PROGRAMME DE STABILITE DE LA FRANCE 2012-2016

Avril 2012

Sommaire

1. Vue d'ensemble 4

2. Scénario macroéconomique 6

2.1 La situation en 2011 et les perspectives pour 2012 et 2013 6

2.2 Les perspectives à moyen terme (2014-2016) 7

3. Scénario de finances publiques 9

3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme 9

3.2 La trajectoire des finances publiques à « politique inchangée » 12

3.3 Évolution du solde structurel 13

3.4 Évolution du solde public par sous-secteurs 16

3.5 Évolution des dépenses publiques 17

3.5.1 Les dépenses de l'État 18

3.5.2 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale 21

3.5.3 Les dépenses des administrations de sécurité sociale 22

3.5.4 Les dépenses des administrations publiques locales 25

3.6 Évolution des recettes publiques 25

3.6.1 Les recettes de l'État 26

3.6.2 Les recettes des administrations de sécurité sociale 27

3.6.3 Les recettes des administrations publiques locales 28

3.7 Dette publique et flux de créances 29

4. Respect du Pacte de Stabilité et de Croissance 32

4.1 La procédure pour déficit excessif (DPE) 32

4.2 Respect du Pacte de Stabilité à partir de 2013 36

4.2.1 Respect du critère de dette dans le volet correctif 36

4.2.2 Respect de la règle de dépense nette des mesures nouvelles en recettes 37

5. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente 39

5.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures 39

5.1.1 Effets d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France 39

5.1.2 Effets d'une hausse des prix du pétrole 40

5.1.3 Effets d'une appréciation de 10 % de l'euro contre toutes monnaies 41

5.1.4 Effets d'une hausse temporaire de 100 points de base des taux d'intérêt à court terme 42

5.2 Comparaison avec le programme précédent 43

6. Qualité des finances publiques 47

6.1 Stratégie générale 47

6.2 Qualité des dépenses publiques 47

6.2.1 La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la poursuite d'une nouvelle revue de programmes à compter de 2013 47

6.2.2 L'enseignement supérieur et la recherche : la priorité budgétaire du Gouvernement 49

6.2.3 Les investissements d'avenir 49

6.2.4 La rationalisation des dépenses de santé 50

6.2.5 La rationalisation des dépenses locales 50

6.3 Qualité des recettes publiques 51

6.3.1 Réformes engagées jusqu'en 2011 51

6.3.2 Perspectives futures 53

7. Soutenabilité des finances publiques 54

7.1 La poursuite des réformes structurelles 54

7.2 Estimation de l'écart de soutenabilité 55

7.3 Engagements contingents 57

8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques 59

8.1 Point sur la transposition de la directive cadres budgétaires 59

8.2 Programmation de moyen terme des finances publiques 62

8.3 Gouvernance statistique 63

8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne 64

9. Annexes 65

9.1 Tables statistiques 65

9.2 Éléments pris en compte dans l'effort en PO sous-jacent à la LPFP 71

1. Vue d'ensemble

L'économie française a retrouvé un certain dynamisme à partir de 2010 – particulièrement marqué au premier trimestre 2011 avec une croissance de +0,9 % – même si l'activité a ralenti fin 2011 en raison d'une conjoncture internationale défavorable (séisme au Japon, dégradation de la note souveraine américaine, aggravation de la crise grecque), entraînant de fortes tensions sur les marchés financiers et les dettes souveraines. La France est cependant la seule grande économie occidentale à avoir enregistré une croissance positive à chacun des trimestres depuis le 2e trimestre 2009.

L'activité économique a relativement mieux résisté en France qu'ailleurs en Europe, mais elle subit les effets de la crise financière, notamment en 2012. En particulier, la croissance du PIB a atteint +0,2 % au 4e trimestre (contre -0,3 % pour l'ensemble de la zone) et +1,7 % sur l'ensemble de l'année 2011. Les progrès décisifs réalisés sous l'égide des chefs d'État et de gouvernement européens pour enrayer la crise de la dette souveraine grecque et pour doter la zone euro d'une gouvernance renforcée de pare-feu efficaces, ainsi que les deux opérations exceptionnelles de refinancement à long terme mises en place par la Banque centrale européenne (BCE), ont permis d'atténuer significativement les tensions sur les marchés financiers et de créer les conditions d'une reprise de la croissance. Le Gouvernement prévoit une croissance de 0,7 % en 2012 en France, puis de +1,75 % en 2013, et fait l'hypothèse d'une croissance de +2,0 % de 2014 à 2016.

S'agissant des finances publiques, afin de garantir la trajectoire intangible de réduction des déficits publics malgré la dégradation de la conjoncture à partir de l'été 2011, le Gouvernement a décidé dès le 24 août 2011 d'assortir la révision de ses prévisions de croissance d'un effort de redressement de 11 Md€ sur 2011-2012, puis, le 7 novembre 2011 de 17,4 Md€ supplémentaires sur la période 2012-2016.

Tout comme en 2010, et malgré la conjoncture défavorable, la réduction du déficit 2011 a été plus importante que l'objectif de déficit initialement fixé par le Gouvernement (6 % du PIB dans la loi de finances pour 2011, chiffre revu à 5,7 % lors du précédent programme de stabilité) : le déficit notifié pour 2011 est finalement réduit à 5,2 % du PIB, soit une diminution d'environ 34 Md€ (25 % du déficit) par rapport à 2010. Pour la première fois depuis 1960, les dépenses publiques (État, sécurité sociale et collectivités locales) ont été globalement stabilisées en volume (+0,0 %).

Cette exécution meilleure que prévue en 2011 permet de réviser à 4,4 % le déficit prévisionnel pour 2012 (contre 4,5 % dans la loi de finances initiale) malgré une conjoncture économique beaucoup moins favorable en raison de la crise financière, qui se traduit par une hypothèse de croissance plus faible (0,7 % contre 2¼ % dans le programme de stabilité déposé en 2011, puis 1,75 % en 2013 et 2,0 % au-delà). Le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics en 2016 est garanti par un plan de 115 Md€ d'efforts portant sur la période 2011-2016 et fondé sur des hypothèses de croissance réalistes. Outre les mesures du 24 août 2011, du 7 novembre 2011 et de février 2012, ce plan s'appuie en particulier sur la reconduction ou le renforcement des normes de dépenses qui ont prévalu en 2011, la réduction des dépenses de l'État hors intérêts et pensions en valeur de 1 Md€ par an,

la stabilité des dépenses totales de l'État en volume, la limitation à 2,5 % de l'objectif nationale des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et la poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. S'agissant des efforts en recettes, les planchers fixés dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (LPFP), qui ont été largement dépassés en 2011, seront de nouveau dépassés en 2012 et 2013 grâce aux mesures déjà documentées.

La stratégie mise en œuvre par le Gouvernement garantit ainsi le retour à l'équilibre des comptes publics en 2016. Elle s'appuie sur une gouvernance renforcée permettant l'appropriation des choix et des objectifs par l'ensemble des acteurs concernés : collectivités locales, organismes de sécurité sociale, et élus. Elle respecte nos engagements européens en matière d'efforts structurels. Cette stratégie préserve l'équité, en faisant peser l'essentiel de l'effort sur les ménages et les entreprises dont la capacité contributive est la plus élevée. Elle soutient la croissance à travers le désendettement des administrations publiques (qui en est une condition essentielle) et par la poursuite de réformes de structure indispensables à l'amélioration de notre potentiel de croissance. Elle nécessitera une mise en œuvre réactive et sera suivie en permanence par le Gouvernement. Par ailleurs, le Parlement, consulté au niveau des commissions des finances avant la transmission du programme de stabilité aux autorités communautaires, aura ainsi pu donner son avis sur celui-ci.

2. Scénario macroéconomique

2.1 La situation en 2011 et les perspectives pour 2012 et 2013

La reprise de l'économie française s'est poursuivie début 2011, dans un contexte de fin du plan de relance de 2009-2010. L'activité a notamment bénéficié du soutien du cycle des stocks et d'un investissement dynamique : l'investissement des entreprises a accéléré et celui des ménages a renoué avec la croissance. À partir de l'été 2011, la conjoncture internationale et domestique s'est dégradée, notamment suite aux tensions financières d'abord aux États-Unis, puis dans la zone euro. Toutefois, l'activité a bien résisté en France (+0,3 % et +0,2 % respectivement au troisième et au quatrième trimestre), qui est ainsi le seul grand pays occidental à ne pas avoir connu de croissance négative depuis le deuxième trimestre 2009 ; activité soutenue en particulier par la bonne tenue de la demande intérieure hors stocks et du commerce extérieur. La conjoncture en zone euro a toutefois affecté les anticipations des ménages. Ceux-ci ont en conséquence augmenté leur épargne qui a atteint un niveau historiquement élevé. Au total, **la croissance a atteint +1,7 % en 2011**, en ligne avec la prévision du projet de loi de finances de septembre 2011.

En 2012, compte tenu du ralentissement de la croissance mondiale et à l'instar des autres pays de la zone euro, l'activité connaîtrait un ralentissement, notamment sur le début d'année. Les tensions financières ont eu un impact négatif sur l'activité de nos principaux partenaires commerciaux et devraient conduire à un ralentissement de la demande mondiale adressée à la France (+2,8 % après +5,8 % en 2011), et donc de nos exportations. Ces tensions ont également conduit les entreprises à reporter une partie de leurs investissements dans un contexte de baisse des perspectives de débouchés, et à puiser dans leurs stocks. En revanche, les ménages, après avoir augmenté leur épargne de précaution, devraient commencer à utiliser celle-ci afin de lisser leur consommation, ce qui soutiendra la demande. Malgré la remontée du prix du pétrole en début d'année (baril à 119,5$, soit 91€), l'inflation attendue pour 2012 à +1,9 %[1] serait un peu moins forte qu'en 2011 du fait du ralentissement de l'activité. Par ailleurs, la bonne tenue des exportations, soutenues par la dépréciation de l'euro, et le moindre dynamisme des importations permettraient au commerce extérieur de contribuer positivement à la croissance. Ceci irait de pair avec une stabilisation des marchés européens suite aux décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement et par la Banque centrale européenne. **La croissance du PIB serait alors de +0,7 % en 2012.** La masse salariale marchande croîtrait de +2,5 %, essentiellement soutenue par la progression des salaires (+0,6 % en termes réels).

Dans sa dernière prévision (prévisions intérimaires du 23 février), la Commission anticipe une croissance de l'activité française de +0,4 % en 2012, supérieure à la croissance de la zone euro (-0,3 %). La différence de prévision s'explique surtout par le rythme de redressement de l'activité, qui pourrait être plus rapide que celui anticipé par la Commission comme le suggèrent les derniers indicateurs disponibles : en mars, le climat des affaires mesuré par l'Insee a rebondi de 4 points et la confiance des ménages de 5 points. Ainsi, selon la note de

[1] Au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC).

conjoncture de l'Insee de mars, l'acquis de croissance à l'issue du premier semestre s'établirait à 0,5 % et la croissance redémarrerait dès le deuxième trimestre.

En 2013, la dissipation des tensions financières permettrait un rebond de l'activité, qui croîtrait de +1,75 %. La reprise serait notamment soutenue par l'extérieur : le redressement de l'activité de nos principaux partenaires commerciaux entraînerait le rebond de la demande mondiale adressée à la France (+6,2 %) et donc de nos exportations. L'amélioration des perspectives de débouchés et la diminution des incertitudes financières conduiraient les entreprises à accroître leur effort d'investissement et à reconstituer leurs stocks. Sous l'hypothèse d'un prix du pétrole restant à son niveau de 2012, l'inflation se replierait progressivement avec la fin de la diffusion des hausses passées du prix des matières premières (+1,8 %). La dissipation des incertitudes continuerait d'inciter les ménages à réduire leur niveau d'épargne, soutenant ainsi la consommation. Le rebond de l'activité permettrait la création d'environ 140 000 emplois marchands sur l'année et la masse salariale marchande progresserait de 3,2 % en 2013.

Plusieurs aléas entourent ce scénario. L'hypothèse centrale du scénario est celle d'une résolution des tensions financières : un rétablissement plus rapide de la confiance des ménages et des entreprises en zone euro est envisageable et permettrait un rebond plus marqué de l'activité. *A contrario*, une nouvelle dégradation de la situation financière dans la zone euro pèserait à nouveau sur la demande mondiale adressée à la France et la confiance des agents. Par ailleurs, une poursuite de la tendance haussière des prix des matières premières, et en particulier du pétrole, pourrait peser sur la consommation des ménages et réduire les marges des entreprises. À l'inverse, une baisse du prix du pétrole, comme en 2009, n'est pas à exclure et amplifierait la dynamique de reprise en soutenant le pouvoir d'achat des ménages. Dans l'ensemble, ce scénario reste prudent avec une hypothèse de croissance égale au niveau de croissance potentielle en 2013.

2.2 Les perspectives à moyen terme (2014-2016)

Le scénario économique de la programmation pluriannuelle est construit en retenant une croissance de l'activité de 2,0 % par an en 2014, 2015 et 2016, chiffre légèrement supérieur à la croissance potentielle, prudent et qui ne vient qu'en partie résorber l'écart de production creusé depuis la crise. Ceci correspond à une réduction progressive du fort déficit d'activité accumulé ces dernières années**.** La croissance potentielle, après avoir baissé durant la crise, s'établirait en effet à 1,7 % par an à partir de 2011. Si la productivité a fortement baissé durant la crise, elle a retrouvé, depuis plusieurs trimestres, un rythme de croissance plus proche de sa tendance passée. Par ailleurs, d'après les projections de l'Insee, la population active évoluerait à un rythme d'environ ½ % par an grâce notamment à la réforme des retraites.

Dans un contexte d'endettement des ménages relativement bas, leur consommation soutiendrait la croissance grâce à une poursuite de la baisse du taux d'épargne, possible grâce à son niveau particulièrement élevé, et favorisée par l'assainissement progressif des comptes publics et de meilleures perspectives sur le marché du travail. La masse salariale privée

évoluerait à un rythme de +4,0 % par an, en deçà de la valeur ajoutée marchande. Les entreprises pourraient ainsi rétablir progressivement leurs marges et assurer un niveau élevé d'investissement, soutenu par ailleurs par la suppression de la taxe professionnelle. Les exportations seraient en ligne avec la demande mondiale tendancielle adressée à la France. Elles bénéficieraient des effets des réformes qui améliorent la compétitivité des entreprises (baisse des charges sur le travail avec la TVA anti-délocalisation, suppression de la taxe professionnelle, simplification et dématérialisation des démarches administratives), mais aussi leur capacité d'innovation (avec en particulier le soutien à la R&D grâce au crédit d'impôt recherche et aux investissements d'avenir). Compte tenu d'hypothèses de croissance plus modérées que celles présentées lors du précédent programme de stabilité, et d'une compétitivité plus forte des produits nationaux, les importations seraient également moins dynamiques. Au total, les échanges extérieurs contribueraient positivement à la croissance et la balance extérieure se redresserait progressivement sur la période de prévision.

Tableau 1 – Scénario macroéconomique 2011-2016

Taux de croissance annuel, en %	2011*	2012	2013	Moyenne 2014-2016
PIB	**1,7**	**0,7**	**1,75**	**2,0**
Consommation des ménages	0,3	0,3	1,2	2,2
Consommation des administrations publiques	0,9	0,9	0,2	0,0
Formation brute de capital fixe	2,9	0,9	2,9	2,4
dont entreprises non financières	4,3	0,6	4,1	3,4
Contribution des stocks	0,8	-0,4	0,2	0,0
Contribution de l'extérieur	-0,1	0,4	0,2	0,2
Exportations	5,0	3,4	5,2	6,2
Importations	4,8	1,6	4,0	5,1
Déflateur du PIB	1,6	1,6	1,8	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	2,0	1,9	1,8	1¾
Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA**)	3,6	2,5	3,2	4,0
Salaire moyen nominal par tête (BMNA)	2,6	2,5	2,7	2,8
Effectifs salariés (BMNA)	1,0	0,0	0,5	1,2

* Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables)

** Branches marchandes non agricoles

3. Scénario de finances publiques

3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme

La stratégie de finances publiques du Gouvernement est guidée par trois objectifs :

1. **Réduire le déficit public à 4,4 %**[2] **en 2012 et 3,0 % en 2013,** et ramener les finances publiques à l'équilibre en 2016.
2. **Infléchir, puis faire décroître rapidement l'endettement public,** qui constitue un frein à la croissance de l'économie française, augmente la dépendance du pays aux marchés financiers et réduit considérablement les marges de manœuvre de l'État.
3. **Renforcer la compétitivité de l'économie française, la croissance et l'emploi afin de préserver notre modèle social,** en faisant partager par tous et de manière équitable et juste l'effort nécessaire de consolidation des finances publiques.

L'objectif de moyen terme (OMT) au sens des engagements européens de la France est de revenir à l'équilibre structurel des comptes publics de façon à permettre une réduction rapide du niveau de dette par rapport au PIB.

Tableau 2 – Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

(% du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde public	**-5,2**	**-4,4**	**-3,0**	**-2,0**	**-1,0**	**0,0**
Dépenses publiques	55,9	55,8	55,1	54,2	53,4	52,6
Recettes publiques	50,8	51,5	52,1	52,2	52,4	52,6
Dette publique au sens de Maastricht	85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2
Dette publique hors soutien financier à la zone euro	85,1	86,6	86,5	85,4	83,3	80,4

Cette stratégie est conforme aux recommandations du Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009 ; elle repose d'abord sur **un effort important de maîtrise de la dépense publique et des mesures fiscales ciblées, principalement axées sur une poursuite de la réduction du coût des dépenses fiscales et des niches sociales**, conformément aux engagements de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (LPFP). Compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires avant la crise, le choix a en effet été fait d'éviter toute hausse généralisée des impôts. Au total, conformément aux documents publiés en novembre 2011, **les efforts de consolidation budgétaire nécessaires pour tenir cette trajectoire, au-delà de l'évolution tendancielle des ressources et des emplois, s'élèveront à 115 Md€ entre 2011 et 2016** (*cf.* Encadré 1) **– pour 41 Md€ en recettes supplémentaires et pour 74 Md€ en baisse de la dépense.**

[2] La prévision de déficit public pour l'année 2012 a été révisée de 4,5 % du PIB dans la LFR1 2012 à 4,4 % du PIB.

Ces efforts sont déjà largement engagés ou documentés grâce aux mesures prises en 2011 et 2012 ; les économies en dépense restant à faire seront nécessairement réparties sur tous les secteurs des administrations publiques.

Pour l'État, l'effort réalisé va au-delà des normes budgétaires prévues dans la LPFP : les dépenses hors charges de la dette et pensions diminueront ainsi en valeur de 1 Md€ chaque année à partir de 2013, après un effort exceptionnel de diminution de 2,7 Md€ en 2012. Les opérateurs de l'État continueront également à être mis à contribution avec notamment la poursuite des efforts engagés sur leur masse salariale, leurs dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Les collectivités locales seront mises à contribution par la réduction des transferts de l'État au-delà du gel prévu dans la LPFP et au travers de l'effet des mesures de modération salariale commune aux trois fonctions publiques, ce qui aura un effet modérateur sur leurs dépenses.

Pour les administrations de sécurité sociale, l'effort de maîtrise des dépenses de santé, qui a permis de respecter l'ONDAM en 2010 pour la première fois depuis sa création, puis en 2011, sera poursuivi, avec une progression de l'ONDAM limitée à 2,5 % par an entre 2012 et 2016 (soit un effort supplémentaire de l'ordre de 0,5 Md€ par an par rapport à l'engagement précédent de 2,8 %). Par ailleurs, la réforme des retraites de 2010, dont la montée en charge a été accélérée en 2011, contribuera à réduire significativement la progression des dépenses sociales sur la période du programme.

Grâce à cette stratégie fondée sur la combinaison de réformes porteuses de croissance, détaillées dans le programme national de réformes (PNR), et d'une maîtrise stricte et durable des dépenses publiques, le ratio d'endettement public, hors soutien financier à la zone euro, commencera à décroître dès l'année 2013 et l'endettement public global à partir de 2014 compte tenu de la montée en charge des dispositifs européens.

Cette stratégie d'ajustement structurel sera menée dans **une logique d'amélioration de l'efficience des finances publiques**. Cela passera notamment par la poursuite des efforts de rationalisation de la dépense, en particulier grâce à la poursuite de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ou encore par la montée en charge des investissements d'avenir, qui permettent de concentrer la dépense sur des investissements à haut rendement socio-économique et de maximiser l'effet de levier des interventions publiques. Côté recettes, la poursuite de la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces, ainsi que la baisse des charges des employeurs de 13,2 Md€ en année pleine votée en février 2012 (TVA anti-délocalisation) contribueront à la rationalisation du système de prélèvements obligatoires en faveur de politiques plus porteuses de croissance et d'emploi.

Dans le même temps, **le Gouvernement renforcera la gouvernance des finances publiques**, conformément au Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en particulier en mettant en place la règle d'or pour ancrer dans l'ordre juridique constitutionnel l'objectif d'équilibre structurel des finances publiques.

