de leur permettre d'atteindre une taille critique, adoption d'une nouvelle carte de l'intercommunalité, fondée sur les bassins de vie. Enfin, un débat sera engagé sur l'avenir des conseils départementaux. Parallèlement, une

réforme de structure portant sur la dotation globale de fonctionnement (40,1 Md€ en LFI 2014) sera engagée dès 2015 pour assurer le caractère soutenable de l'effort demandé à chaque collectivité.

Au-delà de cette évolution de la répartition des concours financiers, le Président de la République a souhaité que soient expertisées d'autres mesures de gouvernance sur les dépenses locales en confiant à deux anciens ministres du Budget, Alain Lambert et Martin Malvy, le soin de lui « *faire des propositions pour bâtir avec les collectivités un pacte de gouvernance financier durable* » prenant en compte « *les voies et moyens pour mieux maîtriser les dépenses locales* ». Des propositions très concrètes ont été remises le 16 avril dernier au Président de la République, elles alimenteront les travaux du Gouvernement dans les mois à venir.

S'agissant de l'évolution des dépenses locales, deux précisions doivent être apportées :

- La croissance moyenne de l'investissement local a été faible au cours du cycle 2008-2013 (+1,3 % en moyenne par an en valeur<sup>10</sup>). En 2013, année pré-électorale, la croissance de l'investissement s'est établie à 5,2 %. En raison du cycle électoral, l'investissement devrait ralentir en 2014, avec un recul de 2,5 %, et la baisse devrait se poursuivre en 2015, point bas du cycle local (-6,9 %). L'investissement se redresserait ensuite à partir de 2016, avec un rythme modéré : outre la baisse du tendancier d'investissement local observée sur les derniers cycles électoraux, la sélectivité des projets serait accrue en raison de l'effet cumulé de la baisse des concours financiers et des mesures de gouvernance sur les dépenses locales ;
- La maîtrise de la dépense locale sera facilitée par les effets induits par certaines mesures d'économie annoncées par le Premier ministre, en particulier la stabilité du point de la fonction publique (qui sert de base au calcul des rémunérations des fonctionnaires territoriaux).

Au total, en moyenne sur la période 2014-2017, les dépenses des administrations publiques locales seraient stabilisées en volume.

### 3.7 Évolution des recettes publiques

---

<sup>10</sup> Les taux d'évolution sous-jacents sont calculés avec les données présentées en base 2010 à partir du taux d'évolution de l'exercice 2010 inclus. Les exercices précédents sont présentés en base 2005.

### 3.7.1 Les recettes des administrations publiques

Après une progression de près d'un point entre 2012 et 2013 liée aux mesures nouvelles, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait pour s'établir à 45,3 % en 2017.

La prévision intègre l'effet de l'ensemble des mesures de la LFI après examen par le Conseil constitutionnel, ainsi que les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité.

**En 2014, le taux de prélèvements obligatoires serait stable par rapport à 2013 (45,9 %).** L'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait inférieure à l'unité (0,9) et l'impact des mesures déjà votées mais qui vont monter en charge légèrement positif (+0,1 point de PIB). Ces mesures, dites nouvelles, ont en effet été calibrées afin de pérenniser le modèle social français, d'améliorer la compétitivité, la croissance et l'emploi, et de renforcer la progressivité de l'impôt et la fiscalité écologique. De plus, dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, une baisse des prélèvements ciblée sur les ménages modestes sera engagée dès 2014.

**Sur la période 2014-2017, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait chaque année pour atteindre 45,3 % en 2017.** Cette baisse reflètera notamment les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité qui poursuivra le mouvement d'allègement du coût du travail initié par la mise en place du Crédit d'Impôt Compétitivité et Emploi (CICE), abaissera la fiscalité des entreprises y compris en supprimant certaines « petites taxes », source de complexité pour les entreprises, et soutiendra le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. La trajectoire intègre également :

- l'impact de la réforme des retraites ;
- la montée en charge de la fiscalité écologique destinée à favoriser la transition énergétique ;
- la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) conformément à l'engagement de résorber les déficits passés de celle-ci ;
- l'impact du cycle électoral sur le profil des taux des impôts affectés aux collectivités territoriales ;
- les décaissements liés aux contentieux fiscaux.

La trajectoire repose enfin sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires en ligne avec l'activité (élasticité unitaire constante sur la période 2015-2017).

**Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB** serait constant à 7,2 % sur la période 2013-2017.

Tableau 10 – Évolution du taux de prélèvements obligatoires

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	45,0	45,9	45,9	45,6	45,4	45,3
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,1	0,2	0,9	1,0	1,0	1,0

**Encadré 9 – le Pacte de responsabilité et de solidarité**

Annoncé par le Président de la République le 14 janvier dernier puis présenté par le Premier ministre le 8 avril 2014, le Pacte de responsabilité et de solidarité est structuré autour de plusieurs piliers : des allègements supplémentaires de cotisations patronales ; la modernisation du système fiscal et la baisse de la fiscalité pour les entreprises ; la simplification des procédures administratives ; et des engagements en matière d'emploi (qualité et quantité) ; pour les ménages, des mesures de solidarité en faveur du pouvoir d'achat des ménages, notamment des plus modestes.

- Une poursuite de l'allègement du coût du travail : le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit une amplification de la baisse du coût du travail afin de répondre à un double objectif : favoriser la création d'emploi et améliorer la compétitivité de notre économie et sa capacité à exporter. En 2015, le coût du travail au niveau du Smic sera réduit avec l'exonération des cotisations patronales versées aux URSSAF, hors cotisations d'assurance chômage, ainsi que par une révision du barème des allègements existants jusqu'à 1,6 fois le Smic. À partir du 1er janvier 2016, les cotisations famille seront abaissées de 1,8 point, au-delà de 1,6 fois le Smic et jusqu'à 3,5 fois le Smic. Au total, les allègements supplémentaires sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic s'élèveront à près de 4,5 Md€, ceux sur les salaires supérieurs à 1,6 Smic s'élèveront également à 4,5 Md€. Les cotisations familiales seront également réduites à hauteur de 1 Md€ pour les indépendants. Compte tenu de la montée en charge du CICE, le coût du travail aura été allégé de 30 Md€ en 2017, soit un montant comparable à celui des cotisations famille.
- Une modernisation du système fiscal des entreprises : le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit une modernisation et une réduction de la fiscalité des entreprises pour favoriser leur investissement. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, sera supprimée d'ici 2017, avec une première réduction équivalente à 1 Md€ en 2015 sous la forme d'un abattement, ce qui permettrait d'exonérer deux tiers des contribuables actuels dès la 1<sup>ère</sup> année. Au total, cette suppression représente plus de 6 Md€ bruts qui seront restitués aux entreprises. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés sera également supprimée en 2016 et le taux normal passera de 33% actuellement à 28 % en 2020 avec une première étape dès 2017. Enfin, afin de simplifier le cadre fiscal, plusieurs dizaines de taxes à faible rendement seront supprimées. Cette réforme de la fiscalité favorisera la croissance et l'emploi.
- Un agenda de simplification renforcé : le mouvement de simplification de la vie administrative des entreprises sera accentué, pour réduire les procédures et faciliter la prise de décision. La loi d'habilitation du 2 janvier 2014 a d'ores et déjà permis au Gouvernement de légiférer par ordonnances, notamment pour alléger les obligations comptables pour les PME. D'autres mesures de simplification seront prises dans les prochains mois notamment en suivant les recommandations du Conseil de

