



Council of the
European Union

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

8109/15

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 first part of the French Stability Programme 2015-2018.



REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE
AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Représentant Permanent

Bruxelles, le 29 avril 2015

SD/cf
CAD - 2015-406961

Monsieur le Directeur Général,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint, le programme de stabilité 2015-2018 ainsi que le programme national de réforme de la France.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'assurance de ma haute considération.

Pierre SELLAL

Monsieur Carsten Pillath
Directeur général
Conseil de l'Union européenne
Direction générale G
Affaires économiques et sociales
B - 1049 Bruxelles

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE	
SGE15/04115	
Reçu le	30 -04- 2015
DEST. PRINC. DEST. COPISTES	M. PILLATH (copies orig)

Place de Louvain, 14 - 1000 BRUXELLES - TEL. 02.229.82.11 - FAX 02.229.82.82



PROGRAMME DE STABILITÉ

AVRIL 2015

Sommaire

1. Vue d'ensemble	3
2. Mise en œuvre des engagements budgétaires européens de la France	5
La nouvelle recommandation du Conseil.....	5
La trajectoire budgétaire retenue	6
3. Scénario macroéconomique.....	7
4. Stratégie de finances publiques.....	14
Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme	14
Retour sur l'exécution 2014	16
Trajectoire des finances publiques à politique inchangée et trajectoire spontanée	17
Évolution du solde structurel	19
Évolution du solde public par sous-secteurs.....	24
Évolution des dépenses publiques	25
Les dépenses des administrations publiques	25
Les dépenses de l'État.....	28
Les dépenses des organismes divers d'administration centrale	30
Les dépenses des administrations de sécurité sociale.....	31
Les dépenses des administrations publiques locales.....	32
Évolution des recettes publiques	34
Les recettes des administrations publiques	34
Les recettes de l'État.....	36
Les recettes des administrations de sécurité sociale	37
Les recettes des administrations publiques locales.....	37
Dette publique et flux de créances.....	38
5. Le respect du Pacte de Stabilité et de Croissance.....	43
La procédure pour déficit excessif.....	43
Convergence vers l'OMT	45
6. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente.....	46
Sensibilité aux hypothèses extérieures	46
Comparaison à la programmation précédente	50
Comparaison aux prévisions de finances publiques de la Commission	51

7. Qualité des finances publiques	53
Qualité des dépenses publiques	53
Revue des dépenses	53
La rationalisation des dépenses de santé.....	55
La rationalisation des dépenses locales	56
Les dépenses des opérateurs.....	57
Qualité des recettes publiques	58
8. Sostenabilité des finances publiques.....	64
Sostenabilité de la dette publique	64
Indicateur de sostenabilité (S2)	65
Engagements contingents.....	66
La poursuite des réformes structurelles	68
9. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques	70
Une gouvernance budgétaire pleinement opérationnelle.....	70
Gouvernance statistique.....	71
Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne (soumission au Parlement et au HCFP).....	73
10. Annexe	74
Tables statistiques.....	74
Rapport sur le suivi de la correction du déficit excessif (infra-annuel) et le respect de la recommandation.....	84

1. Vue d'ensemble

Ce programme de stabilité trace les grandes lignes de la stratégie des finances publiques de la France pour les années 2015-2018. Il précise le cadrage économique retenu par le Gouvernement et fixe les principaux objectifs de son action : le redressement de l'économie française et la poursuite de l'assainissement de ses comptes publics.

Les résultats budgétaires pour l'année 2014 ont été sensiblement meilleurs que prévu, dans un environnement économique pourtant difficile, permettant au déficit de baisser à 4,0 % du PIB. Hors crédits d'impôt, la dépense publique a progressé de 0,9 % en valeur, soit le plus faible rythme d'augmentation de ces dernières décennies. Et pour la première fois depuis 2009, les prélèvements obligatoires se sont stabilisés. Ces résultats démontrent la capacité de la France à assainir ses comptes publics, par une maîtrise accrue de ses dépenses et sans augmenter les prélèvements obligatoires.

Cette dynamique de redressement des comptes publics sera poursuivie, à un rythme confortant la reprise de l'activité et en finançant les priorités du gouvernement.

La reprise de l'activité se confirme en ce début d'année 2015. Les gains de pouvoir d'achat des ménages, liés à la faiblesse de l'inflation et à la baisse de l'impôt sur le revenu, se traduisent par un dynamisme soutenu de la consommation. Les politiques mises en œuvre en faveur des entreprises restaurent leurs marges : c'est le cas du CICE, pour plus de 10 Md€ en 2014, auquel s'ajoute le premier volet du Pacte de responsabilité et de solidarité, pour un total de plus de 12 Md€ supplémentaires environ en 2015. L'amélioration de la compétitivité des entreprises, renforcée également par la dépréciation de l'euro, se conjugue à la reprise économique chez les principaux partenaires commerciaux de la France pour créer un environnement propice au redémarrage des exportations. En outre, le redressement de la demande, la hausse très nette des marges des entreprises, et les conditions de financement très accommodantes grâce à l'action de la Banque centrale européenne doivent permettre à l'investissement de repartir progressivement. Les dernières mesures décidées par la France début avril sont de nature à amplifier ce mouvement.

Afin d'assurer le respect des objectifs que le Gouvernement s'est fixé, les hypothèses macroéconomiques retenues se veulent résolument prudentes. Ainsi, la croissance prévue est de 1,0 % pour l'année 2015 puis de 1,5 % pour 2016 et 2017. Cette hypothèse ne préjuge évidemment pas d'une reprise qui pourrait être plus soutenue encore, grâce notamment aux mesures prises et aux réformes engagées.

Pour 2015, la cible de déficit public est abaissée par rapport à la loi de finances initiale à 3,8 %, compte tenu des effets de la meilleure exécution 2014. Le rythme de redressement prévu n'est pas modifié. Y parvenir, du fait du recul très net de l'inflation qui réduit le rendement des mesures d'économies déjà adoptées, appelle un redressement complémentaire de l'ordre de 4 Md€. En sus de la baisse durable des charges d'intérêt de la dette de l'État (1,2 Md€ liés à la seule baisse des taux d'intérêt) et des meilleures recettes attendues de la lutte contre la fraude – en lien avec une amélioration des conditions de traitement des déclarations rectificatives des contribuables disposant de comptes non déclarés à l'étranger – et des dividendes des entreprises publiques (pour un total de 600 M€), un ralentissement des dépenses de l'État et ses opérateurs d'une part, de la santé et la protection sociale d'autre part, pour un total de 2,2 Md€ est décidé.

Au-delà de 2015, la trajectoire de déficit s'en trouve également améliorée puisque celui-ci serait diminué à 3,3 % en 2016 et passerait sous les 3 % en 2017, à 2,7 %. En 2016, le respect de cet objectif appellera des

mesures complémentaires de ralentissement de la dépense des administrations publiques pour un total de 5 Md€ afin de compenser les effets de la faiblesse de l'inflation. Elles seront inscrites dans les lois financières pour 2016 à l'automne prochain.

Ces cibles sont exigeantes mais réalistes. Elles impliquent des mesures complémentaires pour maintenir la trajectoire prévue de baisse de la part des dépenses (hors charges d'intérêt) dans le PIB. Celles-ci ne conduisent pas à une accélération de l'effort mais au maintien du rythme prévu, en tenant compte de l'évolution des conditions macroéconomiques, notamment de l'atonie des prix, qui en l'absence de mesures de correction conduiraient à relâcher l'effort réel réalisé par les administrations publiques. Hors crédits d'impôt et charges d'intérêt, c'est-à-dire sur le champ initial du plan d'économies annoncé début 2014, la part des dépenses publiques dans le PIB baisse ainsi au rythme prévu dans la loi de programmation en 2015 et 2016 (de 0,5 point en 2015 puis de 0,7 point en 2016).

Le Conseil de l'Union européenne a donné à la France jusqu'à 2017 pour revenir sous 3% de déficit public, en lui recommandant également une réduction soutenue de son déficit structurel (de 0,5 pt en 2015 puis 0,8 pt en 2016 et 0,9 pt en 2017). Depuis l'élaboration de cette recommandation, de nouvelles informations sont disponibles : d'une part, le déficit 2014 est finalement de 4,0%, soit 0,3 point inférieur à l'estimation ; d'autre part, les données conjoncturelles favorables ont amélioré les perspectives de croissance, en Europe de manière générale, et en France en particulier même si la reprise reste à conforter.

Dans ce nouveau contexte, la France s'est fixé une trajectoire qui permet de respecter, avec une marge, les cibles recommandées de déficit nominal, en l'accompagnant d'un ajustement structurel de 0,5 pt par an afin de ne pas peser sur la reprise. Cette trajectoire, par rapport à celle indiquée dans la recommandation, présente trois avantages : le déficit nominal sera inférieur chaque année à celui recommandé ; la croissance, bien que prudente, sera nettement plus soutenue ; la dynamique de la dette sera mieux maîtrisée à court terme.

2. Mise en œuvre des engagements budgétaires européens de la France

Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne a donné à la France jusqu'à 2017 pour corriger son déficit public excessif. La trajectoire de déficit nominal recommandée pour atteindre cet objectif est la suivante : 4,0 % en 2015 ; 3,4 % en 2016 ; 2,8 % en 2017.

LA NOUVELLE RECOMMANDATION DU CONSEIL

Début mars 2015, le déficit public 2014 de la France était estimé par la Commission européenne à 4,3 %. Par ailleurs, les perspectives de croissance de l'activité d'ici 2017 étaient très modérées. En effet, la Commission utilise pour sa recommandation ses prévisions économiques d'hiver publiées début février, date à laquelle les organisations internationales et les instituts privés n'avaient pas encore relevé leurs prévisions de croissance pour la France. Dans ce contexte, la recommandation du 10 mars 2015 prévoit, pour atteindre la cible nominale de 2,8 % en 2017 :

- ▶ un ajustement structurel de 0,5 % en 2015, obtenu par des économies supplémentaires de 0,2 point de PIB (soit environ 4 Md€) ;
- ▶ un ajustement structurel de 0,8 % en 2016 puis de 0,9 % en 2017.

D'après les évaluations des services de la Commission, la croissance effective resterait de l'ordre de 0,8 % par an sur la période 2015-2017, compte tenu des multiplicateurs budgétaires inhérents au rythme de consolidation recommandé. Une telle dynamique de croissance et de déficit induirait mécaniquement une progression significative de la dette qui avoisinerait les 100 % du PIB à l'horizon 2017. Par ailleurs, avec un rythme de croissance aussi faible, le taux de chômage continuerait d'augmenter jusqu'en 2017 inclus.

	2014	2015	2016	2017
Croissance	0,4	0,8	0,7	0,8
Déficit public	-4,3	-4,0	-3,4	-2,8
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,8	0,9
Dette publique*	95,3	97,2	98,8	99,3

*Calculs MFCP sur la base du document de travail SWD(2015) 19 final sous-jacent à la nouvelle recommandation de mars 2015 (page 17)

LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE RETENUE

La trajectoire de déficit public présentée dans ce programme de stabilité est chaque année inférieure à la trajectoire indiquée dans la recommandation : il serait de 3,8% en 2015 ; 3,3% en 2016 ; 2,7% en 2017.

Depuis l'élaboration de la recommandation, de nouvelles informations sont disponibles. D'une part, le déficit 2014, publié fin mars, est finalement de 4,0%, soit 0,3 point inférieur à l'estimation. D'autre part, les données conjoncturelles favorables ont accru les perspectives de croissance, en Europe de manière générale, et en France en particulier. Dans ce nouveau contexte, il est donc possible de respecter, et même de dépasser, les cibles de déficit nominal de la recommandation avec un équilibre différent en 2016 et 2017 entre ajustement structurel et ajustement conjoncturel.

S'agissant de 2015, la trajectoire proposée par la France dans ce programme de stabilité est strictement identique à ce qui est indiqué dans la recommandation, à savoir un ajustement structurel de 0,5%, obtenu par 4 Md€ d'économies (précisées dans la suite du document).

S'agissant de 2016 et 2017, un ajustement structurel de 0,5%, associé à des hypothèses de croissance prudentes par rapport au consensus actuel des prévisionnistes, permet de respecter les cibles de déficit nominal recommandées.

	2014	2015	2016	2017
Croissance	0,4	1,0	1,5	1,5
Déficit public	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,5	0,5
Dette publique	95,0	96,3	97,0	96,9

Cette trajectoire, par rapport à celle indiquée dans la recommandation, présente trois avantages :

- le déficit nominal sera inférieur chaque année à celui prévu par la recommandation à la France ;
- la croissance sera nettement plus soutenue et donc compatible avec un recul du chômage. L'effort structurel réalisé chaque année sera mieux adapté au contexte macroéconomique de la zone euro, qui reste marquée par une reprise lente et une inflation encore nettement en dessous du mandat de la BCE, tout en respectant bien entendu le niveau minimum défini à titre de référence dans le Pacte de stabilité et de croissance pour les États membres placés dans le volet correctif ;
- la dynamique de la dette sera mieux maîtrisée à court terme. Elle amorcera même une baisse en 2017, alors que dans la recommandation du 10 mars, elle continue à croître y compris en 2017.

Comme la trajectoire est fondée sur un cadre macroéconomique sous-jacent prudent, les risques haussiers sont plus probables que les risques baissiers. En outre, la trajectoire offre une marge de sécurité par rapport aux cibles de déficit nominal, qui permettra d'absorber d'éventuelles mauvaises surprises sur le déficit en exécution. Néanmoins, si cette marge de sécurité ne devait pas suffire, par exemple si l'inflation tardait à redémarrer, le gouvernement serait alors prêt à prendre les mesures complémentaires nécessaires pour assurer le respect des cibles nominales.

3. Scénario macroéconomique

La croissance française accélérerait progressivement à partir de 2015 (1,0 % en 2015, 1,5 % en 2016 et en 2017, 1 ¾ % en 2018). L'inflation serait nulle en moyenne annuelle en 2015 avant de remonter à 1,0 % en 2016 (puis 1,4 % en 2017 et 1 ¾ % en 2018).

L'activité serait favorisée par plusieurs facteurs qui permettraient à la croissance de rattraper son rythme potentiel, puis de le dépasser : mesures de politique économique, notamment de soutien à la compétitivité des entreprises et au pouvoir d'achat des ménages modestes, baisse du prix du pétrole, dépréciation de l'euro en termes effectifs, reprise de l'activité chez nos partenaires, effort de redressement des comptes publics marqué mais inférieur au rythme des années antérieures à 2014. À l'inverse, la croissance resterait pénalisée à court terme par l'atonie dans le secteur de la construction.