Encadré 1 – Les mesures de consolidation des finances publiques sur 2011-2016

Le Rapport Économique Social et Financier révisé de novembre 2011 a présenté les efforts nécessaires au redressement des finances publiques au-delà des évolutions tendancielles des ressources et des dépenses. Grâce à ces mesures, les comptes publics pourront être améliorés de 115 Md€ en 2016, dont les deux tiers sous forme d'économies en dépense (*cf.* tableau ci-dessous).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Dette évitée en 2016
MESURES EN DEPENSE (en Md€)							
Etat hors retraites	**6,9**	**12,3**	**17,7**	**24**	**30**	**36**	**128**
dont économies sur la masse salariale	1,3	2,9	4,6	6	8	9	32
dont fonctionnement et interventions de l'Etat et de ses opérateurs et transferts aux collectivités locales	5,6	9,4	13,1	18	22	27	96
ASSO hors retraites	**2,6**	**6,2**	**9,4**	**13**	**16**	**19**	**66**
dont économies sur le champ de l'ONDAM (et, en 2012, sur fonds de protection sociale et gestion des caisse de sécurité sociale)	2,6	5,9	9,0	12	16	19	64
dont sous-indexation en 2012 des prestations famille et logement		0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	2
Réforme des retraites	**1,5**	**4,8**	**6,9**	**8**	**11**	**16**	**49**
Collectivités locales	**0,2**	**0,6**	**0,9**	**1**	**2**	**2**	**6**
Total mesures en dépense (hors économie sur charge de la dette)	**11,2**	**23,9**	**35,0**	**46**	**58**	**74**	**248**
dont mesures antérieures au 24/08	*11,0*	*21,1*	*30,3*	*39*	*50*	*64*	*215*
dont mesures du 24/08		*1,0*	*1,0*	*1*	*1*	*1*	*5*
dont mesures du 7/11	*0,2*	*1,8*	*3,7*	*6*	*7*	*9*	*28*
Partage dans l'effort de consolidation (hors charge de la dette) :	***49%***	***46%***	***52%***	***57%***	***61%***	***64%***	***57%***
MESURES EN RECETTES (en Md€)							
Mesures documentées avant les annonces du 24/08	**10,4**	**12,4**	**12,4**	**12**	**12**	**12**	**73**
Mesures annoncées le 24/08	**1,0**	**10,0**	**9,5**	**9**	**8**	**8**	**46**
Nouvelles mesures en recettes du 7/11		**5,2**	**7,9**	**7**	**8**	**8**	**37**
Mesures programmées dans la LPFP			**3,0**	**6**	**9**	**12**	**30**
Total mesures en recettes	**11,4**	**27,6**	**32,8**	**35**	**38**	**41**	**185**
Partage dans l'effort de consolidation :	***51%***	***54%***	***48%***	***43%***	***39%***	***36%***	***43%***
Total effort de consolidation	**22,6**	**51,5**	**67,8**	**81**	**96**	**115**	**434**
dont mesures antérieures au 24/08	*21,6*	*33,5*	*45,7*	*58*	*71*	*88*	*318*
dont mesures du 24/08	*1,0*	*11,0*	*10,5*	*10*	*9*	*9*	*51*
dont mesures du 7/11		*7,0*	*11,6*	*13*	*15*	*17*	*65*
Charge de la dette évitée : hypothèse : taux apparent observé sur la période 2007-2010 soit 3,94% appliqué au cumul des économies des années antérieures + 50% des économies de l'année en cours	**0,4**	**1,9**	**4,3**	**7**	**11**	**15**	
Total des économies y compris charge de la dette	**23,0**	**53,4**	**72,1**	**88**	**107**	**129**	
Part des dépenses y compris charges de la dette dans l'effort de consolidation	*50%*	*48%*	*54%*	*61%*	*65%*	*68%*	
Part des recettes dans l'effort de consolidation total	*50%*	*52%*	*46%*	*39%*	*35%*	*32%*	

Sur ces 115 Md€, 72 Md€ de mesures ont déjà été votés à l'occasion de la loi de finances de 2012 et des lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives de 2011 et 2012, dont 39 Md€ en dépenses et 33 Md€ en recettes. Le Gouvernement a ainsi sécurisé près des deux tiers de l'effort de consolidation auquel il s'est engagé sur la période 2011-2016. En particulier, les 33 Md€ de recettes déjà votées ramènent à 8 Md€ les mesures restant à prendre.

Plan de consolidation de 115 Md€ sur la période 2011-2016

(Md€)	**Montants consolidés 2011-2016**
Dépenses	**74**
Mesures déjà votées	39
Mesures à documenter	35
Recettes	**41**
Mesures déjà votées	33
Mesures à documenter	8
Total	**115**

3.2 La trajectoire des finances publiques à « politique inchangée »

Conformément au Pacte de Stabilité et de Croissance révisé adopté par la France, ce programme de stabilité présente un scénario à politique inchangée pour 2012 et 2013, qui correspond à l'évolution spontanée du solde public à législation et pratique budgétaire constantes. Ce scénario à politique inchangée incorpore les évolutions imputables aux règles et lois déjà en place, mais ne prend pas en compte les mesures supplémentaires qui restent à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de finances publiques.

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

- Sont retenues les mesures déjà votées (concept de « législation inchangée »), en recettes et en dépenses, dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de programmation des finances publiques. Pour ce programme, le scénario comprend donc notamment les effets des mesures prises dans la LFI 2012, la LFSS 2012 et la loi de finances rectificative votée en février 2012, ainsi que les règles votées dans la LPFP 2011-2014 et que respecteront les prochaines lois de finances.
- Sont également retenues les pratiques budgétaires constantes, telles que les indexations de prestations (Smic, pensions, etc.) et d'impôts. De même, il intègre des comportements statistiquement observés, tels que le profil du solde des collectivités locales en fonction du cycle électoral (notamment les dépenses d'investissement et les taux des impôts directs locaux).

Au-delà :

- pour les recettes, deux éléments sont intégrés dans le scénario à politique inchangée : (i) l'évolution spontanée, fonction de l'environnement économique et des élasticités aux bases taxables observées par le passé, et (ii) l'impact pluriannuel des mesures discrétionnaires intégrées dans les hypothèses de politique inchangée (législation constante, pratiques coutumières) ;

- les dépenses, sont calculées soit en fonction des normes en vigueur, soit lorsqu'elles ne résultent pas de normes particulières, en fonction de comportements réguliers (comme par exemple le cycle électoral local).

A contrario, le scénario à politique inchangée se différencie du scénario du Gouvernement en n'intégrant pas les mesures prévues restant à voter au-delà des évolutions déjà acquises.

Pour l'année 2012, le scénario à politique inchangée prévoit donc un déficit de 4,4 %, identique à celui du Gouvernement, l'ensemble des mesures de dépenses et de recettes ayant déjà été adoptées.

Pour l'année 2013, **le scénario à politique inchangée fait apparaître un montant de 4,5 Md€ de mesures supplémentaires à adopter dans le cadre des prochaines lois financières** pour atteindre l'objectif de 3 % que le Gouvernement s'est fixé. Ce besoin avait déjà été identifié en novembre 2011, et les efforts pour le couvrir ont déjà été identifiés dans le cadre du plan de redressement du 7 novembre 2011 et pour partie documentés, il s'agit en particulier de :

- la limitation de la progression de l'ONDAM à 2,5 % (contre 2,8 % prévu dans la LPFP et incorporé dans le scénario à politique inchangée), soit un effort supplémentaire d'économies à voter de 0,5 Md€, conformément à la trajectoire d'effort actée en novembre 2011 ;
- la diminution de 1 Md€ par an des dépenses budgétaires de l'État sur le périmètre de la norme « zéro valeur », effort conforme à la trajectoire d'effort actée en novembre 2011 et déjà largement documenté grâce aux économies décidées dans la RGPP (dont le rendement monte en puissance jusqu'en 2013) ;
- 3 Md€ de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

3.3 Évolution du solde structurel

Les efforts structurels de finances publiques (5,1 points de PIB entre 2010 et 2013) permettent à la France de satisfaire à la recommandation du 2 décembre 2009 du Conseil ECOFIN, qui lui demandait d'effectuer un ajustement structurel d'au moins 4 points de PIB sur la période 2010-2013 (au moins 1 point par an en moyenne).

En 2011, la réduction du déficit a été importante et entièrement structurelle (1,9 point). Cette amélioration historique du solde structurel résulte principalement (pour 1,1 point) des efforts de redressement mis en œuvre depuis 2010. Ces efforts se partagent équitablement entre recettes et dépenses, avec 0,8 point de hausses ciblées de prélèvements obligatoires et 0,6 point de maîtrise de la dépense publique en volume (déflatée par l'inflation, hors dépenses exceptionnelles et charge d'intérêts), relativement à la croissance potentielle. L'effet de cette baisse des dépenses est amoindri (pour 0,3 point) par un prix du PIB peu dynamique (termes de l'échange défavorables en période de hausse de prix du pétrole).

Le reste de l'amélioration structurelle (pour 0,7 point) résulte de facteurs temporaires (principalement l'extinction totale des mesures de relance qui est intégrée au déficit structurel, et la disparition du surcoût temporaire initial de la suppression de la taxe professionnelle). Les éléments non discrétionnaires ont globalement peu pesé en 2011 : la hausse des charges d'intérêt est compensée par un dynamisme spontané des recettes au-delà des évolutions du PIB.

En 2012, l'amélioration structurelle demeure très importante (1,2 point), grâce à des efforts de redressement adoptés au Parlement plus importants encore qu'en 2011[3] (1,3 point après 1,1 en 2011). Ceux-ci sont répartis de manière équilibrée entre dépenses et recettes. L'effort de redressement en dépense (déflatée par l'inflation) est également plus élevé (0,7 point après 0,6 point en 2011), reflet des économies importantes sur les dépenses de l'État et sur l'ONDAM, ainsi que des premiers effets de la réforme des retraites. Les termes de l'échange sont moins défavorables qu'en 2011 (-0,1 point au lieu de -0,3 point). L'effort en recettes est également important (0,7 point) grâce aux mesures prises en août 2011, novembre 2011 et février 2012. Ces efforts sont cependant partiellement neutralisés par l'effet du ralentissement économique avec une croissance de 0,7 %, très inférieure à la croissance potentielle, qui non seulement se reflète dans le creusement du déficit conjoncturel (-0,4 point), mais pèse aussi sur l'ajustement structurel *via* un faible dynamisme des recettes hors PO (-0,2 point). En revanche, le maintien des taux d'intérêt à un niveau bas réduit la charge de la dette (+0,1 point).

En 2013, la réduction du déficit sera de nature structurelle (+1,4 point) compte tenu d'une croissance prévue au niveau de la croissance potentielle. Grâce aux engagements reconduits sur 2013 (diminution de 1 Md€ des dépenses budgétaires de l'État hors intérêts et pensions, croissance annuelle de l'ONDAM à 2,5 %), à la montée en charge de la réforme des retraites, l'effort en dépense (déflatée par l'inflation) reste très important (+0,7 point). Ceci représente un effort de redressement en dépenses supérieur aux mesures nouvelles en recettes déjà annoncées et en grande partie déjà votées dès 2012 (0,5 point de PIB). L'impact de l'environnement macroéconomique sera peu important, avec une croissance proche de son potentiel, et une accélération de certaines recettes en partie compensée par une hypothèse prudente de hausse des taux d'intérêts et donc des charges d'intérêt.

Entre 2014 et 2016, la réduction du déficit de 1 point de PIB par an provient pour environ 0,2 point de la conjoncture (la croissance de l'activité réelle étant supérieure à son potentiel) sous une hypothèse de rattrapage prudente, et pour 0,8 point d'un ajustement structurel. Celui-ci résulte pour 0,2 point de mesures nouvelles en recettes en moyenne, qui procèdent notamment de la poursuite de la stratégie de rationalisation et de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales, et principalement, pour 0,7 point, de la poursuite des efforts en dépense de tous les secteurs des administrations publiques – hors charges d'intérêts, celles-ci augmentant avec les taux (cf. encadré 2).

[3] Hors arrêt du plan de relance et disparition du surcoût temporaire de mise en place de la réforme de la taxe professionnelle.

Tableau 3 – Trajectoire pluriannuelle de solde structurel

(en % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde public	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Solde conjoncturel	-1,4	-1,8	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	**-3,7**	**-2,6**	**-1,2**	**-0,4**	**0,4**	**1,2**
Variation du solde structurel (en pt de PIB potentiel)	1,9	1,2	1,4	0,8	0,8	0,8

Encadré 2 – Évolution et hypothèses de taux d'intérêts

Les taux à l'émission de la dette souveraine française enregistrés au cours des derniers mois ont été très favorables. **En 2011, le taux moyen pondéré à l'émission des titres à court terme s'est établi à 0,81 % et celui des titres à moyen et long termes à 2,80 %**. Ces niveaux historiquement bas ont encore été significativement améliorés au premier trimestre de l'année 2012, le taux moyen pondéré à l'émission au premier trimestre s'établissant à 0,19 % pour les titres à court terme et à 2,30 % pour les titres à moyen long et termes. Ceci résulte de trois principaux facteurs :

- Grâce à la crédibilité de sa politique budgétaire et fiscale et à la résilience de son économie dans la phase actuelle du cycle, la France bénéficie de la confiance des investisseurs internationaux qui recherchent des titres de qualité pour investir leurs liquidités dans un environnement économique en ralentissement.

- La demande de titres souverains français n'a pas été affectée par les tensions financières de ces derniers mois, une seule des trois grandes agences ayant modifié sa notation de la dette française à long terme.

- La politique monétaire accommodante de la BCE (les deux opérations exceptionnelles de financement à long terme ont permis de réduire nettement le niveau des tensions financières) ainsi que le renforcement de la coordination budgétaire et de la gouvernance de la zone euro ont bénéficié à la signature de la France.

Dans ce contexte, les hypothèses de taux retenues pour les années 2012 à 2016 dans ce programme de stabilité sont prudentes. En effet, dans un contexte de sortie de crise des dettes souveraines, elles reposent sur un scénario de remontée progressive des taux courts et longs dès l'année 2012 qui retrouveraient à l'horizon 2016 leur niveau d'avant crise. Ainsi, le taux à 10 ans s'établirait à 3,25 % à la fin de l'année 2012 pour progresser régulièrement de 25 points de base chaque année pour s'établir à 4,25 % à la fin de l'année 2016.

3.4 Évolution du solde public par sous-secteurs

L'atteinte des objectifs de finances publiques nécessite que chacun des sous-secteurs prenne part à la réduction du besoin de financement des administrations publiques d'ici à 2016.

Tableau 4 – Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques

(% du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde public au sens de Maastricht	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
dont solde primaire	*-2,6*	*-1,8*	*-0,5*	*0,6*	*1,7*	*2,8*
État	-4,4	-3,6	-2,4	-1,7	-1,1	-0,6
dont solde primaire	*-2,2*	*-1,5*	*-0,2*	*0,5*	*1,1*	*1,7*
Organismes divers d'administrations centrales	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Administrations publiques de sécurité sociale	-0,6	-0,5	-0,4	-0,1	0,3	0,6
dont solde primaire	*-0,4*	*-0,3*	*-0,2*	*0,2*	*0,6*	*1,0*

Le besoin de financement des **administrations publiques centrales** (État et organismes divers d'administrations centrales) diminuera de près de 4 points de PIB entre 2011 et 2016, grâce à l'effort de maîtrise de la dépense – résultant de la diminution des dépenses budgétaires de l'État hors intérêts et pensions, et de l'application des normes transversales de l'État à ses opérateurs –, grâce aux réductions de dépenses fiscales et enfin grâce au rattrapage des recettes après leur surréaction à la baisse observée pendant la crise.

Au sein des administrations publiques centrales, l'évolution du solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC), et en particulier le léger creusement entre 2012-2015, reflète le profil des investissements d'avenir : après un excédent l'année de la dotation initiale en 2010, les dépenses d'investissement d'avenir accéléreront pour atteindre un pic en niveau en 2014, ce qui dégrade temporairement le solde des ODAC qui les portent.

Le solde des **administrations publiques locales** atteindrait un point bas en 2013 puis se redresserait ensuite, en lien avec le cycle électoral : en 2013, avant l'échéance électorale locale de 2014, l'investissement serait relativement élevé alors que les taux des impôts directs locaux croîtraient très modérément à l'approche des élections. Cependant, ce profil de dépense et de solde serait beaucoup moins marqué que lors des cycles précédents, en cohérence avec la modération de la dépense observée en 2010 et 2011, destinée à limiter le besoin d'endettement dans un contexte général de recettes moins dynamiques que par le passé (y compris du fait de la réduction des dotations versées par l'État (hors FCTVA[4]) dans le cadre des mesures de redressement des finances publiques).

Le solde des **administrations de sécurité sociale**[5] se redresserait progressivement tout au long de la période couverte par ce programme de stabilité. Cela s'explique à la fois par les efforts de maîtrise de la dépense (réalisés notamment sur l'assurance maladie), la montée en

[4] Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) a pour objet la compensation par l'État aux collectivités locales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux, de la TVA acquittée sur leurs investissements, sur la base d'un taux forfaitaire.

[5] Celles-ci comprennent le régime général, mais aussi la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage

charge de la réforme des retraites de 2010, les réductions de niches sociales mises en œuvre sur la période, ainsi que par la diminution des dépenses d'indemnisation du chômage et le redressement de la masse salariale privée liés à l'amélioration de la conjoncture.

3.5 Évolution des dépenses publiques

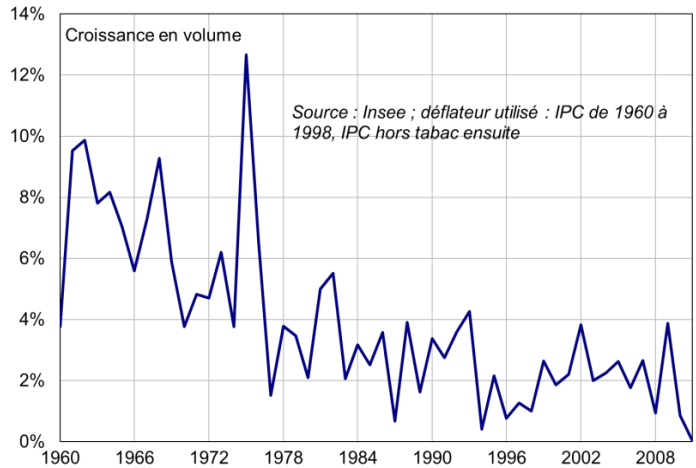
Tableau 5 – Évolution des dépenses publiques

moyenne annuelle, en volume (*)	2012-2016
Administrations publiques	**0,4%**
Administrations publiques centrales (APUC)	-0,6%
Administrations publiques locales (APUL)	0,6%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8%

(*) Il s'agit de la moyenne des progressions 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 de la dépense en volume, qui est exprimée à champ courant et y compris transferts entre sous-secteurs des administrations publiques.

La stratégie du Gouvernement de retour à l'équilibre des finances publiques en 2016 repose sur un effort important de maîtrise de la dépense de la part de chacun des sous-secteurs des administrations publiques. La croissance de la dépense publique en volume se situerait à 0,4 % en moyenne sur 2013-2016, après une croissance de 0,3 % en 2012 et une stabilisation en 2011 (0,0 %) – effort jamais observé depuis 1960 (*cf.* Figure 1). Ce rythme de progression, quoique nettement inférieur à la tendance passée (2,4 % sur 1999-2007), constitue un objectif raisonnable et réaliste au vu des résultats obtenus en 2010 et 2011. Ce ralentissement de la dépense en volume est permis par les objectifs volontaires poursuivis depuis 2007 et nettement renforcés depuis 2010 : stabilisation puis diminution des dépenses en valeur de l'État hors charges d'intérêt et pensions (norme « zéro valeur »), dépenses de santé maîtrisées, montée en charge de la réforme des retraites et incitation à la modération des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

Figure 1 – Croissance de la dépense publique en volume depuis 1960



3.5.1 Les dépenses de l'État

Une exécution budgétaire 2011 meilleure que la programmation

Le budget 2011 a été élaboré dans le respect d'une double norme de dépense, qui fait l'objet d'un article dédié de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 :

- une stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État ;
- en incluant la charge de la dette et les pensions, une augmentation annuelle des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes au maximum égale à l'inflation (« zéro volume »**).**

Le gel en valeur des dépenses hors charge de la dette et pensions est particulièrement vertueux. Cette règle garantit que les économies dégagées sur les dépenses de pensions des fonctionnaires grâce à la réforme des retraites de 2010, qui monte en charge sur la période de programmation, ne pourront pas servir à financer d'autres dépenses. Ces économies viennent ainsi, en totalité, contribuer à l'effort de consolidation structurelle de nos finances publiques. De la même façon, une bonne surprise sur la charge de la dette, par exemple si l'inflation ou les taux d'intérêt se révèlent plus faibles que prévu, n'est pas réutilisée pour financer d'autres dépenses de l'État.

Ces deux normes de dépense ont été strictement respectées en 2011.

Sur le périmètre « zéro valeur » (hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État)**, les dépenses exécutées sont inférieures de 0,2 Md€ au plafond prévu dans la LFI 2011 : les résultats de l'exécution sont donc meilleurs qu'une stricte application de la norme et pour la première fois depuis 1945 les dépenses de l'État hors dette et pensions ont baissé d'une année sur l'autre en valeur.** Pour respecter cet objectif, la programmation des dépenses a été ajustée afin de prendre en compte les différents aléas rencontrés pendant l'année (notamment les opérations extérieures en Libye, et les conséquences de la sécheresse pour l'agriculture), qui ont donc été financés par un redéploiement de crédits.

Sur le périmètre « zéro volume » (y compris charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État), les dépenses exécutées ont progressé à un rythme inférieur aux prévisions d'inflation associées à la loi de finances initiale 2011. **Comme pour les dépenses du périmètre « zéro valeur », les résultats de l'exécution sont donc meilleurs qu'une stricte application de la norme**.

Une stricte maîtrise de la programmation des dépenses de l'État pour 2012 et les années suivantes : un élément essentiel pour le retour à l'équilibre des finances publiques en 2016

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 prévoyait une stabilisation en euros courants des crédits budgétaires (hors charge de la dette et pensions

des fonctionnaires de l'État) et des prélèvements sur recettes **(périmètre « zéro valeur »)** sur toute la période 2011-2014.

Conformément aux mesures annoncées par le Premier ministre le 24 août et le 7 novembre 2011, la trajectoire des dépenses sur le périmètre « zéro valeur » a été renforcée par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 : après une baisse exceptionnelle de 2,7 Md€ en 2012 décidée pour faire face au ralentissement de la croissance[6], les dépenses sur le périmètre « zéro valeur » baisseront de 1 Md€ par an chaque année de 2013 à 2016. Ce nouvel objectif de dépense sera strictement respecté dans les prochaines lois de finances, en construction budgétaire comme en exécution ; il s'agit d'un élément essentiel pour le retour à l'équilibre des finances publiques en 2016.

Cette trajectoire représente **un effort inédit par rapport aux budgets précédents**. Pour les lois de finances initiales de 2006 à 2010, les crédits du budget général et prélèvements sur recettes sur le périmètre « zéro valeur » ont progressé en moyenne d'environ 2,9 Md€ par an conformément à une progression fixée en « zéro volume ». En 2011, ces crédits ont baissé de 0,2 Md€. En LFI 2012, ils ont été réduits de 1,5 Md€ par rapport à 2011 (et de 1,2 Md€ supplémentaire par annulation de crédits début 2012). Entre 2013 et 2016, ils baisseront de 1 Md€ par an chaque année.

Ces économies s'appuieront sur la poursuite de la politique de maîtrise de la masse salariale (fondée tant sur la modération de l'évolution de la rémunération individuelle que sur la maîtrise des effectifs), des dépenses de fonctionnement (poursuite de la RGPP, mutualisation des fonctions support, normes transversales d'économies, etc.), d'investissement et d'intervention.

L'atteinte des objectifs de réduction de la dépense est sécurisée par les importants efforts de documentation des mesures d'économies qui ont été accomplis ces dernières années, avec le concours des corps de contrôle, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Ces efforts seront poursuivis au-delà de 2013, et accompagnés d'une nouvelle revue de programmes.