simplification qui passera en revue les dix actes clé de la vie des entreprises. Ce Conseil, dirigé par un parlementaire (T. Mandon) et un chef d'entreprise (G. Poitrial) aura également pour fonction de suivre les réalisations du programme de simplification pour les entreprises et l'évaluation de ses résultats. Le 14 avril 2014, le Conseil a présenté 50 premières mesures de simplification permettant de sécuriser la vie des entreprises par un environnement plus lisible et prévisible, de simplifier concrètement la vie des entreprises et de faciliter l'embauche et la formation.

- L'emploi et la modernisation du dialogue social : en contrepartie du Pacte, les entreprises s'engageront en termes d'emploi (notamment des jeunes), de formation professionnelle et de qualité de l'emploi. Ces contreparties, présentées dans leurs grandes lignes dans l'accord conclu entre les partenaires sociaux le 5 mars dernier, doivent être précisées lors de négociations à venir dans chaque branche professionnelle.
- Des mesures de solidarité pour les ménages modestes : le Pacte prévoit également d'ici 2017 des mesures de solidarité équivalentes à 5 Md€ et favorables au pouvoir d'achat des plus modestes. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, un dispositif de réduction des cotisations salariales, dégressif jusqu'à 1,3 Smic, permettra aux salariés d'accroître leur salaire net d'environ 500 € par an au niveau du Smic. Dès 2014, une première mesure favorable aux ménages modestes sera engagée.

Selon le modèle MESANGE, du fait de son ciblage important sur les bas salaires en 2015, pour lesquels la demande de travail réagit fortement à son coût (cf. le rapport d'étape du HCFiPs sur les évolutions du financement de la protection sociale), le volet « allègement » des cotisations payées par les employeurs du Pacte de responsabilité et de solidarité permettrait de créer 35 000 emplois dès son entrée en vigueur. La montée en charge se poursuivrait en 2016 et 2017 avec la création de respectivement 65 000 et 50 000 emplois supplémentaires en moyenne annuelle.

Au total, le Pacte de responsabilité et de solidarité soutiendrait la croissance à hauteur de ¼ de point en 2016 et 2017 et permettrait la création de 190 000 emplois à l'horizon 2017, si l'on prend en compte les enchaînements macroéconomiques habituels.

La dynamique créée sur le climat de confiance, tout comme les engagements des acteurs économiques et sociaux dans le cadre du volet contreparties du Pacte pourraient en rehausser les effets.

**Tableau 11 – Pacte de responsabilité et de solidarité – impact sur l'activité et l'emploi**

	2014	2015	2016	2017
PIB en volume	0,0	0,1	0,4	0,6
Emploi salarié (en milliers)	0	40	120	190

### 3.7.2 Les recettes de l'État

**En 2014**, les prélèvements obligatoires de l'État seraient en recul par rapport à 2013 (baisse de 0,3 point) essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. Les mesures votées en loi de finances initiale pour 2014 tendent à soutenir l'évolution des prélèvements obligatoires perçus par l'État. Elles incluent notamment la majoration de la surtaxe d'impôt sur les sociétés, la baisse du plafond du quotient familial, la suppression d'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions et de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires, ainsi que le renforcement de la fiscalité écologique *via* la mise en place d'une composante « carbone » au sein des taxes existantes. Cependant, ces impacts à la hausse sont plus que compensés par les contrecoups en 2014 de mesures plus anciennes, notamment celles de la loi de finances initiale pour 2013 en matière de fiscalité des entreprises (notamment limitation de la déductibilité des charges financières, calcul de la quote-part sur les plus-values à long terme, réforme du cinquième acompte), l'impact net de la mise en place du CICE et le transfert supplémentaire de TVA aux organismes de Sécurité sociale.

À législation constante, les prélèvements obligatoires de l'État progresseraient comme l'activité, la faible progression de la TVA relativement à l'activité étant compensée par le rebond mécanique de l'impôt sur les sociétés.

**Sur la période 2015-2017**, le taux de prélèvements obligatoires de l'État accélérerait son recul, principalement sous l'effet de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi. L'élasticité serait légèrement supérieure à l'unité, dans un contexte de rebond de l'activité économique.

### 3.7.3 Les recettes des administrations de sécurité sociale

**En 2013**, les recettes des administrations de sécurité sociale ont progressé de 2,6 %. Le dynamisme des cotisations sociales (+ 3,1 %) a largement excédé celui de la masse salariale privée (+ 1,2 % sur le champ de l'ACOSS), notamment en raison de la suppression de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (+2,0 Md€), de la hausse du taux de cotisation vieillesse finançant le dispositif carrières longues (0,9 Md€), de l'impact sur les cotisations du paquet « indépendants » (+0,9 Md€) et de la hausse du taux CNRACL.

Le ralentissement observé sur les recettes fiscales (+ 2,4 % après + 4,8 % en 2012) s'explique en particulier par une évolution spontanée atone des recettes, notamment en raison des prélèvements sociaux assis sur le capital.

**En 2014**, les recettes sociales devraient accélérer avec la reprise de la masse salariale privée (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2012 sur le champ de l'ACOSS) qui soutiendrait la croissance des cotisations sociales (+ 3,0 %). Ce dynamisme des cotisations s'explique également par les hausses de taux, notamment la hausse du taux de cotisation vieillesse nette de la baisse des cotisations familiales employeurs (+0,7 Md€) dans le cadre de la réforme des retraites, la réforme carrières longues (+0,6 Md€), la hausse de taux CNRACL (0,6 Md€) et la hausse du

taux de cotisation Agirc-Arrco (0,5 Md€). Les recettes fiscales (+ 3,5 % en 2014) seraient notamment soutenues par la hausse du transfert de TVA affectée aux administrations de sécurité sociale destinée à compenser la baisse des cotisations familiales et à transférer le rendement de la baisse du plafond du quotient familial et de la fiscalisation des primes versées par les employeurs au titre de la couverture complémentaire maladie d'entreprise.