Ce scénario de croissance est en ligne avec celui des économistes de marché (+1,0 % en 2015 et +1,5 % en 2016 dans le Consensus Forecasts de mars 2015). **Il est plus prudent que celui des organisations internationales.** L'OCDE a récemment révisé ses prévisions à la hausse et attend +1,1 % en 2015 et +1,7 % en 2016. Le FMI table également sur une croissance plus dynamique (+1,2 % en 2015 puis +1,5 % en 2016). Dans ses prévisions de début février, la Commission européenne prévoyait une croissance de +1,0 % en 2015 puis +1,8 % en 2016 – sur la base de son propre scénario de finances publiques à politique inchangée.

TABLEAU 1. SCENARIO MACROECONOMIQUE 2014-2018

Taux de croissance annuel, en %	2014*	2015	2016	2017	2018
PIB	0,4	1,0	1,5	1,5	1%
Consommation des ménages	0,6	1,5	1,5	1,5	1,7
Consommation des administrations publiques	1,9	1,3	0,6	0,4	0,1
Formation brute de capital fixe	-1,6	-1,0	1,5	2,3	2,9
dont entreprises non financières	0,7	0,3	3,3	3,3	3,9
Contribution des stocks	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution de l'extérieur	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2
Exportations	2,9	4,9	5,5	5,5	6,0
Importations	3,9	4,7	4,7	4,9	5,5
Déflateur du PIB	0,9	1,0	0,9	1,3	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	0,5	0,0	1,0	1,4	1,75
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA**)	1,4	1,3	2,7	3,1	3,6
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	1,7	1,4	2,1	2,5	2,9
Effectifs salariés (BMNA)	-0,2	0,0	0,5	0,5	0,7

* Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables)

**Branches marchandes non agricoles

AU-DELA DES A-COUPS GENERES PAR LA PRODUCTION D'ENERGIE, LA CROISSANCE CHANGERAIT DE RYTHME AU PREMIER SEMESTRE

Après une année 2014, où en moyenne trimestrielle, elle a été positive mais proche de zéro, la croissance de l'activité serait en moyenne de +0,3 % par trimestre au 1^{er} semestre 2015. Les évolutions récentes des températures (plus douces que d'habitude au 4^e trimestre 2014, plus froides au 1^{er} trimestre 2015) entraînent des à-coups sur la consommation et la production d'énergie (qui serait plus dynamique au 1^{er} trimestre qu'au second), et expliquent en grande partie le profil de la croissance sur le 1^{er} semestre 2015 (+0,4 % au 1^{er} trimestre et +0,2 % au 2^e trimestre).

Dans un contexte d'amélioration des enquêtes, notamment des enquêtes mensuelles de l'Insee sur l'industrie et les services, de celles dans le commerce de détail et de l'enquête relative à la confiance des ménages, cette reprise de l'activité s'appuierait notamment :

- Sur une consommation des ménages allante, dans la foulée de son fort rebond de décembre et de janvier non remis en cause par les données de février, soutenue par le dynamisme retrouvé du pouvoir d'achat des ménages ;
- Et des exportations bénéficiant de la dépréciation de l'euro : elles ne progresseraient que modérément au 1^{er} trimestre en raison du contrecoup affectant les exportations aérospatiales après les ventes exceptionnelles de fin 2014, mais rebondiraient au 2^e trimestre.

En revanche, la baisse de l'investissement en construction se poursuivrait au 1^{er} semestre mais selon un rythme moins marqué que précédemment, tandis que l'investissement hors construction resterait encore modéré début 2015 mais gagnerait en *momentum* au fur et mesure de la consolidation de la confiance, grâce aux marges reconstituées des entreprises (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité), aux mesures de soutien annoncées en avril et à des conditions favorables de financement.

L'ACCELERATION DE L'ACTIVITE SERAIT FAVORISEE PAR L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET LA DEPRECIATION DE L'EURO

L'activité serait favorisée par l'amélioration de l'environnement international, notamment la reprise progressive dans la zone euro

En zone euro, la reprise serait progressive et hétérogène. La baisse du prix du pétrole, la dépréciation de l'euro et la forte baisse des taux d'intérêt, favorisées par le programme de *Quantitative Easing* de la BCE, soutiendraient l'activité. L'Allemagne pourrait s'appuyer sur des moteurs internes solides : une bonne tenue de la consommation privée et de l'investissement des entreprises. En Espagne, la reprise continuerait également à être soutenue par les moteurs internes sur fond d'amélioration du marché du travail. En Italie, la reprise reste très fragile, tirée essentiellement par la demande extérieure et, progressivement, la consommation des ménages ; le redémarrage de l'investissement ne se matérialiserait pas avant 2016.

Hors zone euro, les pays anglo-saxons continueraient de tirer la croissance des économies avancées. L'activité ralentirait aux États-Unis et au Royaume-Uni, après les niveaux de croissance très élevés observés depuis le printemps 2014. Elle resterait néanmoins supérieure à la croissance potentielle, portée par une demande intérieure toujours très dynamique. Au Japon, la croissance demeurerait atone sur tout l'horizon de prévision.

La croissance augmenterait légèrement dans les économies émergentes, et ce malgré le ralentissement de l'activité qui se confirmerait en Chine et une probable récession au Brésil ainsi qu'en Russie sous l'effet notamment de la baisse des prix du pétrole et des tensions géopolitiques. La croissance des principales économies émergentes devrait toutefois rester nettement en-deçà de sa moyenne d'avant crise.

Si la croissance mondiale accélérerait peu par rapport à son niveau de 2013 et 2014, le commerce mondial serait plus dynamique, sous l'effet de composition de la croissance entre accélération des économies avancées et relative atonie des émergents.

En conséquence, la demande étrangère adressée à la France progresserait de +4,5 % en 2015 et +5,7 % en 2016, après +3,3 % en 2014. Ce scénario d'un renforcement progressif de la croissance dans les pays développés est globalement consensuel. Il est assez proche de celui présenté par la Commission européenne dans ses prévisions d'hiver et est cohérent avec le *Consensus Forecasts* du mois de mars.

La reprise progressive de la demande extérieure et la dépréciation de l'euro dynamiseraient les exportations

Les exportations accéléreraient progressivement en 2015 et 2016 (+4,9 % puis +5,5 %, après 2,9 % en 2014) en lien avec la reprise de la demande mondiale, mais aussi avec la dépréciation de l'euro. Le mouvement de dépréciation de l'euro, entamé en juillet 2014, s'est confirmé suite aux annonces faites par la BCE quant à la mise en œuvre du programme d'assouplissement quantitatif, et permettrait aux entreprises françaises d'être plus compétitives sur les marchés étrangers. L'effet positif des mesures en faveur de la compétitivité continuerait également de monter progressivement en puissance. Les performances à l'exportation seraient ainsi globalement stables à l'horizon 2016.

Les importations croîtraient à un rythme de +4,7 % en 2015 et 2016 en lien avec la demande finale. Elles ont fortement progressé en 2014 (+3,9 % après +1,7 % en 2013). Elles réagissent en effet rapidement à l'accélération de la demande intérieure (+0,7 % en 2014, après 0,3 % en 2013) et sont soutenues à court terme par des phénomènes conjoncturels particuliers (fort dynamisme des importations de produits pharmaceutiques en 2014).

Au total, le commerce extérieur ne pénaliserait plus la croissance en 2015 et y contribuerait pour +0,2 pt à partir de 2016.

LA FORTE BAISSÉ DU PRIX DU PÉTROLE INDUIRAIT UNE INFLATION NULLE EN 2015, QUI N'AUGMENTERAIT QUE TRÈS PROGRESSIVEMENT ENSUITE

L'inflation baisserait en 2015, à +0,0 % en moyenne annuelle, principalement sous l'effet de la baisse du prix du pétrole. L'inflation d'ensemble est au début 2015 en territoire négatif en glissement annuel mais redeviendrait positive dès avril.

L'inflation repartirait à la hausse en 2016 (+1,0 % en moyenne annuelle). L'inflation volatile contribuerait mécaniquement, de manière significative, au redressement de l'inflation d'ensemble : sous l'hypothèse d'un gel du prix du pétrole et du change, les prix des carburants ne baisseraient plus, ne contribuant plus négativement à l'inflation. En outre, le prix des produits frais tirerait l'inflation à la hausse en revenant à des niveaux de croissance cohérents avec ce qui a été observé par le passé.

L'inflation sous-jacente, actuellement faible mais positive (+0,1 % sur un an en février 2015) remonterait progressivement, à +0,8 % en moyenne annuelle 2016. Les effets haussiers de la dépréciation de l'euro se matérialiseraient progressivement. La hausse de l'inflation irait également de pair avec des salaires plus dynamiques à cet horizon, dans un contexte d'accélération graduelle de l'activité, qui stimulerait notamment les composantes variables de la rémunération. Les hausses déjà prévues, telles que celle liée à la contribution climat énergie qui permet de mieux tenir compte du coût induit des consommations d'énergie (notamment), soutiendraient l'inflation, tandis que d'autres facteurs tendraient à ralentir la dynamique spontanée des prix, en diminuant les coûts de production (montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité), ou en augmentant la concurrence (loi consommation, loi activité-croissance).

LA DEMANDE INTERIEURE ACCELERERAIT, SOUS L'IMPULSION NOTAMMENT DE LA BAISSSE DE L'INFLATION, QUI STIMULERAIT LE POUVOIR D'ACHAT A COURT TERME ET DIMINUERAIT LES COUTS DES ENTREPRISES

Le dynamisme du pouvoir d'achat soutiendrait la consommation

Le pouvoir d'achat continuerait à accélérer en 2015 (+1,3 %), porté par des salaires réels dynamiques, du fait d'une nouvelle surprise à la baisse sur l'inflation en 2015, favorisée par la forte baisse des prix du pétrole, dans un contexte où la pression fiscale ralentit, et poursuivrait à ce rythme en 2016. En 2016, le pouvoir d'achat serait soutenu par des salaires réels en ligne avec des gains de productivité plus importants, ainsi que par les revenus de la propriété.

Le taux d'épargne baisserait légèrement à partir de 2015 (15,3 % en 2015 puis 15,1 % en 2016), soutenant le dynamisme de la consommation des ménages (+1,5 % en 2015 et 2016). La consommation serait soutenue par l'accélération du pouvoir d'achat, ainsi que par l'atténuation de l'épargne de précaution du fait de l'amélioration progressive du marché du travail et de l'amélioration de la confiance des ménages. Le taux d'épargne immobilière resterait d'ailleurs modeste, l'investissement logement ne se redressant que progressivement.

L'investissement des entreprises repartirait progressivement

La reprise de l'investissement en 2015 et 2016 (+0,3 % puis +3,3 %) serait portée par l'investissement hors construction (+1,2 % puis +4,6 %, après 0,3 % en 2014), dans le sillage de la reprise de l'activité. Ce redémarrage progressif, soutenu entre autres par les mesures d'incitation fiscale à l'investissement dont la mise en œuvre à compter de la mi-avril a été annoncée très récemment, serait facilité par le rebond du taux de marge, lié au regain d'activité, aux mesures de politique économique favorables aux marges des entreprises, et à l'effet positif de la baisse du prix du pétrole, qui permettrait aux entreprises d'alléger leurs coûts. Les conditions de financement resteraient favorables, même si la prévision table sur une remontée progressive des taux accompagnant la reprise de l'activité et l'accélération de l'inflation. En revanche, au vu des mises en chantier à la fin 2014, l'investissement en construction des entreprises pourrait reculer à nouveau en 2015 et ne se stabiliserait qu'à l'horizon 2016.

Les difficultés dans le secteur de la construction se résorberaient très progressivement et continueraient de peser sur l'investissement des ménages en 2015

Après un recul important sur l'ensemble de l'année 2014, l'investissement des ménages ne se rétablirait que très graduellement (il reculerait encore de -4,0 % en 2015 après une chute de -5,9 % en 2014 puis retrouverait une évolution légèrement positive en 2016 avec +1,0 %).

La prévision table sur une amélioration très progressive en 2015. Les données de février relatives aux mises en chantier de construction neuve dans le logement résidentiel ne présentent pas encore de signe de franc redémarrage, ce que confirment les enquêtes de promotion immobilière, notamment dans le logement individuel où les mises en vente restent à un niveau relativement bas. Outre la situation du marché du travail, l'investissement en logement des ménages pâtit probablement à ce stade d'un certain attentisme face à l'incertitude sur l'évolution des prix, tandis que les mesures prises en faveur de l'offre de logements (réforme du régime fiscal des plus-values immobilières, dispositif Pinel en faveur de l'investissement immobilier, simplifications administratives, incitation à la libération du foncier, création d'un fonds de soutien aux maîtres bâtisseurs, etc.) produiront progressivement leurs effets. Dans ce contexte, les prévisions tablent sur une reprise modérée des permis de construire et des mises en chantier à partir du 2nd semestre 2015. L'investissement des ménages pourrait toutefois être un peu soutenu par l'entretien-amélioration à partir du printemps, suite à l'amélioration de leur situation en termes de pouvoir d'achat et également à la montée en charge du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

L'EMPLOI MARCHAND REPARTIRAIT SIGNIFICATIVEMENT A COMPTER DE 2016, SOUTENU PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES

La reprise de l'emploi total se confirmerait en 2015 (+75 000 emplois en moyenne annuelle après +50 000 en 2014) soutenu notamment par le CICE et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'emploi accélérerait en 2016 (+110 000), grâce au dynamisme de l'activité et à la montée en charge des mesures de réduction du coût du travail.

Après trois années de repli, l'emploi marchand se stabiliserait en moyenne sur l'année 2015, tout en s'inscrivant sur une dynamique haussière au cours de l'année (+73 000 postes en glissement annuel), puis s'inscrirait en hausse en 2016 (+91 000 postes en glissement annuel), grâce à la reprise de l'activité et aux effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. Le CICE et le Pacte viendraient atténuer l'effet adverse sur l'emploi de l'accélération attendue de la productivité du travail, qui évoluerait ainsi de +0,3 % en 2014 puis +0,9 % en 2015 et +1,1 % en 2016.

Cette reprise serait accompagnée par une nette progression de l'emploi non marchand en 2015 (+55 000 postes en moyenne annuelle), toujours soutenu par les entrées en contrats aidés. En 2016, l'emploi non marchand resterait globalement stable, avec une réduction progressive des enveloppes de contrats aidés.