Encadré 3 – Une réduction de dépenses obtenue grâce à des réformes structurelles

Le respect des normes encadrant la dépense de l'État a été obtenu au moyen de réformes structurelles, qui ont modernisé en profondeur l'État et ses opérateurs et rationalisé les dépenses d'intervention.

Dans le cadre notamment de la révision générale des politiques publiques (*cf.* partie 6.2.1), les structures ont été modernisées. Les services déconcentrés de l'État ont par exemple été réorganisés et regroupés pour favoriser les synergies entre leurs différentes missions (à l'exemple de la création des DIRECCTE – Direction régionale des entreprises, de la

[6] Le projet de lois de finances 2012 a été construit en baisse de 1,5 Md€ par rapport à la norme zéro valeur. Pendant la discussion parlementaire de la loi de finances rectificative pour 2012 promulguée en mars, un amendement a réduit les crédits de 1,2 Md€ supplémentaire.

consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi – regroupant les services déconcentrés économiques). De la même manière, la carte judiciaire a été revue pour prendre en compte l'évolution des bassins de population. Plusieurs dizaines de sites ont été fermés ou regroupés avec des sites voisins. Au niveau de l'administration centrale, le nombre de directeurs a été fortement réduit et plusieurs directions ont été fusionnées (par exemple, les services d'assiette et de recouvrement des impôts). La même logique s'est appliquée aux opérateurs de l'État (à l'exemple de la fusion entre l'ANPE et les Assédic pour créer Pôle emploi).

Les fonctions support de l'État ont par ailleurs fait l'objet d'audits et de plans de modernisation systématiques. Un service des achats de l'État mène désormais une politique active pour favoriser les mutualisations de commandes et faire baisser le coût des achats de l'État. De la même manière, une direction interministérielle des systèmes d'information a été créée pour contribuer à rationaliser les dépenses de systèmes informatiques dans l'État. Au ministère de la Défense, des bases de défense ont été créées sur l'ensemble du territoire pour mutualiser en un seul lieu l'ensemble des activités de soutien et d'administration générale pour les trois armées. Une politique de rationalisation immobilière a également été engagée dans l'État et chez ses opérateurs pour réduire les dépenses de loyers et les surfaces occupées par l'administration. Le gain sur les dépenses de fonctionnement s'élèvera ainsi à 3,5 Md€ en 2013 par rapport aux dépenses de 2008.

La masse salariale a quant à elle été maîtrisée grâce à la politique de non remplacement d'un départ à la retraite de fonctionnaire sur deux. Cette règle s'est appliquée de manière différenciée dans les ministères en fonction des besoins et des priorités de politiques publiques. Elle s'est appuyée sur les réorganisations de structures déjà mentionnées ainsi que sur l'allègement et la dématérialisation d'un certain nombre de processus. Cette politique conduit à une économie cumulée de 4,6 Md€ à horizon 2013 et permet une diminution en valeur de la masse salariale de l'État en 2012 (0,2 Md€), une première depuis 1945.

Les dépenses d'intervention de l'État ont également été revues afin d'être mieux ciblées et plus efficaces. Les deux budgets triennaux documentent ainsi plus de 6,9 Md€ d'économies sur ces dispositifs.

Au total, ce sont 15 Md€ d'économies qui auront été réalisés en 2013. L'ensemble de ces réformes s'est accompagné d'efforts accrus pour améliorer le service rendu aux usagers de l'administration avec notamment la multiplication de guichets uniques (physiques ou dématérialisés) pour les entreprises et les particuliers permettant d'accomplir les démarches administratives de manière plus simple et plus rapide.

Le budget 2013 de l'État

Le projet de loi de finances pour 2013 sera construit dans le respect de la trajectoire présentée par le Premier ministre les 24 août et 7 novembre 2011 : les dépenses hors dette et pensions baisseront donc de 1 Md€ par rapport à 2012.

Pour les effectifs de la fonction publique d'État, les efforts engagés dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 seront poursuivis (non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, se traduisant par la suppression d'environ 30 000 postes). Pour les dépenses de fonctionnement et d'interventions, les efforts décidés dans le cadre du budget triennal 2011-2013 (baisse de 10 % sur 3 ans) seront poursuivis et dans certains cas accrus. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne participeront à l'effort de retour à l'équilibre des finances publiques.

La répartition du budget 2013 au niveau des programmes, à l'intérieur des missions, sera présentée au Parlement au moment du débat d'orientation des finances publiques au début de l'été, conformément à la procédure nationale.

3.5.2 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale inclus dans le périmètre des « opérateurs de l'État »[7] sont directement associés à la démarche de maîtrise de la dépense publique, puisque les règles transversales appliquées à l'État dans le cadre du budget triennal 2011-2013 en matière de fonctionnement et d'emplois leur sont transposées :

- les opérateurs devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de de leurs dépenses de fonctionnement et d'intervention;
- la règle de non remplacement global d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite applicable à l'État est déclinée aux opérateurs. Elle est adaptée à leur situation démographique propre et aux priorités de politique publique. Cette règle, qui se traduit pour les opérateurs par une diminution globale, hors enseignement supérieur et recherche, de 1,5 % par an de leurs effectifs, a conduit à supprimer de l'ordre de 2 600 emplois en 2011.

Pour réaliser ces économies, une démarche d'audit des opérateurs à forts enjeux a été lancée en 2009 et se poursuit sur la période du programme. À la fin de l'année 2011, un quart des effectifs du périmètre budgétaire des opérateurs (hors universités) a été passé en revue dans le cadre de cette démarche.

L'interdiction pour les ODAC de recourir à des emprunts auprès d'établissements bancaires ou d'émettre des titres d'une durée supérieure à 12 mois concourt également à la maîtrise de leur dépense. Cette disposition normative de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 a fait l'objet en novembre 2011 d'un arrêté définissant

[7] 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.

le champ de son application. Elle permettra en outre de mieux piloter l'évolution de l'endettement au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

Dans ce cadre contraint, le profil de dépense des ODAC entre 2012 et 2016 est principalement le reflet de l'avancement des investissements d'avenir, avec un impact globalement modéré compte tenu des choix de gestion retenus, et de l'importance de la constitution d'actifs non comptabilisés en dépense en comptabilité nationale[8]. Après une première vague d'appels à projets lancée en 2010, poursuivie en 2011 et suivie par une deuxième vague, la mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir est progressive. En effet, compte tenu du fort degré d'exigence qui s'attache à la qualité des projets, l'étape de contractualisation avec les bénéficiaires est une phase stratégique relativement longue, étant donnés la complexité et le caractère innovant des projets. L'hypothèse retenue pour ce programme de stabilité est une montée en charge des dépenses d'investissements d'avenir en 2012 au sens de la comptabilité nationale (environ 2½ Md€ après 0,7 Md€ en 2011[9]) puis d'un pic en 2013-2014 (entre 3 Md€ et 4 Md€) suivi d'une décrue progressive. L'impact sur le déficit public serait de 1,8 Md€ en 2012 et d'un peu moins de 3 Md€ en 2013-2014, une partie de ces dépenses étant financées par des intérêts versés par l'État qui sont gagés par des économies (norme de dépense).

3.5.3 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

La dynamique des prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale s'est infléchie en 2011 à 3,2 % contre 3,6 % en 2010, sous l'effet du recul des dépenses d'indemnisation du chômage (-0,3 %). En 2012, symétriquement, les prestations progresseraient à un rythme un peu plus élevé (+3,5 %) du fait de la dynamique des prestations chômage liée au ralentissement conjoncturel en dépit d'une maîtrise plus stricte des dépenses d'assurance maladie (ONDAM à 2,5 %) et d'une revalorisation limitée à 1 % des allocations familiales et de logement dans le cadre des mesures annoncées le 7 novembre 2011. Les prestations vieillesse évolueraient au même rythme qu'en 2011 (+4,0 %), l'effet modérateur sur les volumes (+1,9 % après +2,3 %) de la réforme des retraites étant compensé par une revalorisation incorporant un rattrapage de l'inflation de 2011. En 2013, les prestations sociales ralentiraient à 2,9 %. La modération des dépenses de pensions en volume se poursuivrait durant la montée en charge de la réforme des retraites, et l'amélioration graduelle du marché de l'emploi viendrait modérer l'évolution des prestations chômage. Sur la période 2014-2016, l'évolution des prestations serait contenue (+2,7 % en moyenne) en particulier grâce aux effets sur la dépense de la réforme des retraites votée en 2010, à la mise en œuvre d'objectifs sur les dépenses d'assurance maladie, ainsi qu'à la consolidation

[8] Les dotations non consommables et les prêts, prises de participations et apports en fonds propres, qui représentent les deux tiers des crédits, seront sans impact sur le déficit public, les premières en raison du gage des intérêts versés par des économies réalisées par ailleurs sur le budget de l'État, et les seconds du fait de leur nature d'opération financière en comptabilité nationale. Seules les subventions et les avances remboursables, représentant le tiers restant des crédits, auront un impact sur le solde public, les remboursements ultérieurs des avances remboursables engendrant en compensation un surcroît de recettes.

[9] Ces chiffres intègrent les dépenses des fonds distincts de l'État en comptabilité budgétaire, mais qui lui sont rattachés en comptabilité nationale.

attendue de l'amélioration sur le marché de l'emploi en lien avec une sortie de crise progressive.

Tableau 6 – Évolution en valeur des dépenses des administrations de sécurité sociale

	2011	2012	2013	2014-2016*
ONDAM	2,9%	2,5%	2,5%	2,5%
Famille-Logement	1,9%	2,0%	2,6%	2,3%
Vieillesse	4,0%	4,0%	3,4%	3,0%
Chômage	-0,3%	5,3%	2,0%	1,4%
Total des prestations	**3,2%**	**3,5%**	**2,9%**	**2,7%**

** Taux de croissance annuel moyen des années 2014-2016.*

Les prestations maladie

En 2011, l'inflexion des dépenses d'assurance maladie, constatée depuis 2008, s'est poursuivie, et a permis le respect, pour la deuxième année consécutive, de l'ONDAM voté par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). À 2,9 %, le rythme de progression de ces dépenses serait ainsi inférieur de 0,6 point à l'évolution annuelle moyenne observée entre 2007 et 2010. Le respect de l'objectif voté est lié notamment au renforcement des actions de maîtrise médicalisée des dépenses, à des baisses de prix (médicaments, professionnels des secteurs de radiologie et biologie), à la poursuite de la convergence intersectorielle des établissements de santé ainsi qu'aux projets de performance permettant d'améliorer l'efficience du secteur. Les mesures mises en œuvre en 2010 suite aux préconisations du groupe de travail présidé par Raoul Briet ont également produit leurs effets en permettant un suivi et un pilotage renforcé de l'ONDAM et en anticipant les dépassements éventuels de l'objectif par la mise en réserve de crédits en début d'année. Les réserves budgétaires de 0,5 Md€, décidées lors de la construction de l'objectif hospitalier ont notamment contribué au respect des objectifs de dépense.

Pour l'année 2012, l'ONDAM d'abord construit avec une cible d'évolution de 2,8 % selon la trajectoire initialement fixée, a finalement été ramené à 2,5 % en novembre. Cet effort s'appuie sur la recherche continue de gains d'efficience du système de santé et sur les réductions de la consommation médicale qui en découlent. Au total, ce sont 2,6 Md€ de mesures d'économie qui sont prises pour ramener l'évolution des dépenses vers la cible votée. Ont ainsi été décidées environ 1,0 Md€ de baisses des prix de produits de santé, dont 0,3 Md€ sur les génériques. Les baisses de tarifs dans le domaine de la radiologie et de la biologie devraient également réduire les dépenses de 0,3 Md€. La maîtrise médicalisée permettrait de réaliser 0,6 Md€ d'économies supplémentaires sur les soins de ville, comme en 2011. La poursuite de l'effort d'efficience dans le domaine hospitalier rapporterait environ 0,4 Md€ à l'assurance maladie (contrat de performance de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux, rationalisation des achats hospitaliers et convergence tarifaire entre les secteurs public et privé). De nouvelles mesures de baisses de

tarifs sur les produits de la « liste en sus » (prothèses de hanches et de genoux), ainsi que de lutte contre la fraude à l'hôpital permettraient de dégager une économie d'environ 0,2 Md€.

À partir de 2013 et jusqu'en 2016, conformément aux annonces gouvernementales du 7 novembre 2011, l'évolution des dépenses d'assurance maladie sous ONDAM reste fixée à 2,5 % par an. Le respect de cet objectif nécessitera la mise en œuvre de nouvelles mesures annuelles d'économies supplémentaires de l'ordre de 0,5 Md€ par rapport à la programmation de la LPFP, qui tablait sur une évolution de 2,8 % de cet objectif. La gouvernance renforcée du suivi de l'ONDAM facilitera le respect des objectifs. Le comité d'alerte se prononcera désormais sur les hypothèses sous-jacentes à la construction de l'objectif par la loi de financement de la sécurité sociale puis, au printemps suivant, sur le respect de l'objectif : en cas d'anticipation de dépassement de l'ONDAM au-delà du seuil d'alerte (abaissé à 0,5 %), des mesures correctives devront être prises par le Gouvernement. Ce calendrier permettra d'identifier plus rapidement d'éventuelles dérives et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer le respect de l'objectif sur l'année. L'instauration de mécanismes systématiques de mise en réserve de dotations renforce également la capacité d'un pilotage infra-annuel fin de l'objectif.

Les prestations vieillesse

La réforme des retraites votée en 2010 vise principalement le retour à l'équilibre à moyen terme du système de retraites, grâce à un relèvement de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge d'obtention automatique du taux plein pour tous les assurés. Son effet modérateur sur la dépense sera pleinement effectif à l'horizon 2020 ; cet effet a été renforcé dès 2012 par la mesure d'accélération de la réforme décidée à l'automne 2011. Corrigée des revalorisations, le volume des prestations décélèrerait ainsi sur la période (+2,3 % en 2011, +1,9 % en 2012, 1,6 % en 2013, puis +1,3 % en moyenne annuelle sur 2014-2016), et cet effet se reporterait également en valeur (+3,0 % en rythme annuel sur 2014-2016, après 4,0 % en 2011 et 2012, et 3,4 % en 2013).

Les autres prestations sociales

Les prestations familiales et de logement ont progressé de 1,9 % en 2011. En 2012, elles croîtront de 2,0 %. La dynamique plus marquée qu'en 2011 des volumes (la montée en charge du mécanisme d'unification des majorations pour âge ayant notamment un coût à partir de 2012) sera compensée par l'indexation limitée à +1 % des prestations familiales et fixée désormais au 1er avril et non plus au 1er janvier (mesure votée en LFSS et LFR pour 2012). La hausse de la base de calcul des prestations familiales n'aura donc qu'un effet inflationniste de 0,75 % en moyenne annuelle pour 2012 (contre 1,5 % en 2011). Dans ce scénario, les autres prestations deviendraient par la suite plus dynamiques en 2013 (+2,6 %), puis en 2014-2016**.**

Enfin, après un repli en 2011, les dépenses du régime d'assurance chômage croîtraient en 2012 sous l'effet momentané du ralentissement conjoncturel, puis reviendraient à l'horizon de la programmation, à un rythme maîtrisé de 1,4 % par an en moyenne sur la période 2014-2016, en lien avec les évolutions du marché du travail.

3.5.4 Les dépenses des administrations publiques locales

Le solde des administrations publiques restera proche de l'équilibre à l'horizon 2016, grâce à un ralentissement marqué de la dépense locale par rapport à la tendance observée avant 2008.

Après une baisse marquée en 2010, l'investissement s'est redressé en 2011 (2,3 % de croissance en valeur) et accélèrera encore légèrement en 2012 et 2013, années précédant les élections locales de 2014, pour atteindre un rythme légèrement plus élevé que celui du PIB. Ce cycle d'investissement local devrait néanmoins se révéler nettement moins dynamique que le précédent, qui s'était caractérisé par une hausse significative des coûts de construction. À partir de 2014, l'investissement local ralentirait, en cohérence avec le profil observé lors des cycles électoraux passés.

Les collectivités locales poursuivront également la maîtrise des dépenses courantes engagée en 2010 et 2011. Ce ralentissement des dépenses courantes est nécessaire pour faire face au ralentissement de leurs ressources, lié en particulier à la diminution des concours financiers aux collectivités. La réforme des collectivités territoriales votée en 2010, en contribuant à la rationalisation de la dépense locale, et le meilleur encadrement des normes réglementaires qui s'imposent aux collectivités locales vont également dans ce sens. Enfin, l'amélioration de la conjoncture économique permettra un net ralentissement de certaines dépenses qui leur incombe, comme le revenu de solidarité active (RSA socle).

3.6 Évolution des recettes publiques

L**e taux de prélèvements obligatoires devrait s'établir en** 2012 à 44,7 %. Il poursuivra ensuite sa progression sur l'ensemble de la période, pour s'établir à 45,8 % du PIB en 2016 sous l'effet des mesures nouvelles et de la reconstitution des recettes perdues pendant la crise. Ainsi, la prévision est construite sur l'hypothèse d'une élasticité de 1,1 en 2012, puis de 1,0 en moyenne sur la période 2013-2016.

La programmation intègre également l'effet de l'ensemble des mesures votées. L'année 2012 est notamment marquée par un effort de redressement important, avec 16 Md€ de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires au sens du compteur de la LPFP, bien au-delà de l'objectif de 3 Md€. Ces mesures résultent en grande partie des plans de redressement décidés au cours de l'année 2011 pour faire face aux moindres perspectives de croissance pour 2012 (plans du 24 août et du 7 novembre 2011) et des mesures en recettes annoncées en février et promulguées en mars dans la première loi de finances rectificative pour 2012. Ce sont ainsi 0,6 point de PIB de mesures nouvelles supplémentaires qui ont été votées dans les différentes lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011, avec, par exemple, la désindexation des barèmes de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit, ou encore la modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières, la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % et la contribution exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises. À ces mesures s'ajoutent 0,2 point de mesures nouvelles résultant des deux lois de finances pour 2012, ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale, avec notamment la création d'une taxe sur les transactions financières, l'instauration d'une

contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus et la réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels. Les mesures contribuent à hauteur de 0,8 point de PIB à l'évolution de 0,9 point du taux de prélèvements obligatoires. En 2013, l'effort en recettes reste important à hauteur de 0,4 point de PIB. Entre 2013 et 2016, 8 Md€ d'efforts additionnels seront ainsi mis en œuvre afin de garantir l'atteinte des objectifs de la LPFP en 2014, conformément à la trajectoire d'effort arrêtée en novembre 2011.

Par ailleurs, **le poids des recettes hors prélèvements obligatoires** dans le PIB serait approximativement constant entre 2012 et 2016, autour de 7 % du PIB.

Sur l'ensemble de la période 2012-2016, la TVA anti-délocalisation mise en place par la première loi de finances rectificative 2012, est neutre sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, elle réduit la fiscalité du travail et affecte de nouvelles recettes aux organismes de sécurité sociale.

3.6.1 Les recettes de l'État

En 2012, les recettes fiscales nettes de l'État seraient en nette progression par rapport à 2011, atteignant 272,9 Md€. Cette progression, en dépit du ralentissement économique, s'explique tout d'abord par la poursuite du rattrapage spontané des recettes fiscales après la sur-réaction à la baisse de 2009, en particulier pour l'impôt sur les sociétés (IS), et, dans une moindre mesure, l'impôt sur le revenu (IR).

Par ailleurs, les recettes fiscales nettes bénéficieraient de l'impact positif des mesures nouvelles à hauteur de 10,4 Md€, et en particulier :

- de l'effet des mesures fiscales prises dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011, et des deux lois de finances rectificatives pour 2011, qui consistent essentiellement en une réduction des dispositifs fiscaux dérogatoires : la réduction du crédit d'impôt sur les équipements photovoltaïques, la réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu, la réforme du dispositif fiscal d'accession à la propriété (fin du crédit d'impôts sur les intérêts d'emprunt)**,** la modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières, la suppression du bénéfice mondial consolidé, et la limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits ;
- de l'effet des mesures fiscales prises dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012 et de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 votées à la suite des annonces du 24 août et du 7 novembre 2011. Ces mesures devraient augmenter les recettes fiscales nettes de l'État de 0,3 point de PIB, avec notamment la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus, la désindexation en 2012 et 2013 des barèmes de l'IR, de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), une contribution exceptionnelle à l'IS pour les grandes entreprises, et l'instauration d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % ;
- de l'effet de la première loi de finances rectificative pour 2012, qui instaure notamment une taxe sur les transactions financières.

En 2013, les recettes fiscales nettes de l'État, et notamment l'impôt sur les sociétés, croîtraient spontanément plus vite que le PIB nominal, grâce à la poursuite du rattrapage des recettes dans un contexte de reprise économique. Les mesures prises en 2011 et 2012 contribueraient également à la progression des recettes, notamment la désindexation des barèmes de l'IR, de l'ISF et des DMTG (+1,8 Md€), la réduction de 15 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu (+0,5 Md€), la révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique (+0,3 Md€), le recentrage du prêt à taux zéro plus (+0,3 Md€) et la montée en charge de la taxe sur les transactions financières.

Sur la période 2014-2016, il est fait l'hypothèse d'une progression spontanée des prélèvements obligatoires perçus par l'État plus rapide que la croissance nominale, avec une élasticité moyenne de 1,1, en lien notamment avec une croissance de l'activité à un rythme supérieur à son potentiel. Dans le même temps, la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales se poursuivrait, conformément à l'effort total 2011-2016 défini en novembre 2011.

3.6.2 Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2011, les recettes des administrations de sécurité sociale ont progressé de 5,5 %. Le dynamisme des cotisations sociales (+4,2 %) a surpassé celui de la masse salariale privée (+3,6 %). La modification de la règle de calcul des allègements généraux de charges sur les bas salaires, rapportant 1,8 Md€ de recettes supplémentaires en 2011**,** et la hausse de 0,1 point des taux de cotisation accident du travail / maladie professionnelle (qui passent de 2,3 % à 2,4 %) expliquent cette différence. Dans le même temps, les recettes fiscales des administrations de sécurité sociale ont bénéficié de mesures nouvelles : hausse de 6 % des prix du tabac appliquée en juillet 2011, majoration de 1,4 point du prélèvement social sur les revenus du capital et augmentation des recettes affectées au financement de la CADES.

