



Council of the
European Union

Brussels, 6 May 2015
(OR. en, fr)

8109/15
ADD 1

ECOFIN 254
UEM 99

COVER NOTE

From:	Pierre Selal, Permanent Representation of France to the EU
date of receipt:	30 April 2015
To:	Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union
Subject:	French Stability Programme 2015-2018

Delegations will find attached the second part of the French Stability Programme 2015-2018.

5. Le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance

LA PROCEDURE POUR DEFICIT EXCESSIF

Des efforts pour assurer le respect des recommandations du Conseil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONVERGENCE VERS L'OMT

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

En effet, dès la sortie de la procédure pour déficit excessif attendue pour 2017 dans la présente trajectoire et jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, le Pacte de Stabilité et de Croissance requiert un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an²⁰.

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

²⁰ Article 5 du règlement 1466/97 révisé.

6. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

SENSIBILITE AUX HYPOTHESES EXTERIEURES

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

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

- ▶ un gel du prix du baril de pétrole à 59 USD ;
- ▶ un gel du taux de change de l'euro à 1,10 USD ;
- ▶ un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial, autour de leur moyenne de longue période. La demande mondiale adressée à la France augmenterait de 4,5 % en 2015 et de 5,7 % en 2016 puis de 6% environ à l'horizon 2017-2018, après une progression 3,3 % en 2014.

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

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

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

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

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

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

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

Quels aléas du fait des partenaires commerciaux hors zone euro ?

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

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

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

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

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

Scénarios alternatifs présentés dans le programme de stabilité :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMPARAISON A LA PROGRAMMATION PRECEDENTE

TABLEAU 18 – COMPARAISON AVEC LE PRECEDENT PROGRAMME DE STABILITE

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

* croissance des comptes trimestriels en données CVS-CJO

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

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

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

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

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

**COMPARAISON AUX PREVISIONS DE FINANCES PUBLIQUES
DE LA COMMISSION**

TABLEAU 19 – COMPARAISON AVEC LES PREVISIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

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

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

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

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

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

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

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

7. Qualité des finances publiques

QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES

Revue des dépenses

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

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

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

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

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

ENCADRE 9 – MESURES DE GOUVERNANCE LPFP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La rationalisation des dépenses de santé

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

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

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

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

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

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

La rationalisation des dépenses locales

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

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

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

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

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

Plus précisément :

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

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

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

Les dépenses des opérateurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUALITE DES RECETTES PUBLIQUES

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

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

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

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

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

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

Renforcer la compétitivité et baisser le coût du travail

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

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

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

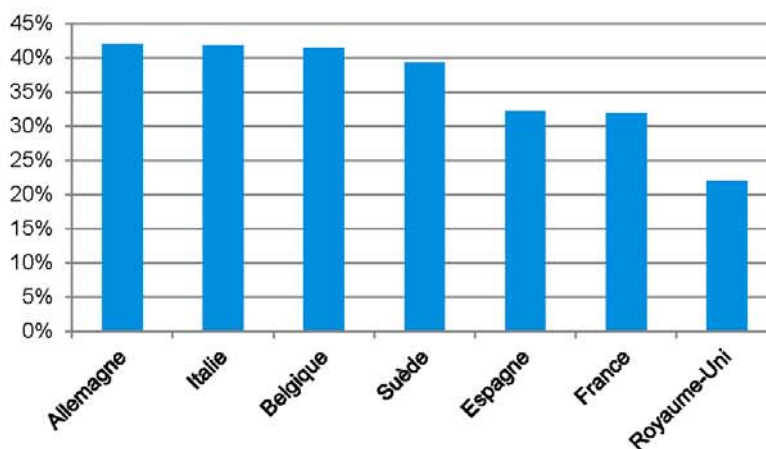
Avec ces deux mécanismes, 90 % des salariés seront concernés par l'ensemble du dispositif mis en place par le Gouvernement, avec un effort particulier sur les bas salaires. Cela aura pour effet de diminuer le coin socio-fiscal²⁶ sur les bas salaires, dont les effets sur l'emploi sont potentiellement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