L'ACTIVITE ACCELERERAIT GRADUELLEMENT A L'HORIZON 2018

L'activité progresserait de 1,5 % en 2017 puis de 1 ¼ % en 2018. L'inflation serait de 1,4 % en 2017 et de 1 ¼ % en 2018. La croissance potentielle est estimée à 1,5% en 2016 et 2017. Celle-ci a été revue de +0,2 point par an à partir de 2016 par rapport à la loi de programmation pour intégrer l'effet positif des réformes structurelles telles que détaillées dans le Programme National de Réforme. Dans ce scénario, l'accélération de l'activité ne permettrait qu'une résorption très progressive de l'écart de production, lequel demeurerait encore très creusé à l'horizon de la programmation. L'accélération de l'activité serait portée par les moteurs internes qui se renforceraient et qui prendraient progressivement le relais des chocs externes (baisse du prix du pétrole, baisse de l'euro). La consommation serait légèrement plus dynamique que le pouvoir d'achat, et l'investissement accélérerait avec la reprise de l'activité. La croissance des exportations suivrait celle de la demande mondiale, qui augmenterait d'environ 6 % par an à l'horizon de la prévision (contre 6,5 % dans la prévision de la précédente LPFP).

LES ALEAS AUTOUR DE CETTE PREVISION SONT DIVERS

La prévision actuelle se veut prudente (cf. plus haut sur la comparaison avec les prévisions des autres organismes, publics ou privés). Des scénarios de reprise beaucoup plus vigoureuse ou, au contraire, l'émergence de nouveaux freins à la résorption de l'écart de production ne peuvent être exclus.

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

Le dynamisme des exportations françaises dépendra également de la croissance de nos partenaires. L'évolution du prix du pétrole et du taux de change de l'euro sont des aléas pour nos partenaires comme pour la France. D'autres facteurs tels que la situation géopolitique en Russie et en Ukraine notamment peuvent influencer sur la reprise.

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains : plus dynamiques si les gains de pouvoir d'achat liés à la baisse du prix du pétrole sont consommés plus rapidement ou si l'amélioration des marges des entreprises et la hausse des anticipations d'activité ont un effet plus fort que prévu sur l'investissement ; atténués si les agents restent attentistes.

**ENCADRE 1 – COMPARAISON AVEC LA PREVISION MACROECONOMIQUE
D'HIVER DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

Dans ses prévisions d'hiver en date de février 2015, la Commission table sur une croissance de +1,0 % en 2015 et anticipe pour 2016 une accélération, à +1,8 %, dans un scénario de finances publiques à politique inchangée.

Le scénario du programme de stabilité, qui intègre pour sa part les mesures nécessaires au respect de l'objectif d'un déficit sous 3 % en 2017, table sur une croissance de +1,5 % en 2016, après +1,0 % en 2015.

Les deux scénarios macroéconomiques reposent sur le dynamisme de la demande intérieure, reflet notamment d'une consommation soutenue par une amélioration progressive du marché du travail. Le taux d'épargne baisserait de 0,4 point en 2 ans selon la Commission comme selon le scénario macroéconomique du Programme de stabilité. Selon la Commission, l'investissement total marquerait une progression plus importante que dans le Programme de stabilité, bénéficiant du renforcement de l'activité et des effets positifs du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité.

L'accélération des exportations envisagée avec le rebond de la demande mondiale serait très comparable dans les deux scénarios (+4,2 % pour la Commission contre +4,9 % dans le Programme de stabilité en 2015, +5,5 % en 2016 dans les deux prévisions). La Commission tablant sur une demande intérieure plus forte, elle s'accompagnerait d'importations plus dynamiques (+6,3 % en 2016 contre +4,7 % selon le programme de stabilité), le commerce extérieur contribuant ainsi négativement à la croissance.

4. Stratégie de finances publiques

STRATEGIE D'ENSEMBLE ET OBJECTIF DE MOYEN TERME

La stratégie du Gouvernement repose sur deux objectifs : soutenir la croissance et l'emploi et poursuivre la réduction des déficits publics au rythme adéquat, afin de retrouver des marges de manœuvre et réduire le poids de la dette. Pour cela, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (LPFP) votée en décembre dernier intègre la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité présenté lors du Programme de stabilité 2014-2017. La baisse du coût du travail et la réduction de la fiscalité des entreprises permettront de soutenir l'activité, l'innovation et l'investissement comme de stimuler la création d'emplois et le pouvoir d'achat. La mise en œuvre d'une baisse de l'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages à revenus modestes et moyens vient amplifier cet effet positif en faveur du pouvoir d'achat. La LPFP a également intégré un plan d'économies de 50 Md€ sur la dépense publique permettant de financer les priorités du Gouvernement, dont le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, et de poursuivre le redressement des comptes publics. Afin que ce plan soit mis en œuvre comme prévu, le présent Programme de stabilité intègre des mesures complémentaires afin de compenser les effets négatifs sur la trajectoire de finances publiques d'une inflation moindre qu'anticipé.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé le 8 avril 2015 le lancement d'un programme de soutien à l'investissement afin d'accélérer la reprise. En particulier, pour les douze prochains mois, les investissements productifs des entreprises ouvriront droit à un avantage fiscal exceptionnel.

Le Gouvernement a tenu ses engagements en 2014, ce que confirment les résultats d'exécution. En effet, le solde public notifié par l'Insee le 26 mars a été de -4,0 % du PIB après -4,1 % en 2013, montrant la maîtrise de la dépense publique. Celle-ci a crû de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt contre 3,6 % en moyenne entre 2002 et 2012 et après 1,9% en 2013, soit un niveau nettement inférieur aux prévisions retenues dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 (1,4 % sur le même champ). La croissance de la dépense en valeur ressort, en 2014, à un niveau historiquement bas, ce qui confirme le sérieux de la gestion des finances publiques par le Gouvernement. **Ces efforts ont par ailleurs été reconnus par la Commission et nos partenaires européens, qui ont jugé qu'ils étaient conformes à la recommandation du 21 juin 2013 et compatibles avec une révision de cette dernière.** Le Conseil Eco-fin du 10 mars 2015 a donc adopté une nouvelle recommandation repoussant à 2017 le retour sous les 3 %, en cohérence avec la loi de programmation, compte tenu de la faiblesse de la croissance et de l'inflation constatée depuis la précédente recommandation.

Le Gouvernement prévoit de poursuivre le redressement des comptes publics par un effort ciblé sur la réduction de la dépense publique. Ainsi, conformément à la loi de programmation, la trajectoire présentée dans ce Programme de stabilité s'appuie sur une réduction régulière du poids des dépenses publiques dans le PIB à un rythme adapté au contexte économique et à l'évolution de nos services publics, ce qui permettra d'assurer le retour du déficit sous le seuil des 3 % du PIB en 2017. Dans le même temps, le poids des prélèvements obligatoires baissera.

Les mesures du plan d'économies ainsi que les mesures d'ajustement (recettes et dépense) de 3,6 Md€ d'effort complémentaire votés en loi de finances rectificative de fin d'année, seront intégralement mises en œuvre, et l'effort de redressement mobilisera comme prévu l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. Toutefois, le contexte macroéconomique actuel de faible inflation produit des effets négatifs sur l'évolution de nos finances publiques, notamment en réduisant l'effort réel de maîtrise de la dépense pour l'ensemble des administrations publiques qui peuvent bénéficier de coûts d'achat moindres (en matière énergétique notamment), de même que le rendement de certaines mesures d'économies en 2015 : c'est le cas par exemple pour les mesures concernant les retraites de base (décalage de la revalorisation) et complémentaire, ainsi que pour le gel du point d'indice de la fonction publique, ou encore de l'effet de la norme de dépense en valeur de l'État en 2015, la contrainte sur les administrations étant moins forte pour les dépenses sensibles à l'inflation (consommations intermédiaires et investissements notamment).

Aussi, afin de respecter les objectifs fixés dans la loi de programmation, le Gouvernement présente dans ce Programme de stabilité un quantum de 4 Md€ de mesures supplémentaires en 2015 portant quasi-intégralement sur la dépense, et permettant de compenser les effets adverses d'une faible inflation sur les finances publiques. Ces mesures porteront sur l'État et ses opérateurs, les dépenses de santé et de protection sociale et prennent en compte une charge d'intérêts durablement moindre dans l'environnement actuel de taux bas. Elles seront complétées par un rendement attendu plus élevé du service de traitement des déclarations rectificatives pour les contribuables ayant détenu des avoirs à l'étranger (STDR), grâce à une organisation revue du service, ainsi que par des dividendes accrus pour l'État (cf. encadré 2).

En 2016, faute de mesures complémentaires, l'inflation plus faible qu'attendu ralentirait également le rythme de réduction des déficits. Par conséquent, le Gouvernement prévoit dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 de mettre en œuvre 5 Md€ d'économies supplémentaires afin de réaliser le volume d'économies prévues. Ces mesures s'additionneront aux 4 Md€ de 2015 et seront confirmées dans les lois financières pour 2016. Elles mettront à contribution l'ensemble des sous-secteurs et porteront exclusivement sur la dépense publique. A ce stade, elles ont été réparties entre sous-secteurs en fonction de leur poids dans la dépense publique.

L'ensemble de ces mesures d'économies entraînera un abaissement significatif et durable du rythme de croissance de la dépense publique en valeur, tout en finançant les priorités du Gouvernement. Hors crédits d'impôt, elle progresserait de 0,9 % en 2015, comme en 2014, puis de 1,1 % en 2016 et enfin de 1,7 % en 2017, dans un contexte de retour de l'inflation vers son niveau de long terme. Aussi le poids de la dépense publique dans le PIB diminuerait-il de près de 2 points de PIB entre 2014 et 2017 pour s'établir à 54,2 % du PIB en 2017 (hors crédits d'impôt).

Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité se déploieront progressivement afin de restaurer la compétitivité des entreprises et leur capacités productives d'une part, et de renforcer le pouvoir d'achat des ménages modestes et des classes moyennes d'autre part. À horizon 2017, le CICE et le Pacte représenteront un allègement envers les entreprises de l'ordre de 40 Md€. La baisse du coût du travail initiée par la création du CICE sera poursuivie au travers d'une diminution des cotisations sociales, en particulier sur les bas salaires. La fiscalité des entreprises sera modernisée par le biais notamment de la suppression de la C3S. L'impôt sur le revenu des ménages modestes et des classes moyennes a été réduit en 2014 et l'est à nouveau en 2015 avec la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu, soutenant ainsi le pouvoir d'achat pour 9 millions de foyers. Leur mise en œuvre contribuera à diminuer le taux des prélèvements obligatoires, qui passera de 44,7 % du PIB en 2014 à 44,2 % en 2017.

Afin de stimuler l'investissement des entreprises, vecteur essentiel de la reprise de la croissance et de la réduction du chômage, un dispositif articulé autour de cinq axes sera mis en place dès le mois

d'avril 2015. Les entreprises bénéficieront ainsi d'une mesure exceptionnelle de suramortissement, venant majorer la rentabilité de tout investissement productif réalisé au cours des douze prochains mois, et les outils de financement des PME seront améliorés. L'investissement local sera stimulé à travers une refonte des contrats de plan État-Région et des mesures de préfinancement du FCTVA, au service du développement et de la mise en valeur du territoire. Des mesures ciblées encourageront l'investissement des ménages dans le domaine de la rénovation énergétique, afin d'accélérer la transition énergétique. Enfin, la création d'un compte personnel d'activité regroupant certains droits individuels permettra de sécuriser les parcours professionnels et d'améliorer les perspectives des actifs au cours de leur vie professionnelle.

Au total, le présent Programme de stabilité prévoit un ajustement structurel de 0,5 point chaque année entre 2015 et 2018, ce qui permettra le retour sous 3 % de déficit en 2017 et mènera le solde structurel à -0,1 point en 2018, permettant ainsi d'atteindre l'objectif de moyen terme. La dette atteindra 97,0 % du PIB en 2016, avant d'amorcer une décrue les années suivantes.

TABLEAU 2. TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public	-4,1	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Solde conjoncturel	-1,6	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,5	-2,0	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1
Ajustement structurel	1,0	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Evolution de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)	1,9	0,9	0,9	1,1	1,7	2,2
Ratio de prélèvements obligatoires	44,7	44,7	44,4	44,3	44,2	44,2
Ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt)	56,3	56,0	55,4	54,7	54,2	53,5
Dette publique	92,3	95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	89,3	91,8	93,3	94,0	94,1	92,7

RETOUR SUR L'EXECUTION 2014

L'Insee a publié le 26 mars 2015 les premiers résultats du compte des administrations publiques en 2014, faisant état d'un déficit public à 4,0 % du PIB (84,8 Md€). Une amélioration de plus de 9 Md€ a ainsi pu être constatée par rapport à la prévision d'un déficit de 4,4 % du PIB en 2014, sous-jacente à la LPFP. Cette amélioration fait suite à une révision à la hausse de 0,7 Md€ du solde 2013 (compte semi-définitif). Cette révision tient à l'amélioration du solde budgétaire de l'État pour 2 Md€, du solde des administrations de sécurité sociale pour 2 Md€ et du solde des collectivités locales pour 3 Md€, sous l'effet d'un ralentissement plus marqué qu'attendu des dépenses, ainsi qu'à la moindre exécution des investissements d'avenir (pour près de 1 Md€) et à des droits constatés plus favorables (notamment du fait du changement des règles d'enregistrement des flux liés au budget rectificatif n°6 de l'Union européenne, cf. encadré 3).

Les résultats d'exécution pour 2014 ont confirmé la maîtrise de la dépense publique : son taux de croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,9 % en 2013, est ainsi révisé à la baisse par rapport

à la LPFP (qui prévoyait une hausse de 1,4 % en valeur), à un niveau historiquement bas. Ces résultats en dépense montrent le sérieux de la gestion des finances publiques par le Gouvernement. Ils s'expliquent par une sous-exécution de la dépense de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et reflètent la priorité donnée à la dépense dans l'effort de consolidation des comptes publics, et ce dès la loi de finances initiale pour 2014, renforcée en cours d'année avec les lois financières rectificatives au printemps, et parfaitement maîtrisée en gestion.

Après une hausse continue depuis 2009, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé en 2014 au niveau de 2013, à 44,7 % du PIB, comme anticipé en LPFP. Au total, l'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires se serait élevée à 0,6 en 2014, soit très légèrement en deçà de la prévision de la LPFP (0,7).

Comme la croissance 2014 est inchangée depuis la LPFP, l'amélioration constatée est entièrement structurelle et l'ajustement structurel s'établit à 0,4 pt de PIB. Ce résultat confirme que l'effort de redressement des comptes publics s'est poursuivi en 2014 malgré une situation macroéconomique encore caractérisée par un environnement de croissance et d'inflation faibles, et permet de confirmer, comme anticipé par la Commission européenne en mars 2015, que les actions suivies d'effets requises dans le cadre de nos obligations européennes ont été prises en 2013 et en 2014 (cf. section « La procédure pour déficit excessif » page 43).