En 2012, les **recettes sociales** devraient ralentir en lien avec la conjoncture (3,1 % contre 5,5 % en 2011). D'une part, avec une stabilisation de l'emploi sur l'année, la masse salariale serait moins dynamique qu'en 2011, croissant de 2,5 % après 3,6 %. D'autre part, le montant de mesures nouvelles (5,0 Md€) serait inférieur à celui de 2011 (11,9 Md€). En particulier, les cotisations sociales ralentiraient sensiblement (+1,9 % après 4,2 % en 2011). Les cotisations de la branche famille diminueraient avec l'entrée en vigueur au dernier trimestre de la mesure TVA anti-délocalisation ; elles feraient en effet l'objet d'une exonération totale pour les salaires inférieurs à 2,1 fois le SMIC, et partielle pour ceux situés entre 2,1 et 2,4 SMIC. Symétriquement, les **recettes fiscales** poursuivraient le dynamisme entamé en 2011 (+6,0 % pour les impôts sur le revenu et le patrimoine, et +11,2 % pour les impôts et taxes sur la production). Le rattachement en comptabilité nationale à 2011 de l'ensemble des recettes liées à la taxation exceptionnelle sur les réserves de capitalisation par les sociétés d'assurance pèserait en 2012 sur la dynamique des recettes maastrichtiennes[10].

[10] L'effet de la taxation des sommes placées dans les réserves de capitalisation par les sociétés d'assurance était exceptionnel en 2011. À cheval sur 2011 et 2012, le rendement de cette taxe ne porte, en comptabilité nationale, que sur l'année 2011, et pour un montant de 1,7 Md€.

La baisse de 13,2 Md€ des charges liées aux cotisations familiales pesant sur le travail est intégralement compensée par une hausse du prélèvement social sur les revenus du capital de 2 points et du taux normal de la TVA, qui passe de 19,6 % à 21,2 %.

Les recettes fiscales seraient également soutenues par d'autres mesures nouvelles : réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels de 3 % à 1,75 %, nouvelle augmentation de 2 points (à 8 %) du taux de forfait social, modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières hors résidence principale, création d'une taxe sur les boissons sucrées, hausse des prélèvements sur les alcools forts, révision du barème de la taxe sur les véhicules de société, etc.

En 2013, la masse salariale privée accélèrerait de nouveau (3,2 % après 2,5 %). L'application en année pleine de la TVA anti-délocalisation substituerait à des cotisations sociales qui ralentiraient (+0,4 %) des recettes fiscales qui accélèreraient (+8,7 %) tout en favorisant la reprise du marché du travail.

Sur 2014-2016, avec la consolidation de la reprise économique, la masse salariale privée croîtrait à 4,0 % en rythme annuel, et soutiendrait ainsi le dynamisme des cotisations sociales. La modération de la masse salariale publique (+1,1 % par an en moyenne) jouerait sur le ralentissement de la progression globale des recettes des administrations de sécurité sociale, la ramenant sur un rythme annuel proche de 3,8 %.

3.6.3 Les recettes des administrations publiques locales

En 2012, après une année 2011 où les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont été plus dynamiques que le PIB (grâce notamment aux droits de mutations à titre onéreux), ils devraient progresser spontanément à un rythme proche du PIB et devraient également bénéficier de l'impact positif des mesures nouvelles (+1,3 Md€), en particulier de la hausse des taux des impôts directs locaux. Ils atteindraient ainsi 122,9 Md€ en 2012. Par ailleurs, les transferts de l'État aux collectivités (hors fonds de compensation de la TVA et compensations liées à la réforme de la taxe professionnelle) diminueront de 0,2 Md€. Cette réduction permet de faire participer les collectivités locales à la baisse des dépenses de l'État hors dette et pensions.

En 2013, les recettes fiscales locales croîtraient spontanément à un rythme légèrement inférieur au PIB (élasticité de 0,8) en raison du faible dynamisme de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (conséquence du ralentissement de la valeur ajoutée en 2012), ainsi que d'une croissance spontanée des taxes foncières et d'habitation légèrement plus faible que le PIB du fait du ralentissement de l'investissement en 2012. L'effet des mesures nouvelles serait quasiment nul à l'approche des élections locales. Les prélèvements obligatoires devraient ainsi atteindre 126,3 Md€, en lien avec la modération de la dépense publique.

Sur la période 2014-2016, les recettes fiscales des administrations publiques locales progresseraient à un rythme proche du PIB, avec une élasticité moyenne sur la période légèrement inférieure à l'unité, et une reprise de la hausse des impôts directs locaux à partir de 2015, conformément au cycle électoral, après les élections de 2014.

3.7 Dette publique et flux de créances

En 2011, le ratio de dette publique au sens de Maastricht a atteint 85,8 % (85,1 % hors soutien financier à la zone euro), en augmentation de 3,5 points de PIB par rapport à 2010. Cette augmentation s'explique principalement par un déficit qui demeure au-dessus du niveau stabilisant la dette (écart de 2,5 points de PIB au solde stabilisant de 2,6 % en 2011), et, dans une moindre mesure, par des flux de créances positifs (+1,0 point de PIB). Les remboursements des aides octroyées dans le cadre des mesures de gestion de crise et la nouvelle stratégie d'allocation d'actifs du fonds de réserve de retraites (FRR) au profit des titres publics (effet consolidant) n'ont pas compensé les prêts accordés (directement ou *via* le FESF) aux États en difficulté de la zone euro et la hausse de la trésorerie des administrations publiques.

En 2012, le ratio d'endettement total progresserait de 3,2 points de PIB, essentiellement sous l'effet de l'écart du solde public au solde stabilisant (2,4 points, encore important du fait de la croissance 2012). Les flux de créances seraient globalement positifs (0,7 point), reflétant principalement l'accélération du soutien à la zone euro avec la mise en œuvre du second plan d'aide à la Grèce ainsi que le début de la dotation en capital du mécanisme européen de stabilité (la France s'est engagée à verser deux tranches de 3,3 Md€), et, dans une moindre mesure, la montée en charge des opérations financières menées dans le cadre des investissements d'avenir. Ces flux d'actifs en 2012 ne seraient que partiellement compensés par un repli de la trésorerie des administrations publiques, et par des recettes de privatisations affectées au désendettement de l'État.

En 2013, **avec un retour du déficit à 3 % du PIB et un redressement de l'activité, le ratio d'endettement hors soutien financier à la zone euro entamerait sa décrue** (86,5 % après 86,6 %) et la hausse de l'endettement public total serait nettement plus limitée (0,2 point de PIB, pour atteindre 89,2 %), uniquement portée par la poursuite des plans de soutien financier à la zone euro[11].

À partir de 2014, le ratio d'endettement commencerait à diminuer grâce au passage du solde public significativement au-dessus du solde stabilisant, qui est d'environ -3 %. Ainsi, après avoir atteint 89,2 % du PIB en 2013, le ratio d'endettement diminuerait jusqu'à 83,2 % du PIB en 2016.

[11] Cette programmation fait l'hypothèse, pour la capitalisation du MES, d'un versement de 6,6 Md€ en 2012, puis d'un versement régulier annuel de 3,3 Md€ sur 3 ans à partir de 2013. Le versement d'une seconde tranche en 2013 (décision du sommet de Copenhague de fin mars 2012) entraînera une modification du profil de la trajectoire de dette (sans changer le ratio de fin de période).

Tableau 7 – Décomposition de l'évolution du ratio d'endettement public

(% du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	**85,1**	**86,6**	**86,5**	**85,4**	**83,3**	**80,4**
Dette publique	**85,8**	**89,0**	**89,2**	**88,4**	**86,4**	**83,2**
Variation de dette publique	3,5	3,2	0,2	-0,9	-2,0	-3,1
Écart au solde stabilisant	2,5	2,4	0,0	-1,2	-2,1	-3,1
Solde public	*-5,2*	*-4,4*	*-3,0*	*-2,0*	*-1,0*	*0,0*
Solde stabilisant la dette publique	*-2,6*	*-1,9*	*-3,0*	*-3,2*	*-3,2*	*-3,1*
Flux de créances	1,0	0,7	0,2	0,3	0,1	-0,1

Encadré 4 – Impact sur la dette publique des plans européens d'assistance financière

Dans un contexte de tensions sur les marchés européens à partir de l'automne 2009, trois 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. 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 de 110 Md€ (80 Md€ pour l'UE, dont 16,8 Md€ pour la France**[12], et 30 Md€ pour le FMI). Ils ont également créé, afin de porter assistance à tout pays de la zone euro en faisant la demande, le **Fonds européen de stabilité financière** (FESF) d'une capacité de 440 Md€, qui s'ajoutent aux 60 Md€ du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), instrument communautaire gagé sur le budget de l'Union européenne et destiné aux 27 États membres.

Le FESF et le MESF ont été activés pour aider l'Irlande et le Portugal : d'abord pour l'**Irlande** fin 2010 (pour un total de 85 Md€ dont **17,7 Md€ pour le FESF soit 3,9 Md€ pour la quote-part de la France**[13]) avec un programme à échéance fin 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.

À l'été 2011, la crise de la dette souveraine s'est fortement accentuée. La dégradation de la note des États-Unis, les craintes d'un échec du programme grec, d'un défaut sur la dette grecque, et d'un risque de contagion à d'autres pays de la zone euro qui ont vu leurs taux d'intérêt s'accroître fortement, ont ravivé les tensions, et incité les partenaires européens à annoncer le 21 juillet un nouveau plan d'aide à la Grèce incluant une implication du secteur privé, sous la forme d'une participation à la restructuration de la dette souveraine obligataire. Les modalités ont été ajustées au sommet des Chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro du 26 octobre. L'Eurogroupe du 20 février 2012 a finalement arrêté les paramètres définitifs du **deuxième programme d'assistance financière à la Grèce**. Outre une réduction de la dette grecque de plus de 100 Md€ permise par le renoncement du secteur privé à 53,5 % du stock nominal de ses titres grecs, les États-membres de la zone euro et le FMI assureront

[12] Sur ces 16,8 Md€, 11,4 Md€ ont déjà été décaissés au 31 décembre 2011.

[13] Les garanties accordées par les États-membres sur les prêts du FESF sont comptabilisées dans leurs dettes maastrichtiennes au prorata de la souscription des banques centrales nationales au capital de la BCE : 20,39 % pour la France, mais compte-tenu de la non-participation des États-membres sous programme, cette clé est de 21,83 %.

un financement de 130 Md€ – additionnel à ce qui restait à débourser au titre du premier programme, qui couvrira la période 2012-2014. Il sera assuré par le FESF, qui reprendra également à sa charge les tranches restantes des prêts bilatéraux prévus envers la Grèce (24,4 Md€, auxquels s'ajoutent 9,9 Md€ de non-déboursé par le FMI). Étant donnée la participation du FMI, **les États membres garantiront au total 144,7 Md€, dont 31,6 Md€ pour la France** (dont la partie non déboursée du premier programme sera annulée).

La France s'est ainsi engagée à financer ou à garantir 52,5 Md€ (2½ % de PIB) d'aide financière aux États périphériques à horizon fin 2014. À l'horizon de ce programme de stabilité (2016), les premières tranches versées au Portugal et à l'Irlande devraient être remboursées, pour un total de 5,8 Md€ (ayant un impact de 1,2 Md€ à la baisse sur la dette française). Les autres tranches de prêt courent au-delà de l'horizon de prévision du programme de stabilité, conformément à la décision prise le 21 juillet 2011 d'allonger la maturité de l'ensemble de ces prêts à 15 ans avec une période de grâce (*i.e.* sans remboursement) de 10 ans.

Le FESF et le MESF ayant vocation à s'éteindre à horizon mi-2013, il a été décidé au Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 de mettre en place un outil permanent pour soutenir la stabilité financière de la zone euro, le **Mécanisme européen de stabilité** (MES), dont le Traité définitif a été signé le 2 février 2012. 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 estimé que les engagements du MES ne seront pas comptabilisés dans la dette maastrichtienne des États-membres[14], et que seule serait comptabilisée la **souscription au capital libéré (80 Md€, soit 16,3 Md€ pour la France) dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'un financement par emprunt**. Ce capital sera souscrit en 5 tranches de 3,3 Md€, dont les deux premières seront versées en 2012 (impact de 6,6 Md€ sur la dette en 2012), comme la France s'y est engagée dans la loi de finances rectificative du 8 février 2012, conformément à la déclaration d'intention des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil européen du 2 mars 2011.

Au total, l'impact du soutien financier à la zone euro sur la dette publique sera de 67,5 Md€ à horizon 2016, dont 50,2 Md€ dès l'année 2012.

[14] 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 ayant un capital de 80 Md€ (15 % de ses engagements durant la période de montée en capital).

4. Respect du Pacte de Stabilité et de Croissance

4.1 La procédure pour déficit excessif (DPE)

Le Conseil ECOFIN a adressé à la France le 2 décembre 2009 une recommandation pour mettre fin d'ici à 2013 à la situation de déficit public excessif constatée en 2008.

Dès le programme de stabilité 2010-2013 soumis en janvier 2010, la France a décrit sa stratégie permettant un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB au total sur la période 2010-2013 et ramenant le déficit public en dessous de 3 % du PIB à horizon 2013 (avec à l'époque un objectif de déficit à 6,0 % en 2011 et 4,6 % en 2012). En conséquence, **le Conseil ECOFIN a estimé, dans un avis du 13 juillet 2010, que la France avait agi conformément à cette recommandation**, et qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait donc à ce stade dans le cadre de la procédure pour déficit public excessif.

Depuis lors, cette procédure est suspendue et la France poursuit ses efforts pour assurer le respect de la recommandation de décembre 2009. Elle s'est attachée, comme le lui demandait le Conseil dans son avis du 12 juillet 2011, à documenter les économies nécessaires et à adopter des mesures supplémentaires lorsque la dégradation du contexte macroéconomique l'exigeait.

En 2011, la France a pris de l'avance sur la trajectoire cible inscrite dans le programme de stabilité d'avril 2011, avec un déficit notifié par l'Insee de 5,2 % (contre une cible de 5,7 %) alors même que la croissance s'est révélée plus faible qu'anticipée lors de l'élaboration de la loi de finances initiale (1,7 % contre 2 %). Ces résultats confirment la validité et la crédibilité de notre stratégie de retour à l'équilibre et illustrent parfaitement l'ampleur des efforts engagés : les mesures d'économies détaillées dans la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et décrites dans le précédent programme de stabilité, ainsi que les mesures annoncées le 24 août et le 7 novembre 2011[15] pour compenser sur l'ensemble de la trajectoire la dégradation de l'environnement économique, ont permis une amélioration de 0,5 point de PIB par rapport à l'objectif de 5,7 % inscrit dans le programme précédent.

L'amélioration est même de 0,8 point par rapport à notre objectif de 6 % du programme de stabilité de janvier 2010, alors que la croissance a été plus faible qu'escompté (elle était prévue à 2,5 % en janvier 2010, prévision ramenée à 2,0 % pour le programme de stabilité d'avril 2011 et à 1,75 % en août 2011). Cet effort structurel supplémentaire reflète en particulier notre réactivité face aux évolutions conjoncturelles, et notre capacité à maîtriser les dépenses de l'État et de ses opérateurs, de la Sécurité Sociale et des collectivités locales. De plus, en cohérence avec l'avis du Conseil ECOFIN du 12 juillet 2011 et avec l'article 11 de la

[15] Les LFI et LFSS 2011 avaient drastiquement augmenté l'effort de réduction du coût des niches fiscales et sociales, avec le passage de l'objectif sur les mesures nouvelles en recettes qui a été relevé de 2 Md€ (en janvier 2010) à 11 Md€. Les mesures annoncées le 24 août ont permis de dépasser largement ce plancher : les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur le champ défini par la LPFP atteignent ainsi 13,6 Md€ en 2011.

loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), les surplus de recettes de l'année 2011 ont été affectés à la réduction du déficit et au désendettement.

Encadré 5 – Les mesures de redressement des finances publiques des 24 août 2011, 7 novembre 2011

Face à la dégradation des perspectives économiques mondiales survenue durant l'été 2011, le Gouvernement a annoncé le 24 août 2011 des mesures de redressement supplémentaires pour un total de 1 Md€ dès 2011 et de 11 Md€ en 2012. Elles comprennent 1 Md€ d'économies sur la dépense de l'État en 2012, ainsi que 10 Md€ de mesures nouvelles en recettes, ciblées sur la réduction des niches fiscales et sociales (5,6 Md€ en 2012), la mise à contribution des grandes entreprises et des hauts revenus (3,2 Md€) et la fiscalité comportementale (1,2 Md€).

Suite à la nouvelle révision de la croissance pour 2012, des mesures additionnelles ont été présentées le 7 novembre, dont plus de la moitié porte sur la dépense publique :

- 0,5 Md€ d'économies supplémentaires sont réalisées en 2012 sur les dépenses de l'État hors pensions et charge d'intérêt, et une baisse de 1 Md€ par an sera mise en œuvre à partir de 2013 ;
- l'objectif de progression annuelle des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est abaissé à 2,5 % au lieu de 2,8 % dès 2012 et pour les années suivantes, ce qui représente 0,5 Md€ d'économies supplémentaires par an ;
- le calendrier de la réforme des retraites est accéléré, pour un gain de 1,3 Md€ en 2016 ;
- des mesures nouvelles en recettes (en particulier la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 %, la majoration de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises en 2012 et 2013, la désindexation de l'IR et de l'ISF en 2012 et 2013 et la suppression de niches fiscales) rapporteront plus de 5 Md€ en 2012, et plus de 8 Md€ à l'horizon 2016.

Les mesures annoncées le 7 novembre montent en puissance à l'horizon 2016, permettant de consolider la trajectoire pluriannuelle de finances publiques. Au total, avec les efforts déjà prévus dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2010 (gel de l'indice et autres économies qui documentent le respect des normes de dépenses de l'État, ONDAM, plancher de mesures en recettes, réforme des retraites), le déficit évité en 2016 est supérieur à 115 Md€.

Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative pour 2012 du 8 février 2012 comprend des annulations de crédits supplémentaires des ministères (pour 1,2 Md€), la mise en place d'une taxe sur les transactions financières (0,5 Md€ dès 2012), et de nouvelles mesures de luttes contre la fraude fiscale (0,3 Md€).

Au total, ce sont donc 2,7 Md€ de baisse des dépenses qui sont réalisées en 2012 sur le budget de l'État hors dette et pensions.

Pour les années suivantes, la France s'est attachée à conforter sa stratégie de consolidation budgétaire, en détaillant et renforçant les mesures sous-jacentes à la trajectoire pluriannuelle, comme le lui demandait le Conseil dans son avis de juillet 2011. Un effort de consolidation supplémentaire de 17,4 Md€ sur la période 2011-2016 a été documenté le 7 novembre 2011. En plus des mesures d'économies mises en place antérieurement (RGPP, réforme des retraites, normes de dépenses), les plans du 24 août et du 7 novembre 2011 vont permettre à la France de réaliser un effort total de plus de 115 Md€ entre 2011 et 2016 et de réaliser ainsi un ajustement structurel de 5,1 points de PIB entre 2009 et 2013, remplissant ainsi l'objectif d'ajustement structurel minimal de 4 points de PIB demandé par le Conseil ECOFIN dans sa recommandation du 2 décembre 2009.

- **Sur les dépenses de l'État**, la LPFP votée par le Parlement comportait déjà des plafonds de dépenses par mission sur la période du budget triennal 2011-2013 permettant de documenter le respect de la double-norme et en particulier le gel en valeur des dépenses hors charges de la dette et pensions ; le respect de ces plafonds s'appuie notamment sur un programme pluriannuel de réformes (RGPP et un ensemble d'économies sur les interventions de l'État). Suite aux décisions du 24 août et du 7 novembre 2011 et aux nouvelles mesures votées dans le cadre de la loi de finances rectificative de mars 2012, cet effort sur les dépenses de l'État a été accentué en 2012, avec une baisse en valeur de 2,7 Md€ supplémentaires ; à partir de 2013, une baisse de 1 Md€ supplémentaire par an sera effectuée sur le périmètre de la norme « zéro valeur ».

- **Sur les dépenses des administrations de sécurité sociale**, afin de garantir le respect de l'objectif pluriannuel pour les dépenses d'assurance maladie qui a également été voté dans la LPFP (ONDAM à 2,8 %), la gouvernance de l'ONDAM a été améliorée, avec par exemple un abaissement du seuil d'alerte. Suite au plan du 7 novembre 2011, la France a décidé d'accroître ses efforts jusqu'en 2016, en ramenant l'objectif sur les dépenses maladies (ONDAM) à 2,5 % dès 2012. Par ailleurs, la réforme des retraites qui a été adoptée à l'automne 2010, permet des économies substantielles dès 2012 et jusqu'en 2020 ; les mesures du 7 novembre ont permis d'accélérer ces gains.

- **S'agissant enfin des recettes**, un plancher de 3 Md€ de mesures nouvelles par an entre 2012 et 2014 a été défini dans la LPFP, et les mesures déjà votées par le gouvernement conduisent à accroître les efforts en recettes bien au-delà de ce plancher en 2012 (16,2 Md€). Pour 2013, 4,1 Md€ d'efforts ont déjà été adoptés : les mesures annoncées le 7 novembre 2011 (par exemple la désindexation du barème de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutations à titre gratuit), ainsi que la taxe sur les transactions financières votée dans la loi de finances rectificative de mars 2012 continuent en effet à monter en charge en 2013.

Pour 2012, la bonne exécution 2011 a permis d'ajuster la cible de déficit à 4,4 % du PIB (contre 4,5 % en LFI 2012), allant ainsi au-delà de l'objectif de 4,6 % prévu par le programme de stabilité d'avril 2011, en dépit d'un ralentissement de l'activité plus prononcé que la prévision initiale (le Gouvernement retient désormais une hypothèse de croissance de l'activité de 0,7 %, contre 1 % en novembre 2011, 1,75 % dans le PLF 2012 déposé en

octobre 2011, et 2,25 % dans le précédent programme). Les plans de consolidation du 24 août 2011 et du 7 novembre 2011, ainsi que les mesures votées en février 2012 ont en effet permis de compenser par des mesures structurelles la dégradation prévue du solde conjoncturel (*cf.* Encadré 5).

Pour 2013, les mesures de redressement mises en place fin 2011 et début 2012, qui s'ajoutent aux mesures déjà votées en décembre 2010 dans la LPFP ainsi qu'à la montée en charge rapide de la réforme des retraites de 2010, permettent de conforter notre engagement à ramener le déficit à 3 % du PIB, malgré une prévision de croissance moins élevée que dans le précédent programme. En particulier, le PLF 2013 s'inscrira dans la continuité des engagements de la LPFP en matière de prélèvements obligatoires (principalement *via* la réduction des niches fiscales ou sociales qui n'ont pas prouvé leur efficacité économique).