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

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

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

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



Source : OCDE

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

Afin d'accroître l'attractivité de la France, plusieurs mesures viennent compléter le Pacte pour les entreprises avec à terme une baisse du taux d'IS. Côté entreprises, le Pacte de responsabilité et de solidarité prévoit la suppression des impôts assis sur le chiffre d'affaires, sans lien avec la création de valeur. Ainsi, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera progressivement supprimée d'ici 2017. De même, la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, maintenue en 2015, sera supprimée en 2016. Par ailleurs, afin de rapprocher le niveau d'imposition des bénéfices de la moyenne européenne, le taux normal d'impôt sur les sociétés passera de 33½ % actuellement à 28 % en 2020 avec une première étape dès 2017.

Rendre l'impôt plus progressif et plus juste

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

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

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

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

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

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

Renforcer l'efficacité et la soutenabilité de la fiscalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ENCADRE 19 – LES CONFÉRENCES FISCALES

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

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

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

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

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

8. Soutenabilité des finances publiques

SOUTENABILITE DE LA DETTE PUBLIQUE

Impact du vieillissement démographique sur les finances publiques

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

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

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

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

Indicateur de soutenabilité (S2)

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

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

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

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

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

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

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

Note de lecture du tableau :

- ▶ *l'indicateur de soutenabilité (S2) en 2014 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant – à son niveau de 2014 – sur la période du programme (2015-2018), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;*
- ▶ *le S2 en 2018 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2018 prévu dans le présent programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2018 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2018 ;*
- ▶ *les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) actualisées de l'AWG de 2015.*

ENGAGEMENTS CONTINGENTS

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur. En cas de réalisation d'un événement donné, la responsabilité de l'État peut alors être appelée. Ils sont ainsi susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi très attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État qui est publié chaque année et fait partie du champ de certification de la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

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

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

A fin 2013, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 203 Md€²⁶ après

²⁶ Source : Compte général de l'État 2013.

163 Md€ en 2012. Les montants garantis sur les émissions de la SFEF (Société de financement de l'économie française) se sont stabilisés à 24 Md€. Cependant, plusieurs éléments ont augmenté en 2013, en particulier les garanties octroyés au FESF (Fonds européen de stabilité financière, de 58 à 70 Md€ entre 2012 et 2013), à l'Unedic (15 Md€ de garanties en 2013 contre 10 Md€ en 2012) et à Dexia (de 27 Md€ en 2012 à 34 Md€ en 2013). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci. Enfin, par rapport à 2012, les deux principales nouvelles garanties ou modifications de garantie apportées par l'État concernent PSA Finance et le CIF. En effet, un protocole relatif à la mise en place d'une garantie définitive au profit du groupe CIF a été signé entre l'État et différentes entités du groupe CIF le 27 novembre 2013. Aussi l'État a-t-il apporté en 2013 une garantie à 3CIF, la centrale de refinancement du groupe CIF, à hauteur de 12 Md€. Les encours de Banque PSA Finance sous garantie atteignent quant à eux 1,2 Md€.

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

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

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

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

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

LA POURSUITE DES REFORMES STRUCTURELLES

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

Améliorer la compétitivité coût des entreprises

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

Simplifier les formalités administratives des entreprises

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

Adapter la réglementation sur le marché des biens et services

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

Investir et soutenir l'innovation

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

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

Réformer le marché du travail

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

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

Lutter contre les inégalités et préparer l'avenir

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

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

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

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

9. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

UNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE PLEINEMENT OPERATIONNELLE

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

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

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

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

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

GOUVERNANCE STATISTIQUE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est en charge de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, a remplacé le SEC 95 précédemment en vigueur et s'applique à l'ensemble des États membres depuis septembre 2014. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de la conformité de ses comptes avec les nouvelles règles issues du SEC 2010.