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES A POLITIQUE INCHANGEE ET TRAJECTOIRE SPONTANEE

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

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

- ▶ Côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via notamment la LFR II 2012, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013, 2014 et 2015) ;
- ▶ Côté dépense, les prestations sont supposées évoluer spontanément en lien avec les règles usuelles d'indexation et les changements démographiques. Les évolutions régulières des dépenses des collectivités locales, liées aux cycles électoraux, sont également incluses, tout comme l'évolution spontanée des dépenses de l'État et des dépenses de l'assurance maladie qui seraient constatées en l'absence de normes de dépenses. En revanche, cette trajectoire n'intègre pas les économies liées aux réformes postérieures à 2012, telles que la réforme des retraites de 2014, l'accord Agirc-Arrco de 2013 ou encore l'accord Unedic de 2014 ainsi que les mesures de redressement prises ou annoncées depuis, dont les mesures intégrées à la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 et les mesures complémentaires introduites dans le présent Programme.

Ce Programme de stabilité présente également un **scénario à « législation et à pratique budgétaire inchangée »**, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 :

- ▶ Côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées jusqu'aux lois financières 2015 incluses.
- ▶ Côté dépense, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario inclut le respect des normes en dépense pour le budget de l'État, le respect de l'Ondam, toutes les économies votées avant le Programme de stabilité.

Enfin, la trajectoire cible est celle du présent Programme de stabilité, qui inclut les nouvelles mesures d'économies ainsi que les mesures en faveur de l'investissement annoncées le 8 avril 2015.

TABLEAU 3. TRAJECTOIRES SPONTANEE ET A POLITIQUE INCHANGEE

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

Pour l'année 2015, le scénario à politique inchangée correspond à un déficit de 3,9 %. La trajectoire cible intègre l'effet des économies annoncées de 4 Md€, afin d'assurer le plein respect de nos engagements ainsi que les mesures de soutien à l'investissement.

Pour l'année 2016 et au-delà, par rapport à la trajectoire spontanée, le scénario à politique inchangée incorpore d'une part le respect des normes de dépenses de l'État et de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) votées dans la loi de programmation des finances publiques. Il inclut d'autre part les économies en dépense prévues par la loi de programmation pour financer le crédit d'impôt compétitivité emploi, ainsi que les mesures nouvelles en recettes votées en lois financières depuis l'été 2012. À politique inchangée, le déficit atteindrait 3,6 % en 2016 et 3,0 % en 2017. La trajectoire cible intègre les mesures d'économies supplémentaires prévues pour 2016 (de l'ordre de 5 Md€) permettant d'atteindre un déficit de 3,3 % en 2016 et 2,7 % en 2017.

ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

En 2014, le déficit public s'est réduit de 0,1 point de PIB (4,0 % après 4,1 %), mais cette faible évolution nominale masque un effort structurel plus important. L'effort structurel a ainsi été de 0,7 point de PIB, porté pour l'essentiel par un ralentissement notable de la dépense (croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt après 1,9 % en 2013). Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont également contribué de façon favorable à cet effort (0,2 point de PIB), en particulier du fait des mesures prises en lois financières pour 2014. En revanche, la faible élasticité spontanée des prélèvements obligatoires à la croissance de l'activité, de 0,6, a pesé à hauteur de 0,2 point de PIB sur l'ajustement structurel, ainsi que la montée en charge du CICE (contribution de -0,1 point de la clé en crédits d'impôt¹). Au total, l'ajustement structurel s'est établi à 0,4 point de PIB. Par ailleurs, la faiblesse de l'activité a été à l'origine d'un creusement du déficit conjoncturel (-0,3 point de PIB), la croissance du PIB (0,4 %) ayant été inférieure à son potentiel cette année-là (1,0 %). Quant aux événements exceptionnels et temporaires (*one-offs*), ils ont été neutres sur la variation du solde public, le coût des contentieux étant compensé par le traitement en *one-off* du changement de temporalité du BR n°6 de l'Union européenne suite à une décision d'Eurostat (cf. encadré 3).

En 2015, l'amélioration du solde public (+0,2 point de PIB) serait à nouveau portée par un effort en dépense élevé (0,8 point de PIB), à la faveur d'une croissance de la dépense publique de 0,9 % en valeur. Cet effort reposera sur les mesures d'économies votées en LFI, ainsi que sur un quantum de mesures complémentaires de 4 Md€, essentiellement en dépense comme détaillé dans le présent Programme (cf. encadré 2), afin de compenser les effets sur les comptes publics d'une inflation moindre qu'anticipé. Les mesures de hausse de prélèvements obligatoires seraient globalement neutres. Malgré des effets d'élasticité défavorables (-0,2 point), liés en particulier à l'environnement de faible inflation qui réduirait la croissance spontanée des bases taxables, ainsi que d'une contribution de la clé en crédits d'impôt toujours négative (-0,1 point), l'ajustement structurel atteindrait 0,5 point de PIB. Dans un contexte de reprise progressive de l'activité, l'ajustement conjoncturel resterait légèrement négatif (-0,1 point) tandis que les éléments exceptionnels et temporaires dégraderaient l'ajustement nominal (-0,2 point de PIB), en raison du changement de temporalité de l'enregistrement du BR n°6 de l'Union européenne depuis le vote de la LPPF, ainsi que du coût attendu des contentieux fiscaux (cf. encadré 3).

En 2016, le solde public se redresserait de 0,5 pt, amélioration liée en totalité à un ajustement structurel des comptes publics. En particulier, l'effort de maîtrise de la dépense publique sera renforcé par rapport aux mesures votées en LFI, au moyen d'un quantum de 5 Md€ de mesures supplémentaires, permettant d'atteindre un effort en dépense de 0,6 point. Dans un contexte de normalisation progressive de l'élasticité des prélèvements obligatoires (unitaire à cet horizon) et de fin de la montée en charge du CICE, l'ajustement structurel s'élèverait à 0,5 point. Enfin, la conjoncture et les événements exceptionnels et temporaires seraient neutres sur l'ajustement du solde public.

En 2017, la réduction du déficit serait de 0,6 point de PIB. Elle proviendrait principalement de la poursuite des économies en dépense, à l'origine d'un effort en dépense de 0,6 point de PIB. Compte tenu du Pacte de responsabilité et de solidarité, les prélèvements obligatoires contribueraient pour -0,3 point en 2017, tandis que le décalage entre le coût budgétaire du CICE et son coût en comptabilité nationale contribuerait pour +0,1 point à l'ajustement structurel qui atteindrait ainsi 0,5 point de PIB. Enfin, l'ajustement conjoncturel serait nul.

¹ Le coût en comptabilité nationale est le coût de la créance acquise alors que le coût en termes de prélèvements obligatoires est le coût des imputations et restitutions, c'est-à-dire le coût budgétaire. Pendant la phase de montée en charge du CICE, un écart apparaît entre ces deux métriques, comptabilisé en clé de l'État.

En 2018, l'ajustement nominal s'élèverait à 0,7 point. Le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 0,5 point. En outre, sous l'effet des réformes structurelles entreprises, l'activité croîtrait à un rythme plus dynamique (1,75 %, pour une croissance potentielle de 1,4 % en 2018) et la résorption du déficit conjoncturel contribuerait ainsi pour 0,2 point à l'amélioration du solde public en 2018. Pour le reste, les contrecoups des effets des contentieux joueraient favorablement, pour 0,1 point de PIB (cf. encadré 3). Au total, le solde structurel serait de -0,1 point de PIB à l'horizon 2018, date d'atteinte de l'objectif de moyen terme.

**TABLEAU 4. TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE SOLDE STRUCTUREL
ET DECOMPOSITION DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL²**

(en % du PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public (1)	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Solde conjoncturel (2)	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel) (3)	0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel) (1)-(2)-(3)	-2,0	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Effort structurel	0,7	0,8	0,6	0,3	0,3
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>
<i>Effort en dépense</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>
Composante non discrétionnaire	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Clé en crédits d'impôt	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1

² La répartition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel en 2018 est conventionnelle.

ENCADRE 2 – MESURES DE REDRESSEMENT ENVISAGEES

Le présent Programme de stabilité intègre 4 Md€ de mesures de redressement supplémentaires en 2015, par rapport aux économies votées en LPPF. Ces mesures visent à compenser les effets adverses de l'inflation sur la tenue des objectifs de maîtrise de la dépense publique prévus pour 2015 en lois financières cet automne. Les économies en dépense seront réalisées par voie réglementaire ou en gestion. Le détail est le suivant :

- ▶ 1,2 Md€ sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs. Ces économies s'ajouteront à celles venant financer les mesures nouvelles prioritaires décidées début 2015 (renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme, développement du service civique et des contrats aidés notamment) ;
- ▶ 1 Md€ sur les dépenses de santé et de protection sociale. En particulier, les dépenses d'assurance-maladie seront régulées en gestion pour atteindre un taux de progression de l'Ondam 2015 de 2,05 % par rapport à l'exécution 2014 (inférieure de 300 M€ à l'Ondam 2014) ;
- ▶ 0,4 Md€ de rendement supplémentaire attendu pour le service de traitement des déclarations rectificatives pour les contribuables ayant détenu des avoirs à l'étranger (STDR), en lien avec la mesure de déconcentration du traitement des dossiers en cours de mise en œuvre ;
- ▶ 0,2 Md€ de révision à la hausse des dividendes reçus par l'État ;
- ▶ 1,2 Md€ de moindre dépense sur la charge d'intérêts en lien avec la seule révision à la baisse des taux d'intérêt (taux de fin 2015 à 1,2 % contre 2,0 % en LPPF).

Ces mesures permettront de soutenir l'effort de redressement des comptes publics dans un contexte d'inflation très faible qui diminue la mesure de l'ajustement structurel. L'inflation plus basse qu'escompté (0,0 % au sens de l'IPCHT contre 0,9 % en LFI 2015), entraîne pour partie un ralentissement « spontané » de la dépense publique mais également des pertes par rapport au plan de 21 Md€ d'économies décidées pour 2015. Cet effet s'explique notamment par le fait que certaines dépenses sont encadrées par des enveloppes exprimées en euros courants, comme les dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions et l'Ondam, qui, si elles ne sont pas revues, accroissent le « pouvoir d'achat » des administrations quand l'inflation recule ; mais aussi parce le fait que certaines dépenses sont *de facto* stabilisées en euros courants en raison de mesures de gel ou de modification des règles d'indexation (notamment pensions jusqu'en octobre 2015). Des mesures supplémentaires sont donc nécessaires pour respecter les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

In fine, l'ajustement structurel mesuré après prise en compte de ces mesures ressortirait à 0,5 pt de PIB en 2015, soit le niveau de la recommandation adressée à la France le 10 mars 2015.

Pour 2016, l'effort de redressement des comptes publics est également renforcé par des ajustements supplémentaires portant exclusivement sur les dépenses, pour 5 Md€. Ceux-ci permettront d'atteindre le rythme de maîtrise de la dépense tel que prévu par la loi de programmation des finances publiques.

A ce stade, l'effort est réparti suivant le poids respectif des administrations dans la dépense publique, comme ce fut le cas dans le cadre du plan initial d'économies :

- ▶ L'État et ses opérateurs ralentiront leurs dépenses à hauteur de près de 1,6 Md€ complémentaires ;
- ▶ Les dépenses de santé et protection sociale ralentiront de 2,2 Md€, notamment par un abaissement de la cible d'Ondam à 1,75% ;

- ▶ Enfin, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ralentiraient de 1,2 Md€, grâce aux marges offertes par le ralentissement de l'inflation.

Ces mesures permettront un ajustement structurel de 0,5 point de PIB, rythme maintenu par la suite qui permettra de respecter le retour sous les 3 % de déficit attendu pour 2017. Elles s'inscrivent dans un contexte encore marqué par une inflation pour 2016 plus basse qu'attendu (1,0 % au sens de l'IPCHT contre 1,4 % en LPFP).

ENCADRE 3 – LES MESURES PONCTUELLES ET TEMPORAIRES PRISES EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DU SOLDE STRUCTUREL DE LA FRANCE

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

En recettes, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires, dont le moment d'enregistrement en comptabilité nationale n'est pas prévisible car dépendant notamment du rythme et du sens des décisions finales de justice³, ont été classés en *one-offs*. Il s'agit notamment des remboursements aux OPCVM étrangers, des remboursements au titre du précompte mobilier⁴, et, à partir de ce Programme de stabilité, du contentieux de Ruyter⁵.

En dépense, les développements intervenus sur les flux financiers avec l'Union européenne méritent une attention particulière. En effet, lors de l'établissement de la programmation, la trajectoire reposait sur un niveau de contribution au budget européen minoré en 2015 en lien avec le budget rectificatif n°6 (BR 6) s'appuyant sur l'article du SEC 2010 en vigueur et entré nouvellement en application en septembre 2014 (article 4.140), *les troisième et quatrième ressources propres de l'UE fondées sur la TVA et le RNB sont enregistrées au moment où elles sont dues [due to be paid en anglais]*. Autrement dit, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est enregistré au moment où la somme est exigible en caisse (i.e. est due). Le moindre appel de fonds était attendu en 2015, le temps que les pays qui s'acquittent du sur-

³ En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (i.e. selon le Système européen des comptes de 1995 « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation »). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive est rendue (tandis que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements).

⁴ Par rapport au programme de stabilité précédent, la France a bénéficié d'un jugement favorable de la Cour de justice de l'Union européenne dans le contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques : le coût qui avait été mis à ce titre en mesure exceptionnelle et temporaire lors de la loi de programmation a donc été retiré.

⁵ En février 2015, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a rendu un arrêt dans lequel elle considère que les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre ne peuvent être assujetties en France à des prélèvements sociaux sur leurs revenus de patrimoine compte tenu de l'affectation de ces prélèvements au financement de la protection sociale française. Sous réserve de l'interprétation que le Conseil d'État fera de cet arrêt, les personnes concernées pourraient se voir restituer la plus grande part des prélèvements sociaux sur le capital. Un montant estimatif de restitution de 0,5 Md€ a donc été inscrit dans la trajectoire (0,1 Md€ en 2015 et 0,4 Md€ en 2016).

plus le payent afin que ce surplus puisse être redistribué aux autres pays, l'Union européenne ne pouvant s'endetter. C'est donc en 2015 que l'opération a été enregistrée dans la loi de programmation votée fin 2014, puisque c'est en 2015 que l'appel de fonds à la France diminuera.

Eurostat a toutefois considéré dans un avis diffusé en janvier 2015 que le calendrier de paiement standard avait été modifié et que, hors cette modification de calendrier, toutes ces opérations auraient dû avoir lieu en 2014 (paiement par certains pays et remboursement vers d'autres). Par conséquent, Eurostat a considéré que le moment d'enregistrement de ce BR6 n'était pas le moment où les montants sont dus et donc exigibles mais au moment où la Commission a notifié la première fois aux États membres les conséquences du changement de SEC et de base. Ce changement comptable conduit à une amélioration de la trajectoire de 1,1 Md€ en niveau en 2014 par rapport à ce qui était anticipé en LPFP et une dégradation de 1,1 Md€ en 2015. Ce changement de temporalité se traduit donc, toutes choses égales par ailleurs, par une dégradation de l'ajustement structurel de 2,2 Md€ en 2015, soit 0,1 point de PIB.