Au total, **les mesures décrites dans ce programme de stabilité permettront de réaliser** un ajustement structurel nettement supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013 et **de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013**, alors même que l'environnement économique a été moins favorable que prévu sur toute la période. La recommandation du Conseil ECOFIN en décembre 2009 et les préconisations du Conseil ECOFIN en juillet 2010 sont ainsi pleinement respectées. **Les efforts se poursuivront jusqu'en 2016 afin de ramener à zéro le déficit public, et s'élèveront au total à 115 Md€ entre 2011 et 2016, dont près des deux tiers en dépense.**

Par ailleurs, conformément à la recommandation qui lui a été adressée, la France continue de mettre en œuvre des mesures permettant :

- d'améliorer la qualité des finances publiques, grâce à la poursuite de la RGPP, aux investissements d'avenir, ou encore à la réduction des niches fiscales et sociales les moins efficaces (*cf.* partie 6) ;
- d'améliorer la gouvernance des finances publiques avec une association et une implication renforcée de l'ensemble des acteurs concernés *via* notamment l'organisation de conférences sur les finances publiques préalablement à l'adoption des LPFP. Le Parlement est associé aux engagements européens ; le Gouvernement lui présente le programme de stabilité avant sa transmission aux autorités européennes. La transposition en cours de la directive sur les cadres budgétaires (*cf.* partie 8) et le projet de réforme constitutionnelle sur la règle d'or (voté par l'Assemblée Nationale et le Sénat et nécessitant encore un vote du Parlement réuni en Congrès), qui s'inscrit dans la même perspective que le Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance, viendront conforter ces pratiques ;
- d'améliorer la soutenabilité de long terme des finances publiques, grâce au vote de la réforme des retraites de 2010 et aux autres réformes structurelles permettant de dynamiser le potentiel de croissance de l'économie (*cf.* partie 7) ;
- de renforcer la maîtrise des dépenses publiques, en particulier en ce qui concerne les dépenses de santé, grâce à un renforcement du pilotage de l'ONDAM, sur la base des recommandations du groupe présidé par M. Briet (*cf.* partie 8). La maîtrise des dépenses locales sera également améliorée grâce à une attention renforcée sur les

dépenses locales lors du débat sur la loi de finances[16], à l'application aux transferts de l'État de normes similaires à celles applicables aux autres crédits du budget général, et à une meilleure gouvernance des normes qui leur sont applicables.

4.2 Respect du Pacte de Stabilité à partir de 2013

La réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), achevée en octobre 2011 avec l'adoption par le Conseil et le Parlement européen des cinq règlements et de la directive du « six-pack », a introduit deux nouvelles règles, qui viennent s'ajouter au critère central de l'ajustement structurel : une règle concernant les évolutions de la dépense publique nette des mesures nouvelles en recettes dans le volet préventif du Pacte[17] (*i.e.* lorsqu'on n'est pas soumis à une procédure pour déficit excessif), et un critère concernant la dette publique dans le volet correctif[18].

4.2.1 Respect du critère de dette dans le volet correctif

Le critère de dette, qui s'ajoute dorénavant au critère de déficit pour la mise en œuvre ou la sortie d'une procédure pour déficit excessif, vise à assurer un rythme de retour suffisamment rapide du ratio d'endettement vers le seuil des 60 % du PIB. En application de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit une surveillance du ratio de dette sur PIB lorsqu'il dépasse le seuil de 60 % *« à moins que ce [ratio] ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant »*, le règlement sur le volet correctif du Pacte modifié dans le cadre du « six-pack » prévoit une réduction à un rythme moyen d'un vingtième par an, sur trois ans, de l'écart du ratio de dette à 60 %.

Néanmoins, pour les pays actuellement en procédure DPE, à l'instar de la France, il est prévu une période de transition de 3 ans après la fin de la procédure (2013 pour la France), durant laquelle le critère de dette ne s'appliquera pas, mais où il reviendra à l'État concerné de montrer qu'il sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective. Dans ce contexte, **la trajectoire de finances publiques décrite dans ce programme de stabilité permettra le respect du critère à partir de l'année 2014**. Avec un niveau de dette estimé de 88,4 % en 2014, une décrue moyenne de l'ordre de 1,4 point par an est requise pour respecter

---

[16] Article 108 de la LFI 2012: « *Chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales. A cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'Etat, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis du comité des finances locales, un rapport présentant notamment : les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette, ainsi que la composition et l'évolution des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier.* »

[17] Règlement 1466/97 amendé par Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

[18] Règlement 1467/97 amendé par le Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

le critère ; or, la décrue moyenne prévue en 2015-2016 est de 2½ points par an. En effet, la trajectoire de retour vers l'équilibre des finances publiques en 2016 assure un excédent primaire dès 2014, soit un solde bien au-dessus du niveau stabilisant la dette.

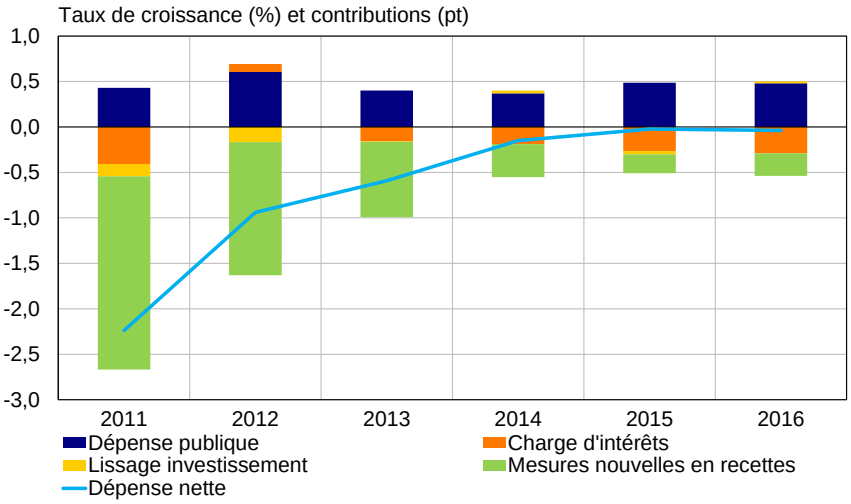
4.2.2 Respect de la règle de dépense nette des mesures nouvelles en recettes

Selon la règle de progression de la dépense publique désormais incluse dans le volet préventif du Pacte de Stabilité, la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), « *ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ». Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel : la dépense hors charge d'intérêt et les mesures nouvelles en recettes. Ce concept correspond à l'approche retenue dans les lois de programmation des finances publiques, avec des plafonds de dépense et un plancher de mesures nouvelles en recettes.

Plus précisément, la règle de dépense est appréciée sous les hypothèses suivantes :

- le champ considéré est la dépense publique des administrations publiques, hors charge d'intérêts (car non discrétionnaire), et nette des mesures nouvelles en recettes. En outre, l'investissement, qui peut s'avérer être une composante particulièrement volatile de la dépense, surtout pour les petits pays, est lissé sur une période de trois ans ;
- la dépense publique en volume est calculée en utilisant comme déflateur le prix du PIB ;
- le taux de croissance du PIB de référence devrait être une moyenne sur 10 ans du taux de croissance potentielle ;
- la règle impose à la dépense en volume nette des mesures nouvelles de croître à un rythme plus faible que cette croissance du PIB de référence avec, pour les pays n'ayant pas atteint leur objectif de moyen terme (OMT), un écart permettant un ajustement structurel de 0,5 point par an ;
- pour la France, sous l'hypothèse d'une croissance de référence d'environ 1,6 %, et au vu du niveau de dépenses primaires dans le PIB, le taux de croissance de la dépense en volume nette des mesures nouvelles compatible avec un ajustement structurel de 0,5 % serait de l'ordre de 0,7 %. Une fois l'OMT atteint, la croissance de la dépense compatible pour y rester sera de 1,6 %.

Figure 2 – Respect de la règle de dépense



La trajectoire de finances publiques décrite dans ce programme de stabilité satisfait la règle de dépense. En effet, la dépense en volume croit de 0,4 % par an entre 2012 et 2016, soit un rythme suffisamment lent pour respecter le critère de dépense sans même prendre en compte les mesures nouvelles en recettes. Cela est en cohérence avec un ajustement structurel de 0,8 point (*cf.* partie 3.3), qui permet de respecter le niveau minimum de 0,5 point que vise la règle de dépense.

5. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

5.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures

Le scénario international sous-jacent aux projections est le suivant :

- un maintien du prix du baril de pétrole à 119,5 $ à partir de 2012[19] ;
- une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,32 $ sur l'ensemble de la période ;
- un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial, autour de leur moyenne de longue période, à partir de 2013. La demande mondiale adressée à la France s'inscrirait ainsi sur une tendance haussière de 6½ % par an à partir de 2014, soit sa moyenne sur les 25 dernières années, après des progressions de 5,8 % en 2011, 2,8 % en 2012 et 6,2 % en 2013.

Les hypothèses extérieures à l'Union européenne sont très proches de celles de la Commission. Le programme de stabilité rappelle ci-dessous les estimations des effets moyens à attendre d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France, d'une hausse du prix du pétrole, d'une appréciation du taux de change ainsi que celles d'une hausse temporaire des taux d'intérêt. L'effet des chocs symétriques (plus faible croissance de la demande mondiale, etc.) se déduit par changement de signe.

5.1.1 Effets d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France

Une hausse de la demande mondiale adressée à la France se répercute quasi intégralement sur les exportations et se diffuse ensuite au reste de l'économie, *via* en particulier une révision à la hausse de l'investissement des entreprises.

À taux d'intérêt réels inchangés, une augmentation permanente de 1 % de la demande mondiale entraînerait ainsi une amélioration de l'activité d'environ ¼ point de PIB et un supplément d'emplois de l'ordre de 40 000 au bout de trois ans. L'impact sur l'inflation serait faible, à taux de change inchangés[20].

À titre illustratif, une hausse de 1 % de la demande mondiale adressée à la France correspond par exemple à une augmentation ponctuelle de la croissance des États-Unis d'environ 1 point, compte tenu du poids du marché américain dans nos exportations de biens (7 %) et des effets de diffusion à l'ensemble de l'économie mondiale.

[19] Il est par ailleurs fait l'hypothèse technique que le prix du pétrole (en € et en $) évolue à un rythme de 1¾ % par an à partir de 2014.

[20] Dans cette variante, le prix du pétrole est considéré comme exogène et donc ne réagit pas à la variation de la demande mondiale.

Tableau 8 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France(*)

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

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

Ce choc combine à la fois une hausse sensible de l'activité et une amélioration du marché du travail, avec un surcroît d'inflation relativement faible. Le plus fort dynamisme des emplois taxables et de la masse salariale aurait une influence positive sur les recettes (TVA, IR, cotisations et autres prélèvements obligatoires). Le faible effet sur l'inflation engendré par ce choc de demande pèserait peu sur la progression des dépenses, qui accéléreraient moins vite que les recettes. Au final, la capacité de financement publique s'en trouverait améliorée d'environ 0,1 point de PIB dès la deuxième année.

5.1.2 Effets d'une hausse des prix du pétrole

La hausse du cours du baril entraîne un renforcement de l'inflation importée qui augmente directement les prix à la consommation à taux de change inchangés. Au-delà de cet effet mécanique, l'impact inflationniste découle également de l'évolution induite des coûts de production des entreprises et de salaires plus dynamiques qui s'ajustent rapidement à la hausse des prix. La hausse des prix à la consommation et la détérioration de la rentabilité des entreprises se conjuguent pour affecter l'activité. Ces effets sont également à l'œuvre dans les autres pays importateurs nets de pétrole, entraînant une moindre contribution de leur part à la demande mondiale adressée à la France mais aussi, en positif, des gains de compétitivité-prix du fait d'une sensibilité moins forte des prix de production en France au prix du pétrole que chez ses principaux partenaires. Par ailleurs, la hausse du cours du baril soutient l'activité des pays exportateurs nets en lien avec le supplément de revenus pétroliers qu'elle entraîne.

Une modélisation intégrant un bouclage macroéconomique avec le reste du monde suggère qu'une hausse durable de 20 $ du prix du baril de pétrole, qui passerait par exemple de 119 $ à 139 $ conduirait – à taux d'intérêt réel et taux de change inchangés – à une moindre activité, de 0 à -0,1 point, et à des prix de consommation plus élevés de 0,3 point la première année par rapport à une situation où le prix du pétrole n'aurait pas augmenté. Au bout de trois ans, l'impact serait de -0,2 point sur l'activité et d'environ -60 000 sur l'emploi.

Tableau 9 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 20 $ du prix du pétrole (*)

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

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

L'effet sur les recettes publiques de la hausse du prix du baril serait nuancé. D'une part, la moindre activité économique aurait un impact négatif sur les recettes fiscales des administrations publiques jusqu'à la troisième année, notamment sur l'impôt sur les sociétés. D'autre part, les recettes sensibles à l'inflation et à la hausse des salaires (comme la TVA, l'IR ou les cotisations sociales) enregistreraient une hausse en valeur. Au total, l'impact net sur les recettes serait légèrement positif. En revanche, l'accélération des dépenses, en grande partie liée à la hausse de l'inflation et à la détérioration du marché du travail, serait sensible dès la deuxième année et se prolongerait la troisième année. Ainsi, le solde public enregistrerait une détérioration de 0,1 point de PIB la deuxième année et de 0,2 point de PIB la troisième année.

5.1.3 Effets d'une appréciation de 10 % de l'euro contre toutes monnaies

Une appréciation de l'euro contre toutes les devises conduirait mécaniquement à une dégradation de la compétitivité-prix de la France par rapport aux pays extérieurs à la zone euro et à une moindre activité chez nos partenaires de la zone euro. Les moindres exportations affecteraient l'activité et l'emploi. Comme dans le reste de la zone euro, l'inflation serait modérée par l'appréciation du change effectif.

Une modélisation qui intègre un bouclage macroéconomique avec le reste du monde suggère qu'une appréciation de 10 % du taux de change de l'euro contre toutes les devises conduirait – à taux d'intérêt réel inchangé – à une moindre activité de 0,6 point et à des prix de consommation plus faibles de 0,5 point la première année par rapport à une situation où l'euro ne se serait pas apprécié. Au bout de trois ans, l'impact serait de -1,2 point sur l'activité, d'environ -150 000 sur l'emploi et de -1,2 point sur les prix à la consommation.

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

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

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

Pour les finances publiques, l'appréciation de l'euro aurait, *via* ses effets baissiers sur l'activité et sur l'inflation, un impact défavorable sur la plupart des impôts. Par ailleurs, cette hausse du taux de change contribuerait à diminuer les cotisations sociales (qui sont assises sur la masse salariale). Ce phénomène ne serait qu'en partie compensé par une baisse des dépenses liée à la baisse de l'inflation. Au total, le solde public se détériorerait de 0,4 point de PIB dès la seconde année, puis de 0,6 point de PIB la troisième année.

5.1.4 Effets d'une hausse temporaire de 100 points de base des taux d'intérêt à court terme

Une hausse temporaire des taux d'intérêt à court terme et la hausse concomitante des taux d'intérêt à long terme handicaperaient l'activité essentiellement *via* trois canaux :

- l'investissement productif serait affecté par la hausse des taux : la hausse des charges financières diminuerait la solvabilité des entreprises et détériorerait la profitabilité du capital ;
- la hausse des taux tendrait à favoriser l'épargne au détriment de la consommation (effet de substitution) ; par ailleurs, l'investissement en logement des ménages serait également défavorisé par un crédit plus coûteux ;
- en provoquant une appréciation du change, la hausse des taux d'intérêt pénaliserait également l'activité *via* des pertes de compétitivité vis-à-vis des pays à l'extérieur de la zone euro.

Une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt à court terme de la zone euro pendant deux ans diminuerait ainsi l'activité en France de 0,2 point de PIB la première année et de 0,3 point de PIB la deuxième année. Les effets négatifs sur l'activité se réduiraient dès la troisième année, les taux d'intérêt et le taux de change revenant à leur valeur d'avant choc. Les prix à la consommation resteraient néanmoins inférieurs de 0,2 point la troisième année et l'impact négatif sur l'emploi serait maximal la troisième année (–45 000 emplois).

Ces évaluations tiennent compte des effets de bouclage macroéconomique avec le reste du monde, notamment de l'incidence défavorable sur l'économie française qu'aurait la baisse de la demande de ses partenaires de la zone euro qui subiraient aussi la hausse des taux.

Tableau 11 – Impact sur l'économie française d'une hausse de 100 points de base pendant deux ans des taux d'intérêt à court terme (*)

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

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

Les finances publiques seraient défavorablement affectées par une hausse des taux d'intérêt *via* deux canaux. D'une part, la charge de la dette des administrations publiques augmenterait du fait de la hausse du coût du financement du déficit et du refinancement du stock de dette. D'autre part, les comptes publics se détérioreraient en raison de la moindre activité.

Pendant les deux premières années, la baisse de la demande et l'effet désinflationniste du choc de taux d'intérêt se traduiraient mécaniquement par de moindres recettes fiscales et sociales. En parallèle, la détérioration du marché du travail accroîtrait les dépenses de chômage et le niveau temporairement plus élevé des taux d'intérêt augmenterait la charge de la dette. Ces effets ne seraient que partiellement compensés par l'impact de la moindre inflation sur les autres dépenses publiques, une partie de ces dernières étant fixées par des normes fixées *ex-ante* : « zéro valeur », ONDAM. L'impact négatif sur le solde public serait amoindri la troisième année, mais resterait significatif en raison notamment d'une masse salariale toujours inférieure à celle du scénario de référence.

5.2 Comparaison avec le programme précédent

Tableau 12 – Comparaison des programmes de stabilité 2012-2016 et 2011-2014[21]

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Programme de Stabilité 2012-2016 (avril 2012)							
Croissance réelle du PIB (en %)	1,5	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0
Solde public (en % du PIB)	-7,1	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,6	-3,7	-2,6	-1,2	-0,4	0,4	1,2
Dette publique (en % du PIB)	82,3	85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2
Dette publique, hors soutien à la zone euro (en % du PIB)	82,1	85,1	86,6	86,5	85,4	83,3	80,4
Programme de Stabilité 2011-2014 (avril 2011)							
Croissance réelle du PIB (en %)	1,6*	2,0	2¼	2½	2½		
Solde public (en % du PIB)	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0		
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,1	-3,8	-2,9	-1,6	-0,9		
Dette publique (en % du PIB)	81,7	84,6	86,0	85,6	84,1		
Projections de la Commission Européenne (Autumn Forecasts, novembre 2011)							
Croissance réelle du PIB (en %)	1,5	1,6	0,6	1,4			
Solde public (en % du PIB)	-7,1	-5,8	-5,3	-5,1			
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,7	-4,7	-4,0	-3,9			
Dette publique (en % du PIB)	82,3	85,4	89,2	91,7			

** comptes trimestriels en données brutes*

Le déficit public 2011 a atteint 5,2 points de PIB, en amélioration de 0,5 point par rapport au niveau prévu dans le précédent programme de stabilité (5,7 points de PIB), et de 0,8 point par rapport à loi de finances initiale pour 2011, malgré une croissance plus faible que prévu. Cette amélioration reflète donc un effort en recettes et en dépenses plus important qu'anticipé en avril 2011 :

- **L'effort en dépenses et en recettes est sensiblement plus important que dans le précédent programme**. Notamment, l'État a vu ses dépenses hors dette et pension diminuer pour la première fois, la montée en charge des investissements d'avenir a été plus progressive que prévu, et les dépenses des collectivités locales ont été plus modérées, en particulier l'investissement local (+2,3 % contre +4,8 % prévu dans le programme

[21] Les deux programmes sont basés sur des référentiels comptables différents : base 2000 pour le programme 2011-2014, base 2005 pour le présent programme.

précédent). Du côté des recettes, l'effort supplémentaire provient des mesures de redressement décidées en août 2011, afin de compenser la révision à la baisse de la prévision de croissance, dont les effets sont importants dès 2011. Des décisions sur des contentieux fiscaux ou communautaires ont également participé à l'amélioration du déficit.

- **Bien que la croissance en 2011 ait été plus faible que la prévision inscrite dans le programme de stabilité précédent, la réduction du déficit a été plus forte que prévue.** Les mesures de redressement du 24 août 2011 ont en effet permis de garantir la poursuite de l'effort de consolidation budgétaire conformément à nos engagements. Bien que la révision de la croissance de 2,0 % à 1,7 % se soit traduite par une progression spontanée des recettes fiscales moindre qu'attendu par rapport au précédent programme (variation conjoncturelle moins favorable que prévu), cet effet a été en partie compensé par une composition de la croissance plus favorable aux finances publiques (révision de la masse salariale privée au sens de l'ACOSS de 3,2 % à 3,6 %) conduisant à une élasticité des prélèvements obligatoires plus élevée.

En 2012, le déficit public atteindrait 4,4 points de PIB, contre 4,6 points prévus dans le précédent programme de stabilité, malgré des perspectives de croissance nettement moins favorables :

- **L'environnement économique est moins favorable en 2012 pour les finances publiques que ce qui était prévu en avril 2011.** La révision à la baisse de la prévision de croissance (0,7 % contre 2¼ %), en lien avec la dégradation de la conjoncture constatée au niveau mondial et en zone euro depuis l'été 2011, conduit à une moindre progression spontanée des recettes fiscales et sociales et des dépenses d'indemnisation du chômage plus élevées. La conjoncture économique pèse également sur les finances publiques *via* l'impact de la hausse du prix du pétrole sur les termes de l'échange (le prix du PIB croît moins vite que l'inflation) et *via* des moindres recettes non fiscales de l'État, en particulier les revenus de la propriété (dividendes),

- **Les mesures de redressement annoncées par le Gouvernement pour respecter la trajectoire de réduction du déficit** (*cf.* Encadré 5), **et l'impact favorable en 2012 de l'amélioration du solde public constaté en 2011** compensent l'environnement économique moins porteur. Les mesures annoncées le 24 août 2011 (0,5 point de PIB) et le 7 novembre 2011 (0,3 point de PIB) ainsi que les mesures additionnelles contenues dans la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 (0,1 point de PIB) accroissent en effet l'effort de redressement de 1,0 point de PIB par rapport à ce qui était prévu en avril 2011. Par ailleurs, les dépenses publiques plus faibles qu'escompté en 2011 (des collectivités locales et des opérateurs de l'État notamment) amènent à réviser la prévision 2012 de niveau des dépenses publiques.