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

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, publié trois mois après la fin de l'année considérée, l'information est moins complète. Pour l'État, l'exécution budgétaire se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification du 31 mars n+1 sont quasiment définitives, et les éventuelles légères révisions par la suite portent surtout *a priori* sur les corrections pour le passage en comptabilité nationale. Pour le compte des opérateurs, les sources comptables couvrent environ deux tiers des recettes et des

dépenses, le reste étant couvert par des prévisions. Pour les administrations locales, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la totalité des communes, ainsi qu'un échantillon non exhaustif d'organismes divers d'administration locale. Enfin, pour la notification du 31 mars, les comptes des administrations de sécurité sociale sont pour partie construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables des régimes ne sont pas encore connus. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses de sécurité sociale et hôpitaux publics...), encore provisoires, sont mobilisés. Le compte provisoire est ainsi une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant relativement faibles²⁹.

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

La transmission des données comptables à l'Insee est régie par une convention entre l'Insee et la Direction générale des finances publiques.

Concernant l'**indépendance de la production statistique**, le Parlement français a adopté en juillet 2008 la loi de modernisation de l'économie qui, dans son article 144, consacre en droit l'indépendance professionnelle des statisticiens publics. Cette inscription dans la loi fait suite au code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005, repris dans la recommandation de la Commission européenne du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires, et révisé en septembre 2011. Dans son premier principe, relatif à l'indépendance professionnelle, le code précise que l'indépendance de l'autorité statistique dans la production et la diffusion de statistiques publiques doit être inscrite dans le droit. L'article 144 crée à cette fin une Autorité de la statistique publique, chargée de s'assurer du respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Son champ de compétence couvre l'ensemble des personnes produisant des statistiques publiques

²⁹ La France est l'un des pays de l'Union européenne qui révisé le moins le solde public après la première notification. (cf. étude de la Commission européenne : « How reliable are the statistics of the stability and growth pact ? », L.G. Mora et J.N. Martins, *Economic Papers* n° 273, février 2007, European Commission).

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

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

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

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

10. Annexe

TABLES STATISTIQUES

TABLEAU 1A. PREVISIONS MACROECONOMIQUES

	Code SEC	2013	2013	2014*	2015	2016	2017	2018
		Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	0,3	0,4	1,0	1,5	1,5	1 ¾
2. PIB nominal	B1*g	2113,7	1,1	1,3	2,0	2,4	2,8	3,5
Composantes du PIB en volume								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1169,9	0,2	0,6	1,5	1,5	1,4	1,7
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	509,9	2,0	1,9	1,3	0,6	0,4	0,1
5. Formation brute de capital fixe	P.51	466,9	-1,0	-1,6	-1,0	1,5	2,3	2,9
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	-1,7	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	597,8	2,2	2,9	4,9	5,5	5,5	6,0
8. Importations de biens et services	P.7	629,1	1,7	3,9	4,7	4,7	4,9	5,5
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	0,4	0,4	0,9	1,3	1,4	1,6
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,1	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2

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

TABLEAU 1B. ÉVOLUTION DES PRIX

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

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

TABLEAU 1C. MARCHÉ DU TRAVAIL

	Code SEC	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		27 042	-0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,5
2. Emploi, heures travaillées²								
3. Taux de chômage (%)³								
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		-	0,6	0,2	0,7	1,0	1,2	1,2
5. Productivité du travail, heures travaillées⁵								
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1119,8	1,3	1,8	1,1	2,0	2,7	3,1
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			1,6	1,6	0,8	1,6		

¹Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux

²Concept comptes nationaux

³Concept BIT

⁴PIB en volume par tête

⁵PIB en volume par heure travaillée

TABLEAU 1D. BALANCE COURANTE

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

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

TABLEAU 2A. SITUATION FINANCIERE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

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

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

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

¹Ajusté des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swap, de telle sorte que TR-TE=EDP B.9

²Le solde primaire est calculé comme (EDP B.9, ligne 8) plus (EDP D.41, ligne 9)

³Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit

⁴P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9

⁵Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995)

⁶Comprend les prestations en espèces (D.621 et D.624) et en nature (D.631) liées aux allocations chômage