Par conséquent, il convient de neutraliser ce changement de temporalité. En effet, ce changement d'ampleur conséquente ne modifie pas la trajectoire de moyen terme et il dégrade l'ajustement structurel par rapport à la loi de programmation. Il est donc pragmatique de traiter ce changement d'enregistrement, dont les conséquences sur la mesure de l'ajustement structurel seraient importantes, en *one-off*. Plus précisément, c'est le changement de temporalité qui est traité en *one-off* et non l'évènement lui-même⁶.

**TABLEAU 5. MESURES PONCTUELLES ET TEMPORAIRES EXCLUES DU SOLDE
STRUCTUREL (EN COMPTABILITE NATIONALE)**

(écarts au compte central, en Md€)	2014	2015	2016	2017	2018
Total	0,3	-3,9	-3,3	-1,2	0,0
Recettes	-0,8	-2,8	-3,3	-1,2	0,0
Précompte	0,0	-0,4	-0,9	0,0	0,0
Contentieux OPCVM	-0,8	-2,3	-2,0	-1,2	0,0
De Ruyter	0,0	-0,1	-0,4	0,0	0,0
Dépenses (BR n°6 de l'UE)	1,1	-1,1	0,0	0,0	0,0

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

⁶ Son montant est bien plus important que le BR 6 décidé en toute fin 2012, qui était de 0,6 Md€. S'agissant du BR 8 de 2013, pour 1,8 Md€, son montant avait lui été annoncé très tôt dans l'année. Ces deux derniers cas ne sont donc pas de même nature et n'emportent pas les mêmes conséquences en termes de programmation que le BR 6 de 2014.

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS

Conformément à la loi de programmation, le redressement des comptes publics sera le résultat d'un effort sur la dépense partagé par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, pour permettre le retour du déficit nominal sous les 3 % puis l'atteinte de l'équilibre structurel. Ainsi, le solde public passerait de -4,0 % de PIB en 2014 à -2,7 % en 2017, s'établissant ainsi cette année-là en dessous des 3 % conformément à nos engagements européens, puis à -1,9 % du PIB en 2018. Le solde structurel s'établirait à -0,1 % de PIB en 2018, réalisant ainsi l'atteinte de notre objectif de moyen terme cette année-là.

TABLEAU 6. CAPACITÉ (+)/BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES⁷

(% du PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public au sens de Maastricht	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
<i>dont solde primaire</i>	-1,8	-1,7	-1,2	-0,5	0,4
État	-3,5	-3,4	-3,2	-2,8	-2,2
Organismes divers d'administrations centrales	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Administrations publiques locales	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques de sécurité sociale	-0,4	-0,3	0,0	0,3	0,4

Le solde des administrations publiques centrales (l'État et les ODAC) se réduirait de 0,6 point entre 2014 et 2017 (de -3,3 % du PIB en 2014 à -2,8 % du PIB en 2017). Cette réduction serait principalement le résultat d'un effort en dépense important, dans le cadre d'une diminution programmée de la dépense en valeur de l'État hors charge de la dette, pensions et concours financiers aux collectivités locales. Les économies proviendront pour l'essentiel de gains d'efficacité (mutualisation accrue sur les achats et les systèmes d'information, réduction des dépenses de fonctionnement de l'État, recentrage des interventions et stabilité du point d'indice des fonctionnaires) ; les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse. L'État et ses opérateurs participeront au renforcement de 4 Md€ de l'effort 2015 par rapport à la loi de programmation, via une baisse complémentaire de 1,2 Md€ de leurs dépenses. En 2016, l'État et ses opérateurs prendront également leur part aux 5 Md€ de mesures à prendre.

Le solde des administrations de sécurité sociale s'améliorerait de 0,7 point de PIB entre 2014 et 2017, passant d'un déficit de 0,4 point de PIB à un excédent de 0,3 point de PIB en fin de période. Le solde positif ainsi anticipé, dû à l'excédent structurel de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), permettra d'entamer la réduction en valeur de l'endettement de la sécurité sociale. L'amélioration prévue résulterait d'une part des effets de la reprise de l'activité et d'autre part des économies intégrées à la trajectoire de la LPFP : effort sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), économies votées en lois financières, accords attendus entre les partenaires sociaux dans les domaines de l'assurance-chômage et des retraites complémentaires, effets des réformes des retraites et économies en

⁷ La répartition par sous-secteurs en 2018 est conventionnelle. L'effort en dépense est réparti suivant leur poids respectif dans la dépense publique.

gestion des organismes de protection sociale. Elle résulterait également des mesures supplémentaires de 1 Md€ en 2015 sur la protection sociale annoncées dans le présent Programme de Stabilité, ainsi que de nouvelles économies prévues pour 2016, afin de compenser les effets d'une inflation plus basse qu'anticipé en LPPF. Enfin, le coût des baisses de cotisations et de prélèvements liées à la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité a été compensé aux ASSO en 2015, notamment par la re-budgétisation d'une partie du financement par la branche famille des aides au logement. Les baisses de cotisations et de prélèvement liées à la mise en œuvre du Pacte en 2016 et 2017 seront également compensés intégralement aux ASSO.

Enfin, les administrations publiques locales participeront également à l'effort de redressement. Cet effort se traduit par une baisse des dotations de 3,7 Md€ chaque année entre 2015 et 2017⁸ après 1,5 Md€ en 2014, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques. En 2016, les APUL devraient ralentir plus significativement leurs dépenses de fonctionnement, en lien avec le recul de l'inflation, afin de participer au besoin de redressement supplémentaire. Les effets de ces mesures s'ajouteraient à l'impact spontané résultant du cycle électoral sur les dépenses, notamment d'investissement, peu dynamiques en début de mandat communal. Par ailleurs, leurs dépenses courantes ralentiraient, en lien avec les réformes structurelles engagées par le Gouvernement (cf section « La rationalisation des dépenses locales » page 56). Par conséquent, leur déficit se stabiliserait à 0,1 % du PIB sur la période 2015-2017.

ÉVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Les dépenses des administrations publiques

La croissance de la dépense publique sur la période 2015-2017 reflète les mesures prises par le Gouvernement pour assurer le retour à l'équilibre des comptes publics. L'évolution de la dépense publique reflète tout d'abord le plan d'économies sur la période 2015-2017 sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques voté en loi de programmation (cf. encadré 4). Elle intègre également les mesures supplémentaires présentées dans le présent Programme de stabilité, permettant de compenser les effets de la faible inflation sur la trajectoire des finances publiques. En 2014, la dépense publique hors crédits d'impôts a ainsi progressé de 0,9 % en valeur, soit un ralentissement sensible par rapport à la progression de 1,9 % enregistrée en 2013. Exprimée en volume, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts a été de 0,5 % en 2014, après 1,1 % en 2013. Ces chiffres confirment le rythme déjà historiquement bas atteint en 2013, puisque la croissance de la dépense publique s'est établie en moyenne sur 2002-2012 à 3,6 % en valeur et 1,9 % en volume. **La dépense en valeur continuerait de croître à un rythme modéré sur 2015-2017 (+0,9 % en 2015, +1,1 % en 2016 et +1,7 % en 2017). Exprimée en volume, la chronique de la dépense publique serait respectivement de 0,9 % en 2015 puis 0,1 % en 2016 et 0,3 % en 2017.**

⁸ 3,4 Md€ en 2015 en LFI, l'écart avec le chiffre de 3,7 Md€ présenté en PLF ayant été gagé par ailleurs sur d'autres crédits.

**TABLEAU 7. ÉVOLUTION DE LA DEPENSE, PAR SOUS-SECTEUR
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

<i>(moyenne annuelle, en valeur hors crédits d'impôts et en %*)</i>	2012-2013	2014	2015	2016-2017
Administrations publiques	2,5	0,9	0,9	1,4
État	1,3	-0,3	-1,2	-0,3
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	3,9	3,4	0,7	0,9
Administrations publiques locales (APUL)	3,5	-0,3	0,0	1,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	2,8	2,3	1,3**	1,3
<i>Pour info: dépense en volume hors crédits d'impôts (toutes administrations publiques)</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>0,2</i>

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

** A périmètre constant, hors budgétisation des APL qui diminue la dépense ASSO sans impact sur la dépense publique consolidée ; y compris budgétisation des APL, l'évolution serait de 0,5%.

Dans le détail, en 2014, la dépense en valeur hors crédits d'impôts a nettement ralenti (passant de +1,9 % en 2013 à +0,9 %). Ce ralentissement est plus marqué qu'anticipé en LPFP (+1,4 %) à la faveur d'économies constatées sur l'ensemble des administrations publiques. En effet, la norme en valeur de l'État a été sous-exécutée de 0,1 Md€ par rapport au niveau sous-jacent au PLF 2015 et des économies ont été constatées sur la dépense des comptes spéciaux, sur les pensions et sur la charge de la dette. La dépense des collectivités locales a également ralenti plus fortement qu'anticipé avec un cycle de l'investissement marqué. La dépense sociale a été moins élevée qu'escompté, avec notamment l'Ondam qui a été sous-exécuté de 0,3 Md€ par rapport au niveau voté en LFRSS 2014. Le ralentissement observé par rapport à 2013 reflète au final le gel des pensions complémentaires et l'absence de revalorisation pérenne des pensions de base résultant du ralentissement de l'inflation, les effets de la nouvelle convention Unedic et les mesures d'économie prises dès la LFSS 2014 puis en lois financières rectificatives ainsi que l'évolution spontanée liée au cycle de l'investissement local et à des taux d'intérêts favorables.

En 2015 et 2016, la dépense hors crédits d'impôts resterait contenue – +0,9 % et +1,1 % en valeur respectivement – en lien avec la montée en charge des mesures d'économies prises par le Gouvernement dans le cadre du plan d'économies voté en LPFP, et renforcé par les économies supplémentaires annoncées dans le présent Programme de stabilité. Au-delà des dispositions contenues dans la LPFP, les mesures évoquées ci-dessus permettront de compenser l'effet de l'inflation et de maintenir le rythme de réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB, hors crédits d'impôt et charge d'intérêt, au rythme prévu.

En 2017, la croissance de la dépense publique serait maîtrisée grâce au plan d'économies voté et atteindrait +1,7% en valeur hors crédits d'impôts, marquant cependant une remontée progressive en lien avec le redressement de l'inflation - qui devrait passer de 1,0% en 2016 à 1,4% en 2017.

ENCADRE 4 – LE PLAN D'ECONOMIES A 50 Md€ SUR 2015-2017

La loi de programmation a entériné dans la trajectoire de finances publiques le plan d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017, permettant un retour du déficit public sous les 3 % en 2017.

Les économies portant sur l'année 2015 ont été détaillées dans le PLF et PLFSS 2015. En 2016 et 2017, le présent Programme de stabilité s'appuie d'abord sur les économies présentées dans la loi de programmation :

- ▶ sur les dépenses de l'État hors dette et pensions et concours financiers aux collectivités locales, la trajectoire repose sur la chronique du budget triennal votée en LPFP. Les économies proviendront pour l'essentiel de gains d'efficacité (mutualisation accrue sur les achats et les systèmes d'information, réduction des dépenses de fonctionnement de l'État, recentrage des interventions et stabilité du point d'indice des fonctionnaires) ; les opérateurs et autres agences de l'État verront leurs dépenses de fonctionnement et leur interventions revues à la baisse ;
- ▶ les dotations aux collectivités locales diminueront de 3,7 Md€ chacune de ces deux années.

En ce qui concerne les administrations de sécurité sociale, les mesures votées en LFSS 2015 dégageront des économies dans le champ des prestations familiales et dépenses de santé (ralentissement de l'Ondam). Les accords sur l'indemnisation du chômage et les retraites complémentaires déjà conclus et en cours de renégociation contribueront au retour à l'équilibre de ces régimes. Enfin, des économies seront réalisées sur les frais de gestion des organismes de sécurité sociale.

Cependant le ralentissement prononcé de l'inflation en 2015 a réduit le rendement attendu de plusieurs de ces mesures, et limité l'effort d'économies des administrations qui découlerait du respect des cibles nominales fixées. A titre d'exemple, certaines réformes prises en compte dans les économies pour 2015 auront un rendement plus faible que prévu : c'est le cas pour les mesures concernant les modalités de revalorisation des retraites de base et complémentaire. Ces pertes doivent donc être compensées pour atteindre les objectifs fixés en loi de programmation. En outre, ces économies sont évaluées en écart à une évolution tendancielle, elle-même sensible à l'inflation. Aussi sans mesure de correction, le ralentissement des prix de l'énergie, et plus généralement de l'inflation, offre des gains de « pouvoir d'achat » aux administrations, à l'instar des ménages.

Ainsi, au-delà des mesures intégrées dans la loi de programmation, la trajectoire du présent Programme de stabilité intègre un quantum de mesures supplémentaires en 2015 à hauteur de 4 Md€ portant quasi-intégralement sur la dépense, afin d'assurer le maintien du rythme de redressement du solde public, dans ce contexte de baisse de l'inflation (ces 4 Md€ sont détaillés dans l'encadré 2).

En 2016, la moindre inflation réduirait également l'ajustement des comptes publics, ce qui dégraderait l'ajustement structurel. Afin de respecter les cibles définies dans la loi de programmation, ces pertes seront compensées par un quantum de 5 Md€ sur le champ de la dépense, qui s'ajoute aux mesures de 2015. Ces économies seront détaillées de façon précise dans les lois financières de 2016, tous les sous-secteurs y contribueront.

Au total, sur les années 2015 et 2016, la réduction du ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt et hors charges d'intérêt) sur PIB sera identique à celle prévue en LPFP, soit sur le champ initial du plan d'économie. Après prise en compte de l'exécution 2014 à 53,8 % du PIB, la part de ces dépenses reculerait bien de 0,5 point de PIB en 2015 et de 0,7 point en 2016.

Les dépenses de l'État

Le principe d'une diminution en valeur des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions, qui contribue fortement à la maîtrise des dépenses de l'État en budgétisation comme en exécution, a été réaffirmé par l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 du 29 décembre 2014⁹.