Encadré 6 – Comparaison pour l'année 2012 avec la dernière prévision de la Commission

L'écart de 0,9 point sur le déficit 2012 par rapport à la prévision de novembre 2011 de la Commission (5,3 % de déficit), malgré des prévisions de croissance pour 2012 proches (0,6 % pour la dernière prévision de croissance et de finances publiques de la Commission[22], et 0,7 % pour le Gouvernement) est expliqué par la conjonction de deux facteurs principaux :

- l'effet favorable sur 2012 de l'amélioration du solde public constatée sur 2011, que la Commission n'avait pas anticipé dans sa prévision de novembre 2011 (déficit 2011 notifié à 5,2 % contre une prévision de la Commission de 5,8 %) ;
- l'impact des mesures de consolidation non prises en compte dans les prévisions d'automne de la Commission : celles annoncées le 7 novembre, que la Commission n'avait pu intégrer dans sa prévision, ainsi que les mesures additionnelles de la LFR de mars 2012.

En 2013 et 2014, le déficit public atteindrait 3,0, puis 2,0 points de PIB, comme prévu dans le précédent programme. Par rapport à celui-ci, la progression spontanée des recettes publiques serait moindre, en raison d'une croissance de l'activité moins dynamique qu'escompté auparavant (1¾ % au lieu de 2½ % en 2013, 2 % en 2014 contre 2½ %) et d'une élasticité un peu plus faible des prélèvements obligatoires au PIB (1,0 au lieu de 1,1), le rattrapage des recettes commencé en 2010 après la sur-réaction à la baisse de 2009 étant ralenti par un contexte macroéconomique moins porteur que prévu. Les objectifs nominaux de solde public seront respectés grâce à une accentuation de l'effort structurel par rapport au précédent programme :

- Outre le respect de la double norme budgétaire de l'État et du plancher de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de 3 Md€ par an inscrit dans la LPFP 2011-2014, qui était déjà inscrit dans le précédent programme de stabilité, les mesures prises par le Gouvernement en août et novembre 2011 (*cf.* Encadré 5) ont permis de documenter, d'ores et déjà pour 2013 et 2014, des mesures nouvelles en recettes et de mieux maîtriser la dépense publique : accélération de la montée en charge de la réforme des retraites votée en 2010 ; économie d'1 Md€ supplémentaire par an sur les dépenses de l'État ; objectif national de croissance des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ramené à 2,5 % par an (contre 2,8 % dans la précédente programmation).
- Tout comme les mesures annoncées en novembre 2011, certaines mesures votées en février 2012 auront un effet pluriannuel : en particulier, la taxe sur les transactions financières finirait sa montée en puissance en 2013 (impact de 1,1 Md€ en année pleine sur la base de l'assiette actuelle portant sur les actions et les transactions à haute fréquence).

[22] 0,4 % dans les prévisions intérimaires, qui ne portent que sur la croissance.

- Enfin, des informations nouvelles ont permis de revoir à la baisse certains postes de la dépense publique, notamment la charge d'intérêt des administrations publiques dans un contexte de taux historiquement bas (*cf.* Encadré 2).

Le ratio de dette publique (hors prêts aux États en difficulté de la zone euro) décroîtrait à partir de 2013, comme prévu dans le précédent programme de stabilité, après avoir culminé à 86,6 % du PIB en 2012 pour atteindre 80,4 % en fin de programmation. Le niveau du ratio de dette totale est cependant revu à la hausse compte tenu de la révision à la baisse du niveau du PIB (révision à la baisse de la croissance sur la période, et impact du changement de base des comptes nationaux[23]), de la mise en place des plans de soutien aux États en difficulté de la zone euro (prêts bilatéraux à la Grèce tout d'abord, puis FESF) et de la dotation en capital du futur mécanisme européen de stabilité (*cf.* Encadré 4). Ainsi, le ratio de dette publique, y compris soutien financier à la zone euro, atteindrait 89,2 % du PIB en 2013, avant de commencer à diminuer à partir de 2014 pour atteindre 83,2 % en fin de programmation.

[23] Le changement de base statistique (passage à la base 2005) implique en outre des changements en terme de ratio d'endettement, à la fois sur la valeur du passif des administrations publiques et sur le PIB au dénominateur.

6. Qualité des finances publiques

6.1 Stratégie générale

L'amélioration de la qualité des finances publiques facilite la mise en œuvre d'une politique de consolidation budgétaire. Renforcer l'efficacité des dépenses et des recettes publiques permet en effet de limiter l'impact des mesures d'économies sur l'activité économique et de préserver la qualité du service public rendu tout en réduisant les coûts.

Les mesures de redressement décidées en 2011 ont pris en compte cette dimension qualitative, afin de prolonger et de renforcer les efforts entrepris dans ce domaine au cours des dernières années dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour l'État et ses opérateurs, de la réforme des collectivités territoriales et de la rationalisation de l'offre de soins de santé. Les économies supplémentaires sur la dépense publique annoncées en août et en novembre 2011 préservent ainsi les crédits attribués à la recherche dans le budget de l'État et les moyens accordés aux investissements d'avenir, qui permettent de stimuler le potentiel de croissance de l'économie. Côté recettes, la priorité a été accordée à la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces sur la base d'analyses coûts-bénéfices, et à la rationalisation du système de prélèvements obligatoires : les recettes nouvelles ainsi dégagées pèsent peu sur la croissance dans la mesure où elles touchent des revenus dont la propension à être consommé est faible. En outre, la baisse des charges sociales pesant sur le coût du travail, auxquelles se substituent en particulier une hausse du taux normal de TVA, conduit à réorienter le système de prélèvement vers une fiscalité moins portée sur le travail, conformément aux recommandations adressées à la France.

6.2 Qualité des dépenses publiques

6.2.1 La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la poursuite d'une nouvelle revue de programmes à compter de 2013

Depuis le lancement de la RGPP, **plus de 450 mesures de réforme couvrant l'ensemble des ministères ont été décidées**. Elles visent à la fois à rationaliser les dépenses et à améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Ces mesures font l'objet d'un suivi transparent et systématique : en décembre 2011, 89 % des mesures engagées depuis 2007 avaient donné des résultats conformes aux objectifs initiaux, 10 % avaient nécessité une décision correctrice et 1 % accusaient encore des retards importants. Par ailleurs, une trentaine de mesures nouvelles ont été adoptées lors du 6^{e} Conseil de modernisation des politiques publiques en décembre 2011 ; elles portent principalement sur des simplifications, des réductions de délai de traitement dans certaines administrations et sur l'engagement de nouveaux audits d'opérateurs. Ces nouvelles mesures permettent d'accroître les économies attendues.

Les réformes déjà annoncées devraient dégager **15 Md€ d'économies d'ici 2013**. Ces gains budgétaires portent sur l'ensemble des dépenses de l'État et de ses opérateurs : la masse salariale, les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Tableau 13 – Révision générale des politiques publiques

Gains cumulés par rapport à 2008, en Md€	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de personnel *(hors retour sous forme de revalorisations catégorielles aux agents)*	0,9	1,8	2,6	3,6	4,6
Dépenses de fonctionnement	0,4	0,8	1,9	2,6	3,5
Dépenses d'interventions	1,3	1,7	5,0	6,1	6,9
Total	**2,6**	**4,3**	**9,5**	**12,3**	**15**

Les gains budgétaires bruts de la seule première phase (décisions de 2008) de la RGPP[24] s'élèvent à près de 7 Md€ à fin 2011. En y ajoutant l'incidence des mesures de la deuxième phase de la RGPP (décisions prises en 2010), le total des économies brutes est porté à **près de 10 Md€ d'ici à fin 2011**, et près 15 Md€ à horizon 2013.

En matière d'effectifs, 150 000 postes n'ont pas été reconduits sur la période au sein de l'État, soit une rupture radicale par rapport aux budgets précédents. La mise en œuvre du « 1 sur 2 » (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite) contribue pour un tiers aux gains attendus à l'horizon 2013. Au total, elle permettra une économie annuelle de 4,6 Md€ en 2013 par rapport à 2008.

Cet effort de réduction des effectifs permet d'éviter un coût actualisé à l'État de plus de 200 Md€. En effet, sur la période incluant la vie active puis la retraite, la charge budgétaire actualisée d'un agent de l'État est d'un peu plus de 1,5 M€.

Comme annoncé par le Gouvernement le 25 novembre 2011, l'effort engagé par la RGPP devra être **poursuivi au-delà de 2013** avec une **nouvelle revue de programmes** pour atteindre l'**objectif de retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2016**. Elle constituera l'un des principaux **instruments pour réaliser les objectifs ambitieux d'économies sur tous les secteurs de la dépense** (sur 115 Md€ d'économies entre 2011 et 2016, 75 Md€ portent sur une réduction des dépenses toutes administrations publiques, dont 36 Md€ à la charge de l'État). **L'État et les opérateurs ne pourront être les seuls contributeurs** ; l'ensemble des administrations publiques devra mettre en œuvre des réformes ambitieuses. Cette démarche pourra directement tirer profit des acquis méthodologiques et du travail d'analyse engagé dans le cadre de la RGPP.

Ainsi, tous les secteurs de dépenses feront l'objet d'une revue exigeante :

- les dépenses de fonctionnement : cela suppose de poursuivre les efforts engagés avec la RGPP sur les fonctions « support » et « métier » de l'État et de ses opérateurs ;
- les dépenses d'interventions : compte tenu de leur dynamique, l'effort requis exigera la poursuite de l'examen systématique de leur efficacité et une mise en cohérence avec l'ensemble des autres concours publics existants, par exemple les dépenses fiscales ;

[24] Décisions de 2008. Elles correspondent aux gains constatés en 2009, 2010 et à une partie de ceux de 2011 (l'autre partie étant issue de la phase 2 de la RGPP: décisions de 2010).

- les dépenses de masse salariale : tous les leviers d'évolution des effectifs et de la masse salariale devront faire l'objet d'un examen systématique pour maîtriser la progression des dépenses.

Enfin, les **concours de l'État aux collectivités locales** ont vocation à suivre une règle d'évolution comparable à celle appliquée aux autres crédits de l'État, comme en 2012 où ils s'inscrivent en baisse de 0,2 Md€ en valeur.

6.2.2 L'enseignement supérieur et la recherche : la priorité budgétaire du Gouvernement

Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche a constitué une priorité du budget triennal 2011-2013. Conformément à l'engagement du Président de la République, ce sont environ 9 Md€ supplémentaires – hors plan de relance et hors investissements d'avenir – qui auront été consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche sur la période 2007-2012**.**

Cet effort s'est fait en parallèle de réformes structurelles majeures (autonomie des universités, réforme du crédit impôt recherche notamment) et d'un renfort de l'attractivité des carrières de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il a permis de stimuler les initiatives en matière de formation et de recherche et de développer la politique sociale au service de la réussite des étudiants.

Cet effort se traduit également par une préservation de l'emploi dans les établissements d'enseignement supérieur comme dans les organismes de recherche, alors que tous les autres ministères (hors justice) et autres opérateurs de l'État voient leurs effectifs et leurs moyens de fonctionnement diminuer sur la période de programmation 2011-2013. Des moyens exceptionnels ont de plus été alloués aux universités et aux organismes de recherche à la fois à l'occasion du « plan campus » et dans le cadre des investissements d'avenir.

6.2.3 Les investissements d'avenir

En concentrant la dépense publique sur des **investissements à haut rendement socio-économique**, les investissements d'avenir participent pleinement à l'amélioration de la qualité des finances publiques. Les crédits ouverts à ce titre, pour une enveloppe totale de 35 Md€, sont investis dans l'enseignement supérieur et la formation, la recherche, les filières industrielles et les PME, le développement durable et le numérique. Ce ciblage sur les dépenses les plus porteuses de croissance traduit la volonté gouvernementale de rationalisation et d'efficacité de l'action publique. Cofinancé par le secteur privé, et profitant ainsi d'un effet de levier important, ce programme stimulera notre potentiel de croissance et engendrera un surplus de recettes publiques à long terme.

Selon un calendrier d'appels à projets étalé sur les années 2010 à 2012, des jurys composés d'experts internationaux de haut niveau sélectionnent les lauréats des financements sur des critères d'excellence scientifique, de rentabilité des projets et d'impact attendu sur la

croissance potentielle. L'année 2011 a vu une accélération importante du rythme de lancement des appels à projets puisqu'après une dizaine d'appels à projet clos en 2010, près de cinquante appels se sont achevés à la fin de 2011. Les projets sélectionnés concernent tant la priorité « enseignement supérieur, recherche et formation » (laboratoires d'excellence, biotechnologies, équipements d'excellence) que le développement durable (réacteur nucléaire de 4e génération, transports en commun des EcoCités), l'industrie (aéronautique, domaine spatial, construction automobile) ou le numérique.

Une phase d'évaluation a été prévue dès le début du projet : la gouvernance du programme d'investissements d'avenir est ainsi fondée sur l'évaluation de l'action publique, avec un suivi de chaque projet par le commissariat général à l'investissement en charge du pilotage du programme sous l'autorité du Premier ministre. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre des projets assurent un suivi au plus proche de l'action et mènent, sous le contrôle d'un comité de surveillance et en partenariat avec des équipes d'audit internes ou externes spécialisées, des évaluations régulières de l'efficience des crédits du point de vue scientifique, économique, social et environnemental.

6.2.4 La rationalisation des dépenses de santé

En ce qui concerne les dépenses de santé, de nombreuses réformes ont été mises en place depuis plusieurs années pour rendre l'offre plus efficiente et améliorer la qualité des dépenses. On peut notamment citer la maîtrise médicalisée des dépenses, la tarification à l'activité dans les hôpitaux ainsi que la création des nouvelles agences régionales de santé, qui contribuent à une meilleure articulation entre l'hôpital et les soins de ville. Par ailleurs, le mode de construction annuelle de l'objectif national de dépense de l'assurance maladie (ONDAM) permet l'articulation entre le temps long des inflexions de l'offre et le temps plus court du respect conjoncturel de l'objectif. Il s'appuie sur une évaluation des évolutions structurelles, sur des efforts récurrents d'efficience puis, en dernier ressort, sur des mesures d'économies à rendement plus immédiat.

De plus, la loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, votée en décembre 2011, permettra de lutter contre les prescriptions inefficaces, en encadrant les prescriptions (hors médicaments soumis à autorisation de mise sur le marché), en luttant contre les conflits d'intérêts et en restreignant les consultations médicales à l'hôpital. Enfin, l'article 12 de la LPFP modifie également le code de la santé publique (art. L6141-2-1) en renvoyant les conditions d'emprunt des hôpitaux à un décret qui a été publié à la fin de l'année dernière. Ce décret limite les possibilités des établissements de santé de souscrire des emprunts et de recourir à des produits dérivés.

6.2.5 La rationalisation des dépenses locales

La maîtrise et la qualité des dépenses locales seront favorisées par la réforme territoriale qui a été votée en 2010. Cette réforme renforce l'intercommunalité et contribue à clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités, pour réduire les principales sources d'inefficacités au niveau local tout en améliorant le service public rendu. Par ailleurs, le gel

des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur la période 2011-2013, qui a été renforcé dans la loi de finances pour 2012 (baisse de 0,2 Md€ par rapport à 2011) permet d'associer davantage l'échelon local à l'effort de redressement des finances publiques et d'inciter les élus locaux à rationaliser les dépenses de fonctionnement des collectivités. Cette association des collectivités locales à la maîtrise de la dépense publique est également l'objectif de l'article 108 de la LFI 2012 qui dispose que : « *chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales. À cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis du comité des finances locales, un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette, ainsi que la composition et l'évolution des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier.* »

Enfin, la qualité de la dépense locale bénéficiera du meilleur encadrement des contraintes règlementaires imposées aux collectivités : une proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales est en cours d'examen devant le Parlement et un renforcement des pouvoirs de la commission consultative d'évaluation des normes est à l'étude.

6.3 Qualité des recettes publiques

6.3.1 Réformes engagées jusqu'en 2011

La **Revue générale des prélèvements obligatoires** initiée en septembre 2007 à la demande du Président de la République préconisait une refonte de l'architecture des prélèvements obligatoires, avec des objectifs d'efficacité et d'équité de la fiscalité. Ces préconisations se sont notamment traduites par la réforme du crédit d'impôt recherche de 2008, par la création de la contribution économique territoriale en remplacement de la taxe professionnelle à partir du 1er janvier 2010 et par une série de mesures d'incitations fiscales en matière d'environnement.

Face à la crise, la politique fiscale a été mobilisée à partir de la fin 2008 et tout au long de l'année 2009 dans le cadre du plan de relance, à côté des autres leviers d'intervention publique. Des mesures temporaires de trésorerie ont notamment été prises à destination des entreprises (remboursement anticipé de créances de TVA et de crédits d'impôt sur les sociétés) ainsi que des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages (baisses ciblées d'impôt sur le revenu).

À partir de 2011, la stratégie de consolidation budgétaire du Gouvernement s'est articulée autour de la maîtrise des dépenses et d'une **augmentation ciblée des recettes**. Compte tenu du niveau déjà élevé atteint par les prélèvements obligatoires avant la crise, le Gouvernement a fait le choix d'éviter une hausse généralisée des impôts et de recourir notamment à une **réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces**

économiquement. La loi de finances initiale pour 2011 a ainsi modifié diverses réductions de l'impôt sur le revenu.

Cet effort de réduction des niches fiscales s'est poursuivi dans le plan de redressement du 24 août 2011, avec la modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières, la suppression de l'exonération partielle de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les contrats solidaires et responsables, la suppression de l'abattement de 30 % sur le bénéfice imposable des entreprises dans les DOM, la hausse du forfait social, l'intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges, ou encore l'alignement sur le droit commun des cotisations sociales du secteur de l'énergie.

Dans le plan de redressement du 7 novembre, l'effort de réduction des niches fiscales les moins efficaces a encore été poursuivi, avec en particulier le durcissement des règles de réduction transversales, la suppression à compter de 2013 du dispositif Scellier en faveur des investissements dans l'immobilier à usage locatif, le recentrage du prêt à taux zéro sur le neuf et une diminution du crédit d'impôt développement durable (CIDD).

Ce choix de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales est pleinement justifié par le souci de rationalisation de notre système de prélèvements obligatoires, allant dans le sens de **l'efficacité économique**. Ainsi, la réduction des dispositifs dérogatoires doit porter sur ceux qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité au regard de l'objectif visé. Afin d'éclairer le législateur, le Gouvernement doit présenter au Parlement dans les trois années suivant l'adoption d'une nouvelle dépense fiscale une évaluation de son efficacité et de son coût. Un rapport de l'Inspection générale des finances a évalué en juin 2011 les mesures en vigueur au 1er janvier 2009, en mettant en lumière les moins efficaces.

Dans une perspective d'équité, les hauts revenus ont également été mis à contribution, avec notamment l'instauration d'une contribution supplémentaire de 1 % appliquée sur la tranche d'imposition la plus élevée des revenus de 2010 et la majoration des prélèvements sur les revenus du capital. La réforme de la fiscalité du patrimoine et de ses revenus, votée en LFR1 2011 le 29 juillet 2011, a par ailleurs supprimé le « bouclier fiscal » qui permettait aux contribuables de limiter le montant de leurs impositions personnelles à 50 % de leurs revenus. Corrélativement, le barème de l'impôt sur la fortune a été considérablement simplifié avec un barème proportionnel comportant uniquement deux taux (au lieu de six auparavant).

Le plan de redressement du 24 août 2011 a par ailleurs limité la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits dans le cadre de la convergence franco-allemande, d'augmenter de 5 % à 10 % la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long-terme sur les titres de participation, d'instaurer une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus, et d'augmenter les prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

De même, le plan de redressement du 7 novembre a prolongé cet effort de rééquilibrage de la fiscalité vers plus de justice, avec en particulier la création d'une contribution sur l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises majoré de 5 % en 2012 et en 2013 et le prélèvement forfaitaire libératoire porté de 19 % à 21 % pour les dividendes et de 19 % à 24 % pour les

intérêts **afin de rapprocher la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travai**l.

Enfin, diverses mesures annoncées le 24 août 2011, comme l'augmentation des prix du tabac et des alcools forts, l'instauration d'une taxe sur les boissons sucrées ou la révision du barème de la taxe sur les véhicules de sociétés visent à **modifier les comportements en matière de santé publique et d'environnement**.

6.3.2 Perspectives futures

La loi de finances rectificative a été adoptée le 29 février 2012 afin de mettre en œuvre les décisions prises par le Président de la République. Cette loi vise à résorber le déficit de compétitivité de l'économie française, qui résulte notamment d'un niveau de prélèvement sur le travail comparativement plus élevé que chez nos principaux partenaires.

La mise en place de la « **TVA anti-délocalisation** » consiste ainsi en un basculement de prélèvements pesant sur le facteur travail vers des prélèvements pesant sur d'autres assiettes (la consommation et les revenus du capital), jugés moins générateurs d'inefficacités économiques. La baisse du coût du travail devrait permettre de gagner en compétitivité par rapport à la situation actuelle et de se rapprocher de la moyenne européenne en termes de prélèvements portant sur les revenus du travail.

La baisse du coût du travail est réalisée *via* la diminution des cotisations sociales patronales affectées au financement de la branche famille pour les entreprises du secteur privé. Cet allègement de charges sociales patronales s'élève à 13,2 Md€ en année pleine et est financé par une hausse de 19,6 % à 21,2 % du taux normal de TVA et par l'augmentation de 2 points des prélèvements sociaux sur le capital. L'allégement bénéficiera aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale (80 % des emplois du secteur manufacturier et 97 % des emplois de l'agriculture sont concernés) et contribuera à redonner de la compétitivité aux produits français.

La loi de finances rectificative met également en place une **taxation des transactions financières**, qui vise à créer une juste participation du secteur financier à l'effort de redressement des finances publiques. Cette contribution a vocation à préfigurer la mise en place d'un dispositif à l'échelle européenne.

7. Soutenabilité des finances publiques

7.1 La poursuite des réformes structurelles

Lors du Conseil européen des 1er et 2 mars 2012, les chefs d'État et de Gouvernement ont réaffirmé que la stratégie Europe 2020 constitue la réponse aux difficultés actuelles, et que les cinq objectifs fixés par cette stratégie continueront à guider l'action à la fois des États membres et de l'Union afin d'augmenter le taux d'emploi, d'améliorer les conditions de l'innovation, de la recherche et du développement, d'atteindre les objectifs fixés en matière de climat et d'énergie, et, enfin, d'améliorer le niveau d'éducation et de réduire la pauvreté.

Le programme national de réforme (PNR) décrit en détail la stratégie visant à répondre à ces orientations. En cohérence avec le PNR de 2011, et afin de relancer la croissance et de favoriser la reprise de l'emploi, il a été retenu d'allier assainissement budgétaire et politiques à fort potentiel de croissance. Cette approche répond aux conséquences négatives de la crise sur le plan social et s'accompagne d'une série de mesures destinées à favoriser la cohésion sociale.