**Entre 2015 et 2017**, la reprise économique et les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi soutiendraient la croissance de la masse salariale privée (+ 3,5 % en 2015 puis + 4,3 % à partir de 2016). La progression des cotisations et contributions sociales (+ 2,7 % en moyenne entre 2015 et 2017) serait ralentie par les baisses de cotisations sociales programmées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui seraient compensées sur la période.

#### 3.7.4 Les recettes des administrations publiques locales

En 2013, la croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'est élevée à 0,6 % : cette progression résulte de la conjugaison de hausses de taux modérées en année pré-électorale, de la chute des droits de mutation à titre onéreux dans un contexte de dégradation du marché de l'immobilier ancien et du repli de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les prélèvements obligatoires locaux se sont établis à 124,5 Md€. Le gel des concours financiers de l'État, hors fonds de compensation de la TVA et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, contribue à la faible croissance des recettes hors prélèvements obligatoires.

En 2014, les hausses de taux d'impôts locaux votées par les nouvelles municipalités et les départements sont supposées supérieures à celles de 2013, conformément au cycle électoral habituellement observé. De plus, les départements bénéficient des mesures de transfert de fiscalité destinées à leur permettre de faire face à leurs dépenses sociales. La croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales se redresserait ainsi à 3,1 %. En revanche, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminueraient de 1,5 Md€ par rapport à 2013.

Sur la période 2015-2017, les recettes fiscales locales évolueraient spontanément comme l'activité. La baisse des concours financiers de l'État s'accroîtrait, avec une réduction totale de 11 Md€ sur la période 2015-2017.

**Encadré 10 – Impact de la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités**

En 2014, la structure des ressources des administrations publiques locales est modifiée afin de répondre à deux objectifs : inciter à rationaliser la dépense locale et réorienter des ressources vers les collectivités les plus contraintes.

L'incitation à rationaliser la dépense repose sur une réduction des transferts de l'État aux collectivités. Après une stabilisation en 2013, les concours financiers de l'État ont été réduits de 1,5 Md€ en 2014. Cette baisse est répartie entre les différentes catégories de collectivités au prorata de leurs recettes de fonctionnement, conformément aux orientations du Pacte de confiance et de responsabilité conclu, le 16 juillet 2013, entre l'État et les collectivités locales. La baisse représente donc 0,8 Md€ pour le bloc communal, 0,5 Md€ pour les départements et 0,2 Md€ pour les régions.

La diminution des concours financiers de l'État de 1,5 Md€ constitue une incitation pour les collectivités à rationaliser leurs dépenses. En effet, en application de la « règle d'or », la section de fonctionnement des collectivités territoriales doit être en équilibre réel : les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées par l'emprunt. Par conséquent, une baisse des ressources de fonctionnement doit conduire les collectivités à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

Cette évolution se poursuivra jusqu'en 2017. En effet, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre le 16 avril, les collectivités territoriales contribueront, à hauteur de 11 Md€, au plan d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017. La soutenabilité de la poursuite de la réduction des ressources des collectivités sera favorisée par une réforme d'architecture de la dotation globale de fonctionnement, la plus importante dotation versée par l'État aux collectivités et qui représente un total de 40,1 Md€ en loi de finances pour 2014. Cette visibilité à long terme de l'évolution des concours financiers renforcera les incitations des collectivités à maîtriser leurs dépenses - ce à quoi contribueront une série de mesures (fonction publique, normes, mesures sur l'organisation territoriale, etc.).

Parallèlement aux mesures opérées sur les concours financiers de l'État, les départements, qui font face à des dépenses sociales contraintes et dynamiques ces dernières années en raison de la faiblesse de la croissance, perçoivent en 2014 de nouvelles ressources pour les financer. D'une part, un montant représentatif des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties leur a été transféré, représentant un total de 0,8 Md€ en 2014. D'autre part, ils disposent temporairement d'un pouvoir de taux accru sur les droits de mutation à titre onéreux (taux plafond porté temporairement de 3,8 % à 4,5 %).

Des mesures sont parallèlement prises pour renforcer la péréquation au sein de chacune des strates, ce qui incite les collectivités les plus favorisées à modérer leurs dépenses en réorientant la ressource vers les collectivités les plus fragiles. Les dispositifs de péréquation horizontale, à l'intérieur de chaque strate, sont ainsi renforcés : à titre d'exemple, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales est passé de 360 M€

en 2013 à 570 M€ en 2014. De plus, les mesures bénéficiant aux départements sont associées à des dispositifs spécifiques de péréquation, assurant que les ressources soient mises à disposition des départements les plus contraints. Une péréquation portant sur 0,35 % de l'assiette des droits de mutation à titre onéreux est ainsi introduite en 2014. Les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférés sont répartis selon des modalités prenant en compte le potentiel fiscal des départements et la charge nette assumée par chacun au titre du revenu de solidarité active.

### 3.8 Dette publique et flux de créances

En 2013, le ratio d'endettement public s'est inscrit à 93,5 points de PIB, après 90,6 points en 2012, soit une progression de +2,9 points de PIB contre +4,4 points en 2012 grâce à la réduction du déficit et à des flux de créances moins élevés. Dans un contexte économique défavorable (croissance du PIB en valeur de 1,4 %) qui maintient le solde stabilisant à un niveau élevé comme en 2012 (-1,2 % après -1,3 %), les efforts de réduction du déficit public (4,3 % après 4,9 %) permettent de ralentir la progression de la dette (écart au solde stabilisant de 3,0 points après 3,5 points en 2012). Cet effet est amplifié par des flux de créances négatifs en 2013 (-0,2 point de PIB après +0,9 point en 2012). D'une part, le soutien direct à la zone euro est moins important en 2013 qu'en 2012 (+0,7 point après +1,7 point, avec un ralentissement des prêts accordés par le FESF). D'autre part, la variation du solde du compte du Trésor au 31 décembre a constitué une ressource de financement pour l'État en 2013 contrairement à 2012.

Tableau 12 – Décomposition de l'évolution du ratio d'endettement public

(Points de PIB)	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0
Croissance nominale du PIB (en %) (2)	1,4	2,2	3,2	3,9	3,9
Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances) $(3)_n \approx -(1)_{n-1} \times (2)_n$	-1,2	-2,0	-3,0	-3,6	-3,6
Solde effectif (4)	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3
Ecart au solde stabilisant (5)=(3)-(4)	3,0	1,8	0,0	-1,4	-2,3
Flux de créances (6)	-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
Variation du ratio d'endettement (7)=(5)+(6)	2,9	2,2	0,0	-1,4	-2,3

En 2014, le ratio de dette progresserait plus modérément (+2,2 points à 95,6 %). La combinaison d'un déficit réduit (3,8 % du PIB contre 4,3 % du PIB en 2013) et d'une reprise plus marquée de l'activité réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant de 1,8 point de PIB). Les flux de créances anticipés pour 2014 s'élèveraient à 0,4 point de PIB, portés essentiellement par les soutiens aux pays en difficulté de la zone euro (dernières tranches accordées à la Grèce et au Portugal *via* le FESF et dernière dotation en capital prévue au MES).