Dans cette perspective, l'État et ses agences continueront de contribuer significativement au redressement des comptes publics. Les efforts seront notamment portés par :

- ▶ **la rationalisation des dépenses et des politiques publiques dont l'efficience doit être améliorée.** A ce titre, les dispositifs de la politique du logement qui contribuent aujourd'hui à la hausse des loyers et des prix, et donc aux difficultés de logement des ménages, alimentant la demande de logement locatifs sociaux seront rénovés de manière à éliminer les situations de rente et à stimuler le potentiel de croissance. Les aides personnelles au logement seront réformées, pour lutter contre les effets qui conduisent à alimenter la hausse des loyers et à augmenter la dépense publique sans amélioration des conditions de vie des locataires ;
- ▶ **la simplification et la dématérialisation des procédures,** qui permettront à la fois d'améliorer le service à l'usager et de réaliser des gains d'efficience, comme l'extension de la télédéclaration en matière fiscale ;
- ▶ **la maîtrise de la masse salariale publique** sera poursuivie, notamment à travers la poursuite de la stabilisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique ;
- ▶ **la rationalisation des implantations territoriales sera poursuivie,** au travers d'un regroupement et des renforcements de synergies entre les différents réseaux à la fois pour l'État et ses agences, en cohérence avec la réforme territoriale engagée par le Gouvernement (fusion de régions).

En 2014, l'État a réalisé les efforts budgétaires auxquels il s'était engagé puisque la dépense hors charges de la dette et pensions a ainsi diminué de 3,3 Md€ par rapport à 2013. L'objectif de norme en valeur, très ambitieux puisqu'il avait été renforcé dans la loi de finances initiale puis, à nouveau, dans la loi de finances rectificative de l'été, a été respecté – les dépenses relevant de ce champ se sont au final établies 0,1 Md€ en-dessous de l'objectif.

L'État a par ailleurs bénéficié de conditions de financement très favorables (cf. encadré 5).

En 2015, les dépenses nouvelles engagées notamment afin de renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme ont été entièrement financées par des économies supplémentaires, soit par annulation de crédits soit par des mises en réserve de crédits supplémentaires pour un total de 950 M€. L'État participera aux mesures complémentaires de redressement prévues en 2015 et la baisse en valeur de ses dépenses sera donc renforcée (après une baisse de 2,1 Md€ en LFI 2015 par rapport à la LFI 2014, hors prélèvements sur recettes, pensions et charges d'intérêt). L'État contribuera également aux mesures complémentaires prévues en 2016 : sur les 5 milliards d'euros de mesures prévues, un effort de 1,6 Md€ sera réalisé sur le champ de l'État et de ses opérateurs (cf. section « Les dépenses des ODAC » page 30).

⁹ La loi de programmation définit une trajectoire de diminution en euros courants sur l'agrégat constitué de la somme des crédits du budget général, des prélèvements sur recettes, et des affectations de recettes à des tiers, hors charge de la dette et dépenses de pensions (périmètre dit « en valeur »). En outre, l'augmentation annuelle des dépenses totales du budget général, y compris charge de la dette et pensions (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes et affectations de recettes) doit être au maximum égale à l'inflation (norme dite « zéro volume »).

**ENCADRE 5 – COUT DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT
ET HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET**

En 2014, la France a bénéficié de conditions de financement très favorables, résultant des deux baisses successives de taux directeurs décidées par la Banque centrale européenne (BCE) en juin et en septembre et du maintien de la confiance des investisseurs. Les taux à l'émission pour les titres à court terme (BTF) sont ressortis en moyenne à 0,07 %, terminant l'année en-dessous de 0 %. Les taux à l'émission des titres à plus d'un an ont également diminué à partir du mois de mai, établissant une moyenne annuelle historiquement basse à 1,31 %.

Le renforcement de l'assouplissement monétaire de la BCE, au moyen d'achats supplémentaires d'actifs dont une grande part de titres souverains depuis le mois de mars 2015, devrait conduire à maintenir les taux d'intérêt à bas niveau, jusqu'au retour de la croissance et la remontée de l'inflation.

Le profil de taux sous-jacent à la prévision de charge de la dette est prudent et repose ainsi sur un scénario de stabilité des taux courts en 2015, puis de remontée de l'ensemble des taux les deux années suivantes.

TABLEAU 8. HYPOTHESES DE TAUX D'INTERET

Niveau de fin d'année (hypothèses)	2014	2015	2016	2017	2018
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,01%	-0,05%	0,25%	1,00%	1,75%
Taux longs (OAT 10 ans)	0,93%	1,20%	2,10%	3,00%	3,50%

Les taux courts (BTF à 3 mois) seraient stables en 2015 et commenceraient à remonter à partir de fin 2016, en conséquence du resserrement attendu de la politique monétaire de la BCE. Ils observeraient ensuite une progression de 75 points de base par an.

Pour les taux longs (OAT à 10 ans), le relèvement à 1,20 % d'ici fin 2015 tient compte de premiers effets du retour de la croissance attendu en 2015. Ces taux progresseraient ensuite de 90 points de base en 2016, en lien avec la fin de la politique d'assouplissement monétaire de la BCE, puis augmenteraient en 2017 et 2018 en cohérence avec le scénario macroéconomique.

Il est à noter par ailleurs que la charge de la dette est également sensible à l'inflation (compte tenu de la part des obligations indexées sur l'inflation). Cet effet est cependant moins pérenne.

Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont la plupart sont également des « opérateurs de l'État »¹⁰, contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses. Après avoir connu une forte augmentation jusqu'à une période récente¹¹, les dépenses des ODAC sont désormais mieux encadrées, notamment à travers l'interdiction de principe du recours à l'endettement auprès d'un établissement de crédit ou par des titres de créance encadrés, sauf exception explicite, qui a été confirmée et précisée par la LPFP 2014-2019. Par ailleurs, l'adoption de budgets en équilibre est assurée par la présence, dans la grande majorité des cas, de représentants de l'État dans les instances de gouvernance des ODAC. Les dépenses du programme d'investissements d'avenir, exécutées par des opérateurs, font l'objet d'un suivi centralisé par le Commissariat général à l'investissement, rattaché au Premier ministre, en lien avec le ministère des finances et des comptes publics. Leurs budgets sont par conséquent proches de l'équilibre ou à l'équilibre.

Pour la période 2015 à 2018, le Gouvernement engagera un effort de rationalisation des agences et des opérateurs de l'État, qui constituera un axe fort de sa programmation. Celui-ci devrait notamment se traduire par une baisse de leur nombre, par une diminution de leurs emplois et des ressources financières qui leur sont allouées (subventions pour charges de service public et taxes affectées). La LPFP¹² 2014-2019 prévoit à ce titre un plafonnement systématique à compter de 2016 de toutes les taxes affectées, ou, à défaut, un retour au budget de l'État des taxes non-plafonnées en 2017 ; seules pourront perdurer les affectations de ressources plafonnées dûment justifiées, soit les taxes affectées répondant à une logique de quasi-redevance, de prélèvement sectoriel ou finançant un fonds d'assurance ou d'indemnisation. En parallèle, et en cohérence avec les objectifs que l'État imposera à ses propres dépenses (fonctionnement, intervention...), les opérateurs verront leurs dépenses de fonctionnement et leurs interventions revues à la baisse.

En 2014, la dépense des ODAC a été maîtrisée malgré la comptabilisation de l'indemnité due à Ecomouv par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Les décaissements des opérateurs dans le cadre des investissements d'avenir ont été stabilisés à leur niveau de 2013, hors décaissements du CEA et du CNES financés dans le cadre de l'action « excellence technologique des industries de défense » du PIA 2. Les diverses mesures de mobilisation des ressources des opérateurs, baisse de taxes affectées et prélèvements sur fonds de roulement, ont porté leurs fruits.

En 2015, la dépense des ODAC ralentirait sous l'effet du contrecoup de la comptabilisation en 2014 de l'indemnité due à Ecomouv. Notamment, les opérateurs seraient, à l'instar de l'État, mobilisés dans le cadre des économies supplémentaires prévues par le plan de 4 Md€.

Le rythme de la dépense se stabiliserait ensuite **en 2016** puis s'inscrirait en progression par la suite, porté par les programmes de décaissement pluriannuels et notamment par les investissements d'avenir.

¹⁰ Les opérateurs de l'État ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. Le champ des opérateurs de l'État et celui des ODAC ne sont pas exactement superposables : les premiers correspondent à une logique budgétaire, tandis que les seconds, listés chaque année par l'Insee, répondent à des critères de comptabilité nationale.

¹¹ Cf. par exemple *L'État et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01 de l'Inspection générale des finances, mars 2012.

¹² Article 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Les dépenses des administrations de sécurité sociale

En 2014, les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont progressé de 2,3 % en valeur, en ralentissement par rapport à 2013 (+2,8 %) notamment en raison de la hausse moins rapide des dépenses de pensions (+2,3 % après +3,6 %). Celle-ci résulte d'une part de l'absence de revalorisation des pensions de retraite de base, en partie compensée par l'attribution d'une prime exceptionnelle de 40 € pour les retraités percevant des pensions inférieures à 1200 € par mois. D'autre part, elle provient du gel des retraites complémentaires au 1^{er} avril 2014, conformément à l'accord de mars 2013 qui prévoyait que la revalorisation des pensions versées par l'AGIRC et l'ARRCO soit inférieure de 1 point à la revalorisation induite par le niveau de l'inflation. L'évolution des prestations familiales a été freinée par une faible revalorisation (+0,6 % au 1^{er} avril 2014) en lien avec la faible inflation et avec les mesures prévues par la LFSS pour 2014. Enfin, l'Ondam a été sous-exécuté de 0,3 Md€ par rapport à l'objectif voté en LFRSS 2014.

En 2015, les prestations sociales versées par les ASSO ralentiraient à nouveau (+1,6 % après +2,3 %). Les prestations familiales ont été stabilisées au 1^{er} avril 2015 et les pensions de base le seraient au 1^{er} octobre 2015 en raison de l'absence d'inflation en 2015. Les mesures d'économies sur la branche famille votées en LFSS 2015 (0,7 Md€) contribueraient par ailleurs au recul des prestations familiales. Enfin, la progression de l'Ondam ralentirait sensiblement, à 2,05 % par rapport à l'exécution 2014.

En 2016 et 2017, la dynamique des prestations sociales resterait maîtrisée à + 1,8 % par an en moyenne, en légère accélération par rapport à 2015 sous l'effet de la remontée de l'IPCHT (+ 1,2 % en moyenne sur 2016-2017 contre 0,0 % en 2015). Les prestations d'assurance chômage ralentiraient sensiblement (-0,3 % en moyenne sur 2016-2017) avec l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi. Enfin, l'Ondam ralentirait légèrement à +1,75 % en 2016 et 2017.

TABEAU 9. EVOLUTION ANNUELLE DES PRESTATIONS SOCIALES (EN VALEUR)

	2014	2015	2016-2017*
Prestations sociales	2,3 %	1,6%	1,8 %
Vieillesse survie	2,3 %	1,9 %	2,3 %
Ondam	2,5 %	2,05 %	1,75 %
Autres	1,7 %	0,2 %	0,6 %

* Taux de croissance annuel moyen

Les prestations maladie

En 2014, la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie, et a permis une sous-consommation de l'Ondam voté par le Parlement en LFRSS 2014 à hauteur de 0,3 Md€. La gouvernance de l'Ondam mise en place depuis plusieurs années (abaissement du seuil d'alerte, mise en place d'un comité de pilotage, augmentation du nombre des interventions du comité d'alerte) a contribué au respect de l'objectif pour la cinquième année consécutive. Ce résultat témoigne de l'efficacité du pilotage des dépenses de santé par le Gouvernement, qui accompagne cet effort d'une action structurelle sur l'organisation du système de santé en se dotant d'une stratégie nationale de santé.

Pour l'année 2015, l'Ondam évoluerait à +2,05 % par rapport au niveau exécuté en 2014. Plus de 3,3 Md€ de mesures d'économies sont nécessaires pour ramener l'évolution des dépenses vers cette cible. Ces mesures reposent principalement sur les mesures de la LFSS pour 2015, à savoir la promotion de l'efficacité de la dépense des hôpitaux (0,5 Md€), la rationalisation des prix des produits de santé et la

promotion des génériques (1,1 Md€), la promotion de la pertinence des prescriptions et du bon usage des soins (1,2 Md€), et le virage ambulatoire pour assurer l'adéquation et la pertinence des prises en charge en établissement (0,4 Md€).

En 2016 et 2017, les dépenses d'assurance maladie sous Ondam poursuivraient leur ralentissement à un taux de croissance de 1,75 % par an. Le respect de cette trajectoire de moyen terme s'appuiera sur la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé et du plan d'économies autour des quatre axes : concrétiser le « virage ambulatoire », accroître l'efficacité de la dépense hospitalière, poursuivre les efforts sur les prix des médicaments et la promotion des génériques, améliorer la pertinence et le bon usage des soins en ville et à l'hôpital.

Les prestations vieillesse

La trajectoire présentée (croissance des prestations à 2,3 % en moyenne sur la période 2016-2017) intègre l'effet de la montée en charge des réformes des retraites de 2010 et de 2014. Sur les retraites complémentaires, la trajectoire financière tient compte de l'effet de mesures complémentaires, dont la nature fait actuellement l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux et dont le Gouvernement estime, au vu des éléments en discussion, qu'elles permettraient de dégager 2 Md€ d'économies à l'horizon 2017 afin de poursuivre le rétablissement des comptes des régimes.

Les autres prestations

Après un premier ralentissement en 2014 (+1,0 % après +1,9 % en 2013), les prestations familiales et de logement diminueraient en 2015. Cette évolution s'explique par l'absence de revalorisation des prestations familiales en 2015 en raison de la stabilité de l'IPCHT et par les mesures d'économies importantes votées par le Parlement en LFSS 2015 (0,7 Md€ dont 0,4 Md€ de modulation des allocations familiales en fonction des revenus au 1^{er} juillet 2015).

Après une croissance soutenue en 2013 (+5,7 %), les dépenses du régime d'assurance chômage poursuivraient leur ralentissement (+1,9 % observé en 2014, +0,9 % prévu en 2015), notamment sous l'effet de l'amélioration sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, l'accord signé par les partenaires sociaux en 2014 (+0,3 Md€ à l'horizon 2017) et les mesures complémentaires à prendre dans le cadre de la convention 2016 permettront de poursuivre l'amélioration des comptes de l'Unédic ; ces mesures devraient s'élever à 2 Md€ sur la période.

Les dépenses des administrations publiques locales

Les dépenses locales se stabiliseraient en 2015 après le ralentissement constaté en 2014, avant de redémarrer progressivement à compter de 2016. La rationalisation des dépenses, favorisée par les baisses de concours financiers aux collectivités locales, la réforme territoriale, les mesures de gouvernance votées dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et notamment la fixation d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), ainsi que le cycle électoral communal expliqueraient cette évolution.