Les premiers résultats pour l'année 2011 confirment la pertinence de cette stratégie en ce qui concerne les finances publiques : le déficit de l'État pour 2011 est nettement inférieur aux prévisions initiales alors même que l'environnement économique a été moins porteur que prévu. Néanmoins, les défis restent considérables. En particulier, la baisse tendancielle des parts de marché de la France à l'exportation, qui est responsable de la dégradation de la balance courante, suggère une perte de compétitivité à laquelle il est urgent de remédier. C'est ce constat qui a guidé les réformes structurelles que le gouvernement français a engagées depuis cinq ans, et conduit à la mise en place de la TVA anti-délocalisation par la loi de finances rectificative promulguée en mars 2012. Ces réformes visent à améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'économie, et sont complétées par les actions prises récemment et présentées dans le PNR.

Des politiques structurelles ont ainsi été mises en œuvre en faveur de l'investissement (suppression de la taxe professionnelle par exemple), de l'innovation et de la recherche (programme d'investissement d'avenir et renforcement du crédit impôt recherche par exemple), pour accroître le dynamisme des entreprises françaises et améliorer la compétitivité hors-prix de l'économie française. D'importants efforts de simplification administrative ont été déployés, avec notamment la création d'un Commissaire à la simplification chargé d'évaluer toute nouvelle norme règlementaire applicable aux entreprises, et d'un mécanisme d'entrée en vigueur à date fixe, deux fois par an, de ces nouvelles normes. L'accès des PME aux marchés publics a également été amélioré, ainsi que leur accès aux marchés internationaux *via* le recentrage d'Ubifrance sur les PME, et la mise en place de politiques de filières associant les grands industriels et leurs sous-traitants. La question du financement de l'économie, et notamment des PME, dans un contexte de renforcement des contraintes règlementaires applicables au secteur financier a également conduit à renforcer les mécanismes publics d'accompagnement des initiatives privées, en les orientant prioritairement vers les PME et les établissements de taille intermédiaire (ETI). Cette politique porte notamment sur les outils d'intervention en fonds propres de la Caisse des

Dépôts et du Fonds stratégique d'investissement, désormais déployé en région, et sur les outils d'accompagnement à l'export, et se traduit, compte tenu des spécificités de ce secteur, par la mise en place d'une Banque de l'Industrie. L'accessibilité des dispositifs publics de soutien aux entreprises a été renforcée par la mise en place de guichets uniques physiques (Oséo, Caisse des dépôts, FSI) et d'un numéro vert unique permettant aux entreprises d'être orientées vers les dispositifs adéquats.

S'agissant du marché du travail, la France a adopté, entre autres mesures, la rupture conventionnelle du contrat de travail, le statut de l'auto-entrepreneur, la simplification du bulletin de paie, et un basculement d'une partie des charges pesant sur le travail vers la consommation afin de modérer l'évolution des coûts salariaux et de favoriser la compétitivité-prix (TVA anti-délocalisation). La croissance dépendant également d'une participation accrue au marché du travail, une importance particulière a été accordée au problème de la segmentation de ce marché. L'accent a notamment été mis sur l'inclusion des jeunes, des seniors, des demandeurs d'emploi de longue durée, et sur l'égalité homme-femme au travail.

En apportant une réponse combinée à des problématiques budgétaires et structurelles, les réformes engagées se situent dans la lignée des engagements formulés par la France lors de l'adoption du Pacte euro plus et démontrent la volonté française de contribuer à l'efficacité de la stratégie Europe 2020.

7.2 Estimation de l'écart de soutenabilité

L'indicateur S2 permet de mesurer l'écart de soutenabilité des finances publiques, c'est-à-dire l'ajustement budgétaire immédiat et pérenne (en points de PIB) qui serait nécessaire pour éviter, à solde primaire structurel constant par la suite, une trajectoire de dette publique divergente à long terme. L'indicateur S2 peut être décomposé comme la somme de deux termes :

- l'impact de la position budgétaire initiale, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- l'effet du vieillissement de la population sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraites, santé et dépendance à partir de 2016.

Dans un scénario où le solde structurel primaire serait constant sur la période 2011-2015, il faudrait procéder à un ajustement structurel pérenne de 4,3 points en 2016 pour stabiliser la dette à très long terme en prenant en compte le coût actualisé du vieillissement, qui s'établit à 1,9 point de PIB entre 2016 et 2060.

Grâce aux mesures d'ajustement décrites dans ce programme pour les années 2011 à 2015, l'écart de soutenabilité en 2015 serait nul, ce qui signifie que la soutenabilité des finances publiques serait restaurée. En effet, le solde structurel primaire, qui atteint 3,1 % en 2015, serait supérieur de 2,0 points de PIB au solde primaire stabilisant la dette à long terme, ce qui permettrait de réduire la dette à moyen terme, et ainsi de **dégager des marges de manœuvre suffisantes pour financer le coût de long terme associé au vieillissement de la population après 2016**, estimé à 1,9 points de PIB.

Tableau 14 – indicateur de soutenabilité des finances publiques S2 (en points de PIB)

Année de référence	2011	2015
Écart de soutenabilité (indicateur S2)	**4,3**	**0,0**
dont impact de la position budgétaire initiale	2,4	-2,0
dont impact du vieillissement (à partir de 2016)	1,9	1,9

Note de lecture du tableau :

- *le S2 en 2011 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant sur la période du programme (2011-2015), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2016 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2016 ;*
- *le S2 en 2015 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2015 prévu dans le programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2016 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2016.*
- *Les chroniques de dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation) et de dépenses d'indemnisation du chômage sous-jacentes au calcul de l'indicateur S2 correspondent, comme dans le précédent programme, aux résultats des dernières projections publiques du groupe de travail Ageing Working Group du Comité de Politique Economique*[25]*, auxquelles a été rajouté l'impact de la réforme des retraites de 2010 et de l'accélération de la réforme décidée en novembre 2011.*

La réforme des retraites, qui conduit à une réduction des dépenses de retraites, une hausse du niveau des recettes et une augmentation de la croissance potentielle (*via* l'accroissement de la population active), contribue significativement à cette amélioration de la soutenabilité. Le gain sur le niveau des dépenses de retraites s'observe sur toute la période 2011-2060, mais, en raison d'une montée en charge rapide, encore accélérée en novembre 2011, il sera maximal aux environs de 2016. Ainsi, l'essentiel des gains de la réforme des retraites se traduit par un niveau de solde structurel en 2015 plus élevé que celui qui aurait été observé sans la réforme. À compter de 2016, l'évolution des dépenses de retraites en point de PIB conduit à un coût actualisé du vieillissement de 1,9 point de PIB[26].

[25] *Cf.* Commission européenne, 2009, « 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the Eu-27 Member States (2008-2060) », *European Economy*, n°2/2009

[26] Dans le programme de stabilité précédent, le coût actualisé du vieillissement apparaissait à 1,7 point de PIB mais il était calculé à partir de 2015, et incorporait donc des effets de la réforme des retraites qui sont maintenant inclus dans l'ajustement structurel 2011-2016. Ce décalage d'une année dans le calcul de l'écart de soutenabilité conduit donc mécaniquement à modifier le partage entre les deux termes de l'écart de soutenabilité en fin de programme, mais est neutre sur l'ensemble de l'indicateur S2.

7.3 Engagements contingents

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépendante du futur[27]. Ils sont susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un **suivi très attentif de la part du Gouvernement et du Parlement.** En particulier, les engagements hors bilan de l'État doivent être décrits de manière détaillée dans le Compte Général de l'État qui est publié chaque année[28]. Ce compte est certifié par la Cour des comptes.

Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les **engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement** (retraites[29], santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul de l'indicateur de soutenabilité S2 (*cf.* partie 7.2). La réforme des retraites de 2010 a ainsi contribué à accroître la soutenabilité des finances publiques de la France[30].
- les **engagements contingents** correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un évènement futur. Ils correspondent pour la plupart à des **garanties accordées par l'État** et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les garanties de l'État recouvrent une très large palette d'interventions pour soutenir l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques qui ne peuvent pas le trouver sur le marché. On y trouve notamment les garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, ainsi que des garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance *via* la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la COFACE pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants…). Le risque d'appel de ces garanties est en général faible. De plus, pour éviter que ce type d'instrument ne soit utilisé de manière trop extensive, **les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être accordées que par une loi de finances[31]**.

En 2010, le total des garanties accordées dans le cadre d'accords bien définis s'est établi à 138 Md€ en fin d'année, dont 91 Md€ correspondant aux garanties accordées par l'État aux

---

[27] Dans la comptabilité de l'État, les engagements hors bilan sont définis comme des passifs éventuels, c'est-à-dire des obligations potentielles ou alors des obligations qui existent à la clôture de l'exercice mais dont il n'est pas probable ou certain qu'elles provoqueront une sortie de ressources.

[28] Il s'agit de la disposition de l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. Voir *http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/Comptes/2010/Compte_General.pdf*

[29] Ces engagements de retraite incorporent les engagements de l'État au titre des pensions de fonctionnaires, mais également ceux de l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

[30] *Cf.* Trésor-Eco n°91, juillet 2011, « La soutenabilité des finances publiques après la crise : quelle contribution de la réforme des retraites ? », Thomas Lellouch, Marie Magnien, Stéphane Sorbe.

[31] En vertu de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

banques en 2008 dans le cadre du plan de sauvetage du système financier (notamment Dexia, SFEF).

En 2011, la principale garantie nouvelle apportée par l'État correspond à celle accordée à Dexia en décembre (de manière coordonnée avec la Belgique et le Luxembourg), dans le cadre de sa restructuration[32]. De plus, la France participe, comme les autres États Membres de la zone euro, au soutien financier aux États de la zone en difficulté, en apportant sa garantie aux émissions du FESF. Suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont rattachés directement à la dette maastrichtienne des États Membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci.

[32] La prise de garantie prévue dans le cadre de la loi de finances rectificatives de décembre 2011 est une garantie d'émissions au bénéfice de Dexia SA et DCL (Dexia Crédit Local, la filiale de Dexia en charge du crédit aux collectivités locales françaises) plafonnée à 90 Md€.

8. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

8.1 Point sur la transposition de la directive cadres budgétaires

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique européenne, le Conseil de l'Union européenne a adopté le 8 novembre 2011 une directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres de l'Union.

Cette directive est un des six textes du « paquet gouvernance » adopté à l'automne dernier, qui contient des dispositions visant à compléter et à renforcer la surveillance multilatérale des politiques économiques et budgétaires en Europe. Elle prévoit notamment l'amélioration de la diffusion des données de finances publiques, une meilleure documentation des prévisions économiques et budgétaires, la mise en place de règles budgétaires chiffrées au sein des administrations publiques, la mise en œuvre de cadres budgétaires de moyen terme assurant une programmation pluriannuelle des finances publiques et, enfin, une plus grande transparence et coordination des finances des administrations publiques.

Lors de la réunion du Conseil européen du 21 juillet 2011, la France et les autres pays de la zone euro se sont engagés à assurer la transposition de la directive dans leur droit national avant le 31 décembre 2012, anticipant d'une année la date-limite de transposition prévue par la directive. En France, le travail interministériel de transposition de la directive a débuté en janvier 2012, sous la coordination du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Il s'inscrit désormais dans le cadre du groupe de travail interministériel nouvellement créé pour examiner, de façon plus générale, la déclinaison au niveau national des dispositions budgétaires introduites par les six textes du « paquet gouvernance », les deux textes en cours de négociation sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire, et le traité en cours de ratification sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire.

Une grande partie des dispositions prévues par la directive est d'ores et déjà présente dans le droit français.

- En matière de production et de diffusion des données de finances publiques, les systèmes de comptabilité budgétaire et publique actuels couvrent déjà l'ensemble du champ des administrations publiques, avec une méthodologie détaillée permettant d'établir des données en comptabilité nationale. Les comptes sont soumis à des procédures de contrôle interne budgétaires et comptables, et d'audits indépendants, notamment à travers la certification des comptes de l'État et de la Sécurité Sociale effectuée chaque année par la Cour des comptes et à travers le contrôle et le jugement des comptes des collectivités locales par les chambres régionales des comptes. Les données de l'exécution budgétaire font l'objet d'une publication mensuelle concernant l'État et des travaux ont été initiés pour aboutir à une publication régulière de données infra-annuelles déjà existantes pour les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale.

- Concernant la réalisation des prévisions macroéconomiques et budgétaires, les documents actuellement annexés aux projets de lois de finances, conformément à l'article 50 de la LOLF, contiennent une part importante des informations demandées par la directive : présentation des hypothèses sous-jacentes au scénario retenu, comparaison avec les scénarios d'autres organismes de prévision, analyses de sensibilité à des hypothèses alternatives. La comparaison de ces prévisions avec celles de la Commission, non encore présentée à l'heure actuelle, sera ajoutée dans les futurs documents budgétaires, même si la pertinence de cette comparaison devra être relativisée au regard de l'écart temporel entre la réalisation des prévisions de la Commission européenne (début mai) et celles de la France (dépôt du PLF avant le premier mardi d'octobre).

- Un cadre budgétaire à moyen terme est déjà en vigueur, avec la mise en place depuis 2008 des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) qui établissent une programmation des finances publiques sur quatre années[33], et dont la mise en œuvre et la cohérence avec les lois budgétaires annuelles fait l'objet d'un suivi régulier. Le gouvernement est tenu de faire un bilan de l'application des règles de la LPFP chaque année dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, et ainsi d'en rendre compte devant le Parlement[34]. La Cour des comptes fait également un bilan dans un rapport dédié au moment du débat d'orientation des finances publiques. Pour répondre aux nouvelles exigences de la directive, les prochains rapports annexés à cette programmation pluriannuelle comporteront des trajectoires de finances publiques à politique inchangée.

- S'agissant de l'existence de règles budgétaires chiffrées, une règle s'impose aux budgets des collectivités locales (couverture des remboursements d'emprunts par l'autofinancement, obligation de voter les sections « fonctionnement » et « investissement » en équilibre réel, endettement autorisé uniquement pour financer les investissements) et la loi de programmation des finances publiques fixe des règles spécifiques sur les dépenses et les recettes : double norme encadrant les dépenses de l'État (*cf.* partie 8.2), norme de progression des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), plafonds de dépenses pour les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale et plancher de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (recettes fiscales et sociales). Ces règles font l'objet d'un suivi indépendant par la Cour des comptes dans ses rapports sur les finances publiques et par le Comité d'alerte s'agissant spécifiquement de l'évolution des dépenses de santé. La règle appliquée aux collectivités locales est contrôlée par les préfets et les chambres régionales des comptes. Enfin, le gouvernement

[33] Deux lois de programmation ont ainsi été votées depuis 2008. Celle actuellement en vigueur, adoptée le 28 décembre 2010, couvre la période 2011-2014.

[34] Ce suivi est documenté dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, conformément à l'article 15 de la LPFP 2011-2014 : « Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan justifie les éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et la mise en œuvre de la présente loi. (…) Si le Gouvernement estime qu'il existe un risque sérieux que les articles 4, 5, 6, 7, 8 ou 9 ne soient pas respectés en ce qui concerne l'année en cours ou les années suivantes, ce document indique les mesures qu'il entend prendre afin d'en assurer le respect pour l'année en cours et les années suivantes. »

est tenu de faire un bilan de l'application des règles de la LPFP chaque année dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (*cf. supra*). Par ailleurs, un projet de réforme constitutionnelle élaboré par le Gouvernement, instaurant une « règle d'or » d'équilibre des finances publiques de rang constitutionnel, et s'imposant donc aux lois de finances annuelles, a été adopté par les deux assemblées en 2011. Cette réforme devra donc être poursuivie conformément au TSCG adopté en février 2012.

- Concernant la coordination des finances des administrations publiques, l'élaboration de la LPFP met en œuvre des mécanismes de coordination entre les différents sous-secteurs des administrations publiques (notamment les « conférences sur le déficit public » présidées par le Président de la République qui jouent un rôle plus global de partage des objectifs et des engagements de redressement des finances publiques[35], et les groupes de travail qui se sont réunis en amont de l'adoption de la LPFP). Par la suite, le rapport annuel de juin pour le Parlement, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, a notamment pour objet la présentation de la stratégie concernant l'ensemble des administrations publiques. C'est au cours de ce débat qu'est examinée la déclinaison annuelle de la LPFP et son application aux différents sous-secteurs. En préfiguration de la future « règle d'or » constitutionnelle, les lois financières annuelles, loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale, sont préparées en cohérence avec ce cadre pluriannuel, dont la déclinaison par sous-secteurs est actualisée à l'automne dans le rapport économique, social et financier (RESF), annexé au projet de loi de finances.
- En matière de transparence des finances publiques, de nombreuses informations budgétaires existent actuellement sur les prélèvements obligatoires, les participations de l'État, ses engagements hors bilan ainsi que ceux de ses opérateurs, permettant de répondre aux exigences de la directive. Elles font l'objet d'annexes détaillées aux projets de lois de finances. La Cour des comptes établit quant à elle une certification des comptes de l'État, conformément à l'article 27 de la LOLF qui énonce le principe selon lequel « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. » La mission de certification de la Cour des comptes s'étend également aux comptes de la Sécurité sociale.

[35] La conférence nationale sur le déficit s'est réunie au cours de deux sessions, en janvier et en mai 2010. Les conclusions de la deuxième session ont notamment permis de poser les bases de la stratégie de redressement des finances publiques qui a été menée depuis lors par le Gouvernement : caractère intangible de la trajectoire de finances publiques notifiée dans le programme de stabilité, reposant sur un effort durable de maîtrise de la dépense publique au niveau de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale, et, côté recettes, sur la réduction des niches fiscales et sociales ; gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales (hors fonds de compensation de la TVA et dotations de compensation de la taxe professionnelle) suite aux conclusions du rapport du groupe de travail présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault sur les finances locales ; ensemble de dispositions permettant le respect de l'ONDAM, suite au rapport du groupe de travail présidé par Raoul Briet, comme l'extension du rôle du comité d'alerte et l'abaissement progressif du seuil d'alerte ; lancement d'une réforme constitutionnelle pour renforcer la gouvernance de nos finances publiques.

8.2 Programmation de moyen terme des finances publiques

En s'appuyant sur les travaux menés en 2010 par le groupe de travail présidé par M. Camdessus, le Gouvernement a présenté au printemps 2011 un projet de réforme de la Constitution, pour y inscrire des dispositions de nature à améliorer la gouvernance des finances publiques par la mise en place d'une « règle d'or » de valeur juridique supérieure, s'imposant à l'ensemble des instruments juridiques relatifs aux finances publiques. **Ce projet de réforme de la constitution s'inscrit dans l'esprit du Traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** au sein de l'Union économique et monétaire, en prévoyant la création d'un instrument juridique nouveau, les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques », dont l'objectif est d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres auraient une valeur juridique supérieure aux lois financières annuelles, et contiendraient un ensemble de dispositions s'imposant à ces dernières sous le contrôle du Conseil constitutionnel. En pratique, une loi de finances qui ne respecterait pas l'objectif d'équilibre des finances publiques serait donc censurée par ce dernier. **Il a été voté dans les mêmes termes par l'Assemblée Nationale et le Sénat le 13 juillet 2011**. Cette réforme devra donc être poursuivie conformément au TSCG adopté en février 2012

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014 votée par le Parlement en décembre 2010, contient déjà, à cadre constitutionnel constant, de nombreuses avancées en matière de gouvernance des finances publiques ; cette loi préfigure notamment le contenu des futures lois-cadres d'équilibre des finances publiques. La LPFP fixe ainsi pour la période 2011-2014 une trajectoire d' « effort structurel » composée d'un plafond de dépenses et d'un plancher de mesures nouvelles sur un champ pilotable par le Gouvernement et soumis au vote du Parlement.

De plus, la LPFP intègre un mécanisme de rattrapage en cas de déviation par rapport à la trajectoire cible sur les dépenses de l'État et les dépenses sociales. En effet, la LPFP comporte des plafonds de dépenses en niveau (et non en taux de croissance) sur les dépenses budgétaires de l'État (double norme) ainsi que sur l'ONDAM : en cas de déviation une année donnée, la cible nominale de l'année suivante reste inchangée et son respect impose donc de revenir sur la trajectoire initiale.

Par ailleurs, plusieurs dispositions de la LPFP ont contribué à garantir le respect de la programmation, notamment en réduisant les risques de contournement par les sous-secteurs non couverts par les plafonds de dépenses :

- interdiction de recourir à des emprunts d'une durée supérieure à 12 mois pour les ODAC (organismes divers d'administration centrale, article 12-1) et aux établissements de santé (article 12 alinéa 2, renvoyant à un décret qui a été publié fin 2011) ; cette interdiction est juridiquement opposable à ces organismes ;
- gel en valeur des transferts de l'État aux collectivités locales, hors fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et hors dotations liées à la réforme de la taxe professionnelle (article 7) ;

De plus, les nouvelles dépenses fiscales et niches sociales créées après le 1er janvier 2009 (article 10 de la LPFP) ont une validité limitée à quatre ans.

8.3 Gouvernance statistique

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est en charge de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Ces comptes nationaux sont élaborés conformément au système européen de comptes SEC 95. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de cette conformité. En mai 2011, les comptes nationaux ont opéré une refonte des méthodes et concepts de comptabilité nationale : ils sont désormais millésimés en « base 2005 », du nom de la nouvelle année de référence des grandeurs macroéconomiques.

L'élaboration des **comptes semi-définitifs et définitifs** des administrations publiques s'appuie sur une information détaillée. Pour l'État, la principale référence est l'exécution budgétaire des lois de finances, complétée par le compte général de l'État publié par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Le passage du solde d'exécution des lois de finances à la capacité de financement de l'État nécessite un ensemble de corrections, notamment pour tenir compte de certains décalages temporels et du traitement différent de certaines opérations en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. La construction du compte des ODAC repose sur un traitement des comptabilités de tous les organismes, qui sont transcrites individuellement en comptabilité nationale. Pour les APUL, sont utilisées les données des comptes individuels de gestion tenus par les comptables du Trésor, à l'exception des organismes divers d'administration locale (ODAL), pour lesquels les comptes ne sont pas homogènes du fait de la variété des statuts juridiques. Enfin, les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont établis sur la base des comptes des différentes caisses de sécurité sociale, des hôpitaux et de l'Unédic.