En 2015, le ratio de dette publique se stabiliserait à 95,6 % du PIB. En effet, le niveau de déficit public - avec un solde stabilisant au même niveau - aurait une contribution neutre à la variation du ratio de dette, les flux de créances étant nuls également.

En 2016-2017, la poursuite du redressement des comptes publics et une croissance de l'activité de 2 ¼ % en volume permettraient une décreue du ratio de dette de l'ordre de 1,9 point de PIB par an en moyenne. En effet, le solde passera nettement au-dessus du solde stabilisant (environ -3,6 %, avec une croissance du PIB de 3,9 % en valeur). Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à partir de 2016 (l'impact des plans européens d'assistance financière étant nul en l'absence de nouveaux prêts du FESF et avec la fin en 2014 de la capitalisation du MES, le remboursement de l'Irlande et du Portugal au FESF étant supposé avoir lieu au-delà de l'horizon de prévision, cf. encadré 11).

#### Encadré 11 – Impact sur la dette publique des plans européens d'assistance financière

Dans un contexte de tensions sur les marchés européens à partir de l'automne 2009, plusieurs États membres de la zone euro ont dû successivement faire appel à la solidarité européenne pour se financer.

L'impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique de la France est évalué à 68,6 Md€ à partir de 2014, après 62,9 Md€ en 2013.

Tableau 13 – Endettement imputable au soutien financier  
à la zone euro (écart au compte central)

(Md€)	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dette au sens de Maastricht (cumul)</b>	<b>62,9</b>	<b>68,6</b>	<b>68,6</b>	<b>68,6</b>	<b>68,6</b>
dont prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont prêts du FESF à la Grèce	29,2	31,4	31,4	31,4	31,4
dont prêts du FESF à l'Irlande	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8
dont prêts du FESF au Portugal	5,4	5,7	5,7	5,7	5,7
dont dotation en capital au MES	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

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

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

**1) Les prêts bilatéraux :** Les États membres de la zone euro ont, dès le printemps 2010, soutenu la Grèce, conjointement avec le FMI, *via* des prêts bilatéraux, pour un montant de 110 Md€ (80 Md€<sup>11</sup> pour l'UE, dont 16,8 Md€ pour la France<sup>12</sup>, et 30 Md€ pour le FMI).

**2) Le Fonds européen de stabilité financière :** Les États membres de la zone euro ont également créé, afin de pouvoir porter assistance à un pays de la zone euro en faisant la demande, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), d'une capacité de 440 Md€, qui se sont ajoutés aux 60 Md€ du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument communautaire gagé sur le budget de l'Union européenne et ouvert aux 28 États membres.

**Les garanties accordées par les États membres sur les prêts du FESF sont comptabilisées dans leurs dettes brutes mastrichtiennes<sup>13</sup>, au prorata de la quote-part des États dans les garanties accordées au FESF<sup>14</sup>. La part française est, début 2014, de 21,88 %.**

Le FESF et le MESF ont été activés pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'Irlande fin 2010 (pour un total de 85 Md€ dont **17,7 Md€ pour le FESF, soit 3,8 Md€ pour la quote-part de la France**) avec un programme dont les tranches ont été intégralement déboursées avant décembre 2013, puis pour le Portugal mi-2011 (plan de 78 Md€ dont **26 Md€ pour le FESF, soit 5,7 Md€ pour la France**) avec un programme couvrant le financement des administrations publiques de ce pays jusqu'à mi-2014. L'Irlande est sortie de son programme d'assistance le 15 décembre 2013 à la suite d'une application rigoureuse du train de réformes qui a permis de pérenniser une forte reprise de la croissance.

Suite à l'aggravation de sa situation économique et financière à partir de mi-2011, un **deuxième programme d'assistance financière à la Grèce** a été mis en place en mars 2012. Les États membres de la zone euro et le FMI apportent un nouveau financement de 130 Md€ additionnel à ce qui restait à déboursier au titre du premier programme, qui couvre la période 2012-2014. Il est assuré par le FESF, qui reprend également à sa charge les tranches restantes des prêts bilatéraux prévus envers la Grèce (24,4 Md€, auxquels s'ajoutent 9,9 Md€ de non-déboursé par le FMI). Étant donné la participation du FMI, **les États membres garantiront au total 143,7 Md€ dans le cadre de ce 2<sup>ème</sup> programme d'assistance, dont 31,4 Md€ pour la France** (dont la partie non déboursée du premier programme, qui s'ajoute aux 11,4 Md€ déjà prêtés dans le cadre du 1<sup>er</sup> programme bilatéral).

---

<sup>11</sup> Ramenés à 77,3 Md€ suite à la non-participation de la Slovaquie et au retrait de l'Irlande et du Portugal.

<sup>12</sup> Sur ces 16,8 Md€, 11,4 Md€ ont été effectivement décaissés ; le reliquat ayant été intégré dans le 2<sup>e</sup> programme décidé en mars 2012 et porté financièrement par le FESF.

<sup>13</sup> Mais en contrepartie de cette dette brute est enregistré un prêt de même montant en faveur de l'État de la zone euro qui bénéficie du mécanisme de soutien. L'impact en dette nette est donc nul.

<sup>14</sup> Cette quote-part est fondée sur la clé de souscription des banques centrales nationales à la BCE, corrigée pour la non-participation des États bénéficiant de la clause de retrait au titre d'un programme d'assistance financière.

**La France s'est ainsi engagée, via les prêts bilatéraux et le FESF, à financer ou à garantir 52,3 Md€ (2,5 points de PIB) d'aide financière aux États de la zone euro à horizon fin 2014.**

À l'horizon de ce programme de stabilité (2017), aucune somme ne devrait être remboursée au titre de ces prêts. Pour les prêts du FESF à l'Irlande et au Portugal, la maturité moyenne maximale a en effet été allongée de 15 à 22 ans, suite à la décision prise en mars 2013 par l'Eurogroupe. Conformément aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce est quant à elle de 20 ans pour les prêts bilatéraux et de 32,5 ans pour les prêts du FESF.

**3) Le Mécanisme européen de stabilité : Le FESF et le MESF n'ont plus vocation à accorder de nouveaux prêts<sup>15</sup> depuis l'entrée en vigueur du Mécanisme européen de stabilité (MES) le 28 septembre 2012.** En effet, le FESF avait été créé en tant qu'institution temporaire, étant prévu qu'il n'aurait plus la possibilité de s'engager dans de nouveaux programmes d'assistance financière après juin 2013. Le Conseil européen de décembre 2010 a donc décidé de l'instauration d'un mécanisme pérenne pour préserver la stabilité financière de la zone euro. Le MES a vocation à être permanent et repose, non pas seulement sur des garanties des États, mais sur un capital effectivement constitué.