Après une réduction des concours financiers de l'État aux collectivités locales de 1,5 Md€ en 2014 qui faisait suite à un gel en 2013, ces concours seront réduits de 10,7 Md€ en niveau sur la période 2015-2017, dont 3,4 Md€ dès 2015, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Les collectivités locales sont ainsi pleinement associées à l'effort de redressement des comptes publics. La baisse des concours de l'État incite en effet les collectivités locales à réaliser des gains d'efficacité afin de maîtriser leurs dépenses. Parallèlement, la réforme de structure portant sur la dotation globale de fonctionnement engagée dès 2015 pour une mise en œuvre en 2016 aboutira à une répartition plus juste de la DGF, en lien avec la réalité des charges et des ressources de chaque territoire.

Par ailleurs, la réforme territoriale permettra de dégager des gains d'efficience à moyen terme. La création des métropoles et l'élection au suffrage universel direct des conseils intercommunaux, déjà entrées en vigueur, constituent de forts leviers de rationalisation au niveau du bloc communal. La réduction du nombre de régions métropolitaines, de 22 à 13 à partir du 1^{er} janvier 2016, par la loi du 16 janvier 2015¹³, permettra également de simplifier l'organisation administrative française. Enfin, la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, mesure incluse dans le projet de loi « NOTRe » (Nouvelle organisation territoriale de la République) qui sera adopté avant l'été 2015, sera source de clarification des compétences et de rationalisation des interventions des collectivités locales.

En ce qui concerne les outils de gouvernance, la création, par la LPFP 2014-2019 d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale fixant de manière indicative un taux d'évolution de la dépense locale en valeur, permet de renforcer la transparence et la confiance entre les collectivités locales et l'État en formalisant un engagement partagé sur le rythme d'évolution des dépenses des collectivités. Il s'inscrit dans la volonté de responsabilisation de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques en vue du respect des engagements européens de la France.

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

- ▶ **L'investissement local**, en croissance faible au cours du cycle précédent (+1,3 % en moyenne par an en valeur entre 2008 et 2013), a reculé au cours de l'année 2014 (-9,6 %). Ce repli marqué devrait se prolonger en 2015 en cohérence avec le cycle électoral communal usuel, a fortiori dans un contexte d'alternance politique dans de nombreuses communes, avant d'accélérer à mesure de l'approche des prochaines élections municipales.
- ▶ **Les dépenses de fonctionnement** auraient progressé de 2,0 % en 2014 après 2,9 % en 2013¹⁴. Elles progresseraient en moyenne de 1,7 % chaque année entre 2015 et 2017, illustrant la maîtrise accrue des collectivités locales sur ces dépenses. En particulier, les dépenses de personnel seraient progressivement maîtrisées, n'évoluant que de +1,8% par an sur 2015-2017, contre +3,5% par an en moyenne en 2013 et 2014.

Au total, en moyenne sur la période 2015-2017, les dépenses des administrations publiques locales évolueraient globalement en ligne avec l'inflation, puisqu'elles seraient quasi-stabilisées en volume.

¹³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

¹⁴ Il s'agit plus précisément des dépenses de fonctionnement mais également des dépenses de guichet comme les dépenses sociales des départements.

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Les recettes des administrations publiques

Après une progression continue entre 2009 et 2013 liée aux mesures prises en vue du redressement des finances publiques, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé en 2014 et diminuerait à partir de 2015 sous l'effet notamment de la montée en charge des mesures en faveur des entreprises et des ménages du Pacte de responsabilité et de solidarité et du Crédit d'Impôt Compétitivité et Emploi (CICE) pour **s'établir à 44,2 % en 2017**.

La prévision intègre l'effet de l'ensemble des mesures votées ainsi que les mesures annoncées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2015, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait par rapport à 2014 (44,4% après 44,7%).

L'élasticité agrégée des prélèvements obligatoires serait inférieure à l'unité (0,8), du fait d'une faible inflation et d'une masse salariale moins dynamique que l'activité. En 2015, le taux de prélèvements obligatoires ressortirait à un niveau inférieur de 0,3 point à la prévision de la LPFP en raison de la sous-réaction des prélèvements à la croissance. En effet, compte tenu de la faible inflation, les prélèvements obligatoires (au numérateur), et plus particulièrement les prélèvements assis sur la consommation en valeur (TVA) et la masse salariale (cotisations), augmentent moins vite que le PIB (au dénominateur), conduisant à une diminution mécanique du ratio. L'impact des mesures nouvelles serait légèrement négatif sur le taux de prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB). Ce faible impact sur le taux de prélèvements obligatoires serait le reflet de la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE partiellement compensés par les mesures prises en LFR 2 2014 (notamment la non déductibilité de plusieurs taxes à l'impôt sur les sociétés) ainsi que par la création de la contribution climat énergie en LFI 2014.

Sur la période 2016-2017, le taux de prélèvements obligatoires diminuerait pour atteindre 44,2 % en 2017.

Cette baisse reflèterait principalement les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité qui poursuit notamment le mouvement d'allègement du coût du travail initié par la mise en place du CICE. La trajectoire incorpore également l'impact de la réforme des retraites, la montée en charge de la fiscalité écologique, la hausse de la contribution au service public de l'électricité conformément à l'engagement de résorber les déficits passés de la CSPE, une évolution des impôts des collectivités locales en lien avec le cycle électoral et les décaissements liés aux contentieux fiscaux plus faibles en fin de période de programmation qu'en 2015.

La trajectoire repose enfin sur une progression spontanée des prélèvements obligatoires en ligne avec l'activité (élasticité unitaire sur la période 2016-2017).

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires (non fiscales) dans le PIB serait constant à 7,6% sur la période 2015-2017.

TABLEAU 10. ÉVOLUTION DU TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	44,7	44,7	44,4	44,3	44,2	44,2
Élasticité des prélèvements obligatoires	0,2	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0

ENCADRE 6 – PACTE DE RESPONSABILITE ET DE SOLIDARITE

Annoncé en janvier 2014, le Pacte de responsabilité et de solidarité participe à la baisse des prélèvements obligatoires sur la période 2014-2017. Une grande partie de ses mesures, votées en loi de finances rectificative (LFR) et loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) 2014, sont entrées en vigueur à compter de 2015. L'ensemble des mesures du Pacte se déploieront progressivement avec pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises, et de rendre les prélèvements obligatoires sur les ménages plus progressifs, au bénéfice des ménages aux revenus moyens et modestes. Les allègements de cotisations et la baisse de fiscalité mis en œuvre au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité devraient représenter environ 25 Md€ en 2017, dont près de 10 Md€ dès 2015. À horizon 2017, le CICE et le Pacte représenteront un allègement envers les entreprises de l'ordre de 40 Md€.

Le Pacte a pour objectif, avec le CICE, de soutenir l'emploi et de restaurer la compétitivité des entreprises, atteinte par dix ans d'érosion continue (cf. rapport Gallois, novembre 2012), tout en amorçant la baisse des prélèvements sur les ménages et en rénovant les dispositifs de soutien à l'emploi des salariés proches du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Le Pacte constitue une amplification de la baisse du coût du travail déjà initiée par la mise en place du CICE, à travers trois modalités d'exonération supplémentaires :

- ▶ dès 2015, une exonération complète au niveau du SMIC des cotisations que les employeurs versent aux URSSAF (hors cotisations d'assurance chômage), dans le cadre d'un renforcement des allègements existants, ainsi qu'une baisse de 1,8 point des cotisations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC, pour un montant total de 4,6 Md€ ;
- ▶ une extension de ces dispositions (1,8 point sur les cotisations familiales employeurs) aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à partir du 1er janvier 2016, pour un montant supplémentaire estimé à 4,5 Md€ ;
- ▶ une réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants à hauteur de 1 Md€ dès 2015.

Ces allègements, qui s'élèveront à plus de 10 Md€ à horizon 2017, répondent à un double objectif : favoriser la création d'emplois et renforcer la compétitivité.

Une modernisation et une réduction de la fiscalité des entreprises. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, sera supprimée d'ici 2017. Une première réduction équivalente à 1 Md€ est intervenue en 2015 sous la forme d'un abattement qui permet déjà à deux tiers des assujettis, exclusivement des petites et moyennes entreprises (PME), de ne plus acquitter la C3S. Au total, cette suppression représente de l'ordre de 6 Md€ à horizon 2017 qui seront restitués aux entreprises. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) due par les plus grandes entreprises sera également supprimée en 2016, ce qui représente une baisse de fiscalité de près de 3 Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera progressivement de 33 ⅓ % actuellement à 28 % en 2020, avec une première étape dès 2017. Cette modernisation de la fiscalité des entreprises sera favorable à l'investissement, et donc à l'emploi et l'activité. La suppression de la C3S, en évitant la taxation en chaîne des consommations intermédiaires, devrait également s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité dans l'organisation productive.

Une réduction de l'imposition des ménages les plus modestes. La réforme du bas du barème de l'impôt sur le revenu, par la suppression de la première tranche d'imposition à 5,5 %, se traduit par un allègement conséquent pour les contribuables modestes ou moyens. Il concerne 9 millions de foyers fiscaux

pour une redistribution de pouvoir d'achat globale de plus de 3 Md€ en 2015.

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

TABLEAU 11 : CHRONIQUES DES MESURES DU CICE (CREANCE FISCALE) ET DU PACTE DE RESPONSABILITE ET DE SOLIDARITE PERMETTANT UN REDRESSEMENT DES MARGES DES ENTREPRISES

Niveau en prélèvements obligatoires (en Md€)	2014	2015	2016	2017
CICE (créance fiscale)	- 10	- 16½	- 18	- 19½
Pacte de responsabilité et de solidarité - Volet charges d'exploitation		- 6½	- 12½	- 16½
<i>Dont allègements de cotisations sociales (y compris indépendants)</i>		- 5½	- 10½	- 10½
<i>Dont suppression progressive de la C3S</i>		- 1	- 2	- 5½
Mesure de suppression de la contribution exceptionnelle d'IS puis baisse du taux normal			- 2½	- 4½
Total des mesures en faveur des entreprises	- 10	- 23	- 32½	- 40½

Les recettes de l'État

En 2015, le taux de prélèvements obligatoires de l'État serait en recul par rapport à 2014, avec une baisse de 0,2 point, essentiellement sous l'effet des mesures nouvelles et de transfert. Les mesures votées en deuxième loi de finances rectificative pour 2014 tendent à soutenir l'évolution des prélèvements obligatoires perçus par l'État avec notamment, les mesures de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale agressive et les mesures de non déductibilité de diverses taxes sur les entreprises. Cependant, ces impacts sont plus que compensés par d'autres mesures, en particulier les mesures adoptées pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes comme la suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu, l'impact du CICE et le transfert supplémentaire de TVA aux organismes de Sécurité sociale dans le cadre de la compensation du Pacte de compétitivité et de responsabilité.

A législation constante, les prélèvements obligatoires de l'État progresseraient de 2,1% en 2015, soit une croissance légèrement supérieure à celle du PIB nominal (+2,0%) : le faible dynamisme de la TVA est plus que compensé par l'évolution des autres recettes fiscales. En particulier, les recettes de TICPE et d'impôt sur les sociétés progresseraient spontanément plus rapidement que l'activité. Le dynamisme de la première s'expliquerait par une hausse de la consommation des produits pétroliers due à la baisse du prix du pétrole. La progression de l'IS serait notamment due au rebond du bénéfice fiscal.

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires de l'État poursuivrait son repli (baisse de 0,2 point), principalement sous l'effet des transferts de recettes aux organismes de Sécurité sociale dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'élasticité serait légèrement supérieure à l'unité, dans un contexte de rebond de l'activité économique.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires de l'État reculerait de 0,3 point, de nouveau sous l'effet des transferts de recettes ainsi que des mesures de baisse de l'IS dans le cadre du Pacte. L'élasticité serait de l'ordre de l'unité.

Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2014, les recettes des administrations de sécurité sociale ont ralenti (+2,4 %) après avoir plus fortement progressé en 2013 (+2,9 %) en raison d'importantes mesures nouvelles. Le dynamisme des cotisations sociales (+2,6 %) a excédé celui de la masse salariale privée (+1,5 % sur le champ de l'ACOSS), sous l'effet des hausses de taux prévues par la réforme des retraites de 2014 et la réforme en faveur des carrières longues (1,1 Md€) ainsi que l'accord national interprofessionnel sur les régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco signé en 2013 (0,5 Md€).

Les recettes fiscales ont progressé de 2,5 %, tirées par la rétrocession d'un montant équivalent aux recettes perçues au titre de l'abaissement du plafond du quotient familial et de la fiscalisation des contributions des employeurs au financement de la complémentaire santé de leur salariés (2 Md€). Les recettes sociales assises sur les revenus du patrimoine et des produits de placement ont toutefois reculé en 2014, sous l'effet notamment de la baisse des taux d'intérêts et des rendements des actifs financiers. Les prélèvements obligatoires (cotisations sociales et recettes fiscales) des administrations de sécurité sociale s'établissent ainsi en 2014 à 521,3 Md€, en hausse de 2,6%.

En 2015, les recettes sociales ralentiraient sensiblement (+1,0 % après +2,4% en 2014). Cette évolution s'explique principalement par la mise en œuvre des allègements de cotisations et contributions sociales prévue dans le Pacte de responsabilité et de solidarité, ces dernières étant en partie compensées à la sécurité sociale par de moindres dépenses (re-budgétisation des APL pour un montant de 4,8 Md€). A périmètre constant, la croissance des recettes sociales serait de +1,8 % en 2015.

Le ralentissement observé à périmètre constant s'explique par la décélération de la masse salariale privée (+1,3% après +1,5%) et par un ensemble de mesures nouvelles inférieur à 2014. En 2015, les recettes sociales sont néanmoins soutenues par le reversement au Fonds de solidarité vieillesse du produit supplémentaire d'impôt sur le revenu induit par la fiscalisation des majorations de pensions (1,2 Md€), la hausse de cotisation vieillesse prévue par la réforme des retraites de 2014 et la réforme carrières longues (1,2 Md€), et une hausse du taux de cotisation Agirc-Arrco (0,5 Md€). Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale progresseraient de 0,9% en 2015.

En 2016 et 2017, la reprise économique et les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi soutiendraient la croissance de la masse salariale privée (+2,9 % en moyenne entre 2016 et 2017). La progression des cotisations sociales (+2,4 % en moyenne entre 2016 et 2017) serait ralentie par les baisses de cotisations sociales programmées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui seraient compensées sur la période.

Les recettes des administrations publiques locales

En 2014, la croissance des prélèvements obligatoires (PO) des administrations publiques locales (APUL) s'est élevée à 2,5 %, après 0,8 % en 2013. Cette évolution est soutenue par des recettes de CVAE, dynamiques en 2014, et par celles de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en raison de l'augmentation du pouvoir de taux sur les DMTO des départements (représentant une hausse de recettes de 0,7 Md€ en 2014) et d'une évolution spontanée stabilisée après une forte baisse en 2013. Par ailleurs, des transferts supplémentaires de recettes de TICPE ont été mis en place dans le cadre des réformes de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Les taux des impôts communaux auraient très peu progressé en 2014, année électorale. Le montant total des prélèvements obligatoires s'est élevé à 127,6 Md€. Compte tenu de la baisse de concours financiers de l'État (1,5 Md€ en 2014 après un gel en 2013), les recettes globales des collectivités ont ainsi progressé de 1,4 %, après 1,3 % en 2013.