⁷D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+K.2+D.8

*Hors impôts collectés par l'Union Européenne

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

TABLEAU 2B. TRAJECTOIRE A POLITIQUE INCHANGEE

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

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

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

TABLEAU 3. DEPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION

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

TABLEAU 4. ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

en % du PIB	Code SEC	2014	2015	2016	2017	2018
1. Dette brute¹		95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
2. Variation du ratio d'endettement brut		2,7	1,3	0,7	0,0	-1,4
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut						
3. Solde primaire²		-1,8	-1,7	-1,2	-0,5	0,4
4. Charges d'intérêt³	D.41	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
5. Flux de créances		0,0	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
<i>dont:</i>						
- décalages comptables ⁴						
- accumulation nette d'actifs financiers ⁵						
- dont recettes de privatisations						
- écarts de réévaluation et autres ⁶						
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette⁷		2,4	2,2	2,2	2,3	2,4
Autres variables pertinentes						
6. Actifs financiers liquides⁸						
7. Dette nette (7=1-6)						
8. Amortissement						
9. Part de la dette libellée en devises (%)						

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

²Cf. ligne 10 du tableau 2.

³Cf. ligne 9 du tableau 2.

⁴Les décalages comptables sur les dépenses d'intérêt, sur les autres dépenses ou sur les recettes peuvent être précisés ici lorsque c'est pertinent, ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁵Les actifs liquides (monnaie), les obligations d'États, les actifs sur un pays tiers, les entreprises publiques ou l'écart entre des actifs cotés et non cotés peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁶Les modifications dues aux mouvements du taux de change et les opérations sur le marché secondaire peuvent être précisés ici lorsque cela est pertinent ou si le ratio de dette est au-dessus de la valeur de référence.

⁷Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

⁸AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF511 (actions cotées), AF52 (parts d'OPCVM)

TABLEAU 5. ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES

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

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

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

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

	Code SEC	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent (2013-2017)		1,0	1,7	2,3	2,3	
Programme courant (2014-2018)		0,4	1,0	1,5	1,5	1 ¼
Différence		-0,6	-0,7	-0,8	-0,8	
Solde public (en % du PIB)						
Programme précédent (2013-2017)		-3,8	-3,0	-2,2	-1,3	
Programme courant (2014-2018)		-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Différence		-0,2	-0,8	-1,1	-1,4	
Dettes publiques (en % du PIB)						
Programme précédent (2013-2017)		95,6	95,6	94,2	91,9	
Programme courant (2014-2018)		95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
Différence		-0,6	0,7	2,8	5,1	

TABLEAU 7. SOUTENABILITE DE LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES*

en % du PIB	2010	2015	2020	2040	2050	2060
Dépenses totales						
<i>dont dépenses liées au vieillissement</i>	31,4	31,0	31,0	32,3	32,2	32,0
Dépenses de retraites	14,6	14,3	14,3	15,0	14,9	14,9
<i>dont pensions versées par la sécurité sociale</i>						
<i>dont pensions de vieillesse de droits directs</i>						
<i>dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)</i>						
<i>dont retraites d'employeur (des administrations publiques)</i>						
Dépenses de santé	8,0	8,3	8,5	9,3	9,4	9,4
Dépenses de dépendance	2,2	2,2	2,1	2,3	2,2	2,0
Dépenses d'éducation	5,0	4,9	4,8	4,6	4,6	4,6
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,7	1,4	1,3	1,1	1,1	1,1
Charges d'intérêts						
Recettes totales						
<i>dont revenus de la propriété</i>	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7
<i>dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)</i>						

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 7A. PASSIFS CONTINGENTS

en % du PIB	2013	2014
Garanties publiques*	203	
<i>dont garanties au secteur financier</i>		

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

TABLEAU 8. HYPOTHESES DE BASE

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

¹ Taux Euribor à 3 mois

² Taux 10 ans France

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 1C

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

TABLEAU 2

Cf. tableaux 2a de l'annexe statistique.

TABLEAU 3A : RECETTES

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

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

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

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

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

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

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

* Hors effet de l'indexation du barème

TABLEAU 4

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