Dans un avis du 7 avril 2011 reposant sur les caractéristiques décrites dans les conclusions du Conseil Européen des 24 et 25 mars 2011, **Eurostat a indiqué que les engagements du MES ne seront pas comptabilisés dans la dette maastrichtienne des États membres<sup>16</sup> et que seule le serait la souscription au capital libéré versé (80,2 Md€ de capital libéré au total suite à l'accession de la Lettonie à la zone euro le 1<sup>er</sup> janvier 2014, dont 20,3 % pour la France, soit 16,3 Md€), dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'un financement par emprunt.**

Ce capital sera souscrit en 5 tranches de 3,3 Md€. Conformément à la déclaration d'intention des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil européen du 2 mars 2011, la France a ainsi ouvert 16,3 Md€ d'autorisations d'engagements dans la loi de finances rectificative du 8 février 2012, puis a ratifié le traité instituant le MES le 8 mars 2012. Les deux premières tranches ont été versées en octobre 2012 (impact de 6,6 Md€ sur la dette en 2012), la

<sup>15</sup> Le FESF est désormais en gestion extinctive, c'est-à-dire que les prêts déjà accordés continueront d'être gérés par le FESF jusqu'à leur remboursement complet mais que toute assistance financière nouvelle sera désormais accordée par le MES.

<sup>16</sup> En effet, le MES est une institution internationale permanente bénéficiant de dispositions de droit public, dotée d'une structure de gouvernance analogue à celles des institutions financières internationales (avec notamment un conseil des gouverneurs, un conseil des directeurs et un directeur général) et d'un capital libéré de 80,2 Md€ (le capital versé devant toujours être supérieur à 15 % de ses engagements).

troisième le 29 avril 2013 et la quatrième le 31 octobre 2013, tandis que la cinquième et dernière le sera en avril 2014.

Les premiers déboursements du MES ont eu lieu au bénéfice de l'Espagne dans le cadre de son programme de recapitalisations bancaires décidé en juillet 2012, pour un montant de 41,3 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013. Ce programme s'est achevé en janvier 2014, sa mise en œuvre rigoureuse ayant permis une stabilisation durable du secteur bancaire. Suite à l'accord de l'Eurogroupe du 24 mars 2013, une assistance financière a également été accordée à Chypre, pour un montant de 10 Md€ (9 Md€ apportés par le MES et 1 Md€ par le FMI), dont 4,6 Md€ ont été déboursés par le MES à fin décembre 2013. Ces déboursements ne pèsent pas sur la dette française, comme indiqué précédemment.

## 4. La procédure pour déficit public excessif (DPE)

### 4.1 Procédure pour déficit excessif

*Des efforts pour assurer le respect des recommandations du Conseil*

Le Conseil ECOFIN a adressé à la France le 21 juin 2013 une recommandation pour mettre fin d'ici à 2015 à la situation de déficit public excessif constatée en 2008, demandant d'atteindre les cibles nominales de déficit de 3,9 % du PIB en 2013, 3,6 % en 2014 et 2,8 % en 2015, cohérentes avec un ajustement structurel de 1,3 point de PIB en 2013, 0,8 point de PIB en 2014 et 0,8 point de PIB en 2015.

À la suite du PLF soumis en septembre 2013 et sur la base de ses prévisions de novembre 2013, la Commission européenne a estimé, dans sa communication au Conseil du 19 novembre 2013, que la France pouvait être considérée comme ayant pris les actions suivies d'effets, en conformité avec la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, en soulignant néanmoins un certain nombre de risques associés à la prévision. L'Eurogroupe du 22 novembre a validé les grandes lignes du PLF (projet de plan budgétaire), confirmant la stratégie budgétaire française.

Ayant identifié - compte tenu de ses 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 - un risque de non-respect du délai pour la correction du déficit excessif fixé par la recommandation du Conseil, la Commission a adressé une recommandation autonome à la France le 5 mars 2014, afin qu'elle engage des mesures correctrices supplémentaires. Le Gouvernement s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour respecter ses engagements budgétaires, et assurer le retour du déficit public à 3 % en 2015 (*cf.* détail des mesures correctrices sur 2014 présenté dans l'encadré 2 de la partie 3.4).

**Pour l'année 2013**, le déficit a depuis été notifié à 4,3 % du PIB par l'Insee. La dépense publique apparaît néanmoins nettement moins dynamique que celle anticipée par la Commission dans ses prévisions de février 2014, ce qui a des conséquences importantes pour apprécier les actions suivies d'effets conformément à la méthodologie de la Commission.

Ce résultat montre la capacité du Gouvernement à tenir ses objectifs de maîtrise de la dépense. Les dépenses de l'État, ainsi que celles de l'assurance maladie ressortent en dessous des cibles du Gouvernement, comme annoncé dès le mois de janvier. Les statistiques publiées montrent que la maîtrise de la dépense a été encore plus marquée (cf. section 3.2), que ce soit sur les dépenses sociales (Unedic notamment), celle des opérateurs ou également une charge de la dette qui pèse finalement moins que prévu au PLF. Cette maîtrise de la dépense a permis de compenser en partie la dégradation des recettes fiscales intervenue depuis l'automne et qui demeure indépendante de la volonté du Gouvernement, dans un contexte de croissance très basse deux années consécutives.

Ainsi, l'ajustement structurel 2013 s'élève à 1,1 point de PIB au sens de la métrique de la LPFP, largement amoindri par des effets d'élasticité très défavorables (-0,5 point de PIB). L'effort structurel total au sens de la LPFP se serait élevé à 1,6 point de PIB. Ainsi, les mesures prises depuis 2012 ont bien permis d'assurer le respect de la recommandation du Conseil au titre de 2013.

**Pour l'année 2014**, le respect de la recommandation de juin 2013 est garanti par les mesures décidées depuis mai 2012. En particulier, l'effort nécessaire cette année a déjà été renforcé dans le PLF 2014, de près de 0,4 point de PIB par rapport à ce qui était prévu dans la LPFP de décembre 2012. Compte tenu du déficit structurel plus élevé qu'attendu en 2013, cet effort sera complété cette année par des mesures supplémentaires de l'ordre de 4 Md€. Avec ces mesures, l'ajustement réalisé sera conforme à la recommandation d'un effort structurel de 0,8 point de PIB, pour atteindre un déficit nominal de 3,8 % du PIB.