En 2015, les recettes fiscales des collectivités locales progresseraient de +3,3 %, du fait d'une hausse plus marquée des taux des impôts communaux par rapport à 2014, en raison du calendrier électoral. L'accroissement des taux départementaux devrait néanmoins rester faible en 2015, année d'élections départementales. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminueraient de 3,4 Md€ par

Programme de stabilité de la France 2015-2018

rapport à 2014. Enfin, la croissance spontanée des impôts locaux bénéficie de la revalorisation des bases de 0,9 % prévue en loi de finances pour 2015. Dès lors que l'inflation est désormais prévue à 0 % en 2015, cette réévaluation des bases octroie aux collectivités un surplus de dynamisme de 0,9 point au-delà de l'inflation. Au total, les recettes des collectivités progresseraient de 1,0 % en 2015.

Ce dynamisme des recettes fiscales des APUL se poursuivrait en 2016 (+3,3 %) et 2017 (+3,6 %) tandis que la baisse des concours financiers de l'État s'accroîtrait (réduction totale de 10,7 Md€ sur la période 2015-2017). La soutenabilité de la poursuite de la réduction des concours de l'État sera favorisée par la mise en œuvre en 2016 de la réforme de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement, la plus importante dotation versée par l'État aux collectivités (36,6 Md€ en 2015).

DETTE PUBLIQUE ET FLUX DE CREANCES

En 2014, le ratio d'endettement public s'est inscrit à 95,0 points de PIB, après 92,3 points en 2013, soit une progression de 2,8 points de PIB. Dans un contexte économique défavorable (croissance du PIB en valeur de 1,3 %) qui maintient le solde stabilisant à un niveau élevé comme en 2013 (-1,2 % après -1,3 %), les efforts de réduction du déficit public (4,0 % du PIB après 4,1 %) ont permis de contenir la progression de la dette (écart au solde stabilisant de 2,7 points comme en 2013). Les flux de créances n'ont pas contribué à la variation de dette en 2014 (après -0,1 point en 2013). Cette neutralité résultante masque en réalité des mouvements qui se compensent globalement. En particulier, le soutien aux États européens en difficulté et des mouvements de trésorerie défavorables sont compensés par d'importantes primes et décotes à l'émission, reflétant l'environnement de taux bas actuel, ainsi que par le traitement des crédits d'impôt. En particulier, le CICE pèse sur le déficit 2014 à hauteur de l'intégralité de la créance acquise en 2014. En revanche, l'effet budgétaire et sur la dette s'étale au fur et à mesure des remboursements de l'État aux entreprises. En application de l'article 32 de la loi de programmation pour les années 2014-2019, le niveau de dette de Maastricht à la fin de l'année 2014 notifiée à la Commission européenne s'établit à 2 037,8 Md€, soit 95,0 % du PIB.

**TABLEAU 12 – DECOMPOSITION DE L'EVOLUTION
DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC**

(Points de PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1)	95,0	96,3	97,0	96,9	95,5
Ratio d'endettement hors soutien financier aux États de la zone euro	91,8	93,3	94,0	94,1	92,7
<i>Croissance nominale du PIB (en %) (2) $(3)_n \approx -(1)_{n-1} \times (2)_n$</i>	1,3	2,0	2,4	2,8	3,5
<i>Solde stabilisant le ratio d'endettement (hors flux de créances)</i>	-1,2	-1,9	-2,2	-2,6	-3,2
<i>Solde effectif (4)</i>	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Ecart au solde stabilisant (5)=(3)-(4)	2,8	1,9	1,0	0,0	-1,3
Flux de créances (6)	0,0	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
Variation du ratio d'endettement (7)=(5)+(6)	2,7	1,3	0,7	0,0	-1,4

En 2015, le ratio de dette progresserait plus modérément (+1,3 point à 96,3 %). La combinaison d'un déficit en réduction (3,8 % du PIB après 4,0 % du PIB en 2014) et d'un redémarrage progressif de l'activité après trois années de croissance faible réduirait mécaniquement la progression du ratio de dette (écart au solde stabilisant de 1,9 point de PIB). Les flux de créances anticipés pour 2015 s'élèveraient à -0,6 point de PIB, portés essentiellement par la neutralisation sur la dette de la correction relative à la clé en crédits d'impôts, et par 4 Md€ de cessions affectées au désendettement.

En 2016, la progression du ratio d'endettement baisserait à nouveau (+0,7 point de PIB, à 97,0 %). En effet, la réduction du déficit couplée à une reprise plus dynamique de l'activité réduirait la contribution de l'écart au solde stabilisant (+1,0 point), tandis que les flux de créances s'élèveraient à -0,4 point. Comme en 2015, le retraitement de la clé en crédits d'impôt ainsi que les 4 Md€ de cessions affectées au désendettement seraient les principaux facteurs d'explication.

En 2017-2018, la poursuite du redressement des comptes publics et une croissance de l'activité rattrapant son potentiel permettraient d'amorcer une décrue du ratio de dette, limitée en 2017 (ratio de dette à 96,9 % du PIB), puis plus prononcée en 2018 (-1,4 point de PIB, portant le ratio à 95,5 %). En effet, le solde passerait en 2018 nettement au-dessus du solde stabilisant (évalué à environ -3,2 %, avec une croissance du PIB de 3,5 % en valeur). Par ailleurs, les flux de créances sont conventionnellement nuls à partir de 2017, hormis pour la Caisse nationale des autoroutes, qui contribue au désendettement des administrations publiques sur l'ensemble de la période, à hauteur de -0,1 point de PIB environ chaque année.

**ENCADRE 7 – IMPACT SUR LA DETTE PUBLIQUE DES PLANS
EUROPEENS D'ASSISTANCE FINANCIERE**

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

L'impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique de la France devrait être de 66,2 Md€ à fin 2015 (et stable au-delà), soit 3 point de PIB, après 68,2 Md€ en 2014.

**TABLEAU 13 – ENDETTEMENT IMPUTABLE AU SOUTIEN FINANCIER
A LA ZONE EURO (ECART AU COMPTE CENTRAL)**

(Md€)	2014	2015	2016	2017	2018
Dettes au sens de Maastricht (cumul)	68,2	66,2	66,2	66,2	66,2
dont prêts bilatéraux à la Grèce	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont prêts du FESF à la Grèce	31,0	29,0	29,0	29,0	29,0
dont prêts du FESF à l'Irlande	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
dont prêts du FESF au Portugal	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
dont dotation en capital au MES	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3

(Points de PIB)	2014	2015	2016	2017	2018
Dettes au sens de Maastricht (cumul)	3,2	3,0	3,0	2,9	2,8
dont prêts bilatéraux à la Grèce	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
dont prêts du FESF à la Grèce	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
dont prêts du FESF à l'Irlande	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
dont prêts du FESF au Portugal	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
dont dotation en capital au MES	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7

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

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

1) Les prêts bilatéraux : Les États membres de la zone euro ont, dès le printemps 2010, soutenu la Grèce, conjointement avec le FMI, via des prêts bilatéraux programmés jusque mi-2013, pour un montant

initialement prévu de 110 Md€ (80 Md€¹⁵ pour l'UE, dont 16,8 Md€ pour la France¹⁶, et 30 Md€ pour le FMI).

2) Le Fonds européen de stabilité financière : Les États membres de la zone euro ont également créé, afin de pouvoir porter assistance à un pays de la zone euro en faisant la demande, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), d'une capacité de 440 Md€, qui se sont ajoutés aux 60 Md€ du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument communautaire gagé sur le budget de l'Union européenne et ouvert aux 28 États membres. **Les garanties accordées par les États membres pour permettre au FESF de financer ses prêts sont comptabilisées dans leurs dettes maastrichtiennes**, à hauteur de la quote-part des États dans les garanties accordées au FESF,¹⁷ appliquée aux prêts déboursés. La clé française est, début 2015, de 21,88 %.

Le FESF et le MESF ont été activés, avec le FMI, pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'Irlande fin 2010 (pour une assistance totale de 85 Md€ dont **17,7 Md€ pour le FESF, soit 3,8 Md€ pour la quote-part de la France**) avec un programme dont les tranches ont été intégralement déboursées en décembre 2013, puis pour le **Portugal** mi-2011 (plan de 78 Md€ dont **26 Md€ pour le FESF, soit 5,7 Md€ pour la France**) avec un programme couvrant le financement des administrations publiques de ce pays jusqu'à mi-2014. L'Irlande et le Portugal sont sortis de leurs programmes d'assistance du FESF respectivement le 15 décembre 2013 et le 18 mai 2014, à la suite d'une application rigoureuse des réformes qui leur ont permis un retour soutenable sur les marchés.

Du fait de l'aggravation de sa situation économique et financière à partir de mi-2011, un **deuxième programme d'assistance financière à la Grèce** a été mis en place en mars 2012. Les États membres de la zone euro (via le FESF) et le FMI ont décidé d'apporter un nouveau financement de 130 Md€ additionnels à ce qui restait à déboursier au titre du premier programme, qui couvre, pour le FESF, la période 2012-2014. A fin 2014, le FESF avait déboursé 141,8 Md€ de prêts à la Grèce, correspondant à une garantie pour la France à hauteur de 31,0 Md€.

L'Eurogroupe a décidé d'étendre la validité des fonds disponibles au titre du second programme jusqu'en juin 2015. Il a également décidé que la Grèce devait restituer au FESF les fonds qui avaient été déboursés par le FESF pour les recapitalisations bancaires mais qui n'ont pas été utilisés (10,9 Md€), les besoins du secteur bancaire grec ayant été inférieurs à l'enveloppe prévue. Cette opération se traduit par une diminution de 10,9 Md€ de l'encours de prêt du FESF à la Grèce et réduit donc la garantie pour la France à hauteur de 2,4 Md€ en 2015. **Sous l'hypothèse que le montant associé à la 5ème revue (1,8 Md€) sera décaissé en 2015, les États membres garantiront à fin 2015 132,7 Md€ dans le cadre de ce 2e programme d'assistance, dont 29,0 Md€ pour la France.**

La France s'est ainsi engagée, via les prêts bilatéraux et le FESF, à financer ou à garantir 49,9 Md€ (2,3 points de PIB) d'aide financière aux États périphériques à horizon fin 2015.

À l'horizon de ce programme de stabilité (2018), aucune somme ne devrait être remboursée au titre de ces prêts. Pour les prêts du FESF à l'Irlande et au Portugal, la maturité moyenne maximale a en effet été allon-

¹⁵ Ramenés à 77,3 Md€ suite à la non-participation de la Slovaquie et au retrait de l'Irlande et du Portugal.

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

¹⁷ Cette quote-part est fondée sur la clé de souscription des banques centrales nationales à la BCE, corrigée pour la non-participation des États bénéficiant de la clause de retrait au titre d'un programme d'assistance financière.

gée de 15 à 22 ans, suite à la décision prise en mars 2013 par l'Eurogroupe. Conformément aux décisions de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, la maturité moyenne des prêts à la Grèce a été quant à elle portée à 20 ans pour les prêts bilatéraux et 32,5 ans pour les prêts du FESF.

3) Le Mécanisme européen de stabilité : Le FESF et le MESF n'ont plus vocation à accorder de nouveaux prêts¹⁸, leur succession étant assurée par le Mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur en septembre 2012. En effet, le FESF avait été créé en tant qu'institution temporaire, étant prévu qu'il n'aurait plus la possibilité de s'engager dans de nouveaux programmes d'assistance financière après juin 2013. Le Conseil européen de décembre 2010 a donc décidé de l'instauration d'un mécanisme pérenne pour préserver la stabilité financière de la zone euro. Le MES a vocation à être permanent et repose, non pas seulement sur des garanties des États, mais sur un capital effectivement constitué.

Dans un avis du 7 avril 2011 reposant sur les caractéristiques décrites dans les conclusions du Conseil Européen des 24 et 25 mars 2011, **Eurostat a indiqué que les engagements du MES ne sont pas comptabilisés dans la dette mastrichtienne des États membres¹⁹ et que seule l'est la souscription au capital libéré versé (80,5 Md€ de capital libéré au total compte tenu de l'accession de la Lettonie à la zone euro le 1er janvier 2014 et de celle de la Lituanie au 1er janvier 2015, dont 20,2 % pour la France, soit 16,3 Md€), dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'un financement par emprunt.**

Ce capital a été souscrit par la France en cinq tranches de 3,3 Md€. Conformément à la déclaration d'intention des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil européen du 2 mars 2011, la France a ainsi ouvert 16,3 Md€ d'autorisations d'engagements dans la loi de finances rectificative du 8 février 2012, puis a ratifié le traité instituant le MES le 8 mars 2012. Les deux premières tranches ont été versées en octobre 2012 (impact de 6,6 Md€ sur la dette en 2012), la troisième le 29 avril 2013, la quatrième le 31 octobre 2013 et la cinquième le 29 avril 2014.

Les premiers déboursements du MES ont eu lieu au bénéfice de l'Espagne dans le cadre de son programme de recapitalisations bancaires décidé en juillet 2012, pour un montant de 41,3 Md€ versé en décembre 2012 et février 2013. Ce programme s'est achevé en janvier 2014, sa mise en œuvre rigoureuse ayant permis une stabilisation durable du secteur bancaire et l'Espagne a procédé au remboursement anticipé de 1,6 Md€ en juillet 2014 puis de 1,5 Md€ en mars 2015, portant l'encours à 38,2 Md€.

À la suite de l'accord de l'Eurogroupe du 24 mars 2013, une assistance financière a également été accordée à Chypre, pour un montant de 10 Md€ (9 Md€ apportés par le MES et 1 Md€ par le FMI), dont 5,7 Md€ ont été déboursés par le MES à fin décembre 2014. Ces déboursements ne pèsent pas sur la dette française, comme indiqué précédemment.

¹⁸ Le FESF est désormais en gestion extinctive, c'est-à-dire que les prêts déjà accordés continueront d'être gérés par le FESF jusqu'à leur remboursement complet mais que toute assistance financière nouvelle sera désormais accordée par le MES.

¹⁹ En effet, le MES est une institution internationale permanente bénéficiant de dispositions de droit public, dotée d'une structure de gouvernance analogue à celles des institutions financières internationales (avec notamment un conseil des gouverneurs, un conseil des directeurs et un directeur général) et d'un capital libéré de 80,2 Md€ (le capital versé devant toujours être supérieur à 15 % de ses engagements).