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, l'information est moins complète. Pour l'État, l'exécution budgétaire se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification du 1er avril n+1 sont susceptibles d'être légèrement revues, notamment les corrections pour le passage en comptabilité nationale. Le compte des ODAC est en partie prévisionnel, les sources comptables couvrant environ deux tiers des recettes et des dépenses. Pour les APUL, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la quasi-totalité des communes. Un certain nombre d'estimations et de prévisions sont réalisées en complément. Enfin, pour la notification du 1er avril, les comptes des ASSO sont principalement construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables des régimes ne sont pas encore connus. Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses du régime général, prestations versées par l'Unedic, hôpitaux publics…), encore provisoires, sont mobilisés. Le compte provisoire n'en demeure pas moins une très bonne estimation du solde des administrations publiques, les révisions du solde jusqu'au compte définitif étant le plus souvent d'au plus 0,1 point. En ce qui concerne la dette publique au sens de Maastricht, elle est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous-secteurs des administrations publiques est

effectuée grâce à l'« enquête titres » de la Banque de France et aux informations collectées directement par la DGFiP auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics.

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

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

8.4 Statut du présent programme de stabilité dans la procédure interne

Depuis 2011, les programmes de stabilité donnent lieu à un débat et à un vote du Parlement, en vertu de l'article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : « *le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote* ».

En 2011, ce débat suivi d'un vote a eu lieu le 27 avril au Sénat et le 2 mai à l'Assemblée nationale.

Les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale ont par ailleurs chacune adopté, le 22 juin 2011, une résolution à propos du projet de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme et le programme de stabilité de la France pour la période 2011-2014.

En 2012, du fait de la tenue de l'élection présidentielle (22 avril et 6 mai) et des élections législatives (10 et 17 juin), l'Assemblée nationale et le Sénat ont suspendu leurs travaux le 7 mars 2012. Le présent programme de stabilité a été examiné par les commissions des finances de deux assemblées.

9. Annexes

9.1 Tables statistiques

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	2010	2010	2011*	2012	2013	2014	2015	2016
		Niveau en M€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	1,5	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0
2. PIB nominal	B1*g	1 932 802	2,3	3,3	2,3	3,5	3,7	3,7	3,7
Composantes du PIB									
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 124 201	1,4	0,4	0,4	1,2	2,2	2,2	2,2
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	479 894	1,2	0,9	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0
5. Formation brute de capital fixe	P.51	373 305	-1,2	2,9	0,9	2,9	2,4	2,4	2,3
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53	746	-	-	-	-	-	-	-
7. Exportations de biens et services	P.6	492 153	9,7	5,0	3,4	5,2	6,2	6,2	6,2
8. Importations de biens et services	P.7	537 498	8,8	4,8	1,6	4,0	5,1	5,1	5,1
Contributions à la croissance du PIB									
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	0,9	1,0	0,6	1,3	1,7	1,7	1,7
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	0,6	0,8	-0,4	0,2	0,1	0,0	0,0
11. Commerce extérieur	B.11	-	0,1	-0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2

** Composantes du PIB en données CVS-CJO (issues des comptes trimestriels, mars 2012)*

Tableau 1b. Évolution des prix

	Code SEC	2010	2010	2011*	2012	2013	2014	2015	2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		-	0,8	1,6	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7
2. Déflateur de la consommation privée		-	1,2	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
3. Indice des prix à la consommation (IPC)		-	1,5	2,1	1,9	1,8	1,75	1,75	1,75
4. Déflateur de la consommation publique		-	1,5	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
5. Déflateur de l'investissement		-	1,2	2,8	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-	1,7	3,5	2,1	1,8	1,6	1,6	1,6
7. Déflateur des importations (biens et services)		-	4,0	5,3	2,9	1,4	1,6	1,6	1,6

** Composantes du PIB en données CVS-CJO (issues des comptes trimestriels, mars 2012)*

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	2010	2010	2011*	2012	2013	2014	2015	2016
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques[1]		26 679	0,2	0,6	0,3	0,5	0,8	0,9	0,9
2. Emploi, heures travaillées[2]									
3. Taux de chômage (%)[3]									
4. Productivité du travail, personnes physiques[4]		-	1,3	1,1	0,4	1,3	1,2	1,1	1,1
5. Productivité du travail, heures travaillées[5]									
6. Rémunération des salariés (y compris cotisations employeurs)	D.1	1039,2	2,1	3,5	2,0	1,9	3,3	3,3	3,4
7. Rémunération (y compris cotisations employeurs) moyenne par tête			2,0	2,9	1,7	1,5			

[1]Population active occupée, en milliers, au sens des comptes nationaux
[2]Concept comptes nationaux
[3]Concept BIT
[4]PIB en volume par tête
[5] PIB en volume par heure travaillée
** Composantes du PIB en données CVS-CJO (issues des comptes trimestriels, mars 2012)*

Tableau 1d. Balance courante

en % du PIB	Code SEC	2010	2011*	2012	2013	2014	2015	2016
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,2	-2,6	-2,5	-2,1	-1,8	-1,6	-1,3
- dont Balance des biens et services		-2,3	-2,9	-2,7	-2,3	-2,0	-1,7	-1,4
- dont Solde des revenus primaires et transferts		0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
- dont Compte de capital		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9							
3. Capacité de financement du secteur public	EDP B.9	-7,1	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
4. Écart statistique								

** Composantes du PIB en données CVS-CJO (issues des comptes trimestriels, mars 2012)*

Tableau 2a. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Capacité de financement (B9) par sous-secteur								
1. Administrations publiques	S.13	-103,6	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-90,2	-4,5	-3,8	-2,5	-1,9	-1,3	-0,7
3. Administrations publiques fédérées	S.1312							
4. Administrations publiques locales	S.1313	-0,9	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-12,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,1	0,3	0,6
Administrations publiques (S.13)								
6. Recettes totales	TR	1014,8	50,8	51,5	52,1	52,2	52,4	52,6
7. Dépenses totales	TE[1]	1117,9	55,9	55,8	55,1	54,2	53,4	52,6
8. Capacité de financement	EDP B.9	-103,1	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	51,5	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
10. Solde primaire[2]		-51,6	-2,6	-1,8	-0,5	0,6	1,7	2,8
11. Mesures exceptionnelles ("one-off")[3]		-	-	-	-	-	-	-
Principales composantes des recettes								
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		540,6	27,0	27,9	28,9	29,1	29,3	29,5
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	305,1	15,3	15,7	16,0	16,1	16,2	16,2
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	225,2	11,3	11,8	12,4	12,5	12,7	12,8
12c. Impôts en capital	D.91	10,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	375,9	18,8	18,7	18,2	18,2	18,2	18,2
14. Revenus de la propriété	D.4	15,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
15. Autres recettes[4] (15=16-12-13-14)		82,3	4,1	4,2	4,2	4,2	4,1	4,1
16=6. Recettes totales	TR	1014,8	50,8	51,5	52,1	52,2	52,4	52,6
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D612+D.91-D.995)[5]		876,3	43,8	44,7	45,2	45,4	45,6	45,8
Principales composantes des dépenses								
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	373,8	18,7	18,6	18,1	17,6	17,2	16,7
17a. Rémunération des salariés	D.1	263,7	13,2	13,1	12,8	12,4	12,1	11,8
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	110,1	5,5	5,5	5,3	5,2	5,0	4,9
18. Prestations sociales[6] (18=18a+18b)		511,2	25,6	25,8	25,6	25,3	25,0	24,7
***dont* prestations chômages**		27,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
18a. Prestations sociales en nature	D.6311 D.63121 D.63131	121,8	6,1	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	389,4	19,5	19,7	19,6	19,4	19,1	18,9
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	51,5	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
20. Subventions	D.3	29,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
21. Formation brute de capital fixe	P.51	61,4	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8
22. Transferts en capital	D.9	14,3	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
23. Autres dépenses[7] (23=24-17-18-19-20-21-22)		76,2	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5
24=7. Dépenses totales	TE[1]	1117,9	55,9	55,8	55,1	54,2	53,4	52,6
p.m.: consommation publique (nominale)	P.3							

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

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

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

[4]P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9

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

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

[7]D.29+D.4-D.41+D.5+D.7+P.52+K.2+D.8

Tableau 2b. Décomposition des recettes

	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée	1014,2	50,7	51,5	51,9	52,1	52,2	52,4
2. Mesures discrétionnaires hors politique inchangée [1]		0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

[1]En mesures nouvelles

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

	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE							
2. Dépenses parfaitement provisionnées par des hausses de recettes	22,7	1,1	0,8	0,4	0,2	0,1	0,1
3. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	2,5	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction (*)

en % du PIB	Code COFOG	2010	2015
1. Services publics généraux	1	6,9	
2. Défense	2	2,1	
3. Ordre et sûreté publics	3	1,7	
4. Affaires économiques	4	3,4	
5. Protection de l'environnement	5	1,0	
6. Logement et développement urbain	6	1,9	
7. Santé	7	8,0	
8. Loisirs, culture et religion	8	1,5	
9. Education	9	6,0	
10. Protection sociale	10	24,2	
11. Dépenses totales[1]	TE	56,6	

[1]Ajusté des gains et pertes sur swaps, de sorte que TR-TE=EDP B.9

Tableau 4. Évolution de la dette publique

en % du PIB	Code SEC	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Dette brute[1]		85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2
2. Variation du ratio d'endettement brut		3,5	3,2	0,2	-0,9	-2,0	-3,1
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut							
3. Solde primaire[2]		-2,6	-1,8	-0,5	0,6	1,7	2,8
4. Charges d'intérêt[3]	EDP D.41	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
5. Flux de créances		1,0	0,7	0,2	0,3	0,1	-0,1
dont:							
- décalages comptables[4]							
- accumulation nette d'actifs financiers[5]							
- dont recettes de privatisations							
- écarts de réévaluation et autres[6]							
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette[7]		3,3	3,0	3,0	3,0	3,2	3,4
Autres variables pertinentes							
6. Actifs financiers liquides[8]							
7. Dette nette (7=1-6)							
8, Amortissement							
9. Part de la dette libellée en devises (%)							
10. Maturité moyenne							

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

[2]Cf. ligne 10 du tableau 2.

[3]Cf. ligne 9 du tableau 2.

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

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

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

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

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

Tableau 5. Évolutions conjoncturelles et structurelles

en % du PIB	Code SEC	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Croissance réelle du PIB (en %)		1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0
2. Solde public	EDP B.9	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")[1]		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Croissance potentielle du PIB (%)		1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
contributions:							
- travail		0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
- capital		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
- productivité globale des facteurs		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
6. Écart de production		-2,8	-3,7	-3,6	-3,3	-3,0	-2,7
7. Solde conjoncturel		-1,4	-1,8	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-3,7	-2,6	-1,2	-0,4	0,4	1,2
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-1,1	0,0	1,4	2,2	3,1	4,0
10. Solde structurel (10=8-4)		-3,7	-2,6	-1,2	-0,4	0,4	1,2

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

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

	Code SEC	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance réelle du PIB (%)								
Programme précédent (2011-2014)		1,6	2,0	2 1/4	2 1/2	2 1/2	-	-
Programme courant (2012-2016)		1,5	1,7	0,7	1,75	2,0	2,0	2,0
Différence		-0,1	-0,3	-1,55	-0,75	-0,5	-	-
Solde public (en % du PIB)	EDP B.9							
Programme précédent (2011-2014)		-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0	-	-
Programme courant (2012-2016)		-7,1	-5,2	-4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0,0
Différence		-0,1	0,5	0,2	0,0	0,0	-	-
Dette publique (en % du PIB)								
Programme précédent (2011-2014)		81,7	84,6	86	85,6	84,1	-	-
Programme courant (2012-2016)		82,3	85,8	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2
Différence		0,6	1,2	3,0	3,6	4,3	-	-

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques*

en % du PIB	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Dépenses totales							
dont dépenses liées au vieillissement	28,4	29,0	28,6	29,9	30,8	30,8	30,7
Dépenses de retraites	13,0	13,5	12,8	13,6	14,0	13,8	13,6
dont pensions versées par la sécurité sociale							
dont pensions de vieillesse de droits directs							
dont autres pensions (droits dérivés, pensions d'invalidité)							
dont retraites d'employeur (des administrations publiques)							
Dépenses de santé	8,1	8,2	8,6	8,9	9,2	9,3	9,4
Dépenses de dépendance	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,2
Dépenses d'éducation	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	4,7	4,6
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Charges d'intérêts							
Recettes totales							
dont revenus de la propriété							
dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)							
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR**							
dont actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR							
Réforme systémique des retraites[1]							
Contributions sociales dirigées vers les régimes privés obligatoires[2]	:		:	:	:	:	
Dépenses de retraite versées par les régimes privés obligatoires[3]	:		:	:	:	:	
Hypothèses							
Taux de croissance de la productivité du travail	:		:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:		:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:		:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:		:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:		:	:	:	:	:
Taux de chômage	:		:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:		:	:	:	:	:

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

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

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

*Source : rapport sur le vieillissement de la population de l'Ageing Working Group de 2009, mis à jour pour tenir compte de l'effet de la réforme des retraites de 2010.

**En 2009, les actifs financiers (hors AF7) non consolidés des régimes complémentaires de retraite (Agirc, Arrco, CNAVPL, ERAFP, Ircantec, RSI) et du FRR s'élevaient à 8,1 points de PIB. Leurs actifs consolidés s'élevaient à 7,8 points de PIB.

Tableau 7a. Passifs contingents

en % du PIB	2010	2011
Garanties publiques*	7,1	
dont garanties au secteur financier	4,7	

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

Tableau 8. Hypothèses de base

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle)[1]							
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)[1]							
Taux de change €/$ (moyenne annuelle)	1,33	1,39	1,32	1,32	1,32	1,32	1,32
Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995)	109,3	109,3	106,7	106,7	106,7	106,7	106,7
PIB mondial hors Union européenne	5,9	4,2	4,2	4,5	4,2	4,2	4,2
PIB Union européenne	2,0	1,6	0,1	1,3	1,9	1,9	1,9
Demande mondiale adressée à la France	12,7	5,8	2,8	6,2	6 1/2	6 1/2	6 1/2
Commerce mondial hors Union européenne	16,5	8,2	6,2	7,3	7,9	7,9	7,9
Prix du pétrole (Brent en $/baril)	80	111	119,5	119,5	122	124	126

[1]Si nécessaire, hypothèses purement techniques

9.2 Éléments pris en compte dans l'effort en PO sous-jacent à la LPFP

	2011	2012	2013
LF 2011	**4,4**	**2,7**	**1,1**
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au 1er euro	0,0	0,2	0,0
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	0,6	0,0	0,0
Suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes	0,2	0,0	0,0
Suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites "triple play"	1,1	0,0	0,0
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	0,2	0,7	0,2
Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce)	0,0	0,5	0,0
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME	0,0	0,1	0,0
Abaissement de 75 % à 50 % du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME	0,1	0,1	0,0
Application de la taxe sur le véhicule de tourisme de société aux véhicules immatriculés N1	0,0	0,0	0,0
Suppressions ou réduction d'exonérations de cotisations employeurs	0,8	0,3	0,0
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation des flux futurs)	0,2	0,0	0,0
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,0	0,4	0,0
Aménagement du CIR	0,0	0,2	0,0
Recentrage du CI au titre des primes d'intéressement sur les entreprises de moins de 50 salariés.	0,1	0,0	0,0
Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et sur les revenus du capital	0,4	0,1	0,0
Hausse de 2 % du taux forfaitaire applicable aux plus-values immobilières	0,1	0,0	0,0
Taxe systémique sur les banques	0,5	0,1	0,3
Report de la suppression totale de l'IFA à 2014	0,6	-0,2	0,0
Réforme de l'accession à la propriété	0,0	0,3	0,4
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,2	0,2	0,2
Remboursement immédiat des créances de CIR aux PME	-0,6	0,1	0,1
Autres	-0,1	-0,2	0,0
LFSS 2011	**7,7**	**-1,5**	**-0,1**
Mesures portant sur les stock-options et les retraites chapeau	0,2	0,0	0,0
Annualisation des allégements généraux de charges sociales	1,8	0,2	0,0
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance ("exit tax" sur le stock)	1,7	-1,7	0,0
Taxation" au fil de l'eau" des contrats d'assurance-vie	1,6	-0,2	-0,2
TSCA sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables	1,1	0,0	0,0
Hausse du forfait social de 4 % à 6 %	0,4	0,0	0,0
Limitation du champ de la déduction de 3 % pour frais professionnels applicable à la CSG	0,0	0,0	0,0
Assujettissement aux cotisations sociales des rémunérations versées par des tiers	0,1	0,0	0,0
Majoration de 0,2 point du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital	0,2	0,0	0,0
Hausse du taux de cotisations AT/MP	0,4	0,0	0,0
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1	0,1	0,1
Autres	0,1	0,1	0,0
Incidence en matière d'IR et d'IS des mesures prises en LF et LFSS 2011	**0,0**	**-0,7**	**0,0**
Sous-total MN votées ou décidées en 2010	**12,1**	**0,5**	**1,1**
LFR 1 2011	**-0,5**	**0,1**	**0,0**
Suppression de la réduction des droits des donations	0,1	0,1	0,0
Suppression bouclier fiscal	0,0	0,3	0,1
Nouveau barème ISF	-0,4	-1,5	0,0
Généralisation de l'auto-liquidation du bouclier fiscal	-0,2	0,4	-0,2
Dispositif en faveur des plus modestes	0,0	0,0	0,0
Allongement du délai de reprise de 6 à 10 ans des donations	0,0	0,3	0,0
Augmentation des droits de partage	0,0	0,3	0,0
Hausse de 5 points des taux des 2 dernières tranches des droits de succession	0,0	0,2	0,0
Exit tax sur les plus-values	0,0	0,1	0,1
Taxation des trusts et mesures anti-abus SCI	0,0	0,1	0,0
Taxe spécifique pétroliers	0,1	-0,1	0,0
Hausse barème kilométrique	-0,1	0	0,0
Suppression de la taxe poisson	0,0	-0,1	0,0
Autres	0,0	0,0	0,0
LFSSR 2011 (traitement de la prime de partage des profits)	**0,0**	**-0,1**	**0,0**
Impact forfait social	0,1	0,0	0,0
Impact CSG CRDS	0,1	0,0	0,0
Impact prélèvement social sur dividendes	0,0	0,0	0,0
Impact PFL	0,0	0,0	0,0
Impact IS	-0,1	-0,1	0,0
Impact IR	0,0	0,1	0,0

LFR 2 2011	**1,9**	**5,4**	**-0,4**
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	0,0	2,0	0,1
Suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les contrats solidaires et responsables	0,1	1,0	0,0
Suppression du bénéfice mondial consolidé (BMC)	0,6	0,1	0,0
Hausse de 1,2 % des prélèvements sociaux sur les revenus du capital	0,2	1,1	0,0
Limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits	0,9	1,0	-0,5
Hausse de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation	0,2	0,1	0,0
Création d'une taxe sur les hôtels de luxe	0,0	0,1	0,0
LFI 2012	**0,0**	**0,9**	**1,3**
Suppression de l'abattement de 30 % sur le bénéfice imposable des entreprises dans les DOM	0,0	0,1	0,0
Réduction de 15 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,0	0,0	0,5
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	0,0	0,0	0,3
Recentrage du PTZ+ avec mise sous conditions de ressources	0,0	0,0	0,3
Recentrage de la déductibilité des charges liées aux titre de participation	0,0	0,0	0,1
Exonérer les plus-values réalisées par des locataires lors de la vente de leur résidence principale	0,0	-0,2	0,0
Aménagement du dispositif "Scellier"	0,0	0,0	0,0
Recentrage des dispositifs d'aide pour investissement dans les PME	0,0	0,0	0,2
Suppression de l'abattement de 40 % d'IR pour les personnes détenant des actions de SIIC	0,0	0,1	0,0
Afin de financer l'assouplissement du régime des taxations des PVI, modification de l'assiette du droit d'enregistrement	0,0	0,2	0,0
Augmenter le taux de taxation sur le fioul	0,0	0,1	0,0
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0,0	0,4	0,0
Instauration d'une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés	0,0	0,2	0,0
Instauration d'une taxe sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse	0,0	0,0	0,0
Autres	0,0	0,0	0,0
LFSS 2012	**0,0**	**2,7**	**0,0**
Hausse du forfait social de 6 % à 8 %	0,0	0,4	0,0
Intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allégements généraux de charges	0,0	0,6	0,0
Réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels de 3 % à 1,75 %	0,0	0,8	0,0
Hausse de la fiscalité et des prélèvements sociaux sur les alcools forts	0,0	0,3	0,0
Révision du barème de la taxe sur les véhicules de sociétés	0,0	0,1	0,0
Harmonisation dans la loi de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0,0	0,2	0,0
Hausse de 1 % à 1,6 % du taux de la contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques	0,0	0,2	0,0
Indemnités de rupture : passage de 3 à 2 x plafond de la SS	0,0	0,2	0,0
Incidence en matière d'IR et d'IS des mesures prises en LF et LFSS 2012	**0,0**	**0,0**	**-0,1**
Autres mesures	**0,1**	**0,7**	**0,0**
Augmentation des prix du tabac de 6 % en 2011 et en 2012	0,1	0,5	0,0
Alignement sur le droit commun des cotisations sociales du secteur de l'énergie (IEG)	0,0	0,2	0,0
LFR4 2011	**0,0**	**5,5**	**1,8**
Désindexation en 2012 et 2013 des barèmes de l'IR, de l'ISF et des DMTG	0,0	1,8	1,8
Contribution exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises	0,0	1,4	0,0
Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 %	0,0	1,9	0,0
Aménagement de la réforme du régime fiscal des mutuelles	0,0	0,0	-0,1
Suppression de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance sur les contrats solidaires et responsables	0,0	0,0	0,2
Augmentation du PFL à 24 % sur les dividendes et les intérêts	0,0	0,6	0,0
Suppression de la taxe sur les hôtels de luxe	0,0	-0,1	0,0
Autres	0,0	0,0	0,0
Sous-total MN votées ou décidées en 2011	**1,5**	**15,2**	**2,7**
LFR1 2012	**0,0**	**0,4**	**0,4**
Taxe sur les transactions financières	0,0	0,5	0,6
TVA VEFA	0,0	-0,1	-0,2
Allègement des cotisations sociales patronales familiales	0,0	-3,6	-9,6
TVA anti-délocalisation	0,0	2,9	7,7
Hausse de deux points de la CSG capital	0,0	0,8	1,8
Sous-total MN votées ou décidées en 2012	**0,0**	**0,4**	**0,4**
Total MN depuis le 1er juillet 2010	**13,6**	**16,1**	**4,1**
MN non documentées			**3,0**
Total Mesures compteur			**7,1**