**En 2015**, le déficit public atteindra 3 % du PIB et l'ajustement structurel devrait s'établir à 0,8 point de PIB.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas réaliser un sur-ajustement qui aurait eu des conséquences négatives sur les perspectives de croissance, tout en respectant les efforts de consolidation budgétaire de 0,8 point prévus dans la recommandation pour les années 2014 et 2015. Le délai de 2015 pour la correction du déficit public excessif est ainsi confirmé par le Gouvernement.

**Encadré 12 – Les mesures de redressement des finances publiques prises pour 2013-2014 depuis le précédent programme de stabilité**

**Les mesures prises depuis 2012 ont permis une pleine maîtrise de la dépense en 2013.** S'agissant de l'Ondam et des dépenses de l'État hors dette et pensions, la programmation pluriannuelle renforcée dans le cadre de la LPFP porte ses fruits avec une sous-consommation de 1,4 Md€ de l'Ondam 2013, soit un taux de croissance de 2,4 % contre un rythme de 2,7 % voté à l'automne 2012, et une dépense de l'État hors charge de la dette et pensions inférieure de 0,1 Md€ par rapport au niveau voté en LFI (et de 3,4 Md€ sur le champ de la dépense totale de l'État). Initialement prévue en progression de 2,6 % (PLF pour 2013), et encore de 2,5 % au moment du PLF pour 2014, la dépense n'a finalement progressé que de 2,0 % en valeur en 2013 (cf. section 3.6.1). Les recettes se sont accrues d'environ 25 Md€ sous l'effet des mesures de redressement prises depuis mai 2012, notamment grâce aux lois de finances rectificatives II

et III de 2012, à la loi de finances initiale pour 2013 et à la loi de financement de la Sécurité sociale 2013, portant le montant de mesures nouvelles à environ 29 Md€ en 2013. Ces mesures ont ciblé en priorité les ménages les plus aisés et les grandes entreprises ou le secteur financier, afin de préserver l'emploi et l'investissement. L'effort de réduction du déficit structurel en 2013, jugé « considérable » par la Cour des comptes dans son rapport public annuel, est d'autant plus notable qu'il a été accompli dans un contexte de recul de l'inflation et de récession dans la zone euro.

**Les mesures présentées** par le Gouvernement dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale **pour 2014 ont permis de poursuivre l'effort de redressement des comptes publics** engagé depuis mai 2012. Elles prévoyaient un effort concentré sur la dépense à hauteur de 15 Md€.

Ce cadrage budgétaire ambitieux sera **strictement respecté en 2014** : par exemple, la suspension de l'écotaxe poids lourds a été compensée par une limitation des dépenses de l'AFITF et par une dotation complémentaire de l'État intégralement financée par des économies en gestion, pour un total de 0,8 Md€. De même, **des mesures de redressement supplémentaires de l'ordre de 4 Md€ en 2014 seront mises en œuvre d'ici l'été afin de sécuriser nos objectifs de finances publiques dans le plein respect de nos engagements**. L'accord entre les partenaires sociaux sur la convention d'assurance chômage intervenu fin mars 2014, y contribuera à hauteur de près de 0,5Md€. De plus, les économies constatées en 2013 seront pérennisées, notamment sur l'Ondam. Les premiers effets des mesures de non revalorisation de certaines prestations jusqu'en octobre 2015 génèreront près de 0,4Md€ dès 2014.

Depuis le dernier programme de stabilité, la LFI/LFSS 2014 ainsi que la réforme des retraites ont engendré une hausse de prélèvements obligatoires de l'ordre de 0,4 point de PIB :

- L'essentiel des efforts supplémentaires consentis par les ménages porte sur les catégories les plus aisées avec notamment la taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations versées par les entreprises, la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pensions et la nouvelle baisse du plafond du quotient familial ;
- Les grandes entreprises sont également mises à contribution avec la majoration de la surtaxe d'impôt sur les sociétés ;
- Une hausse des cotisations sociales vieillesse a également été décidée afin de financer la réforme des retraites ;
- Le taux réduit de TVA a finalement été maintenu à 5,5 %, contre une baisse à 5,0 % initialement prévue ;
- Faculté a été laissée aux départements d'augmenter les taux de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- La transition énergétique a été mise en place avec la création d'une contribution climat énergie et le renforcement du caractère incitatif du bonus/malus automobile.

#### 4.2 Convergence vers l'objectif de moyen-terme

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a fixé pour objectif à moyen terme l'équilibre structurel des finances publiques, et la trajectoire décrite pour y parvenir. Cette trajectoire qui sert de référence au présent programme de stabilité, respecte les exigences du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance.

En effet, dès la sortie de la procédure pour déficit excessif et tant que l'objectif à moyen terme n'est pas atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an<sup>17</sup>.

La trajectoire de solde structurel décrite dans le présent programme de stabilité est compatible avec ces exigences, puisqu'elle décrit un ajustement structurel de 0,5 point par an sur la période 2016-2017, après avoir ramené le déficit sous 3 % en 2015 (cf. partie 3.4). Cette trajectoire, qui respecte les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance, conduit à l'atteinte de notre objectif à moyen terme d'équilibre structurel en 2017 (-¼ de point de PIB). Hors Pacte de responsabilité et de solidarité, l'équilibre structurel serait atteint dès 2016, conformément à la prévision de la loi de programmation des finances publiques.

Cette trajectoire sera détaillée avec précision dans une nouvelle loi de programmation des finances publiques.

---

<sup>17</sup> Article 5 du règlement 1466/97 révisé.

## 5. Analyse de sensibilité et comparaisons avec les programmations précédentes

### 5.1 Analyses de sensibilité

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

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

- un maintien du prix du baril de pétrole à 107 USD à partir de 2014 ;
- une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,36 USD à partir de 2014 ;
- un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial, autour de leur moyenne de longue période. La demande mondiale adressée à la France augmenterait de 6,5 % en 2015, soit sa moyenne de long terme, après des progressions de 1,9 % en 2013, et 4,8 % en 2014.

Les hypothèses de taux de change de l'euro sont identiques à celles de la Commission dans ses prévisions d'hiver. En revanche, la Commission anticipe un prix du baril de pétrole à 104,1 USD en 2014 puis prévoit une baisse en 2015 à 99,6 USD. Par ailleurs, la Commission prévoit une croissance de la demande mondiale adressée à la France de 4,5 % en 2014 et 5,7 % en 2015.

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

*Quelles incertitudes autour du rebond attendu de l'activité économique des principaux partenaires de la France ?*

Après deux années d'atonie liée à la faiblesse de l'activité en zone euro, le redémarrage de la demande étrangère adressée à la France constaté depuis le 2<sup>ème</sup> trimestre 2013 s'accroîtrait, tiré par une croissance mondiale plus dynamique, notamment la reprise de l'activité dans la zone euro.

Le redémarrage de la demande mondiale pourrait toutefois être plus fort que prévu, si l'activité rebondissait plus nettement dans la zone euro que ne le suggèrent les dernières enquêtes de conjoncture. Dans un scénario plus favorable où la demande mondiale retrouverait dès 2014 sa croissance moyenne historique (de l'ordre de 6 ½ % par an sur la période 2000-2008), ce rebond plus marqué du commerce extérieur entraînerait une hausse sensible de l'activité et une amélioration du marché du travail, sans accroître significativement l'inflation ; dans l'ensemble, la croissance française serait supérieure de 0,3 point en 2014 et 0,1 point en 2015. Du point de vue des finances publiques, le plus fort dynamisme des emplois

taxables et de la masse salariale aurait une influence positive sur les recettes (TVA, IR, cotisations et autres prélèvements obligatoires). Le faible effet sur l'inflation engendré par ce choc de demande pèserait peu sur la progression des dépenses, qui accélèreraient moins vite que les recettes. Au final, la capacité de financement publique s'en trouverait améliorée d'environ 0,1 point de PIB dès 2015.

À l'inverse, les difficultés rencontrées par certains pays émergents à la fin de l'année 2013 et début 2014, en raison de la dépréciation du change (Russie, Inde, Brésil, Turquie), du resserrement de leur politique monétaire (Brésil, Indonésie, Turquie) et de la montée de l'instabilité politique et sociale (Turquie, Ukraine), suggèrent que le ralentissement de leur croissance pourrait être plus prononcé qu'anticipé, ce qui aurait pour effet d'obérer la reprise des exportations françaises.

*Quelles conséquences de la normalisation des politiques monétaires sur les taux d'intérêt ?*

La Fed a annoncé en décembre le ralentissement de ses achats d'actifs, en raison de la solidité de la croissance américaine. Alors même que l'annonce n'avait pas été anticipée, elle a été plutôt bien accueillie par les marchés financiers. Les prévisions du programme de stabilité reposent sur l'hypothèse d'une normalisation progressive des politiques monétaires, en premier lieu de la politique monétaire américaine, entraînant une remontée des taux d'intérêt contenue et graduelle en lien avec l'accélération de l'activité.

Un regain des tensions financières n'est pas à exclure à l'approche de la seconde phase de la normalisation des politiques monétaires. Si les banques centrales n'arrivaient pas à guider correctement les anticipations de marché, les taux souverains pourraient sur-réagir et subir de fortes hausses entravant la reprise des économies avancées et fragilisant les économies émergentes les plus exposées aux flux de capitaux (l'Inde, la Turquie et le Brésil notamment). Ce risque est néanmoins à nuancer car les banquiers centraux devraient rester vigilants à cette sur-réaction et ont d'ailleurs renforcé leur stratégie de communication (*forward guidance*). La BCE en particulier a exprimé ses inquiétudes face au niveau de l'euro et de l'inflation.

*Quelles évolutions possibles de l'euro face aux devises de nos partenaires ?*

Les prévisions du programme de stabilité sont construites sur l'hypothèse d'une stabilité du taux de change de l'euro contre toutes les autres devises, et notamment une stabilisation du taux de change euro/dollar à 1,36 USD à partir du 2<sup>ème</sup> trimestre 2014.

Le ralentissement des achats d'actifs de la Fed ainsi que des vulnérabilités internes aux économies émergentes, se sont traduites par d'importantes dépréciations des devises émergentes au cours du second semestre 2013 et au début de l'année 2014.

En 2014, des changements d'orientation des flux de capitaux dus à de mauvaises nouvelles relatives aux marchés émergents, ou à une difficulté des banques centrales à bien guider les anticipations de taux dans le contexte de normalisation de la politique monétaire, pourraient aboutir à de nouvelles dépréciations des devises émergentes, qui entraîneraient une appréciation de l'euro et pénaliseraient la croissance française à court terme.

A contrario, une normalisation plus rapide que prévu de la politique monétaire américaine pourrait également être de nature à provoquer une appréciation du dollar et, en miroir, une dépréciation de l'euro. Dans un scénario où l'euro se déprécierait de 10 % face au dollar en 2014, cette baisse du taux de change conduirait mécaniquement à une amélioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays extérieurs à la zone euro et à une activité plus forte chez nos partenaires de la zone euro. Le surcroît d'exportations qui en résulterait bénéficierait à court terme à l'activité et à l'emploi. Comme dans le reste de la zone euro, l'inflation serait accrue par le renchérissement des importations. Dans l'ensemble, la croissance française serait supérieure de 0,1 point en 2014 et 0,1 point en 2015.

Pour les finances publiques, la dépréciation de l'euro aurait, via ses effets haussiers sur l'activité et sur l'inflation, un impact favorable sur la plupart des impôts. Par ailleurs, cette baisse du taux de change contribuerait à accroître le montant des cotisations sociales (qui sont assises sur la masse salariale). Ce phénomène ne serait qu'en partie compensé par une hausse des dépenses dont certaines sont liées à l'inflation. Au total, l'amélioration du solde public serait progressive, et atteindrait 0,1 point de PIB dès la deuxième année.

*Quelles incertitudes autour des comportements des agents privés domestiques ?*

Des anticipations d'activité plus favorables de la part des entreprises pourraient conduire à un scénario de croissance plus dynamique. Cela conduirait à une évolution de l'emploi plus favorable et tirerait à la hausse les salaires et les revenus des ménages. La consommation des ménages pourraient ainsi s'avérer plus dynamique.

Des incertitudes demeurent quant au comportement des entreprises. Celles-ci pourraient décider de répercuter davantage le CICE dans leurs prix de vente, ce qui se traduirait par davantage de gains de compétitivité-prix favorables aux exportations, et par une modération de l'inflation domestique. À l'inverse, elles pourraient dans le cas d'une remontée plus rapide que prévu des taux d'intérêt à long terme privilégier une diminution de leur endettement et la reconstitution de leurs marges. Une telle dynamique pourrait pénaliser les revenus et la consommation des ménages, et amènerait les entreprises à limiter leurs investissements.

Tableau 14 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France<sup>(\*)</sup>

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

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

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

Tableau 15 – Impact sur l'économie française d'une hausse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 %<sup>(\*)</sup>

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

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

Note de lecture : Une appréciation de l'euro serait défavorable à l'activité à court-terme via une détérioration de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays hors zone euro et une baisse de l'activité chez nos partenaires de la zone euro.

Tableau 16 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 20 \$ du prix du pétrole <sup>(\*)</sup>

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

<sup>(\*)</sup> Hausse de 20 \$ du prix du baril au début de l'année n, taux d'intérêt réels inchangés, réaction endogène du reste du monde.

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

Tableau 17 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme <sup>(\*)</sup>

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

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

Note de lecture : Une hausse des taux d'intérêt directs handicaperait l'activité en limitant l'investissement des entreprises et la profitabilité du capital, en favorisant l'épargne par rapport à la consommation et en provoquant une appréciation du change. Cette variante ne retranscrit néanmoins que très imparfaitement l'effet d'une hausse des taux longs, résultant par exemple d'un changement d'anticipation sur la politique monétaire américaine.

## 5.2 Comparaison à la programmation précédente

## 5.2.1 Comparaison avec le précédent programme de stabilité

Tableau 18 – Comparaison avec le précédent programme de stabilité

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>Programme de Stabilité 2014-2017 (avril 2014)</b>							
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,3*	1,0	1,7	2,25	2,25	
Solde public (en % du PIB)	-4,9	-4,3	-3,8	-3,0	-2,2	-1,3	
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,0	-2,9	-2,1	-1,2	-0,8	-3/4	
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>		1,1	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
Dette publique (en % du PIB)	90,6	93,5	95,6	95,6	94,2	91,9	
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	88,2	90,4	92,4	92,5	91,2	89,0	
<b>Programme de Stabilité 2013-2017 (avril 2013)</b>							
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,13	1,2	2,0	2,0	2,0	
Solde public (en % du PIB)	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7	
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5	
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>		1,2	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
Dette publique (en % du PIB)	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2	
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	87,8	90,6	91,1	89,8	87,8	85,3	

\* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO

En 2013, l'ajustement structurel s'est inscrit à un niveau inférieur à celui du programme de stabilité 2013. Il reflète tout d'abord la faiblesse des élasticités (0,2, contre 0,9 dans le précédent programme de stabilité). Dans une moindre mesure, l'effort structurel a pâti, d'une part, d'une baisse de l'inflation qui a réduit l'effort en dépense malgré une progression similaire des dépenses en valeur. D'autre part, le rendement des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires moins important que prévu a également conduit à un moindre effort structurel qu'anticipé dans le programme de stabilité d'avril 2013. Le solde conjoncturel s'est avéré quasiment en ligne avec celui du précédent programme, la croissance de l'activité étant proche de celle anticipée (0,3 %<sup>18</sup>, contre 0,1 % dans le programme de stabilité 2013). Le solde public nominal s'est ainsi redressé de 0,6 point de PIB, soit moins qu'envisagé dans le programme précédent (1,1 point de PIB).

En 2014, les perspectives de croissance sont légèrement révisées à la baisse par rapport au précédent programme de stabilité (1,0 % contre 1,2 %), mais à la hausse par rapport aux précédentes prévisions gouvernementales (0,9 %). La réduction du déficit public entre 2013 et 2014 (de 4,3 % du PIB à 3,8 %) serait légèrement inférieure à celle du précédent programme de stabilité (0,5 point de PIB contre 0,8 point), du fait d'un ajustement dit structurel plus faible

<sup>18</sup> CVS-CJO.

malgré un effort en dépense plus important ; elle serait comparable aux projections associées au PLF 2014.

**En 2015**, l'ajustement nominal (0,8 point de PIB) légèrement inférieur à celui du précédent programme de stabilité (0,9 point de PIB) s'expliquerait par les effets d'une conjoncture moins favorable (1,7 %, contre 2,0 % de croissance réelle). L'ajustement structurel serait en revanche très proche : le montant plus important de l'effort en dépense permettrait de financer le coût net des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et l'augmentation du coût des mesures ponctuelles et temporaires en 2015 (cf. encadré 3).

**En 2016-2017**, l'ajustement nominal serait plus élevé que prévu dans le précédent programme de stabilité (1,7 point de PIB en cumulé, contre 1,3 point de PIB), en lien avec un ajustement structurel plus important (0,5 point de PIB chaque année) et un ajustement conjoncturel revu à la hausse suite à la révision de la croissance en lien avec la mise en place du Pacte de responsabilité et de solidarité.

#### 5.2.2 Comparaison avec les prévisions de finances publiques d'hiver 2014 de la Commission européenne

Dans ses prévisions d'hiver publiées le 25 février 2014, la Commission européenne prévoyait pour la France, avant la publication du présent programme de stabilité, un déficit public de 4,2 % en 2013, 4,0 % en 2014 et 3,9 % en 2015 (à politique inchangée), avec des prévisions de croissance pour 2013, 2014 et 2015 très proches de celles retenues par le Gouvernement dans le présent programme de stabilité (resp. 0,3 %, 1,0 % et 1,7 %).

La prévision de déficit de la Commission est proche du déficit notifié par l'Insee en 2013, mais plus dégradée que la prévision du Gouvernement s'agissant de 2014 (4,0 % pour la Commission et 3,8 % dans la prévision du Gouvernement).

**En 2013**, malgré une prévision de déficit très proche du réalisé, les prévisions de la Commission ont surestimé la croissance de la dépense en valeur (2,5 % contre 2,0 % dans les données notifiées par l'Insee le 31 mars). Cet écart entre la dernière prévision de la Commission et l'exécution n'est pas neutre dans le cadre de la procédure DPE : cette moindre dépense a en effet pour conséquence d'accroître l'effort en dépense, et donc les indicateurs utilisés par la Commission pour juger des actions suivies d'effets (ajustement structurel corrigé ou effort dit « bottom-up »).

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

**En 2015**, les deux prévisions ne sont pas comparables dans la mesure où la Commission ne retient pas dans sa trajectoire à politique inchangée l'intégralité des effets des normes en vigueur (État, Ondam), ni les annonces du Gouvernement dans ce programme de stabilité, en dépense (baisse de la dépense de l'État, baisse des dotations aux collectivités locales, diminution de l'objectif d'assurance-maladie (Ondam), non revalorisation des prestations

sociales hors minima sociaux jusqu'en octobre 2015) comme en recettes (Pacte de responsabilité et de solidarité).

Tableau 19 – Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne

	2012	2013	2014	2015
<b>Programme de Stabilité 2014-2017</b> (avril 2014)				
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,3*	1,0	1,7
Solde public (en % du PIB)	-4,9	-4,3	-3,8	-3,0
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-4,0	-2,9	-2,1	-1,2
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
Dette publique (en % du PIB)	90,6	93,5	95,6	95,6
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	88,2	90,4	92,4	92,5
<b>Projections de la Commission Européenne</b> (prévisions d'hiver, février 2014)				
Croissance réelle du PIB (en %)	0,0	0,3	1,0	1,7
Solde public (en % du PIB)	-4,8	-4,2	-4,0	-3,9
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-3,6	-2,8	-2,3	-2,7
<i>Ajustement structurel (en % du PIB pot.)</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,3</i>
Dette publique (en % du PIB)	90,2	93,9	96,1	97,3

\* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO