

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2017

RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

**Perspectives
économiques et des
finances publiques**

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
STRATÉGIE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE	7
PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES	25
VUE D'ENSEMBLE	27
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale	36
2. Entreprises	38
3. Ménages	40
4. Commerce extérieur	42
5. Perspectives d'emploi	44
6. Perspectives d'inflation et de salaires	46
7. Aléas et scénarios alternatifs	48
8. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	50
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES	53
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques	55
2. Solde structurel et analyse de l'effort de redressement	64
3. Dépense des administrations publiques	68
4. Recettes des administrations publiques	76
5. État	78
6. Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	89
7. Administrations publiques locales	93
8. Administrations de sécurité sociale	98
9. Dette des administrations publiques	102
10. Projections pluriannuelles de finances publiques	106
Annexe : Comparaison des trajectoires de finances publiques	111
DOSSIERS THÉMATIQUES	117
COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE : QUEL CHEMIN PARCOURU DEPUIS CINQ ANS ?	119
BILAN REDISTRIBUTIF 2012-2017	169
ANNEXE	191
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PAYS 2016 –	
LISTE DES MESURES DEPUIS LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME 2016	193
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE	203
TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS	221
1. Perspectives économiques	223
2. Perspectives des finances publiques	228
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	
sur la période 2015-2017	232
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2015	241

Table des encadrés

Des réformes pour préparer l'avenir	16
Retour sur les prévisions 2016-2017	32
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions	33
Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du consensus des économistes	34
Croissance potentielle et écart de production	51
Pacte de responsabilité et de solidarité	58
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel	65
Les mesures complémentaires du Programme de stabilité d'avril 2016	66
Partition de la dépense publique	70
Tendanciel de la dépense publique	71
Avancement du plan d'économie en dépenses	73
Les revues de dépenses	75
Budgétisation de la CSPE	79
Conférences fiscales	80
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt	82
Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)	86
Investissements d'avenir	90
Lancement du troisième programme d'investissements d'avenir	91
La généralisation du plafonnement des taxes affectées	92
L'objectif d'évolution de la dépense locale	94
Impact de l'acte III de la décentralisation	97
L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)	100
La soutenabilité des régimes de retraite	101
La France a besoin de financement externe pour financer les administrations publiques et les sociétés non financières (SNF). La France est en outre le seul grand pays européen qui affiche un besoin de financement de ses SNF	124
La compétitivité de l'économie française se voit également dans son attractivité	130
20 ans de mesures de baisse du coût du travail en France	134
Pourquoi le coût dans les secteurs abrités est important dans l'analyse des déterminants de la compétitivité ?	142
Le coût de l'énergie est relativement favorable en France	143
Prix de l'immobilier et compétitivité	145
Le positionnement hors-prix de la France	150
Le programme d'investissements d'avenir a été renforcé	155
Évaluations des aides fiscales à la R&D	156
Évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages depuis 2012	172
La redistribution monétaire et la mesure du niveau de vie	174
Effets redistributifs des mesures relatives à l'impôt sur le revenu entre 2013 et 2017	179
Encadré méthodologique	187
Un haut niveau de fiabilisation des référentiels comptables de l'État	211
Le solde structurel	219
Publication de données comptables infra annuelles	239

Avant-propos

Le rapport économique social et financier tient compte des modifications apportées à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. Comme prévu par la loi organique, ce rapport présente les évolutions détaillées des prélèvements obligatoires et de la dépense publique et se substitue donc aux anciens rapports sur les prélèvements obligatoires et sur la dépense publique.

Il prend en compte l'évolution du droit dérivé européen avec l'application des règlements dits « *two-pack* » et notamment du règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Au regard des nouvelles exigences européennes, le rapport économique, social et financier tient lieu de « projet de plan budgétaire » (*draft budgetary plan*).

Stratégie de politique économique de la France

Introduction

Depuis le début du quinquennat, la politique économique conduite par le Gouvernement poursuit l'objectif de redresser durablement l'économie française. Au cours des années 2000, et plus particulièrement à la suite de la crise économique et financière de 2008 puis de celle des dettes souveraines en Europe, la dette publique de la France a fortement augmenté, la compétitivité de son économie s'est dégradée, entraînant une perte de parts de marché de ses entreprises les obligeant à réduire leurs marges, et le chômage a atteint des niveaux élevés, notamment parmi les jeunes. Pour répondre à ces défis, le Gouvernement a mis en œuvre depuis 2012 une stratégie de redressement articulée autour de cinq axes : (i) un assainissement des comptes publics compatible avec une reprise de l'activité, (ii) l'amélioration de la compétitivité des entreprises, (iii) la modernisation de l'environnement des entreprises pour stimuler l'investissement et la productivité, (iv) l'amélioration du fonctionnement du marché du travail pour faire baisser le chômage et (v) une action résolue en faveur de la justice et de l'inclusion sociales.

Cette stratégie, qui passe par la mise en œuvre de réformes structurantes, requiert du temps pour que ses effets sur l'activité et sur l'emploi se manifestent pleinement. Toutefois, les résultats de cette action sont déjà largement positifs. Grâce aux efforts de maîtrise de la dépense, le déficit public a été fortement réduit, atteignant 3,5 % du PIB en 2015 malgré un environnement conjoncturel peu favorable. Il sera porté en 2016 à 3,3 % du PIB, avant de repasser en 2017 sous la barre des 3 %, à 2,7 %. Cet assainissement des finances publiques s'est accompagné d'une reprise progressive de la croissance : celle-ci a atteint +1,3 % en 2015 après +0,6 % en 2014, et est attendue à +1,5 % en 2016 comme en 2017, portée par le dynamisme de la consommation et le redressement de l'investissement. Cette amélioration est allée de pair avec la stabilisation des parts de marché à l'exportation, après une décennie de recul, et un redressement de la compétitivité *via* la restauration des

marges des entreprises, grâce notamment aux dispositifs de baisse du coût du travail et de la fiscalité des entreprises. Sur le plan de l'emploi, plus de 155 000 emplois ont été créés dans les secteurs principalement marchands entre le 1^{er} trimestre 2015 et le 2^e trimestre 2016 (un plus haut depuis 2007), ce qui a permis de réduire le taux de chômage, passé sous la barre des 10 %.

Ce redressement de l'économie française s'est fait dans le respect de l'impératif de justice sociale puisque les mesures prises pendant le quinquennat ont accru de manière importante la redistributivité du système socio-fiscal français (voir dossier intitulé « Bilan redistributif 2012-2017 »). L'ensemble des mesures prises pendant ce quinquennat du point de vue de la fiscalité et des prestations sociales aura en effet augmenté le niveau de vie des ménages appartenant aux six premiers déciles de revenu, avec un impact particulièrement important sur les ménages les plus modestes. Les ménages les plus aisés auront de leur côté été mis à contribution, notamment pour participer au redressement des comptes publics, mais avec un impact modéré sur leur niveau de vie global. De nombreuses mesures en faveur de l'inclusion et contre la pauvreté ont par ailleurs été prises.

Ces signes d'amélioration coexistent néanmoins avec le maintien de certaines incertitudes et l'existence de facteurs de risques. D'une part, la croissance reste modérée et le chômage n'a pas autant baissé qu'escompté, notamment chez les jeunes, les effets des réformes sur le nombre d'emplois créés étant amenés à monter en puissance progressivement dans le temps. D'autre part, les tensions géopolitiques internationales constituent une source de menace permanente, de nature à accroître les incertitudes, la volatilité des cours des changes et des matières premières et par conséquent à pénaliser la croissance mondiale. Au niveau européen, l'Union européenne est mise à l'épreuve par la sortie du Royaume-Uni, dont il est encore difficile de mesurer les conséquences économiques

à moyen terme. Au plan national enfin, le terrorisme est susceptible d'affecter la confiance des acteurs économiques même si son impact sur la croissance devrait rester de faible ampleur.

En conséquence, il demeure indispensable d'approfondir la mise en œuvre des mesures adoptées lors du quinquennat, de favoriser leur montée en puissance et de parachever l'action menée au cours de ces dernières années par de nouvelles mesures. En parallèle, le Gouvernement entend continuer à défendre sa vision de l'économie et de la société, tant au niveau européen, en faveur d'une Europe plus proche des citoyens, que dans les autres enceintes de discussion et de négociation internationales.

I. Respecter nos engagements européens de redressement des finances publiques sans compromettre la croissance

a) Une situation initiale dégradée

Alors que le déficit public de la France se situait déjà à un niveau élevé en 2008, à 3,2 % du PIB, il a très fortement augmenté à la suite de la crise de 2008 pour atteindre 7,2 % du PIB en 2009, portant la dette publique au sens de Maastricht à 79,0 % du PIB la même année.

En 2011, la situation était toujours fortement dégradée, avec un déficit public de 5,1 % du PIB et une dette publique s'élevant à 85,2 % du PIB. Dès lors, le défi du Gouvernement était de rétablir l'équilibre des comptes publics à un rythme compatible avec une reprise de la croissance.

b) Une stratégie de redressement durable des comptes publics dans le respect de la justice sociale

Le Gouvernement a mis en œuvre une stratégie de redressement des comptes publics reposant sur une hausse temporaire des prélèvements obligatoires et une baisse graduelle mais durable de la dépense publique. Cette stratégie, assumée dès le début du quinquennat, visait essentiellement à (i) faire face à l'urgence du redressement de 2012, (ii) tout en épargnant au maximum les ménages les plus modestes et en faisant contribuer davantage les plus hauts revenus et (iii) à éviter les effets délétères sur la croissance à court terme

d'une réduction brutale des dépenses publiques. En parallèle, le Gouvernement s'est engagé dans un effort de réduction de la dépense dans la durée permettant au fil de sa réalisation d'envisager des baisses d'impôt graduelles.

Ces baisses de dépenses ont été réalisées selon une approche reposant sur trois piliers :

- **une maîtrise de la dépense, qui s'inscrit dans la durée, concernant l'ensemble des administrations publiques**, complétée en exécution par des mesures visant à compenser l'effet sur les finances publiques d'une inflation plus faible que prévu. Les taux de croissance de la dépense publique ont été historiquement bas, à 0,8 % en valeur en 2015 après 1,0 % en 2014, contre une croissance moyenne de 3,2 % entre 2007 et 2012 ;
- une politique visant à **analyser la qualité de la dépense**, à travers les revues de dépenses et les exercices d'évaluation de politiques publiques ;
- des **réformes structurelles d'envergure** ayant une portée sur les finances publiques, comme la réforme des retraites de 2014, celle des retraites complémentaires de 2015 et la réforme territoriale.

Cette action résolue se poursuit en 2016 et sera prolongée en 2017. Le déficit diminuerait à 3,3 % du PIB en 2016, avant d'atteindre l'objectif de 2,7 % pour 2017, objectif réaffirmé par le Gouvernement. Par rapport au programme de stabilité d'avril 2016, des dépenses nouvelles ont été décidées dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) afin de financer les priorités du Gouvernement en matière d'éducation, d'emploi et de sécurité. Par ailleurs, une série de nouvelles mesures, visant notamment à ajuster le Pacte de responsabilité et à réduire la fiscalité sur les classes moyennes, ont été décidées pendant l'été. Ces mesures sont entièrement financées et ne remettent donc pas en cause l'engagement de réduction du déficit pris lors du programme de stabilité. L'amélioration du solde public serait portée par un ajustement structurel de 0,3 point de PIB en 2016 puis de

0,5 point de PIB en 2017. Ce rythme de consolidation des finances publiques est compatible avec la reprise de l'activité. Enfin, la dette se stabiliserait dès 2016 pour se situer à 96,0 % du PIB en 2017.

c) Résultat : un déficit plus faible que prévu en 2015, le respect de nos engagements européens et une forte crédibilité auprès des investisseurs

Cette politique de redressement des comptes publics a permis de diminuer de manière importante le déficit public, malgré un environnement macroéconomique globalement défavorable aux finances publiques, notamment en début de quinquennat du fait de la crise de la zone euro. Le déficit public au sens de Maastricht, de 4,8 % du PIB en 2012, a ainsi été ramené à 3,5 % en 2015. Ce résultat est conforme à la recommandation du Conseil de l'Union européenne de mars 2015. Le déficit structurel a été quant à lui ramené à son plus bas niveau depuis le début des années 2000. Il a ainsi été réduit de près de moitié entre 2012 et 2015, passant de 3,5 % du PIB en 2012 à 1,9 % en 2015.

Dans le même temps, la maîtrise des dépenses s'est accompagnée, pour la première fois depuis 2009, d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires. Ce taux, net des crédits d'impôt, a en effet atteint 44,7 % en 2015 après 44,8 % en 2014.

Le respect de sa trajectoire de réduction des déficits publics permet à la France de bénéficier d'un haut niveau de crédibilité. Les conditions de financement extrêmement favorables dont bénéficie l'État depuis début 2016, avec un taux moyen pondéré sur les émissions de dette à moyen et long terme de 0,40 % en date du 1^{er} septembre 2016, à comparer à 0,63 % sur l'année 2015, traduisent la confiance des investisseurs dans la signature de la France.

II. Face à une compétitivité-coût réduite par la crise, mettre en œuvre une action globale

La politique menée pour améliorer la compétitivité-coût des entreprises est détaillée dans le dossier thématique intitulé « Compétitivité de l'économie française : quel chemin parcouru depuis cinq ans ? ».

a) Une compétitivité coût réduite suite à la crise de 2008

Après la crise de 2008, la compétitivité coût des entreprises a continué de se dégrader, dans un contexte de chômage élevé. Depuis 2007, le taux de marge des sociétés non financières avait ainsi baissé de l'ordre de 3 points, passant sous les 30 %.

b) Une réponse globale

Face au défi de la compétitivité coût des entreprises, l'approche du Gouvernement est multidirectionnelle, traitant l'ensemble de ses composantes. Elle consiste à faire baisser les différentes composantes du coût des facteurs de production (travail, capital et consommations intermédiaires). Ainsi, le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité visent une diminution du coût du travail. De même, la mise en place d'une prime à l'embauche temporaire sur les contrats en CDI ou CDD de plus de 6 mois dans les entreprises de moins de 250 salariés a pour objectif de dynamiser les embauches dans un contexte de reprise sur le marché du travail. Ces dispositifs s'accompagnent de mesures ciblées visant à diminuer le coût du capital (suppression de la contribution exceptionnelle d'IS et de la C3S pour la plupart des entreprises, complétée par des mesures en faveur de l'accès au financement, notamment pour les entreprises en difficulté). En outre, les mesures de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ont permis de réduire le coût des intrants (en particulier le coût des services aux entreprises). Cette approche se conjugue aux mesures prises pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et la capacité des entreprises à s'adapter aux évolutions de la conjoncture. Au total, c'est une stratégie cohérente qui a été mise en œuvre afin de répondre au défi de la compétitivité.

c) Des résultats d'ores et déjà tangibles sur l'ensemble de l'économie et qui vont se poursuivre au-delà de 2017

Les résultats sont déjà perceptibles :

- **le coût du travail a été contenu.** Ainsi, entre le 4^e trimestre 2012 et le 1^{er} trimestre 2016, le coût de la main d'œuvre a augmenté moins rapidement en France que dans la moyenne de la zone euro, aussi bien sur le champ industrie, construction et services (+3,5 % en France contre +4,7 % en zone euro) que sur le champ industrie hors construction (+4,2 % en France contre +5,8 % en zone euro) ;
- après avoir atteint un point bas en 2013 (29,9 % de la valeur ajoutée), **le taux de marge des sociétés non financières** s'est nettement redressé pour s'établir à 31,4 % en 2015. Le taux de marge progresserait de nouveau de manière importante en 2016 (à 32,0 %) avant de se stabiliser en 2017 ;
- les **parts de marché** de la France se sont stabilisées depuis 2013 après plus de dix années de baisse continue et la **balance courante** est proche de l'équilibre en 2015.

L'ensemble des mesures adoptées continuera à produire des effets au-delà de 2017.

III. Face à une productivité et une croissance affectées par la crise, moderniser l'environnement des entreprises et stimuler l'investissement et l'innovation

La politique menée en faveur de la productivité et de la compétitivité hors coût est détaillée dans le dossier thématique intitulé « Compétitivité de l'économie française : quel chemin parcouru depuis cinq ans ? ».

a) La productivité et la croissance ont ralenti à la suite de la crise de 2008, comme dans les autres pays européens

Principal moteur de la croissance en France sur le long terme, la **productivité** a ralenti comme dans l'ensemble des économies avancées. Favoriser

les gains de productivité est donc un moyen essentiel pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie française.

b) Une stratégie d'ensemble

Pour libérer le potentiel de croissance, la stratégie du Gouvernement consiste en un ensemble d'actions complémentaires et exerçant un impact positif à long terme.

- Moderniser l'environnement des entreprises

Avec la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, le fonctionnement de certains marchés (transports, commerce de détail, professions réglementées) a été modernisé en levant certaines barrières à l'entrée pour faciliter l'émergence de nouveaux acteurs.

- Soutenir l'investissement productif et l'innovation

Le soutien à l'investissement se traduit d'une part par la mise en place d'outils destinés à corriger des défaillances de marché en matière de financement, et d'autre part par une action plus ciblée sur l'investissement productif, comme la mesure de suramortissement, prolongée jusqu'en avril 2017. Le Gouvernement a depuis le début du quinquennat mis en œuvre des mesures pour que la France figure parmi les pays leaders dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Ainsi, le Crédit d'impôt recherche (CIR) a été pérennisé et une action volontariste de Bpifrance en faveur de l'innovation a été menée. L'année 2017 verra également le lancement d'un troisième volet du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA3) doté de 10 Md€ afin de poursuivre les efforts déjà engagés par le PIA1 et le PIA2.

- Simplifier la vie des entreprises

Pour poursuivre le choc de simplification, une troisième vague de 90 mesures pour les entreprises et 80 mesures pour les particuliers a été lancée en février 2016. Par ailleurs, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi permet de lisser les effets de seuil en regroupant et rationalisant les obligations de négociation, d'information et de consultation des représentants du personnel.

Les réformes se poursuivent avec l'adoption prochaine du projet de loi pour une République numérique et du projet de loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique.

Ces lois permettront de rendre la France plus attractive en renforçant ses outils de lutte contre la corruption, et amélioreront l'environnement des entreprises tout en tirant pleinement parti de la révolution numérique.

c) Des résultats tangibles

Cette politique commence à porter ses fruits. **L'environnement des affaires s'améliore progressivement.** La France gagne ainsi 11 places depuis 2012 dans le *FDI Confidence Index* du cabinet AT Kearney (8^e rang en termes d'attractivité perçue par les investisseurs internationaux), 11 places en deux ans dans le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale (27^e rang) et vient de gagner une place en étant classée 21^e au classement de compétitivité de Davos (*World Economic Forum* – WEF). Par ailleurs, les **dépenses de R&D des entreprises** ont crû de 16 % entre 2008 et 2014, davantage que celles de leurs homologues allemandes et britanniques. Cette amélioration, conjuguée avec celle de la compétitivité coût, est un facteur de soutien fort de l'investissement et de la création d'entreprise.

IV. Face à un chômage élevé et à un marché du travail dual, agir sur le fonctionnement du marché du travail

a) Un chômage élevé, notamment chez les jeunes, les peu qualifiés et les seniors, et un marché du travail dual

La crise de 2008 a entraîné une nette hausse du taux de chômage, qui est passé de 7,1 % en 2008 à 9,4 % en 2012. Malgré le retour de la croissance et l'augmentation de l'emploi marchand, en lien notamment avec les mesures de baisse du coût du travail, la France n'a pas encore créé suffisamment d'emplois pour faire baisser significativement le taux de chômage, même si ce dernier est repassé sous la barre des 10 %. Pour réduire le **chômage structurel**, relativement élevé par rapport à la plupart des autres pays européens,

une action est nécessaire pour améliorer l'appariement entre offre et demande de travail, renforcer le dialogue social dans les entreprises et réduire la dualité du marché du travail en favorisant l'embauche en CDI, notamment dans les PME.

b) Une action sur les structures

La stratégie adoptée suit trois orientations principales :

- **Faciliter l'adaptation aux circonstances économiques et aux spécificités de l'entreprise**

La signature des **accords de maintien de l'emploi, créés par la loi de sécurisation de l'emploi de 2013**, a été facilitée par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. La possibilité de signer de tels accords est étendue par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite « loi travail » dans la suite de cette introduction) aux cas de préservation et de développement de l'emploi.

En outre, **les négociations au niveau des entreprises et des branches ont été modernisées.** La loi travail renforce la légitimité des accords d'entreprise et réduit le nombre de branches professionnelles afin de les rendre plus actives et plus efficaces.

La loi travail initie de plus une réforme du code du travail pour **octroyer davantage de place à la négociation collective et permettre aux entreprises de mieux s'adapter à la conjoncture** tout en donnant de **nouveaux droits aux salariés.**

- **Sécuriser les transitions sur le marché du travail et améliorer la qualité de l'emploi**

Du côté de l'employeur, les réformes mises en œuvre visent à accroître la visibilité dans la gestion des effectifs et à renforcer les incitations à l'embauche en CDI. Ainsi, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a permis de mieux **sécuriser les procédures de licenciement collectif.** S'agissant des licenciements individuels, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a **réformé la**

justice prud'homale. Les précisions apportées par la loi travail sur les **motifs du licenciement économique** permettent de réduire l'incertitude juridique en cas de rupture de contrat et d'**inciter à l'embauche en CDI.**

Du côté du travailleur, le parcours a été sécurisé et facilité à travers la constitution d'un **compte personnel d'activité**, donnant plus de visibilité sur les droits (formation, pénibilité) qu'il peut mobiliser pour accompagner son évolution professionnelle grâce à une véritable portabilité des droits lors des changements d'emploi ou de statut. Ce dispositif **favorise les transitions professionnelles et la fluidité du marché du travail.** Ces dispositions sont complétées par des mesures en faveur de la formation des jeunes décrocheurs.

– Promouvoir la participation sur le marché du travail et renforcer l'efficacité de l'assurance chômage

La loi du 5 mars 2014 relative à la **formation professionnelle** a simplifié son financement pour les entreprises et amélioré l'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi. En complément, le plan d'urgence du 18 janvier 2016 prévoit l'allocation d'1 Md€ pour doubler le nombre d'actes de formation des demandeurs d'emploi.

La convention tripartite État-Pôle Emploi-Unedic de 2014 a permis d'améliorer l'**accompagnement des demandeurs d'emploi** et Pôle Emploi poursuit une approche visant à personnaliser le service rendu. Par ailleurs, des contrats de professionnalisation adaptés pour les seniors et les chômeurs de longue durée ont été élaborés.

Les jeunes bénéficient du dispositif **Garantie jeunes** dont l'objectif est d'insérer les jeunes sans emploi ni formation sur le marché du travail. Le dispositif sera généralisé en 2017.

Enfin, pour **encourager à la reprise d'activité**, la prime d'activité a été créée, résultat de la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA-activité, et l'impôt sur le revenu a été abaissé. La diminution d'impôt représente ainsi près de 2 Md€ au total en 2016 pour les 8 millions de foyers fiscaux concernés. Par ailleurs, les négociations des partenaires sociaux sur l'assurance chômage vont reprendre afin d'en améliorer le caractère incitatif.

c) Des effets qui vont monter en puissance à moyen et long terme

Plusieurs effets positifs sont déjà perceptibles, tels que la baisse des recours contentieux liée à la sécurisation des procédures collectives (la proportion est tombée à 7 % contre 20 à 30 % précédemment).

Les mesures de réforme du marché du travail, alliées aux mesures de baisse du coût du travail, contribueront à soutenir la reprise sur le marché du travail, à améliorer son fonctionnement et le dialogue social dans les entreprises et ainsi à favoriser une baisse pérenne du chômage.

V. Face au défi des inégalités, renforcer la justice et l'inclusion sociales

a) Le défi des inégalités

À partir de 2002, la part des personnes en situation de pauvreté est repartie à la hausse pour atteindre 14,1 % en 2010, soit une progression de 1,2 point en 8 ans. **Les situations de pauvreté se sont en particulier multipliées avec la crise de 2008**, se traduisant par un **accroissement des inégalités** de niveaux de vie, notamment du fait d'une hausse du chômage qui a davantage touché les moins favorisés. Une action du Gouvernement était donc nécessaire afin d'infléchir cette évolution, notamment chez les jeunes.

b) Un redressement des comptes publics dans la justice sociale

La priorité donnée au redressement des comptes publics dès 2012 s'est faite dans un souci constant de justice sociale. Cela s'est traduit par un effort des ménages à plus hauts revenus, certes conséquent, mais qui a permis de préserver autant que possible le pouvoir d'achat des ménages les moins bien lotis et des classes moyennes, qui subissaient par ailleurs plus que les autres la hausse du chômage.

Tout au long du quinquennat, les mesures fiscales et sociales se sont concentrées sur l'amélioration des conditions de vie des ménages aux revenus modestes et moyens. Ainsi, comme cela est détaillé dans le dossier thématique intitulé « Bilan redistributif

2012-2017 », l'ensemble des mesures portant sur la fiscalité et les prestations sociales, prises entre 2012 et 2017, auront préservé le niveau de vie des ménages appartenant aux 6 premiers déciles de revenu. Les gains auront en outre été substantiels pour les 10 % les plus pauvres (+4,7 %). Un effort aura été demandé aux plus hauts revenus mais celui-ci n'aura que modérément pesé sur leur niveau de vie (1,7 % pour le dernier décile).

Cette action en faveur de la justice sociale a été menée en particulier au moyen de l'impôt sur le revenu. En début de quinquennat, le choix a été fait de demander un effort aux ménages les plus aisés, principalement ceux qui appartiennent au décile de revenu le plus élevé, avec le plafonnement des avantages familiaux, la création de la tranche à 45 % et l'alignement de la fiscalité sur les revenus du capital. En parallèle, les réformes successives du barème depuis 2014, concentrées entre le 4^e et le 8^e décile des revenus, ont fait baisser l'impôt acquitté par les classes moyennes.

c) Un investissement social multiforme

Adopté en 2013, le **plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** est le résultat d'une vaste concertation et d'un diagnostic partagé sur les causes de la pauvreté et les moyens d'y répondre. Complété par la feuille de route 2015-2017, ce plan vise à promouvoir une logique d'accompagnement afin de permettre aux personnes concernées de prendre un nouveau départ, en particulier par la reprise d'un emploi et un meilleur accès au logement et aux soins.

Priorité du Gouvernement, la lutte contre la pauvreté bénéficie de 2 Md€ supplémentaires à horizon 2017 consacrés à des mesures qui complètent les mesures déjà évoquées en faveur de l'emploi et visent :

- un meilleur **accès aux droits et minima sociaux**, par ailleurs revalorisés de +10 % sur 5 ans pour le RSA, de +25 % sur 5 ans pour l'allocation de soutien familial et +50 % sur 5 ans pour le complément familial majoré ;

- un meilleur **accès aux solutions d'accueil du jeune enfant** et d'accompagnement vers l'emploi pour les familles avec enfants, notamment les familles monoparentales ; la scolarisation des enfants dès 2 ans, la lutte contre le décrochage scolaire, et plus généralement le soutien à l'environnement éducatif et familial (par exemple le soutien à la parentalité) ;
- une sortie de la gestion d'urgence dans le domaine de l'**hébergement** : plan de prévention des expulsions locatives, aide à la pierre, chèque énergie, quota d'attribution de logements sociaux pour les demandeurs les plus pauvres, hébergement d'urgence... ;
- un meilleur **accès aux soins** pour les publics les plus fragiles : généralisation du tiers payant, renforcement de la couverture complémentaire santé pour les ménages les plus modestes, protection universelle maladie ;
- l'**inclusion bancaire** et la lutte contre le surendettement.

En outre, le Gouvernement a fait du soutien des jeunes une de ses priorités. Il a ainsi mis en place des mesures ciblées en faveur de l'emploi et de l'insertion, comme la Garantie jeunes ou les emplois d'avenir. Il a également ouvert aux jeunes la prime d'activité.

Par ailleurs, suite au rapport de Christophe Sirugue d'avril 2016, des mesures de simplification des minima sociaux seront inscrites dans les textes financiers pour 2017 afin notamment de simplifier l'accès aux minima sociaux, de mieux accompagner les personnes handicapées et de favoriser le retour à l'emploi.

Ces mesures s'inscrivent dans une stratégie plus générale de préparation de l'avenir, se traduisant par une action en faveur de la transition écologique, la mise en place d'une stratégie numérique et d'une politique d'éducation ambitieuse (*cf.* encadré).

Des réformes pour préparer l'avenir

Transition écologique – La loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte définit de nouveaux objectifs de long terme en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de consommation énergétique. La France vise pour 2030 une réduction de 40 % de ses émissions de gaz à effet de serre, une part de 32 % d'énergies renouvelables dans sa consommation finale et une réduction de 20 % de sa consommation d'énergie par rapport à 2012, avec pour objectif de long terme de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Ces objectifs seront atteints grâce à des mesures d'accélération des travaux de rénovation énergétique et de maîtrise de la consommation énergétique, renforcées par des mesures fiscales (avec notamment la définition d'une trajectoire pour la composante carbone des taxes énergétiques).

Stratégie numérique – Une vaste stratégie numérique est en cours de déploiement afin de mieux intégrer le numérique dans l'économie française. Le projet de loi pour une République numérique, adopté le 28 septembre 2016, combine soutien à l'innovation et aux nouveaux modèles économiques, ouverture élargie des données publiques, protection renforcée des personnes, renforcement de la loyauté des plateformes, neutralité des réseaux, portabilité des données et déploiement de l'accès au numérique. En parallèle est déployé le plan « France très haut débit » qui vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022.

Éducation – La lutte contre le décrochage scolaire, notamment inscrite comme priorité nationale dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'Ecole de la République du 8 juillet 2013, et objet d'un plan national lancé en 2014, donne de premiers résultats prometteurs, notamment une diminution de près de 20 % du nombre de jeunes sortant du système éducatif sans diplôme, et de 20 % du nombre de jeunes de 18 à 24 ans sans diplôme et n'étant pas en formation, depuis cinq ans. Par ailleurs, la réforme de l'ensemble du secteur éducatif met l'accent sur le renforcement des apprentissages fondamentaux et la réduction des inégalités. Enfin, le Président de la République a fixé l'objectif de 60 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur afin de pouvoir mieux répondre à la demande d'une population active plus qualifiée et préparer la croissance de demain.

d) Des résultats visibles sur les principaux indicateurs de pauvreté et d'inégalités depuis 2012

Ces mesures ont contribué à réduire la pauvreté et les inégalités. Les indicateurs d'inégalités sont revenus à leur niveau d'avant crise selon les derniers chiffres de l'Insee relatifs aux niveaux de vie en 2014. Ainsi, l'indice de Gini, qui mesure le niveau global des inégalités, a reculé sensiblement entre 2012 et 2014, effaçant les hausses successives depuis 2008 pour revenir à son niveau d'avant crise. Au final, les inégalités se sont un peu plus réduites en France que dans le

reste de l'Union européenne à 27 depuis le début de la crise, et elles n'ont donc pas connu l'augmentation observée dans certains pays de la zone euro, en particulier parmi ceux qui ont consolidé leurs finances publiques en réduisant notamment la protection sociale depuis 2008. Par ailleurs, la proportion de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau médian) a baissé de 0,2 point de pourcentage depuis 2012 pour s'établir à 14,1 %, contrebalançant en partie la hausse depuis le début de la crise.

Impact macroéconomique des réformes

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
RÉFORME TERRITORIALE ET RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE					
Collectivités locales	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)	Création du statut de métropole dès 2015 et suppression des intercommunalités pour les 13 agglomérations concernées (au 1 ^{er} Janvier 2016 pour Paris et Aix-Marseille).	Gains de productivité via une réduction de la fragmentation administrative et un accroissement potentiel de la densité.	Votée en janvier 2014	1 ^{er} janvier 2015
	Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et au calendrier électoral	La diminution du nombre de régions de 22 à 13 vise à adapter la carte administrative à la géographie de l'économie avec des régions suffisamment grandes pour définir les stratégies économiques territoriales.	Gains potentiels liés aux spécialisations productives des régions et à la concentration des activités autour de pôles de compétitivité plus efficaces.	Votée en décembre 2014	1 ^{er} janvier 2016
	Loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)	Réorganisation des compétences entre collectivités avec suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions et transfert de compétence des départements vers les régions.	Amélioration de l'efficacité de la prise de décision permettant de générer un meilleur fonctionnement de l'économie au niveau local.	Votée le 2 juillet 2015	À partir de 2016
ÉVALUATION : + 0,3 point de PIB à horizon 2020 ¹					
RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL ET AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ-COÛT					
Mesures en faveur de la compétitivité et de l'emploi	Crédit d'impôt Compétitivité Emploi (CICE)	Baisse du coût du travail de 23 Md€ ciblée sur les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC. Montée en charge progressive du dispositif avec un taux de 4 % de la masse salariale en 2013 et 6 % à partir de 2014 et 7 % à partir de 2017.	Réduction du coût du travail, augmentation du taux de marge des entreprises, de leurs parts de marché à l'export et de leur taux d'investissement.	Voté en décembre 2012 PLF 2017 pour le passage à 7 %	1 ^{er} janvier 2013 (taux à 4 % puis 6 % au 1 ^{er} janvier 2014 et 7 % au 1 ^{er} janvier 2017)
	Pacte de responsabilité et de solidarité – Volet Entreprises	Baisse supplémentaire du coût du travail de 10 Md€ (dont 5,6 Md€ dès 2015) et baisse de la fiscalité : suppression de deux tranches de C3S (1 Md€ en 2015 et 2 Md€ en 2016) et baisse de l'IS (suppression de la contribution exceptionnelle de l'IS en 2016, baisse du taux d'IS de 33,3 % à 28 % d'ici 2020 et dès 2017 pour les PME). Baisse des cotisations pour les artisans (200 M€ en 2017) et aide au secteur non lucratif (600 M€ en 2017).	Baisse du coût du travail sur une grande partie de la distribution des salaires (jusqu'à 3,5 SMIC) et diminution des prélèvements pesant sur les entreprises.	Deux premiers volets votés (2014 et 2015) Le 3 ^e volet sera voté en 2016 (PLF 2017 et PLFSS 2017)	À partir de 2015

[1] Évaluation OCDE : « Les réformes structurelles en France : impact sur la croissance et options pour l'avenir » OCDE, 2014

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL ET AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ-COÛT					
Soutien de court terme	Dispositif « embauche PME »	Prime forfaitaire de 4 000 euros versée trimestriellement sur deux ans pour les embauches en CDI et CDD de plus de 6 mois réalisées entre le 18 janvier et le 31 décembre 2017, dans les entreprises de moins de 250 salariés.	À court terme, mesure de soutien à la reprise économique ; à long terme, lutte contre les effets d'hystérèse et de dépréciation du capital humain associés au chômage.	Décret le 25 janvier 2016	2016-2017
ÉVALUATION : + 1.8 point de PIB à horizon 2020 / Emplois : + 590 000					
SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION ET OUVERTURE POUR LES MARCHÉS DES BIENS ET SERVICES					
Simplification administrative	Textes réglementaires et ordonnances	Mise en œuvre des mesures du Conseil de simplification (principe administratif du silence « vaut accord », basculement vers un système de déclarations sociales unique, simplifié et dématérialisé pour les entreprises, création d'un simulateur du coût et des aides à l'embauche pour les PME) Mesures de simplification des normes de construction et dans les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie-restauration et du tourisme.	Équivalent de 1,1 Md€ d'économies pour les entreprises entre août 2014 et septembre 2015, ce qui est favorable à la productivité via une allocation plus efficace des facteurs de production.	Trois vagues de mesures depuis janvier 2014	En continu
	Loi relative à la simplification des entreprises	Nombreuses mesures dont l'extension du Titre Emploi Service Entreprise aux établissements de 9 à 20 salariés et suppression d'obligations déclaratives dans le domaine fiscal.		Votée en décembre 2014	1 ^{er} janvier 2015
	Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – volet modernisation	Nombreuses mesures visant à moderniser la vie économique dont : - faciliter le financement des entreprises ; - simplifier les conditions de création d'entreprises et accompagner leur croissance.	Favorise l'initiative économique et le parcours de croissance des entreprises.	Présenté en mars 2016 processus législatif en cours	
Transparence de la vie économique	Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – volet transparence	Création d'une agence de détection et de prévention de la corruption, encadrement de l'activité des lobbies à travers un répertoire numérique des représentants d'intérêt, protection matérielle et juridique des lanceurs d'alerte , renforcement des sanctions en cas d'atteinte à la probité.	À court terme, il est difficile d'évaluer un impact quantitatif de cette mesure. À long terme, la réduction de la corruption, si elle permettait de se rapprocher de la notation de l'Allemagne ou du Royaume-Uni dans les classements internationaux, pourrait permettre d'accroître significativement la croissance.	Présenté en mars 2016 processus législatif en cours	

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION ET OUVERTURE POUR LES MARCHÉS DES BIENS ET SERVICES				
Mesures pro-concurrentielles	Loi consommation	- Baisse des contraintes réglementaires dans le secteur de l'optique et de l'assurance avec un gain de pouvoir d'achat de 1,5 Md€.	La baisse des contraintes réglementaires permet un transfert de pouvoir d'achat direct aux consommateurs. Par ailleurs, si les procédures d'action de groupe peuvent augmenter les coûts de certaines entreprises, elles sont globalement efficaces car elles incitent à respecter les règles d'une concurrence non faussée.	Votée en mars 2014 Mars à juin 2014
		- Instauration d'une procédure d'actions de groupe.		
		- Suppression graduelle des tarifs réglementés de vente de gaz naturel pour les professionnels.		
	Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	- Réforme de la pratique de certaines professions réglementées (baisse des tarifs, ouverture du capital des sociétés libérales, liberté d'installation encadrée des offices notariaux).	La loi croissance permet de transférer du pouvoir d'achat aux consommateurs en baissant les prix dans les secteurs protégés et d'augmenter l'emploi. Il est attendu que l'ouverture du secteur des transports par autocars et de certains commerces le dimanche permettent d'accroître la demande.	Votée en juillet 2015 2015-2016
		- Libéralisation du transport par autocar. - Adaptation de la législation relative au travail du dimanche et en soirée (possibilité d'ouverture 12 dimanches par an au lieu de 5 actuellement, création de zones touristiques internationales).		
ÉVALUATION : + 0,4 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 25 000				
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE				
Réforme de la politique énergétique	Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte	Fixer les objectifs de réduction des gaz à effet de serre, de fixation des prix du carbone et les moyens de l'émergence d'un nouveau modèle énergétique.	Les objectifs de la transition énergétique et la fixation du prix du carbone forcent une obsolescence accélérée du stock de capital et encouragent ainsi les investissements nouveaux. Le canal de transmission est donc celui d'un impact sur la demande par l'investissement.	Promulguée en août 2015 2015-2050
ÉVALUATION : + 0,8 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 120 000²				

[2] Évaluation Commissariat Général au Développement Durable : « Étude d'impact du Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte », 2014

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT ET A L'INNOVATION					
Mesures favorables à l'investissement	Création et déploiement des capacités de la BPI	La BPI a investi ou prêté plus de 12 Md€ en 2014 et 15 Md€ en 2015.	La BPI tâche de concentrer son action sur les investissements profitables non complètement servis par le secteur privé, elle permet donc un surplus d'investissement.	Lancée en 2012	
	Programme d'investissements d'avenir (PIA) – 2 ^e tranche 3 ^e tranche à venir	Plan de 12 Md€ d'investissements publics ciblés sur la recherche et l'innovation dans des secteurs porteurs. Une troisième tranche de 10 Md€ sera mise en place à partir de 2017.	L'impact du PIA procède par plusieurs canaux: une augmentation de l'investissement public, un effet d'entraînement sur l'investissement privé et un effet productivité en dirigeant l'investissement sur la R&D.	Lancé en 2013	2014-2024 pour la 2 ^e tranche, partir de 2017 pour la 3 ^e tranche
	Sur amortissement des investissements productifs réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2017	La possibilité pour tous les investissements productifs réalisés dans l'année (hors immobilier) d'être suramorti de 40 %.	Le suramortissement des investissements productifs permet de rentabiliser un certain nombre d'investissements et d'anticiper des décisions d'investissements pour soutenir la reprise à court terme.	Annoncé en Avril 2015	2015-2020
	Plan France Très Haut Débit	Déploiement de l'accès au très haut débit pour l'ensemble de la population d'ici 2022.	Le plan consiste en un accompagnement des projets des collectivités locales pour le déploiement du très haut débit et encourage la coordination des opérateurs privés de façon à accélérer le déploiement du réseau. Ce plan représente un investissement de 20 Md€.	Lancé en 2013	2013-2022
ÉVALUATION : +0,6 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : +80 000					

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
MARCHÉ DU TRAVAIL ET DIALOGUE SOCIAL				
Flexisécurité et politiques actives du marché du travail	Loi de sécurisation de l'emploi (issue de l'ANI de janvier 2013)	- Meilleure sécurisation des procédures de licenciement collectif. - Accords de maintien dans l'emploi.	Baisse de la conflictualité des procédures de licenciement collectif (accord négocié dans % des cas, baisse du taux de recours au juge de 25 à 8 %) ; amélioration de la productivité via un accroissement des flux sur le marché du travail impliquant un meilleur appariement.	Votée en mai 2013 1 ^{er} juillet 2013
	Convention d'assurance chômage issue de l'accord de mars 2014 et prochaine convention en 2016	Amélioration des incitations à la reprise d'emploi (simplification de l'activité partielle et instauration de droits rechargeables) et effort d'économies importants (400 M€ à long terme issus de la convention de 2014).	Amélioration de la stabilité de l'emploi le long du cycle.	Reprise des négociations prévue à l'automne 1 ^{er} juillet 2014
	Loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale	Lutte contre le chômage frictionnel et structurel (amélioration de l'accès à la formation des chômeurs) et accompagnement des mobilités grâce à la portabilité des droits à formation (compte personnel).	Meilleur appariement sur le marché du travail et gains de productivité via l'amélioration des qualifications	Votée en mars 2014 1 ^{er} janvier 2015
	Loi pour la croissance et l'activité – Réforme de la justice prud'homale	Réduire les délais , professionnaliser la procédure et faciliter les démarches de la justice prud'homale.	La réduction du coût et du nombre des litiges équivalait à une baisse transversale du coût du travail ; amélioration de la productivité via un accroissement des flux sur le marché du travail impliquant un meilleur appariement.	Votée en juillet 2015 2015-2016
	Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – Décret sur le barème indicatif des indemnités prud'homale	Donner plus de place à la négociation collective, sans toucher aux droits fondamentaux des salariés , réduction du nombre de branches professionnelles, renforcement de la légitimité des accords d'entreprise, renforcement du rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles relatives à l'organisation et au temps de travail, explicitation des motifs de licenciement économique.	Amélioration de la productivité via un accroissement des flux sur le marché du travail impliquant un meilleur appariement.	Votée en août 2016 2016
	Loi relative à la modernisation du dialogue social	Rationalisation des obligations d'information et de consultation, mesures pour améliorer la qualité du dialogue social au sein de l'entreprise et possibilité de simplification des instances de représentation (DUP élargie, possibilité de regroupement).	Amélioration du fonctionnement et baisse du coût des instances de représentation de l'entreprise.	Votée en juillet 2015 2015-2016
	ÉVALUATION : +0,3 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : +120 000			

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
ACCOMPAGNER ET SOUTENIR LES POPULATIONS LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI					
Inclusion et amélioration de l'employabilité	Mise en place des emplois d'avenir	Les emplois d'avenir sont des emplois aidés pour les jeunes. Ils sont assortis d'obligation de formation.	Impact sur le potentiel économique de la France à l'horizon 2020, via une augmentation ou une préservation du capital humain.	2013	2013-2017
	Mise en œuvre de la Garantie jeunes	La Garantie jeunes offre un accompagnement renforcé vers l'emploi ou la formation à des jeunes d'entre 18 et 25 ans en grande précarité (notamment les NEETs).	La garantie permet le financement pour partie par l'UE de politiques permettant de mettre des jeunes dans un emploi, une formation ou en enseignement. C'est une politique d'activation pour les jeunes.	Lancée à titre expérimental en 2013, généralisée en 2017	2013-2017
	Renforcement des moyens du service public de l'emploi	Renforcement des moyens destinés au suivi des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.	Impact sur le potentiel économique à horizon 2020 via une baisse du chômage structurel.	Convention État-Pôle Emploi-Unédic du 18 décembre 2014	2015-2017
	Hausse des moyens alloués à la formation des chômeurs	500 000 formations supplémentaires seront assurées en 2016 en faveur des demandeurs d'emploi.	Impact sur le potentiel économique de la France via une augmentation du capital humain.	2016	
ÉVALUATION : +0,1 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : +70000					
SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES					
Réforme de la fiscalité et des prestations des ménages modestes	Baisse de l'impôt sur le revenu – Pacte de responsabilité et de solidarité	Suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu à partir de 2015 et révision du barème de l'impôt sur le revenu à partir de 2016. Nouvelle baisse d'impôt sur le revenu de 1 Md€ en 2017, portant le total à 6 Md€.	Hausse du pouvoir d'achat des ménages.	Voté en 2015 et 2016	2015 pour la première tranche et 2016 pour la suite
	Extension du crédit d'impôt «services à la personne»	Transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, extension du dispositif à tous les ménages en supprimant la clause d'activité.	Hausse de l'emploi dans le secteur des services à la personne.	PLF 2017	
	Plan Pauvreté	Revalorisation du RSA de 10 %, hausse du complément familial de 50 %, revalorisation de 25 % de l'allocation de soutien familial destinée aux parents isolés.	Hausse du pouvoir d'achat des ménages.	Annoncé en 2013	Montée en charge à partir de 2013
ÉVALUATION : +0,4 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : +70000					

RÉFORMES		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
ÉDUCATION					
Réforme de l'éducation	Augmentation des moyens alloués à l'éducation	Création de 60 000 postes d'enseignants.	Gains de productivité induits par la hausse des qualifications.	Votée en juillet 2013	2013-2017
	Ciblage sur les élèves en difficulté	Refonte de l'éducation prioritaire, réforme du collège, refonte des programmes scolaires depuis la maternelle, etc...	Réduction du chômage structurel, notamment via la baisse du nombre de décrocheurs.	En cours	
	ÉVALUATION : + 0,1 point de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 20 000				
ÉVALUATION TOTALE		PIB à horizon 2020	4,8 points	Emplois	1 090 000

Perspectives économiques

Perspectives économiques : vue d'ensemble

Après trois années de croissance modérée entre 2012 et 2014, l'économie française connaît une dynamique de nette reprise depuis fin 2014. La croissance a en effet atteint +1,3 %⁽¹⁾ en 2015 après +0,5 % en moyenne entre 2012 et 2014.

L'investissement des entreprises et la consommation des ménages redémarrent nettement depuis 2015. Après quatre années de recul, l'investissement des ménages en construction a amorcé un redressement fin 2015. La baisse du prix du pétrole depuis l'été 2014 a réduit la facture énergétique de la France, profitant ainsi aux ménages et aux entreprises et permettant l'amélioration de la situation financière de ces dernières, après le point bas atteint par le taux de marge en 2013. Enfin, les mesures de politique économique mises en œuvre depuis quatre ans, comme les mesures de baisse du coût du travail et plus généralement l'ensemble des réformes structurelles, ont soutenu et continueraient de soutenir le potentiel de croissance et la compétitivité de notre économie.

La reprise se confirmerait ainsi en 2016 et en 2017⁽²⁾ (avec une croissance de +1,5 % les deux années). Ce scénario de croissance est identique à celui du Programme de stabilité. Le consensus des économistes de marché prévoit de son côté +1,4 % en 2016 et +1,2 % en 2017 (*Consensus Forecasts* de septembre 2016).

La croissance de l'activité française retrouverait un rythme plus soutenu au 3^e trimestre 2016

Après un 4^e trimestre 2015 déjà dynamique malgré des facteurs défavorables (attentats du 13 novembre, douceur des températures en fin d'année), l'activité a très nettement progressé au 1^{er} trimestre 2016

puis a fortement ralenti au 2^e trimestre. Ces à-coups reflètent en partie des facteurs exceptionnels et temporaires. **Les mouvements sociaux du printemps** ont ainsi fortement grevé la production manufacturière, en particulier dans les secteurs du raffinage et de la chimie. De son côté, **la consommation des ménages est restée quasiment stable au 2^e trimestre**, à la fois par contrecoup d'une consommation très dynamique au 1^{er} trimestre (achat de billets pour l'Euro 2016, renouvellement des téléviseurs suite au changement de norme de la TNT) et par l'effet négatif des grèves sur les dépenses des ménages en services de transport. Dans le même temps, l'investissement des entreprises a légèrement reculé au 2^e trimestre, en partie par contrecoup de la forte accélération à la fin 2015 et au 1^{er} trimestre 2016 liée à l'anticipation de la fin de la mesure de suramortissement, avant l'annonce de sa prorogation. De même, **l'investissement des ménages est en léger repli**, conséquence de la baisse du nombre de ventes de maisons neuves fin 2015, du fait de l'attente de l'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ) au 1^{er} janvier 2016.

Au 3^e trimestre, l'activité se redresserait. La production manufacturière devrait bénéficier du contrecoup positif des grèves de mai-juin, notamment dans les secteurs du raffinage et de la chimie. L'investissement des entreprises se reprendrait également, comme le suggère la bonne orientation des soldes relatifs à l'investissement à la fois dans l'industrie (enquête trimestrielle de l'Insee de juillet) et dans les services (enquête mensuelle de l'Insee de septembre). Les enquêtes montrent que l'appareil de production industriel est davantage sollicité : le taux d'utilisation des capacités de production (TUC) a atteint son plus haut niveau depuis octobre 2008 dans l'enquête Insee de juillet. Enfin, l'investissement des ménages progresserait, soutenu par l'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ).

(1) Au sens des comptes nationaux annuels.

(2) La prévision du Rapport Économique, Social et Financier se fonde sur la deuxième estimation du 2^e trimestre 2016 parue le 26 août 2016.

L'activité serait pénalisée par la détérioration de l'environnement international en 2016 ; ce-lui-ci serait en revanche plus porteur en 2017 notamment grâce au rebond de la demande des économies émergentes³

L'incertitude sur la procédure de sortie et sur la nature des futures relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pénaliserait la croissance britannique en 2016 et 2017. À cet horizon, ce ralentissement proviendrait d'une détérioration de la confiance des entreprises et des ménages, d'une dégradation des conditions financières et d'une hausse possible de la volatilité sur les marchés.

Ce ralentissement britannique affecterait de façon limitée l'activité en zone euro, qui n'accélérerait plus. La croissance serait toujours soutenue par la politique monétaire accommodante de la BCE et le dynamisme de l'emploi dans la plupart des pays. À l'inverse, la dissipation graduelle de l'effet de facteurs externes positifs (baisse des prix du pétrole et dépréciation passée de l'euro) et les conséquences du référendum britannique (montée de l'incertitude des investisseurs et baisse des échanges liée au ralentissement britannique) pèseraient sur l'activité.

Les difficultés conjoncturelles de début d'année aux États-Unis pèseraient sur leur croissance annuelle en 2016 mais s'estomperaient à partir de l'été. Ceci permettrait à l'économie américaine d'accélérer au-dessus de son potentiel en 2017. Au Japon, le rebond du commerce asiatique et l'annonce récente d'un plan de relance de grande ampleur permettraient à l'activité d'accélérer fortement en 2017 malgré l'impact négatif de l'appréciation récente du yen.

Enfin, dans les économies émergentes, le Brésil et la Russie sortiraient progressivement de récession à l'horizon 2017, tandis que l'activité ralentirait en Chine et en Turquie. Au Brésil et en Russie, une sortie de récession est anticipée en 2017, à la faveur notamment de la stabilisation des prix des matières premières et

des gains de compétitivité permis par les dépréciations passées. Au Brésil, la sortie de crise apparaît toutefois conditionnée par la réussite du gouvernement intérimaire. En Turquie, l'activité ralentirait nettement en raison de vulnérabilités structurelles de l'économie (important déficit courant) et de l'effet de la tentative de coup d'État de juillet sur le tourisme et les entrées de capitaux étrangers. En Chine, les mesures de soutien à l'activité mises en place par les autorités permettraient d'éviter un ralentissement marqué de l'activité tandis qu'en Inde, l'activité croîtrait à un rythme proche de son potentiel, bénéficiant notamment de la faiblesse des prix des matières premières.

La demande mondiale adressée à la France décélérerait à +2,7 % en 2016 – révisée à la baisse de plus d'1 point depuis le Programme de stabilité d'avril 2016 – après +3,9 % en 2015, en raison de la faiblesse des importations en zone euro au 1^{er} trimestre et de la décélération de la demande intérieure des pays anglo-saxons. Elle accélérerait à +3,6 % en 2017 – révisée également à la baisse de plus d'1 point, notamment en raison des effets du Brexit –, portée par le rebond américain et des importations dans les économies émergentes qui évolueraient davantage en ligne avec leur demande intérieure.

Après trois années d'accélération et un très fort dynamisme en 2015, le commerce extérieur serait moins porteur mais resterait soutenu par les mesures de baisse du coût du travail ainsi que par la reprise progressive de la demande extérieure

Après un ralentissement marqué en 2012 consécutif aux tensions sur la dette souveraine en zone euro, les exportations totales se sont progressivement redressées en lien avec le regain d'activité en zone euro. **Elles ont connu une année faste en 2015** malgré les difficultés des émergents, du fait de la dépréciation notable du change et des mesures de soutien à la compétitivité, ainsi que par la réalisation de grands contrats dans les domaines aéronautique et militaire.

(3) Cf. Trésor-Éco n°181 « La situation économique à l'été 2016 : une croissance modérée gagnant graduellement en dynamisme ».

Elles ralentiraient toutefois sensiblement en 2016 (+0,9 % après +6,1 % en 2015). Si ce ralentissement provient pour une large part du retour des échanges extérieurs de services à un rythme de croissance moins élevé, les exportations de biens marqueraient également le pas en 2016 par contrecoup après la forte progression de 2015, dans un contexte de ralentissement de la demande mondiale. En outre, des phénomènes sectoriels inhabituels, notamment des retards de livraison dans le secteur aéronautique, ont entraîné une légère dégradation du solde extérieur depuis fin 2015. Ces retards pèsent sur les exportations mais se sont traduits pour partie par une hausse des stocks. L'effet total sur l'activité reste par conséquent plus limité que sur le commerce extérieur.

En 2017, les exportations accéléreraient de nouveau (+3,5 %), soutenues par le redémarrage graduel de la demande mondiale (+3,6 %).

Les importations ont également vivement progressé depuis 2013, comme dans le reste de l'OCDE, pour atteindre un rythme soutenu en 2015 (+6,6 %). Ce dynamisme provient en partie de facteurs structurels liés à l'évolution des règles du commerce mondial et à des effets de spécialisation. Des phénomènes conjoncturels soutiennent également les importations depuis fin 2014 (redémarrage attendu du processus productif, mesure de suramortissement induisant une hausse des investissements en biens d'équipement pour partie satisfaite par des importations). **Ainsi, les importations de biens manufacturés resteraient dynamiques en 2016 bien qu'en ralentissement** (+4,1 % après +6,7 % en 2015)⁴. En 2017, les importations de biens manufacturés accéléreraient légèrement (+4,3 %) malgré la décélération de la consommation et de l'investissement des entreprises, en lien avec le redémarrage de la demande extérieure.

Au total, la contribution comptable du commerce extérieur se dégraderait en 2016, à -0,4 point après -0,3 point en 2015. Bien que toujours négative, elle s'améliorerait nettement en 2017 à -0,2 point.

En amélioration depuis 2012 et soutenue par une nouvelle réduction de la facture énergétique, la balance commerciale (au sens des douanes) serait quasi-stabilisée en 2016. Elle se dégraderait légèrement en 2017 (à -49 Md€) notamment sous l'effet du Brexit et d'une nouvelle dégradation du solde commercial énergétique en lien avec la remontée du prix du pétrole.

La consommation des ménages resterait dynamique dans le sillage de leur pouvoir d'achat

Les salaires réels resteraient dynamiques en 2016 avant de ralentir en 2017, notamment sous l'effet du redémarrage de l'inflation, les entreprises souhaitant maintenir leur situation financière. Après un redressement marqué en 2015, l'emploi marchand continuerait sa progression en 2016 et en 2017, grâce à la reprise de l'activité et sous l'effet des mesures de politique économique (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité, Prime à l'embauche dans les PME). Les ménages bénéficieraient également de la progression des revenus de la propriété, car le redressement du taux de marge permettrait aux entreprises de verser davantage de dividendes. Par ailleurs, les ménages recevraient davantage d'intérêts suite à la remontée progressive des taux d'intérêt. À l'inverse, les prestations sociales ralentiraient à l'horizon de la prévision en raison de la baisse du chômage et de la montée en charge des économies. **Au total, après un très net redressement amorcé en 2013, le pouvoir d'achat progresserait encore vivement en 2016 (+1,9 %) et 2017 (+1,5 %).**

Après une accélération notable en 2015 (+1,5 % après +0,7 % en 2014), la consommation des ménages continuerait d'accélérer en 2016 (+1,8 %). Elle a été particulièrement dynamique au 1^{er} semestre malgré un profil trimestriel heurté en raison de facteurs pour partie temporaires. Bien qu'en légère décélération dans le sillage du pouvoir d'achat, la consommation des ménages resterait dynamique en 2017 (+1,6 %).

(4) Les importations totales décéléreraient de façon plus marquée en raison des importations de services.

Ainsi, le taux d'épargne s'établirait à 14,5 % en 2016 et en 2017⁵.

Les difficultés dans le secteur de la construction se résorberaient progressivement, et l'investissement des ménages serait un facteur d'accélération progressive de l'activité

Après quatre années de recul, l'investissement des ménages redémarrerait en 2016 (+0,4 % après -0,8 % en 2015), avant de connaître une accélération sensible en 2017 (+2,6 %). L'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ), effectif au 1^{er} janvier 2016, commencerait à soutenir l'investissement des ménages en construction dès le 3^e trimestre 2016. Les données de la construction signalent ainsi une progression des mises en chantier de logements ces derniers mois (+4,7 % de mai à juillet par rapport à la même période en 2015).

Sous l'effet des mesures de politique économique et de la restauration des marges des entreprises, l'investissement hors construction s'est maintenu à un niveau élevé et a continué à progresser depuis 2012

Hors construction, l'investissement des entreprises serait très dynamique en 2016 (+4,9 % après +3,7 % en 2015), soutenu par la mesure temporaire de suramortissement, et ralentirait légèrement en 2017 (+4,5 %) malgré la prorogation de cette mesure jusqu'au 1^{er} avril 2017 notamment du fait de l'incertitude engendrée par le Brexit. Par ailleurs, l'assainissement de la situation financière des entreprises et en particulier l'amélioration du taux de marge, qui s'est redressé de façon sensible depuis le point bas de 2013 (32,0 % en 2016 et 2017 après 31,4 % en 2015), devrait jouer favorablement sur leurs décisions d'investissement.

(5) Il est à noter que les comptes nationaux annuels de mai 2016 ont donné lieu, sur la période 2013-2015, à une révision sensible à la baisse du taux d'épargne des ménages, qui s'établit désormais à 14,5 % en 2015 (contre 15,4 % au moment des résultats détaillés du 4^e trimestre 2015 publiés en mars 2016).

Sous l'effet de la poursuite de la baisse du prix du pétrole en début d'année, l'inflation serait quasi nulle en 2016 (+0,1 %) et ne se redresserait qu'en 2017

Après une baisse continue entre 2012 et 2015, l'inflation resterait proche de zéro en 2016, à +0,1 % (après 0,0 % en 2015), essentiellement du fait de la poursuite de la baisse des prix du pétrole fin 2015 et début 2016. Malgré la hausse de la fiscalité énergétique, la contribution du prix de l'énergie à l'inflation totale serait de nouveau négative, à -0,3 point. L'inflation sous-jacente se redresserait légèrement (+0,7 % après +0,5 %). L'effet de la dépréciation passée de l'euro sur les prix des produits manufacturés importés ferait plus que compenser une progression plus modérée du prix des services en lien avec des coûts salariaux passés peu dynamiques, le ralentissement du prix des loyers et la baisse du prix des transports.

L'inflation se redresserait en 2017 (+0,8 %), notamment sous l'effet de la hausse mécanique de l'inflation volatile (le prix du pétrole et les taux de change étant conventionnellement gelés en prévision). L'inflation sous-jacente serait stable à +0,7 % : la réappréciation récente du change entraînerait une baisse plus marquée qu'en 2016 des prix des produits manufacturés importés tandis que les prix des services se redresseraient modérément, en lien avec l'évolution des salaires et l'accélération des coûts salariaux unitaires (dans le contexte de fin de montée en charge des mesures de baisse du coût du travail).

L'emploi marchand serait tiré à la hausse par la reprise de l'activité et bénéficierait des politiques actives en faveur de l'emploi

La dynamique de créations d'emplois observée en 2015 s'est confirmée sur les premiers trimestres de l'année 2016 et devrait légèrement accélérer aux trimestres suivants. Au final, près de 120 000 emplois pourraient être créés en moyenne en 2016, soit la plus forte hausse observée depuis 2007. En 2017, l'évolution de l'emploi salarié marchand accélérerait par rapport à 2016

(+160 000 postes en moyenne annuelle). Le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité participeraient significativement à cette progression marquée de l'emploi. La mise en place de la prime à l'embauche dans les PME permettrait quant à elle de créer 35 000 emplois en moyenne annuelle en 2016 et 60 000 de plus en 2017. Par ailleurs, grâce aux enveloppes supplémentaires de contrats aidés annoncées pour le 2nd semestre, l'emploi dans le secteur non marchand continuerait de progresser en 2016 avant de se stabiliser en 2017.

Les aléas autour de cette prévision sont nombreux

Ce scénario de reprise repose notamment sur un maintien du prix du pétrole et du taux de change de l'euro à leurs niveaux récents.

Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires,

qui peut être affectée par le Brexit dont les effets restent incertains ainsi que par la situation économique dans les économies émergentes, notamment en Chine.

Les comportements des ménages et des entreprises français sont également incertains. En particulier, le comportement d'investissement des ménages et des entreprises constitue un aléa entourant la prévision : à la hausse si le redressement de l'investissement en construction des ménages était plus rapide qu'anticipé et si les entreprises réagissaient plus positivement à la prorogation de la mesure de suramortissement ; à la baisse si le climat d'incertitude engendré par le Brexit s'avérait plus néfaste qu'anticipé ou si les entreprises décidaient de poursuivre l'assainissement de leur situation financière et d'utiliser l'amélioration de leurs marges pour se désendetter.

**Tableau 1 : Prévisions économiques 2016-2017
(variations en volume en % sauf indication contraire)**

	2015	2016	2017
PIB France	1,3	1,5	1,5
Demande mondiale adressée à la France	3,9	2,7	3,6
Indice des prix à la consommation en France	0,0	0,1	0,8
PIB Monde	3,1	3,0	3,4
PIB États-Unis	2,6	1,5	2,1
PIB Zone euro	2,0*	1,6	1,5
Taux de change USD/EUR	1,11	1,11	1,12
Prix du <i>Brent</i> en USD	53	42	45

(*) La décélération de l'activité de la zone euro en 2016 s'explique par la croissance élevée de l'Irlande en 2015 (+26,3 %) liée à des facteurs temporaires.

Encadré 1 : Retour sur les prévisions 2016-2017

Par rapport au Programme de stabilité d'avril 2016, le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances 2017 (PLF) est globalement inchangé. La prévision de croissance reste de + 1,5 % pour 2016 et 2017. Les révisions concernent donc uniquement la composition de la croissance avec une demande intérieure plus dynamique et un environnement international moins porteur.

Les révisions sur la composition de la croissance pour 2016 résultent directement des informations publiées jusqu'au 2^e trimestre dans les comptes trimestriels

La croissance serait soutenue par un dynamisme de la demande intérieure sur le 1^{er} semestre plus fort qu'attendu, notamment en raison des effets de la mesure de suramortissement (malgré un contrecoup au 2^e trimestre). En revanche, le commerce extérieur pèserait davantage sur la croissance pour deux raisons : la faiblesse des exportations – résultant d'une demande étrangère moins dynamique et de difficultés rencontrées dans le secteur aéronautique – et le dynamisme des importations lié au redémarrage du processus productif. Sur le 2nd semestre, les enquêtes restent proches de leur niveau de long terme, ce qui est cohérent avec un taux de croissance trimestriel de l'ordre de 0,4 %. La croissance devrait par ailleurs bénéficier au cours du 3^e trimestre du contrecoup positif des mouvements de grèves, qui ont pesé sur la croissance au 2^e trimestre, et d'un investissement plus dynamique qu'attendu en fin d'année en raison de la prorogation de la mesure de suramortissement.

La croissance de l'activité se stabiliserait en 2017, comme dans le Programme de stabilité

Le principal choc négatif intervenu depuis le Programme de stabilité qui affectera l'économie française à horizon 2017 est le résultat du référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Toutefois, plusieurs indicateurs parus après l'annonce des résultats du référendum britannique suggèrent que les effets de court terme du Brexit pourraient être d'une moindre ampleur (l'effet des résultats du référendum sur la confiance des entreprises apparaît limité dans les enquêtes les plus récentes et les tensions qui ont pu apparaître au lendemain du référendum semblent s'être atténuées depuis). À l'inverse, la progression tendancielle de l'investissement, soutenu par la mesure de suramortissement qui a été prorogée jusqu'au 1^{er} avril 2017, serait plus allante qu'attendu lors du Programme de stabilité, comme en témoigne le dynamisme marqué de l'investissement hors construction des entreprises sur le 1^{er} semestre 2016. La consommation des ménages serait également plus allante qu'anticipé lors du Programme de stabilité, soutenue par la dynamique de l'emploi notamment en lien avec la prorogation de la prime à l'embauche, ainsi que par la révision en baisse de l'inflation, toutes deux favorables au pouvoir d'achat des ménages. Enfin, la modification de la nature de la consolidation budgétaire en 2017 serait favorable à la croissance à court terme.

Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PLF 2017 et de celles du Programme de stabilité d'avril 2016

Taux de croissance annuel, en %	Programme de stabilité Avril 2016		PLF 2017	
	2016	2017	2016	2017
Environnement international				
Prix du <i>Brent</i> en USD	37	38	42	45
Taux de change USD/EUR	1,10	1,10	1,11	1,12
Demande mondiale adressée à la France	3,8	4,7	2,7	3,6
France				
PIB	1,5	1,5	1,5	1,5
Importations	4,8	5,1	2,1	4,0
Dépense de consommation des ménages	1,6	1,6	1,8	1,6
FBCF totale	1,7	3,0	2,7	3,1
dont entreprises non financières	3,2	3,8	3,8	3,5
Exportations	3,9	4,8	0,9	3,5
Contribution du commerce extérieur à la croissance (en points de PIB)	- 0,3	- 0,1	- 0,4	- 0,2
Contribution des stocks à la croissance (en points de PIB)	0,4	0,0	0,1	0,0
IPC	0,1	1,0	0,1	0,8

Sources : prévisions RESF.

Encadré 2 : Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions

La Direction générale du Trésor élabore les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. Elle travaille notamment avec la Direction du Budget, responsable de la politique budgétaire de l'État et de l'élaboration des lois de finances, et avec la Direction de la Sécurité sociale, qui assure le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et prépare le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle s'appuie sur les informations produites par d'autres administrations, en particulier par la Direction générale des Finances publiques et la Direction générale des Douanes et droits indirects pour les remontées comptables infra-annuelles. Ces prévisions ont été soumises à l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Organisme indépendant, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, le HCFP est notamment chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances, et sur la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP rend un avis sur l'ensemble de ces éléments. Cet avis est joint au projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale et est rendu public par le HCFP lors de ce dépôt. Le Conseil constitutionnel a confirmé que les avis rendus par le HCFP feraient partie des éléments pris en compte pour apprécier la sincérité des textes sur lesquels il se prononce.

Encadré 3 : Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du Consensus des économistes
La prévision du projet de loi de finances est proche des dernières prévisions des organisations internationales

Pour 2016, la prévision du Gouvernement est identique à celle du FMI en date du mois de juillet à + 1,5 %. Elle est légèrement plus soutenue que celle de l'OCDE, établie à + 1,3 % dans les prévisions intérimaires du 21 septembre, ainsi que de celle de la Commission européenne, à + 1,3 %, publiée début mai (cf. tableau 3).

Le projet de loi de finances anticipe pour 2017 une stabilisation du taux de croissance de l'activité à + 1,5 %, à un niveau plus élevé que l'OCDE qui table sur + 1,3 %, tandis que la Commission envisage une nette accélération, à + 1,7 %, dans un scénario à politique inchangée. Le FMI retient un scénario moins dynamique et projette une décélération de l'activité, à + 1,2 %.

Le scénario macroéconomique retenu par le projet de loi de finances est plus dynamique pour 2017 que celui du dernier Consensus des économistes

Pour 2016, les prévisions du projet de loi de finances (+ 1,5%) et du Consensus Forecasts de septembre (+ 1,4 %) sont voisines (cf. tableau 4).

Pour 2017, le scénario du Consensus Forecasts retient pour sa part un léger tassement de la croissance (+ 1,2 %).

Le Consensus Forecasts de septembre prévoit une progression des prix à la consommation de + 0,2 % en 2016 et de + 1,2 % en 2017, soit une évolution des prix plus soutenue que celle du scénario du projet de loi de finances (+ 0,1 % en 2016 et + 0,8 % en 2017).

Les prévisions de demande intérieure pour 2016 sont comparables pour la consommation des ménages comme pour l'investissement des entreprises, alors que pour 2017 le projet de loi de finances apparaît plus optimiste que le Consensus sur l'évolution de l'investissement productif.

Les hypothèses internationales du projet de loi de finances sont globalement proches de celles du Consensus, avec des prévisions de croissance comparables pour les États-Unis et la zone euro, le Consensus anticipant cependant un fléchissement plus marqué de l'activité pour le Royaume-Uni à l'horizon de la prévision.

Tableau 3 : Prévisions pour la France
projet de loi de finances, OCDE, FMI et Commission européenne

	PLF pour 2017		OCDE** - sept. 2016 -		FMI - juillet 2016 -		OCDE - juin 2016 -		Commission européenne - mai 2016 -	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Taux de croissance annuel, en %										
PIB	1,5	1,5	1,3	1,3	1,5	1,2	1,4	1,5	1,3	1,7
Indice des prix à la consommation harmonisé	0,2	0,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,1	0,8	0,1	1,0
Solde public (en points de PIB)*	- 3,3	- 2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	- 3,4	- 3,0	- 3,4	- 3,2

* au sens de Maastricht

** OCDE septembre : prévisions intérimaires.

**Tableau 4 : Comparaison des prévisions du projet de loi de finances
et du *Consensus Forecasts***

<i>Taux de croissance annuel, en %</i>	Scénario économique sous-jacent au PLF pour 2017		Prévisions du <i>Consensus Forecasts</i> - septembre 2016 -	
	2016	2017	2016	2017
International				
Croissance du PIB				
États-Unis	1,5	2,1	1,5	2,3
Japon	0,5	1,3	0,6	0,8
Royaume-Uni	1,7	1,2	1,7	0,7
Zone euro	1,6	1,5	1,5	1,3
France				
PIB	1,5	1,5	1,4	1,2
Consommation des ménages	1,8	1,6	1,7	1,4
Investissement des entreprises	3,8	3,5	3,6	2,2
Indice des prix à la consommation	0,1	0,8	0,2	1,2

Situation économique mondiale

Début 2016, l'activité mondiale montre de nouveaux signes de fragilité¹

L'activité est notamment pénalisée par une situation toujours dégradée dans certains pays émergents ainsi que par un trou d'air aux États-Unis au 1^{er} semestre, en lien avec les effets de l'appréciation passée du dollar et les difficultés des secteurs liés au pétrole en raison de la faiblesse des prix du pétrole. En revanche, la reprise continue de s'affirmer en zone euro et se montre résiliente au Royaume-Uni en amont du référendum sur son maintien dans l'Union européenne.

La croissance britannique serait pénalisée par l'incertitude consécutive au référendum

Malgré son dynamisme en début d'année, la croissance britannique pourrait être pénalisée en 2016 et en 2017 par l'incertitude consécutive au référendum. À cet horizon, l'impact proviendrait d'une détérioration de la confiance des entreprises et des ménages, d'une dégradation des conditions financières et d'une hausse possible de la volatilité sur les marchés. Les indicateurs conjoncturels récents tempèrent toutefois les vives inquiétudes du lendemain du référendum puisqu'ils ont été depuis relativement résilients.

En zone euro, l'activité n'accélérerait plus

L'activité serait toujours soutenue par la politique monétaire accommodante de la BCE et par le dynamisme de l'emploi dans la plupart des pays, dans un contexte d'inflation modérée. En revanche, elle fléchirait légèrement en 2017, du fait de la dissipation progressive de facteurs externes positifs (baisse des prix du pétrole et dépréciation passée de l'euro) et de l'effet du Brexit.

Hors Union européenne, l'activité accélérerait en 2017 aux États-Unis et au Japon

Aux États-Unis, l'activité devrait accélérer en 2017 après la dissipation du trou d'air de 2016. De même, au Japon, après une année 2016 marquée par le renchérissement du yen, l'activité

accélérerait en 2017, soutenue par une politique budgétaire favorable.

Dans les principaux pays émergents, la croissance serait globalement un peu plus dynamique en 2017 qu'en 2016

Dans les économies émergentes, la croissance serait globalement un peu plus dynamique en 2017 qu'en 2016 malgré une poursuite du ralentissement en Chine et un freinage attendu en Turquie. Cela s'expliquerait principalement par les sorties de récession en Russie et au Brésil, à la faveur notamment de la stabilisation des prix des matières premières.

La demande mondiale adressée à la France ralentirait en 2016 avant d'accélérer en 2017

Le commerce mondial poursuivrait son ralentissement en 2016, du fait d'importations décevantes en zone euro et en Chine au 1^{er} semestre et du ralentissement de la demande intérieure des pays anglo-saxons. Il accélérerait graduellement en 2017, grâce notamment au plus grand dynamisme de l'activité. La demande mondiale adressée à la France suivrait un profil similaire, tout en gardant un rythme de croissance supérieur à celui du commerce mondial, les exportations françaises dépendant moins des économies émergentes que le commerce mondial.

Les aléas autour de ce scénario international sont équilibrés

L'ampleur des effets du référendum britannique reste incertaine. La croissance du Royaume-Uni sera sensible aux avancées des négociations sur la sortie de l'UE, tandis que le *policy-mix* britannique pourrait être modifié pour davantage soutenir la croissance. Les orientations de politique budgétaire représentent également un aléa important, notamment au Japon où le timing et l'ampleur du plan de relance sont incertains. Dans les économies émergentes, des tensions politiques et financières subsistent et le rééquilibrage chinois reste associé à des risques importants. À l'inverse, la reprise attendue au Brésil et en Russie en 2017 pourrait être plus forte que prévu au vu des récents signaux conjoncturels encourageants.

(1) Cf. Trésor-Éco n°181 « La situation économique mondiale à l'été 2016 : une croissance modérée gagnant graduellement en dynamisme ».

Tableau 1 : Prévisions de croissance (moyenne annuelle, en %)

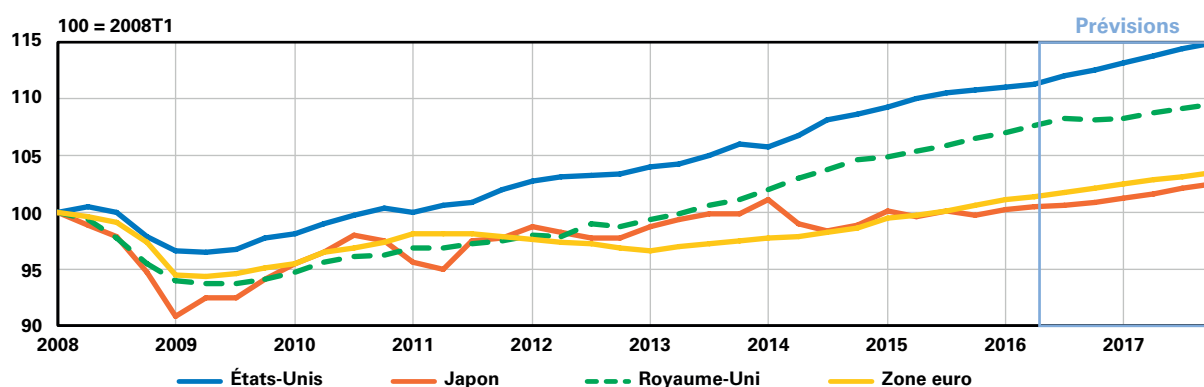
	2014	2015	2016	2017
	(Non CJO)		(prévisions, CJO)	
CROISSANCE MONDIALE*	3,4	3,1	3,0	3,4
ÉCONOMIES AVANCÉES*	1,9	1,9	1,6	1,8
États-Unis	2,4	2,6	1,5	2,1
Japon	-0,1	0,6	0,5	1,3
Royaume-Uni ¹	3,1	2,2	1,7	1,2
Zone euro*	0,9	2,0 ²	1,6	1,5
dont Allemagne ¹	1,6	1,5	1,8	1,4
dont Italie	-0,3	0,8	0,8	0,8
dont Espagne ¹	1,4	3,2	3,0	2,1
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	4,6	4,0	4,1	4,6
Chine	7,3	6,9	6,6	6,2

Sources : FMI (*Perspectives économiques mondiales*, juillet 2016), prévisions RESF.

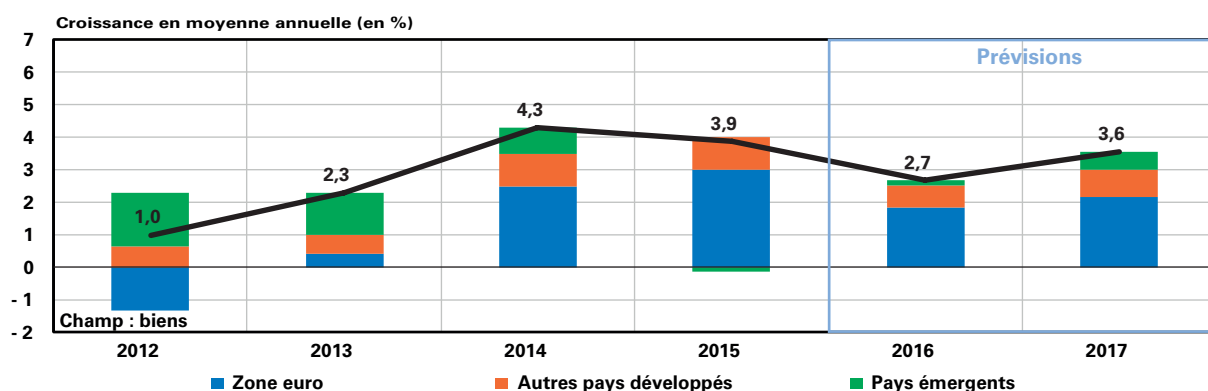
(1) CJO sur le passé.

(2) La décélération de l'activité de la zone euro en 2016 s'explique par la croissance élevée de l'Irlande en 2015 (+26,3 %) liée à des facteurs temporaires.

(*) Les croissances mondiale et par zone économique sont estimées pour 2016 et 2017 à partir des prévisions de 12 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Brésil, Chine, Inde, Russie, Turquie) complétées par les projections du FMI.

Graphique 1 : Évolution du PIB dans les principales économies mondiales

Sources : données nationales, prévisions RESF.

Graphique 2 : Demande mondiale adressée à la France (croissance et contributions par zone)

Sources : prévisions RESF.

Entreprises

Après avoir atteint un point bas (depuis la fin des années 1980) en 2013, à 29,9 % de la valeur ajoutée, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'est nettement redressé pour s'établir à 31,4 % en 2015. Cette amélioration a été portée notamment par la baisse des prix du pétrole et par les mesures de baisse du coût du travail (mise en œuvre du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité).

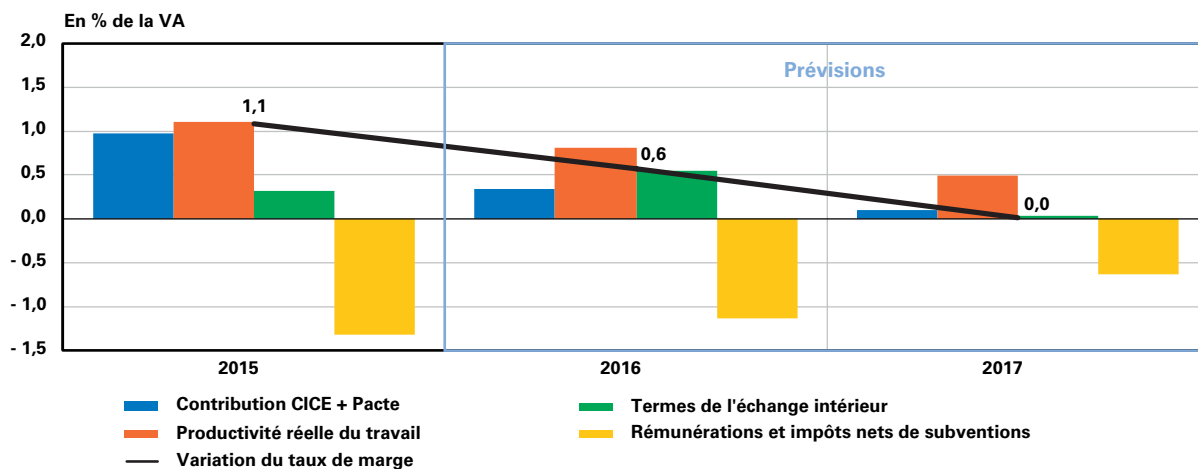
En 2016, le taux de marge des SNF progresserait de nouveau de manière importante (+0,6 point à 32,0 %) avant de se stabiliser en 2017. Les entreprises continueraient de bénéficier du bas niveau des prix du pétrole en 2016, ainsi que des mesures de politique économique, mais dans une ampleur moindre que les années précédentes (subventions liées à la prime à l'embauche, instauration du second volet d'allègement des cotisations patronales inscrit dans le Pacte de responsabilité au 1^{er} avril 2016, poursuite de la montée en charge du CICE). À l'inverse, les salaires réels seraient plus dynamiques que la productivité en 2016, sous l'effet d'une inflation plus faible qu'anticipé lors du PLF 2016. La capacité des entreprises à ajuster les salaires se trouverait ainsi limitée par le faible niveau de l'inflation. Toutefois, en 2017, dans un contexte de redémarrage des prix, les salaires réels progresseraient plus en ligne avec la productivité, en lien avec la volonté des entreprises de préserver leur situation financière.

À l'horizon de la prévision, l'investissement des entreprises serait favorisé par les mesures de politique économique et la forte amélioration de leur situation financière (hausse du taux de marge de 2,1 points entre 2013 et 2017). Depuis 2013, l'investissement a globalement suivi l'accélération de l'activité, et il continuerait de progresser pour atteindre une croissance de +3,8 % en 2016 et +3,5 % en 2017. L'investissement hors construction rebondirait en 2016 (+4,9 % après +3,7 % en 2015), stimulé par la mesure de suramortissement des investissements pro-

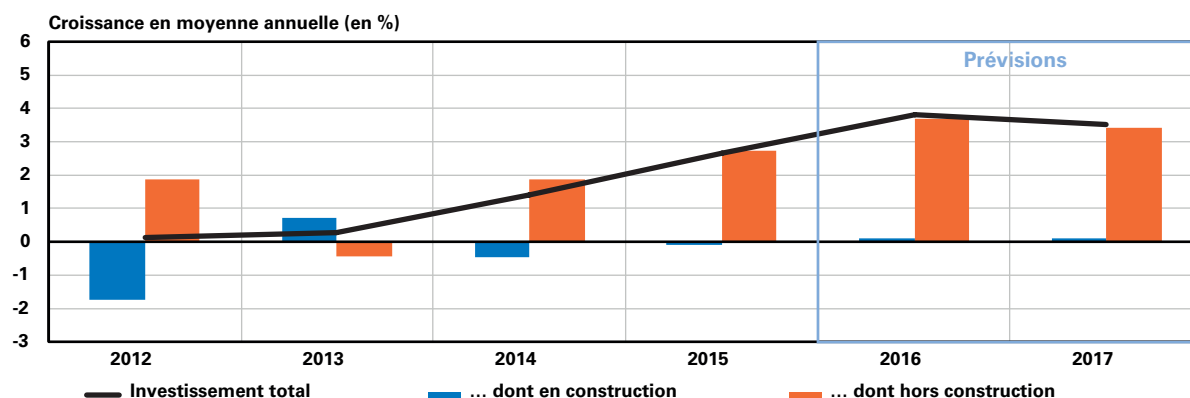
ductifs et la poursuite de l'amélioration des marges. La prorogation de la mesure de suramortissement jusqu'au 1^{er} avril 2017 soutiendrait l'investissement hors construction en 2017 (+4,5 %). À l'inverse, l'incertitude générée par le Brexit pourrait peser sur les projets d'investissement en 2017, bien qu'à ce stade l'effet des résultats du référendum sur la confiance des entreprises apparaisse limité dans les enquêtes les plus récentes. Par ailleurs, les tensions financières qui ont suivi immédiatement le vote semblent s'être atténuées depuis.

Après s'être quasiment stabilisé en 2015, l'investissement en construction des entreprises retrouverait un rythme de croissance positif en 2016 et 2017. Il serait notamment soutenu par le secteur des travaux publics, qui rebondit depuis la fin 2015. Après un repli au 2^e trimestre 2016, l'investissement en construction des entreprises se redresserait dès le 3^e trimestre 2016, comme le suggère l'amélioration des perspectives d'activité et des carnets de commande dans les dernières enquêtes de conjoncture dans les travaux publics de l'Insee et de la Banque de France.

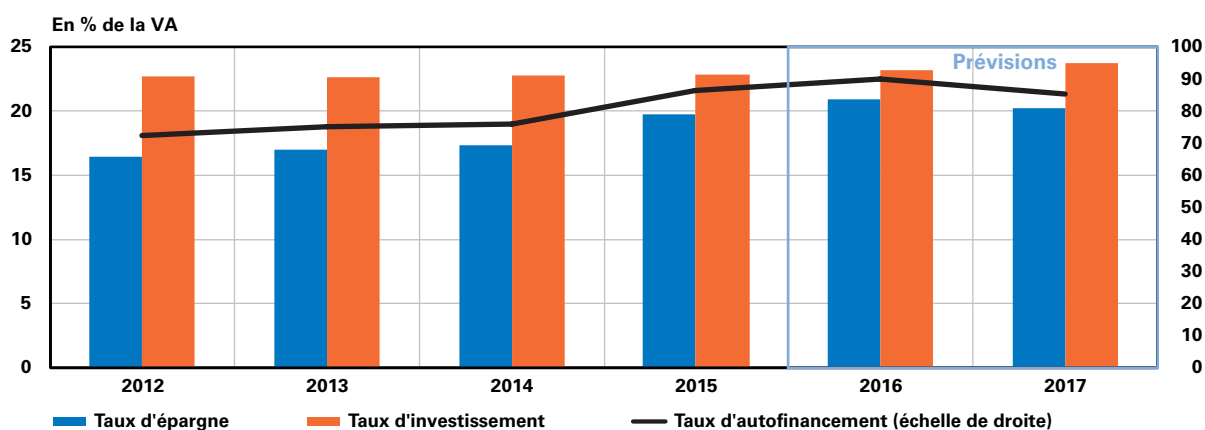
Le besoin de financement des SNF s'est globalement amélioré depuis 2012, passant de 5,2 % de la valeur ajoutée à 3,3 % en 2015. Il se creuserait toutefois de nouveau à l'horizon 2017, pour atteindre 3,9 % de la valeur ajoutée en 2017, après 2,7 % en 2016. Ce profil heurté serait en partie le reflet du taux d'épargne. En hausse depuis 2012, il continuerait de progresser en 2016 dans le sillage du taux de marge et en lien avec un environnement de taux d'intérêt toujours favorable. En revanche, il se détériorerait en 2017, principalement sous l'effet d'une remontée des taux d'intérêt. Le taux d'investissement progresserait pour atteindre 23,7 % de la valeur ajoutée en 2017 (après 23,2 % en 2016), tandis que la reconstitution des stocks se stabiliserait à l'horizon de prévision.

Graphique 1 : Contributions à la variation du taux de marge des sociétés non financières


Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Investissement des entreprises non financières et contributions


Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 3 : Taux d'épargne, taux d'investissement et taux d'autofinancement des sociétés non financières


Sources : Insee, prévisions RESF.

Ménages

Depuis 2012, le pouvoir d'achat des ménages s'est nettement redressé et resterait dynamique en 2016 et 2017

Après une diminution sensible en 2012 et 2013, le pouvoir d'achat des ménages a amorcé un redémarrage en 2014 (+0,7 %), qui s'est confirmé en 2015 (+1,6 %), notamment en lien avec la baisse sensible du prix du pétrole observée depuis mi-2014 et les baisses d'impôts sur le revenu qui, sur la période 2014-2017, se montent à 6 Md€¹. Par unité de consommation, le pouvoir d'achat a retrouvé dès 2015 un niveau supérieur à celui de 2012 et continuerait de progresser à horizon 2017.

Le pouvoir d'achat des ménages progresserait encore vivement en 2016 (+1,9 %) et 2017 (+1,5 %). En 2016, il serait soutenu en particulier par des revenus d'activité dynamiques en termes réels, en raison de la faiblesse attendue de l'inflation et de la capacité limitée des entreprises à ajuster les salaires à la baisse. En 2017 en revanche, les salaires réels décélèreraient sous l'effet d'un redémarrage des prix plus rapide que celui des salaires. Ils progresseraient plus en ligne avec la productivité, dans la mesure où les entreprises souhaiteraient maintenir leur situation financière. Les créations d'emplois marchands continueraient de progresser en 2016 puis en 2017, grâce à la reprise de l'activité et sous l'effet des mesures de politique économique (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité, Prime à l'embauche dans les PME).

Les prestations sociales ralentiraient à l'horizon de la prévision en raison de la montée en charge des économies et de la baisse du chômage. À l'inverse, les revenus de la propriété seraient dynamiques en 2016 et 2017, en lien avec le dynamisme des dividendes et la remontée progressive des taux d'intérêt. Par ailleurs, les baisses d'impôt sur le revenu mises en œuvre par le gouvernement, notamment 2 Md€ en 2016 dans le PLF 2016 et 1 Md€ supplémentaire en 2017

inscrit dans le présent PLF, viendraient soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

La consommation des ménages accélérerait pour la 4^e année consécutive en 2016 et resterait dynamique en 2017

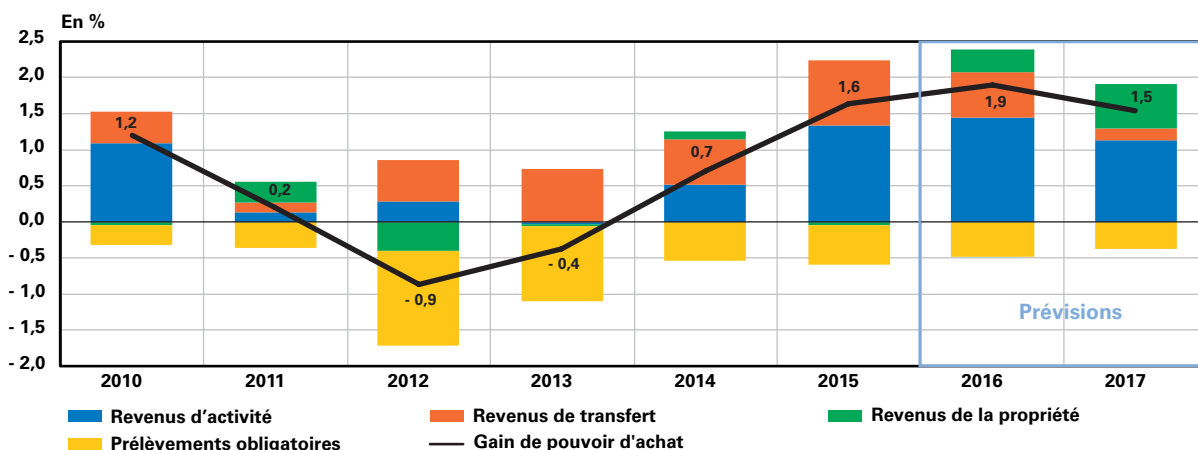
Le pouvoir d'achat entraînerait la consommation dans son sillage. Après une accélération notable en 2015, la consommation des ménages progresserait encore vivement en 2016 et 2017 (+1,8 % puis +1,6 %). En 2016, cette accélération serait portée par un 1^{er} semestre particulièrement dynamique, au-delà du profil trimestriel heurté. La consommation a ainsi été soutenue au 1^{er} trimestre par des facteurs temporaires, en particulier la vente de billets pour l'Euro 2016 et le renouvellement de téléviseurs avant le changement de norme de la TNT. Cela a entraîné un contrecoup au 2^e trimestre, la consommation étant en outre affectée par les mouvements sociaux du printemps.

Le taux d'épargne s'établirait à 14,5 % en 2016 et 2017 (comme en 2015). L'amélioration des perspectives sur le marché du travail et le redémarrage de l'activité réduiraient l'incertitude des ménages quant à leurs revenus futurs, ce qui limiterait les besoins d'épargne de précaution.

Après quatre années de recul, l'investissement des ménages contribuerait positivement à la croissance à partir de 2016

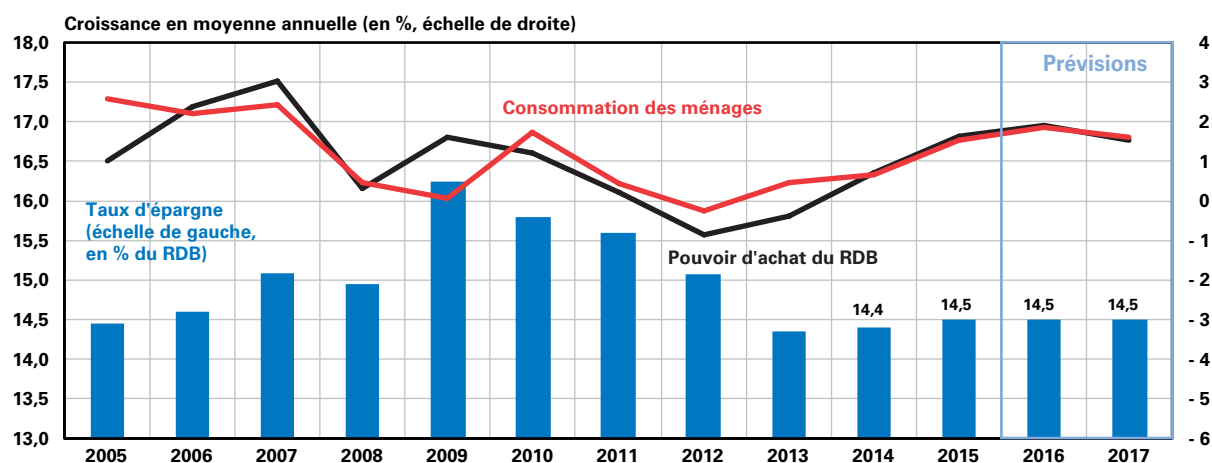
Après avoir sensiblement diminué entre 2012 et 2015, l'investissement des ménages a retrouvé de la vigueur à la fin de l'année 2015. L'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ), effectif au 1^{er} janvier 2016, commencerait à soutenir l'investissement des ménages en construction dès le 3^e trimestre 2016. Les données de la construction de juillet signalent ainsi une nette progression des mises en chantier au cours de ces douze derniers mois (+5,6 % par rapport aux douze mois précédents). Ainsi, il contribuerait positivement à la croissance à partir de 2016 avant de soutenir l'accélération de l'activité en 2017 (il progresserait de +0,4 % en 2016 puis +2,6 % en 2017, après -0,8 % en 2015).

(1) Sont retenues ici les mesures nouvelles prises après mai 2012, hors Prime pour l'emploi et hors Service de traitement des déclarations rectificatives et contentieux.

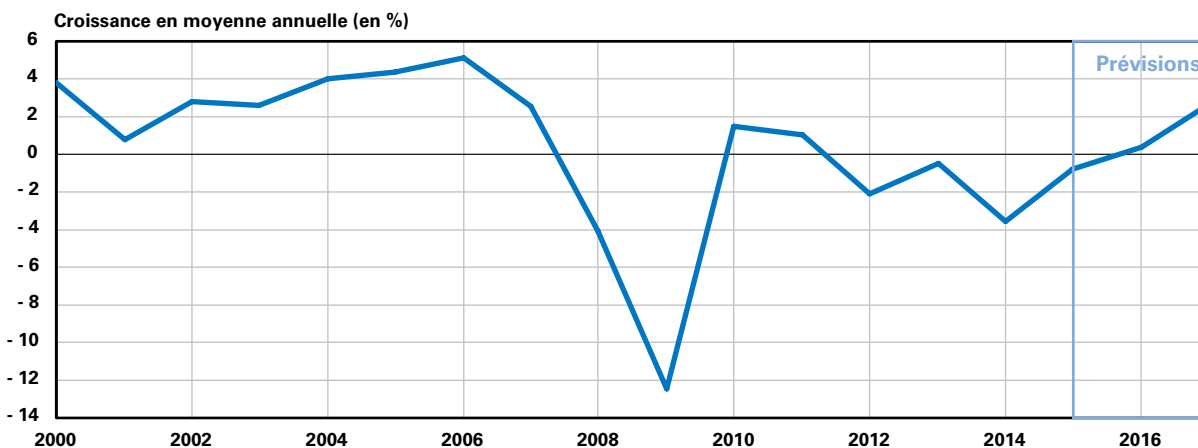
Graphique 1 : Contributions à l'évolution du pouvoir d'achat des ménages

Sources : Insee, prévisions RESF.

Note : L'évolution de prélèvements obligatoires se divise en une part spontanée à législation inchangée et une part liée aux mesures nouvelles adoptées.

Graphique 2 : Consommation, revenu et épargne des ménages

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 3 : Investissement des ménages en volume

Sources : Insee, prévisions RESF.

Commerce extérieur

Après trois années d'accélération, le commerce extérieur a connu un fort dynamisme en 2015 (+6,6 % pour les importations et +6,1 % pour les exportations). Les exportations de biens ont connu un fort dynamisme et ont crû à un rythme supérieur à celui de la demande mondiale adressée à la France (+6,5 % contre +3,9 %), ce qui a induit une amélioration sensible des performances à l'exportation¹. Elles ont été soutenues par la dépréciation de l'euro, les mesures de baisse du coût du travail, ainsi que par la réalisation de grands contrats (notamment dans les domaines aéronautique, aérospatial et militaire). Les importations de biens ont également progressé à un rythme soutenu en 2015 (+6,6 %), en raison notamment d'importations dynamiques de consommations intermédiaires industrielles en fin d'année.

Les exportations ralentiraient en 2016 puis progresseraient plus vivement en 2017 (+0,9 % puis +3,5 %). Les exportations de services resteraient stables en 2016 après +8,4 % en 2015, expliquant une large part du ralentissement total, avant de retrouver un rythme de croissance plus proche de leurs déterminants habituels en 2017 (+3,4 %). Bien que la dépréciation passée de l'euro continue de les soutenir, les exportations de biens décélèreraient en 2016 (+1,2 % après +6,5 % en 2015) sous l'effet notamment du ralentissement de la demande mondiale. Par ailleurs, en dépit de la livraison de gros contrats, les exportations se sont légèrement dégradées depuis le début de l'année en raison notamment de retards de livraison dans le secteur aéronautique. Cela s'est traduit par un important phénomène de stockage fin 2015-début 2016², qui pourrait entraîner un rattrapage des exportations par la suite.

Les exportations de biens accéléreraient en 2017 (+3,5 %) malgré la légère réappréciation de l'euro

observée début 2016. Elles seraient soutenues par le redressement de la demande mondiale (+2,7 % en 2016 puis +3,6 % en 2017), entravé toutefois par les effets négatifs du Brexit. Au total, après s'être repliées en 2016, les performances à l'exportation se stabiliseraient en 2017.

Les importations suivraient également un profil irrégulier (+2,1 % en 2016 puis +4,0 %).

La décélération en 2016 s'expliquerait pour une large part par le repli des importations de services (en baisse de 2,2 % sur l'année 2016) qui ont entamé un repli fin 2015-début 2016 après un très fort dynamisme en 2015 (+9,7 %). Elles retrouveraient un rythme de croissance tendanciel à horizon 2017 (+3,3 %). Les importations de biens décélèreraient également en 2016 (+3,2 %, après +6,6 % en 2015). Néanmoins, leur taux de croissance resterait élevé : les importations de consommations intermédiaires industrielles se sont poursuivies début 2016, notamment dans l'automobile, et le surcroît d'investissement en biens d'équipement engendré par la mesure de suramortissement a pour partie été satisfait par des achats de produits étrangers fin 2015 et début 2016. Les importations de biens accéléreraient de nouveau en 2017 (+4,3 %) malgré la décélération de la consommation et de l'investissement des entreprises, en lien avec le redémarrage de la demande extérieure.

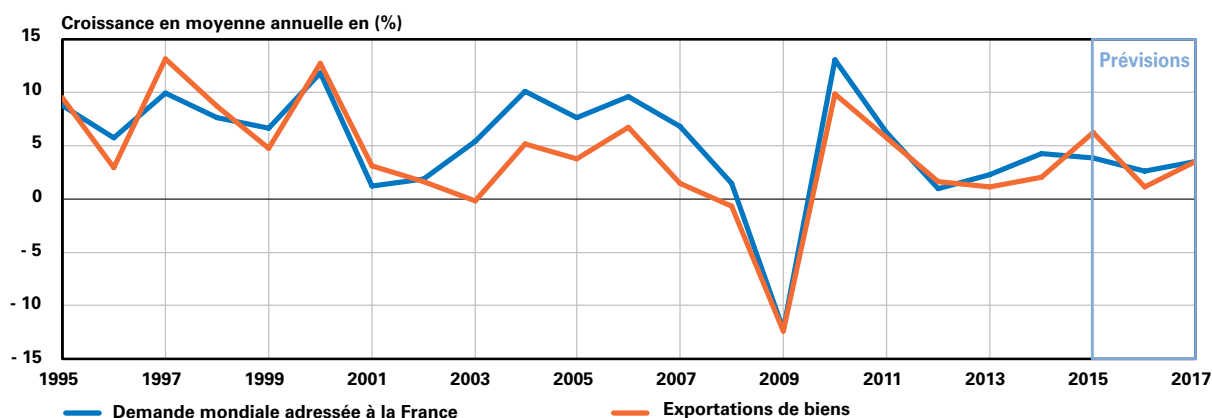
Au total, la contribution comptable du commerce extérieur se dégraderait en 2016, à -0,4 point après -0,3 point en 2015. Elle s'améliorerait en 2017 mais resterait négative à -0,2 point.

La balance commerciale serait proche de se stabiliser en 2016 grâce à une nouvelle réduction de la facture énergétique.

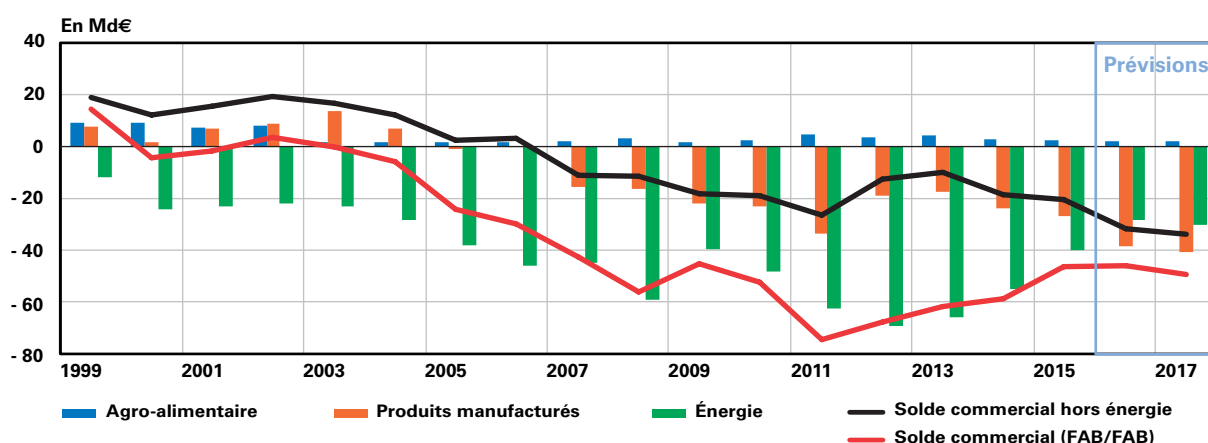
Elle se dégraderait légèrement en 2017 pour atteindre -49 Md€ (données douanières FAB-FAB) notamment sous l'effet du Brexit et d'une nouvelle dégradation du solde commercial énergétique en lien avec la remontée du prix du pétrole. Après une amélioration sensible en 2015, la balance courante resterait proche de l'équilibre à horizon 2017.

(1) Rapport entre les exportations de biens en volume et la demande mondiale adressée à la France.

(2) Ces moindres exportations induisent donc un effet limité sur la croissance de l'activité car elles sont compensées en partie par une hausse des stocks.

Graphique 1 : Exportations de biens et demande mondiale adressée à la France

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 2 : Évolution du solde commercial

Sources : Douanes (données CAF-FAB, sauf indication contraire), prévisions RESF.

Tableau 1 : Principaux éléments du compte des transactions courantes de la balance des paiements (soldes, Md€ courants)

	2014	2015	2016	2017
Biens et services (a)	- 23,6	- 15,2	- 12,8	- 15,6
Biens - marchandises	- 59,1	- 47,2	- 46,8	- 50,5
dont données douanières (FAB-FAB)	- 58,7	- 45,7	- 45,3	- 48,9
Biens - négoce international	18,6	23,2	23,2	23,2
Services	16,9	8,8	10,8	11,7
Revenus primaires (b)	47,8	52,0	55,6	55,9
Rémunération des salariés	17,4	19,1	19,6	20,2
Revenus des investissements	22,0	23,2	26,2	26,0
Autres revenus primaires	8,3	9,6	9,8	9,7
Revenus secondaires (c)	- 47,0	- 41,1	- 44,3	- 43,4
Transactions courantes (a+b+c)	- 22,8	- 4,4	- 1,5	- 3,0
Transactions courantes en % du PIB	- 1,1 %	- 0,2 %	- 0,1 %	- 0,1 %
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB)*	- 1,0 %	- 0,7 %	- 0,4 %	- 0,1 %

(*) Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques.

Sources : Banque de France, Douanes, prévisions RESF.

Perspectives d'emploi

En 2016, l'emploi marchand serait tiré à la hausse par la reprise de l'activité et bénéficierait des politiques actives en faveur de l'emploi.

L'emploi total progresserait sensiblement à hauteur de 210 000 personnes en 2016, une hausse plus de deux fois supérieure à celle de 2015 et principalement portée par le secteur marchand.

Après trois années de recul, l'emploi salarié marchand a progressé en 2015, en lien avec le redressement de l'activité et soutenu par les politiques de réduction du coût du travail. Cette dynamique de créations d'emplois s'est confirmée sur les premiers trimestres de l'année 2016 et devrait perdurer aux trimestres suivants. Au final, près de 120 000 emplois salariés marchands pourraient être créés en moyenne en 2016, soit la plus forte hausse observée depuis 2007. Ce fort rebond s'expliquerait par la reprise de l'activité et les efforts substantiels et continus engagés en faveur de l'emploi depuis près de cinq ans, qui portent désormais pleinement leurs fruits. Ainsi, grâce au soutien décisif du CICE et du Pacte de responsabilité, 130 000 emplois ont été créés ou sauvegardés en moyenne sur 2015 et près de 120 000 le seraient en 2016. Par ailleurs, la mise en place de la prime à l'embauche dans les PME¹ devrait pleinement jouer son rôle d'accélérateur conjoncturel sur le marché du travail, en incitant les employeurs à saisir l'opportunité de la reprise pour concrétiser des embauches. Elle permettrait ainsi de créer près de 35 000 emplois en moyenne sur 2016².

Cette prévision est confortée par les chiffres de l'emploi publiés par l'Insee pour le premier semestre 2016. En effet, au cours des deux premiers trimestres de l'année 2016, l'emploi salarié marchand a progressé de 51 000 postes. Après une hausse au 1^{er} trimestre (+21 500 postes), l'emploi marchand a accéléré légèrement

au 2^e trimestre (+29 500 postes). Ces augmentations s'expliquent principalement par les créations d'emplois dans le secteur tertiaire marchand (+71 700 postes sur les deux trimestres). Par ailleurs, si les destructions d'emplois se sont poursuivies dans l'industrie en lien avec le ralentissement puis le repli de la production manufacturière (-16 000 postes sur les deux premiers trimestres), l'emploi dans le secteur de la construction est en voie de stabilisation (-4 700 postes au 1^{er} semestre), signe de la reprise conjoncturelle en cours dans ce secteur.

L'emploi non marchand augmenterait quant à lui de 55 000 postes en 2016, soutenu par les contrats aidés. Au total, 545 000 entrées en contrats aidés sont prévues en 2016, dont 405 000 contrats non-marchands (dont 100 000 CDDI), 75 000 contrats marchands et 65 000 emplois d'avenir³.

La dynamique de créations d'emplois marchands continuerait en 2017, grâce aux effets toujours importants du CICE et du Pacte de responsabilité, et à la reconduction de la prime à l'embauche.

En 2017, la progression de l'emploi salarié marchand accélérerait par rapport à 2016 (+160 000 postes en moyenne annuelle). L'emploi serait toujours soutenu par les effets des politiques de réduction du coût du travail, dans un contexte de reprise conjoncturelle. Ainsi le Pacte de responsabilité et le CICE permettraient de créer 80 000 emplois en moyenne sur l'année. Par ailleurs, la prolongation de la prime à l'embauche pour 2017 permettrait de créer 60 000 emplois supplémentaires en moyenne annuelle. Au total, les politiques de réduction du coût du travail permettraient la création de l'ordre de 140 000 emplois supplémentaires en 2017.

La progression de l'emploi non marchand ralentirait (+5 000 emplois en 2017 en moyenne annuelle) en lien avec la réduction programmée des enveloppes de contrats aidés. Ainsi, 380 000 entrées en contrats aidés sont anticipées pour 2017.

(1) Trésor-Eco n°177, « Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien à l'emploi ? », S. Ozil et J. Anne-Braun, août 2016.

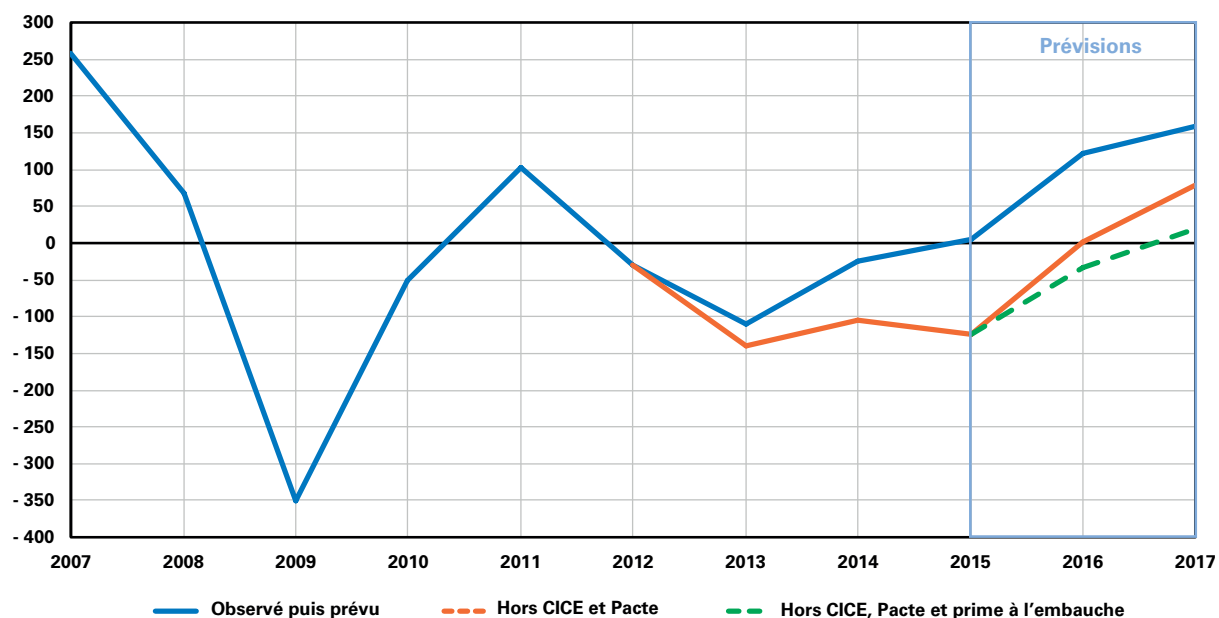
(2) Cette estimation a été actualisée depuis la présentation du Programme de Stabilité, afin de tenir compte des dernières remontées d'informations (ASP et Acoess).

(3) Circulaire n° DGEFP/MIP/2016/215 du 30 juin 2016.

Tableau 1 : Préviation d'emploi 2016-2017 (moyenne annuelle, en milliers)

	2014	2015	2016	2017
Emploi salarié agricole	5	5	5	5
Emploi salarié marchand	-25	5	120	160
<i>NB : glissement annuel</i>	-60	95	130	155
Emploi salarié non marchand	80	50	55	5
Total salariés	60	65	180	170
Non-salariés	70	30	30	30
Emploi total	135	95	210	200

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Évolution de l'emploi salarié marchand (en moyenne annuelle)

Sources : Insee, prévisions RESF.

Perspectives d'inflation et de salaires

En 2015, pour la 4^e année consécutive, l'inflation a baissé pour atteindre +0,0 % (après +2,0 % en 2012, +0,9 % en 2013 et +0,5 % en 2014)

Cette nouvelle baisse s'explique par l'accentuation de la baisse des prix de l'énergie, qui ont contribué à -0,4 point d'inflation en 2015 après -0,1 point en 2014, mais aussi par une modération de l'inflation sous-jacente : l'inflation des services s'est établie à +1,2 % après +1,7 % en 2014, année de hausse de TVA, tandis que les prix des produits manufacturés ont baissé de 0,9 %, comme l'année précédente.

L'inflation serait quasi-nulle en 2016 (+0,1 %) essentiellement du fait de la poursuite de la baisse des prix du pétrole fin 2015 et début 2016

L'hypothèse de gel du prix du pétrole retenue (40 €) conduit à un prix moyen du baril de Brent de 38 € en 2016, en baisse de 20 % par rapport à 2015 (48 €). Malgré la hausse de la fiscalité énergétique, la contribution du prix de l'énergie serait de nouveau négative, de -0,3 point. L'inflation sous-jacente, elle, augmenterait. L'inflation des produits manufacturés, bien que toujours négative, se redresserait en moyenne annuelle sous l'effet de la dépréciation passée de l'euro, en particulier sur les produits importés. À l'inverse, l'inflation des services serait plus faible sous l'effet de coûts salariaux passés peu dynamiques, du ralentissement du prix des loyers (indexés sur l'inflation passée) et de la baisse du prix des transports. Par ailleurs, les mesures de politique économique (CICE, Pacte, loi sur la croissance et l'activité) continueraient d'avoir un impact désinflationniste. Enfin, en l'absence de hausse du prix du tabac et des tarifs ferroviaires, et du fait de la baisse du prix du gaz et de la poursuite des mesures d'économies dans la santé, les tarifs administrés baisseraient nettement en 2016, pour la première fois depuis 2009.

L'inflation se redresserait en 2017 (+0,8 %), principalement sous l'effet de la hausse mécanique de la composante volatile

Sous l'hypothèse d'un gel du prix du pétrole à 40 €, les prix de l'énergie contribueraient positivement à l'inflation à hauteur de +0,2 point en 2017, en lien également avec l'accroissement de la fiscalité énergétique (dont une augmentation de 1,9 Md€ de la TICPE pour 2017). L'inflation sous-jacente (hors produits à prix volatils, tarifs réglementés, et non corrigée des mesures fiscales) serait stable à +0,7 % : d'un côté les prix des produits manufacturés baisseraient de façon plus marquée qu'en 2016 en raison de l'effet de la réappréciation récente du change sur les prix d'importations ; mais d'un autre côté, dans le contexte de la fin de montée en charge des mesures de baisse du coût du travail, l'inflation des services rebondirait sous l'effet de l'accélération des coûts salariaux nominaux. Enfin, les tarifs administrés augmenteraient de +0,6 %, notamment en lien avec la hausse de la fiscalité du tabac.

Les salaires réels décéléreraient à l'horizon de la prévision

En 2016, dans les branches marchandes non agricoles, le salaire moyen par tête (SMPT) réel serait plus dynamique (+1,5 %) que la productivité (+1,0 %) : la faiblesse attendue de l'inflation pèserait sur la capacité des entreprises à ajuster les salaires. En 2017, le redémarrage des salaires serait moins vigoureux que celui des prix : aussi, le SMPT réel ralentirait (+0,9 %) et croîtrait à un rythme plus en ligne avec celui de la productivité (+0,8 %).

Au total, la progression des salaires nominaux serait quasi-stabilisée en 2016 (+1,6 %), et en 2017 (+1,7 %), dans un contexte d'amélioration graduelle du marché du travail.

Tableau 1 : Évolution de l'indice des prix à la consommation par grands postes

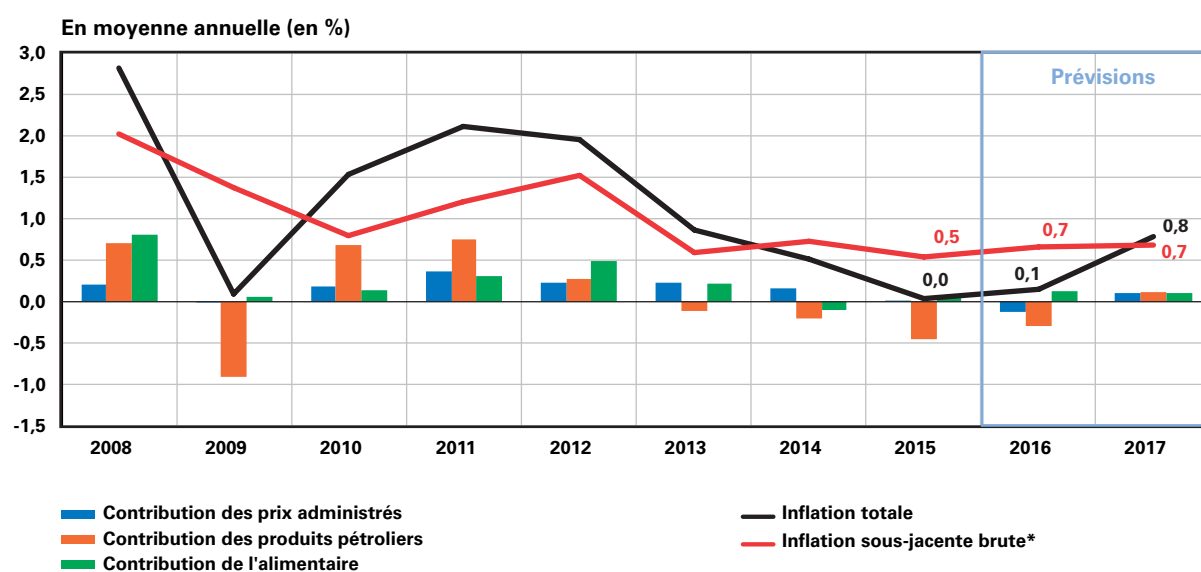
Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2016 (en %)	2015	2016	2017	Moyenne 2005-2015 (en %)
TOTAL	100,0	0,0	0,1	0,8	1,3
TOTAL HORS TABAC	98,1	0,0	0,1	0,8	1,3
Alimentation	16,2	0,5	0,8	0,7	1,4
Produits manufacturés	26,5	- 0,9	- 0,5	- 0,7	- 0,2
Énergie	7,7	- 4,7	- 3,7	3,2	3,6
Services	47,7	1,2	1,0	1,3	1,9
TABAC	2,0	0,3	0,1	2,0	3,5
SOUS-JACENT (indice brut)	60,8	0,5	0,7	0,7	1,1

Sources : Insee, prévisions RESF.

Tableau 2 : Évolution des salaires dans les branches marchandes non agricoles

	2014	2015	2016	2017
Salaire moyen par tête (i)	0,6	1,6	1,6	1,7
Indice des prix à la consommation (ii)	0,5	0,0	0,1	0,8
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête (iii)=(i)-(ii)	0,1	1,5	1,5	0,9

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Inflation totale et inflation sous-jacente

(*) Inflation sous-jacente brute, y compris les effets de la fiscalité indirecte.

Sources : Insee, prévisions RESF.

Aléas et scénarios alternatifs

Quelles incertitudes quant à l'impact du référendum britannique sur l'activité mondiale?

L'issue du référendum britannique affectera les pays partenaires via trois principaux canaux: (i) le canal commercial, (ii) le canal de l'incertitude et (iii) le canal du change. Si la majeure partie des partenaires du Royaume-Uni est exposée à ces trois canaux, l'ampleur de leurs impacts respectifs diffère selon les liens commerciaux et les caractéristiques intrinsèques de ces pays. Le Japon serait le pays le plus durement affecté par le canal du change, mais est peu sensible aux autres canaux. Les États-Unis devraient être affectés de manière modérée par les différents canaux. En revanche, la zone euro devrait voir son activité économique plus affectée *via* le canal commercial d'une part (du fait du poids élevé des exports à destination du Royaume-Uni dans les exportations de la zone) et *via* la hausse des incertitudes et les craintes de contagion d'autre part¹. Pour autant, **l'ampleur des effets du référendum britannique reste incertaine.**

La croissance du Royaume-Uni sera sensible aux avancées des négociations sur la sortie de l'UE tandis que le *policy-mix* britannique pourrait être modifié, en particulier *via* une moindre consolidation budgétaire pour davantage soutenir la croissance.

Quels aléas pour les économies émergentes?

Les économies émergentes restent exposées à des aléas majeurs. Le nécessaire rééquilibrage économique chinois est associé à des risques importants, qui sont aggravés par le contexte d'endettement élevé des entreprises. La faiblesse des prix des matières premières pose des difficultés financières dans de nombreux pays producteurs. Les incertitudes politiques et géopolitiques, notamment en Afrique du Sud, au Moyen-Orient ou en Turquie constituent également un aléa négatif.

À l'inverse, les signaux conjoncturels plus encourageants observés ces derniers mois en Russie et au Brésil laissent entrevoir la possibilité d'une reprise plus marquée qu'anticipé en 2017.

Quelles évolutions suivant le rythme de remontée des taux directeurs américains?

Une remontée des taux directeurs américains plus lente que prévue pourrait affaiblir le dollar et ainsi peser sur l'activité dans les pays partenaires. À l'inverse, une remontée plus rapide pourrait être le signe d'une économie américaine plus dynamique que prévu. Elle conduirait probablement à une dépréciation des devises des pays partenaires ce qui favoriserait leur compétitivité et leur croissance. En revanche, elle pourrait également conduire à des sorties, potentiellement déstabilisatrices, de capitaux des économies émergentes.

Quelles incertitudes pèsent sur les ménages et les entreprises?

Côté entreprises, l'investissement pourrait être plus vigoureux si les effets de la prorogation jusqu'au 1^{er} avril 2017 de la mesure de suramortissement des investissements productifs étaient plus forts qu'attendu ; il pourrait en revanche être moins allant si le climat d'incertitude généré par le Brexit était plus défavorable qu'anticipé ou si les entreprises décidaient de poursuivre l'assainissement de leur situation financière et d'orienter davantage l'amélioration de leurs marges vers le désendettement. Côté ménages, la bonne orientation des dernières données conjoncturelles, notamment les permis de construire, pourrait conduire à un redressement plus marqué de l'investissement en construction. À l'inverse, un regain d'incertitude pourrait les inciter à épargner davantage et pèserait ainsi sur la consommation.

(1) Cf. Trésor-Éco n° 181 « La situation économique mondiale à l'été 2016 : une croissance modérée gagnant graduellement en dynamisme ».

Les tableaux ci-dessous permettent de quantifier les effets des aléas relatifs à l'environnement international sur l'activité économique et les finances publiques. Il est à noter que les effets des différents aléas sont symétriques à la hausse et à la baisse.

Tableau 1 : 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.

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

Tableau 2 : Impact sur l'économie française d'une baisse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10 %^(*)

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

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

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

Tableau 3 : 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.

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

Tableau 4 : 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 de la zone euro intervenant au début de l'année n avec impact sur les taux d'intérêt à long terme et sur le taux de change de l'euro et réaction endogène du reste du monde.

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

Croissance potentielle et scénario de moyen terme

Le scénario de croissance potentielle est identique à celui du PLF 2016. La croissance potentielle s'établirait à +1,4 % par an en moyenne sur la période 2015-2020. L'écart de production en 2016 s'élèverait à -2,8 points de PIB potentiel et se refermerait progressivement à l'horizon 2020.

Le scénario de croissance potentielle repose principalement sur la méthode commune européenne ...

Au moment de la préparation du PLF 2015, le choix a été fait de retenir dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 le dernier scénario de croissance potentielle disponible de la Commission européenne, à savoir celui de mai 2014, élaboré sur la base de la méthode commune agréée par les États membres.

...modifiée pour mieux prendre en compte l'effet des réformes structurelles

Depuis le début 2015, à l'initiative de nombreux pays européens, dont la France, le groupe de travail européen sur l'écart de production (*Output Gap Working Group*) a été mandaté pour réfléchir aux voies d'amélioration de la méthode commune actuelle, notamment en vue de mieux prendre en compte les effets des réformes structurelles sur la croissance potentielle.

En France, les mesures mises en place ou en cours de montée en charge devraient relever substantiellement le potentiel de l'économie. Plus précisément, les réformes structurelles devraient accentuer les gains de productivité, favoriser l'investissement des entreprises et réduire le chômage structurel.

Pour compenser les limites de la méthode actuelle sur la prise en compte des réformes structurelles, le scénario de croissance potentielle intègre les réformes structurelles détaillées dans les programmes nationaux de réforme successifs, dont les effets ont été estimés à 0,2 point de croissance potentielle supplémentaire par an à partir de 2016 par rapport au scénario de la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.

La croissance potentielle se redresserait à partir de 2015

Après un fort ralentissement pendant la crise, les gains de productivité retrouveraient un rythme un peu plus élevé, qui resterait néanmoins inférieur à celui qui prévalait avant la crise. De même, l'investissement se redressant, la contribution du capital à la croissance potentielle augmenterait légèrement. Malgré le départ à la retraite des générations du baby-boom, la population active resterait dynamique.

À moyen terme, la croissance effective serait légèrement supérieure à la croissance potentielle

Les hypothèses de croissance pour 2018 et au-delà, légèrement supérieures à la croissance potentielle, traduisent la réduction progressive du déficit d'activité accumulé – 2,8 points de PIB potentiel en 2016 – qui ne serait que partiellement rattrapé à l'horizon de la programmation. La croissance serait ainsi de +1¾ % en 2018, +1,9 % en 2019, puis +2,0 % en 2020.

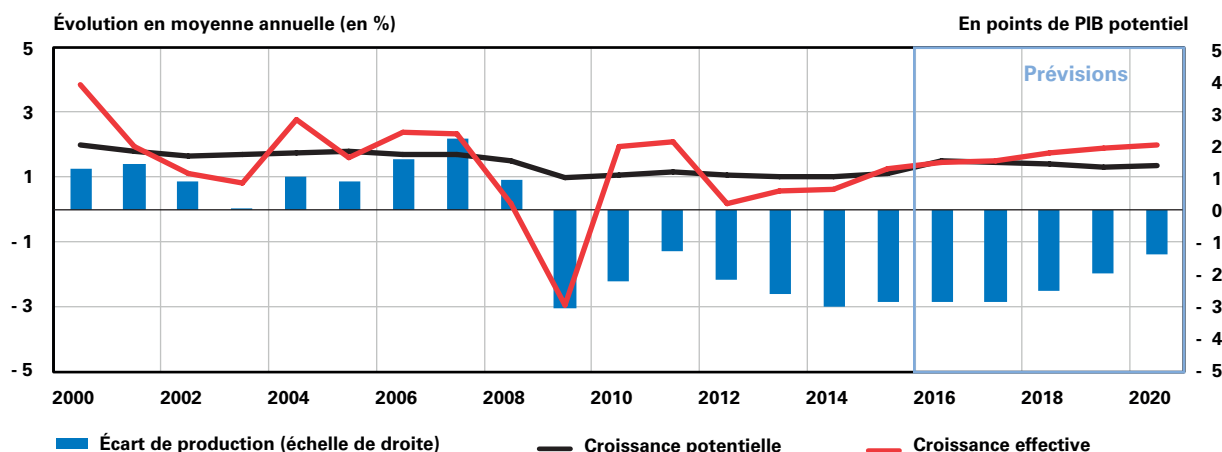
Le scénario macroéconomique de moyen terme fait en outre l'hypothèse d'un redressement progressif de l'inflation (IPC hors tabac), à +1,4 % en 2018 puis +1¾ % en 2019 et 2020.

Encadré 1 : Croissance potentielle et écart de production

La production potentielle correspond au niveau maximal estimé de production durablement soutenable, sans tension dans l'économie, et plus précisément sans accélération des prix.

La croissance potentielle est déterminée à partir du potentiel des facteurs de production (travail et capital) et de la productivité globale de ces facteurs (PGF) qui reflète, à travail et capital donnés, les gains liés au progrès technique, à l'organisation du travail et à la réorganisation entre les secteurs d'activité. La quantité de facteur travail, qui correspond au volume total d'heures travaillées potentielles (i.e. hors fluctuations conjoncturelles), dépend de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées par tête. Elle bénéficie d'une démographie bien plus favorable en France que dans de nombreux autres pays.

L'écart entre le niveau effectif de production et le niveau potentiel est appelé « écart de production ». Celui-ci fournit une indication de la position de l'économie dans le cycle.

Graphique 1 : Croissance effective, croissance potentielle et écart de production

Sources : Insee, Commission européenne, prévisions RESF.

Tableau 1 : Principaux indicateurs du scénario économique 2015-2020

(Croissance en %)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB (volume)	1,3	1,5	1,5	1 ¾	1,9	2,0
Déflateur du PIB	0,6	0,9	0,9	1,3	1,7	1,7
IPC (hors tabac)	0,0	0,1	0,8	1,4	1 ¾	1 ¾
Masse salariale du secteur privé	1,5	2,6	2,7	3,6	3,8	4,1
PIB potentiel	1,1	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
Écart de production (% du PIB potentiel)	- 2,8	- 2,8	- 2,8	- 2,5	- 2,0	- 1,4

Sources : Insee, Commission européenne, prévisions RESF.

Perspectives des finances publiques

1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

Le Gouvernement poursuit l'effort de rétablissement des comptes publics entrepris dès 2012 afin de remettre les finances publiques sur une trajectoire soutenable. Le déficit public sera ainsi ramené sous le seuil des 3 % du PIB en 2017, conformément aux engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019, et la dette publique stabilisée après dix années de hausse continue. Cette stratégie de sérieux budgétaire a permis de redonner des marges de manoeuvre à la conduite des politiques publiques. Pour 2016 et 2017, la poursuite de cette stratégie permet à nouveau de dégager les moyens nécessaires pour mettre en œuvre les réformes en faveur de la croissance et de la justice sociale et pour financer les priorités que sont l'éducation, la jeunesse, l'emploi et la sécurité.

Mis en oeuvre avec constance depuis le début du quinquennat, l'effort de rétablissement des comptes s'est traduit par l'amélioration notable du solde public entre 2012 et 2015. Le déficit se résorbe à un rythme plus rapide que prévu dans la loi de programmation de décembre 2014, malgré un contexte macroéconomique difficile depuis 2012. Le solde public est ainsi passé de -5,1 % du PIB fin 2011 à -3,5 % en 2015 et le solde structurel a connu une amélioration cumulée de 2,5 points de PIB entre 2012 et 2015 ; le déficit structurel s'est établi à -1,9 % en 2015, atteignant son plus bas niveau depuis le début des années 2000.

Cet effort de rétablissement des comptes publics se poursuit : le déficit public s'établirait à 3,3 % en 2016, avant d'atteindre 2,7 % en 2017. Cette évolution serait essentiellement de nature structurelle, et le solde structurel serait ramené de -1,9 % du PIB en 2015 à -1,1 % en 2017¹. L'objectif de moyen terme (OMT) d'équilibre

structurel des finances publiques serait atteint en 2020.

Depuis 2013, la remise en ordre des comptes publics s'appuie principalement sur la maîtrise de la dépense. Le taux de croissance de la dépense publique a ainsi atteint des niveaux historiquement bas : 0,8 % en valeur et hors crédits d'impôt en 2015 après 1,0 % en 2014. Sur cinq années, la dépense publique évoluerait en moyenne de +1,3 % par an sur les années 2013-2017, contre une évolution moyenne de +3,6 % entre 2002 et 2012.

En 2016, le solde public se redresserait à -3,3 % du PIB. La réduction des déficits repose sur la maîtrise de la dépense publique, qui progresserait, en valeur et hors crédits d'impôt, au rythme modéré de 1,4 %. Le taux de prélèvements obligatoires diminuerait en 2016 (44,5 % après 44,7 % en 2015) sous l'effet de la montée en charge des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité.

La priorité donnée à la maîtrise de la dépense publique s'est traduite par la mise en oeuvre des mesures d'économies, décidées dès le Programme de stabilité d'avril 2014, et confirmées et renforcées dans les lois financières ultérieures. Cet effort a été complété par des mesures complémentaires afin de pallier l'impact défavorable sur les finances publiques d'une inflation plus basse que prévu. Ces mesures ont été annoncées dans les Programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016 pour des montants de 5 Md€ et 3,8 Md€ respectivement.

Cet effort de maîtrise de la dépense permettra dans le même temps de financer les mesures prises en faveur du renforcement de la sécurité ou encore le Plan d'urgence pour l'emploi, annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, sans renoncer à l'atteinte des objectifs de finances publiques et en préservant les conditions de la reprise de la croissance.

(1) Mesuré avec la croissance potentielle du Programme de stabilité, -1,3 % avec celle de la programmation.

Au total, la contribution de la dépense à l'effort structurel atteindrait 0,5 point de PIB en 2016. Le ratio de dépense publique poursuivrait sa baisse pour atteindre 55,0 % du PIB, après 55,5 % du PIB en 2015.

Les marges budgétaires dégagées par ces efforts sur la dépense permettent de baisser les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises et les ménages. La mise en oeuvre de la deuxième annuité du Pacte de responsabilité et de solidarité se traduit par une baisse du taux de prélèvements obligatoires, qui reculerait de nouveau en 2016, à 44,5 % après 44,7 % en 2015.

Au total, au terme d'un ajustement nominal de 0,2 point, le déficit public serait ramené à 3,3 % en 2016. Dans un contexte où la croissance de l'activité serait à son potentiel, cet ajustement résulterait d'un ajustement structurel de 0,3 point, compensé en partie par des mesures ponctuelles et temporaires (-0,1 point).

La réduction des déficits est le résultat d'un effort partagé par l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. Ainsi, les dépenses de l'État hors dette et pensions ont été votées en loi de finances initiale pour 2016 en dessous du niveau prévu dans la LPFP 2014-2019. Dans le même temps des économies sur la charge de la dette seraient à nouveau constatées, liées à l'environnement favorable de taux d'intérêt et à la crédibilité de la politique budgétaire. La dépense des opérateurs de l'État serait elle aussi maîtrisée, *via* notamment un ralentissement des décaissements au titre du programme d'investissements d'avenir. Les collectivités locales participeraient également à l'effort de consolidation des comptes publics. La reprise de la dépense locale, attendue à ce stade du cycle électoral communal, serait en effet modérée. Des économies seraient en particulier réalisées sur les dépenses de fonctionnement, sous l'effet de la réduction des concours financiers de l'État de 3,3 Md€, et des marges de manoeuvre dégagées par la mise en oeuvre de la réforme territoriale. L'Objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), abaissé à 1,2 % en LFI 2016, serait à nouveau respecté.

Enfin, sur le champ des dépenses sociales, l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), voté à 185,2 Md€ en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016, soit une évolution de 1,8 % par rapport à 2015, serait tenu comme anticipé par le comité d'alerte de l'Ondam dans son dernier avis du 27 mai 2016. Les autres dépenses de protection sociale seraient ralenties du fait de la montée en charge de réformes passées, mais aussi des économies supplémentaires annoncées dans le Programme de stabilité d'avril 2016.

La stratégie de rétablissement des comptes publics se poursuit dans les projets de lois financières pour 2017. Le solde public atteindrait -2,7 % du PIB en 2017, conformément à la LPFP 2014-2019. La maîtrise de la dépense sera poursuivie en 2017, tout en assurant le financement des priorités que sont l'éducation, la jeunesse, l'emploi et la sécurité tel qu'annoncé lors du Débat d'orientation des finances publiques. Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale détaillent les mesures permettant de maîtriser l'évolution de la dépense publique et de financer intégralement les mesures décidées depuis le Programme de stabilité d'avril 2016.

La dépense publique progresserait, en valeur et hors crédits d'impôt, de 1,6 % en 2017. Cette progression serait légèrement plus rapide qu'en 2016 mais resterait maîtrisée à un niveau beaucoup plus faible que celui observé sur 2002-2012. Cette légère accélération reflèterait le rehaussement des dépenses de l'État hors dette et pensions de 3,4 Md€ par rapport au niveau de la LFI 2016. Cette augmentation des dépenses a été annoncée au cours du Débat d'orientation des finances publiques. Elle est nécessaire pour financer les priorités que sont la sécurité et la justice, l'emploi et l'éducation. S'agissant des collectivités locales, le rythme de baisse de leurs dotations a été adapté et atteindrait 2,8 Md€ en 2017 après 3,3 Md€ en 2016. L'ODEDEL est fixé à 2,0 %, conformément à la LPFP 2014-2019. S'agissant des dépenses d'assurance maladie, la progression de l'Ondam sera portée à 2,1 %. Ainsi, 2015, 2016 et 2017 auront été les trois années avec les taux les plus bas depuis 1997.

Le respect de cet objectif sera rendu possible par un effort de maîtrise des dépenses documenté dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Le ratio de dépense publique poursuivrait ainsi sa baisse pour atteindre 54,6 % du PIB.

Le Gouvernement poursuivra par ailleurs les réformes fiscales favorables à la reprise de la croissance et à la justice sociale. Ainsi, la baisse à 28 % du taux d'impôt sur les sociétés sera enclenchée dès 2017 pour les petites et moyennes entreprises (PME), un allègement renforcé de cotisations sociales sera mis en place pour les artisans et une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu sera mise en oeuvre, pour un montant de 1 Md€, portant à 6 Md€ les baisses ciblées de cet impôt depuis 2014. Sous

l'effet de la montée en charge de la fiscalité énergétique et d'une composition de la croissance favorable aux recettes, le taux de prélèvements obligatoires se stabiliserait à 44,5 % du PIB.

Le solde nominal se redresserait de 0,6 point de PIB en 2017, à la faveur d'un ajustement structurel de 0,5 point de PIB. Cet ajustement structurel serait principalement la résultante d'un effort en dépense de 0,4 point de PIB.

La dette publique serait stabilisée et commencerait à refluer légèrement. Cette évolution résulte des effets conjugués de la réduction des déficits et d'une reprise progressive de l'activité. Après 96,2 % fin 2015, le ratio d'endettement atteindrait ainsi 96,1 % du PIB fin 2016, puis 96,0 % fin 2017.

Tableau 1 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2015	2016	2017
État	-3,3	-3,3	-3,0
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,1	0,0
Administrations publiques locales	0,0	0,0	-0,1
Administrations de sécurité sociale	-0,2	0,0	0,4
Solde public	-3,5	-3,3	-2,7

Tableau 2 : Solde structurel

En % du PIB, sauf mention contraire	2015	2016	2017
Solde public	-3,5	-3,3	-2,7
dont solde conjoncturel	-1,6	-1,6	-1,6
dont solde structurel (hors mesures ponctuelles et temporaires, en % du PIB potentiel)	-1,9	-1,6	-1,1
dont mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	-0,1	-0,1
Variation du solde structurel (hors mesures ponctuelles et temporaires, en % du PIB potentiel)	0,4	0,3	0,5
dont effort structurel	0,5	0,4	0,4
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	-0,1	-0,2	0,0
<i>effort en dépense</i>	0,5	0,5	0,4
dont composante non discrétionnaire	0,0	-0,1	0,0
dont clé en crédits d'impôt	-0,1	0,0	0,1

Tableau 3 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2015	2016	2017
Dettes publiques hors soutien à la zone euro	93,1	93,1	93,1
Dettes publiques totales	96,2	96,1	96,0
Progression de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %)	0,8	1,3	0,8
Progression de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt (en %)	0,8	1,4	1,6
Dépense publique hors crédits d'impôt	55,5	55,0	54,6
Prélèvements obligatoires net des crédits d'impôt	44,7	44,5	44,5

Encadré 1 : Pacte de responsabilité et de solidarité

Annoncé en janvier 2014, le Pacte de responsabilité et de solidarité participe à la baisse des prélèvements obligatoires sur la période 2014-2017, avec pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises, et de rendre les prélèvements obligatoires sur les ménages plus progressifs, au bénéfice des ménages aux revenus moyens et modestes. Les premières mesures ont été votées en 2014 et mises en œuvre en 2015. En 2016, sont notamment entrés en vigueur la deuxième tranche d'allègements de cotisations sociales pour les entreprises, un abattement supplémentaire sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), et la suppression de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés (IS) pour les grandes entreprises. En 2017, la baisse du taux d'IS sera amorcée, en ciblant dans un premier temps les petites et moyennes entreprises. Du côté des ménages, une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu, centrée sur les classes moyennes, a été inscrite en projet de loi de finances pour 2017, pour un montant de 1 Md€.

a) Des mesures en faveur des entreprises de 40 Md€ à horizon 2017

Le Pacte, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les mesures en faveur de l'emploi (en particulier la prime à l'embauche) permettent de soutenir l'emploi et de restaurer la compétitivité des entreprises (cf. dossier intitulé « Compétitivité de l'économie française : quel chemin parcouru depuis cinq ans ? »). Couplés aux plans pour l'investissement et en faveur des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME), ces dispositifs en faveur des entreprises représenteront 36 Md€ en 2016 et 40 Md€ en 2017.

Niveau (en Md€)		2014	2015	2016	2017
CICE		-11	-17	-18	-19
Pacte de responsabilité et de solidarité	Allègements de cotisations (y.c. indépendants)		-5½	-9	-10
	Baisse de la C3S		-1	-2	-2
	Suppression de la contribution exceptionnelle d'IS			-3	-3
	Baisse du taux d'IS				-½
Sous total		-11	-23½	-32	-34½
Plan d'investissement et TPE/PME			-½	-1½	-1½
Plan emploi				-2	-3
Allègements de charges sociales des agriculteurs				-½	-½
Total des mesures en faveur des entreprises		-11	-24	-36	-39½

Note de lecture : les chiffres sont arrondis. De ce fait, la somme apparente des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Le Pacte amplifie la baisse du coût du travail déjà initiée par la mise en place du CICE, à travers des modalités d'exonération supplémentaires :

- une exonération complète au niveau du SMIC des cotisations que les employeurs versent aux URSSAF (hors cotisations d'assurance chômage), ainsi qu'une baisse de 1,8 point des cotisations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC au 1^{er} janvier 2015, pour un montant total d'environ 5 Md€ à horizon 2017. Cette exonération s'est accompagnée d'une réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants à hauteur de 1 Md€, qui sera renforcée en 2017 à hauteur de 0,15 Md€.
- une extension de la baisse de 1,8 point sur les cotisations familiales employeurs aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à partir du 1^{er} avril 2016, ce qui permet une baisse des cotisations de 3 Md€ dès 2016 et de 4 Md€ en 2017.

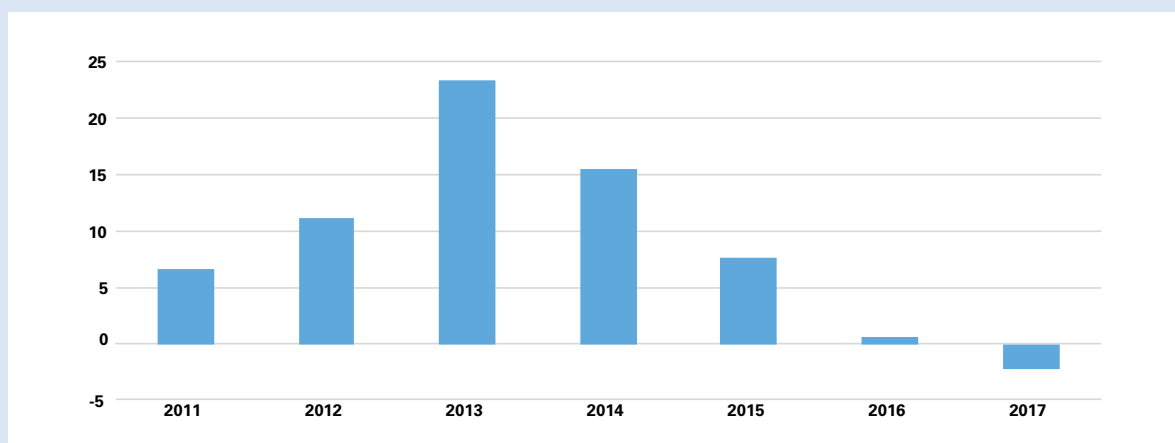
Par ailleurs, pour en augmenter les bénéfices sur l'emploi et l'investissement, le taux du CICE sera porté de 6 à 7 % sur les salaires versés en 2017, pour un coût de 3 Md€ à compter de 2018.

Le Pacte modernise et allège la fiscalité des entreprises. Depuis 2016, suite à la mise en place d'un second abattement, la C3S a été supprimée pour plus de 90 % des 300 000 entreprises redevables. La contribution exceptionnelle sur l'IS a également été supprimée en 2016, allégeant la charge fiscale des grandes entreprises de 3 Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera progressivement de 33 ⅓ % actuellement à 28 % en 2020, avec une première étape dès 2017 pour les PME.

Dans le cadre du plan de soutien à l'investissement et à l'activité, mis en place début avril 2015, et afin de soutenir l'investissement productif, la mesure de suramortissement des investissements a été prolongée jusqu'en avril 2017 et étendue aux industries numériques.

Au total, ces mesures en faveur des entreprises auront permis d'effacer en 2017 l'ensemble des hausses d'impôts et de charges sur les entreprises mises en œuvre depuis 2011. Après avoir vu leurs prélèvements augmenter de 23 Md€ entre 2011 et 2013, pour environ un tiers du fait de mesures décidées avant mai 2012, les entreprises auront bénéficié d'un allègement de leurs prélèvements de plus de 25 Md€ depuis 2014. Cette dynamique sera amplifiée en 2018 et au-delà avec la montée en charge et le renforcement du CICE et l'abaissement du taux d'impôt sur les sociétés inscrits dans le projet de loi de finances.

Graphique 1 : Évolution cumulée des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires portant sur les entreprises (en Md€)



Notes de lecture : i) Ensemble des prélèvements obligatoires portés par les entreprises, hors fiscalité indirecte, fiscalité directe locale et événements exceptionnels (contrecoups du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle, recettes de lutte contre la fraude et de contentieux).

ii) Le CICE est comptabilisé ici en droits consommés (16 Md€ en 2017) et non en droits ouverts (19 Md€).

b) Une baisse de l'impôt sur le revenu représentant environ 6 Md€

Plusieurs mesures favorables au pouvoir d'achat des ménages aux revenus moyens et modestes ont été successivement mises en œuvre :

- En 2014, une réduction exceptionnelle de 1 ½ Md€ d'impôt sur le revenu a été votée en loi de finances rectificative du 8 août 2014. Elle a bénéficié à 4,2 millions de foyers.
- En LFI 2015, la suppression de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu a permis une baisse supplémentaire de 1 ½ Md€ en 2015 pour 9,5 millions de foyers.
- En LFI 2016, une baisse d'impôt sur le revenu a permis de réduire l'impôt de 8 millions de foyers fiscaux à hauteur de 2 Md€.
- En 2017, le projet de loi de finances propose une réduction de 20 % de l'impôt sur le revenu, sous condition de revenu, de 1 Md€ qui bénéficiera à plus de 5 millions de foyers fiscaux.

Au total, 12 millions de foyers fiscaux auront bénéficié de ces baisses d'impôt sur le revenu.

La dernière étape d'allègement de l'impôt des classes moyennes est complétée par une mesure bénéficiant spécifiquement aux retraités aux revenus modestes. À compter des dépenses engagées en 2017, le crédit d'impôt accordé pour les dépenses de services à domicile sera généralisé à l'ensemble des contribuables, notamment les plus modestes.

a. Retour sur 2015**Vue d'ensemble de l'exécution**

Dans un contexte macroéconomique marqué par une reprise graduelle de l'activité et une inflation nulle, le déficit public s'est fortement résorbé entre 2014 et 2015, passant de 4,0 % à 3,5 % du PIB. La prise en compte des dernières estimations de l'Insee relatives au solde des administrations de sécurité sociale² s'est traduite par une amélioration de 1 Md€ du solde public par rapport aux estimations sous-jacentes à la loi de règlement de mai 2016, qui étaient basées sur le compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee le 30 mai 2016.

Un effort structurel³ de 0,5 point de PIB a été réalisé en 2015. Il est porté exclusivement par un effort en dépense (+0,5 point), reflet de la maîtrise des dépenses publiques, qui a atteint un plus bas historique avec une croissance en valeur de 0,8 %, hors crédits d'impôt. Cet effort en dépense a été légèrement amoindri par les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB), correspondant notamment à la mise en œuvre de la première annuité du Pacte de responsabilité

et de solidarité. Enfin, le décalage comptable lié aux modalités d'enregistrement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en comptabilité nationale (créance acquise) par rapport à la comptabilité budgétaire (imputations et restitutions) a pesé sur l'ajustement structurel (-0,1 point de PIB). L'ajustement structurel s'est ainsi élevé à 0,4 point de PIB.

Cet ajustement structurel, conjugué à des effets conjoncturels favorables (+0,1 point de PIB, en lien avec une croissance effective de l'activité, 1,3 %, supérieure à son potentiel de 1,1 % dans la LPFP 2014-2019), explique l'amélioration constatée du solde public de 0,5 point de PIB au total.

Trajectoire des dépenses publiques en 2015

Les résultats de l'exécution 2015 reflètent la priorité donnée depuis 2014 à la maîtrise de la dépense publique dans l'effort de redressement des comptes publics. La croissance de la dépense publique en valeur et hors crédits d'impôt s'est ainsi établie à 0,8 %, après 1,0 % en 2014. Ceci atteste du net ralentissement de la dépense publique par rapport à une croissance annuelle moyenne de 3,6 % en valeur et hors crédits d'impôt entre 2002 et 2012.

Le rythme modéré de progression de la dépense en 2015 est d'abord le résultat de la mise en

(2) Publication sur le site de l'Insee en date du 6 septembre 2016

(3) Cf. Annexe méthodologique

œuvre de mesures d'économies détaillées dans la LPFP 2014-2019, et renforcées par des mesures complémentaires annoncées dans le Programme de stabilité d'avril 2015 afin de tenir compte de l'impact sur les finances publiques d'un environnement d'inflation plus faible que prévu. Ainsi, les dépenses de l'État hors dette et pensions ont diminué de 1,3 Md€ à champ constant par rapport à 2014. Dans le même temps, les dépenses supplémentaires décidées en cours d'exercice pour assurer en particulier la sécurité des Français dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme ont été financées par le biais du décret d'avance du 9 avril 2015, équilibré en ouvertures et en annulations de crédits. Par ailleurs, la charge d'intérêts a diminué de 2,1 Md€ sur l'année (en droits constatés).

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont été mis à contribution *via* un ralentissement des décaissements d'investissements d'avenir (dont le suivi est centralisé par le Commissariat général à l'investissement), mais aussi, du côté des ressources, par le biais de baisses des plafonds des taxes qui leur sont affectées et de prélèvements sur leur fonds de roulement.

La dépense locale a elle aussi fortement ralenti, en lien i) avec la diminution de 3,5 Md€ des concours financiers de l'État aux administrations publiques locales, qui les a incitées à ralentir leurs dépenses de fonctionnement (progression de 0,9 % contre 2,0 % prévu dans la loi de programmation), et ii) avec les effets usuels du cycle électoral communal sur l'investissement local (recul de 10,2 % de l'investissement local hors Société du Grand Paris). Par ailleurs, l'instauration de l'ODEDEL dans la LPFP 2014-2019 a permis d'associer plus étroitement les administrations publiques locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Sur le champ social, l'Ondam, abaissé en cours d'exercice à 2,0 %, a été respecté pour la sixième année consécutive, tandis que d'autres mesures d'économies, votées en LFSS 2015 et portant notamment sur la branche famille (dont la modulation des allocations familiales en fonction du

revenu), ont contribué à la maîtrise de la dépense publique.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2015

Pour la première fois depuis 2000, le solde public s'améliore alors que les prélèvements obligatoires diminuent. En 2015, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,7 % du PIB après 44,8 % en 2014. Cette évolution est portée par l'effet des mesures nouvelles à hauteur de -0,1 point de PIB, l'évolution spontanée des recettes ayant été en ligne avec celle de l'activité.

Ces mesures nouvelles ont représenté une baisse de -1,6 Md€⁴, sous l'effet notamment de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et solidarité (allègements des cotisations sociales, baisses de la contribution sociale de solidarité des sociétés ou C3S et de l'impôt sur le revenu), partiellement compensés par d'autres mesures (notamment la hausse de la fiscalité écologique, les hausses de cotisations vieillesse prévues dans le cadre de la réforme des retraites de 2014 et de l'accord de 2013 sur les régimes complémentaires de retraite, le rendement de la lutte contre la fraude fiscale et les mesures de non déductibilité de plusieurs taxes à l'impôt sur les sociétés).

Hors mesures nouvelles, la progression spontanée des prélèvements obligatoires a atteint 1,9 %, et leur élasticité au PIB en valeur a été égale à l'unité (1,0). Les recettes de l'État ont globalement progressé spontanément comme l'activité : alors que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) notamment a pâti de la faible inflation, d'autres recettes fiscales comme les droits de donations et successions ont été très dynamiques. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales a été supérieure à celle du PIB en valeur (élasticité de 1,5) en raison notamment de la forte progression des droits de mutations à titre onéreux (DMTO). À l'inverse, les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité

(4) L'ensemble des mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires est détaillé dans le tableau 21 de la partie « Tableaux prévisionnels détaillés ».

sociale ont été moins dynamiques que l'activité (élasticité de 0,9). En particulier, les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG) ont été pénalisées par une masse salariale moins dynamique que le PIB.

b. Éléments d'exécution 2016 à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2016

La présentation qui suit reflète les informations disponibles à ce stade de l'année.

La cible des dépenses de l'État hors dette et pensions, votée en loi de finances initiale pour 2016 en dessous du niveau prévu dans la LPFP 2014-2019, devrait être respectée. En particulier, les dépenses supplémentaires prévues au titre du Plan d'urgence en faveur de l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016 seront gagées par des économies sur d'autres dépenses. Des crédits ont été ouverts dans un premier temps en décret d'avance dès le mois de juin 2016 (766 M€), tandis que le solde le sera selon les besoins actualisés en loi de finances rectificative de fin de gestion. La réserve de précaution s'élève désormais à 10,4 Md€ hors dépenses de personnel, grâce à une gestion prudente des dégels. De fait, le taux de mise en réserve a été particulièrement élevé cette année, à hauteur de 8 % des crédits (hors dépenses de personnel), et a été renforcé par une mise en réserve complémentaire des crédits reportés de 2015 à 2016, pour 1,8 Md€. Le Gouvernement dispose ainsi des leviers lui permettant de mettre en œuvre le principe d'auto-assurance au sein et entre les programmes des ministères.

Sur 2016, la charge d'intérêts sur la dette de l'État devrait s'élever à 35,2 Md€ en droits constatés, après 37,2 Md€ en 2015. Cette prévision intègre les émissions réalisées depuis le début de l'année et l'actualisation des prévisions de taux et d'inflation, sous l'hypothèse d'une remontée progressive des taux d'intérêt à 10 ans, qui atteindraient 0,50 % en fin d'année, et d'une inflation prévue à 0,1 %.

Sur le champ des ODAC, les budgets initiaux et rectificatifs des différents opérateurs ne

remettent pas en cause les prévisions d'évolution de la dépense.

S'agissant des collectivités locales, les premières données d'exécution corroborent la prévision d'une progression de la dépense locale de 0,8 %, soit un rythme inférieur à l'ODEDEL fixé à 1,2 % dans la LFI 2016 (et 1,9 % dans la LPFP 2014-2019). Cette progression modérée de la dépense reflète les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réalisés par les collectivités locales, facilités par une inflation quasi nulle, tandis que leurs dépenses d'investissement accélèreraient entre 2015 et 2016 conformément au profil attendu au cours du cycle électoral.

Concernant les administrations de sécurité sociale (ASSO), les dépenses placées dans le champ de l'Ondam ne progresseraient que de 1,8 %, soit son taux d'évolution le plus bas depuis 1997. Le comité d'alerte de l'Ondam, dans son dernier avis en date du 27 mai 2016 a estimé que l'Ondam voté en LFSS 2016 devrait pouvoir être respecté.

Trajectoire des recettes publiques en 2016

Pour l'année en cours, la prévision de recettes s'appuie sur l'analyse des recouvrements sur les premiers mois de l'année et les déterminants macro-économiques des assiettes des prélèvements obligatoires.

L'évaluation s'appuie notamment sur les éléments suivants :

- Les cotisations sociales et les prélèvements sociaux représentent environ la moitié des prélèvements obligatoires. Ils sont principalement assis sur la masse salariale⁵, dont la prévision de croissance s'établit désormais à 2,6 % sur le champ des branches marchandes non-agricoles. Cette prévision est cohérente avec les dernières données de masse salariale disponibles.
- La prévision de recettes sur la TVA repose sur une prévision de croissance

(5) Leur évolution peut toutefois différer de la masse salariale. Pour les cotisations, en raison d'un dynamisme différents des allègements, et de la dynamique propre des cotisations à la charge des travailleurs indépendants ; pour les prélèvements sociaux, en raison de leur part assise sur les revenus de patrimoine et de placement.

- de l'assiette de 1,6 %, cohérente avec les recouvrements à fin août.
- La prévision d'impôt sur les sociétés (IS) s'appuie sur les données disponibles à fin août : les deux premiers acomptes ainsi qu'une très grande partie du solde brut. Le bénéfice fiscal 2015 serait moins dynamique que prévu. Par ailleurs, la prévision intègre les dernières informations disponibles sur le CICE. Même si les remontées fiscales concernant le CICE sont encore partielles, les données collectées jusqu'à l'été permettent d'anticiper une diminution de son coût par rapport aux prévisions précédentes. La créance fiscale au titre de la masse salariale éligible au CICE en 2015, qui intervient dans le calcul du solde public 2016 au sens de Maastricht, serait un peu plus faible qu'anticipé.
 - La prévision d'impôt sur le revenu (IR) repose sur l'analyse des premières émissions de rôles de l'impôt.
 - La prévision de recouvrements de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) prend en compte les remontées comptables sur le solde de mai et le premier acompte de mi-juin.
 - Les prévisions d'impôts directs locaux pour 2016 se fondent principalement sur les remontées encore partielles sur l'évolution des bases et des taux de fiscalité votés.
 - Les recouvrements mensuels de DMTO sont, à fin août, cohérents avec un scénario de croissance spontanée positive, en lien avec le niveau historiquement bas des taux d'intérêt, permettant de confirmer la dynamique du marché immobilier observée en 2015.
 - Le montant des recouvrements effectués au titre du Service de Traitement des Déclarations Rectificatives (STDR) conforte la prévision de 2,4 Md€ sur l'ensemble de l'année.

2. Solde structurel et analyse de l'effort de redressement

Tableau 4 : Décomposition du solde public 2015-2017

	2015	2016	2017
Solde public (en % du PIB)	-3,5	-3,3	-2,7
Solde conjoncturel	-1,6	-1,6	-1,6
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	-0,1	-0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-1,9	-1,6	-1,1
Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)	0,4	0,3	0,5
dont effort structurel	0,5	0,4	0,4
<i>dont mesures nouvelles en recettes (net des CI) et hors one-offs</i>	-0,1	-0,2	0,0
<i>dont effort en dépense</i>	0,5	0,5	0,4
dont composante non discrétionnaire	0,0	-0,1	0,0
<i>dont recettes hors PO</i>	0,0	0,0	-0,1
<i>dont effet d'élasticités fiscales</i>	0,0	-0,1	0,1
dont clé en crédits d'impôt	-0,1	0,0	0,1

a. Solde structurel

Les évolutions récentes des règles budgétaires européennes (dont le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), transcrites en droit français par la loi organique n°2012-1558 du 31 décembre 2012, ont pour but de fixer des objectifs d'évolution des finances publiques en termes de solde structurel, indépendants des effets de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires.

En 2016 et 2017, la croissance de l'activité de 1,5 % en volume est égale à son potentiel tel que défini dans le Programme de Stabilité. Le solde conjoncturel serait stable et se situerait à -1,6 % du PIB. L'amélioration du solde nominal serait ainsi à relier à celle du solde structurel qui passerait de -1,9 % du PIB en 2015 à -1,6 % en 2016 puis -1,1 % en 2017.

En 2016, le solde nominal s'améliorerait de 0,2 point de PIB, passant de -3,5 % à -3,3 %. Cette amélioration serait le reflet d'un ajustement structurel de 0,3 point de PIB. La variation du solde conjoncturel serait nulle et les mesures ponctuelles et temporaires (contentieux fiscaux de masse pour l'essentiel) pèseraient sur le solde nominal à hauteur de 0,1 point de PIB.

En 2017, le solde nominal se redresserait de 0,6 point de PIB, passant de -3,3 % à -2,7 %.

L'ajustement structurel atteindrait 0,5 point de PIB, et serait le principal facteur de ce redressement dans un contexte d'ajustement conjoncturel neutre. L'effet des mesures ponctuelles et temporaires sur le solde public serait légèrement moins négatif que son niveau de 2016, améliorant marginalement le solde public.

b. Analyse de l'effort de redressement

Après un redressement des comptes publics porté essentiellement par des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2012 et 2013, malgré des efforts d'économies déjà significatifs, l'effort a principalement porté sur une maîtrise de la dépense publique depuis 2014, ce qui est d'autant plus notable que cette maîtrise s'est accompagnée à compter de 2015 d'une baisse des prélèvements obligatoires. L'effort en dépense, qui atteindrait en cumulé 1,5 point de PIB entre 2015 et 2017, permettrait au déficit nominal de repasser en 2017 sous le seuil des 3 % du PIB. Cet effort en dépense permet également de libérer des marges budgétaires pour financer les mesures de baisse de la fiscalité destinées aux ménages et aux entreprises, à travers le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Encadré 2 : Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel

Dans le cadre du présent rapport, et en cohérence avec les principes retenus dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019^a, les éléments exceptionnels et temporaires suivants sont exclus du solde structurel :

- En recettes, les pertes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires dont la date d'enregistrement en comptabilité nationale est incertaine puisqu'elle dépend, le cas échéant, du calendrier des jugements définitifs^b. En 2016 et en 2017, il s'agit principalement des remboursements effectués au titre du contentieux lié aux OPCVM étrangers, du contentieux lié aux prélèvements sociaux français au regard du droit de l'Union européenne (De Ruyter) et enfin du contentieux sur les dividendes reçus de filiales européennes (Stéria).
- Les intérêts associés aux contentieux sont comptabilisés en éléments exceptionnels et temporaires en dépense. Par ailleurs, une décision d'Eurostat de janvier 2015 a imputé à 2014 la comptabilisation du projet de budget rectificatif n°6 de l'Union européenne pour 2014, et non à 2015 et 2016 (années des décaissements effectifs) comme initialement anticipé. Du point de vue du solde structurel, ce changement de temporalité, intervenu après le vote de la LPFP 2014-2019, est classé en événement exceptionnel et temporaire.

Tableau 5 : Mesures retenues comme exceptionnelles et temporaires

(effet sur le solde nominal, en Md€)	2015	2016	2017
Mesures en recettes (1)	-0,6	-1,4	-1,2
dont contentieux OPCVM	-0,6	-0,8	-0,8
dont de Ruyter	0,0	-0,2	-0,1
dont Stéria	0,0	-0,3	-0,3
Mesures en dépense (2)	-0,3	-1,1	-0,2
dont intérêts des contentieux	-0,1	-0,2	-0,2
dont changement d'enregistrement comptable du BR6 de l'UE	-0,2	-0,9	0,0
Effect total sur le solde (1) + (2)	-0,9	-2,4	-1,4

Note de lecture : L'inscription d'un montant de -0,9 Md€ en mesures exceptionnelles et temporaires en 2015 signifie que l'on retranche 0,9 Md€ du solde public pour obtenir le solde net des mesures exceptionnelles et temporaires.

L'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté d'apurer le solde structurel de décisions de justice exceptionnelles et imprévisibles dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles de changer avec les jugements définitifs.

^a Voir en particulier l'annexe 5 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, qui expose la doctrine employée en matière de classification des mesures ponctuelles et temporaires.

^b En comptabilité nationale (SEC 2010), les dépenses et les recettes sont enregistrés sur la base des droits constatés. L'impact des contentieux est donc comptabilisé l'année où le jugement définitif est rendu (alors que l'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde sur les décaissements ou les encaissements).

En 2016, l'ajustement structurel de 0,3 point de PIB serait la conséquence d'une croissance modérée de la dépense en valeur hors crédits d'impôt de 1,4 %, inférieure d'un point à la croissance potentielle en valeur pour cette année. L'ajustement structurel serait néanmoins amoindri par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pour -0,2 point de PIB, du fait de la

montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que de prélèvements obligatoires moins dynamiques que l'activité, du fait de la faible inflation qui pèse sur les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

En 2017, à la faveur de la poursuite des mesures d'économie, la progression de la dépense hors crédits d'impôts serait contenue à 1,6 % en

valeur. Cette progression de la dépense publique serait toujours plus lente que la croissance potentielle en valeur (2,4 %). Cette progression maîtrisée de la dépense publique se traduirait par un effort en dépense de 0,4 point de PIB. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires seraient neutres, mais l'impact global sur le solde public de la comptabilisation des crédits d'impôt serait favorable : leurs décaissements

budgétaires se rapprocheraient de leur coût en termes de créance fiscale⁶. La réduction de ce décalage (transcrit dans la « clé des crédits d'impôt ») contribuerait pour 0,1 point de PIB à l'ajustement structurel.

(6) Cela est notamment lié au fait que 2017 constitue la première année de restitution automatique des créances au titre de la masse salariale 2013 non imputées dans les trois années précédentes.

Encadré 3 : Les mesures complémentaires du Programme de stabilité d'avril 2016

Depuis la présentation du Programme de stabilité (PSTAB) d'avril 2016, les prévisions de déficit public pour les années 2016 et 2017 restent globalement inchangées à 3,3 % puis 2,7 %.

En effet, le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 détaillent 14 Md€ de mesures permettant à la fois de documenter les 5 Md€ de mesures complémentaires annoncées dans le PSTAB d'avril 2016 et de financer les mesures nouvelles décidées depuis avril 2016.

Ces mesures nouvelles représentent 9 Md€, réparties comme suit :

- 5,7 Md€ sur les dépenses de l'État, hors dette et pensions et concours aux collectivités territoriales, affectés aux missions prioritaires du Gouvernement (éducation et jeunesse, sécurité, emploi) ;
- 1,2 Md€ de moindre baisse des concours financiers de l'État aux collectivités^a ;
- 0,7 Md€ en lien avec le relèvement de l'Ondam 2017 à + 2,1 %, afin de tenir compte des revalorisations tarifaires prévues par la nouvelle convention médicale ainsi que de l'effet des mesures salariales (hausse du point, protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » ou PPCR) sur le secteur hospitalier ;
- Plusieurs mesures de baisse des prélèvements : une baisse des cotisations des artisans (0,1 Md€), une première baisse de l'impôt sur les sociétés au profit des PME (0,3 Md€) ainsi qu'une quatrième baisse consécutive de l'impôt sur le revenu, pour 1,0 Md€.

En conséquence, 14 Md€ de mesures de financement sont inscrites dans les textes financiers :

- S'agissant des dépenses de l'État et des opérateurs, les charges d'intérêt ont été revues à la baisse de 1,2 Md€, compte tenu de l'environnement de taux bas, et l'objectif de décaissements des programmes d'investissements d'avenir en 2017 a été abaissé de 1,2 Md€, ce qui correspond à une progression modérée des décaissements entre 2016 (1,8 Md€) et 2017 (2,0 Md€).
- Dans le champ des administrations de sécurité sociale (hors Ondam), 1,5 Md€ de mesures d'économies nouvelles et d'augmentations des recettes ont été décidées.
- Les collectivités locales participeront à hauteur de 1 Md€, cet effort étant cohérent avec le nouvel environnement de prix qui serait constaté en 2017 par rapport à la programmation (0,8 % d'inflation contre 1,75%) et avec la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement dont ont fait preuve les collectivités locales depuis 2014, confirmée en 2015 et par les données infra-annuelles disponibles sur le 1^{er} semestre 2016.
- 5,0 Md€ sont tirés de la réorientation du Pacte de responsabilité et de solidarité (annulation de la suppression de la dernière tranche de contribution de solidarité des sociétés (C3S) et de la baisse générale du taux d'impôt sur les sociétés (IS)) ;
- Par ailleurs, les perspectives de recettes de lutte contre la fraude fiscale ont été réévaluées (+ 1,9 Md€, conduisant à un niveau proche de celui de 2016), tout comme la chronique des dépenses sur les contentieux fiscaux de masse au vu des dernières informations disponibles (-0,7 Md€).

- Enfin, diverses autres mesures de portée fiscale sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2017, notamment une transformation de la taxe sur les véhicules de société perçue par les administrations de sécurité sociale pour faire coïncider la période d'imposition avec l'année civile, ce qui génère des recettes supplémentaires en 2017 (0,2 Md€), la mise en place d'un acompte de majoration de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (0,1 Md€), la suppression de l'amortissement accéléré des logiciels (0,1 Md€), un renforcement du 5^e acompte d'impôt sur les sociétés (0,5 Md€), une extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus de capitaux mobiliers (0,4 Md€), actuellement calculé sur les seuls plans d'épargne logement, et une mesure anti-abus sur le champ de l'impôt sur la fortune (ISF) (0,1 Md€).

Tableau 6 : Financement des mesures nouvelles depuis le PSTAB 2016

Effort complémentaire annoncé dans le Programme de stabilité : 5 Md€		Mesures de financement : 14 Md€	
Nouvelles mesures : 9 Md€			
Dépenses de l'État (hors dotations aux collectivités)	5,7	Réorientation du Pacte de responsabilité	5
Dotations de l'État aux collectivités	1,2	Économies et autres mesures complémentaires des ASSO	1,5
Dépenses de santé	0,7	Révision à la baisse des prévisions de dépenses des APUL	1,0
Baisse de cotisations artisans	0,1	Charge d'intérêts (État)	1,2
Baisse d'IS en faveur des TPE/PME	0,3	Recettes de la lutte contre la fraude	1,9
Baisse d'IR	1,0	Révision de la trajectoire des décaissements du PIA	1,2
		Révision des prévisions des dépenses sur les contentieux fiscaux de série	0,7
		Nouvelles modalités de recouvrement de certains dispositifs fiscaux	1,3

^a Les dotations de l'État aux collectivités locales devaient initialement baisser en 2017 de 3,7 Md€. Conformément à l'annonce faite par le Président de la République devant l'Association des maires de France le 2 juin 2016, la diminution des dotations sera ramenée à 2,8 Md€. Par ailleurs, l'État renforcerait à hauteur de 0,2 Md€ les moyens affectés au fonds de soutien à l'investissement local.

3. Dépense des administrations publiques

Les prévisions sous-jacentes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017 reposent sur une croissance de la dépense publique en valeur et hors crédits d'impôt de 1,4% en 2016 puis de 1,6% en 2017, après une progression historiquement basse, de 0,8%, constatée en 2015. Le ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt, poursuivrait sa décrue à horizon 2017. Il passerait de 55,5 % du PIB en 2015 à 55,0 % en 2016 puis 54,6 % en 2017.

En 2016, la dépense croîtrait à 1,4% en valeur et hors crédits d'impôt. Cette progression maîtrisée est le résultat de la mise en oeuvre des mesures d'économies prévues en loi de finances initiale (LFI) pour 2016 et renforcées dans le Programme de stabilité d'avril 2016. L'accélération de la dépense publique en prévision s'expliquerait essentiellement⁷ par la contribution des dépenses d'investissement des collectivités locales. Sous les effets attendus du cycle électoral communal et des mesures de soutien à l'investissement local décidées par le Gouvernement, la dépense locale progresserait en effet de 0,8 % en 2016, après s'être contractée de -1,3 % en 2015.

L'État réaliserait cette année encore un effort important de maîtrise de sa dépense. Ainsi, les dépenses de l'État hors dette et pensions ont été votées en loi de finances initiale pour 2016 en dessous du niveau prévu dans la LPFP 2014-2019. Les dépenses supplémentaires décidées en cours d'exercice au titre du Plan d'urgence en faveur de l'emploi seront compensées par des économies dans le champ de la norme de dépenses « en valeur ». Une première partie des redéploiements de crédits nécessaires au respect du plafond de dépenses voté en LFI a été mise en oeuvre par le décret d'avance du 2 juin 2016, équilibré en ouvertures et en annulations. L'ensemble des aléas, favorables ou défavorables, sera traité en gestion comme l'an dernier et

le Gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures permettant d'y faire face, avec notamment une mesure de gel des reports qui doit contribuer à sécuriser la gestion 2016. Par ailleurs, les dépenses de charge d'intérêts sur la dette de l'État, en droits constatés, diminueraient à nouveau en 2016.

S'agissant des collectivités locales, l'accélération de la dépense serait entièrement à relier à la reprise de l'investissement, tandis que les dépenses de fonctionnement progresseraient à un rythme modéré, proche de celui enregistré en 2015. En effet, les contraintes qui continuent de peser sur leurs ressources, avec les concours financiers de l'État à nouveau réduits de 3,3 Md€, inciteraient les collectivités à une maîtrise accrue de leur dépense. Dans le même temps, la rationalisation des compétences entre les départements et les régions, ainsi que la montée en charge de l'intercommunalité, qui découlent de la réforme territoriale, modèrent également la progression de leurs dépenses de fonctionnement. Dans ce contexte, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient de 0,8 % seulement (après 0,9 % en 2015). Par ailleurs, les dépenses d'investissement se redresseraient, en lien avec la reprise des projets d'investissement des communes conformément au cycle électoral communal, et sous l'effet des mesures de soutien à l'investissement local mises en oeuvre par le Gouvernement. L'investissement des collectivités locales serait presque stable (-0,5 %) en 2016, après une évolution de -10,2 % en 2015. Au total, la dépense locale progresserait donc de 0,8 %, soit à un rythme inférieur à l'Objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL, abaissé à 1,2 % en LFI 2016 contre 1,9 % inscrit en LPFP 2014-2019).

Concernant les administrations de sécurité sociale, les dépenses placées dans le champ de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (Ondam) ne progresseraient que de 1,8 %, soit son taux d'évolution le plus bas depuis 1997. En dehors du périmètre de l'assurance maladie, la dépense serait également maîtrisée, en lien avec la faiblesse de l'inflation qui permet de limiter la revalorisation des prestations, ou encore la montée en charge de mesures

(7) Par ailleurs, pour des raisons comptables, la suppression de la prime pour l'emploi (PPE) et sa refonte dans la prime d'activité contribueraient à soutenir le taux de croissance de la dépense hors crédits d'impôt pour 0,2 point alors que le mouvement serait neutre sur la dépense totale (cf. encadré 4).

d'économies votées antérieurement (modulation des allocations familiales selon les revenus). À ces facteurs s'ajoute les mesures de redressement de 1 Md€ annoncées dans le Programme de stabilité d'avril 2016, qui s'appuient sur la consolidation en 2016 des résultats d'exécution meilleurs que prévus en 2015 et sur le renforcement des objectifs de rendement de la lutte contre la fraude aux prestations et cotisations.

En 2017, les dépenses supplémentaires annoncées lors du Débat d'orientation des finances publiques afin de financer les secteurs prioritaires que sont l'éducation et la jeunesse, l'emploi et la sécurité, se traduiraient par une légère accélération de la dépense publique, qui croîtrait de 1,6%. Ces dépenses nouvelles ont conduit à un rehaussement de la norme de dépenses de l'État de 5,7 Md€ par rapport au Programme de stabilité d'avril 2016 (norme hors dette et transferts aux collectivités locales). Elles sont notamment compensées en recettes, par un rééquilibrage du Pacte de responsabilité et de solidarité (cf. encadré 3). Dans un contexte de reprise de l'investissement local et de hausse modérée de la charge d'intérêts, la progression de la dépense de l'ensemble des administrations publiques resterait cependant limitée par les mesures de redressement annoncées à l'occasion du Programme de stabilité d'avril 2016 pour 5 Md€ et présentées dans les projets de lois financières de l'année.

En particulier, les opérateurs de l'État seraient incités à mieux maîtriser leur dépense. L'objectif de décaissements au titre du programme d'investissements d'avenir sera ainsi abaissé pour 2017, de telle sorte que la progression des décaissements sera modérée entre 2016 et 2017 (cf. encadré 12).

Concernant les collectivités locales, la baisse des concours de l'État aux collectivités sera poursuivie, bien que ramenée à 2,8 Md€ à la suite des annonces du Président de la République du 2 juin 2016. L'ODEDEL sera maintenu inchangé par rapport à l'objectif programmé en LPFP 2014-2019, à 2,0 % (contre 1,2 % en 2016). Ce rythme de progression serait respecté dans un contexte de croissance modérée de la dépense de fonctionnement, qui évoluerait de +1,7 %, et de reprise progressive de la dépense d'investissement (+2,9 %).

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, les dépenses sous Ondam progresseraient de 2,1 % en 2017, tirées par les revalorisations tarifaires prévues dans la nouvelle convention médicale, ainsi que par l'impact des mesures touchant la rémunération des personnels hospitaliers (application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », hausse du point d'indice de la fonction publique). L'atteinte de cet objectif revient à réaliser 4,1 Md€ d'économies par rapport à la progression tendancielle des dépenses placées dans le champ de l'Ondam (4,3 %). Sur le reste de la sphère sociale, la maîtrise des dépenses sera le résultat d'un environnement d'inflation modérée limitant la progression en valeur des prestations, de la montée en charge des réformes passées, mais aussi de mesures d'économies complémentaires dans le domaine de la lutte contre la fraude aux prestations, ou sur les dépenses de gestion et d'action sociale des organismes de sécurité sociale. Enfin, les dépenses d'assurance chômage devraient baisser, sous l'effet de l'amélioration de la situation du marché de l'emploi entre 2016 et 2017, et des économies (1,6 Md€) qui peuvent être attendues de la renégociation en cours de la convention Unédic par les partenaires sociaux.

Tableau 7 : Croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt et ratio de dépense rapporté au PIB

En %	2015	2016	2017
Croissance de la dépense publique en volume	0,8	1,3	0,8
Croissance de la dépense publique en valeur	0,8	1,4	1,6
Ratio de dépense (en points de PIB)	55,5	55,0	54,6

Encadré 4 : Partition de la dépense publique

Cet encadré présente la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques, en corrigeant de quatre éléments :

-Des flux financiers entre sous-secteurs afin d'éviter les doubles comptes : à titre d'exemple, la compensation de l'État aux collectivités locales au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée sur leurs investissements est une dépense de l'État en comptabilité nationale mais ne contribue pas à la dépense publique finale des administrations publiques puisqu'elle constitue une recette des collectivités locales.

-Des crédits d'impôt, comptabilisés dans le Système européen des comptes (SEC) 2010 en dépense pour le montant de la créance acquise et non pour le montant imputé ou restitué sur le montant d'impôt dû.

-Des transferts de compétences d'un secteur vers un autre, ce qui permet de raisonner à champ constant d'une année sur l'autre. Par exemple, en 2016, les allocations de logement familiales sont rebudgétisées ce qui signifie qu'une dépense de près de 4,7 Md€ passe du champ des administrations de sécurité sociale (ASSO) au champ de l'État. En 2017, les principales mesures de périmètre concernent le transfert du financement des Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT) de l'Agence des services et de paiement (ASP), qui appartient au champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC), aux ASSO, pour un montant de 1,5 Md€ de dépenses publiques, et la compensation par l'État de diverses exonérations de cotisations sociales, jusqu'ici non compensées, pour 2,5 Md€. Ces effets sont corrigés dans la partition, qui s'entend « à champ constant ».

-De même, les résultats présentés sont corrigés des effets des mesures de périmètre non pas d'un secteur à un autre mais des recettes vers les dépenses : ainsi, en 2016, la prime pour l'emploi est supprimée et recyclée dans la prime d'activité. Une nouvelle dépense apparaît au sens de la dépense hors crédits d'impôt alors qu'auparavant c'était un moindre prélèvement obligatoire.

Sur 2016 et 2017, la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques s'explique par la décomposition suivante.

Contribution de l'État

En 2016, l'État contribuerait à hauteur de 0,1 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant. Cette contribution serait essentiellement le reflet des dépenses hors transferts placées sous norme zéro-valeur. Les économies réalisées au titre de la charge de la dette dans un environnement de taux toujours favorables seraient partiellement compensées par la progression des pensions.

En 2017, l'État contribuerait à hauteur de 0,5 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant. Cette progression s'expliquerait par la contribution des dépenses placées dans le champ de la norme en valeur (0,4 point) en lien avec le financement des priorités en faveur de l'éducation, la sécurité et l'emploi, annoncées à l'occasion du Débat d'orientation des finances publiques. L'accroissement des dépenses de pensions l'emporterait légèrement sur l'évolution de la charge d'intérêts (respectivement +0,1 point contre une contribution quasi nulle).

Contribution des ODAC

En 2016, la contribution des ODAC, de 0,2 point, serait portée principalement par la progression de la dépense d'opérateurs comme l'ASP (en lien notamment avec son rôle dans le financement des contrats aidés et du dispositif de prime à l'embauche).

En 2017, la contribution des ODAC serait légèrement moindre, pour s'élever à 0,1 point. Ce ralentissement s'explique par les efforts de maîtrise de la dépense qui seraient réalisés par les opérateurs, soumis à des contraintes sur leurs ressources.

Contribution des administrations publiques locales

En 2016, la contribution des administrations publiques locales à la croissance de la dépense publique serait de 0,1 point (contre -0,3 point en 2015). Cette accélération de la dépense locale s'explique par la reprise de l'investissement communal en lien avec le cycle électoral.

En 2017, la contribution de la dépense locale à la dépense totale augmenterait pour atteindre 0,4 point.

Elle s'explique par la reprise de l'investissement local mais aussi par l'accroissement des dépenses de fonctionnement, soutenues notamment par une inflation plus élevée et la hausse du point d'indice, et dans un contexte de baisse moins marquée de leurs ressources.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2016, les administrations de sécurité sociale contribueraient à hauteur de 0,8 point à la croissance de la dépense publique, à périmètre constant (hors effet de la budgétisation des allocations familiales de logement). Cette progression serait en particulier limitée par une croissance des dépenses sous Ondam contenue à 1,8 %.

En 2017, la contribution des dépenses sociales au total de la dépense publique ne serait plus que de 0,6 point, à champ constant (hors prise en charge du financement des ESAT). L'accélération des dépenses d'assurance maladie, reflet d'une progression de l'Ondam rehaussée à 2,1 %, serait compensée par le ralentissement des dépenses couvrant le risque vieillesse, en lien avec la montée en charge des réformes de retraite et des mesures d'économies qui devraient être prises à l'issue des négociations sur la convention Unédic.

Tableau 8 : Contribution des sous-secteurs à la croissance en valeur de la dépense publique hors crédits d'impôt

(Points de contribution)	2016	2017
APU à champ courant	1,4*	1,6
APU à champ constant	1,2	1,6
État	0,1*	0,5
ODAC	0,2	0,1
APUL	0,1	0,4
ASSO	0,8	0,6

Note : à périmètre constant sauf mention contraire, net des transferts entre sous-secteurs.

* Il est à noter qu'en 2016, en lien avec une mesure de périmètre liée à la budgétisation de la prime pour l'emploi refondue dans le dispositif de la prime d'activité, la contribution de la dépense de l'État à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt à champ courant est rehaussée de 0,2 point.

Encadré 5 : Tendanciel de la dépense publique

L'analyse rétrospective ou prospective de la dépense publique fait fréquemment référence à la notion de tendanciel de dépense. Cette notion est en effet très étroitement liée à celle de la mesure des économies réalisées sur une période donnée, ce qui explique qu'elle apporte un éclairage utile sur la conduite de la politique budgétaire. Cet encadré explique la manière de calculer la dépense tendancielle et ses hypothèses d'évolution (pour une analyse plus approfondie, voir le Rapport Économique, Social et Financier pour 2016). Il répond ainsi à l'obligation contenue dans l'article 31 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019.

La croissance tendancielle de la dépense est définie spécifiquement pour chaque sous-secteur des administrations publiques

La croissance tendancielle de la dépense publique repose sur une situation de référence dite « contrefactuelle », c'est à dire que l'on observerait en l'absence de toute mesure nouvelle.

En pratique, la notion d'évolution tendancielle de la dépense n'est pas construite de la même manière pour les différentes administrations publiques. Une approche ascendante (« bottom-up ») permet de calculer, sur une enveloppe de dépenses bien déterminée et composante par composante, les facteurs d'évolution spontanée. Cette approche est retenue pour les dépenses de l'État ou sur l'Ondam. Une seconde approche est appliquée aux pans de la dépense où une contrainte d'équilibre budgétaire doit être respectée et où le tendanciel est donc relié aux ressources disponibles (pour les collectivités locales par exemple). Cette approche applique un principe d'équilibre de long terme. Enfin, une approche descendante (« top-

down ») peut être utilisée pour reconstruire ex-post une évolution tendancielle de la dépense. Elle est utilisée quand on dispose d'un chiffrage initial du rendement des mesures nouvelles d'économies et que l'on constate ex-post l'évolution réalisée de la dépense. Cette méthode est principalement utilisée pour les économies ASSO (hors Ondam), dont le rendement est lié à l'évolution de l'inflation.

Une référence souvent utilisée pour juger de l'évolution des dépenses publiques est la croissance potentielle du PIB. En effet, à long-terme, les ressources publiques sont déterminées par le PIB potentiel. Comme les administrations publiques ne peuvent s'endetter indéfiniment, les dépenses évoluent donc de manière contrainte comme le PIB potentiel. Toutefois, cette référence utile à long-terme ne permet pas de chiffrer correctement les économies réalisées année après année pour maîtriser la dépense publique. La croissance spontanée de certaines enveloppes de dépenses, comme celles de santé par exemple, peut être durablement supérieure à la croissance potentielle du fait d'évolutions démographiques ou technologiques. Pour ces dépenses, maintenir un rythme de croissance comparable à la croissance potentielle peut déjà représenter un effort d'économie significatif. Autrement dit, la croissance potentielle n'est pas toujours suffisante pour mesurer la difficulté qui existe à maintenir certaines catégories de dépenses sur une trajectoire simplement soutenable à long-terme.

La croissance tendancielle de la dépense publique présentée dans ce rapport n'est donc pas nécessairement égale à la croissance potentielle année après année. Son calcul se décompose selon le processus suivant. Hors économies mises en oeuvre, la dépense publique croîtrait en raison de différents effets pour atteindre la dépense spontanée. En corrigeant cette variation spontanée de la dépense des effets cycliques liés aux dépenses d'investissement des collectivités locales et d'indemnisation du chômage, on obtient une estimation de l'évolution tendancielle de la dépense publique. Le retraitement des effets cycliques de l'investissement des collectivités est effectué en corrigeant le taux de croissance des investissements d'une année de l'écart à la moyenne sur un cycle électoral complet (soit six ans entre deux élections municipales). Les dépenses de chômage sont corrigées en soustrayant la contribution de leur variation conjoncturelle à la croissance de la dépense. Sur plusieurs années, la croissance tendancielle de la dépense pourra être analysée en volume, de manière à corriger les effets d'inflation. À court terme, les analyses en valeur sont plus souvent privilégiées.

Concernant l'État, l'évolution tendancielle des dépenses hors dette, pensions et transferts aux collectivités locales et à l'Union européenne s'élève à 5,0 Md€ par an. Cette évolution, calculée à méthode constante, est diminuée de 0,4 Md€ par rapport à celle présentée dans la LPFP 2014-2019 à la suite de la modification des hypothèses d'inflation retenues dans le PLF 2017 (0,8 % pour l'année 2017). Elle se décompose de la façon suivante :

- 1,5 Md€ de masse salariale, tenant compte d'une revalorisation du point fonction publique en fonction de l'inflation et de mesures catégorielles diverses à hauteur de 0,55 Md€ ; ce tendanciel est diminué de 0,4 Md€ par rapport à celui présenté dans la LPFP 2014-2019, en raison d'une révision à la baisse de l'hypothèse d'inflation ;
- 0,5 Md€ de fonctionnement et 0,5 Md€ d'investissement, ce qui correspond au tendanciel estimé par la Cour des comptes, et retient des évolutions différenciées par type de dépenses (loyers budgétaires indexés sur l'indice des loyers des activités tertiaires, fonctionnement courant, dépenses d'équipement militaire, etc.) ;
- 0,8 Md€ de contributions aux agences, pour lesquelles l'évolution tendancielle est estimée suivant les mêmes hypothèses que l'État par nature de dépense (personnel, fonctionnement, investissement, interventions) ;
- 1,7 Md€ d'interventions, comprenant notamment des dépenses dites de « guichet », versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, et des interventions « hors guichet », pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

Une progression tendancielle de la dépense publique estimée à 2,4 % en valeur sur la période 2013-2017.

Par convention, seules les mesures prises après mai 2012 sont comptabilisées dans le chiffrage si bien que la notion de tendanciel tient compte ici des effets de ralentissement de la dépense liés à des mesures antérieures à 2012, notamment des réformes des retraites.

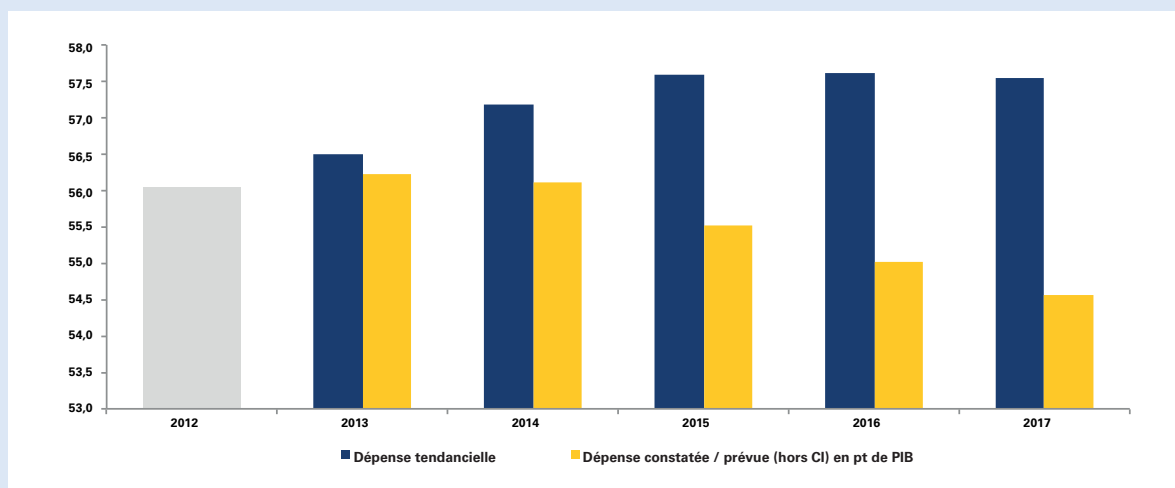
La croissance tendancielle de la dépense publique sur la période 2013-2017 s'élèverait à 2,4 % en valeur et 2,0 % en volume (déflaté par l'IPCHT)^a. Ce taux de croissance tendancielle peut être comparé au taux de croissance du PIB potentiel, estimé à 2,0 % en valeur et 1,4 % en volume (au sens du déflateur du PIB) sur cette période.

Déclinée par sous-secteurs, cette croissance tendancielle de la dépense publique est cohérente avec une évolution de 2,1 % en valeur sur l'État et ses agences (1,7 % en volume), de 2,2 % sur les collectivités locales (1,8 % en volume) et de 2,7 % sur les administrations de sécurité sociale (2,3 % en volume).

Par rapport au PLF 2016, la croissance tendancielle de la dépense publique sur la période 2013-2017 a été revue en baisse de -0,1 point par an en moyenne, en lien avec la faiblesse de l'inflation.

La comparaison entre la progression du ratio de la dépense constatée puis prévue dans ce PLF et la dépense tendancielle met en évidence un écart cumulé de 3,0 points de PIB en 2017 par rapport à l'année de référence 2012, cet écart correspondant aux économies réalisées sur la période 2013-2017 (graphique 1).

Graphique 2 : Ratios en point de PIB de la dépense constatée / prévue et la dépense tendancielle à législation de 2012 (hors crédits d'impôt)



Sources : calculs DG Trésor. Par convention, 2012 est considérée comme l'année de référence.

(a) Il n'existe pas de prix de la dépense publique dans le cadre de la comptabilité nationale. On utilise conventionnellement l'IPCHT comme déflateur car une fraction importante de la dépense est indexée sur cet indicateur.

Encadré 6 : Avancement du plan d'économies en dépenses

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 votée le 29 décembre 2014 prévoyait un plan d'économies de 50 Md€ entre 2015 et 2017, par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses (cf encadré précédent), destiné à résorber le déficit des administrations publiques et à financer les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité ainsi que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Les textes financiers successifs (LFI, LFSS) depuis 2014 ont assuré la mise en œuvre de ce plan d'économies.

Depuis lors, les évolutions de l'environnement macroéconomique et sécuritaire ont conduit à revoir la trajectoire d'économies prévue initialement.

La faible inflation constatée entre 2014 et 2016 (0,4 % en 2014, 0,0 % en 2015 puis 0,1 % prévu en 2016 au sens de l'IPCHT) a amoindri le rendement des mesures de gel de certaines dépenses en valeur. Des mesures complémentaires ont dû être prises, annoncées dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et 2016, afin de maintenir le rendement des programmes d'économies pour 2015 et 2016. Pour 2017, la poursuite d'une inflation modérée, et la décision de redéployer des moyens sur l'État afin de financer les priorités, au premier rang desquelles la lutte contre le terrorisme et la protection des Français, conduisent à revoir à la baisse le montant des économies.

Au global, les économies réalisées sur 2015-2017 s'élèvent à un peu plus de 40 Md€. À cela, il convient néanmoins d'ajouter les économies réalisées sur la charge de la dette, qui s'élèvent à 6 Md€ (hors charge des titres indexés) sur la même période. Le maintien à un très bas niveau des taux d'intérêts est le signe de la confiance des investisseurs dans la signature de la France.

Ce sont donc un peu plus de 46 Md€ d'économies qui ont été permises par la gestion rigoureuse du gouvernement. Les effets de ces économies sur l'évolution des dépenses publiques ont été manifestes : hors crédits d'impôt, la croissance de la dépense en valeur aura ainsi été limitée à +1,3% par an en moyenne sur la période 2015-2017, contre une moyenne de 3,2 % par an entre 2007 et 2012, et une progression tendancielle estimée de +2,4 %.

Au-delà, cette maîtrise de la dépense publique a permis au gouvernement de remplir ses objectifs, ceux pour lesquels le plan d'économies a été conçu : réduire le déficit tout en laissant des marges budgétaires pour financer des mesures d'allègement des prélèvements obligatoires en faveur des entreprises et des ménages.

Tableau 9 : Économies mises en œuvre sur 2015-2017

En Md€	2015	2016	2017	Cumul
Total (y compris charge de la dette)	19,7	14,8	12,0	46,5
Total (hors charge de la dette)	18,1	12,4	10,0	40,5
État et opérateurs	10,0	7,0	1,5	18,6
<i>dont charge de la dette</i>	1,6	2,4	2,0	6,0
Collectivités locales	3,5	3,3	2,8	9,6
Administrations de sécurité sociale	6,2	4,5	7,7	18,3

Sources : calculs DG Trésor

Encadré 7 : Les revues de dépenses

Les revues de dépenses sont un dispositif d'évaluation annuelle des dépenses publiques introduit par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019. Elles ont pour objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles permettant de respecter notre trajectoire de finances publiques.

Réalisées de manière totalement articulée avec la procédure budgétaire et en toute transparence avec le Parlement, les revues de dépenses ont été transmises aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, et une annexe budgétaire (« jaune ») au PLF en détaille le contenu. Les rapports 2015 ont déjà été rendus publics sur le site performance-publique. Leur champ d'intervention est très large : tous les domaines de l'action publique, tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), et tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.) sont concernés. Les revues de dépenses ont en effet autant porté à ce jour sur des dépenses fiscales que sur des crédits budgétaires. Enfin, centrées sur la réalisation d'économies à brève échéance, les revues de dépenses s'inscrivent dans une logique très opérationnelle : si elles sont retenues par le Gouvernement, les réformes proposées doivent en effet pouvoir être rapidement mises en oeuvre dans les prochains projets de loi de finances (PLF) ou de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Ce dispositif a été lancé en 2015, par anticipation sur le calendrier prévu par la LPFP 2014-2019, et a obtenu des résultats particulièrement probants : douze revues avaient été réalisées en 2015 (notamment les aides personnelles au logement, la situation financière des universités, l'organisation des élections, ou les dispositifs sectoriels d'exonération de cotisations sociales), pour formuler plus de 200 propositions et permettre d'intégrer près de 500 M€ d'économies dans la LFI 2016. La vague 2016 a confirmé l'efficacité du dispositif, notamment pour les collectivités territoriales qui ont manifesté un intérêt pour les recommandations des rapports – ces derniers seront ainsi présentés dans le cadre de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

La liste des revues des dépenses retenue pour la troisième vague fait l'objet d'une présentation dans l'annexe budgétaire au PLF dédiée.

4. Recettes des administrations publiques

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques diminuerait de ¼ point par rapport à 2015 pour s'établir à 44,5 % du PIB, principalement sous l'effet de la montée en charge des réformes fiscales.

Les mesures nouvelles s'élèveraient à environ -4½ Md€ en 2016 et contribueraient à la baisse du taux de prélèvements obligatoires pour -0,2 point de PIB. La montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité avec notamment les allègements de cotisations sociales, la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés, la baisse de la C3S et de l'impôt sur le revenu serait modérée par la hausse de la fiscalité écologique et la montée en charge de la réforme des retraites.

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire hors mesures nouvelles) serait légèrement inférieure à celle du PIB en valeur ce qui conduirait à une élasticité inférieure à l'unité (0,9) et contribuerait à la baisse du taux de prélèvements obligatoires pour -0,1 point de PIB. L'évolution spontanée

serait notamment pénalisée par les effets de la faible inflation sur les recettes de TVA.

En 2017, le taux de prélèvements serait stable à 44,5 %.

L'évolution spontanée des recettes serait en ligne avec celle de l'activité (élasticité unitaire) et les mesures nouvelles seraient relativement neutres (+0,5 Md€). Les nouvelles baisses de fiscalité à destination des ménages (baisse de l'impôt sur le revenu) et des entreprises (notamment le CICE avec la première année de restitution des créances non consommées, ainsi que la baisse d'impôt sur les sociétés à destination des PME et la poursuite des allègements du Pacte de responsabilité et de solidarité), seraient compensées notamment par la poursuite de la montée en charge de la fiscalité écologique, la poursuite de la réforme des retraites et les modifications du recouvrement de certains prélèvements (le renforcement du 5^e acompte d'impôt sur les sociétés, l'extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers, etc.).

Tableau 10 : Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017

En % du PIB	2015	2016	2017
État	13,5	13,8	13,8
Organismes divers d'administration centrale	0,8	0,4	0,5
Administrations publiques locales	6,1	6,1	6,2
Administrations de Sécurité sociale	24,2	24,0	24,0
Union européenne	0,1	0,1	0,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,5	44,5

Tableau 11 : Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017

	2015	2016	2017
Évolution effective des PO	1,8 %	1,7 %	2,6 %
Évolution spontanée des PO	1,9 %	2,2 %	2,6 %
Croissance du PIB en valeur	1,9 %	2,3 %	2,4 %
Élasticité spontanée des PO au PIB	1,0	0,9	1,0

Tableau 12 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2016 (y compris versements Union européenne)

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants en Md€	307,2	9,7	536,6	136,8	2,2	992,4
Taux de PO (en points de PIB)	13,8 %	0,4 %	24,0 %	6,1 %	0,1 %	44,5 %
Évolution du taux de PO	0,3 %	-0,3 %	-0,2 %	0,0 %	0,0 %	-0,3 %
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>-0,1 %</i>
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	<i>0,3 %</i>	<i>-0,3 %</i>	<i>-0,2 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>-0,2 %</i>
<i>Contribution des changements de périmètre**</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>

* Le montant des prélèvements obligatoires des administrations publiques (APU) intègre ici les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

** Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

Tableau 13 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2017 (y compris versements Union européenne)

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants en Md€	315,0	10,3	549,9	141,1	2,1	1018,5
Taux de PO (en points de PIB)	13,8 %	0,5 %	24,0 %	6,2 %	0,1 %	44,5 %
Évolution du taux de PO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,1 %</i>
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>
<i>Contribution des changements de périmètre**</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>

* Le montant des prélèvements obligatoires des administrations publiques (APU) intègre ici les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

** Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

5. État

Tableau 14 : Solde budgétaire

En Md€	Exéc.	LFI 2016	PLF 2017	
	2015	2016	2016	2017
Dépenses BG +PSR	366,7	377,2	374,3	381,7
Dépenses du budget général	296,5	309,7	307,5	318,5
Prélèvements sur recettes	70,2	67,5	66,8	63,3
<i>dont prélèvement au profit des collectivités territoriales</i>	<i>50,5</i>	<i>47,3</i>	<i>46,7</i>	<i>44,2</i>
<i>dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	<i>19,7</i>	<i>20,2</i>	<i>20,2</i>	<i>19,1</i>
Recettes fiscales nettes	280,1	287,9	285,9	292,5
Recettes non fiscales	14,4	15,6	15,8	14,5
Solde comptes spéciaux -Hors FMI	1,6	1,4	2,7	5,4
Solde budgétaire État – Hors FMI	-70,5	-72,3	-69,9	-69,3

a. Solde de l'État

En 2016, le solde budgétaire révisé s'établit à -69,9 Md€, soit une amélioration de 2,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) (-72,3 Md€).

Par rapport à la LFI, l'évaluation révisée du solde budgétaire pour 2016 intègre principalement les éléments suivants :

- la diminution de la charge de la dette de 2,9 Md€, en raison de conditions de financement plus favorables qu'initialement envisagé ;
- la baisse des recettes fiscales nettes (-1,9 Md€) ;
- une légère hausse des recettes non fiscales (+0,1 Md€) ;
- l'amélioration de près de 1,4 Md€ du solde des comptes spéciaux principalement au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » qui présentera un excédent en gestion 2016.

En 2017, le déficit budgétaire connaîtrait une amélioration de 3,0 Md€ par rapport à la LFI 2016 et de 0,6 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2016, pour s'établir à -69,3 Md€. Celui-ci s'explique notamment par les éléments suivants :

- les dépenses totales de l'État (budget général et prélèvements sur recettes) s'élèvent à 381,7 Md€ à périmètre courant, en hausse de 4,5 Md€ par rapport à la LFI 2016 :
 - à périmètre constant, les dépenses sous norme (hors charges de la dette et pensions), augmentent de 3,4 Md€ et les contributions de l'État-employeur et des opérateurs au CAS « Pensions » s'inscrivent en hausse de 1,7 Md€ ;
- la charge de la dette est en baisse de 2,7 Md€ ;
- enfin, des mesures de transfert et de périmètre conduisent à une hausse des dépenses de 2,1 Md€, notamment au titre des relations entre l'État et la Sécurité sociale (compensation des effets du Pacte de responsabilité et de

solidarité sur les recettes de la sécurité sociale)⁸.

- l'augmentation des recettes fiscales nettes (+ 4,6 Md€ par rapport à la LFI 2016), résultant pour l'essentiel de l'évolution spontanée de la TVA et de l'impôt sur le revenu ;

- la diminution des recettes non fiscales (-1,1 Md€ par rapport à la LFI 2016), du fait principalement du versement de dividendes sous forme de titres et de la baisse des produits des garanties export après une année 2016 exceptionnelle ;
- une hausse du solde des comptes spéciaux (+4,0 Md€ par rapport à la LFI 2016), en raison essentiellement de la création d'un nouveau compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur », auquel est affecté (en recette) le reversement du solde du compte de l'État auprès de la Coface (suite au transfert de la gestion des garanties à l'exportation).

(8) Ce montant diffère légèrement des 2,2 Md€ de mesures de périmètre au sens de la norme de dépenses de l'État discutées infra. En effet, il ne prend pas en compte la mesure de périmètre au titre du plafonnement de nouvelles taxes affectées (0,3 Md€), qui ne figurent pas dans le plafond des dépenses du budget général, mais en sens inverse tient compte de la rebudgétisation des taxes affectées au profit de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) (0,1 Md€) qui relève bien les dépenses du budget général mais constitue une mesure au sein de la norme de dépenses.

Encadré 8 : Budgétisation de la CSPE

Afin de sécuriser le financement des charges de service public du gaz et de l'électricité, la loi de finances rectificative pour 2015 a basculé la contribution au service public de l'électricité (CSPE), la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz et la contribution biométhane, à compter du 1^{er} janvier 2016, sur les mécanismes d'accises énergétiques (taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité – TICFE – et taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel – TICGN) collectés au profit de l'État.

La compensation aux opérateurs des charges de service public de l'électricité et du gaz a été intégrée au budget de l'État sur deux supports, le programme 345 « Service public de l'énergie » du budget général (BG) s'agissant des dépenses de péréquation, des tarifs sociaux et du soutien à la cogénération, et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » s'agissant des dépenses au titre des énergies renouvelables (EnR) et du remboursement de la dette à EDF selon l'échéancier inscrit dans l'arrêté du 13 mai 2016.

L'objectif poursuivi par cette réforme était triple :

- permettre la réforme de fond de la CSPE ;
- accroître la visibilité et le suivi des recettes et des dépenses par le Parlement ;
- garantir le respect des règles comptables et budgétaires applicables en matière des recettes et des dépenses publiques et ainsi une meilleure maîtrise de la trajectoire des recettes et des dépenses du compte.

Il convient de noter que la collecte des taxes intérieures sur la consommation (TIC) d'énergie par l'État comporte un délai entre la consommation d'énergie et la perception de la taxe auprès des fournisseurs d'énergie, si bien que l'année 2016 est à ce titre une année de transition, avant une montée en charge complète à compter de 2017.

À compter de 2017, le programme 345 du budget général et le CAS « Transition énergétique » seront dotés des crédits permettant de compenser l'intégralité des charges de service public de l'énergie, telles qu'estimées par la Commission de régulation de l'énergie : soit respectivement 2,7 Md€ de dépenses sur le budget général et 7,0 Md€ sur le CAS « Transition énergétique » (dont 1,2 Md€ au titre du remboursement de la dette à EDF). La fiscalité électrique étant stabilisée au même niveau qu'en 2016, les TIC sur les énergies carbonées (produits pétroliers, gaz et charbon) viendront abonder les recettes du CAS « Transition énergétique » pour 1,7 Md€ en 2017. Au total le CAS « Transition énergétique » bénéficiera de 7,0 Md€ de recettes en 2017.

Encadré 9 : Conférences fiscales

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

Vecteurs d'un renforcement de la concertation ministérielle et de l'évaluation préalable dans l'élaboration des propositions fiscales, ces conférences participent de la mise en place par le Gouvernement de principes de bonne gestion indispensables au respect de nos engagements européens en matière de finances publiques. Pour rappel, le coût total des dépenses fiscales s'élevait à 72 Md€ en 2013 ; il est estimé à 83 Md€ en 2016 en incluant le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) pour 13 Md€.

Ces conférences s'inscrivent également dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, qui prévoit notamment un plafonnement du coût des dépenses fiscales et des crédits d'impôt et l'évaluation des nouveaux dispositifs au bout de trois ans. L'articulation entre les conférences fiscales et les conférences budgétaires, au cours desquelles sont négociés les crédits budgétaires, a été renforcée depuis 2015, avec la mise en place d'une remontée conjointe des conclusions des conférences budgétaires et des conférences fiscales pour arbitrage politique.

Outre les dépenses fiscales, les conférences fiscales 2016 ont été l'occasion d'examiner également les taxes affectées et/ou de faible rendement, souvent complexes pour les contribuables et coûteuses à recouvrer. Ainsi, dans une logique de simplification du système fiscal, ont été étudiées, outre la suppression des taxes dont le rendement est trop faible ou dont la pertinence n'est pas avérée, des pistes de transformation ou de regroupement des dispositifs inadéquats. Concernant les taxes affectées, cet axe de rationalisation s'est ajouté aux démarches de rebudgétisation et de plafonnement de ces taxes initiées depuis 2012.

Vecteurs d'un pilotage cohérent et coordonné de la trajectoire des finances publiques tant en dépenses qu'en recettes, ces conférences fiscales doivent permettre d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du système fiscal français tout en identifiant des voies d'économies durables, contribuant ainsi au retour à l'équilibre structurel.

b. Évolution des dépenses de l'État

Les dépenses de l'État sont encadrées par deux normes limitatives d'évolution qui fixent des plafonds annuels dont le respect est indépendant du niveau des recettes. La mise en oeuvre de ces règles contribue notamment à éviter de recycler les surplus de recettes constatés en haut de cycle économique pour augmenter le niveau de dépenses publiques. Assurant la cohérence avec le pilotage structurel des finances publiques dès la construction budgétaire, elles s'appuient sur des règles prudentielles en cours d'exécution (mise en réserve des crédits).

La présentation de ces normes permet de **distin- guer clairement, d'une part, les dépenses de l'État et de ses agences et, d'autre part, les transferts aux collectivités territoriales** (prélèvements sur recettes et dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

Pour l'année 2017, **le projet de loi de finances (PLF) respecte le cadrage global inscrit dans le rapport préparatoire au Débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** : le niveau de dépense de l'État hors charge de la dette et pensions et y compris concours aux collectivités locales atteint un montant de 298,6 Md€ (à périmètre 2016). Le **niveau de norme en volume s'élève quant à lui à 388,3 Md€**. **L'évolution depuis 2013 témoigne de l'effort important porté sur les dépenses de l'État puisqu'elles ont diminué de 6,9 Md€ sur le champ de la norme en volume et de 4,6 Md€ sur le champ de la norme hors dette et pensions, entre la LFI 2013 et le PLF 2017.**

L'augmentation des moyens prévue dans le PLF 2017 a vocation à mettre en oeuvre **les engagements du Gouvernement en faveur des secteurs prioritaires** : l'emploi avec la poursuite du plan d'urgence destiné à encourager l'embauche dans les PME et à faciliter l'embauche des moins qualifiés ; la sécurité à la suite des attentats des années 2015 et 2016 avec le renforcement des moyens et des effectifs de la défense, de la police, de la gendarmerie et de la justice (soit +4,8 Md€ sur les missions sécurités, justice et défense par rapport à la LFI 2015) ; la jeunesse

avec la poursuite des recrutements et la revalorisation des métiers de l'Éducation nationale et le soutien apporté au service civique.

Ces dépenses prioritaires sont en partie compensées par des économies sur les crédits des ministères et par la baisse de 1,1 Md€ du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

En particulier, la **rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'État sera poursuivie**.

Les principales mesures résultant de la **réforme de la politique immobilière de l'État (PIE)** annoncée en janvier 2016 seront pleinement opérantes dès 2017. Il s'agit notamment de renforcer les acteurs en charge de cette politique, l'État propriétaire en particulier, de réaffirmer le caractère transversal et interministériel de la PIE, et d'étendre le périmètre du CAS « Immobilier » dès 2017.

Le **renforcement de la fonction achats** augmentera sa contribution à l'effort d'économies. La création de la direction des achats de l'État (DAE) en 2016 poursuit les objectifs suivants : *i)* amplifier les économies sur les achats réalisés chaque année en les faisant passer de 500 à 700 M€ par an, sur un périmètre de dépenses annuelles de l'État et de ses opérateurs représentant environ 28 Md€ (hors défense et sécurité) ; *ii)* améliorer la politique d'achat de l'État et les compétences des acheteurs publics.

Une conférence des achats de l'État, regroupant des représentants de tous les ministères, délibèrera des grandes orientations de la politique des achats. Un comité des achats des établissements publics de l'État, placé auprès du DAE, examinera toute opportunité de mutualiser des achats entre établissements publics et les autres services de l'État. Pour 2017 l'objectif d'économies est fixé à 650 M€ pour l'État et ses opérateurs.

L'effort de maîtrise des dépenses des agences est poursuivi, dans la continuité des lois de finances initiales pour 2015 et 2016. Dans un souci de plus grande maîtrise de la ressource des agences, le champ du plafonnement des taxes affectées sera étendu en PLF 2017, avec le plafonnement de sept nouvelles taxes pour un montant total de 0,3 Md€. Ce champ sera ainsi porté en PLF 2017 à 9,2 Md€ (hors prélèvements sur fonds

de roulement qui seront cette année poursuivis pour continuer à ajuster la trésorerie de certains organismes à leurs besoins réels). Par ailleurs, les plafonds de taxes affectées seront, à périmètre constant, en légère diminution et les effectifs (hors universités) poursuivront également leurs baisses. Enfin, l'évolution des subventions pour charges de service public est maîtrisée (+ 0,7 Md€ par rapport à la LFI 2016 sur une assiette globale de 27 Md€).

Par ailleurs, la baisse des concours aux collectivités territoriales sur la période 2015-2017, engagée au titre de la contribution des administrations publiques locales au redressement des finances publiques, se poursuit avec une nouvelle diminution de 2,8 Md€ dans le PLF 2017. Elle se concentre principalement sur la dotation globale de fonctionnement (baisse de 2,4 Md€). Par ailleurs, la prévision de dépense du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée est inférieure à la LFI 2016 de 0,5 Md€.

Des efforts importants portent également sur la **masse salariale, hors ministères prioritaires**. Ainsi 2 715 postes sont supprimés dans les secteurs non prioritaires, afin de permettre la création de

16 562 postes dans l'enseignement, la défense, la sécurité et la justice. Les créations d'emplois dans l'enseignement permettent d'achever l'engagement présidentiel de créer 60 000 postes.

Les **interventions publiques continueront à être rationalisées pour un total de 0,4 Md€,** en particulier le soutien au développement économique, tout comme les dépenses consenties en faveur de l'innovation. La dématérialisation de la propagande électorale permettra également de limiter les surcoûts par rapport à la LFI 2016 engendrés par l'organisation des élections présidentielles et législatives en 2017. Plusieurs mesures réglementaires sur les aides personnelles au logement produiront leur plein effet lors de l'année 2017 permettant de limiter le tendancier dynamique de ces dépenses.

Enfin, grâce au maintien des taux d'intérêt à un niveau historiquement bas – l'hypothèse retenue est de 0,5 % à fin 2016 pour l'OAT 10 ans française, et 1,25 % à fin 2017 – la **charge de la dette est allégée par rapport à 2016 de près de 2,7 Md€,** et de 0,4 Md€ par rapport à l'estimation retenue en juin 2016 pour le rapport préparatoire au DOFP.

Encadré 10 : Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt

Dans un environnement de politique monétaire accommodante, caractérisé notamment par le programme d'achats d'actifs de la Banque centrale européenne (BCE), les taux souverains à court terme et à moyen-long terme ont atteint de nouveaux plateaux historiques en 2016.

Les taux courts ont poursuivi leur baisse, s'inscrivant encore plus loin en territoire négatif. Ceci résulte notamment de l'intensification de la politique monétaire menée par la BCE, qui a abaissé le taux de facilité de dépôt de -0,30 % à -0,40 % à partir du 16 mars 2016. En conséquence, alors que le dernier bon du Trésor à taux fixe (BTF) trois mois adjudgé en 2015 avait été émis à un taux de -0,33 %, il a été adjudgé à -0,56 % le 12 septembre 2016, après avoir atteint un plancher de -0,59 % les 16 et 22 août 2016. En cohérence avec les indications données par la BCE (forward guidance), il est fait l'hypothèse que la politique monétaire accommodante serait infléchie en mars 2017. En conséquence, les taux courts commenceraient à remonter progressivement courant 2017. Le taux du BTF à trois mois atteindrait -0,1 % fin 2017.

Les taux à moyen-long terme ont également baissé en 2016. Les taux ont d'abord diminué en début d'année simultanément à une chute des prix du pétrole, puis une nouvelle fois en juin après le référendum britannique sur le Brexit. Cette évolution a bénéficié à la France. Alors que la dernière obligation assimilable du Trésor (OAT) 10 ans adjudgée en 2015 avait été émise à un taux de 0,95 %, elle s'est établie à un taux de 0,26 % lors de l'adjudication du 1^{er} septembre 2016. Auparavant, le TEC10 (taux d'échéance constante à 10 ans), qui reflète le niveau quotidien du taux d'emprunt français à 10 ans, a touché un point bas à 0,11 % le 11 juillet 2016.

Le scénario retenu pour la fin 2016 et pour 2017 repose sur une remontée progressive des taux à moyen long terme (taux à 10 ans attendu à 0,5 % fin 2016 et 1,25 % fin 2017), dans un contexte de consolidation de la croissance et de redémarrage de l'inflation.

c. Évolution des recettes de l'État

i. Recettes fiscales nettes

En 2015, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 2,1% par rapport à 2014, pour s'établir à 280,1 Md€. Spontanément, les recettes ont évolué moins rapidement (+1,6 %) que l'activité (+1,9 %). En particulier, l'environnement macroéconomique atone en 2014 a grevé la progression des recettes d'impôts sur les sociétés, tandis que la faible inflation en 2015 a été défavorable aux recettes de TVA. Cette évolution a par ailleurs été soutenue par les mesures nouvelles (+1,3 Md€), avec notamment la création d'une composante carbone.

Les recettes fiscales nettes progresseraient de 2,1% en 2016, principalement sous l'effet de leur évolution spontanée, les mesures nouvelles et de transfert étant légèrement négatives en 2016 (-0,5 Md€). Dans un

contexte de reprise de l'activité, enclenchée fin 2014, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes serait en ligne avec celle du PIB en 2016, soit +2,3 %. **L'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB serait ainsi de 1,0 en 2016,** notamment portée par l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, qui compensent le faible dynamisme spontané de la TVA dans un contexte d'inflation toujours faible.

En 2017, elles accélèreraient légèrement à +2,3% : l'évolution spontanée dynamique compenserait l'effet à la baisse à hauteur de -3,2 Md€ des mesures nouvelles et de transferts. La croissance spontanée de +3,4 % serait plus dynamique que l'activité en valeur (+2,4 %). **En 2017, l'élasticité des recettes fiscales au PIB s'établirait à 1,4,** principalement portée par la croissance spontanée de la TVA, du fait du dynamisme de la consommation des ménages et de l'investissement.

Tableau 15 : Niveaux des recettes fiscales nettes

(En Md€)	2016	2017
Impôt sur le revenu net	71,5	73,4
Impôt sur les sociétés net	30,5	29,4
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	15,9	16,2
Taxe sur la valeur ajoutée nette	145,0	149,4
Autres recettes fiscales nettes	23,0	24,1
Recettes fiscales nettes	285,9	292,5

Tableau 16 : Mesures nouvelles et transferts

(En Md€)	2016	2017
Impôt sur le revenu net	-0,3*	-0,8
Impôt sur les sociétés net	-4,3	-3,0
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	2,0	0,3
Taxe sur la valeur ajoutée nette	0,8	0,3
Autres recettes fiscales nettes	1,3	-0,1
Recettes fiscales nettes	-0,5	-3,2

* Y compris suppression de la prime pour l'emploi (PPE) au profit de la prime d'activité

Tableau 17 : Élasticité des recettes fiscales nettes en 2015, 2016 et 2017

	2015	2016	2017
PIB en valeur (en %) (1)	1,9	2,3	2,4
Évolution hors mesures nouvelles et de transfert (en %) (2)	1,6	2,3	3,4
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	0,9	1,0	1,4

Tableau 18 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

	Niveau 2015 (Md€)	2016	2017
Impôt sur le revenu net	69,3	0,9	0,9
Impôt sur les sociétés net	33,5	0,4	0,7
TICPE brute	13,8	0,0	0,0
TVA nette budgétaire	141,8	0,9	1,4
Autres recettes fiscales	21,7	0,0	0,4
Recettes fiscales nettes	280,1	2,3 %	3,4 %

Note de lecture : En 2016, l'impôt sur le revenu contribuerait à hauteur de 0,9 point à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes, qui évolueraient spontanément de 2,3 %.

Les recettes d'**impôt sur le revenu** (IR) augmenteraient de 3,2 % en 2016. Cette progression s'expliquerait par une croissance spontanée dynamique (+3,6 %), portée notamment par la masse salariale privée, les pensions de retraites et les plus-values mobilières en nette progression en lien avec le dynamisme des marchés financiers constaté en 2015. Les mesures nouvelles contribueraient à hauteur de -0,3 Md€ : l'effet positif de la suppression de la prime pour l'emploi (+2 Md€) serait plus que compensé par de nouvelles mesures, notamment la baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes (-2 Md€) et la montée en charge du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) (-0,8 Md€).

En 2017, les recettes budgétaires nettes d'impôt sur le revenu progresseraient de +2,6 %, soutenues par une évolution spontanée comparable à celle de 2016 (+3,7 %). Celle-ci serait essentiellement portée par l'accélération de la masse salariale privée et amplifiée par la progressivité du barème de l'impôt. Les mesures nouvelles viendraient diminuer l'impôt sur le revenu de 0,8 Md€, sous l'effet notamment de la réduction d'impôt sur le revenu de 20 % (-1,0 Md€).

En 2016, les **recettes d'impôts sur les sociétés** (IS) seraient en recul de 3,1 Md€ par rapport à 2015. Cette évolution s'explique principalement par la suppression de la contribution exceptionnelle et par la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Au total, les mesures nouvelles s'élèvent à -4,3 Md€. Par ailleurs, l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés serait de +3,6 % (soit une élasticité au PIB relativement faible, de 1,5). Le bénéfice fiscal 2015, bien que moins élevé que prévu en LFI, serait dynamique (+4,2 %), soutenu par un environnement économique favorable (faibles taux d'intérêt, amélioration du taux de marge).

En 2017, les recettes d'impôt sur les sociétés diminueraient de 1,1 Md€, malgré une croissance spontanée dynamique de +6,2 % (soit une élasticité au PIB de 2,5, comparable à la moyenne historique). L'environnement macroéconomique resterait porteur en 2016 : croissance de l'excédent brut d'exploitation dans un contexte de soutien des marges des entreprises via les allègements de cotisations instaurés par le deuxième volet du Pacte de responsabilité et de solidarité et poursuite de la baisse des taux d'intérêt, qui

atteignent un plancher historique, réduisant d'autant les charges déductibles des entreprises. Les mesures nouvelles diminuent les recettes de 3,0 Md€, principalement du fait de la montée en charge du CICE (-2,9 Md€), 2017 étant la première année de restitutions de créance (au titre de la masse salariale 2013)⁹. La baisse du taux d'IS pour les PME à 28 % pour la tranche de bénéfice inférieure à 75 000 € diminuerait l'impôt sur les sociétés de 0,3 Md€.

Les recettes de **la taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) nette budgétaire augmenteraient de 2,3 % en 2016. Les emplois taxables, qui représentent l'assiette de la TVA, croîtraient moins rapidement (+1,6 %) que l'activité (+2,3 %), pénalisés par une inflation faible en lien avec la diffusion dans l'économie de la baisse des prix du pétrole, et par la déformation de la consommation au détriment des produits taxés à taux normal, notamment des biens manufacturés – cet effet est dit « de structure ». Les recettes seraient par ailleurs soutenues par de moindres transferts (+0,8 Md€).

En 2017, les recettes de TVA accélèreraient, à +3,0 %, sous l'effet d'une forte accélération spontanée (+2,8 %) et des mesures nouvelles et de transfert (0,3 Md€). En 2017, la croissance des emplois taxables serait plus forte (+2,8 %) que celle de l'activité (+2,4 %), portée par le dynamisme de la consommation des ménages (+2,5 %) et de l'investissement (+4,2 %).

(9) Les entreprises peuvent utiliser leur créance de CICE pour le paiement de l'impôt sur les sociétés dû au titre des trois années suivant sa constatation. La fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période (pour les PME, elle est remboursable dès la première année). Le premier millésime de créances étant 2013, il devient restituable en 2017, ce qui conduit à un ressaut de consommation de créances cette année-là.

Les recettes de **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) progresseraient de +15,1 % en 2016, du fait essentiellement de la montée en charge de la contribution climat-énergie et de la convergence des tarifs gazole/super sans plomb. L'activité et la baisse des prix des produits pétroliers devraient également soutenir le rendement de l'impôt.

En 2017, l'augmentation de la TICPE serait plus modérée (+2,3 %), bénéficiant de la poursuite de l'augmentation des tarifs. L'effet positif de l'activité sur la consommation de carburants serait compensé par l'effet négatif du rebond des prix des produits pétroliers.

Les **autres recettes fiscales nettes** (« autres RFN ») constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées d'une part de recettes brutes, à hauteur de 42,8 Md€ en 2016, dont les droits de mutation à titre gratuit et onéreux, l'impôt de solidarité sur la fortune, la taxe sur les transactions financières ou la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), et d'autre part de remboursements et dégrèvements, à hauteur de -19,8 Md€, notamment les contentieux fiscaux, les admissions en non-valeur, les remboursements et dégrèvements de TICPE et d'impôts locaux. En 2016, les autres RFN croîtraient de 6,1 %, soutenues par les mesures nouvelles à hauteur de 1,3 Md€, notamment les recettes liées à la hausse de la TICFE. La croissance spontanée des autres RFN serait quasiment nulle (+0,3 %), par contrecoup de l'accélération constatée en 2015 (+11,0 %).

En 2017, les autres RFN croîtraient à un rythme (+4,8 %) très proche de leur croissance spontanée (+5,1 %).

Encadré 11 : Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a la charge de traiter les dossiers des contribuables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés et souhaitant se mettre en conformité avec la loi fiscale.

En 2014, le rendement budgétaire du STDR a atteint 1,9 Md€, puis 2,65 Md€ en 2015.

Au 31 août 2016, le montant des recouvrements effectués depuis le 1er janvier 2016 atteint 1,7 Md€. Ce rythme conforte pleinement la prévision de 2,4 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année, inchangée par rapport au Programme de stabilité d'avril 2016. D'un point de vue global, le renforcement des actions de lutte contre la fraude ont permis d'atteindre, en 2015, un montant de redressements de 21,2 Md€ et d'encaissements de 12,2 Md€, en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. Les moyens renforcés mis à disposition de l'administration devraient permettre de maintenir ces bons résultats en 2017.

En 2017, compte tenu du volume de dossiers à traiter, du flux régulier de nouvelles demandes, du nouveau renforcement des effectifs du STDR, et du durcissement des conditions de régularisation (augmentation des pénalités récemment annoncée qui devrait inciter au dépôt rapide de nouveaux dossiers), un niveau de recettes proche de celui de 2016 est attendu.

ii. Recettes non fiscales**En 2016, le produit des recettes non fiscales augmenterait de 1,3 Md€ par rapport à 2015 pour s'établir à 15,8 Md€.**

La baisse du produit des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (-0,6 Md€ par rapport à 2015), le fléchissement des dividendes des sociétés non financières (-1,1 Md€ du fait du versement sous forme de titres d'une partie des dividendes) et celui de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) représentative de l'impôt sur les sociétés (-0,3 Md€) seraient plus que compensés par le rebond du prélèvement sur le compte de l'État auprès de la Coface (+ 1,9 Md€ suite à une opération exceptionnelle), et la perception des deux premières tranches des recettes de cession des fréquences hertziennes 700 MHz aux opérateurs de télécommunication (+ 1,4 Md€ en recettes budgétaires).

En 2017, le produit des recettes non fiscales diminuerait de 1,3 Md€ par rapport à 2016 pour s'établir à 14,5 Md€, niveau comparable à celui de 2015.

Le prélèvement sur le compte de commerce retraçant les opérations de garantie à l'exportation serait en baisse par contrecoup des recettes exceptionnelles de 2016 (-0,7 Md€), de même que les prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la CDC (-0,3 Md€). Les recettes non fiscales subiraient également le contrecoup du double paiement en 2016 des recettes de cession des fréquences hertziennes

(-0,7 Md€ en recettes budgétaires), partiellement compensé par une hausse du dividende versé par la Banque de France (+0,5 Md€).

d. Solde des comtes spéciaux

En 2016, le solde des comptes spéciaux s'établirait à + 2,7 Md€, en hausse de 1,4 Md€ par rapport à la LFI 2016. Cette hausse s'explique principalement par :

- une révision à la hausse de 0,8 Md€ du solde du CAS « Participations financières de l'État » qui présentera un excédent sur la gestion 2016 ;
- une révision à la hausse de 0,3 Md€ du solde du CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce » en raison de la suspension des versements à la Grèce depuis ce compte ;
- une révision à la hausse de 0,2 Md€ du solde du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » en raison de décalage d'opérations de refinancement de dettes.

En 2017, le solde des comptes spéciaux s'établirait à + 5,4 Md€, en hausse de 4,0 Md€ par rapport à la LFI 2016. Cette prévision résulte principalement de trois évolutions :

- la création d'un nouveau compte de commerce « Soutien financier au commerce

extérieur », améliorant le solde de 4,3 Md€ en raison de l'affectation du reversement du solde du compte de l'État à la Coface ;

- une amélioration de 1,5 Md€ du solde du CAS « Pensions » ;
- une diminution de 1,8 Md€ du solde du CAS « Participations financières de l'État » qui présentera en 2017 un solde négatif en raison de la consommation des excédents constatés sur la gestion 2016.

e. Passage du solde budgétaire de l'État au solde en comptabilité nationale

Le passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale s'obtient :

- en ramenant à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général (comptabilité de droits constatés) ;
- en retraitant des opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine ;
- en intégrant des opérations non budgétaires comme les remises de dettes aux États étrangers.

En 2016, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait inférieur de 2,7 Md€ au solde budgétaire prévu (-69,9 Md€) et s'établirait à -72,6 Md€. Cet écart résulterait essentiellement des corrections suivantes :

- les crédits d'impôt restituables et reportables sont comptabilisés sur la base du montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et pas uniquement sur le montant budgétaire restitué, d'où l'apparition d'un écart entre les deux comptabilités (-5,7 Md€, dont l'essentiel lié au CICE) ;

- le gain de trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission¹⁰ et aux intérêts courus non échus, étalé en comptabilité nationale sur la durée des emprunts, est estimé à +6,4 Md€. En effet, dans le cas où des primes sont enregistrées à l'émission, la trésorerie générée a comme contrepartie des versements budgétaires plus importants sur toute la durée de vie des titres alors que la charge d'intérêts en comptabilité nationale est mesurée aux taux de marché à l'émission. Ceci a pour effet de creuser davantage le solde budgétaire que le solde en comptabilité nationale ;
- les dividendes versés à l'État sous forme de titres n'ont pas d'impact budgétaire mais constituent une recette en comptabilité nationale (+1,7 Md€) ;
- les budgets rectificatifs de l'Union européenne en fin d'année 2014 et 2015 ont abaissé la contribution de la France. Cette moindre dépense, budgétairement imputée au fil de l'eau en 2015 et 2016, doit être rattachée à 2014 et 2015 en comptabilité nationale selon Eurostat (-1,5 Md€) ;
- les recettes issues des cessions de participations financières de l'État, ainsi que les acquisitions de titres sont retraitées en opérations financières (-1,1 Md€) ;
- les recettes encaissées du fait de décisions de justice favorables à l'État dans le cadre du contentieux relatif au précompte mobilier sont annulées en comptabilité nationale dans l'attente d'un jugement définitif par la Cour de justice de l'Union européenne (-0,8 Md€) ;
- les recettes de cession des fréquences hertziennes 700 MHz sont enregistrées en comptabilité nationale au fur et à mesure des autorisations d'utilisation des fréquences, et

(10) Les primes et décotes à l'émission de titres sont le reflet des écarts entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement des titres. Lorsque les émissions se font sur des souches anciennes dont les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de marché, la valeur d'émission est plus élevée que la valeur de remboursement et ce gain de trésorerie (non compté en recette en budgétaire) est étalé en comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt, ce qui se traduit par un écart positif.

non de l'encaissement effectif des sommes versées par les opérateurs de télécommunication concernés (-0,7 Md€) ;

- les amendes versées à l'État par des entreprises condamnées par l'Autorité de la concurrence doivent être annulées en comptabilité nationale tant que la décision de justice n'est pas définitive (-0,6 Md€) ;
- la participation de la France dans les organismes internationaux ne constituent pas une dépense en comptabilité nationale (+0,5 Md€) ;
- les remises et annulations de dettes accordées par la France à des États étrangers n'ont pas d'impact budgétaire mais constituent une dépense en comptabilité nationale (-0,4 Md€) ;
- à l'inverse, l'impact budgétaire des prêts et des opérations de refinancement de la dette de pays Étrangers vis-à-vis de la France, considérés comme des opérations financières, doit être neutralisé en comptabilité nationale (-0,3 Md€) ;
- de même, les flux budgétaires de remboursement de la dette contractée par l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la CSPE doivent être retraités en opérations financières (+0,2 Md€) ;
- les dépenses des fonds de la CDC au titre des investissements d'avenir sont directement rattachées à l'État en comptabilité nationale (-0,4 Md€) ;

Pour 2017, le solde au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -68,6 Md€. Il serait supérieur de 0,7 Md€ au solde budgétaire (-69,3 Md€), reflétant notamment les opérations suivantes :

- +7,2 Md€ au titre de l'enregistrement en droits constatés des intérêts d'emprunts (primes et décotes à l'émission et intérêts courus non échus) ;
- -4,3 Md€ au titre du traitement en opération financière du rapatriement du solde du compte État à la Coface sur le nouveau compte de commerce « Soutien au commerce extérieur », désormais chargé de retracer les opérations de garanties publiques ;
- -3,4 Md€ au titre des crédits d'impôt restituables et reportables (dont l'essentiel au titre du CICE) ;
- +1,5 Md€ au titre du retraitement en comptabilité nationale des opérations enregistrées sur le CAS « Participations financières de l'État » ;
- +1,2 Md€ liés au retraitement en opération financière du remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la CSPE ;
- +1,0 Md€ au titre des dividendes en actions versés à l'État ;
- -0,9 Md€ au titre des investissements réalisés sous la forme de partenariats public-privé (pour l'essentiel, nouveau Palais de justice de Paris), enregistrés en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au fur et à mesure du paiement des loyers (-0,9 Md€) ;
- -0,7 Md€ au titre du décalage comptable lié à l'enregistrement en comptabilité nationale des recettes perçues par l'État dans le cadre de la cession des fréquences hertziennes 700 MHz ;
- -0,6 Md€ au titre des dépenses d'investissements d'avenir des fonds CDC ;
- +0,5 Md€ pour la participation de la France dans les organismes internationaux ;
- -0,5 Md€ au titre de l'annulation en comptabilité nationale du produit des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence, dans l'attente d'une décision de justice définitive.

6. Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de -1,6 Md€ en 2016 (après -1,1 Md€ en 2015), puis de -0,6 Md€ en 2017.

Cette évolution du solde des ODAC entre 2015 et 2016, à champ courant, s'explique par la budgétisation à compter de 2016 de la Contribution au Service public de l'électricité (CSPE) dont le solde était excédentaire en 2015 (0,5 Md€). Conformément à la loi de finances rectificative de novembre 2015, cet opérateur disparaît à compter de 2016 du champ des ODAC pour être intégré à celui de l'État, via un compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » d'une part, et le budget général concernant les missions de péréquation tarifaire et de tarifs sociaux d'autre part. Les autres mouvements se compenseraient globalement, avec une amélioration du solde à relier à des décaissements au titre des investissements d'avenir moins élevés qu'en 2015, et, en sens opposé, à une dégradation du solde de l'Agence de financement des infrastructures de France

(AFITF) mesuré en comptabilité nationale : son solde reviendrait à l'équilibre en 2016 après avoir été positif en 2015 (0,6 Md€), du fait de l'affectation temporaire d'un surplus de Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) servant à financer en 2015 la majeure partie de l'indemnité due à la société Ecomouv qui a été enregistrée en comptabilité nationale en 2014 et non au gré des décaissements effectifs.

Entre 2016 et 2017, l'amélioration du solde des ODAC au niveau agrégé résulterait de multiples mouvements concernant divers opérateurs. Ainsi le solde du Fonds de garantie des victimes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) se résorberait progressivement après les provisions passées en 2016 et le solde de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'améliorerait du fait du relais opéré entre la fin du Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) et une montée en charge progressive du Nouveau programme pour la rénovation urbaine (NPNRU).

Tableau 19 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2015	2016	2017
Solde	-0,1	-0,1	0,0
Dépenses	3,9	3,7	3,8
Recettes	3,9	3,7	3,8

a. Dépense des ODAC

La diminution des dépenses des ODAC entre 2015 et 2016 serait essentiellement liée à la disparition de la CSPE du champ des ODAC (6,4 Md€ de dépenses en 2015). Entre 2016 et 2017, l'évolution à la hausse de la dépense reflèterait notamment la légère progression

des décaissements au titre des deux premiers volets du programme d'investissements d'avenir (PIA) (cf. encadré 12), et la prise en charge par l'Agence des services et de paiement (ASP) du dispositif de prime à l'embauche qui monte en charge, financé par dotation budgétaire.

Encadré 12 : Investissements d'avenir¹¹

En orientant la dépense publique vers des investissements à haut rendement socio-économique, les investissements d'avenir participent à l'amélioration de la qualité des finances publiques.

Un premier volet du PIA a été ouvert en 2010, d'un montant de 35 Md€. Ces fonds ont été transférés à des opérateurs chargés de la mise en oeuvre opérationnelle du plan, en sélectionnant les bénéficiaires finaux. L'impact sur le déficit public se matérialise au moment où l'opérateur réalise une dépense au profit d'un bénéficiaire final, et non pas au moment où l'État transfère les fonds à ces opérateurs : ces flux ne sont que des transferts entre administrations publiques.

Un deuxième volet du PIA, a été voté en loi de finances initiale pour 2014. D'un montant de 12 Md€, il répond à deux objectifs stratégiques : renforcer la compétitivité de l'économie française au service de l'emploi, et favoriser le développement durable de l'économie française (plus de la moitié de ce volet est consacrée à des investissements directs ou indirects en faveur de la transition écologique). Comme dans le premier volet du PIA, ces crédits ont été versés en 2014 aux opérateurs.

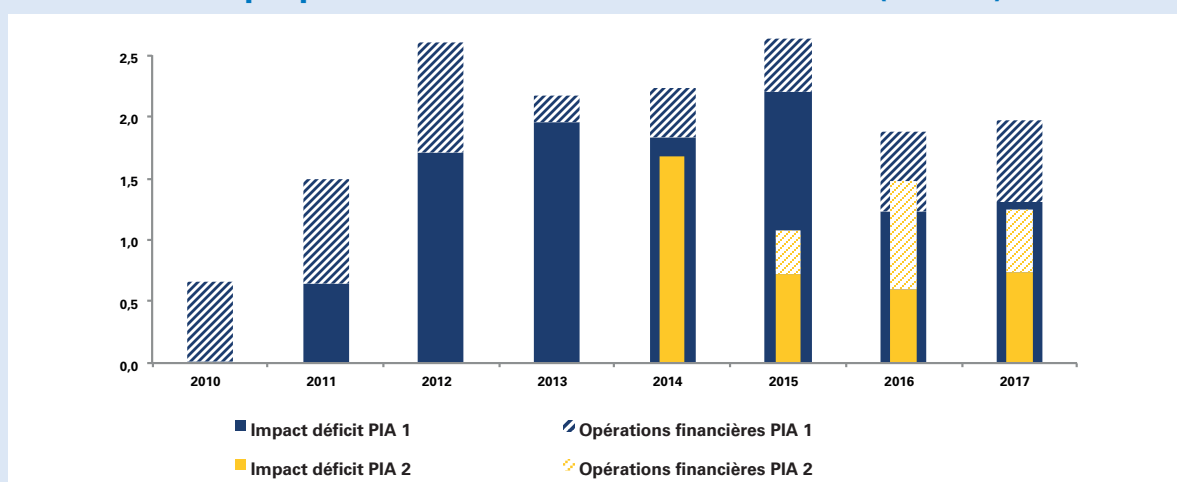
Le 17 septembre 2015, le Président de la République a par ailleurs annoncé la mise en place d'un troisième volet du PIA pour 10 Md€ (cf. encadré 13). Comme les deux précédents, ce troisième volet n'aura d'impact sur les trajectoires de déficit et de dette publics qu'au gré des décaissements et compte tenu des modalités de financement des projets, et non l'année de son lancement.

L'impact des investissements d'avenir sur le déficit public et la dette publique en comptabilité nationale est lissé dans le temps selon le rythme des dépenses effectives des opérateurs et fonds chargés de mettre en oeuvre le programme vers les bénéficiaires finaux en dehors des administrations publiques.

Les prévisions de décaissements demeurent soumises à de nombreux aléas, liés aux délais de contractualisation entre les opérateurs et les bénéficiaires finaux. Elles permettent néanmoins d'estimer l'impact des investissements d'avenir sur les finances publiques. Par prudence, il n'a pas été tenu compte à ce stade d'éventuelles recettes générées par les investissements effectués (intérêts, dividendes, vente de licences, etc.).

L'impact des deux premiers volets sur le déficit serait de 1,8 Md€ en 2016 et de 2,0 Md€ en 2017, trajectoire qui tient compte de la participation des opérateurs en charge des investissements d'avenir au plan d'économies. Le troisième volet n'aurait pas d'impact sur le déficit en 2017, les décaissements n'intervenant qu'à compter de 2018.

L'impact sur la dette, c'est-à-dire en prenant en compte les décaissements maastrichtiens et les opérations financières réalisées¹² (cf. graphique ci-dessous), serait de 3,4 Md€ en 2016 et de 3,2 Md€ en 2017.

Graphique 3 : Détail des décaissements du PIA (en Md€)

(11) Encadré pris en application du V de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

(12) Les prêts et prises de participations financières sont considérés par l'Insee comme des « opérations financières »,

Encadré 13 : Lancement du troisième programme d'investissements d'avenir

Annoncé en mars par le Président de la République, le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA 3) a été présenté de façon complète à l'occasion du Conseil des ministres du 22 juin 2016. D'un montant de 10 Md€, il se structure autour des différents stades de la chaîne de valeur alors que les deux premiers volets du PIA s'organisaient par secteur économique. Les trois priorités qu'il poursuit sont ainsi (i) le soutien aux progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec, outre la poursuite de l'excellence universitaire, un engagement au profit de la formation continue et de l'éducation (2,9 Md€) ; ii) la valorisation de la recherche (3 Md€), qui permettra de porter à 5,9 Md€ la part des fonds tournés vers la recherche et l'enseignement supérieur, d'amplifier l'action des structures de transfert de technologie créées dans les précédents volets du PIA et de tester les innovations dans des démonstrateurs ou des territoires d'innovation (living labs) ; iii) et l'accélération de la modernisation des entreprises (4,1 Md€), afin d'accroître leur transition numérique et d'accompagner leur croissance en France comme à l'étranger. Au sein de chacune de ces priorités, l'action du PIA 3 reposera sur deux vecteurs de transformation de l'économie : le numérique et le développement durable (le PIA 3 a pour objectif de contribuer à 60 % au développement durable).

Par ailleurs, la gestion financière du PIA 3 évolue de façon à rapprocher, en application des recommandations de la Cour des comptes, le PIA du droit commun budgétaire. Ainsi, les crédits de paiement versés aux opérateurs du PIA 3 seront autorisés annuellement par le Parlement. L'ensemble des crédits du PIA 3 sera rassemblé dans une mission dédiée et pérenne. Cette évolution ne remet pas en cause les principes qui font la spécificité du PIA : la sélectivité des bénéficiaires finaux ; l'orientation vers l'excellence, l'innovation et la croissance durable ; la sanctuarisation d'une enveloppe destinée à augmenter la croissance potentielle de l'économie ; la capacité d'engagement à long terme vis-à-vis des porteurs de projets sans remise en cause possible.

Les versements n'interviendront qu'à compter de 2018, en fonction des prévisions de décaissements des opérateurs. L'année 2017 est destinée à négocier les conventions avec les opérateurs et à lancer les premiers appels à projet.

b. Recettes des ODAC

Entre 2015 et 2016, l'évolution à la baisse des recettes des ODAC reflèterait deux événements majeurs : d'une part la moindre recette issue de la contribution au service public de l'électricité, affectée jusqu'au 1^{er} janvier 2016 à la CSPE (6,9 Md€ de recettes en 2015), et d'autre part, la non reconduction du surplus de la TICPE affectée à la l'AFITF ayant servi à financer l'indemnité due en vertu de la résiliation du contrat avec la société Ecomouv. Au total, le taux de prélèvements obligatoires des ODAC diminuerait nettement entre 2015 et 2016, atteignant respectivement 0,8 % puis 0,4 % du PIB. En sens opposé, les recettes hors prélèvements obligatoires progresseraient en 2016, notamment en lien avec le financement des contrats aidés ou de la prime à l'embauche (transfert de l'État à l'ASP).

Entre 2016 et 2017, l'évolution à la hausse des recettes des ODAC est le résultat de plusieurs événements. D'une part, le transfert de l'État à l'ASP est orienté à la hausse pour financer le dispositif de prime à l'embauche. D'autre part, les prélèvements obligatoires affectés aux ODAC sont en légère augmentation du fait du rendement des mesures nouvelles : +0,3 Md€ au titre du transfert de la taxe sur les transactions financières (TTF) au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) pour financer les engagements de la France dans les domaines de la lutte contre le changement climatique et de la santé, et +0,2 Md€ de taxes affectées au Fonds de solidarité (FS), à la suite de la disparition du Fonds national des solidarités actives (FNSA) à compter de 2017. Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires des ODAC augmenterait légèrement entre 2016 et 2017, passant de 0,4 % à 0,5 % du PIB.

Encadré 14 : La généralisation du plafonnement des taxes affectées

De nombreux opérateurs de l'État et organismes chargés de missions de service public sont financés par des impositions de toute nature qui leur ont été directement affectées. Afin d'assurer l'adéquation de ces ressources avec les besoins liés à leurs missions de service public ainsi que leur participation à l'effort de redressement des finances publiques, la loi de finances pour 2012 a introduit pour la première fois un mécanisme de plafonnement de ces taxes.

L'extension du champ des taxes affectées plafonnées ainsi que la modulation à la baisse de ces plafonds, conformément à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 permet d'associer les opérateurs bénéficiaires de ces ressources à l'effort de redressement des finances publiques. Ainsi, depuis 2012, le Gouvernement a étendu le périmètre des taxes affectées plafonnées, passant de 3,0 Md€ en LFI 2012 à 9,2 Md€ dans le présent projet de loi finances.

Le projet de loi de finances pour 2017 poursuit le mouvement engagé depuis 2012 :

- *d'une part, en diminuant de 11 M€ la somme des plafonds des taxes affectées à périmètre constant par rapport à celui de la LFI 2016 ;*
- *d'autre part, en intégrant dans le champ du plafonnement sept nouvelles taxes affectées : trois taxes affectées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), les deux taxes affectées aux établissements publics fonciers de Guyane et de Mayotte, la part de la taxe sur services fournis par les opérateurs de communications électroniques affectée à France Télévisions ainsi que la taxe sur les bureaux affectée au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Ces nouvelles taxes permettent d'augmenter le périmètre des taxes plafonnées de 300 M€ ;*
- *et enfin, en réintégrant au sein du budget général de l'État les taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).*

Le projet de loi de finances prévoit par ailleurs un prélèvement de la trésorerie du Fonds de prévention des risques naturels majeurs pour 70 M€, de la Caisse de garantie du logement locatif social pour 50 M€, du Centre national du cinéma et de l'image animée pour 30 M€, et de l'Établissement public de sécurité ferroviaire pour 25 M€. Par ailleurs, le prélèvement sur fond de roulement des agences de l'eau adopté en LFI 2015 sera reconduit pour 2017 à hauteur de 175 M€.

7. Administrations publiques locales

Après une amélioration sensible en 2015, la capacité de financement des administrations publiques locales (APUL) se dégraderait légèrement en 2016 (excédent ramené à 0,1 Md€ après 0,7 Md€ en 2015), puis de façon plus marquée en 2017 (déficit de 1,3 Md€), conformément au profil attendu au cours du cycle électoral communal.

a. Dépense des APUL

Après un recul marqué en 2015 (-1,3 % en valeur), la dépense locale repartirait à la hausse en 2016 puis en 2017 (respectivement +0,8 % et +2,0 %).

Cette évolution résulterait principalement de l'effet du cycle électoral communal sur l'investissement local. En effet, dans la mesure où les communes et leurs groupements représentent plus de 60 % des investissements réalisés par les collectivités territoriales, la dynamique de l'investissement local est fortement liée au positionnement dans le cycle électoral des communes : l'année des élections municipales et l'année qui suit, on observe traditionnellement un ralentissement de l'investissement local, le temps que les projets d'investissement soient mis en place par les nouveaux exécutifs locaux ; en revanche, à partir du milieu du cycle et jusqu'aux élections suivantes, l'investissement accélère à nouveau. En 2014, année d'élections, et l'année suivante en 2015, un recul important de l'investissement local a ainsi été constaté (-8,5 % en 2014 puis -10,2 % en 2015, hors investissements portés par la Société du Grand Paris⁽¹³⁾). **Cette dynamique s'inverserait à partir de 2016 et l'investissement local accélérerait en 2016 et en 2017** (respectivement

-0,5 % puis +2,2 % hors SGP). Au-delà de l'effet traditionnel du cycle électoral, la reprise de l'investissement est par ailleurs favorisée par les mesures mises en oeuvre par le Gouvernement : un fonds de soutien à l'investissement public local a été institué en LFI 2016 pour 1 Md€ et a été reconduit en 2017 pour 1,2 Md€.

En parallèle, la maîtrise par les collectivités locales de leurs dépenses de fonctionnement se poursuivrait, dans le contexte de baisse des dotations accordées par l'État et de la montée en puissance de la réforme territoriale. La baisse des dotations, de 3,3 Md€ en 2016 puis 2,8 Md€ en 2017, après 3,5 Md€ en 2015, incite en effet les collectivités à réaliser des économies sur leurs dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, la réforme territoriale (cf. encadré 16), avec notamment la réduction du nombre de régions métropolitaines de 22 à 13 au 1^{er} janvier 2016, la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, l'amélioration du régime de la « commune nouvelle » par la loi du 15 mars 2015 (qui favorise les fusions de communes) et l'affirmation des métropoles, permet aux collectivités de réaliser des gains d'efficience.

La croissance des dépenses de fonctionnement⁽¹⁴⁾ s'établirait ainsi à 0,8 % en 2016, après 0,9 % en 2015 et 2,2 % en 2014, soit un rythme historiquement bas (à titre de comparaison, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales ont connu une croissance moyenne de 5,1 % entre 2002 et 2012). Les dépenses de consommations intermédiaires⁽¹⁵⁾ reculeraient ainsi de 1,9 % en 2016, après un recul de 1,0 % en 2015, en lien

(13) La Société du Grand Paris (SGP) a été intégrée au champ des administrations publiques locales par l'Insee en mai 2016 alors qu'elle appartenait précédemment aux organismes divers d'administration centrale (ODAC). Le caractère particulièrement dynamique des investissements qu'elle prévoit de mettre en oeuvre conduit à privilégier une analyse de l'investissement local sur un champ hors SGP.

(14) Dépense totale hors investissement et transferts en capital. Les dépenses de fonctionnement incluent les prestations sociales.

(15) Hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) rattachés en comptabilité nationale au poste des consommations intermédiaires.

avec l'environnement de faible inflation (prévue à 0,1 % au sens de l'IPCHT en 2016). La maîtrise accrue des dépenses de rémunération résulterait d'une modération des recrutements en emplois principaux, alors que les effets de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires (+ 0,6 % à compter du mois de juillet 2016) resteraient mesurés. S'agissant des prestations, la réforme de la dépendance se traduirait par une accélération des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), tandis que les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) seraient moins dynamiques qu'en 2015, du fait notamment de l'évolution plus favorable du marché de l'emploi.

En 2017, les dépenses de fonctionnement croîtraient de 1,7 %. Cette accélération serait cohérente avec

une baisse des dotations moindre qu'en 2016, et avec une normalisation progressive de l'environnement de prix. Elle traduirait également les effets de la hausse du point d'indice en juillet 2016 et février 2017 et de la réforme « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Les dépenses de personnel progresseraient ainsi de 2,1 % en 2017 après 1,0 % en 2016, tandis que les dépenses de consommations intermédiaires croîtraient de 0,1 % (après un recul de 1,9 % en 2016), en lien avec une reprise de l'inflation (croissance de l'IPCHT de 0,8 % en 2017). S'agissant des prestations, les dépenses d'APA connaîtraient une légère accélération avec la montée en charge de la réforme de la dépendance tandis que la progression des dépenses de RSA serait globalement stable.

Tableau 20 : Dépenses des administrations publiques locales

	Montant 2015 Md€	Répartition en %	Evolution 14/15	Evolution 15/16	Evolution 16/17
Total dépenses	249,2	100 %	-1,3 %	0,8 %	2,0 %
Dépenses hors investissement*	197,9	79 %	0,9 %	0,8 %	1,7 %
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	<i>47,7</i>	<i>19 %</i>	<i>-1,0 %</i>	<i>-1,9 %</i>	<i>0,1 %</i>
<i>dont rémunérations des salariés</i>	<i>79,4</i>	<i>32 %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>1,0 %</i>	<i>2,1 %</i>
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	<i>25,5</i>	<i>10 %</i>	<i>3,0 %</i>	<i>4,0 %</i>	<i>4,6 %</i>
Investissement total (y compris subventions d'équipement, y compris SGP)	51,2	21 %	-9,3 %	0,7 %	2,9 %
<i>dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris</i>	<i>41,3</i>	<i>17 %</i>	<i>-10,2 %</i>	<i>-0,5 %</i>	<i>2,2 %</i>

* investissement au sens de la formation brute de capital et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

Encadré 15 : L'objectif d'évolution de la dépense locale

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014-2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), exprimé en pourcentage d'évolution annuelle (articles 11 et 30). Il contribue à associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses cohérent avec la trajectoire de finances publiques, afin de les aider à mieux piloter l'évolution de leurs dépenses dans une perspective pluriannuelle. Son instauration fait notamment suite au rapport remis au Président de la République par Alain Lambert et Martin Malvy en avril 2014 « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ». Chaque collectivité dispose ainsi d'un point de repère tangible, qui lui permet de comparer l'évolution de son budget à l'objectif global d'évolution de la dépense locale. Conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, cet objectif est indicatif.

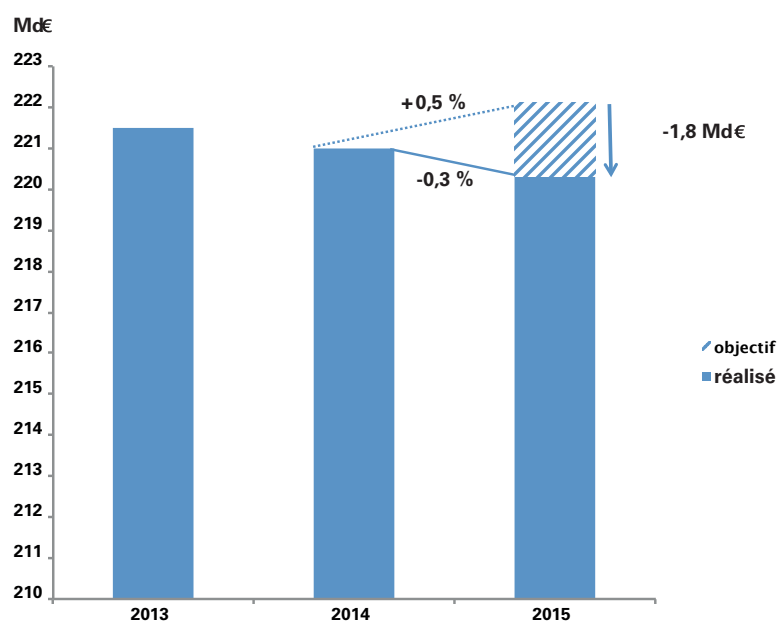
L'ODEDEL a été respecté en 2015

Comme pour l'année 2014, la dépense des collectivités locales en 2015 est restée contenue dans la trajectoire fixée par l'ODEDEL. Les dépenses totales, hors amortissements d'emprunts, se sont élevées à 220,3 Md€, en baisse de 0,3 % par rapport à 2014^a ; l'ODEDEL 2015 prévoyait une progression de +0,5 %. Les dépenses de fonctionnement ont également été contenues et se sont élevées à 169,7 Md€ en 2015, en progression de +1,7 %, pour un objectif fixé à +2 %.

Tableau 21 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre

	2013 définitif	2014 semi-définitif		2015 provisoire			
	En valeur (Md€)	LPFP	Exécution	En valeur (Md€)	LPFP	Exécution	En valeur (Md€)
Dépenses totales hors amortissement d'emprunts	221,5	+1,2 %	-0,3 %	221,0	+0,5 %	-0,3 %	220,3
dont dépenses de fonctionnement	162,8	+2,8 %	+3,0 %	166,9	+2,0 %	+1,7 %	169,7

Graphique 4 : ODEDEL prévisionnel et exécuté en 2014 et 2015



(a) Le bilan présenté suit la comptabilité publique locale retranscrite dans le Rapport de l'observatoire des finances locales (ROFL). En particulier, il s'agit de données d'ordre et non de données réelles et la comptabilisation des indemnités de rupture anticipée (IRA) des emprunts toxiques diffère. Ces IRA sont comptées en dépense dans les données d'ordre, mais pas en comptabilité nationale ni en comptabilité réelle, ce qui explique en partie un recul limité à -0,3 % de la dépense locale en données d'ordre contre -1,3 % en comptabilité nationale.

Actualisation de l'ODEDEL et déclinaison par catégorie de collectivités locales et pour les EPCI à fiscalité propre

L'article 30 de la LPFP 2014-2019 prévoit que l'ODEDEL est décliné, à compter de 2016, entre les différentes catégories de collectivités territoriales et pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cette déclinaison prend en compte les différences de structures de dépense entre les catégories de collectivités. Elle distingue notamment les dépenses d'aides individuelles de solidarité des départements, ainsi que les effets des mesures du Gouvernement en faveur de l'investissement du bloc communal.

L'actualisation et la déclinaison de l'ODEDEL sont retracées dans le tableau ci-dessous, les taux s'appliquant aux dépenses exécutées en 2016 telles qu'elles seront retracées dans le rapport de l'Observatoire des finances locales :

Tableau 22 : Déclinaison de l'ODEDEL	
Catégorie de collectivité	2017
Collectivités locales et leurs groupements	2,0 %
dont évolution des dépenses de fonctionnement	1,7 %
Bloc communal	2,1 %
dont évolution des dépenses de fonctionnement	1,3 %
EPCI à fiscalité propre	2,1 %
dont évolution des dépenses de fonctionnement	1,3 %
Communes	2,1 %
dont évolution des dépenses de fonctionnement	1,3 %
Départements	2,2 %
dont évolution des dépenses de fonctionnement	2,6 %
Régions	0,8 %
dont évolution des dépenses de fonctionnement	1,1 %

b. Recettes des APUL

Sur la période, **l'évolution des ressources des administrations publiques locales serait marquée par la poursuite de la baisse des concours financiers de l'État et par la progression des prélèvements obligatoires** en lien avec la croissance de l'activité, aboutissant à une croissance des ressources totales de 0,6 % en 2016 et 1,4 % en 2017, après 0,8 % en 2015.

Afin qu'elles continuent de participer au redressement des finances publiques, **les APUL verraient leurs concours financiers versés par l'État reculer de 3,3 Md€ en 2016, après 3,5 Md€ en 2015. La baisse des concours financiers serait revue en 2017 pour atteindre 2,8 Md€, soit une moindre baisse de 1,2 Md€ par rapport à ce qui était initialement prévu en loi de programmation.**

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,1 % du PIB.

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (+2,2 %) serait en ligne avec l'activité même si les impôts directs locaux sont habituellement peu sensibles aux cycles conjoncturels. Les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) connaîtraient une croissance spontanée de 1,5 %, en phase avec l'évolution du marché de l'immobilier et après la forte progression enregistrée en 2015 (+ 11,3 %). Les remontées comptables de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises laissent attendre une évolution soutenue des recettes pour 2016 (+4,8 %) après une année 2015 peu dynamique.

Les mesures nouvelles soutiendraient les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales, à hauteur de +0,5 Md€. La progression des impôts directs locaux serait soutenue par les hausses de taux communaux en 2016, légèrement plus mesurées qu'en 2015, année post-électorale, et surtout par la

hausse des taux départementaux de taxe foncière dans un contexte contraint sur les dépenses sociales. Ces hausses seraient modérées par la mesure d'exonération de taxe foncière et de taxe d'habitation en faveur des retraités modestes.

En 2017, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 6,2 % du PIB, porté par les hausses des taux des impôts locaux. Conformément aux cycles électoraux observés par le passé, les hausses de taux seraient légèrement moins dynamiques qu'en 2016, année où les hausses de taux départementaux se sont ajoutées aux hausses

votées par les communes et les intercommunalités. Compte tenu des fortes augmentations observées les années précédentes, une hypothèse prudente d'évolution spontanée nulle des recettes de DMTO est retenue. Le taux de prélèvements obligatoires serait par ailleurs également soutenu par une croissance spontanée des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de 3 %.

Encadré 16 : Impact de l'acte III de la décentralisation

Initiée avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM) et la nouvelle carte des régions fixée par la loi du 16 janvier 2015, la réforme territoriale a été finalisée avec l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Dès le 1^{er} janvier 2016, le passage de 22 régions métropolitaines à 13, ainsi que la mise en place, après la Métropole de Lyon au premier janvier 2015, des 14 nouvelles métropoles, ont initié un mouvement de rationalisation du nombre de collectivités, qui devrait favoriser à terme des économies d'échelle. Le regroupement de 1 013 communes et intercommunalités en 300 « communes nouvelles » a pour sa part fait passer la France sous le seuil symbolique des 36 000 communes (35 945). Au 1^{er} juillet 2016, 37 communes nouvelles supplémentaires ont vu le jour, issues de la fusion de 112 communes. Entre 200 et 400 projets sont encore en cours d'ici à la fin de l'année 2016.

L'année 2016 a également été marquée par l'élaboration des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, sur la base d'un seuil minimum d'habitants fixé à 15 000 habitants, susceptible d'être adapté pour les territoires faiblement peuplés ou situés en zone de montagne, sans toutefois pouvoir être inférieur à 5 000 habitants. Les nouveaux EPCI ainsi créés seront installés au 1^{er} janvier 2017 ; le nombre de groupements à fiscalité propre passera alors de 2 062 à 1 245.

Au-delà des regroupements de collectivités, la loi NOTRe, dont les décrets d'application sont désormais quasiment tous adoptés, introduit une spécialisation et une clarification du rôle respectif des départements et des régions en supprimant leurs clauses générales de compétence. Les départements sont recentrés sur les solidarités humaines et territoriales tandis que les régions se concentrent sur le développement économique et l'aménagement durable du territoire. Elles acquièrent ainsi le monopole des aides aux entreprises, ce qui devrait faciliter la rationalisation de ces dispositifs. L'année 2017 verra également le transfert des départements aux régions des compétences en matière de transports interurbains et scolaires.

Par ailleurs, la loi NOTRe renforce les nouvelles intercommunalités en leur conférant de nouvelles compétences obligatoires (déchets, plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), promotion du tourisme et fiscalité afférente, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)). Cette réorganisation des compétences au sein du bloc communal devrait favoriser la rationalisation du nombre de syndicats intercommunaux. Par ailleurs, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, les départements devront transférer aux métropoles un certain nombre de leurs compétences sur le ressort de celles-ci.

Au final, la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures liées à la réforme territoriale sur la période 2016-2020 constitue un levier fort de rationalisation de la dépense locale et devrait à terme générer des économies de fonctionnement, d'autant que la loi NOTRe a créé ou renforcé plusieurs outils pour favoriser un partage efficace de compétences et/ou des mutualisations de services ou de moyens.

8. Administrations de sécurité sociale

En 2016, le solde des administrations de sécurité sociale reviendrait à l'équilibre (+ 0,4 Md€) pour la première fois depuis 2008.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale augmenteraient de 0,8 % (+ 1,6 % à périmètre constant, en neutralisant notamment l'effet du transfert à l'État des allocations de logement familiales). Les prestations versées ralentiraient (+ 1,8 % à périmètre constant après + 1,9 % en 2015) notamment en raison des mesures d'économie votées en LFSS 2015 et 2016 (en particulier, la fin de la montée en charge de la modulation des allocations familiales selon les revenus). La faible inflation (IPCHT à + 0,1 % en moyenne annuelle en 2016) contribue au faible dynamisme des prestations indexées : conformément aux règles d'indexation les prestations familiales ont été revalorisées de 0,1 % au 1^{er} avril 2016 tandis que les pensions de base sont restées stables au 1^{er} octobre 2016. Enfin, les mesures d'économies décidées sur le champ de l'assurance maladie conduiraient à un ralentissement sensible de l'Ondam, à + 1,8 % contre + 2,0 % en 2015.

Les recettes des administrations de sécurité sociale accéléreraient en 2016 (+ 1,7 % après + 1,2 % en 2015). Le deuxième volet du Pacte de responsabilité et de solidarité réduit cependant les cotisations sociales¹⁶ (- 2,9 Md€), ces allègements étant à nouveau principalement compensés sous la forme de réduction de dépenses (transfert de la Cnaf à l'État du financement des allocations de logement familiales). À périmètre constant, les recettes sociales croîtraient de 2,5 % soit une croissance proche de celle de la masse salariale privée (+ 2,6 %).

Le taux de prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale diminuerait de 0,2 point en 2016 à 24,0 % du PIB. L'évolution serait principalement portée par les mesures

nouvelles, en particulier la montée en charge des allègements de cotisations sociales et la baisse de la contribution de solidarité des sociétés (C3S) du Pacte de responsabilité et de solidarité.

La dette des administrations de sécurité sociale atteindrait 219,3 Md€ fin 2016 après 220,3 Md€ en 2015. Les recettes attribuées à la Cades seraient suffisantes pour permettre à l'ensemble du système de financement du régime général (Acoss et Cades) de se désendetter d'environ 7 Md€. La dette de l'Unédic augmenterait pour financer son déficit attendu (3,8 Md€) tandis que les régimes complémentaires de retraite financeraient leur déficit en cédant des actifs.

En 2017, les comptes des administrations de sécurité sociale retrouveraient un excédent significatif (+ 8,5 Md€).

La dépense des administrations de sécurité sociale progresserait de 1,6 % en 2017 tandis que les dépenses de prestations croîtraient de 1,3 %. La modération des pensions de retraite se poursuivrait (+ 1,5 % après + 2,1 % en 2016), en raison d'une revalorisation modérée (0,6 % attendu au 1^{er} octobre 2017), de la sous-indexation des pensions des régimes complémentaires prévue par l'accord de 2015 et de la fin de la montée en charge du décalage de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans. Un quantum inédit d'économies (4,1 Md€ par rapport à la progression tendancielle de 4,3 % des dépenses placées dans le champ de l'Ondam) sera dégagé pour assurer la maîtrise des dépenses d'assurance maladie (Ondam à + 2,1 %) et financer les revalorisations prévues par la nouvelle convention médicale. Enfin, les dépenses d'indemnisation du chômage reculeraient sensiblement (- 3,9 % après + 2,5 %) grâce à l'amélioration sur le marché de l'emploi et aux effets attendus de mesures mises en œuvre dans le cadre

(16) Avec l'allègement de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 Smic

de la prochaine convention d'indemnisation du chômage.

Parallèlement, l'évolution de la masse salariale privée (+ 2,7 %) soutiendrait les recettes sociales qui progresseraient de 3,0 %.

Le taux de prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale resterait stable à 24,0 % du PIB.

En 2017, la dette des administrations de sécurité sociale accentuerait sa baisse et atteindrait 209,6 Md€. Comme en 2016, les ressources affectées à la Cades permettraient à l'ensemble du système de financement du régime général de se désendetter à hauteur de 12 Md€. La dette de l'Unédic augmenterait, quant à elle, de 1,6 Md€ pour atteindre 35,1 Md€.

Tableau 23 : Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

	2015	2016	2017
Capacité de financement (% PIB)	-0,2 %	0,0 %	0,4 %
Évolution des dépenses	0,6 %	0,8 %	1,6 %
Évolution des prestations	1,9 %	0,7 %	1,3 %
Évolution des recettes	1,2 %	1,7 %	3,0 %
Évolution des cotisations sociales	1,0 %	1,8 %	2,6 %

Tableau 24 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)

(en Md€)	2016	2017
ASSO	+0,4	+8,5
Recettes	583,8	601,2
Dépenses	583,4	592,7
Unédic	-3,8	-1,6
Recettes	35,8	36,8
Dépenses	39,7	38,4
Régimes complémentaires	-1,4	-0,5
Recettes	83,2	85,5
Dépenses	84,6	86,0
Cades	14,2	14,5
Recettes	17,5	17,8
Dépenses	3,3	3,3
Organismes divers de sécurité sociale	-1,8	-1,7
Recettes	91,8	93,6
Dépenses	93,6	95,3

Encadré 17 : L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)

La fixation d'un Ondam en progression de 2,1 % par rapport à 2016, à périmètre constant, demeure un objectif ambitieux puisqu'il requiert la réalisation de 4,1 Md€ d'économies (par rapport à une croissance tendancielle de 4,3 %) soit 0,6 Md€ de plus qu'en 2016. La construction de l'objectif prend en effet en compte trois chocs pesant sur la dépense tendancielle en 2017 : l'entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale négociée au cours de l'été 2016 et qui prévoit notamment dès l'année prochaine une importante revalorisation tarifaire, la hausse en deux temps de la valeur du point de la fonction publique ainsi que les mesures concernant la transposition du parcours professionnel carrière et rémunération des fonctionnaires et, enfin, l'arrivée sur le marché de médicaments anti-cancéreux de nouvelle génération. La croissance de l'objectif de 2,1 % est réalisée à périmètre constant en neutralisant les dépenses jusqu'à financées par l'État et désormais à la charge de l'assurance maladie (dotation aux établissements et services d'aide par le travail et dépenses de prévention du Fonds d'intervention régional).

La construction de cet objectif ambitieux s'appuie sur la poursuite des actions lancées dans le cadre du plan triennal 2015-2017 déclinant la stratégie nationale de santé, avec une intensification du virage ambulatoire et des actions renforcées de maîtrise des dépenses des établissements de santé, notamment via la poursuite de l'optimisation des achats. Il s'agit également de poursuivre les actions de maîtrise médicalisée et du renforcement de la pertinence du recours au système de soins. Enfin, face au défi que représente le coût de l'innovation pharmaceutique et à la volonté réaffirmée du Gouvernement de garantir l'accès de tous aux thérapies les plus efficaces, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 propose la mise en place de mesures complémentaires de régulation des dépenses de médicaments et la création d'un Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique. En lissant dans le temps l'impact sur l'Ondam du coût de ces nouveaux traitements, le Fonds va permettre à l'assurance maladie de continuer à assurer pleinement ses missions dans le respect d'un Ondam 2017 qui demeure très maîtrisé.

Tableau 25 : Déclinaison des économies de l'ONDAM selon quatre axes

Efficacité de la dépense hospitalière	845
Optimisation des dépenses des établissements	80
Optimisation des achats	505
Liste en sus	260
Virage ambulatoire et adéquation de la prise en charge en établissement	640
Développement de la chirurgie ambulatoire	160
Réduction des inadéquations hospitalières	250
Rééquilibrage de la contribution de l'Ondam à l'Objectif global de dépenses (OGD)	230
Produits de santé et promotion des génériques	1 430
Baisse de prix des médicaments	500
Promotion et développement des génériques	340
Tarifs des dispositifs médicaux	90
Biosimilaires	30
Contribution du Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique	220
Remises	250
Pertinence et bon usage des soins	1 135
Baisse des tarifs des professionnels libéraux	165
Actions de maîtrise des volumes et de la structure de prescription des médicaments et dispositifs médicaux	380
Maîtrise médicalisée hors médicament	320
Réforme des cotisations des professionnels de santé	270
TOTAL	4 050

Encadré 18 : La soutenabilité des régimes de retraite

Grâce au dynamisme de sa natalité, à l'amélioration de l'emploi des seniors, et aux réformes adoptées, la France est dans une position globalement favorable par rapport à ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population.

À court et moyen termes, la réforme de 2014 a permis de répondre aux enjeux financiers auxquels le système de retraite devait faire face. Cette réforme a permis de déployer un ensemble de mesures de redressement équitablement réparties entre actifs, entreprises et retraités. En particulier, l'augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention du taux plein, qui sera portée à 43 ans à partir de 2035, permettra d'accroître la durée d'activité en lien avec les gains d'espérance de vie et de garantir que l'âge effectif de départ en retraite continue à progresser. Ces mesures sont équivalentes à une amélioration du solde structurel pérenne de 0,5 point de PIB^(a). Le 30 octobre 2015, les partenaires sociaux ont également signé un accord national interprofessionnel concernant les régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés du privé Agirc et Arrco. Cet accord prévoit un ensemble de mesures de redressement à court, moyen et long termes qui concernent : (i) le niveau des pensions servies aux assurés, (ii) l'âge de liquidation via des incitations à décaler son départ à la retraite et (iii) les cotisations acquittées. Ces mesures amélioreraient de façon pérenne le solde du système de retraite de 0,3 point de PIB^(b). Par ailleurs, la gouvernance des régimes complémentaires a également été améliorée par l'accord du 30 octobre 2015 entre les partenaires sociaux : le nouveau régime unifié créé à partir de 2019 bénéficiera d'un pilotage pluriannuel fixant une trajectoire d'équilibre selon les termes de l'accord.

Dans les dernières projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) publiées en juin 2016, et qui prennent en compte l'ensemble de ces mesures, l'équilibre financier du système de retraite serait atteint dès le milieu des années 2020 dans le cas d'un chômage de long terme de 7 % et d'une croissance de la productivité du travail supérieure à 1,3 % (correspondant à la tendance sur la période 2011-2015). À plus long terme, le système serait en excédent en 2060 avec des gains annuels de productivité supérieurs à 1,5 % et en déficit limité avec des gains de 1,3 % (à hauteur de 0,2 % du PIB). En comparaison internationale, la France se retrouve ainsi dans une position globalement favorable par rapport à ses partenaires européens pour faire face au vieillissement, avec la troisième baisse la plus marquée du poids des dépenses de retraite dans le PIB entre 2013 et 2060 (-2,8 points de PIB) selon les projections européennes de l'Ageing Working Group (AWG)^(c) qui se basent sur des hypothèses démographiques et macroéconomiques différentes de celles retenues par le COR, harmonisées au niveau européen.

Enfin, la gouvernance du système de retraite a été renforcée par la réforme de 2014 à travers la création du Comité de suivi des retraites, autorité indépendante chargée de rendre un avis annuel et public dans lequel le Comité analyse la situation du système de retraite au regard des objectifs définis par la loi, en particulier la pérennité financière à court et long termes. Le Comité s'appuie pour cela sur les projections du COR. À l'occasion de son troisième avis publié à l'été 2016, le Comité de suivi des retraites n'a à cet égard formulé aucune recommandation, comme dans ses deux précédents avis, et envisage avec « une sérénité raisonnable » les évolutions qu'il reste à conduire. Il juge que le système garantit un niveau de vie satisfaisant aux retraités et est « plus solide financièrement et moins inéquitable que ne le pensent souvent nos concitoyens ».

(a) Voir : Rapport économique, social et financier, Loi de finances 2014, tome 1, p. 106

(b) Voir : Cuvilliez, J. et Laurent, T. (2016), « L'accord Agirc-Arrco d'octobre 2015 améliore le solde du système de retraite de 0,3 point de PIB entre 2020 et 2060 », Lettre Trésor-Éco n° 178, direction générale du Trésor.

(c) Voir : Commission européenne, 2015, « The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) », European Economy, n°3/2015. L'effet financier de l'accord Agirc-Arrco n'est pas pris en compte dans ces projections.

9. Dette des administrations publiques

Tableau 26 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

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

Note de lecture : la variation de la dette en points de PIB résulte de deux contributions : d'une part, de l'écart entre le solde public effectif et le solde stabilisant la dette¹⁷ (5) et, d'autre part, des flux de créances de l'année (6) (c'est-à-dire des acquisitions nettes d'actif tels que les prises de participation ou les prêts à des entités hors du secteur des administrations publiques). Les concepts utilisés ici correspondent à ceux utilisés dans les traités européens : la dette est ainsi une dette brute, consolidée entre sous-secteurs, en valeur nominale.

a. Dette de l'ensemble des administrations publiques

En 2015, la dette des administrations publiques a atteint 96,2 % du PIB. À compter de 2016, le ratio de dette se stabiliserait et devrait même légèrement diminuer, au rythme de 0,1 point de PIB par an, pour atteindre 96,1 % en 2016 et 96,0 % en 2017 à la faveur de la réduction des déficits, d'une reprise progressive de l'activité et de flux de créances favorables.

Les flux de créances sont des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont un effet sur le niveau de la dette (par exemple, les prêts accordés par les administrations publiques), et permettent ainsi de réconcilier les chiffres de dette avec le cumul des besoins de financement en comptabilité nationale. En 2016 et 2017, ces flux participeraient à la maîtrise du niveau de la dette publique par rapport au PIB. Les principaux postes affectant les flux de créances sont les décalages entre le déficit budgétaire et le déficit de l'État en comptabilité nationale (comme la

comptabilisation des crédits d'impôt reportables et restituables (CIR, CICE), les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes), la variation du niveau de trésorerie de l'État, la prise en compte des titres à leur valeur faciale dans la dette au sens de Maastricht ou enfin l'amortissement de la dette de la Caisse nationale des autoroutes (CNA).

- Concernant les crédits d'impôt, ces derniers peuvent donner lieu à un décalage entre la dépense enregistrée en comptabilité nationale (qui est définie comme une créance acquise par les entreprises, dans son intégralité dès lors qu'elles y ont droit) et le décaissement budgétaire, étalé dans le temps. Comme ce décalage affecte le solde en comptabilité nationale mais pas le solde budgétaire ni les émissions de dette, il est retraité en flux de créances. En 2016 et 2017, la montée en charge du CICE se traduirait par des flux de créances favorables.

(17) Le ratio de dette D_t à l'année t peut en effet se calculer à l'aide de celui à l'année précédente D_{t-1} , du solde public B_t exprimé en points de PIB, des flux de créances enregistrés F_t , et d'un solde théorique B^*_t qui permettrait de stabiliser la

dette (en points de PIB), en l'absence des flux de créances : $D_t = D_{t-1} + B^*_t - B_t + F_t$. Ce solde stabilisant ne dépend que de la croissance nominale g_t et du niveau de dette passé : $B^*_t = -D_{t-1} \cdot g_t / (1 + g_t)$.

- De même, la dette maastrichtienne est une notion de dette brute et la trésorerie des administrations publiques ne vient pas en déduction de cette dernière. Ainsi, la mobilisation de cette trésorerie au cours d'une année donnée peut permettre de couvrir un besoin de financement sans se traduire par une accumulation de dette. La variation de cette trésorerie est donc retraitée en flux de créances.
- Par ailleurs, les titres obligataires sont comptabilisés dans la dette de Maastricht à leur valeur nominale de remboursement à échéance. Or, dans un contexte de taux bas et négatifs sur une partie de la courbe, les émissions sur des souches anciennes, ayant des coupons plus élevés que les taux de marché, génèrent des primes à l'émission, qui sont comptabilisées comme des flux de créances limitant la dette. À long terme, cet effet favorable est cependant neutralisé au gré de « l'étalement de ces primes », c'est-à-dire du remboursement de coupons plus élevés que les taux de marché à l'émission.
- Enfin, la CNA est un établissement public financièrement autonome chargé de procurer aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) les ressources destinées au financement de la construction ou de l'aménagement des autoroutes donnant lieu à la perception de péages. Classée dans la catégorie des ODAC en 2015, elle a vocation à se financer sur le marché obligataire et auprès de certains établissements financiers, puis finance, via des prêts, les SCA. Toutefois, dans la mesure où la plupart des SCA ont été privatisées, elles n'ont plus recours à la CNA, qui sert essentiellement de caisse d'amortissement et n'a donc, de fait, plus besoin de recourir à l'emprunt. Par conséquent, l'encours de dette de la CNA diminue régulièrement (-0,1 point de PIB en 2015, 2016 et 2017).

En 2015, la dette publique a augmenté de 0,8 point de PIB par rapport à l'année précédente pour atteindre 96,2 % du PIB. L'écart au solde stabilisant explique une hausse de 1,7 point de PIB, en partie

compensée par des flux de créances favorables pour -0,9 point, parmi lesquels des primes d'émission sur la dette publique liées au contexte de taux d'intérêt bas (-0,9 point, net de l'étalement des primes passées).

En 2016, la légère réduction du ratio d'endettement de 0,1 point de PIB serait due aux effets opposés d'un solde toujours inférieur au solde stabilisant, et de flux de créances toujours favorables. L'écart au solde stabilisant la dette se réduirait de 0,6 point de PIB pour atteindre 1,1 point, alors que les flux de créances atteindraient -1,2 point. La diminution de l'écart au solde stabilisant serait le résultat de deux facteurs qui se cumulent. D'une part, la baisse du déficit stabilisant, sous l'effet de l'augmentation de la croissance nominale, qui passerait de -1,8 % en 2015 à -2,2 % en 2016. D'autre part, le redressement du solde public, de -3,5 % à -3,3 % du PIB. Les flux de créances permettraient de compenser la contribution du solde public, en réduisant la dette publique de 1,2 point, notamment grâce à une diminution attendue de la trésorerie de l'État (-0,4 point de PIB), aux effets des primes et décotes à l'émission (-0,5 point, net de l'étalement des primes passées), à l'amortissement de la dette de la CNA (-0,1 point) et aux décalages comptables liés aux crédits d'impôt (-0,3 point).

En 2017, le ratio d'endettement diminuerait à nouveau légèrement et atteindrait 96,0 % du PIB. Comme en 2016, la diminution du ratio d'endettement résulterait des effets opposés d'un solde public encore inférieur au solde stabilisant et de flux de créances favorables. L'écart au solde stabilisant diminuerait ainsi de 0,7 point, passant de 1,1 point en 2016 à 0,4 en 2017. Cette diminution serait principalement due à une amélioration du solde public, qui passe de -3,3 à -2,7 points de PIB, la croissance nominale étant quasiment stable entre 2016 et 2017. Le solde resterait néanmoins inférieur au solde stabilisant, ce qui contribuerait à augmenter la dette de 0,4 point de PIB. Cette contribution serait plus que compensée par l'effet des flux de créances anticipés pour 2017, qui atteindraient -0,5 point. La poursuite de la diminution de la trésorerie et le rapatriement de la trésorerie disponible au titre des garanties publiques à l'exportation expliqueraient l'essentiel des flux de créances à cet horizon. Les primes qui seraient constatées en 2017 seraient compensées

par l'étalement des primes passées et la comptabilisation des crédits d'impôt.

b. Dette par sous-secteur

L'endettement des administrations publiques est essentiellement porté par l'État, et dans une moindre mesure par les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL), la plupart des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de s'endetter à plus de douze mois (article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010). Fin 2015, l'endettement des administrations publiques centrales (APUC) s'élevait à 77,1 % du PIB, alors que celui des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentaient respectivement 10,1 % et 9,0 % du PIB.

En 2016, la diminution de 0,1 point de PIB de la dette publique serait principalement imputable à une baisse de l'endettement des administrations publiques locales (de 9,0 % à 8,8 % du PIB entre 2015 et 2016) et celles de sécurité sociale (de 10,1 % en 2016 à 9,8 % en 2017). Ces mouvements résulteraient de besoins de financement à l'équilibre et d'un effet dénominateur favorable. Le besoin de financement toujours important de l'État conduirait à une hausse de la contribution des APUC de 77,1 % à 77,4 % du PIB.

En 2017, la baisse du ratio d'endettement public de 0,1 point serait encore une fois principalement portée par la baisse des ratios d'endettement des APUL (baisse de 0,2 point de PIB du ratio entre 2016 et 2017) et des ASSO (avec une baisse de 0,6 point de PIB de leur ratio d'endettement). La contribution de l'endettement des APUC augmenterait encore de 0,7 point de PIB, passant de 77,4 % en 2016 à 78,2 % du PIB en 2017.

c. Garanties et engagements contingents de l'État

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements de l'État dépendant de l'occurrence d'événements donnés. Si leur valorisation *ex ante* est très incertaine, ils sont toutefois susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi très attentif de la part du Gouvernement et du Parlement. En particulier, les

engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État publié chaque année. Ce compte est certifié par la Cour des comptes. Les principaux engagements hors bilan des administrations publiques sont :

- les engagements au titre des dépenses futures liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation), dont la valorisation dépend des perspectives démographiques et macroéconomiques futures. L'impact de ces engagements sur la soutenabilité de la dette est mesuré par le calcul d'un indicateur de soutenabilité, l'indicateur S2 (voir partie 7 du Programme de stabilité d'avril 2016) ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance via la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, aide au développement). Le risque d'appel de ces garanties est en général limité. De plus, pour limiter l'utilisation de ce type d'instruments, les nouvelles garanties de l'État ne peuvent être accordées que sur autorisation d'une loi de finances comme défini dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF, art. 34 & 61).

En 2015, le stock total de garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis portant

sur des emprunts (c'est-à-dire l'ensemble des dettes garanties par l'État) s'est établi à 187 Md€¹⁸ après 194 Md€ en 2014. Cette diminution de l'encours garanti est due à plusieurs modifications. Les garanties octroyés au Fonds européen de stabilité financière (FESF) et à Dexia ont diminué de 75 à 70 Md€ entre 2014 et 2015 pour le premier et de 33 à 28 Md€ pour le second. La dette garantie de la caisse centrale du Crédit immobilier de France (3CIF) diminue de 14 à 12 Md€, comme celle de PSA Finance qui passe de 1,5 Md€ fin 2014 à 0,2 Md€ fin 2015. À l'inverse, plusieurs engagements de garantie ont augmenté en 2015, dont les plus importants sont ceux à l'Unédic (24 Md€ de garanties en 2015 contre 20 Md€ en 2014) et à la société de gestion du Fonds de garantie de l'accès social à la propriété (44,5 Md€ en 2014 et 46 Md€ en 2015). Il convient de noter que la dette de l'Unedic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, à la suite d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci.

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

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables fournies sont très détaillées et publiques.

Ensuite, lors du processus d'élaboration des lois de finances, en lien avec les différents organismes concernés, les engagements hors bilan font l'objet d'un suivi budgétaire centralisé, au moins biennuel, pour déterminer les risques d'appel en garanties. Par ailleurs, dans le cadre des différents projets de loi de finances, des renseignements plus spécialisés, également publics, sont fournis auxquels s'ajoutent de nombreux rapports thématiques communiqués aux deux commissions des finances. Certains de ces rapports relèvent d'ailleurs d'une obligation inscrite dans le texte qui a créé le régime de garantie en question.

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

Tableau 27 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques

(Points de PIB)	2015	2016	2017
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	96,2	96,1	96,0
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	77,1	77,4	78,2
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	9,0	8,8	8,7
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	10,1	9,8	9,2

(18) Source : Compte général de l'État 2015 annexé au projet de loi de règlement du budget, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2016.

10. Projections pluriannuelles de finances publiques

L'objectif du Gouvernement est le retour à l'équilibre des comptes publics. L'objectif de moyen terme (OMT) poursuivi est l'équilibre structurel du solde public⁽¹⁹⁾ conformément aux dispositions introduites suite au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). La trajectoire pluriannuelle des finances publiques explicite les modalités d'atteinte de notre OMT d'ici 2020.

Après -4,0 % du PIB en 2014 et -3,5 % en 2015, le solde public s'établirait à -3,3 % de PIB en 2016 puis à -2,7 % en 2017. Cette trajectoire de solde nominal repose sur le plan d'économies acté à l'occasion du Programme de stabilité d'avril 2014 et complété depuis par les lois financières et les programmes de stabilité successifs. Outre le plein respect de nos cibles recommandées par le Conseil européen en mars 2015, et notamment le retour sous les 3 % de déficit en 2017, ce plan d'économies permet de dégager des marges de manoeuvre budgétaires pour financer les mesures de baisse de la fiscalité destinées au ménages et aux entreprises, que ce soit le Pacte de responsabilité et de solidarité ou le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 44,8 % du PIB en 2014 à 44,5 % du PIB en 2017. Dans le même temps, le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôt) passerait de 56,1 % du PIB en 2014 à 54,6 % en 2017.

Au-delà de 2017, l'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi avec un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an, conformément à la trajectoire de la loi de programmation, jusqu'à atteinte en 2020 de l'objectif de moyen terme (OMT)⁽²⁰⁾. La progression de la dépense publique en valeur hors crédits d'impôt serait limitée à 1,6 % en

2018 (même progression qu'en 2017) et elle serait contenue à 1,8 % par an en 2019 et 2020.

Les marges budgétaires dégagées permettraient, outre le redressement des comptes publics, de financer une baisse continue des prélèvements sur les ménages et les entreprises au-delà de 2017. Le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 44,5 % en 2017 à 43,8 % en 2020.

La reprise progressive de l'activité serait à l'origine d'une amélioration conjoncturelle du solde public à partir de 2018. La croissance serait proche de son potentiel à 1,5 % en 2017. Elle accélérerait à 1,75 % puis 1,9 % en 2018 et 2019 et enfin 2,0 % en 2020, pour une croissance potentielle moyenne de 1,4 % sur la période 2017-2020.

En conséquence de ces effets structurels et conjoncturels, le solde nominal atteindrait -2,0 % du PIB en 2018 puis -1,2 % en 2019 et -0,6 % en 2020. La poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur, permettraient d'entamer une décrue du ratio d'endettement dès 2016 (96,1 % du PIB fin 2016 après 96,2 % en 2015, 93,1 % hors soutien financier à la zone euro). La baisse du ratio serait encore plus marquée à partir de 2018, permettant d'atteindre un niveau d'endettement de 90,1 % du PIB fin 2020 (87,5 % hors soutien financier à la zone euro).

(19) Défini dans la LPFP 2014-2019 comme un solde structurel égal à -0,4 point de PIB.

(20) Le respect de l'OMT fixé est apprécié avec la croissance potentielle de la LPFP. Ainsi, mesuré avec cette croissance

potentielle le solde structurel serait de -0,5 point de PIB en 2019 et de -0,4 point en 2020

Tableau 28 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

En points de PIB sauf mention contraire	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde public	-3,5	-3,3	-2,7	-2,0	-1,2	-0,6
dont État	-3,3	-3,3	-3,0			
dont ODAC	-0,1	-0,1	0,0			
dont APUL	0,0	0,0	-0,1			
dont ASSO	-0,2	0,0	0,4			
Solde conjoncturel	-1,6	-1,6	-1,6	-1,4	-1,0	-0,7
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-1,9	-1,6	-1,1	-0,6	-0,1	0,1
Ajustement structurel	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
Evolution de la dépense publique en valeur (en %, hors CI)	0,8	1,4	1,6	1,6	1,8	1,8
Evolution de la dépense publique en volume (en %, hors CI)	0,8	1,3	0,8	0,2	0,0	0,0
Ratio de dépense publique (hors CI)	55,5	55,0	54,6	53,8	52,8	51,8
Ratio de prélèvements obligatoires (hors CI)	44,7	44,5	44,5	44,3	44,2	43,8
Dette publique	96,2	96,1	96,0	95,1	92,9	90,1
Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)	93,1	93,1	93,1	92,2	90,2	87,5

Trajectoire des finances publiques à politique inchangée

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

- **côté recettes**, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012 (LFR II du 16 août 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via la LFR II 2012, les lois de finances initiales (LFI) ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013, 2014, 2015 ainsi que le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité) ;
- **côté dépense**, les prestations sont supposées évoluer spontanément en lien avec les règles usuelles d'indexation et les changements démographiques. Les dépenses spontanées ne sont pas corrigées des investissements des collectivités locales, qui dépendent du cycle électoral, et des dépenses conjoncturelles de chômage.

Ce rapport présente également un scénario à « législation et à pratique budgétaire

inchangée », conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 :

- **côté recettes**, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées jusqu'aux lois financières pour 2016 incluses, dont les baisses de prélèvements obligatoires liées à la mise en place du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. Il n'inclut pas les mesures nouvelles présentées dans le PLF/PLFSS 2017.
- **côté dépense**, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario inclut le respect des normes en dépense pour le budget de l'État, le respect de l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (Ondam), ainsi que toutes les économies prévues par la loi de programmation de décembre 2014 et les mesures complémentaires annoncées pour les années 2015 à 2017 dans les programmes de stabilité et les lois financières ultérieures (LFI et LFSS, PSTAB d'avril 2015 et 2016).

Enfin, la trajectoire cible inclut les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires présentées dans les projets de loi de finances (PLF) et projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année 2017 ainsi que les mesures de financement des politiques prioritaires annoncées depuis le PSTAB et détaillées dans les PLF/PLFSS 2017.

Au total, sans les mesures adoptées depuis 2012, le solde public atteindrait -6,8 points du PIB en 2017 contre -2,7 points dans la présente trajectoire.

Tableau 29 : Projection à « politique inchangée » au sens de la directive européenne sur les cadres budgétaires publics

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire spontanée (avant mesures prises depuis juillet 2012)	- 5,6	- 6,3	- 6,9	- 7,0	- 7,0	- 6,8
Économies en dépense	0,4	0,8	1,4	2,3	2,9	3,7*
<i>Dépense de l'État et de ses agences</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>	<i>1,8</i>
<i>Dépense des administrations publiques locales</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>
<i>Dépense des administrations de sécurité sociale</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 14, LFI 15, LFI 16, CICE, Pacte de responsabilité, hors contentieux, y.c. effet de la clé en crédits d'impôt)	0,3	1,5	1,5	1,2	0,8	0,5
Scénario à législation et pratique inchangées (avant mesures annoncées en LFI/LFSS 2017)	- 4,8	- 4,0	- 4,0	- 3,5	- 3,3	- 2,7
Mesures supplémentaires prises en LFI/LFSS 2017 - politiques prioritaires						- 0,4
Financement des politiques prioritaires						0,4
Trajectoire cible du PLF 2017	- 4,8	- 4,0	- 4,0	- 3,5	- 3,3	- 2,7

* Le chiffre 2017 cumule les économies de 2012 inclus à 2017 inclus mais avant dépenses supplémentaires décidées depuis le PSTAB d'avril 2016 (dépenses intégrées au chiffre de -0,4 point de PIB du cadran inférieur).

Annexe :
Comparaison des trajectoires
de finances publiques

1. Cohérence et écart avec la trajectoire de la LPFP

Tableau 29 : Comparaison de la trajectoire avec celle de la Loi de programmation des finances publiques du 30 décembre 2014

	2014	2015	2016	2017
PLF 2017				
Solde public (en % du PIB)	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,3	-1,9	-1,6	-1,1
Ajustement structurel	0,3	0,4	0,3	0,5
Croissance réelle du PIB (en %)	0,6	1,3	1,5	1,5
Croissance potentielle retenue pour le PLF 2017 (en %)	1,0	1,1	1,5	1,5
PLF 2017 avec les hypothèses de la LPFP 2014-2019				
Solde public (en % du PIB)	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,3	-1,9	-1,7	-1,3
Ajustement structurel avec la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019	0,3	0,4	0,2	0,4
Croissance réelle du PIB (en %)	0,6	1,3	1,5	1,5
Croissance potentielle du PIB (en %)	1,0	1,1	1,3	1,3
Trajectoire contenue dans la LPFP 2014-2019				
Solde public (en % du PIB)	-4,4	-4,1	-3,6	-2,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,4	-2,1	-1,8	-1,3
Ajustement structurel	0,1	0,4	0,3	0,5
Croissance réelle du PIB prévue dans la LPFP (en %)	0,4	1,0	1,7	1,9
Croissance potentielle de la LPFP (en %)	1,0	1,1	1,3	1,3

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2014 prévoit une trajectoire de solde structurel et de solde nominal de 2014 à 2019. Comme les hypothèses de croissance potentielle sur lesquelles était basée la programmation ont évolué à partir de 2015, cette annexe reconstruit la décomposition du solde nominal avec les hypothèses de la LPFP. Que les hypothèses de croissance potentielles retenues soient celles de la LPFP 2014-2019 ou celles du projet de loi de finances (PLF) pour 2017, la trajectoire présentée

dans ce PLF respecte bien celle de la programmation de 2014 à 2017.

En 2014, le solde public a été meilleur qu'attendu dans la LPFP 2014-2019, à -4,0 % contre -4,4 %. Cette amélioration provient en partie d'une conjoncture légèrement plus favorable qu'anticipé (croissance du PIB en volume de 0,6 % contre 0,4 % dans la LPFP), ce qui contribue à une amélioration du solde conjoncturel plus élevée de 0,1 point de PIB, mais aussi d'un ajustement structurel plus élevé que dans la programmation

(0,1 point de PIB dans la programmation contre 0,3 effectué en 2014). Le solde structurel 2014 se situe à -2,3 %, soit 0,1 point de mieux que ce qui était prévu à la LPFP.

En 2015, le solde public serait plus élevé de 0,6 point par rapport à la programmation (-3,5 % du PIB contre -4,1 %). L'avance héritée de 2014 (+0,4 point) serait accentuée par une conjoncture meilleure qu'anticipé (croissance du PIB en volume de 1,3 % contre 1,0 %), expliquant un ajustement nominal supérieur de 0,2 point de PIB à la programmation. Fin 2015, le solde structurel, de -1,9 %, est supérieur de 0,2 point à la prévision de la LPFP 2014-2019 (-2,1 %).

Par rapport à la LPFP 2014-2019, la croissance potentielle de 2016 et 2017, qui intervient dans les calculs de solde structurel ces deux années, a été modifiée à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2015. Celle-ci avait en effet été rehaussée de 0,2 point par an à compter de 2016 afin de tenir compte de l'effet positif des réformes structurelles détaillées dans le Programme national de réforme (PNR), et notamment les effets supplémentaires de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Elle se situe donc dans ce projet de loi de finances à 1,0 % en 2014 et 1,1 % en 2015 (inchangés), puis à 1,5 % en 2016 et 2017 (contre 1,3 % les deux années dans la programmation). La suite de cette annexe propose une relecture de la trajectoire structurelle à l'aune de la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019.

En 2016, le solde public est supérieur de 0,3 point par rapport à la programmation (-3,3 % contre -3,6 %). L'ajustement structurel, mesuré avec la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019, serait inférieur de 0,1 point à celui de la programmation en raison d'effets non discrétionnaires. En particulier, l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance serait inférieure à l'unité (0,9). L'ajustement conjoncturel serait également légèrement plus faible qu'anticipé (-0,1 point de PIB), en raison d'une croissance en volume prévue à 1,5 % au lieu de 1,7 % dans la LPFP. Le solde structurel compris dans le PLF et mesuré avec la croissance potentielle de la LPFP serait de -1,7 %, ce qui est supérieur au solde prévu à l'article 2 de la loi de programmation qui prévoyait un solde de -1,8 % fin 2016.

En 2017, le solde public serait conforme à celui de la programmation à -2,7 % du PIB. L'ajustement structurel, mesuré avec la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019, atteindrait 0,4 point de PIB contre 0,5 point prévu dans la programmation. La croissance réelle du PIB, plus faible que celle de la programmation (1,5 % contre 1,9 %), expliquerait en outre la principale différence à la LPFP cette année, à savoir un ajustement conjoncturel inférieur de 0,2 point de PIB entre 2016 et 2017. En 2017, le solde structurel mesuré avec la croissance potentielle de la LPFP serait de -1,3 %, ce qui est conforme à la programmation 2014-2019.

2. Comparaison de la prévision avec celle de la Commission

Dans ses prévisions de printemps publiées le 3 mai 2016, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 3,5 % en 2015, 3,4 % en 2016 et 3,2 % en 2017. La prévision de croissance de la Commission est plus faible de 0,2 point en 2016 et plus élevée de 0,2 point en 2017 que celle retenue par le Gouvernement (respectivement 1,5 % et 1,5 % dans le PLF 2017 contre 1,3 % et 1,7 % dans les prévisions de mai de la Commission).

En 2016, les prévisions de la Commission et celles du PLF 2017 sont proches, avec un déficit anticipé à 3,3 % du PIB selon le PLF contre 3,4 % selon la Commission. Cette différence serait principalement imputable à la différence de croissance entre le Gouvernement et la Commission.

En 2017, le solde nominal prévu par la Commission serait inférieur de 0,5 point à celui prévu par le PLF. En effet, par convention, la Commission retenait dans ses prévisions de mai une partie seulement des économies en dépense prévues par le Gouvernement. Cette convention habituelle à cet horizon constitue une prévision dite « à politique inchangée », qui ne tient compte que des mesures votées dans les lois financières et pas de certaines économies annoncées et ayant vocation à être inscrites dans le projet de loi de finances de l'année (enveloppes de dépense, plan d'économies complémentaires de 5 Md€ annoncé dans le Programme de stabilité d'avril 2016, etc.).

Tableau 30 : Comparaison de la trajectoire avec les prévisions de printemps de la Commission européenne

	2015	2016	2017
PLF 2017			
Solde public (en % du PIB)	-3,5	-3,3	-2,7
Croissance réelle du PIB (en %)	1,3	1,5	1,5
Déflateur du PIB (en %)	0,6	0,9	0,9
Commission européenne (prévisions de printemps 2016)			
Solde public (en % du PIB)	-3,5	-3,4	-3,2*
Croissance réelle du PIB (en %)	1,2	1,3	1,7
Déflateur du PIB (en %)	1,2	1,0	1,0

* « À politique inchangée ».

Dossiers thématiques

Compétitivité de l'économie française : quel chemin parcouru depuis cinq ans ?

Résumé analytique

Il y a cinq ans, à l'automne 2011, le Rapport Économique, Social et Financier présentait un dossier intitulé « Compétitivité de l'économie française ». Les difficultés de l'économie française en termes de compétitivité étaient, à l'époque, flagrantes : le solde commercial atteignait début 2011 des niveaux de déficit jamais observés auparavant, les parts de marché continuaient sur une tendance décroissante initiée au début des années 90. Suite au déclenchement de la crise de 2008, les marges des entreprises s'étaient notablement réduites, et les indicateurs de compétitivité-coût et prix étaient à leurs plus bas niveaux depuis le début des années 90.

Ce constat, confirmé par le rapport présenté par Louis Gallois à l'automne 2012, soulignait la nécessité que représentait le redressement de la compétitivité de l'économie française, devenu un des axes majeurs de la politique économique menée par le Gouvernement depuis 2012. La compétitivité étant un déterminant essentiel de la balance courante, elle revêt une importance particulière dans le contexte d'appartenance à la zone euro. En effet, dans une zone monétaire où les ajustements courants ne peuvent plus se faire à travers les taux de change, les divergences excessives de compétitivité, comme celles connues avant la crise, sont particulièrement coûteuses à résorber car forçant à des ajustements nominaux asymétriques (baisse des prix et des salaires dans les pays en déficit). Il convient donc de porter une attention particulière aux évolutions des compétitivités relatives des États membres. C'est ainsi l'objet de la procédure européenne de déséquilibres macroéconomiques introduite en 2011-2012.

Cinq ans après, la situation s'est nettement améliorée. La balance courante française est proche de l'équilibre et le solde commercial, bien que toujours déficitaire, s'améliore progressivement

depuis 2011 grâce notamment à la baisse du prix du pétrole. Si les importations demeurent dynamiques comme dans les autres pays de l'OCDE, les exportations suivent une trajectoire favorable : les parts de marché françaises se sont stabilisées.

Ce rétablissement s'explique en grande partie par la nette amélioration, sous l'impulsion des mesures mises en œuvre depuis 2012, de la compétitivité-coût de l'économie française. Le coût horaire de la main d'œuvre en France reste élevé mais l'écart se réduit par rapport à la zone euro, notamment en raison de l'effet des mesures de baisse du coût du travail, et en particulier autour du salaire minimum. En tenant compte du CICE, et mis en regard de la productivité, les coûts salariaux unitaires de la branche manufacturière sont moins dynamiques que ceux de la zone euro depuis 2012, grâce notamment à des gains de productivité élevés dans cette branche. Ils sont en particulier moins dynamiques qu'en Allemagne, le principal concurrent de la France sur les marchés tiers, inversant ainsi la tendance d'avant crise où la forte modération salariale allemande des années 2000 avait donné un avantage compétitif substantiel aux entreprises d'outre-Rhin. Les conditions de financement des entreprises françaises sont restées satisfaisantes et n'ont notamment pas subi de détérioration comme chez certains de nos voisins les plus touchés par la crise financière. Par ailleurs, le coût de l'énergie est relativement favorable en France, et l'accroissement de la concurrence dans les services contribue à améliorer la compétitivité de toutes les entreprises françaises. Au total, grâce à des coûts maîtrisés et à la dépréciation du change, la compétitivité-prix de l'économie française est en forte amélioration depuis début 2014, et la compétitivité hors-prix devrait bénéficier de l'amélioration de la situation financière des

entreprises, dont le taux de marge s'est vivement redressé depuis le point bas de 2013.

Les mesures mises en œuvre depuis 2012 ont contribué à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française. Le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité réduisent le coût du travail, permettent aux entreprises de restaurer leurs marges et favorisent donc l'investissement. Pour dynamiser directement l'investissement productif, le Gouvernement a amélioré son financement et adopté des mesures incitatives ciblées, en particulier la mesure de suramortissement. Un soutien renforcé à la R&D des entreprises et

un effort sur la formation de la population active ont par ailleurs participé à l'accroissement de la compétitivité-prix et hors-prix des entreprises. Plus largement l'amélioration de l'écosystème productif a renforcé l'attractivité du site France. Le soutien à l'exportation a aussi été réformé afin d'en faciliter la visibilité et la lisibilité pour les entreprises. Enfin, la France a participé à la définition de nouvelles politiques communes favorables à la compétitivité européenne (négociations d'accords commerciaux, relance de la croissance par l'investissement, etc.).

Introduction

Il y a cinq ans, à l'automne 2011, le Rapport Économique, Social et Financier présentait un dossier intitulé « Compétitivité de l'économie française ». Les difficultés de l'économie française en termes de compétitivité étaient, à l'époque, flagrantes : le solde commercial atteignait début 2011 des niveaux de déficit jamais observés auparavant, les parts de marché continuaient sur une tendance décroissante initiée au début des années 90. Suite au déclenchement de la crise de 2008, les marges des entreprises s'étaient notablement réduites, et les indicateurs de compétitivité-coût et prix étaient à leurs plus bas niveaux depuis le début des années 90.

Ce constat, confirmé par le rapport présenté par Louis Gallois à l'automne 2012, soulignait la nécessité que représentait le redressement de la compétitivité de l'économie française, devenu un des axes majeurs de la politique économique menée par le Gouvernement depuis 2012. La compétitivité étant un déterminant essentiel de la balance courante, c'est également un aspect important de la procédure européenne de surveillance des déséquilibres macroéconomiques, introduite dans le contexte de la crise en zone euro en 2011-2012 afin de renforcer la gouvernance économique européenne.

Le présent dossier a pour objectif d'actualiser le diagnostic cinq ans après, au regard des mesures mises en œuvre par le Gouvernement.

La première partie analyse les évolutions de la balance courante – qui synthétise les échanges de la France avec le reste du monde –, de la balance commerciale, des importations et des exportations comme révélateurs de l'évolution de la compétitivité sur la période.

La deuxième partie décrit l'évolution des différents indicateurs de compétitivité. La compétitivité-coût dépend largement des coûts salariaux domestiques au regard de la productivité et de leur positionnement par rapport aux coûts auxquels font face les entreprises étrangères, mais également des coûts des produits utilisés par les entreprises lors de la fabrication d'un bien ou service. La compétitivité-prix correspond à la notion traditionnelle de compétitivité et met en regard les prix des entreprises domestiques et ceux des entreprises non-résidentes, dans un environnement de concurrence internationale. Enfin, la compétitivité dite « hors-prix » dépend pour une large part de la capacité des entreprises à dégager des marges de manœuvre financières pour innover, développer le capital humain ou investir dans du capital à haute valeur ajoutée, afin d'améliorer, par exemple, la qualité ou la variété des produits.

La dernière partie présente les mesures qui ont été prises pour améliorer toutes ces composantes de la compétitivité, qu'il s'agisse des mesures de baisse du coût du travail, de soutien à l'innovation, de formation de la main d'œuvre, de soutien à l'investissement et à son financement ou de simplification pour la vie des entreprises.

1. Une balance courante proche de l'équilibre et un solde commercial toujours déficitaire mais en amélioration depuis 2011 grâce notamment à la baisse du prix du pétrole

1.1 La balance des biens et services : un indicateur imparfait de la compétitivité

La compétitivité d'une économie nationale peut se comprendre comme la capacité de son secteur productif à satisfaire la demande domestique et étrangère en situation de concurrence internationale. À cet égard, les soldes issus de la balance des échanges de biens et services permettent d'apprécier la compétitivité d'un pays en mettant en regard les exportations et les importations. La balance des biens et services constitue cependant un indicateur imparfait de la compétitivité, notamment car elle reflète aussi les écarts de position des économies dans le cycle économique. Par exemple, un pays faisant face à une croissance très faible peut voir son solde commercial s'améliorer mécaniquement à cause de l'atonie de la demande intérieure, source de contraction des importations : c'est le cas de l'Espagne, dont la balance des biens et services et la demande interne ont évolué quasi symétriquement depuis la crise économique. La balance

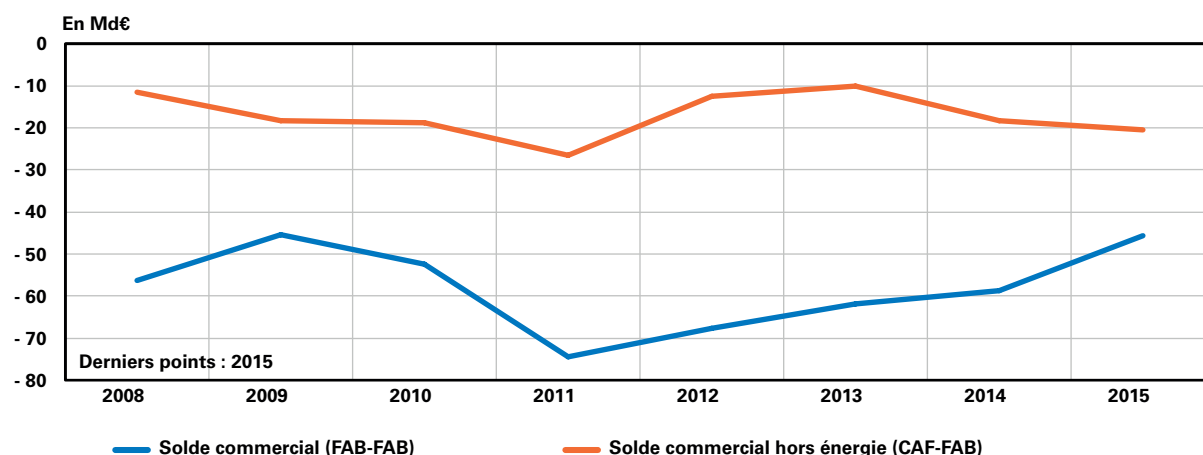
des biens et services peut également refléter la spécialisation du système productif et la dépendance vis-à-vis de certains produits non fabriqués sur le territoire domestique, en particulier l'énergie dans le cas de la France.

1.2 Une amélioration progressive de la balance commerciale, malgré des à-coups¹

Alors qu'elle s'était dégradée tendancielle-ment depuis 2008, jusqu'à un point bas atteint en 2011 (à -74,5 Md€, données douanières), la balance commerciale française, qui retrace uniquement les échanges de biens, s'améliore tendancielle-ment depuis 2012 (cf. graphique 1). Depuis 2011, le déficit commercial de la France s'est ainsi réduit de 39 % pour s'établir en 2015 à -45,7 Md€ (données douanières). Par ailleurs, le solde de la balance des services est toujours largement excédentaire en 2015, bien qu'en baisse depuis 2012 (données Banque de France). Au total, la balance courante, déficitaire d'environ un point de PIB entre 2008 et 2012, s'est nettement redressée pour être quasiment à l'équilibre en 2015 (-0,2 % du PIB, soit -4,4 Md€, après

(1) Les données utilisées sont issues des douanes ou de la Banque de France ; elles peuvent donc différer des données des comptes nationaux.

Graphique 1 : Balance commerciale de la France



Source : Douanes.

Note de lecture : Les sigles CAF (Coût Assurance Fret) et FAB (Franco À Bord) renseignent sur la méthode de valorisation des exportations et des importations. La valeur des échanges pour la France est concrètement quantifiée au passage de la frontière : les importations sont ainsi comptabilisées CAF (i.e. leur valeur comprend les frais de transport et d'assurance jusqu'à la frontière française) tandis que les exportations sont comptabilisées FAB (leur valeur exclut les frais de transport et d'assurance au-delà de la frontière française). La comptabilisation FAB/FAB du solde commercial permet de valoriser de façon homogène les importations et les exportations.

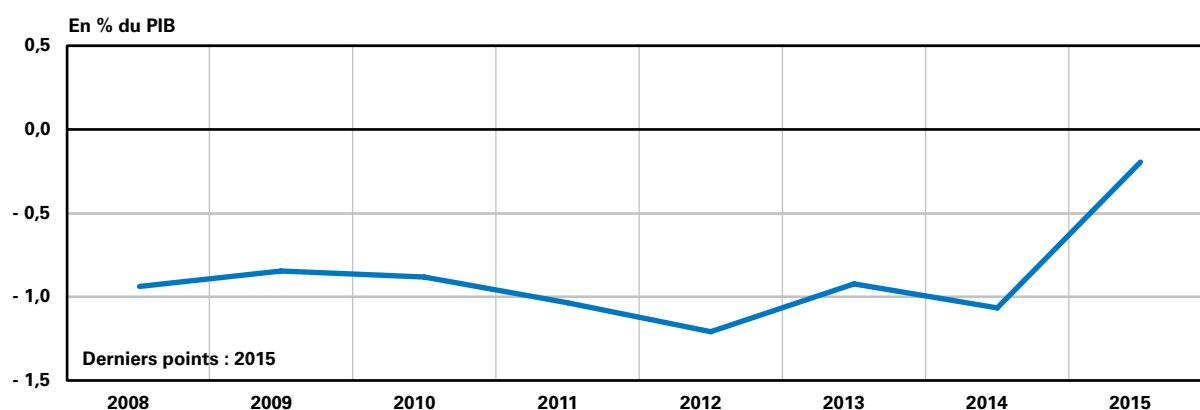
-1,1 % en 2014, données Banque de France) (cf. graphique 2).

Depuis 2014, une part importante de la réduction du déficit commercial français est à mettre au crédit de la chute marquée des prix des produits pétroliers. En effet, la baisse des prix du pétrole depuis son point haut de mi-2014 a permis à la facture énergétique nette de la France de passer de 65,8 Md€ (3,1 % du PIB) à 39,7 Md€ (1,8 % du PIB) entre 2013 et 2015 (données douanières). Le déficit commercial français hors énergie s'est également réduit

et s'établit en 2015 à -20,4 Md€, soit un déficit inférieur au point bas atteint en 2011 (-26,6 Md€).

Au-delà de l'indicateur synthétique que constitue le solde commercial, une analyse distincte des importations et des exportations est nécessaire afin de mettre en évidence les différentes évolutions qui ont affecté le commerce extérieur français depuis cinq ans.

Graphique 2 : Balance courante



Sources : Banque de France, Insee.

Encadré 1: La France a besoin de financement externe pour financer les administrations publiques et les sociétés non financières (SNF). La France est en outre le seul grand pays européen qui affiche un besoin de financement de ses SNF.

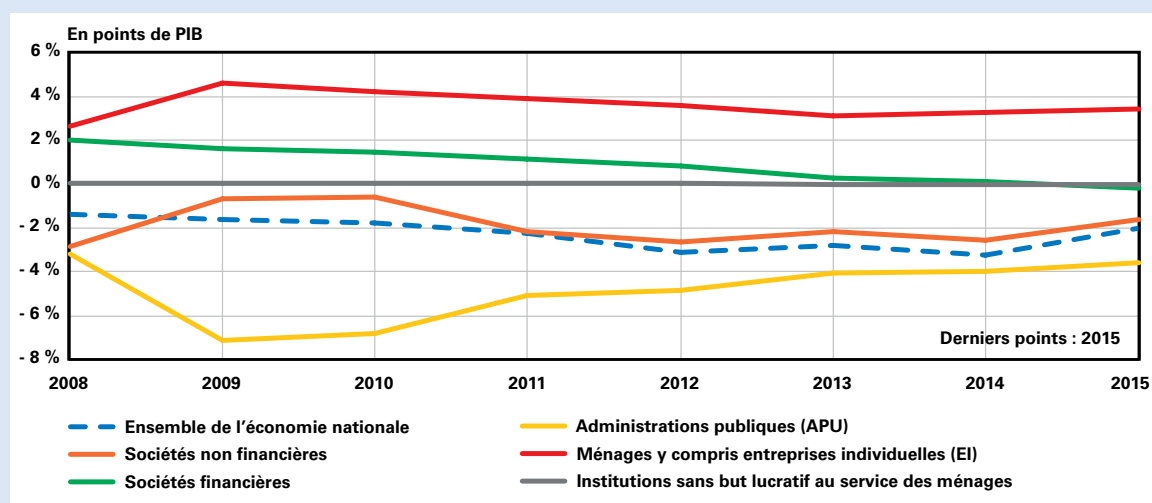
Depuis 2013, seuls les ménages dégagent une capacité de financement. Après une augmentation sensible de l'épargne de précaution pendant la crise, le taux d'épargne des ménages a baissé à partir de 2011, d'abord sous l'effet du redémarrage de l'activité et de la consommation (en valeur) en 2010-2011, puis en raison de la diminution du pouvoir d'achat en 2012-2013. Depuis, le taux d'épargne est quasi-stable autour de 14,5 % du revenu disponible. La baisse de l'investissement en construction des ménages, qui a pesé sur l'activité depuis 2012, a contribué à une amélioration légèrement plus marquée de l'épargne financière, qui atteint 3,4 % du PIB en 2015 (contre 3,9 % en 2011).

La capacité de financement des ménages ne permet de financer qu'une partie des besoins de financement des administrations publiques et des entreprises. Après avoir été globalement stable durant trois ans autour de -2,5 % du PIB, le besoin de financement des sociétés non financières françaises s'est amélioré d'un point de PIB entre 2014 et 2015 (de -2,6 % à -1,6 %), essentiellement du fait de la baisse du prix du pétrole et des mesures de réduction du coût du travail, dans des conditions de financement favorables induisant une baisse conséquente des charges d'intérêt. Depuis la crise, le déficit public a été ramené de 7,2 % du PIB en 2009 à 3,5 % du PIB en 2015, par le biais d'une consolidation d'abord axée sur la hausse des recettes puis reposant sur une stricte maîtrise de la dépense publique à partir de 2014.

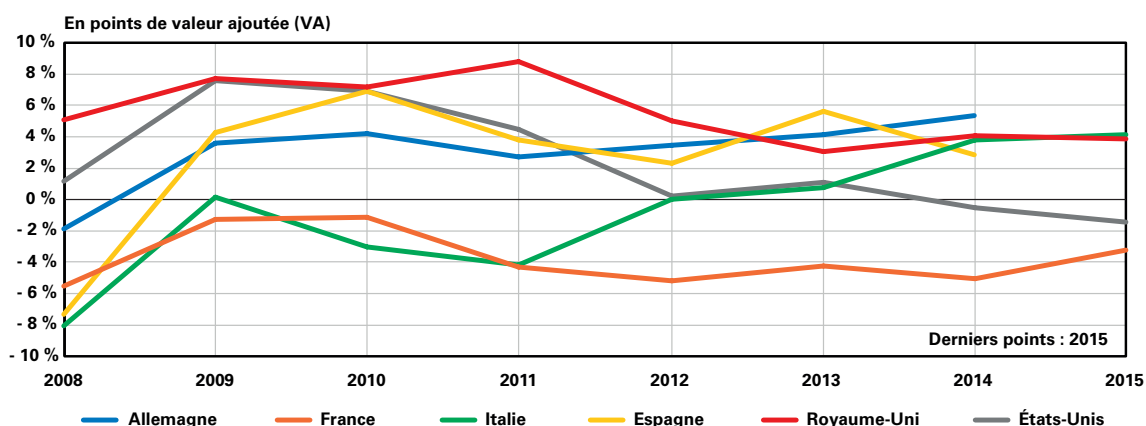
La France a donc besoin de financement externe pour financer ses agents domestiques. Après une dégradation de 1,7 point entre 2008 et 2012 (de -1,4 % à -3,1 %) et deux années de stagnation, la capacité de financement de la nation s'est améliorée de 1,2 point de PIB en 2015 pour atteindre -2,0 %, grâce à l'amélioration conjointe des soldes des sociétés non financières, des ménages et des administrations publiques (cf. graphique 3).

La France est le seul grand pays européen qui affiche un besoin de financement de ses SNF. Ainsi, les entreprises allemandes et espagnoles ont des capacités de financement (mesurées en points de valeur ajoutée) respectives en 2014 de +5,3 % et +2,8 %, tandis que les sociétés non financières italiennes et britanniques avaient un excédent de près de 4 % en 2015. À l'inverse, les États-Unis enregistrent un fort déclin depuis la crise, passant d'une capacité de financement de 7,6 % en 2009 à un besoin de financement de 1,4 % en 2015 (cf. graphique 4).

Graphique 3: Capacité (+) / besoin(-) de financement par secteur institutionnel



Source : Insee.

Graphique 4 : Capacité (+) / besoin (-) de financement des SNF

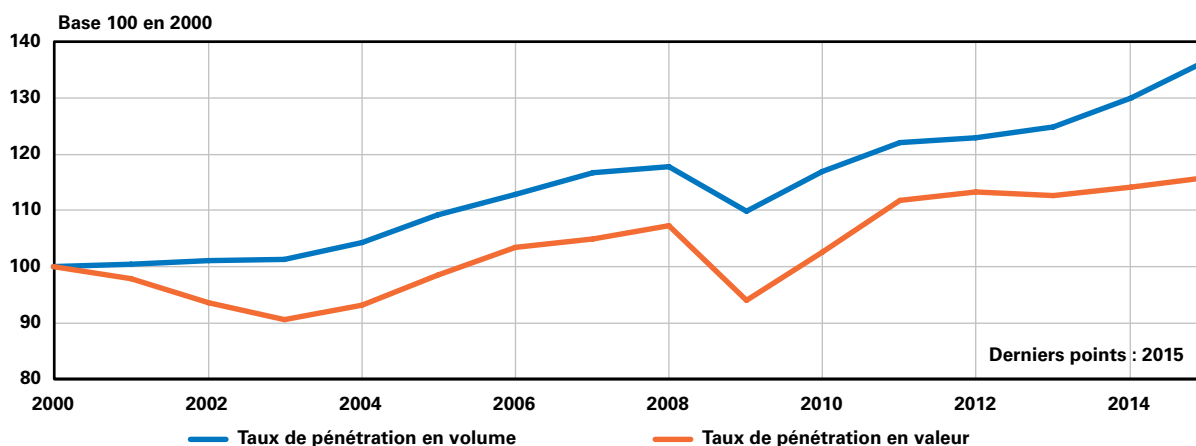
Sources : Eurostat, Bureau of Economic Analysis (BEA).

1.3 Les importations demeurent dynamiques

a) Les importations occupent une part toujours plus importante des produits achetés en France...

Les importations françaises ont continué à augmenter entre 2008 et 2015, passant de 473,9 Md€ à 500,7 Md€ (données douanières FAB-FAB), soit une hausse de 5,7 %, et sont structurellement plus dynamiques que la demande intérieure. Ainsi, le taux de pénétration des importations, mesuré comme le rapport entre les importations et le produit intérieur brut, est en augmentation tendancielle continue depuis les années 2000 (cf. graphique 5). Sur la période, la seule phase de ralentissement correspond à la contraction du commerce mondial engendrée par

le déclenchement puis la propagation de la crise financière en 2008/2009. Cette augmentation du taux de pénétration est plus marquée en volume qu'en valeur : l'écart s'explique par la faible progression des prix des biens importés, relativement aux prix des biens produits en France, sous l'effet de la concurrence internationale et des gains de productivité du secteur manufacturier. Par ailleurs, la chute des importations d'énergie en valeur liée à la chute des prix des produits pétroliers depuis mi-2014 a permis de masquer l'accroissement tendanciel des importations lors des années récentes. Une fois corrigée de l'effet énergie, la dégradation du déficit commercial depuis 2013 s'explique alors pour deux tiers par la hausse des importations en provenance d'Asie et d'Europe hors UE.

Graphique 5 : Taux de pénétration des importations de l'économie française

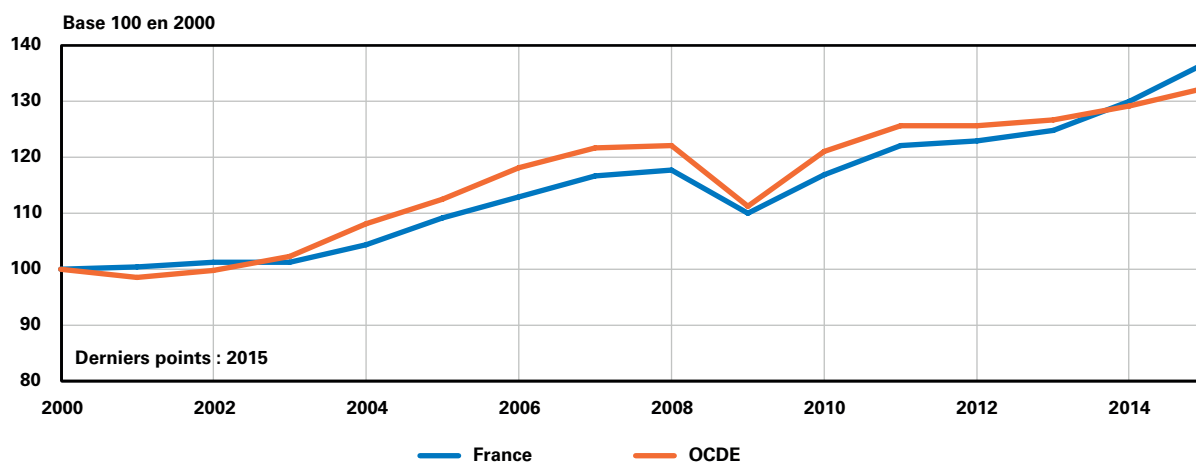
Source : Insee.

b) ... comme dans le reste de l'OCDE...

La hausse du taux de pénétration des importations constatée dans le cas de la France s'observe également à l'échelle de l'OCDE : les importations rapportées au PIB ont connu des dynamiques proches en France et dans l'OCDE (cf. graphique 6). Le dynamisme des importations reflète donc notamment un ensemble d'évolutions structurelles indépendantes de l'économie française,

qui affectent l'ensemble des économies avancées et traduisent une plus grande ouverture : la montée en puissance de l'industrie manufacturière des pays émergents, les évolutions des règles du commerce international, l'internationalisation des chaînes de valeur et la spécialisation. La mise en place de la monnaie unique a également pu renforcer les effets de spécialisation en zone euro.

Graphique 6 : Taux de pénétration des importations en volume, en France et dans l'OCDE



Sources : Insee, OCDE.

c) ...mais cette évolution doit être interprétée avec prudence, d'autant que le lien entre solde commercial et importations doit être explicité

Deux éléments d'explication complètent l'analyse du creusement du déficit commercial lié au dynamisme des importations.

Le premier facteur est structurel : depuis les années 1990, l'économie française s'est spécialisée dans les produits sur lesquels elle était plus compétitive, en particulier la chimie/pharmacie, l'agroalimentaire ou encore l'aéronautique². Cette spécialisation s'est traduite par un recul de la production domestique sur certains secteurs, comme celui des produits informatiques, élec-

troniques et optiques dont la part des importations dans les ressources³ atteint 66 % en 2015 contre 50 % en 2000. Cette spécialisation est intervenue alors que la demande pour ces produits a été particulièrement dynamique (+ 15 % par an en moyenne sur la période 2000-2015⁴). La France n'a pas réussi à maintenir sa spécialisation sur ces secteurs porteurs et n'est pas parvenue, au gré des mutations technologiques rapides, à s'y refaire une place. Dès lors, le déficit commercial a tendance à se creuser à chaque phase d'accroissement de la demande interne pour des biens pour lesquels des substituts français ne sont plus

(2) Cf. Trésor-Éco n°158 : « La spécialisation industrielle de sept grands pays avancés : quelle évolution depuis les années 1990 ? », novembre 2015, H. Mrabet.

(3) Les ressources sont constituées de la production domestique et des importations.

(4) Il s'agit du taux de croissance moyen sur la période 2000-2015 de la consommation finale des ménages en volume chaîné du produit CI « Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques ».

disponibles. La nouvelle révolution industrielle annoncée pourrait être l'occasion de replacer la France dans la chaîne de valeur de ces secteurs (internet des objets, robotique et ses applications, etc., cf. partie 3).

Le second élément explicatif de la dégradation récente du solde commercial est conjoncturel. La dynamique des importations depuis fin 2014 reflète en partie le redémarrage de l'appareil productif. Le rebond d'activité, à travers le redémarrage de la consommation manufacturière et de l'investissement hors construction des entreprises, se traduit par des achats de consommations industrielles (comme des pièces détachées d'avions) qui ont vocation à intégrer le processus de production et faire l'objet d'exportations par la suite.

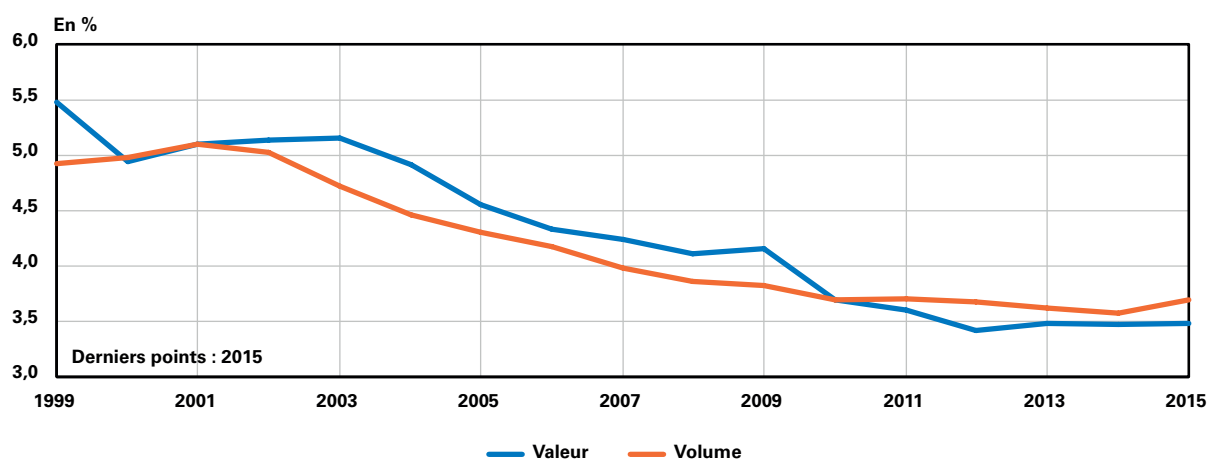
1.4 Les exportations suivent une trajectoire favorable

a) Les parts de marché de la France se sont stabilisées...

Les exportations françaises ont nettement progressé entre 2008 et 2015, passant de

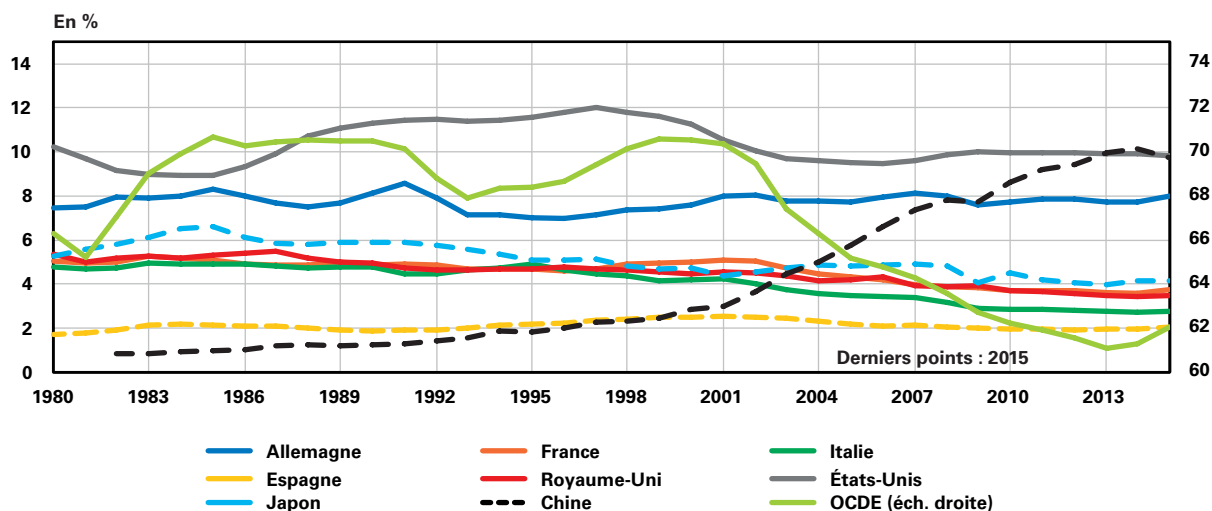
417,6 Md€ à 455,1 Md€ (données douanières FAB-FAB), soit une augmentation de 9,0 %. Cette progression marquée, qui a contribué à l'amélioration de la balance commerciale, s'est également accompagnée d'une stabilisation des parts de marché de la France à l'exportation (cf. graphique 7). Ainsi, la part de marché de la France en valeur, en baisse tendancielle pendant les années 2000 (3,4 % en 2012 contre 4,9 % en 2000) comme la plupart des autres économies avancées suite notamment à la nouvelle concurrence des pays émergents (et en particulier l'entrée de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce en 2001, devenue premier exportateur mondial depuis 2013), commence à se stabiliser depuis 2012 : elle s'établit en 2015 à 3,5 %. Si l'évolution en valeur peut en partie refléter des divergences de prix d'exportation liées par exemple aux fluctuations du change, l'analyse des parts de marché en volume conduit à un résultat similaire : après avoir décliné au cours des années 2000, la part de marché de la France s'est stabilisée depuis 2012 et s'établit en 2015 à 3,7 %, retrouvant ainsi son niveau de 2010 (cf. graphiques 8 et 9).

Graphique 7 : Parts de marché à l'exportation de la France



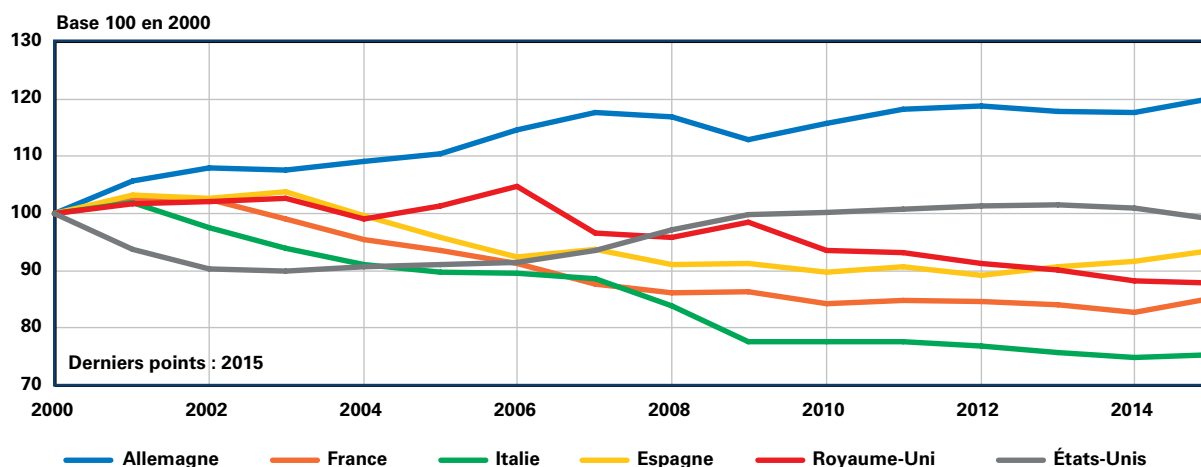
Source : OCDE.

Méthode : part de marché à l'exportation définie comme le ratio des exportations françaises sur le total des exportations mondiales.
Champ : Biens et services.

Graphique 8 : Parts de marché à l'exportation en volume des pays de l'OCDE

Source : OCDE.

Champ : Biens et services.

Graphique 9 : Parts de marché relatives à l'exportation par rapport aux pays de l'OCDE

Sources : OCDE, calculs DG Trésor.

Méthode : part de marché à l'exportation en volume du pays rapportée à celle de l'ensemble des pays de l'OCDE.

Champ : Biens et services.

Note de lecture : si la courbe croît, la part de marché à l'exportation du pays augmente davantage (ou se dégrade moins) que celle de l'ensemble des pays OCDE. Au-dessus de 100, le pays a davantage gagné (ou a moins perdu) de part de marché à l'exportation que l'ensemble des pays de l'OCDE depuis 2000.

b) ...notamment en raison de l'orientation du commerce français vers les pays avancés...

Cette évolution des parts de marché de la France peut se comprendre en partie par l'orientation géographique du commerce extérieur français. Dans les années 2000, la

France, dont le commerce extérieur est relativement peu orienté vers les pays émergents, a perdu des parts de marché en raison de sa faible exposition aux débouchés en forte croissance présents dans ces pays. En d'autres termes, la demande mondiale adressée à la France, qui mesure le dynamisme des marchés à l'exportation

de la France⁵, a crû moins vite que le commerce mondial en raison d'un commerce extérieur tourné vers les pays avancés, qui étaient les marchés les moins dynamiques pendant cette période⁶. À l'inverse, le ralentissement des marchés émergents observé depuis 2013 et la décélération du commerce mondial qui en est la conséquence ont relativement peu pénalisé la France, qui a vu sa demande mondiale adressée croître de manière plus dynamique que le commerce mondial, en lien avec le rebond progressif de l'activité en zone euro.

c) ...mais également grâce à de meilleures performances à l'exportation

Cela étant, l'orientation géographique de la France ne peut seule rendre compte de la stabilisation des parts de marché: la France a amélioré sa position sur les marchés où elle est présente. Les performances à l'exportation de la France, i.e. le rapport entre les exportations de biens en volume et la demande mondiale

(5) La demande mondiale adressée à la France est définie comme la somme des importations des pays partenaires de la France pondérées par la part des exportations françaises vers chacun de ces pays.

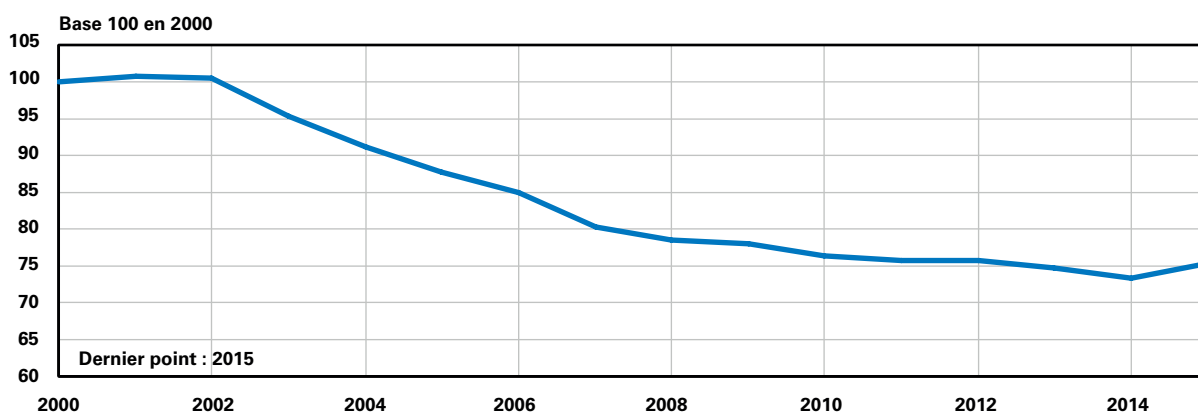
(6) Entre 2000 et 2012, la demande mondiale en biens adressée à la France a crû à un rythme inférieur d'environ 0,8 point par an à celui du commerce mondial.

adressée à la France⁷, se redressent en 2015 pour revenir à leur niveau de 2012 (cf. graphique 10). Faisant suite à une forte dégradation entre 2002 et 2008 – qui a été observée également chez nos principaux partenaires européens, à l'exception de l'Allemagne (cf. graphique 11) – cette amélioration récente a été soutenue par trois facteurs principaux. D'une part, la dépréciation du taux de change effectif de l'euro depuis 2012 et les mesures de baisse de coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité, cf. partie 3) ont dynamisé les exportations françaises car celles-ci sont relativement sensibles au prix⁸. D'autre part, le redressement de la balance commerciale a été porté par quelques secteurs très compétitifs comme l'aéronautique (avec un record d'exportations en 2015 à près de 60 Md€) ou la défense.

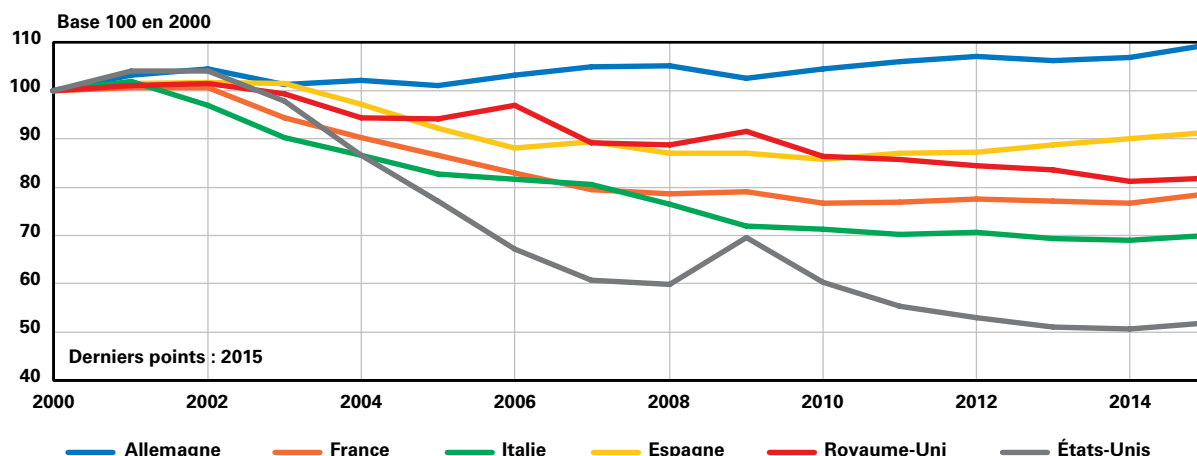
(7) Ce ratio corrige donc les parts de marché de l'effet d'orientation géographique évoqué précédemment.

(8) L'élasticité-prix des exportations françaises est relativement élevée par rapport aux autres économies de la zone euro. Les études concluent qu'elle est environ trois fois supérieure à celle des exportations allemandes. Cf. Trésor-Éco n° 122: « Quel positionnement « hors-prix » de la France parmi les économies avancées? », janvier 2014, R. Sautard, A. Tazi et C. Thubin. Il convient toutefois de noter que sur certains segments d'activité (aéronautique, luxe, chimie), le haut niveau de qualité des produits réduit la sensibilité au prix des exportations françaises.

Graphique 10: Performances à l'exportation de la France



Source : Insee.

Graphique 11 : Performances à l'exportation par rapport aux pays de l'OCDE

Sources : OCDE, calculs DG Trésor.

Encadré 2 : La compétitivité de l'économie française se voit également dans son attractivité

La France reste l'un des principaux pays d'accueil d'investissements directs étrangers (IDE) dans le monde, affichant des flux relativement stables sur longue période malgré une forte volatilité d'année en année. Elle accueille le 7^e stock d'IDE entrants (3^e en Europe), représentant 26 % de son produit intérieur brut, contre 22 % pour l'Allemagne. Au total, plus de 25 000 entreprises étrangères sont aujourd'hui implantées sur notre territoire, employant près de 2 millions de personnes et représentant le tiers de nos exportations. Près de la moitié du capital des sociétés du CAC 40 est détenue par des résidents étrangers (45 %), poids lui aussi stable sur les 10 dernières années.

Les flux annuels d'IDE oscillent globalement entre 15 et 20 Md€ depuis 2000, plaçant la France au 11^e rang mondial en 2015 selon la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). L'année 2015 a été marquée par plusieurs opérations majeures, notamment la fusion Lafarge - Holcim et le rachat par General Electric des activités énergie d'Alstom. Une forte baisse est intervenue en 2014 mais elle est due en grande partie à des opérations de nature essentiellement financière (prêts internes aux groupes multinationaux) et à une opération individuelle, la cession par Nestlé à L'Oréal de 8 % du capital de ce dernier. Depuis 3 ans (2013 à 2015), les flux entrants en France sont chaque année supérieurs à ceux enregistrés par l'Allemagne.

En termes d'origine géographique, ces investissements restent majoritairement issus d'autres économies avancées (à 95 %), même si la part des pays émergents progresse. En termes de nature d'opérations, l'essentiel des flux annuels est de nature financière (fusions-acquisitions, prêts intra-groupes).

Les données d'IDE gagnent toutefois à être complétées par d'autres indicateurs. Elles doivent en effet être interprétées avec prudence, d'une part parce qu'elles font l'objet de révisions fortes et fréquentes au cours des années suivant leur première publication, d'autre part parce qu'elles ne reflètent qu'imparfaitement l'attractivité d'une économie. Elles regroupent en effet des opérations de nature très différente : prises de participations, fusions-acquisitions, investissements immobiliers, prêts internes aux groupes multinationaux, etc. Elles sont par ailleurs souvent fortement dépendantes de quelques opérations individuelles.

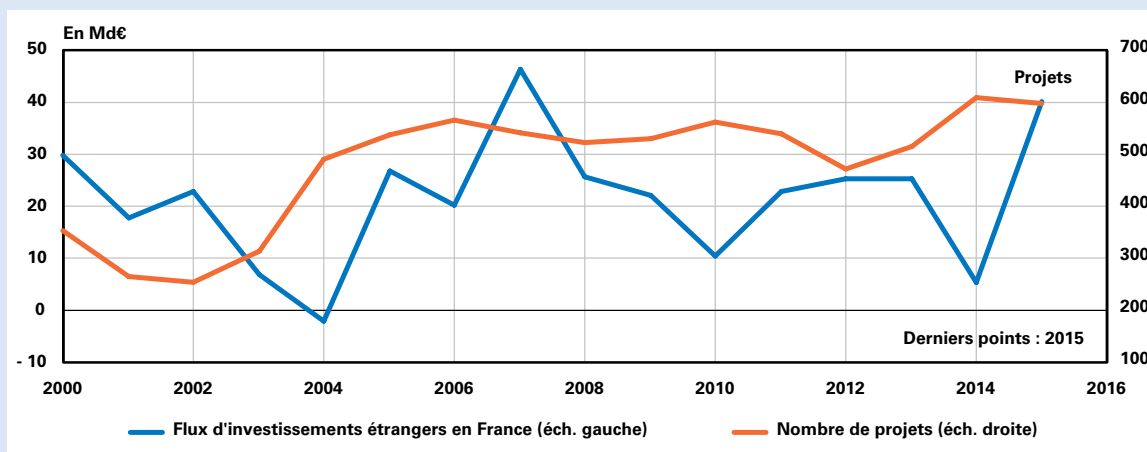
D'autres indicateurs dressent eux aussi un portrait relativement positif de la situation française :

- le nombre de projets d'implantation physique en France, tel que les recense par exemple le cabinet Ernst & Young à partir principalement de sources de presse, est en hausse de plus 25 % depuis 2012, passant de 471 en 2012 à 598 en 2015, alors qu'il n'avait globalement pas augmenté depuis 2006 et baissait de manière continue depuis 2010 (cf. graphique 12). Les données de Business France, qui portent sur un champ plus large et comportent quelques différences de méthodologie, font également état d'une hausse, mais uniquement en 2014 ;
- la place de la France s'est améliorée dans plusieurs classements internationaux d'attractivité / compétitivité : + 11 places depuis 2012 dans le FDI Confidence Index du cabinet AT Kearney (enquête sur l'attractivité perçue par les investisseurs internationaux ; France au 8^e rang) ; + 11 places depuis 2 ans dans le rapport Doing Business de la Banque mondiale (au 27^e rang) ; + 1 place en 2015 dans le classement de compétitivité du Forum de Davos (au 22^e rang).

Sur beaucoup de déterminants de l'attractivité, la France dispose de nombreux atouts, parfois insuffisamment reflétés dans les médias internationaux : ouverture juridique de longue date à l'investissement extérieur ; taille de l'économie et du marché pour les entreprises ; accès depuis la France au marché intérieur européen ; état de droit bien établi ; présence d'un écosystème d'entreprises attractif en termes de clients, fournisseurs, sous-traitants, même s'il varie selon les secteurs ; présence à Paris de la Chambre de commerce internationale, qui fait de la capitale une place importante dans l'arbitrage commercial international ; écosystème de recherche de niveau mondial (cf. focus infra).

La France présente néanmoins des points faibles, auxquels plusieurs réformes récentes et en cours visent à répondre (cf. partie 3). Ils comprennent notamment le niveau de la fiscalité, une flexibilité du marché du travail jugée insuffisante, une perception de relations dégradées entre partenaires sociaux, le poids de la réglementation (recouvrant à la fois le niveau de réglementation des marchés des biens et des services et la relative lourdeur des réglementations et procédures administratives pour les entreprises). De même, l'attractivité de la France pour les centres de décision tend, selon le Conseil d'analyse économique, à s'éroder depuis 30 ans, au profit notamment de l'Allemagne et de la Belgique⁹.

Graphique 12 : Évolution comparée des flux entrants d'investissements directs étrangers (IDE) et des projets d'implantations physiques d'entreprises étrangères



Sources : Banque de France (flux d'investissements), Ernst & Young (projets).

(9) F. Toubal, A. Trannoy, (2016), « L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises », Note du Conseil d'analyse économique, avril.

Focus : L'attractivité en matière de R&D

L'attractivité de la France en matière de R&D pour les implantations étrangères peut être mesurée par deux concepts complémentaires :

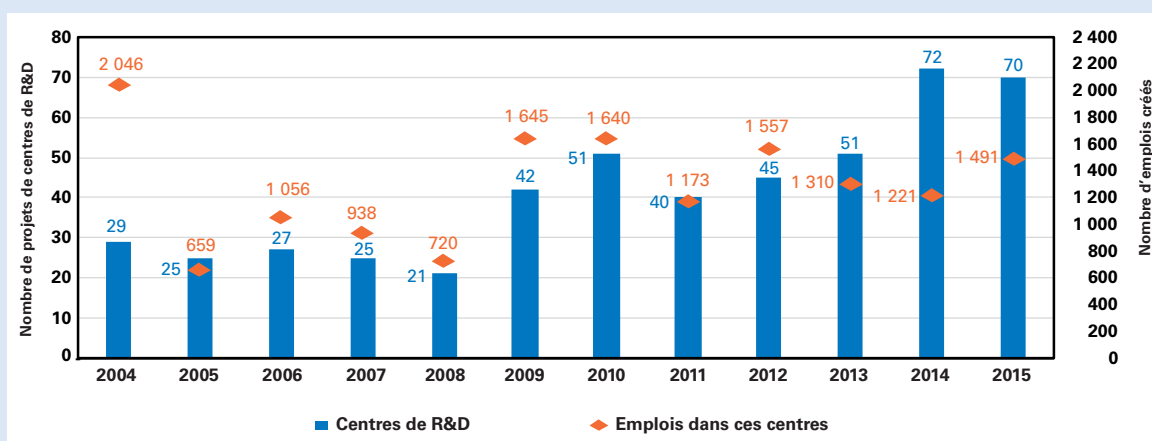
- les dépenses de R&D en France des entreprises étrangères ;
- les investissements liés à l'ouverture de nouveaux centres de R&D en France par des entreprises étrangères.

À cela, il conviendrait d'ajouter la R&D effectuée en France par des entreprises françaises pour le compte de clients étrangers, qui est cependant difficile à mesurer.

Entre 2007 et 2013, les dépenses de R&D des filiales françaises de groupes étrangers ont augmenté de 9 % en moyenne par an, plus rapidement que les dépenses de R&D des entreprises françaises, pour atteindre 28 % des dépenses de R&D privées en France en 2013¹⁰. Cette évolution est le résultat du développement de l'activité de R&D des filiales existantes et des investissements étrangers dans des centres de R&D en France, mais aussi pour partie du déplacement à l'étranger de certains sièges sociaux auparavant localisés en France.

L'attractivité de la France pour l'implantation de centres de R&D s'est fortement accrue ces dernières années. Le nombre de projets d'investissement étranger dans les activités de recherche a doublé sur la période 2009-2015 relativement aux cinq années précédentes (cf. graphique 13). Les principaux investisseurs étrangers sont d'abord l'UE (plus de la moitié des investissements étrangers dont l'Italie et l'Allemagne sont les principaux contributeurs), puis l'Amérique du Nord, la Suisse et le Japon qui sont respectivement à l'origine de 33 %, 8 % et 5 % des investissements étrangers destinés à la fonction R&D en France en 2015. Les secteurs concernés sont en premier lieu les logiciels et prestations informatiques (25 %), les médicaments et les biotechnologies (11 %) ¹¹.

Graphique 13: Nombre de projets de centres de R&D étrangers en France et emplois créés correspondants



Source : Business France 2015, bilan des investissements étrangers.

(10) Source : Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Données en valeur.

(11) Source : Business France 2015, Bilan des investissements étrangers.

2. Une compétitivité-coût qui s'est récemment améliorée

2.1 Un coût du travail qui reste élevé en comparaison européenne mais dont l'écart se réduit

Le coût du travail est un déterminant essentiel de la compétitivité. Celui-ci peut être mesuré par le coût horaire du travail, qui rapporte l'ensemble des dépenses réalisées par les employeurs pour l'emploi d'un salarié au nombre d'heures effectivement travaillées dans l'année. De ce point de vue, le coût de la main d'œuvre calculé par Eurostat fait référence pour les comparaisons internationales. En effet, le coût du travail utilisé dans cet indicateur comprend les salaires et traitements bruts, les cotisations sociales à la charge des employeurs et les impôts moins les subventions liées à l'emploi. Dans le cas français, il intègre donc à la fois les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE et donne ainsi une vision plus réaliste du coût du travail ressenti par les entreprises.

Mesuré par cet indicateur, le coût horaire du travail dans l'industrie (hors construction) reste élevé en France par rapport aux principaux pays de la zone euro (cf. tableau 1). Avec 37,6 €, il était en 2015 supérieur à la moyenne de la zone euro (32,3 €), à l'Italie (28,0 €) et à l'Espagne (23,3 €), mais devenait inférieur à celui de l'Allemagne (38,0 €)¹².

Toutefois, le coût horaire du travail français a connu un net infléchissement depuis 2013 par rapport à la zone euro grâce à l'introduction du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, le CICE est monté en charge en 2015 et permet aux entreprises de déduire de l'impôt sur les Sociétés (IS) un montant équivalent à 6 % de la masse salariale inférieure à 2,5 Smic. Le Pacte de responsabilité et de solidarité amplifie la baisse du coût du travail initiée par le CICE. D'une part, une première phase d'allègement des cotisations patronales de 1,8 point sur les salaires allant jusqu'à 1,6 Smic accompagnée d'une réduction des cotisations des travailleurs indépendants est entrée en vigueur au 1^{er} trimestre 2015. D'autre part, à compter du 2^e trimestre 2016, les cotisations patronales sont également baissées de 1,8 point pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic. Dans ce cadre, entre le 4^e trimestre 2012 et le 1^{er} trimestre 2016, le coût de la main d'œuvre a augmenté moins rapidement en France que dans la moyenne de la zone euro, aussi bien sur le champ industrie, construction et services (+3,5 % en France contre +4,6 % en zone euro) que sur le champ industrie hors construction (+4,2 % en France, contre +5,7 % en zone euro) (cf. graphiques 14 et 15).

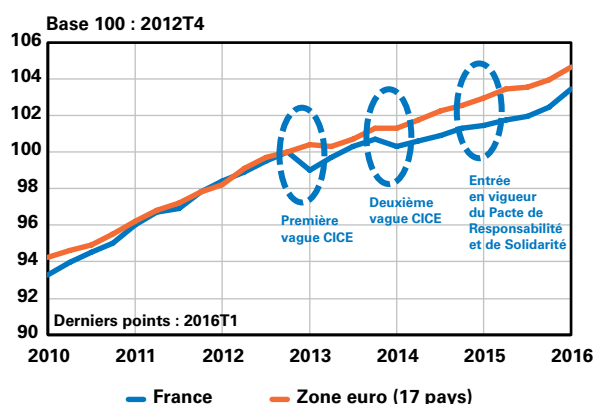
(12) Voir le communiqué de presse d'Eurostat n°61 du 1^{er} avril 2016 relatif aux coûts de la main d'œuvre dans l'UE.

Tableau 1 : Coûts horaires de la main d'œuvre en euros - Industrie (hors construction)

	2000	2004	2008	2012	2013	2014	2015
Allemagne	27,7	31,2	32,5	35,2	36,3	37,1	38,0
France	25,4	29,7	33,1	36,4	36,7	37,1	37,6
Italie	18,1	22,6	24,1	27,2	27,7	28,0	28,0
Espagne	14,6	17,9	20,8	23,0	23,3	23,4	23,3
Zone euro (17 pays)	22,3	25,1	27,4	30,8	31,4	32,0	32,3

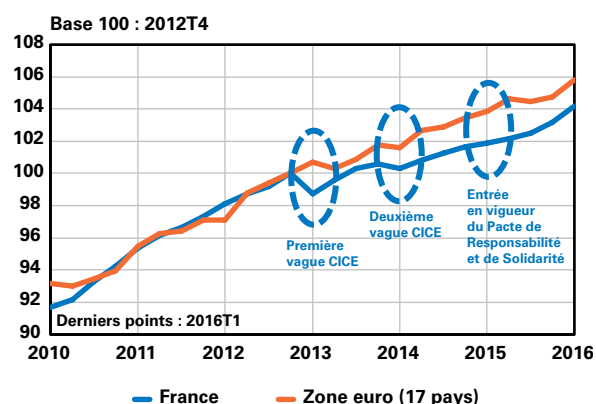
Source : Eurostat.

Graphique 14:
Indice du coût de la main d'œuvre
(industrie, construction et services)



Source : Eurostat.

Graphique 15:
Indice du coût de la main d'œuvre
(industrie hors construction)



Source : Eurostat.

Encadré 3 : 20 ans de mesures de baisse du coût du travail en France

Initiés par la loi du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, des allègements de cotisations sociales à la charge des employeurs ont été progressivement mis en place en France depuis le début des années 1990 sur les bas salaires.

La mise en œuvre de ces politiques s'appuyait sur un double diagnostic établi par le Commissariat au Plan, notamment dans les rapports Charpin (1992) et Brunhes (1993) : (i) le chômage touchait avant tout les travailleurs peu qualifiés ; (ii) le salaire minimum, notamment en comparaison du salaire médian, était relativement élevé empêchant ainsi que le salaire s'ajuste à la productivité des salariés. Le coût moyen du travail n'était pas identifié comme un facteur de premier plan par ces travaux pour rendre compte du niveau élevé de chômage (10 % en 1993 suite à une progression ininterrompue depuis 1991). Ce constat a favorisé la mise en place d'exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs sur les bas salaires et à leur extension à la fin des années 1990 et au début des années 2000, lors de la mise en œuvre des dispositifs législatifs sur la réduction du temps de travail.

Après la crise de 2008, la dégradation du taux de marge des entreprises et la poursuite de la perte de compétitivité, dans un contexte de taux de chômage toujours élevé, ont suscité la mise en œuvre du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) à partir du 1^{er} janvier 2013. Celui-ci porte sur la masse salariale de l'année précédente pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic et donne droit à un crédit d'impôt de 6 % depuis le 1^{er} janvier 2014 (4 % pour les salaires de 2013). Ce crédit représente une baisse du coût du travail pour les entreprises de l'ordre de 20 Md€ par an à l'horizon 2017. Ce taux de crédit d'impôt passera à 7 % à partir du 1^{er} janvier 2017.

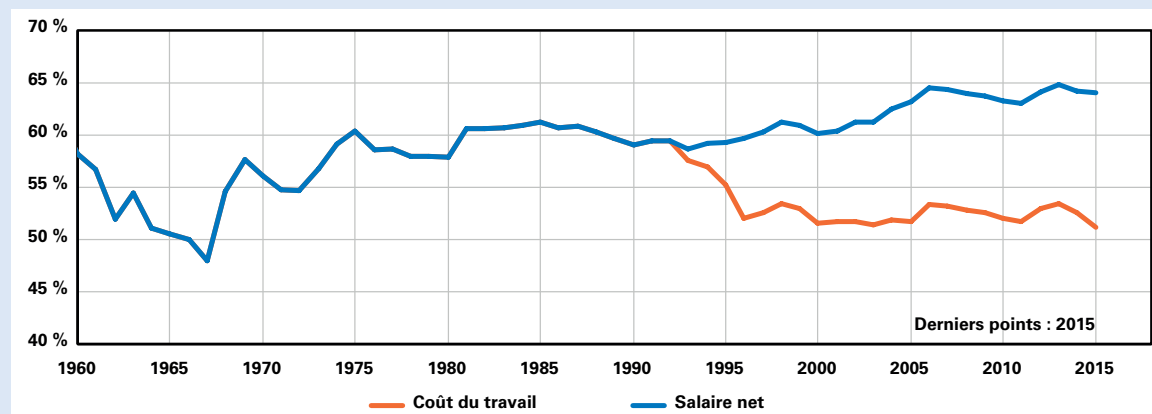
Cette politique d'allègement du coût du travail a été complétée par d'autres mesures mises en œuvre dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité qui s'est déroulé en deux temps pour un montant global d'environ 10 Md€ par an à l'horizon 2017. Au 1^{er} janvier 2015 a été mise en place une exonération complète au niveau du Smic des cotisations que les employeurs versent aux Urssaf (hors cotisation d'assurance chômage), ainsi qu'une baisse de 1,8 point des cotisations famille pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic, pour un total d'environ 5 Md€ par an à partir de 2017. Les cotisations familiales pour les indépendants ont également été réduites à hauteur de 1 Md€. A partir du 1^{er} avril 2016, l'allègement de 1,8 point des cotisations famille est étendu pour toutes les rémunérations jusqu'à 3,5 Smic, ce qui représentera plus de 4 Md€ d'allègements de cotisations supplémentaires par an à l'horizon 2017. Ces différentes mesures

ont permis de maîtriser l'évolution du coin socio-fiscal : d'après l'OCDE, pour un célibataire sans enfant rémunéré au salaire moyen, le coin socio-fiscal est passé de 50,1 % en 2012 à 48,5 % en 2015 (sur la même période et pour le même cas type, il est passé de 49,6 % à 49,4 % en Allemagne).

Enfin, une prime a été instituée pour toute embauche réalisée dans une entreprise de moins de 250 salariés, entre le 18 janvier 2016 et le 31 décembre 2017, en contrats (CDI ou CDD) de plus de 6 mois, et dont la rémunération n'excède pas 1,3 Smic. Cette prime est associée à des montants pouvant aller jusqu'à 4 000 € par embauche et permet une nouvelle baisse du coût du travail pour un montant total d'environ 6,6 Md€ à l'horizon 2019.

La mise en œuvre de ces dispositifs a permis de réduire le coût du travail, en particulier au niveau du salaire minimum (cf. graphique 16) et ainsi de faciliter l'emploi des peu qualifiés tout en renforçant la compétitivité (cf. graphique 17).

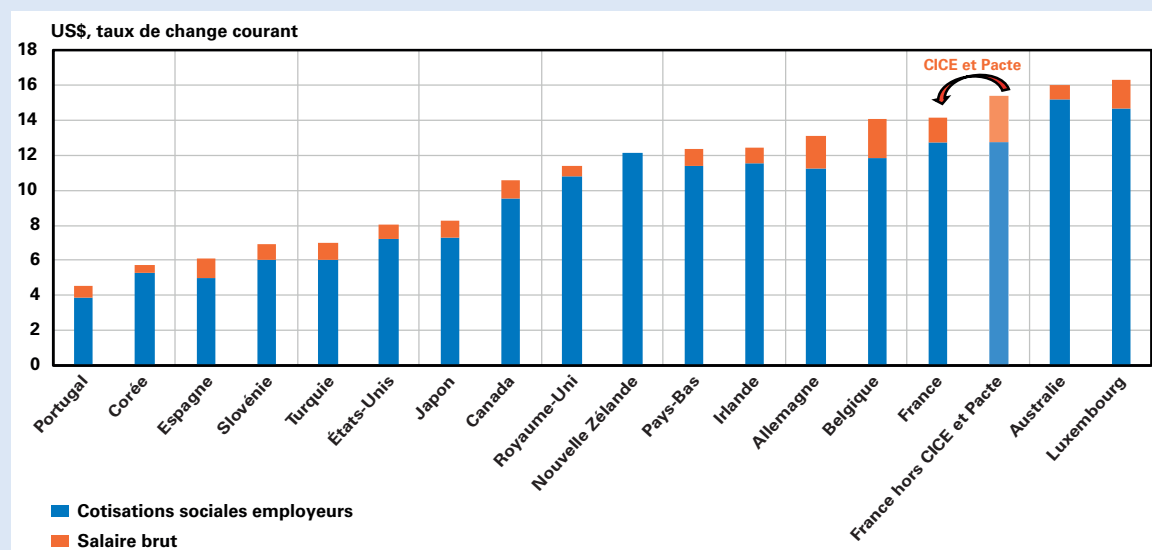
Graphique 16 : L'instauration d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires a permis de réduire le coût du travail pour les peu qualifiés par rapport au coût du travail médian en France



Source : DG Trésor.

Note de lecture : Sont représentés ci-dessus les ratios entre les salaires nets au Smic et d'une part le niveau médian de rémunération (bleu) et d'autre part le coût du travail y compris CICE (rouge). Ceux-ci divergent depuis l'instauration d'exonérations de cotisations sociales employeurs ciblées sur les bas salaires.

Graphique 17 : Coût du travail au niveau du salaire minimum et effets du CICE et du Pacte en 2015



Sources : OCDE, calculs DG Trésor.

2.2 Des coûts salariaux unitaires moins dynamiques que ceux de la zone euro depuis trois ans, grâce notamment à des gains de productivité élevés dans la branche manufacturière, qui renforcent l'effet des baisses de coût du travail

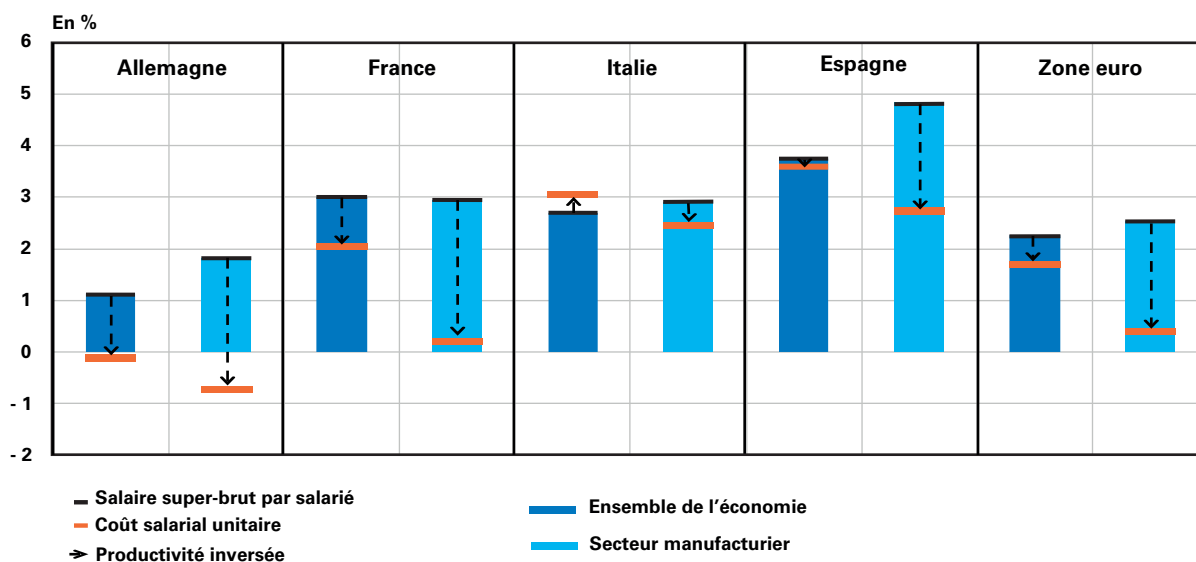
La productivité du travail est variable d'un pays à l'autre, et dépend du cadre légal de chaque pays (temps de travail, recours au temps partiel, organisation du travail, etc.) et d'aspects plus structurels (qualité de l'investissement productif, formation de la main d'œuvre, etc.) : aussi le coût horaire du travail doit-il être mis en regard de la productivité du travail. On évalue ainsi les coûts salariaux unitaires, qui représentent le coût du travail par unité de bien et service produite.

Sur la période 2001-2008, les coûts salariaux unitaires (CSU) français dans l'ensemble de l'économie ont évolué à un rythme intermédiaire entre les hausses marquées caractérisant les pays

du sud de la zone euro et la modération salariale conduite en Allemagne (cf. graphique 18). L'évolution des coûts salariaux unitaires a été un peu plus dynamique que la moyenne de la zone euro et les gains de productivité un peu plus marqués. L'Allemagne apparaît comme un cas particulier : les coûts salariaux unitaires ont baissé avant la crise, avant tout sous l'effet d'une modération salariale résultant d'accords syndicaux et de la mise en place des lois Hartz, mais également grâce à des gains de productivité supérieurs à la moyenne de la zone euro.

Dans le secteur manufacturier, les CSU ont été moins dynamiques que dans l'ensemble de l'économie grâce à des gains de productivité structurellement plus importants dans ce secteur. En France, les CSU n'ont augmenté que très légèrement et ont été nettement moins dynamiques qu'en Italie et en Espagne, grâce à des gains de productivité comparables à ceux de l'Allemagne.

Graphique 18 : Contributions au taux de croissance annuel moyen des CSU dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier entre 2001 et 2008



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

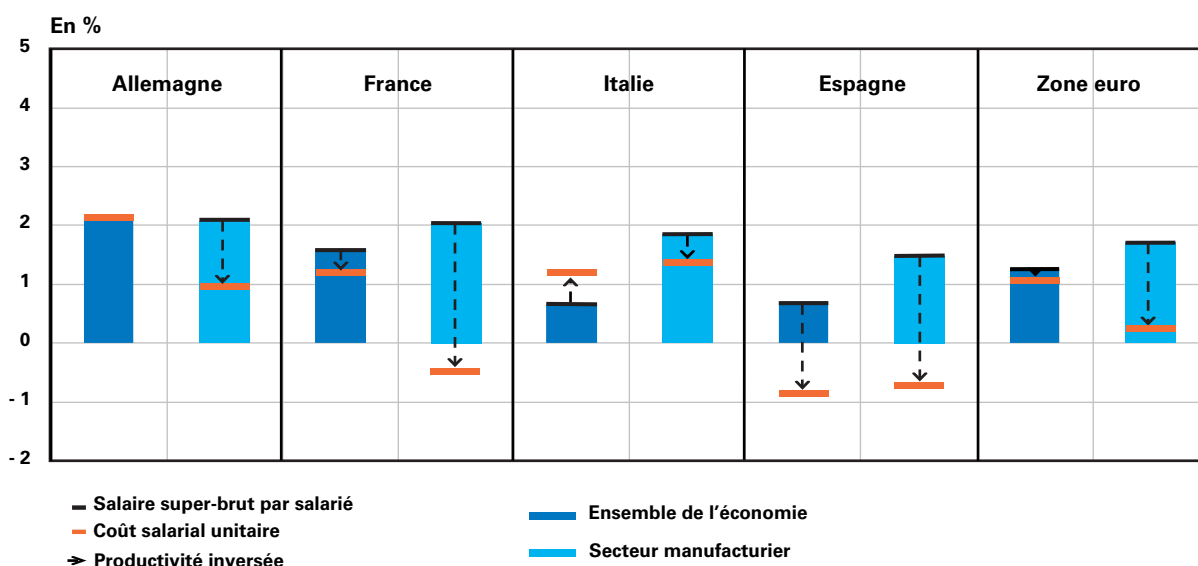
Note de lecture : La productivité correspond à l'écart entre l'évolution des salaires super-bruts et les coûts salariaux unitaires. Une flèche vers le bas indique des gains de productivité. L'évolution observée compare les niveaux de l'année 2008 aux niveaux de l'année 2000.

Depuis 2009, les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie en France ont été moins dynamiques qu'en Allemagne sous l'effet de gains de productivité plus importants et de l'impact du CICE (cf. graphique 19). En particulier, dans le secteur manufacturier, ces deux facteurs ont permis un recul des CSU entre 2009 et 2015. En Allemagne, la dynamique des CSU a été le reflet d'une évolution moins favorable des gains de productivité face à la volonté de préserver l'emploi à l'aide de dispositifs particuliers (comme le chômage partiel) en dépit de la chute de l'activité. L'Espagne apparaît comme un cas particulier : les CSU ont fortement

baissé, d'abord en raison d'un vif redressement de la productivité, ayant eu pour contrepartie une hausse sensible du taux de chômage, puis dans un second temps grâce à la mise en œuvre du train de réformes de flexibilisation du marché du travail et d'une stratégie de modération salariale importante. En revanche, les CSU ont été dynamiques en Italie, en raison d'une croissance négative de la productivité en moyenne depuis 2009.

En tenant compte du CICE, depuis 2012, les CSU dans le secteur manufacturier français ont systématiquement progressé moins vite qu'en zone euro (cf. graphique 20).

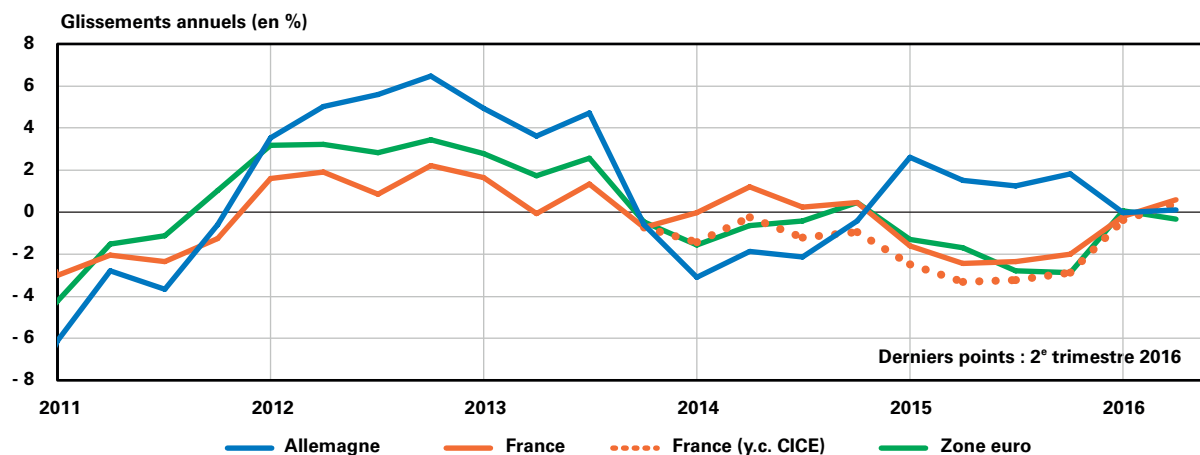
Graphique 19 : Contributions au taux de croissance annuel moyen des CSU dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier entre 2009 et 2015



Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

Note de lecture : les coûts salariaux unitaires français sont calculés en prenant en compte le CICE. La productivité correspond à l'écart entre l'évolution des salaires super-bruts et les coûts salariaux unitaires. Une flèche vers le bas indique des gains de productivité. L'évolution observée compare les niveaux de l'année 2015 aux niveaux de l'année 2008.

Graphique 20 : Taux de croissance des coûts salariaux unitaires dans le secteur manufacturier



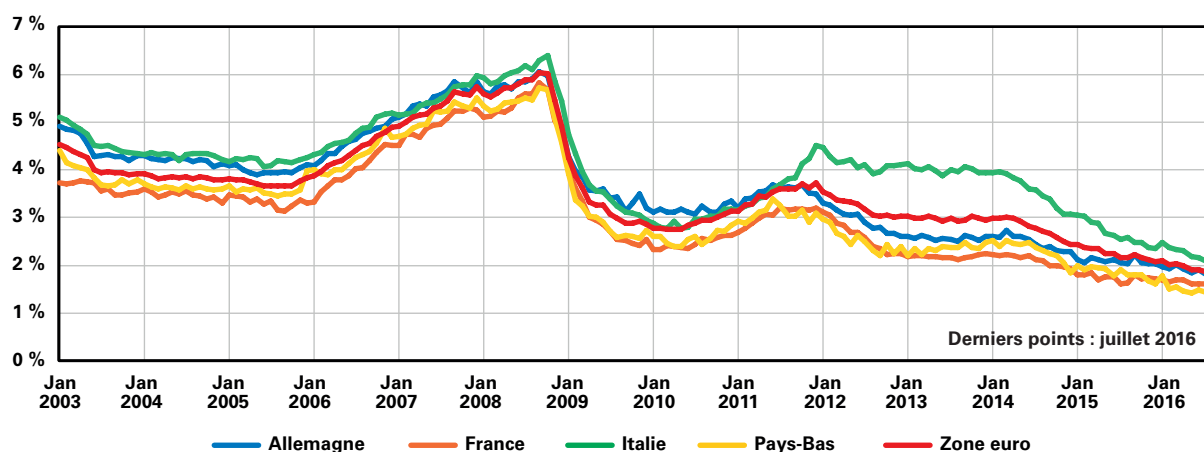
Sources : Eurostat, calculs DG Trésor.

2.3 Les conditions de financement des entreprises françaises sont restées satisfaisantes. En revanche, la fiscalité du capital est plus élevée que chez nos partenaires européens

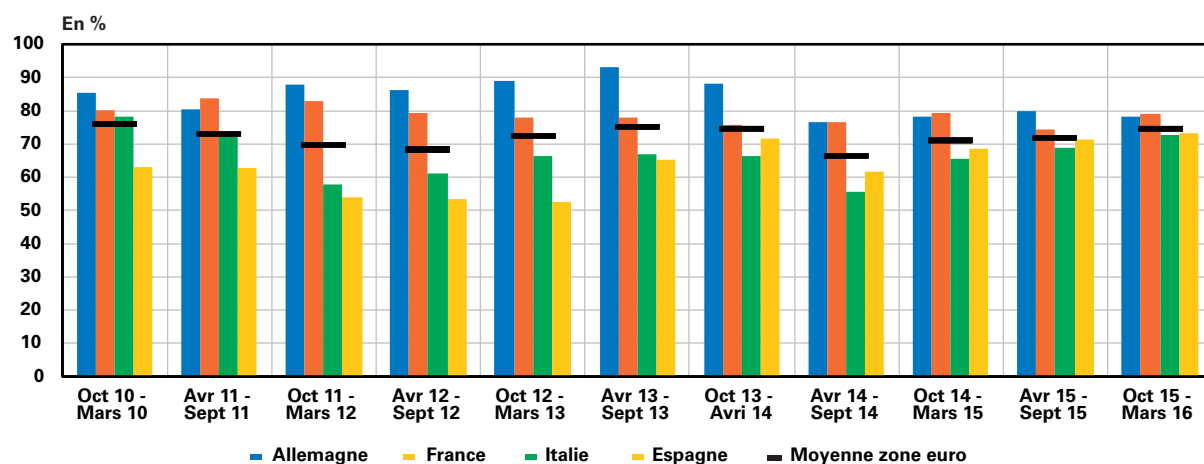
Les SNF françaises bénéficient de taux d'emprunts bancaires parmi les plus faibles de la zone euro depuis plusieurs années, et ce pour l'ensemble des catégories d'entreprises et des maturités¹³ (cf. graphique 21). Elles figurent également parmi celles qui jouissent d'un accès parmi les plus faciles au crédit au regard des enquêtes SAFE « Survey on the Access of Finance of Enterprises » de la Banque Centrale Européenne (BCE), avec un taux de satisfaction des demandes particulièrement élevé (cf. graphique 22).

Les SNF françaises affichent également un fort dynamisme dans leur recours à l'endettement de marché, et ce tout particulièrement pour les Grandes Entreprises (GE) et les Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) (cf. graphique 23).

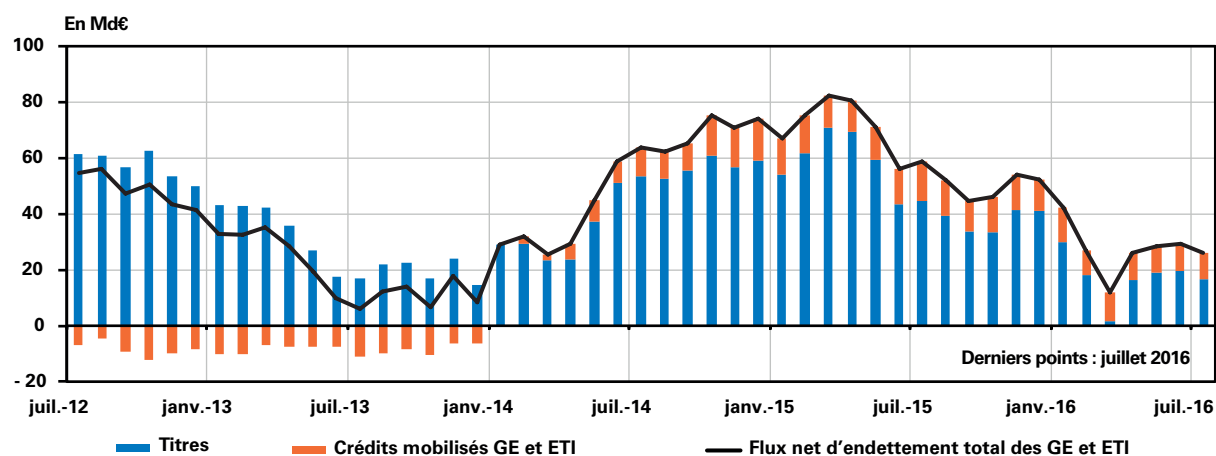
(13) Depuis 2000, la charge d'intérêts versée par les SNF, nette des intérêts reçus, représente en moyenne 15 % environ de l'excédent brut d'exploitation.

Graphique 21 : Taux moyen des crédits aux SNF en zone euro

Source : BCE.

Graphique 22 : Taux d'obtention (en totalité ou à plus de 75 %) de nouveaux crédits par les entreprises en zone euro

Source : BCE.

Graphique 23 : Financement des GE et des ETI : flux nets cumulés sur 12 mois

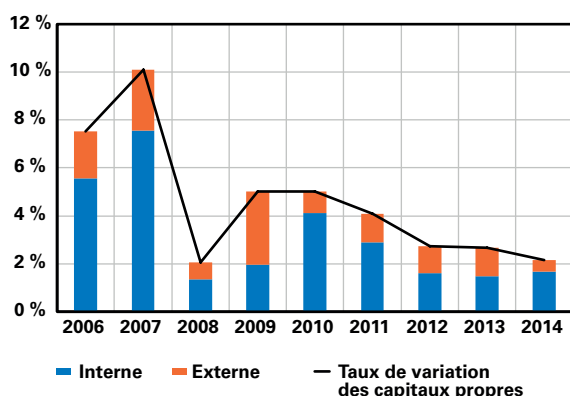
Source : Banque de France.

Au-delà du financement en dette, les SNF françaises bénéficient de bonnes conditions d'accès au capital, un élément essentiel au développement des entreprises innovantes.

En effet, en sus de leur propre capacité de production interne de capitaux, les PME françaises ont accès à une offre de financement externe en fonds propres importante (cf. graphique 24). Le secteur

du capital investissement français est ainsi le deuxième en Europe après le Royaume-Uni en montants totaux investis et se classe parmi les premiers en Europe en ratio des montants investis au PIB (cf. graphique 25). Les investissements ont été en forte croissance en 2015 (+23 % à 10,7 Md€, un niveau inédit depuis 2008).

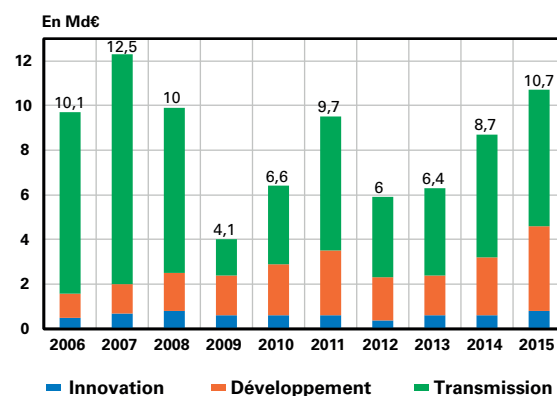
Graphique 24 : Ventilation des composantes de la variation des capitaux propres pour les SNF françaises



Source : Banque de France.

Note de lecture : source interne : production interne de capital par les SNF par le biais des résultats, de reports à nouveau, de capital social ; source externe : primes d'émission, subventions, provisions réglementées, etc.

Graphique 25 : Montants investis par le capital-investissement, par segment



Source : Association Française des Investisseurs pour la Croissance.

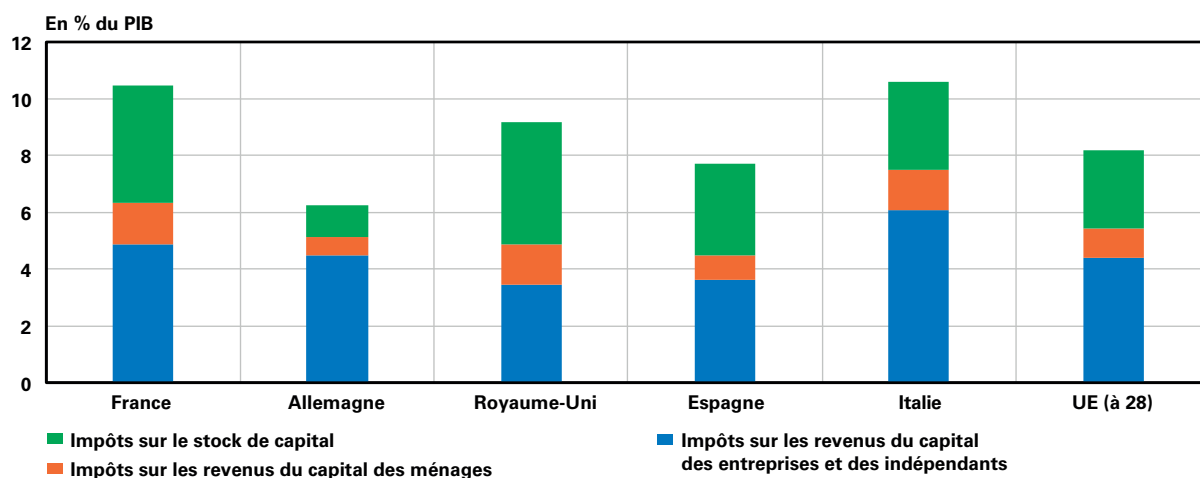
La fiscalité sur le capital pèse toutefois davantage en France que chez ses principaux partenaires.

Le poids de la fiscalité du capital a retrouvé en France son niveau d'avant-crise (10,5 % en 2014¹⁴, cf. graphique 26) après une baisse en 2009/2010 liée (i) à la moindre valorisation des actifs, (ii) à leur moindre rendement et (iii) aux mesures du plan de relance (l'IS a notamment joué son rôle de stabilisateur automatique et les SNF ont bénéficié de mesures de trésorerie exceptionnelles).

En 2014, la fiscalité du capital en France est plus élevée que chez ses principaux partenaires européens, à l'exception de l'Italie dont le poids de la fiscalité du capital est similaire. Elle s'établit ainsi à 8,2 % en moyenne dans l'Union européenne, 6,2 % en Allemagne, 7,7 % en Espagne et 9,2 % au Royaume-Uni.

(14) Dernière donnée disponible dans la base Eurostat. Ce chiffre n'intègre donc pas les mesures prises par le Gouvernement pour alléger la fiscalité du capital (ex. : suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS en 2016).

Graphique 26 : Fiscalité du capital en 2014



Source : Eurostat.

Note méthodologique : la définition de la fiscalité du capital utilisée pour construire ce graphique est celle retenue par Eurostat* afin de pouvoir établir une comparaison entre les différents pays européens. En particulier, les impôts sur le « stock de capital » sont une catégorie hétérogène qui correspond aux taxes sur le patrimoine (dont l'ISF), sur les transferts de capital à titre gratuit (donations, successions) ou onéreux (DMTO, taxe sur les transactions financières) ainsi qu'à une partie des taxes pesant sur la production : foncier, utilisation du capital fixe, licences, etc.

* http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en

Ce poids élevé de la fiscalité du capital en France par rapport à nos partenaires européens peut constituer un frein aux investissements étrangers. L'impôt sur les sociétés est, en particulier, un des éléments déterminants des stratégies de localisation des activités productives puisqu'il intervient dans le calcul du coût réel brut du capital. À cet égard, le taux nominal maximal d'IS en France, supérieur de 15 points en 2015¹⁵ à la moyenne de l'UE à 28, peut constituer un signal négatif. Le Gouvernement a ainsi annoncé la diminution du taux d'IS de 5 points d'ici 2020.

(15) Y compris contribution sociale sur les bénéfices et contribution exceptionnelle.

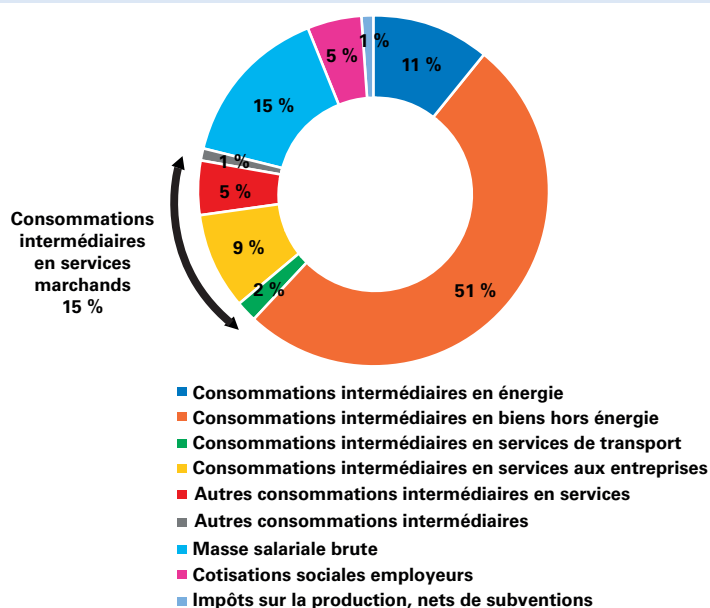
Encadré 4 : Pourquoi le coût dans les secteurs abrités est important dans l'analyse des déterminants de la compétitivité ?

Le coût des services marchands utilisés lors de la fabrication d'un bien est un élément important de la compétitivité du secteur manufacturier.

Les coûts de production auxquels les entreprises font face sont de natures multiples : le coût du travail (masse salariale et cotisations sociales des employeurs), le coût du capital, mais également le coût des consommations intermédiaires produites par d'autres entreprises. Ainsi, une entreprise est directement affectée par le coût du travail qui prévaut dans son secteur d'activité, mais elle est également touchée par le coût du travail des autres secteurs dont elle utilise la production comme consommation intermédiaire. Par exemple, les coûts de production d'une entreprise industrielle qui confie la gestion administrative de la paie de ses salariés à une autre entreprise sont affectés par le coût du travail prévalant chez ce prestataire.

Une analyse comptable montre que les consommations intermédiaires en services marchands (domestiques et importés) représentaient 15 % des coûts de production des branches manufacturières en 2014, soit le même montant que leur coût salarial brut direct (cf. graphique 27). Ainsi, les coûts de production dans les secteurs de services abrités, et notamment le coût du travail, constituent d'importants déterminants de la compétitivité de notre économie. Par conséquent, il est essentiel de prendre en compte les effets indirects via les consommations intermédiaires en services marchands dans l'analyse des politiques visant à améliorer la compétitivité, en particulier les baisses de coût du travail.

Graphique 27 : Décomposition des coûts de production des branches manufacturières en 2014



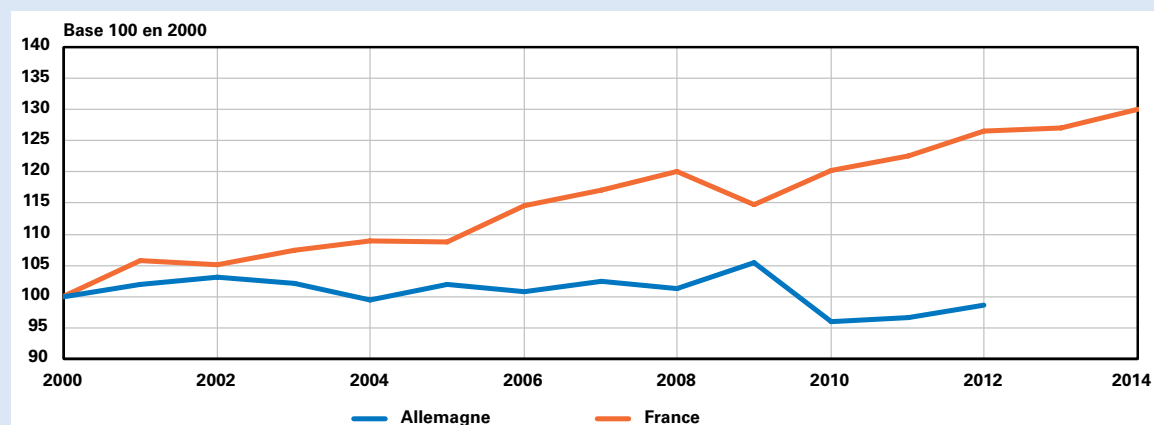
Sources : Insee, calculs DG Trésor.

Note de lecture : ce graphique indique la répartition des coûts des différentes composantes intervenant dans le processus de production (coût du travail, coût des intrants par type, impôts nets des subventions sur production – sont donc exclus les coûts liés à la rémunération du capital et à l'imposition sur le revenu). Par exemple, les services aux entreprises représentent 9 % des coûts de production des branches manufacturières en 2014.

L'industrie française a connu une hausse du coût de ses intrants plus importante que celle de certains pays concurrents, ce qui a également contribué à la dégradation de sa compétitivité-prix. En effet, le secteur des services marchands de l'économie française se distingue d'autres pays de la zone euro par une évolution particulièrement dynamique des rémunérations salariales. Ce dynamisme des salaires a contribué à une

hausse marquée du coût des intrants en services utilisés par l'industrie particulièrement forte en France, par exemple en comparaison avec l'Allemagne : le coût unitaire des consommations intermédiaires en services¹⁶ de la branche industrie a progressé d'environ 27 % en France entre 2000 et 2012, alors que dans le même temps il baissait d'environ 1 % en Allemagne (cf. graphique 28).

Graphique 28 : Coût unitaire des consommations intermédiaires en services dans l'industrie en France et en Allemagne



Sources : Insee, Eurostat, calculs DG Trésor.

(16) Les services retenus sont l'ensemble des services (branches GZ à RU des comptes nationaux).

Encadré 5 : Le coût de l'énergie est relativement favorable en France

Le coût de l'énergie est un élément essentiel de la compétitivité du secteur manufacturier¹⁷. Il représente 11 % des coûts de production des branches manufacturières en 2014 (cf. encadré 4).

Les entreprises françaises bénéficient en général de prix de l'électricité relativement favorables. Ainsi, pour des entreprises ayant une consommation d'électricité moyenne, le prix final payé en France se situe dans la fourchette basse des prix en Europe (cf. graphique 29). Entre 2012 et 2015, les prix français étaient ainsi en moyenne inférieurs de presque 40 % par rapport à l'Allemagne et 50 % par rapport à l'Italie.

À la différence des prix du pétrole et du gaz qui sont en grande partie déterminés sur les marchés internationaux, la faiblesse des prix de l'électricité français est le reflet de caractéristiques structurelles spécifiques. En premier lieu, les coûts d'approvisionnement sont en moyenne plus faibles que ceux de nos partenaires européens, traduisant la prépondérance dans le mix électrique du nucléaire, technologie au coût de production relativement faible. En outre, les coûts d'accès au réseau (transport, distribution, stockage) sont en général peu élevés et, depuis 2016, certains industriels bénéficient d'un abattement du tarif d'utilisation des réseaux. Enfin, la fiscalité assise sur les consommations d'électricité peut constituer une source d'écart de prix supplémentaire avec certains de nos partenaires commerciaux, notamment par rapport à l'Allemagne¹⁸.

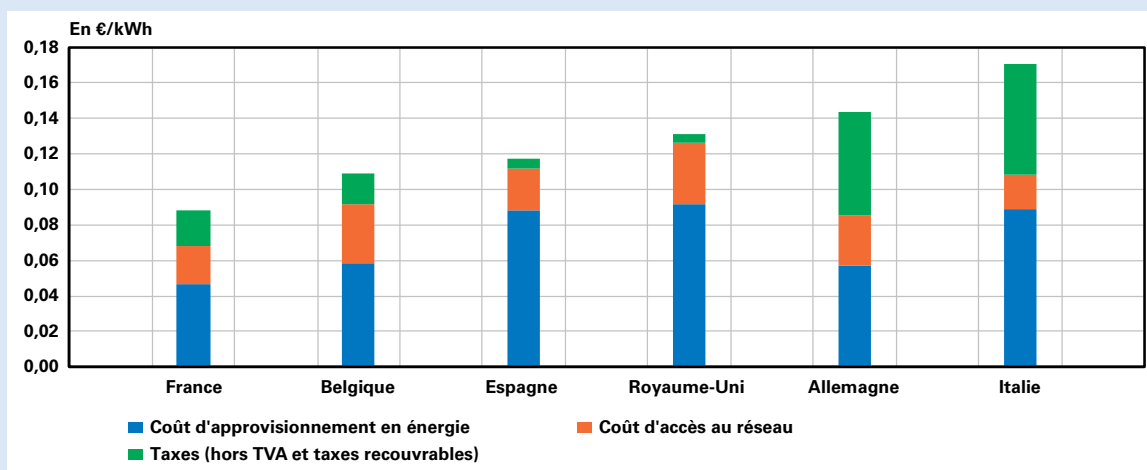
(17) La note du CAE n°6 de mai 2013 « Énergie et compétitivité » (D. Bureau, L. Fontagné et P. Martin) estime qu'une hausse des prix de l'électricité de 10 % réduirait la valeur des exportations en moyenne de 1,9 %, et qu'une hausse similaire du prix du gaz les réduirait de 1,1 %.

(18) En Allemagne, la fiscalité relativement élevée sur les consommations d'électricité reflète le financement du développement très rapide des énergies renouvelables.

À l'avenir, la mise en place d'un marché français de capacités en 2017, destiné à rémunérer les capacités électriques nécessaires pour produire lors des périodes de forte demande d'électricité, améliorera la sécurité d'approvisionnement en France, ce qui contribuera en particulier à la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, la libéralisation progressive du marché de l'électricité, qui a abouti en janvier 2016 à la fin des tarifs réglementés de vente aux industriels, a permis le renforcement de la concurrence entre fournisseurs d'électricité, ce qui constitue à terme un facteur de soutien important à la compétitivité française. En outre, le renforcement des dispositifs d'effacement et d'« interruptibilité » prévus dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 permettra à certains industriels, notamment à des électro-intensifs, de mieux valoriser la flexibilité de leur consommation électrique.

Au niveau européen, la forte intégration du marché de l'électricité contribue à la compétitivité internationale des entreprises via une optimisation de l'utilisation des moyens de production électrique européens. De plus, le cadre européen est très favorable à la compétitivité des entreprises électro-intensives. Ainsi, les entreprises exposées à un risque de délocalisation en dehors de l'UE du fait de la mise en place du marché du carbone européen bénéficient d'un régime de protection efficace¹⁹. Enfin, conformément aux lignes directrices européennes, la France est en train de mettre en place une compensation des surcoûts de l'électricité induits par le système de quotas ETS²⁰.

Graphique 29 : Prix de l'électricité moyen entre 2012 et 2015 pour les industries ayant une consommation d'électricité moyenne (de 500 à 2000 MWh par an)



Source : Eurostat.

Enfin, afin de réduire de façon structurelle la facture énergétique ainsi que la dépendance de la balance commerciale au prix du pétrole, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une augmentation significative de l'efficacité énergétique. Celle-ci inclut d'une part un objectif de diminution de la consommation d'énergie fossile primaire, essentiellement importée, de 30 % à horizon 2030 (par rapport à 2012), d'autre part un objectif de diminution de la consommation énergétique finale de 20 % en 2030 (par rapport à 2012).

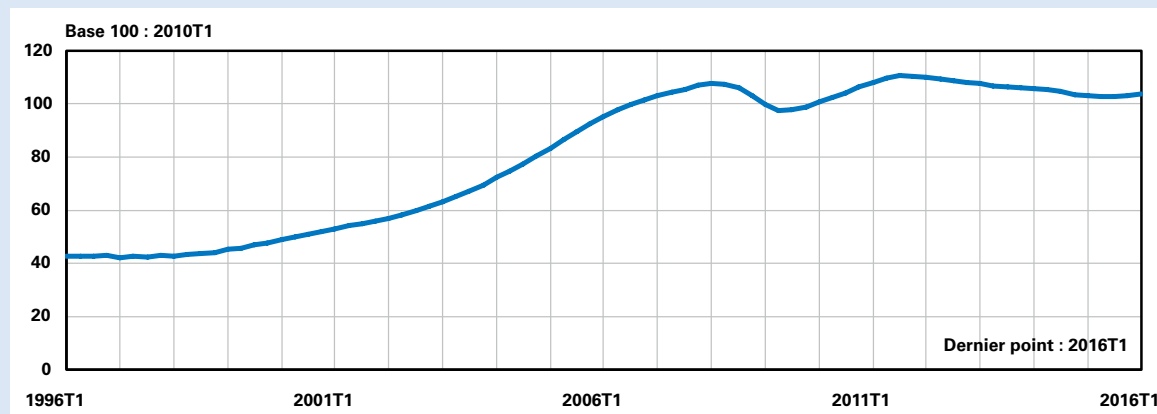
(19) Jusqu'en 2020, plus de 95 % des émissions industrielles européennes sont en effet couvertes par un système d'allocations gratuites qui protège, pour chaque secteur exposé à un risque de fuites de carbone, les entreprises les plus efficaces en termes d'émissions. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2014, ce système d'allocations gratuites sera prolongé pour la période 2021-2030.

(20) Le dispositif a été validé par la Commission européenne en juin 2016.

Encadré 6: Prix de l'immobilier et compétitivité

La détérioration des performances à l'exportation de la France durant les années 2000 (cf. partie 2) a été concomitante à une hausse importante des prix de l'immobilier, qui a débuté à la même époque (cf. graphique 30).

Graphique 30: Prix de l'immobilier en France métropolitaine



Source : Insee.

En théorie, la hausse des prix de l'immobilier pourrait affecter la compétitivité de l'économie par le biais de plusieurs canaux²¹ :

- Effet direct sur la compétitivité-prix via la hausse des coûts liés au secteur de l'immobilier

La hausse des prix de l'immobilier pèse directement sur les dépenses des entreprises liées au secteur de l'immobilier (loyers et investissements en biens immobiliers) et donc sur leur rentabilité. Les entreprises ont la possibilité de répercuter cette hausse de leurs coûts en abaissant leur niveau de marge ou en relevant leurs prix de production, ce qui dégrade in fine leur compétitivité-prix.

- Effet indirect sur la compétitivité-prix via les répercussions sur les prix et les salaires de l'ensemble de l'économie

Face à une hausse des prix immobiliers, les ménages pourraient chercher à préserver leur capacité d'achat, et donc négocier des salaires plus élevés.

- Autres effets

La hausse des prix de l'immobilier, associée à des droits de mutation élevés, freine également la mobilité des travailleurs²². En compliquant le recrutement, cela pourrait conduire à une allocation inefficace de la main-d'œuvre et peser sur la productivité des entreprises. Néanmoins, selon l'OCDE²³, la mobilité des travailleurs en France resterait supérieure à la moyenne européenne.

Par ailleurs, l'efficacité du financement de l'économie pourrait être affectée par la hausse des prix de l'immobilier, via une modification de la répartition des crédits bancaires au profit des ménages et au détriment des entreprises. Les conditions de financement des entreprises françaises (y compris des PME) sont toutefois restées satisfaisantes en France en comparaison du reste de la zone euro (cf. partie 2.3).

(21) Cf. par exemple B. Égert et R. Kierzenkowski (2010), « Exports and Property Prices in France: Are They Connected? », OECD Economics Department Working Papers, No. 759, OECD Publishing.

(22) Cf. M. Babès, R. Bigot et S. Hoibian, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », Note de synthèse du CREDOC, avril 2012.

(23) Cf. OCDE, Réformes économiques : Objectif croissance, 2011 (OCDE) – Ch.4 : le logement et l'économie : des politiques à rénover, p. 10.

La limitation du crédit disponible et des marges de manœuvre financières peut également inciter les entreprises à diminuer les dépenses d'investissement plus productives (investissement en machines-outils, dépenses en R&D, etc.), ce qui pourrait affecter leur compétitivité hors-prix.

À l'inverse, l'augmentation de la valeur du patrimoine des entreprises détentrices d'un important patrimoine immobilier²⁴ pourrait faciliter le financement de leurs dépenses (dont celles d'investissement) en leur permettant de mobiliser davantage de collatéral.

Au total, le lien entre compétitivité et prix de l'immobilier est difficile à établir. Une étude empirique récente de COE-Rexecode²⁵ s'appuyant sur la comparaison de données historiques sur un échantillon des pays de l'OCDE semble indiquer que cet effet serait limité.

(24) Les entreprises bénéficiant d'un effet favorable seraient celles qui détiendraient du capital immobilier avant la hausse des prix, donc *a priori* des entreprises plutôt anciennes.

(25) Cf. « Quel est l'impact des prix de l'immobilier sur la compétitivité en France et sur le comportement de dépense des ménages ? », COE-Rexecode, septembre 2013.

2.4 Une compétitivité-prix en forte amélioration depuis début 2014 grâce à des coûts maîtrisés et à la dépréciation du change

L'amélioration des coûts salariaux unitaires (tenant compte du CICE) contribue au redressement de la compétitivité-coût²⁶ de la France, et en particulier des entreprises exportatrices. Vis-à-vis de ses principaux concurrents de l'OCDE, elle a progressé de façon sensible depuis 2008, soutenue par ailleurs par une dépréciation notable du taux de change effectif nominal de la France depuis 2008 (qui a retrouvé fin 2015 son niveau de début 2012 suite à un épisode de dépréciation marquée de l'euro)²⁷.

(26) La compétitivité-coût mesure le rapport entre les coûts salariaux unitaires de la France (coûts du travail corrigés de la productivité) et ceux de ses concurrents.

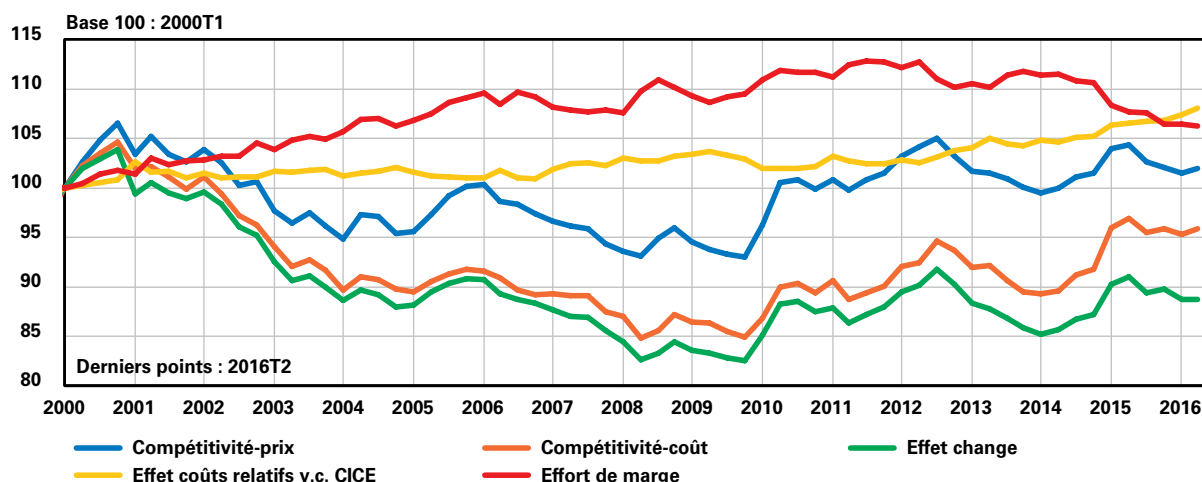
(27) L'orientation géographique du commerce de la France, qui échange pour une large part avec ses partenaires de la zone euro, explique que la dépréciation du TCEN de la France soit moins marquée que celle de l'euro.

Le redressement de la compétitivité-coût a entraîné celui de la compétitivité-prix²⁸. Cette dernière s'est nettement améliorée (cf. graphique 32). Elle a rebondi notamment en 2015 (+2,8 %, après -0,5 % en 2014), et a progressé au total de +2,5 % entre le 1^{er} trimestre 2014 et le 2^e trimestre 2016.

Toutefois, l'amélioration de la compétitivité-prix a été moins marquée que celle de la compétitivité-coût. L'effort de marge relatif des entreprises exportatrices françaises, mesuré par l'écart entre la compétitivité-prix et la compétitivité-coût, a ainsi diminué depuis 2012, après une forte hausse depuis le début des années 2000. Ces gains de marge pourraient *a contrario*, en favorisant l'investissement, leur permettre à plus long terme une amélioration de la compétitivité hors-prix par rapport à leurs concurrents.

(28) La compétitivité-prix à l'exportation correspond au rapport du prix de référence étranger (moyenne pondérée des prix de 23 partenaires commerciaux de la France dans l'OCDE) au prix à l'exportation français.

Graphique 31 : Décomposition de la compétitivité coût de la France vis-à-vis de ses concurrents de l'OCDE – Ensemble de l'économie, y compris CICE



Source : OCDE, calculs DG Trésor.

Note de lecture : une hausse des indicateurs de compétitivité correspond à une amélioration de la situation de la France vis-à-vis de ses concurrents. La compétitivité-coût se décompose en un effet lié au change (une hausse de l'euro par rapport aux autres monnaies se traduit par un effet négatif du change sur la compétitivité) et un effet coût relatif. Ce dernier correspond à l'évolution du ratio des coûts salariaux unitaires (CSU) des partenaires de l'OCDE en monnaie locale et du CSU domestique. L'effort de marge correspond au ratio compétitivité-prix sur compétitivité-coût. Ainsi une amélioration de la compétitivité-coût peut se traduire soit en une amélioration de la compétitivité-prix, soit en une amélioration des marges (et donc une baisse de l'effort de marge).

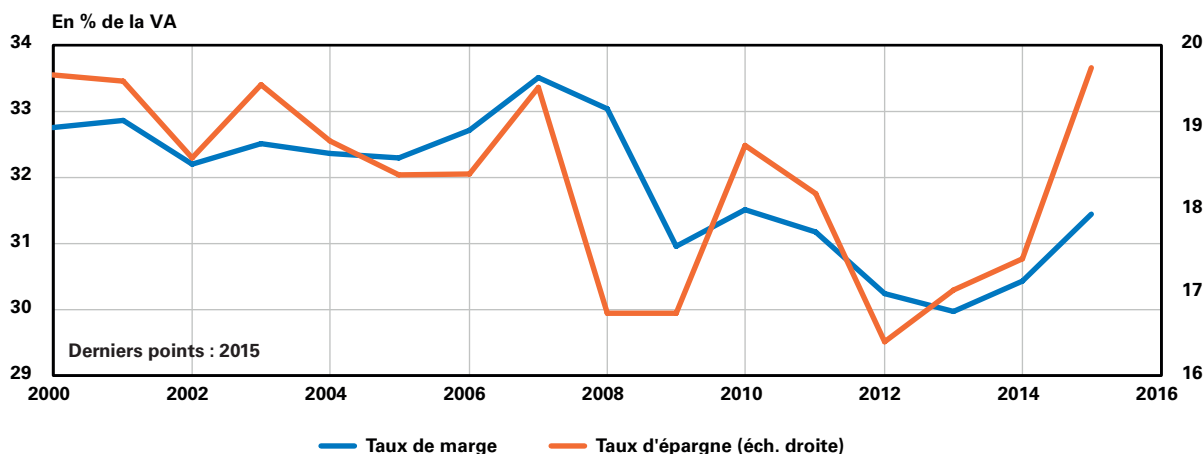
2.5 Une compétitivité hors-prix qui devrait bénéficier de l'amélioration de la situation financière des entreprises

La situation financière des entreprises joue également un rôle important dans l'évolution de la compétitivité. Déterminée par le coût du travail, mais également le coût du capital et la fiscalité sur les entreprises, elle influence leur capacité d'épargne et donc d'investissement. Après avoir atteint son plus bas niveau depuis 1985 au

4^e trimestre 2013, à 29,8 %, le taux de marge des SNF a fortement rebondi pour atteindre 31,4 % de la valeur ajoutée en 2015²⁹ (cf. graphique 32). Ce redressement a été notamment favorisé par les mesures de politique économique de baisse du coût du travail et par la réduction du prix du pétrole.

(29) Au 2^e trimestre 2016, le taux de marge est plus élevé qu'en moyenne annuelle sur 2015, à 31,7 % ;

Graphique 32 : Taux de marge et taux d'épargne des SNF



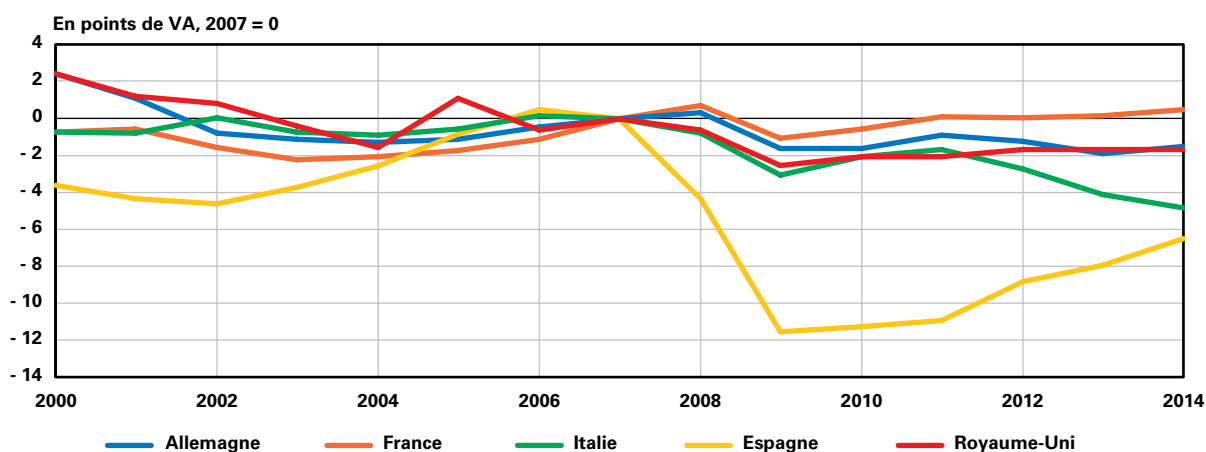
Source : Insee.

Dans ce contexte d'amélioration de la situation financière des entreprises et dans un environnement de taux d'intérêt faible, le taux d'épargne des SNF a continuellement progressé depuis début 2014 et atteint 19,7 % de la valeur ajoutée en 2015³⁰, renforçant ainsi leur capacité d'autofinancement.

(30) Au 2^e trimestre 2016, le taux d'épargne atteint 20,6 %, un niveau proche du point haut d'avant-crise.

Le taux d'investissement des entreprises françaises, s'établissant à 22,8 % de la valeur ajoutée en 2014, est demeuré relativement élevé depuis la crise et par rapport aux économies concurrentes de la zone euro, dont l'Allemagne (cf. graphique 33). Alors que le taux d'investissement en valeur dans l'industrie et les services marchands a reculé en Allemagne entre 2000 et 2014, il a progressé en France sur la même période.

Graphique 33 : Taux d'investissement en valeur des SNF

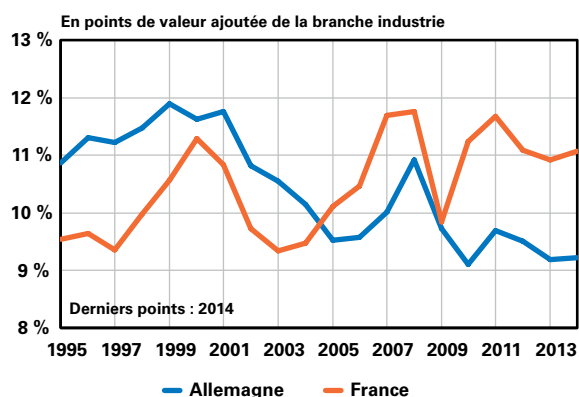


Source : Eurostat.

Depuis 2007, face à la hausse des prix de la construction qui a pesé sur leur situation financière, les entreprises de la branche industrie ont réduit leur investissement en construction, tandis que les dépenses d'investissement se sont maintenues pour les machines (cf. graphique 34) et ont progressé pour les actifs immatériels (cf. graphique 35). Ainsi, en France, la reprise de l'investissement de la branche industrie en biens d'équipement s'est produite plus rapidement en sortie de crise et a été plus dynamique : le taux

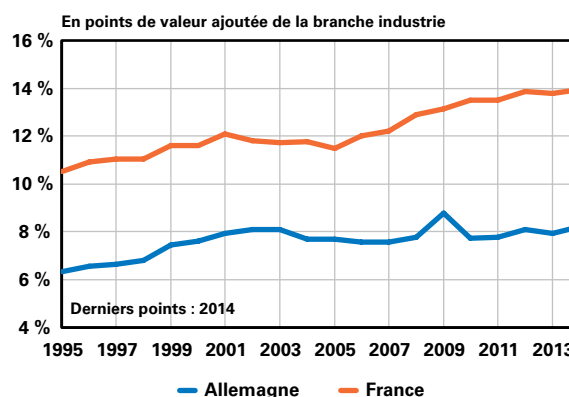
d'investissement (en valeur) en machines et équipements demeure à un niveau relativement élevé en 2014 (11,1 %) et supérieur de près de 2 points à celui l'Allemagne (9,2 % en 2014). Par ailleurs, l'investissement en actifs immatériels représente une part plus importante de la valeur ajoutée de la branche industrie en France qu'en Allemagne (respectivement 14,0 % et 8,2 % en 2014 en valeur). L'écart s'est creusé depuis le début des années 2000, le taux d'investissement ayant quasiment stagné en Allemagne.

Graphique 34 : Taux d'investissement en valeur en machines et équipements dans l'industrie



Source : Eurostat.

Graphique 35 : Taux d'investissement en valeur en actifs immatériels dans l'industrie

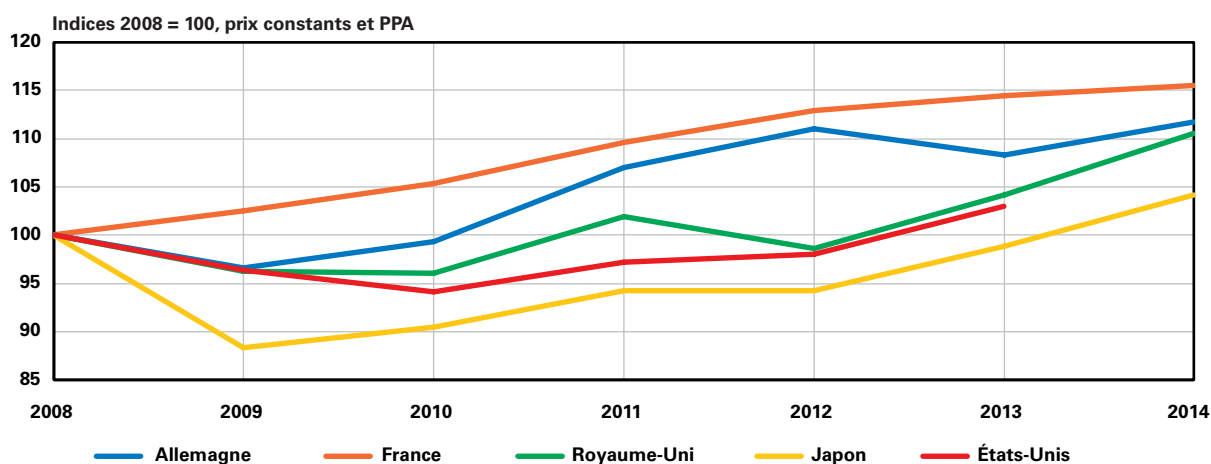


Source : Eurostat.

En particulier, les dépenses de R&D des entreprises françaises ont crû chaque année depuis 2008, conduisant à une hausse de 16 % entre 2008 et 2014, tandis que celles des entreprises allemandes et britanniques progressaient respectivement de 12 % et 11 % (cf. graphique 36). Si la part des dépenses de R&D privées dans le PIB demeure inférieure à celle observée dans d'autres pays développés (1,46 % en 2014 en France contre 1,62 % en moyenne dans l'OCDE), ceci

reflète le poids inférieur des branches industrielles en France. Les entreprises industrielles françaises sont mêmes plus intensives en R&D que leurs homologues allemandes (cf. graphique 35). Les PME françaises sont particulièrement actives en termes de R&D et d'innovation, consacrant 5,2 % de leur chiffre d'affaires à leur activité interne de R&D, soit près de deux fois plus que la moyenne des entreprises, et représentant 24 % des dépenses de R&D des entreprises en 2013.

Graphique 36 : Dépenses intérieures de R&D des entreprises



Source : OCDE.

Encadré 7: Le positionnement hors-prix de la France

Le recul observé depuis le début des années 2000 des parts de marché de la majorité des économies avancées est généralement attribué à l'essor croissant de la forte concurrence sur les prix exercée par les économies émergentes. Toutefois, les dynamiques divergentes des performances à l'exportation entre pays avancés ne semblent pas s'expliquer uniquement par les évolutions de la compétitivité-prix ou de la demande mondiale. Les facteurs hors-prix (qualité, innovation, design, image de marque,...) contribuent également à cette évolution, comme l'a récemment documenté le Conseil d'analyse économique³¹.

La compétitivité hors-prix reste difficile à appréhender et à mesurer. Différentes approches existent. Une première approche indirecte et qualitative se concentre sur les indicateurs de qualité et l'innovation. Une deuxième approche attribue à la compétitivité hors-prix tout ce qui ne peut s'expliquer par les déterminants usuels (demande mondiale et compétitivité-prix). Une troisième approche mesure la qualité moyenne des exportations d'un pays. Le Trésor-Éco n° 122³² propose ainsi une évaluation de cette compétitivité hors-prix en évaluant l'importance relative de la dimension « qualité » d'un produit dans la détermination de ses exportations et ainsi la sensibilité au positionnement hors-prix des exportations d'un pays. Cette approche rend compte du positionnement sectoriel relatif des exportateurs, tout en les différenciant selon leur niveau de gamme.

Il en ressort que la France connaît un positionnement hors-prix médian par rapport aux pays développés (cf. graphique 37). D'un côté, le Japon, l'Allemagne, la Suisse et le Royaume-Uni apparaissent comme les pays ayant les exportations les moins sensibles aux prix. Ainsi la perte relativement similaire de compétitivité-prix de l'Allemagne et de la France depuis le début des années 2000 n'a pas les mêmes implications sur leurs performances à l'exportation : l'Allemagne, pays relativement peu sensible au prix, a connu une amélioration de sa performance à l'exportation durant les années 2000 s'expliquant notamment par l'augmentation du niveau de la compétitivité hors-prix sur cette période ; en France, pays davantage sensible au prix, la même légère dégradation de la compétitivité-prix observée avant crise a pu induire un effet plus défavorable sur la performance à l'exportation. À l'inverse, l'Espagne ainsi que les pays du sud de la zone euro, Grèce et Portugal semblent au contraire les plus exposés à la variation des prix de leurs exportations. En conséquence, les pays du sud de l'Europe, qui se sont engagés dans une forte modération salariale, devraient fortement bénéficier de l'amélioration de leur compétitivité-prix suite à la pression sur les coûts.

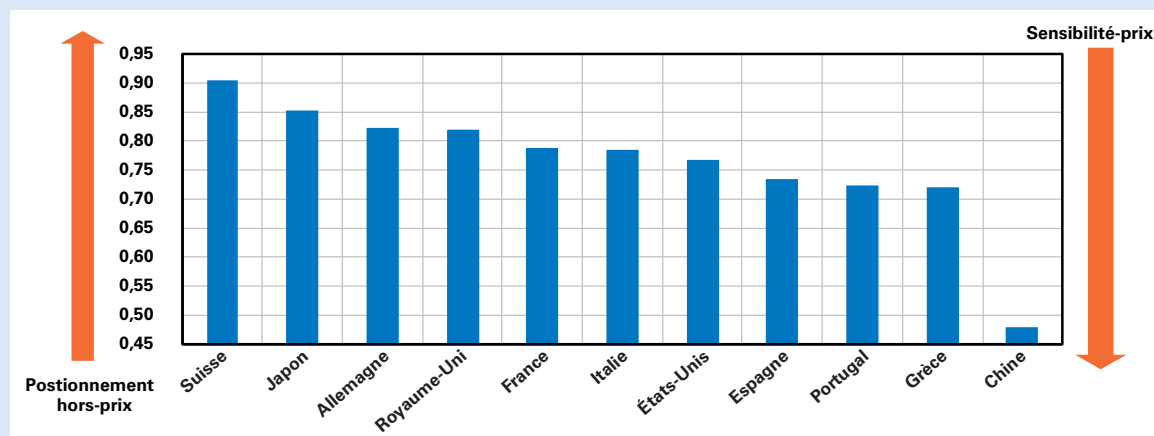
Ce positionnement médian de la France doit l'inciter à agir à la fois sur sa compétitivité-prix, sa compétitivité hors-prix et la montée en gamme de ses produits, ces différents éléments étant liés.

La décomposition du solde commercial par type de produits selon leur sensibilité respective au prix (produits sensibles aux prix, produits hauts de gamme où la qualité prime et produits intermédiaires) révèle que le développement des produits de qualité ne permet pas d'endiguer la dégradation du solde commercial observée entre 2002 et 2011, essentiellement due à une contribution négative des biens où le prix est prépondérant (textile, appareils électriques et électroniques).

(31) Cf. M. Bas, L. Fontagné, P. Martin, T. Mayer, (2015), « À la recherche des parts de marché perdues », Note du Conseil d'analyse économique, n° 23, mai.

(32) Cf. Trésor-Eco n° 122 : « Quel positionnement « hors-prix » de la France parmi les économies avancées ? », janvier 2014, R. Sautard, A. Tazi et C. Thubin.

**Graphique 37 : Indice de sensibilité-prix des exportations
(moyenne 1998-2011)**



Sources : BACI, calculs DG Trésor.

Note de lecture : L'indice représenté permet de mesurer la qualité globale des exportations d'un pays (i.e. la sensibilité-prix moyenne de ses exportations). L'indice, normalisé sur une échelle de 0 à 1, n'est pas à interpréter de manière absolue. Il permet surtout de rendre compte du classement entre pays et du positionnement relatif d'un pays par rapport à l'autre.

3. Les mesures mises en œuvre depuis 2012 ont contribué à l'amélioration de la compétitivité de l'économie française

Les mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour soutenir l'amélioration de la situation financière des entreprises (en particulier à travers les baisses de coût du travail et la réduction de la fiscalité), promouvoir l'investissement productif et l'innovation, développer la formation de la main d'œuvre et plus généralement renforcer l'efficacité du cadre institutionnel, ont été des facteurs essentiels du redressement de tous les aspects de la compétitivité de l'économie française.

3.1 Le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité améliorent la compétitivité-coût, permettent aux entreprises de restaurer leurs marges et favorisent donc l'investissement

a) Le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité réduisent le coût du travail

Les mesures de baisse du coût du travail représentent un effort de près de 35 Md€ à l'horizon 2017. Il est estimé qu'à terme ces mesures en vigueur en 2016 permettent de créer ou de maintenir de l'ordre de 500 000 emplois³³ (hors financement). Les enquêtes de l'Insee auprès

des chefs d'entreprise suggèrent que le CICE répond aux objectifs qui avaient été fixés, c'est-à-dire la compétitivité, l'emploi et l'amélioration des marges des entreprises, ce qui est favorable à l'investissement.

En outre, de l'ordre d'un million d'embauches pourraient bénéficier du dispositif de prime à l'embauche institué le 9 juin 2015 (cf. encadré 3) et destiné à soutenir à court terme les créations d'emploi (plus de 600 000 demandes avaient été reçues par l'Agence de Services et de Paiement à la mi-août 2016).

b) Les mesures ciblées de réduction de la fiscalité du capital (contribution exceptionnelle à l'IS, C3S) réduisent le coût du capital

Parallèlement à la réduction du coût du travail, le Gouvernement s'est engagé dans une démarche de simplification et de réduction de la fiscalité pesant sur le capital.

La suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés (IS) a permis de baisser le coût du capital des grandes entreprises pour un montant de 3 Md€ en 2016. À l'horizon 2020, le taux nominal d'IS sera ramené à 28 % pour toutes les entreprises, en commençant par les PME en 2017 pour un coût de 0,3 Md€.

(33) Source : Programme national de réforme 2016.

Par ailleurs, **la contribution sociale de solidarité des entreprises (C3S) a été supprimée pour plus de 90 % des 300 000 entreprises redevables³⁴, représentant une baisse de prélèvements obligatoires de 2 Md€ en 2016.** Cette taxe, assise sur le chiffre d'affaires et pesant donc sur le capital et le travail, introduit une perte d'efficacité dans l'organisation des chaînes de production, puisqu'elle pénalise les filières longues en taxant les consommations intermédiaires successives.

3.2 Les mesures ciblées en faveur de l'investissement et des conditions de financement accompagnent aussi la reprise d'un investissement productif de qualité

Pour rendre possible ce redressement de la compétitivité par l'investissement, le Gouvernement a pris d'une part des mesures afin de permettre son financement et d'autre part des mesures incitatives ciblées en faveur de l'investissement productif, vecteur de modernisation du tissu économique.

a) Les interventions dans le domaine du financement ont ciblé les défaillances de marché et la diversification des sources de financement

Le financement des entreprises a été globalement bien assuré en France depuis la crise, notamment grâce à la solidité du système financier mais aussi grâce à la mise en place d'instruments financiers spécifiques visant à combler les défaillances sur le marché du financement et à diversifier les sources de financement des entreprises.

En premier lieu, Bpifrance, créé en 2013, rassemble la plupart des outils publics de financement des entreprises (Oséo, FSI, CDC entreprises...) et contribue à l'amélioration des conditions de financement des PME en apportant garanties, aides à l'innovation, cofinancements et co-investissements dans les projets des entreprises. Les montants totaux engagés par Bpifrance Financement sont de l'ordre de 18,4 Md€ en 2015 (les activités de cofinancement moyen et long-terme mobilisent 6,4 Md€, les activités de financement court-terme 7,2 Md€,

et celles de garantie de concours bancaires 3,7 Md€) et devraient encore progresser pour atteindre en 2018 un total de l'ordre de 22 Md€. Bpifrance répond aussi à l'objectif des entreprises de disposer d'un interlocuteur unique pour les financements publics. Conformément au plan stratégique de Bpifrance, l'action d'opérateur doit se concentrer sur le financement de l'innovation, de la croissance des entreprises et de l'internationalisation des entreprises. Un des secteurs clés d'intervention concerne les prêts sans garantie, qui permettent le bouclage de plans de financement d'entreprises, car ils ne nécessitent pas de sûreté et sont donc particulièrement adaptés pour financer des actifs immatériels ou à faible valeur de gage.

S'agissant du financement en fonds propres, la création du PEA-PME au 1^{er} janvier 2014 vise à permettre aux particuliers de disposer d'un nouvel outil de participation au capital des entreprises. Afin de dynamiser ce produit, les souscriptions bénéficient depuis début 2016 d'un régime fiscal favorable (franchise fiscale d'impôt sur le revenu pour les plus-values de cession d'OPCVM monétaires dont les sommes sont versées sur un PEA-PME). Par ailleurs, le champ des titres éligibles a été étendu à la détention directe d'obligations convertibles ou remboursables en actions.

Afin de soutenir la diversification des modes de financement des entreprises, des travaux ont été entrepris pour mettre en place le marché Euro Private Placements (dette privée et obligations, notamment en direction des entreprises de taille intermédiaire – ETI). Ils ont permis de contribuer à son développement rapide depuis 2012, avec près de 19 Md€ d'encours à fin 2015 (pour 8,4 Md€ émis en 2015, dont pour la première fois une majorité par des émetteurs étrangers).

Cette diversification des modes de financement passe également par le financement participatif, dont le cadre réglementaire a été renforcé à l'automne 2014, avec notamment la création des statuts de conseiller en investissement participatif (CIP) et d'intermédiaire en financement participatif (IFP). Les possibilités offertes par ces nouveaux statuts ont été étendues par l'ordonnance relative

(34) Entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 19 M€.

aux bons de caisse, créant des minibons susceptibles d'être souscrits par des particuliers.

Afin de mobiliser l'épargne longue des Français, actuellement surtout investie en assurance-vie, vers les besoins de financement des entreprises, le Gouvernement a mis en place des contrats Eurocroissance à l'automne 2014. Ces produits visent à offrir, au travers d'une part d'investissement en actions plus importante que pour les contrats en euros, un rendement supérieur à ces derniers, moyennant une garantie en capital uniquement à terme (voire partielle).

b) Le suramortissement accélère la reprise de l'investissement productif

Pour accélérer la reprise de l'investissement productif et soutenir la croissance, le Gouvernement a introduit en 2015 un dispositif de suramortissement, qui complète le dispositif traditionnel d'amortissement dégressif, pour les biens industriels entrant dans le processus de production, de transformation ou d'acheminement logistique³⁵. Ce suramortissement permet aux entreprises de déduire de leur résultat imposable 40 % de la valeur d'origine des biens éligibles acquis ou fabriqués entre avril 2015 et avril 2016. Ce dispositif a été prolongé jusqu'à avril 2017 et étendu aux industries numériques, portant le coût total de la mesure à environ 1 Md€ en 2017. Cette mesure permet de diminuer le coût du capital des entreprises et favorise de surcroît la modernisation des outils de production.

c) L'adoption des technologies numériques par les entreprises a fait l'objet d'une attention particulière

Les technologies numériques, sources de gains de productivité importants et de réduction des coûts tout au long de la chaîne de production, permettent aux entreprises de gagner en compétitivité.

Si la France dispose d'atouts en vue de l'adoption des technologies numériques, comme la qualité de son capital humain dans ce domaine et la modernité de ses services

(35) Le périmètre exact des biens éligibles est défini à l'article 39 decies du Code Général des Impôts.

publics numériques, l'un des principaux points d'amélioration porte sur l'intégration des technologies numériques par les entreprises³⁶. En effet, si l'utilisation des ordinateurs et d'internet est répandue dans la totalité des entreprises françaises, certaines autres technologies numériques telles que le recours à des services de cloud computing, la gestion électronique de la chaîne logistique et les puces de radio-identification (RFID, radio frequency identification), sont effectivement moins répandues en France que dans les autres principaux pays de l'Union Européenne, y compris au sein des grandes entreprises³⁷.

Fort de ce constat, le Gouvernement a pris plusieurs initiatives afin de favoriser l'investissement des entreprises dans les technologies numériques : garantir l'accès au numérique pour l'ensemble du territoire, fournir un cadre législatif rénové aux activités numériques et accompagner la mutation des PME industrielles.

Le Plan France très haut débit vise à étendre la couverture en très haut débit à l'ensemble du pays d'ici 2022. Pour atteindre cet objectif, le Plan mobilise un investissement de 20 Md€ en dix ans, partagé entre les opérateurs privés, les collectivités territoriales et l'État. C'est aussi l'objet du programme zones blanches, qui prévoit la couverture des centres-bourgs non encore couverts en services mobiles 2G à la fin 2016, et en 3G à la mi-2017.

Le projet de loi pour une République numérique participe à la mise en place d'un cadre nouveau qui combine soutien à l'innovation et aux nouveaux modèles économiques et ouverture des données et des connaissances, tout en renforçant les droits des individus dans le monde numérique.

Il s'organise autour de trois axes :

- favoriser la circulation des données et du savoir, notamment en renforçant l'ouverture

(36) Par exemple selon l'indicateur synthétique européen de l'économie numérique et de la pénétration du numérique dans la société (« DESI ») de la Commission Européenne.

(37) Cf. Insee Première n° 1545, Avril 2015. « La timide émergence du cloud computing dans les sociétés en 2014 ».

des données publiques, poursuivant ainsi les avancées de la loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public ;

- renforcer la protection des individus dans la société du numérique ;
- garantir l'accès au numérique pour tous.

L'Industrie du Futur, action transversale des 9 solutions de la Nouvelle France Industrielle lancée en mai 2015, accompagne les entreprises qui modernisent leur outil productif par le numérique. Les investissements dans des actifs immatériels, particulièrement sujets à des défaillances de marché, sont éligibles à des prêts sans garantie de Bpifrance (cf. partie 3.2.a). Par ailleurs, plus de 2000 PME et ETI seront accompagnées vers la transition numérique par les conseils régionaux avec l'appui technologique de l'Alliance pour l'Industrie du Futur. L'Industrie du Futur met également la formation des salariés au cœur de son action.

3.3 Le soutien à la R&D et à l'innovation accroît efficacement la compétitivité-prix et hors-prix des entreprises

Dans l'optique d'une amélioration de la qualité de l'investissement, la R&D et l'innovation constituent des sources privilégiées de montée en gamme des produits et services français. La R&D est aussi source d'externalités positives, le savoir généré se diffusant au-delà de l'entreprise réalisant les travaux.

Les performances en matière de R&D et d'innovation de la France sont supérieures à la moyenne de l'Union Européenne mais en-deçà de celles des pays leaders, la France étant classée en 11^e position selon le tableau de bord européen de l'innovation 2016 de la Commission européenne. La performance de la France s'est toutefois largement améliorée depuis 2012 (cf. partie 2).

a) La R&D privée est le premier déterminant de l'innovation, et les dispositifs qui la promeuvent sont efficaces

Le principal déterminant de l'innovation est l'effort de R&D, 71 % des entreprises françaises technologiquement innovantes étant engagées en R&D³⁸. **Le soutien à la R&D** des entreprises est au cœur de l'action gouvernementale. Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) a été pérennisé en 2012 afin de stabiliser les anticipations des entreprises et d'en maximiser les effets. Les évaluations montrent qu'il est efficace pour soutenir les dépenses de R&D privées (cf. encadré 9). Le programme d'investissements d'avenir (PIA) complète le soutien transversal à la R&D par une stratégie d'investissement ciblée dans des domaines porteurs, afin de renforcer la croissance de long terme. Piloté par le Commissariat Général à l'Investissement (CGI), le PIA repose sur des appels à projets objectifs et systématiques, arbitrés par des jurys d'experts indépendants qui garantissent une sélection rigoureuse des projets. Lancé en 2010, le premier volet du PIA (35 Md€) était alloué en majeure partie à l'enseignement supérieur et à la recherche. En décembre 2013, les moyens du PIA ont été renforcés avec la mise en place d'un second volet de 12 Md€, destiné à soutenir les secteurs porteurs d'innovation, comme ceux de la Nouvelle France Industrielle ou du développement durable (cf. encadré 8). Un troisième volet du PIA, doté de 10 Md€ et dont une partie significative soutiendra la R&D privée, sera mis en œuvre à partir de 2017.

(38) Cf. Insee Focus n°26, Avril 2015. « Les sociétés technologiquement innovantes : majoritairement engagées en recherche et développement ».

Encadré 8 : Le programme d'investissements d'avenir a été renforcé

Le Gouvernement a souhaité mettre en œuvre un nouveau programme d'investissements d'avenir au service du renforcement de la compétitivité et du caractère durable du développement de l'économie. La deuxième tranche du PIA (PIA2) votée en décembre 2013 met ainsi l'accent sur l'innovation industrielle, le numérique et la transition énergétique. 12 Md€ sont investis depuis 2014, cette enveloppe étant aussi complétée de financements du secteur privé et des collectivités.

Une part significative des investissements sont directement consacrés à la transition énergétique et écologique, et visent à développer des produits commercialisables offrant des prix de l'énergie proches de ceux utilisant des solutions carbonées. Les instituts pour la transition énergétique (ITE) ont ainsi permis de rassembler différents acteurs (établissements de formation, laboratoires de recherche appliquée publics et privés, entreprises) pour développer des solutions innovantes dans le domaine de la transition énergétique. Au-delà des investissements directs, les actions du PIA2 intègrent dorénavant un critère d'éco-conditionnalité visant à garantir qu'au moins 50 % des projets s'inscrivent dans le cadre d'une démarche en faveur de la transition énergétique et écologique, ce qui constitue une innovation significative.

Les actions en faveur de l'innovation visent à stimuler l'innovation dans le numérique ainsi qu'à soutenir l'industrialisation et la commercialisation de produits innovants. Ce soutien à l'innovation est en grande partie opéré par Bpifrance. Le concours mondial de l'innovation a également permis de soutenir et d'accompagner des entreprises porteuses d'innovations et disposant d'un potentiel particulièrement fort pour l'économie nationale.

Enfin, une part significative des investissements est consacrée à l'enseignement supérieur et la recherche, afin de poursuivre le développement des pôles d'excellence multidisciplinaires dans l'enseignement supérieur et la recherche.

Les principes de sélection rigoureuse des projets selon des critères d'excellence mis en place lors du PIA1 sont conservés, tout en tenant compte du retour d'expérience afin de permettre des procédures plus simples, plus efficaces et plus rapides. L'objectif est que le délai entre le dépôt d'un projet et la contractualisation avec le bénéficiaire d'une aide ne dépasse pas trois mois (sauf pour certains projets, par exemple le choix des IDEX).

Le troisième volet du PIA, doté de 10 Md€, et qui sera mis en œuvre à partir de 2017, a pour ambition de soutenir les démarches innovantes dans l'éducation, l'enseignement et la recherche, et de poursuivre la dynamique de modernisation des entreprises. Afin de construire une économie sobre en énergie, le PIA3 a pour objectif de contribuer au développement durable et la croissance verte à hauteur de 60 % des crédits soit 6 Md€, en finançant des solutions technologiques nouvelles dans ce domaine, en imposant une éco-conditionnalité, et enfin en privilégiant les projets qui contribuent indirectement aux économies d'énergie et au développement durable.

b) L'innovation permet de concrétiser les fruits de la R&D en compétitivité et en emploi

Pour favoriser la transformation des dépenses de R&D en activité économique et en emploi, le Gouvernement a aussi choisi de soutenir les investissements dans l'innovation hors R&D. Les projets innovants, plus risqués et donc particulièrement sujets à des défaillances de marché, sont éligibles à plusieurs actions opérées par Bpifrance (notamment, les prêts sans garantie, cf. partie 3.2.a, mais aussi d'autres produits

comme des subventions, financées par le PIA, cf. encadré 8). De plus, les PME bénéficient pour leurs dépenses de prototypes et de pilotes du Crédit d'Impôt Innovation (CII) instauré en 2013.

Pour créer les grandes entreprises de demain, les aides à la R&D et à l'innovation ciblent en particulier les entreprises jeunes, ces dernières concentrant davantage de difficulté à attirer les capitaux et les compétences, tout en étant à l'origine d'un nombre très important de créations d'emploi. Ces dernières peuvent

bénéficiaire du statut de Jeune Entreprise Innovante (JEI), ouvrant droit à des exonérations fiscales et sociales. Ce dispositif, créé en 2004, a été renforcé par la loi de finances pour 2014, qui supprime la dégressivité des exonérations sociales mise en place en 2011. L'initiative French Tech, lancée en 2013, vise à faciliter l'éclosion et le développement rapide des startups en fédérant les acteurs

de l'innovation au sein des métropoles French Tech, en accélérant le développement des startups par la création d'un fonds d'investissement de 200 M€ (Fonds French Tech Accélération) et en favorisant le rayonnement à l'international des startups et de l'écosystème innovant français (French Tech Hubs).

Encadré 9 : Évaluations des aides fiscales à la R&D

Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) est une aide publique qui permet de soutenir l'effort des entreprises en matière de R&D (recherche fondamentale, recherche appliquée, développement expérimental). Il s'adresse à toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu. Le CIR est de 30 % du volume des dépenses de recherche et développement (jusqu'à 100 M€, puis 5 % au-delà), pour une créance de 5,6 Md€ en 2013, bénéficiant à 15245 entreprises en 2013³⁹ (sur le champ des dépenses de recherche).

L'efficacité économique du CIR est principalement mesurée par son effet d'entraînement sur les dépenses des entreprises, c'est-à-dire combien d'euros de R&D supplémentaires sont générés par un euro de CIR supplémentaire. Si cet effet est supérieur à 1, il n'y a pas d'effet d'aubaine en moyenne : chaque euro de CIR se traduit par plus d'un euro de R&D supplémentaires, ce qui signifie que le CIR a bien été utilisé en moyenne pour financer de la R&D qui n'aurait pas eu lieu en son absence. De nombreuses études empiriques ont établi que le CIR était efficace pour accroître les dépenses de R&D des entreprises, estimant un effet d'entraînement supérieur à 1 : suivant les études⁴⁰, l'effet d'entraînement serait ainsi supérieur ou égal à 1.

Le CIR est également conforté par la comparaison internationale des modalités de mise en œuvre des aides fiscales à la R&D, puisqu'il suit sur de nombreux aspects les bonnes pratiques mises en exergue par ces comparaisons (Commission européenne⁴¹, 2014). Le Gouvernement poursuit en parallèle la simplification et les efforts de lisibilité du CIR pour les entreprises.

Par ailleurs, le dispositif JEI a été évalué comme ayant un effet d'entraînement supérieur à 1 (Lelarge⁴², 2008) et bénéficie de la note d'efficacité maximale en termes de modalités de mise en œuvre selon la Commission européenne (op. cit.).

Enfin, les évaluations⁴³ montrent que les entreprises des pôles de compétitivité accroissent, par rapport à des entreprises comparables hors des pôles, leurs activités de R&D, au-delà des aides publiques supplémentaires perçues (aides directes et fiscales, dont le CIR). Cette étude met également en avant un effet positif sur l'embauche de personnels de R&D et, à partir de 2010, sur le nombre de brevets déposés

(39) Cf. « Le CIR en 2013 », Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2016.

(40) Cf. par exemple E. Duguet (2010), « The effect of the incremental R&D tax credit on the private funding of R&D an econometric evaluation on french firm level data », *Revue d'économie politique*, 2012/3, vol 122, 405-435 ; B. Mulkay et J. Mairesse (2011), « Évaluation de l'impact du crédit d'impôt recherche », Rapport pour le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; S. Lhuillery, M. Marino et P. Parrotta (2013), « Évaluation de l'impact des aides directes et indirectes à la R&D en France », Rapport pour le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ; A. Bozio, D. Irac, L. Py, (2014), « Impact of research tax credit on R&D and innovation: evidence from the 2008 French reform », Banque de France, document de travail n°532, décembre 2014.

(41) Cf. Commission européenne, 2014, A Study on R&D Tax Incentives, Final Report.

(42) Cf. C. Lelarge (2008), « Le dispositif « Jeune entreprise innovante » a dynamisé les jeunes entreprises de services de R&D », 4 pages des statistiques industrielles, MEIN.

(43) Cf. H. Ben Hassine, C. Mathieu (2016), « Pôles de compétitivité : quels effets sur la dépense privée de R&D ? », Document de Travail France Stratégie, version provisoire et incomplète.

c) La R&D publique constitue une ressource précieuse pour nos entreprises et permet d'attirer les activités de haute technologie

La recherche publique est d'une part à l'origine de nombreuses innovations industrielles, et d'autre part un des leviers de l'attractivité pour la localisation des activités de haute technologie. Les budgets de la recherche publique ont été maintenus malgré la crise : la dépense intérieure de R&D des administrations (établissements publics de recherche et enseignement supérieur) atteint 16,9 Md€ en 2014, soit 0,79 % du PIB, autant qu'en 2012.

Afin que les travaux de la recherche publique se traduisent en innovations industrielles, il est indispensable de permettre un transfert efficace des connaissances entre la recherche publique et les entreprises. Les sociétés d'accélération du transfert de technologies, les consortia de valorisation thématique, les instituts de recherche technologiques, les instituts Carnot y contribuent et sont financés par le PIA. Le troisième volet du PIA renforcera l'action publique en matière de transfert et de valorisation des résultats de la recherche publique.

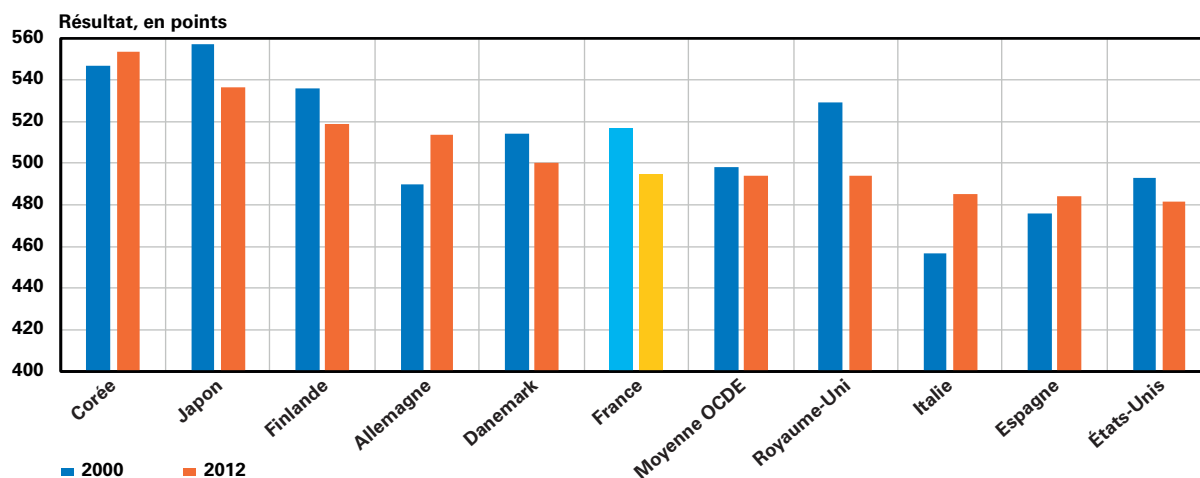
En outre, les pôles de compétitivité rassemblent des entreprises, laboratoires de recherche, établissements de formation, présents sur un territoire donné autour d'une thématique ciblée, afin de faire émerger des projets collaboratifs de R&D (cf. encadré 9). La troisième phase des pôles de compétitivité, lancée en 2013, a pour objectif de valoriser les résultats des projets des pôles en les orientant vers les débouchés économiques, et notamment en les transformant en nouveaux procédés et produits sur les marchés.

3.4 Des réformes majeures ont été prises afin d'adapter la population active à la nouvelle économie de la connaissance

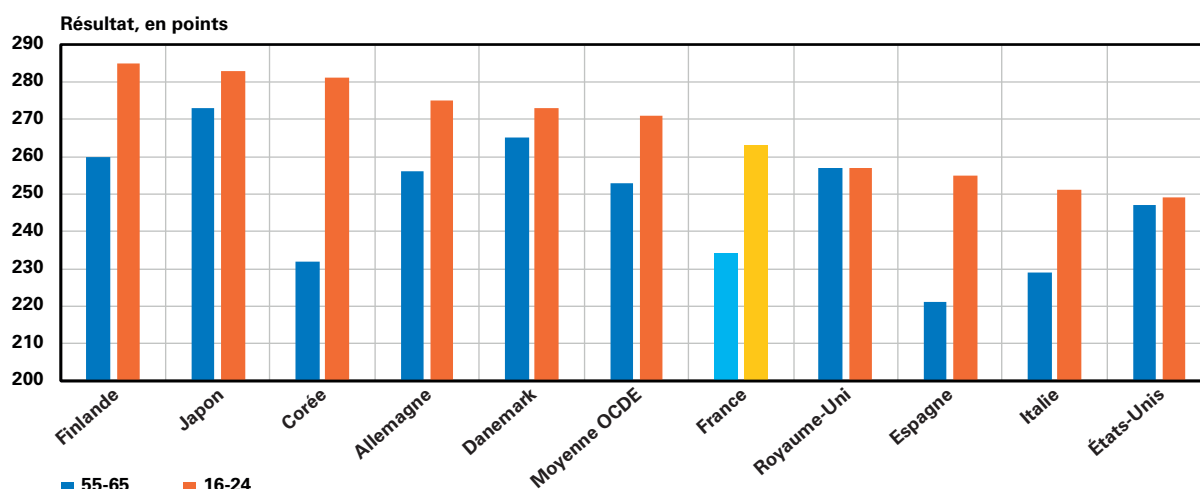
Ces politiques publiques en faveur de la montée en gamme par l'innovation et la diffusion des technologies ne sont couronnées de succès à long terme qu'à condition de faire un effort conjoint sur la formation de la population active, contribuant à accroître la productivité, favorisant l'adaptation au progrès technique et l'emploi.

a) La formation initiale a fait l'objet d'une attention particulière pour favoriser l'acquisition de savoirs pour le plus grand nombre

En France, d'après les résultats de l'enquête PISA 2012 de l'OCDE, la performance des élèves de 15 ans se situe dans la moyenne des pays développés avec toutefois un recul de la position française depuis 2000 (cf. graphique 38). De plus, les compétences des adultes (enquête PIAAC de l'OCDE) à exploiter de l'information chiffrée ou écrite apparaissent relativement faibles en comparaison des autres pays de l'OCDE, même si le niveau de formation s'améliore pour les nouvelles générations, du fait de la hausse du nombre de diplômés du secondaire et du supérieur (cf. graphique 39). En 2014, environ 44 % d'une classe d'âge était diplômée de l'enseignement supérieur en France contre en moyenne 38 % dans l'Union Européenne. La France s'est donné comme objectif de permettre à 60 % d'une génération d'être diplômée du supérieur d'ici 2025.

Graphique 38 : Performances des élèves de 15 ans en mathématiques

Source : OCDE, enquêtes PISA 2000 et 2012.

Graphique 39 : Compétence en numératie des 16-24 ans et des 55-65 ans

Source : OCDE, Survey of adult skills (PIAAC), 2013.

La hausse du nombre de diplômés du supérieur nécessite en amont un système d'enseignement primaire et secondaire performant et inclusif. À cette fin, la France a engagé depuis 2012 des réformes visant à augmenter les moyens alloués à l'éducation, en particulier par la création de 60 000 postes, principalement d'enseignants. Ces réformes, initiées en 2013 par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, se sont traduites par :

- **un effort budgétaire soutenu** : l'éducation est le premier budget de la Nation. Entre 2012 et 2016, le budget du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a progressé de 5,3 Md€, alors que les dépenses de l'État diminuaient sur la même période. En particulier, l'effort en faveur de l'éducation nationale s'intensifie encore cette année, son budget s'accroissant de 2,1 Md€ en 2017 par rapport à 2016 ;

- **la refonte de l'éducation prioritaire :** depuis la rentrée 2015, 1 089 réseaux d'éducation prioritaire rassemblent 1 094 collèges et plus de 6 500 écoles (soit 20 % des élèves scolarisés à ces deux niveaux). Ces réseaux bénéficient depuis deux ans et jusqu'en 2017 de créations de postes pour renforcer le dispositif « plus de maîtres que de classes » et améliorer le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans ;
- **la réforme du collège :** outre de nouveaux programmes, la réforme du collège prévoit notamment le renforcement de l'enseignement des langues vivantes (apprentissage d'une seconde langue par tous les élèves à partir de la 5^{ème}), des possibilités de travaux en petits groupes, la création de temps d'accompagnement personnalisés pour tous les élèves, la mise en place d'enseignements pratiques interdisciplinaires et une marge d'autonomie accrue des établissements pour mieux répondre aux besoins de leurs élèves. Par ailleurs, depuis la rentrée 2015, des collèges et écoles pilotes se sont engagés dans le plan numérique éducatif destiné à permettre d'ici 2018 la généralisation des usages numériques au collège. À la rentrée 2016, au moins 1 510 collèges et 1 256 écoles étaient équipés en tablettes ;
- concernant **la formation par alternance**, les circuits de financement de l'apprentissage ont été simplifiés en 2014⁴⁴ afin de contribuer à son développement et le produit de la taxe d'apprentissage sera à l'avenir davantage fléché en faveur des jeunes peu qualifiés en permettant à certains établissements concourant, par des actions de formation professionnelle, à offrir à ces jeunes une nouvelle chance d'accès à la qualification (établissements pour l'insertion dans l'emploi – EPIDE, écoles de production, établissements supports des actions de la mission de la lutte contre le décrochage scolaire – MLDS).

Par ailleurs, afin d'identifier des projets éducatifs et des pratiques pédagogiques innovantes porteurs de gains d'efficacité, des expérimentations seront mises en place, en particulier dans le cadre du troisième volet du PIA, pour lequel une enveloppe de 500 M€ a été réservée à l'action « Territoires d'innovation pédagogique dans l'enseignement scolaire ».

b) L'effort porte également sur l'évolution des compétences de la population active

Plusieurs mesures ont été adoptées pour favoriser le développement de la formation continue et en accroître l'efficacité.

Tout d'abord, le dispositif « garantie jeunes », expérimenté depuis début 2013 dans 10 territoires, assure à tout jeune de moins de 26 ans en situation de précarité qui n'est ni en emploi ni en formation de bénéficier d'un accompagnement personnalisé (6 semaines de formation dispensées par les missions locales, puis des expériences en entreprise sous forme de stage, d'apprentissage, ...) et d'une aide financière pour faciliter son accès à l'emploi. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels généralise le dispositif à l'ensemble du territoire pour les jeunes de moins de 26 ans en situation de précarité.

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) a été institué par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi (LSE) afin d'accélérer le retour à l'emploi des travailleurs durablement éloignés de l'emploi par le suivi de formations qualifiantes longues. Ce dispositif d'accompagnement individualisé renforcé dans le cadre des restructurations est proposé pour les salariés en CDD de plus de 6 mois sur certains bassins d'emploi.

Dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale visait à renforcer la compétitivité des entreprises et à sécuriser les parcours professionnels des salariés, et assure :

- **la création du compte personnel de formation (CPF).** Le CPF, qui est entré

(44) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

en vigueur au 1^{er} janvier 2015, a une vocation plus universelle que le droit individuel à la formation (DIF) auquel il succède. En effet, alors que le DIF dépendait du statut de salarié, le CPF est attaché à l'individu, qu'il soit salarié ou demandeur d'emploi, et est transférable en cas de changement de statut ou d'entreprise. Par ailleurs, le délai de carence de quatre mois du DIF qui excluait de fait les salariés les plus précaires n'a pas été conservé dans le CPF. Les premiers résultats du CPF portant sur l'année 2015 témoignent d'un fort dynamisme pour cette première année de mise en œuvre, que ce soit pour les demandeurs d'emploi (302 000 actions de formation validées à fin avril 2016) ou pour les salariés (103 000 actions validées). La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels crée un compte personnel d'activité (CPA) poursuivant la logique du CPF en l'étendant à d'autres droits sociaux et à d'autres publics (indépendants, etc.) ;

- **la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP)** qui doit permettre à tout actif de recevoir un conseil gratuit dans ce domaine pouvant déboucher sur des actions de formation.

Par ailleurs, le décret du 30 juin 2015 relatif à la qualité de la formation est en cours de mise en œuvre. Il devrait permettre d'une part de renforcer le processus de labellisation /certification des formations et d'autre part de mettre en place référentiels et indicateurs pour s'assurer du respect des critères de qualité.

Enfin, le lancement du plan de **500 000 actions de formation supplémentaires au bénéfice des demandeurs d'emploi**, annoncé en janvier 2016 par le Président de la République, permettra un doublement par rapport à 2015 des entrées en formation de chômeurs, qui sont précisément les personnes qui ont le plus grand besoin de formation.

c) Des parcours professionnels plus fluides favorisent l'acquisition et le maintien du capital humain

Face aux évolutions du monde du travail (développement de nouvelles formes d'emploi, diversification des trajectoires professionnelles, alternance de périodes d'emploi et de chômage...), la sécurisation des parcours professionnels et des transitions professionnelles permet de protéger les salariés et leurs compétences.

Depuis le début des années 1980, le raccourcissement de la durée des contrats courts (développement des contrats à durée déterminée – CDD – dits d'usage dans certains secteurs d'activité et des CDD de moins de 3 mois) marque la précarisation de certains salariés. Afin de réduire cette segmentation du marché du travail, la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi (LSE) a augmenté la modulation des cotisations patronales d'assurance chômage pour les CDD. Dans le même temps, elle crée une exonération de ces cotisations, pendant 4 mois, pour les embauches en CDI de jeunes de moins de 26 ans. Afin d'encourager le recours au CDI, d'autres mesures ont visé à pacifier et sécuriser les ruptures de ces contrats : la loi LSE a profondément rénové les procédures de sauvegarde de l'emploi en incitant à la négociation des plans en amont avec les partenaires sociaux ; la loi du 6 août 2015 pour la croissance et l'égalité des chances économiques a modernisé les procédures prud'homales afin d'en réduire les délais. La loi 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels vient renforcer cette logique d'attractivité des contrats stables en objectivant les critères de licenciements, modulés en fonction de la taille de l'entreprise.

3.5 L'amélioration de l'environnement des affaires bénéficie à toutes les entreprises et renforce la compétitivité et l'attractivité du site France

Les conditions-cadre dans le domaine de la connaissance, c'est-à-dire le niveau d'éducation, et le dynamisme de la R&D et de l'innovation, sont ainsi particulièrement déterminantes dans la compétitivité des entreprises. Plus largement, c'est l'ensemble de l'écosystème économique qui est aussi facteur de compétitivité, notamment le coût des intrants (services aux entreprises par exemple) et un environnement des affaires qui se doit d'être au niveau des meilleurs standards internationaux.

a) L'accroissement de la concurrence dans les services contribue à améliorer la compétitivité de toutes les entreprises françaises

Ainsi, **la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** a notamment permis de flexibiliser et de réduire les tarifs de certaines professions réglementées du droit (notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce), ce qui contribuera à réduire les coûts des secteurs clients.

Au-delà des professions du droit, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation s'attachent à stimuler la concurrence dans différents secteurs. C'est le cas notamment du transport par autocar pour les liaisons interurbaines supérieures à 100 km, de l'apprentissage de la conduite, du commerce de détail (travail dominical jusqu'à douze dimanches par an sur décision du maire et tous les dimanches dans les zones touristiques et commerciales), du secteur de la santé (optique, pharmacie) et du secteur financier (banque et assurances). Ces réformes pro-concurrentielles sont porteuses d'un effet positif sur la demande et par conséquent sur l'activité, ainsi que d'une amélioration de la productivité. La concurrence s'est également sensiblement renforcée dans le secteur des télécommunications à partir de 2012, lors de l'entrée d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile en France. Les entreprises historiques ont commencé à commercialiser des offres low-cost

et ont fortement investi dans une nouvelle technologie – la 4G. Ce dynamisme concurrentiel s'est traduit par une baisse massive du prix des services mobiles (plus de 40 % de baisse entre 2012 et 2015) qui bénéficie aux consommateurs particuliers, mais également aux entreprises consommatrices, *via* une diminution du coût de ces intrants (*cf.* encadré 4).

b) La qualité du dialogue social est facteur de développement économique et de compétitivité

La loi LSE a donné de nouveaux outils de flexibilité interne aux entreprises, pour favoriser une adaptation de l'emploi anticipée et négociée avec les partenaires sociaux : création des accords de maintien de l'emploi et de mobilité interne, dispositif d'activité partielle rénové, nouvelle procédure négociée ou homologuée par l'administration pour les Plans de Sauvegarde de l'Emploi (PSE). La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels vient compléter ces mesures en élargissant le champ de la négociation collective afin de donner plus de marges de manœuvre aux entreprises pour ajuster leur organisation aux cycles économiques, notamment en matière de temps de travail, et en créant un nouveau type d'accord visant à préserver ou développer l'emploi.

Ces évolutions doivent s'appuyer sur un dialogue social dans l'entreprise rendu plus efficace par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi : meilleure représentativité des salariés dans les TPE, élargissement des possibilités de regroupement des instances de représentation du personnel, rassemblement des nombreuses obligations annuelles de négociation et d'information / consultation des instances de représentation du personnel.

c) Une réglementation agile et adaptée réduit les coûts à la charge des entreprises

La simplification des formalités administratives supportées par les entreprises réduit certaines tâches non productives (coûts de mise en conformité, paperasserie, heures de travail consacrées, etc.), accroît leur productivité et partant leur

compétitivité. Elle stimule aussi la concurrence, en réduisant les barrières à l'entrée.

Le Gouvernement a créé en janvier 2014 le Conseil National de la Simplification pour les entreprises, coprésidé par un parlementaire et un chef d'entreprise, et l'a chargé de proposer des mesures de simplification et d'en dresser un bilan. Le « choc de simplification » annoncé en mars 2013 a ainsi conduit à la présentation de plus de 320 mesures simplifiant toutes les étapes de la vie d'une entreprise, dont 56 % étaient déjà effectives en février 2016. Parmi les mesures mises en place, on compte notamment le programme « Dites-le nous une fois », le principe du « silence valant accord », la publication des instructions fiscales à date fixe, la simplification du transfert de siège pour les petites entreprises, la simplification des normes de construction, l'allègement des obligations comptables qui bénéficie aux 1,3 million de très petites entreprises (TPE, moins de 10 salariés) et de petites entreprises (moins de 50 salariés), le développement de la facturation électronique entre l'État et ses fournisseurs, le dispositif du marché public simplifié ou encore le dispositif « France Expérimentation » permettant aux entreprises de proposer des dérogations réglementaires expérimentales pour introduire un produit ou un service innovant. Par ailleurs, le « Gel de la réglementation » empêche depuis 2013 la mise en place de nouvelle réglementation sans simplification équivalente. Enfin, le Gouvernement s'engage à éviter la surtransposition de règlements européens.

Le plan « Tout Pour l'Emploi dans les TPE et PME » présenté en juin 2015 intensifie les efforts de simplification envers les petites entreprises et prévoit notamment le gel des seuils d'effectifs d'ici à 2018 en matière de prélèvements fiscaux et sociaux pour les entreprises de moins de 50 salariés et relève de manière pérenne à 11 salariés les seuils relatifs à la formation professionnelle et au versement transports. Il inclut de nombreuses autres mesures en faveur des TPE et PME, visant à faciliter les recrutements, à développer l'activité, et à simplifier les procédures de transmission d'entreprise.

Les mesures de simplification prises de septembre 2013 à septembre 2015 représentent 3,5 Md€ d'économies⁴⁵. Les efforts de la France en matière de simplification sont d'ores et déjà reconnus, en témoigne l'amélioration de la position française au classement international Doing Business de la Banque mondiale. La progression de 4 places en 2016 par rapport à l'année précédente confirme la tendance amorcée en 2015 et permet à la France de s'approcher de sa meilleure performance depuis la parution du classement général (26^e en 2010).

Ces efforts se poursuivent dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui comporte :

- des mesures permettant aux entreprises d'évoluer avec plus d'agilité dans un monde digital et ouvert. Trois axes de réforme sont ainsi envisagés : 1/ simplifier les obligations d'information et de publication (reporting) des entreprises, en adaptant le contenu des rapports obligatoires à la taille de l'entreprise et en simplifiant leurs modalités de dépôts ; 2/ moderniser la prise de décision dans les entreprises et la participation des actionnaires, notamment en encourageant le recours aux procédures dématérialisées et en simplifiant les modalités de décision relevant de la vie courante des sociétés ; 3/ faciliter les opérations de croissance des entreprises, notamment au niveau des modalités d'augmentation de capital en nature dans les SARL ;
- un renforcement du dispositif de lutte contre la corruption (création d'une convention judiciaire d'intérêt public, création d'une Agence française anti-corruption, ...), susceptible de générer des effets favorables sur l'activité économique⁴⁶. En

(45) Sources : « Bilan de 18 mois de simplification - Cahier des entreprises », Secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, 30 octobre 2014, et Programme national de réforme 2016.

(46) Cf. Trésor- Éco n°180 : « Lutte contre la corruption : des effets positifs sur l'activité économique y compris dans les pays développés », septembre 2016, J.-B. Chauvel et L. Le Saux.

effet, la corruption induit des coûts qui pèsent sur l'activité privée en freinant les investissements, en affectant la composition sectorielle de l'économie et en limitant l'accumulation du capital humain. Elle réduit également les ressources publiques, le taux de recouvrement des recettes fiscales étant affecté négativement par la corruption, et abaisse la qualité de la dépense publique, la sélection des postes de dépense publique s'éloignant des choix efficaces.

3.6 Le soutien à l'exportation a été réformé afin d'en faciliter la visibilité et la lisibilité pour les entreprises

Sur les marchés à l'exportation, la compétitivité des entreprises françaises sera favorisée par leur capacité à obtenir des informations (identification des partenaires, des contraintes réglementaires locales, ...) et la possibilité de financer les coûts liés à l'exportation. Le soutien public à l'exportation est donc utile pour réduire les coûts et les risques en s'assurant que les entreprises disposent de financement adéquat et en accompagnant les entreprises qui ont un potentiel de développement, notamment les entreprises primo-exportatrices.

Le soutien aux exportations françaises s'inscrit dans la dynamique portée par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les réformes mises en place dans cette dynamique ont pour objectif de rendre l'action publique plus lisible pour les entreprises et renforcer son articulation avec la politique industrielle.

Ainsi, l'agence Business France, née le 1^{er} janvier 2015 de la fusion entre Ubifrance et l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII), renforce les synergies contribuant au développement des entreprises et de l'économie française. De plus, les acteurs du soutien à l'export proposent depuis 2013 le « label Bpifrance export » qui propose un accompagnement à l'international personnalisé et dans la durée par Bpifrance, Coface et Business France dans un même lieu.

Afin de simplifier la relation des entreprises avec l'écosystème de développement économique, la gestion des garanties publiques sera transférée de Coface à Bpifrance avant le 31 décembre 2016. Il s'agit de favoriser la mise en place d'un guichet unique, à proximité des entreprises quelle que soit leur taille, et couvrant tous les stades de leur développement. Par ailleurs, de nouvelles initiatives visant à améliorer le dispositif public de soutien financier à l'exportation sont mises en place en 2016 (révision des modalités d'évaluation de la part française de l'assurance-crédit publique, rénovation de l'assurance publique des investissements français à l'étranger et mise en place d'un mécanisme public d'assurance-crédit de court-terme), dans l'esprit d'adaptation constante aux évolutions de la concurrence internationale qui sous-tend les réformes depuis 2012.

Des démarches de structuration de filière à l'export ont été mises en œuvre sur la base d'une analyse fine des couples pays/produits prioritaires, en cohérence avec les comités stratégiques de filières et les 9 solutions de la Nouvelle France Industrielle. Six « familles prioritaires du commerce extérieur » ont été identifiées, couvrant six secteurs majeurs où il existe une offre française de qualité et une demande mondiale croissante : « Mieux se soigner », « Mieux se nourrir », « Mieux communiquer », « Mieux vivre en ville », « Mieux voyager », « Mieux se divertir ». Ces familles sont animées par des fédérateurs, qui acceptent de mettre à disposition leur temps et leur expertise pour aider nos entreprises à mieux aborder les marchés à l'export. Ils cherchent à faire émerger des offres rassemblant plusieurs entreprises afin de mieux aborder l'exportation.

3.7 La compétitivité de la France passe aussi par la compétitivité européenne

La France définit avec les autres pays européens un cadre européen favorable à la compétitivité européenne relativement au reste du monde. La compétitivité de l'économie européenne est favorisée d'une part par la mise en œuvre de politiques communes : politique commerciale efficace et politique de relance de l'investissement productif, et d'autre part par la taille du marché commun,

qui doit constituer un facteur de compétitivité vis-à-vis de l'extérieur en faisant jouer les économies d'échelle et en favorisant la croissance rapide des champions européens.

a) **Les politiques européennes communes contribuent à la compétitivité de ses entreprises**

Afin de faire bénéficier davantage les économies européennes des gains de l'échange dans le commerce international, et d'améliorer les débouchés à l'export pour nos entreprises et nos PME en particulier, **l'Union européenne (Commission et Conseil) négocie des accords commerciaux dont les dispositions facilitent les échanges, notamment par la levée des barrières tarifaires et non tarifaires en pays tiers.** L'Union européenne vise, à travers ces accords de libre-échange, non seulement à obtenir la suppression des tarifs douaniers sur les produits pour lesquels l'UE dispose d'un avantage comparatif, un meilleur accès aux marchés publics des pays tiers et à leur secteur des services, mais aussi à fixer des règles communes pour le commerce international, comme la protection des droits de propriété intellectuelle et des indications géographiques, et la reconnaissance des normes européennes par une convergence réglementaire. Ces objectifs sont poursuivis dans toutes les négociations en cours.

Concrètement, depuis 2012, la France a contribué à faire avancer la politique commerciale communautaire sur un certain nombre d'accords commerciaux structurants. L'accord commercial entre l'UE et la Corée du Sud, qui était entré en application provisoire en 2011, a été ratifié par tous les Parlements nationaux et est entré en application définitive en 2014.

La négociation d'un accord économique et commercial entre l'UE et le Canada (le « CETA ») a été finalisée en 2014, puis amendée en 2016 afin d'introduire la nouvelle approche européenne en matière de protection des investissements. Ce dernier volet, pour lequel la France a été à l'initiative, repose sur un équilibre entre protection des investisseurs privés et respect du droit des États à réguler. Au final, le CETA constitue un nouveau standard d'accord commercial, au potentiel

économique très élevé pour les deux zones et qui permet en outre de fixer des règles robustes communes. Il sera en outre soumis à la ratification des Parlements nationaux.

Avec les États-Unis, la négociation du TTIP a démarré en 2013 par le mandat du Conseil donné à la Commission. La France soutient l'objectif de conclure un accord ambitieux, équilibré et mutuellement bénéfique, notamment pour s'accorder sur un large éventail de normes et standards communs. Néanmoins, à ce stade, la négociation ne semble pas mûre pour envisager un accord, des concessions significatives étant attendues de la part des États-Unis sur les principaux intérêts offensifs de l'UE (notamment sur les services, les marchés publics, ou les règles comme la protection des indications géographiques).

D'autres négociations ont été initiées avec les principales zones économiques mondiales, dont le Japon, le Mercosur et un certain nombre de pays de l'ASEAN (Singapour, Vietnam, Indonésie, Philippines).

Sur le plan multilatéral, l'UE contribue aux négociations du Cycle de Doha afin de renforcer le cadre multilatéral du commerce international. L'UE défend aussi les intérêts des investisseurs européens à l'étranger et contribue à sécuriser un cadre d'affaires équitable et pérenne en négociant des accords de protection des investissements. D'un point de vue structurel, la facilitation des échanges a aussi pour but de long terme d'inciter les entreprises à améliorer leur compétitivité, et de les aider à s'intégrer dans les chaînes de valeur globale.

Aux côtés du volet « offensif » de facilitation des échanges, la politique commerciale européenne repose sur un volet « défensif » consistant à combattre les pratiques de concurrence déloyale et porte une attention particulière à la réciprocité dans l'ouverture des marchés. L'Union européenne promeut également dans les instances internationales une mondialisation équitable fondée sur la mise en œuvre des règles internationales du commerce ainsi que le respect des normes sociales et environnementales. Les instruments de défense commerciale européens sont utilisés dès lors qu'une pratique

de concurrence déloyale est avérée de la part d'un exportateur de pays tiers. L'UE poursuit l'objectif de défendre les intérêts économiques européens devant l'Organe de Règlement des Différends de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et continue à défendre dans toutes les enceintes de l'OMC le plein respect des règles que se sont fixés les membres de l'organisation pour éviter de distordre le commerce. Le contexte de la crise sidérurgique et de l'aggravation depuis 2015 des surcapacités mondiales incite l'Union européenne à revoir la manière dont elle coopère avec ses partenaires commerciaux afin de coordonner les réponses et la résorption des surcapacités, ainsi que son cadre législatif de défense commerciale pour garantir son efficacité pour dissuader les pratiques de dumping, souvent induites par les situations sur-capacitaires. La France a été, en 2016, force de proposition dans la poursuite de ces réformes, afin de garantir un cadre transparent, économiquement pertinent et efficace pour l'utilisation des instruments de défense commerciale. De manière concrète, la France soutient la proposition législative de la Commission dite de la Modernisation des Instruments de Défense Commerciale (MTDI), et propose de calibrer les droits de douane anti-dumping au même niveau que la marge de dumping. En outre, sans attendre l'adoption de cette proposition législative, la France a joué un rôle moteur pour convaincre le Conseil et la Commission d'instaurer en 2015 et 2016 de nouvelles mesures anti-dumping sur un large éventail de produits acier dont le marché européen subit les effets néfastes de pratiques de concurrence déloyale de la part de producteurs installés chez nos partenaires commerciaux.

b) La relance de la croissance par l'investissement est au cœur de l'action européenne

Afin de répondre au déficit d'investissement qui pèse sur la reprise européenne depuis 2009, la Commission européenne a lancé un Plan d'Investissement pour l'Europe (plan Juncker). Celui-ci vise à générer 315 Md€ d'investissements sur trois ans grâce à la mise en place du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) doté de ressources financières de la Banque européenne d'investissement (5 Md€) ainsi que d'une garantie du budget de l'Union européenne

(16 Md€). La Banque Européenne d'Investissement (BEI) et sa filiale dédiée au financement des PME européennes, le Fonds Européen d'Investissement (FEI), gèrent respectivement le « volet d'infrastructures et d'innovation » (16 Md€) et le « volet PME » (5 Md€) du FEIS. À fin juillet 2016, la France apparaît comme le troisième bénéficiaire du plan Juncker, avec 32 opérations approuvées depuis son lancement pour un montant mobilisé de 2,7 Md€ au titre du FEIS, conduisant à un montant total d'investissement de 12,7 Md€ selon la Commission européenne.

c) De nombreuses initiatives récentes tendent à compléter le marché commun, favorisant par là la compétitivité des entreprises européennes

L'Union des marchés de capitaux (UMC) devrait favoriser le financement des entreprises européennes, en particulier les PME, *via* un renforcement et une plus grande intégration des marchés de capitaux européens. Suite au plan d'actions publié le 30 septembre 2015 au sujet de la construction de l'UMC, la Commission européenne a publié le 25 avril 2016 un premier point d'étape sur l'état d'avancement des mesures. La France insiste ainsi sur l'importance de garder un rythme soutenu dans l'avancée de l'UMC, notamment en matière de titrisation.

La Commission européenne développe depuis 2015 l'idée d'une Union de l'énergie visant à renforcer la coopération entre États membres dans le domaine des politiques énergétiques. La présence d'externalités liées aux interconnexions existantes entre États membres justifie une coordination des politiques énergétiques au niveau européen afin de tirer parti des sources d'énergie les plus rentables et garantir aux ménages et aux entreprises une énergie sûre, soutenable et compétitive. En particulier, l'Union de l'énergie s'attache à améliorer le fonctionnement des interconnexions, renforcer la sécurité d'approvisionnement et favoriser la transition énergétique à moindre coût.

De plus, la Commission européenne travaille à l'édification d'un marché unique numérique (Digital Single Market), qui contribuera notamment à réduire les barrières entre États membres

dans ce domaine et à améliorer le cadre européen de protection des données personnelles. Une dizaine de « paquets » législatifs (directives et règlements) ont été présentés par la Commission, notamment sur les services publics (e-gouvernement), les données (portabilité, cloud-computing), le commerce électronique (protection des consommateurs, colis), les plateformes, l'audiovisuel (contenus illicites), l'économie collaborative, la cyber-sécurité, les télécommunications (géolocalisation, itinérance).

Dans le domaine des brevets, deux avancées notables vers l'unification du marché de la propriété intellectuelle ont été enregistrées au cours des dernières années. D'une part, l'ensemble des dispositions permettant la mise en place d'un brevet unitaire européen a été adopté en décembre 2015 par l'Office Européen des Brevets. Ainsi, deux types de brevets coexistent actuellement : les brevets européens, qui doivent être validés par les offices nationaux, avec les frais de dépôt et de maintenance associés, et les brevets européens à effet unitaire, qui permettent un seul examen et réduisent les coûts. Le coût de maintien en vigueur d'un brevet unitaire sur les dix premières années reviendra donc à 4 685 €, comparé à plus de 30 000 € pour le brevet européen aujourd'hui. D'autre part, l'accord relatif à une juridiction unifiée en matière de brevets, signé le 19 février 2013 par 25 États membres crée une juridiction du brevet unitaire et spécialisée, ayant compétence pour régler les litiges liés aux brevets européens, unitaires ou non.

Conclusion

La dégradation tendancielle de différents indicateurs du commerce extérieur français (balance commerciale, parts de marché à l'exportation, performances à l'exportation, etc.) a été flagrante jusqu'en 2012. Le Gouvernement a ainsi, dès le début du quinquennat, mis en œuvre un ensemble de mesures visant à faire de la France un territoire à nouveau compétitif, à accroître les gains de productivité de l'économie française et à inscrire ce redressement dans la durée.

Plusieurs mesures de grande ampleur visant à améliorer la compétitivité-coût ont été prises et portent d'ores et déjà leurs fruits, se traduisant par une inflexion de l'évolution de la compétitivité de l'économie française. Un effort important a été réalisé afin de rapprocher le coût du travail français de celui des autres pays européens. Ainsi, depuis 2013, le CICE, le Pacte de responsabilité et de solidarité et la prime Embauche PME sont entrés en vigueur, et réduiront le coût du travail de près de 35 Md€ en 2017. Grâce à ces mesures, et aussi à des gains de productivité supérieurs enregistrés depuis 2009 en France, la progression des coûts salariaux unitaires a été moindre en France que dans les principaux pays européens.

À l'avenir, une attention particulière devra continuer à être portée aux évolutions des coûts salariaux unitaires français relativement à ceux de ses principaux partenaires de la zone euro, notamment afin d'éviter que les fortes divergences observées sur la décennie 2000 ne se reproduisent. À ce titre, les réformes du fonctionnement du marché du travail portées par le Gouvernement pendant le quinquennat devraient permettre d'améliorer les conditions du dialogue social et donc le processus de négociation des salaires afin que ceux-ci évoluent bien en ligne avec la productivité. Au niveau européen, un effort de coordination supplémentaire devrait être réalisé dans ce domaine, afin que les États membres de la zone euro prennent en compte les effets externes des évolutions de leur compétitivité. C'est en particulier l'objet de la procédure de surveillance macroéconomique mise en place depuis 2011-2012 mais aussi de la proposition de la Commission européenne sur la mise en place des Conseils nationaux de la productivité.

Un effort a également été initié en faveur d'une réduction du coût du capital (suppressions de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés et de la contribution sociale de solidarité des entreprises pour 90 % des entreprises redevables), afin de soutenir l'investissement dans la durée. Cet effort sera amplifié, avec une baisse progressive du taux d'IS, qui atteindra 28 % en 2020. Cette baisse sera initiée dès 2017 pour les PME.

Le redressement de la compétitivité-prix s'est aussi traduit par une nette amélioration des marges des entreprises, qui s'étaient dégradées tout au long de la décennie précédente. Ce redressement des marges permet d'accroître la quantité et la qualité de l'investissement, ce qui contribue à l'amélioration de la compétitivité hors-prix. À moyen terme, la poursuite de l'amélioration de la compétitivité hors-prix passera aussi par les mesures mises en œuvre afin de soutenir la R&D, l'innovation et l'acquisition de capital humain. Le soutien à la R&D et à l'innovation a été stabilisé et renforcé, et contribue à faire de la France un territoire attractif pour les activités de haute technologie. Plusieurs initiatives en faveur de l'adoption des technologies numériques par les entreprises participeront à la modernisation des entreprises. Les réformes renforçant les moyens dédiés à l'éducation et à l'enseignement supérieur et la refonte de l'éducation prioritaire porteront leurs fruits à moyen terme. Enfin, les réformes permettant de sécuriser les parcours professionnels des salariés et de réduire la précarité favoriseront une amélioration des compétences de la population active tout au long de la vie professionnelle.

Dans les années à venir, l'amélioration de la compétitivité hors-prix restera un enjeu majeur : il s'agira de parvenir à maintenir l'effort déjà important de R&D et d'innovation des entreprises et de le transformer davantage en succès commerciaux. Si le soutien public à la R&D privée est déjà important et efficace, le dynamisme de l'écosystème d'innovation, incluant la recherche publique et sa capacité à collaborer avec la sphère privée, sera déterminant. Les réformes visant à assurer une formation initiale et continue de qualité sont aussi une condition *sine qua non* de réussite dans

une économie de la connaissance, et permettent, en stimulant les gains de productivité, de raffermir la croissance de long terme et de réduire le chômage.

Au-delà de ces réformes en faveur de la compétitivité, d'autres dimensions sont indispensables pour conforter le retour à une croissance durable. La poursuite d'une politique de maîtrise des dépenses publiques et de l'endettement permettra de ne pas renchérir et même d'abaisser le coût des facteurs de production. De même, les actions en faveur d'une croissance verte visant à limiter les effets de l'activité humaine sur le climat devront s'amplifier sans pénaliser les entreprises françaises vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères. Enfin, la poursuite de l'intégration européenne, facteur de croissance, devra être accompagnée de la mise en place d'instances de régulation et de solidarité permettant une cohésion économique, sociale et territoriale.

Bilan redistributif 2012-2017

Ce dossier dresse un bilan de la politique redistributive en faveur des ménages menée par le Gouvernement depuis 2012. Après avoir retracé l'évolution globale des prélèvements obligatoires acquittés par les ménages¹ rendue nécessaire par l'impératif de redressement des comptes publics (I), le dossier détaille l'effet redistributif des mesures en recettes et en dépenses décidées par le Gouvernement (II). Ensuite, l'effet de ces mesures sur la baisse des inégalités et de la pauvreté est détaillé (III). Enfin, une analyse par grandes catégories socio-démographiques montre que ces mesures ont été favorables aux jeunes et aux familles modestes, et qu'elles ont moins pesé sur les retraités que sur l'ensemble de la population (IV).

I. La réforme fiscale menée par le Gouvernement sur le quinquennat a permis un redressement des comptes publics dans la justice sociale.

Au printemps 2012, le Gouvernement faisait face à une situation des finances publiques très dégradée, dans un contexte de crise des dettes souveraines en Europe : le déficit représentait 5 % du PIB, à un moment où, en Allemagne, les déficits avaient déjà été résorbés, et la dette publique avoisinait les 90 % du PIB, contre 65 % cinq ans avant. Compte tenu de l'impératif de redressement des comptes publics en début de

mandature, le Gouvernement a fait le choix du sérieux budgétaire et les hausses de prélèvements se sont imposées comme seule modalité rapide de redressement des comptes, les baisses de dépenses ne pouvant pas être mobilisées dès la première année.

Il a ainsi, dans un premier temps, augmenté l'impôt sur le revenu payé par les ménages, en demandant d'abord une participation accrue des plus aisés (tranche d'imposition à 45 %, réforme du quotient familial, imposition des revenus du capital au même barème que les revenus du travail alors qu'ils se voyaient appliquer un taux forfaitaire qui pouvait être inférieur). Il a également décidé de réduire l'avantage tiré des niches fiscales – notamment celles dont le bénéfice croissait avec le revenu. Par ailleurs, la progressivité du barème de l'ISF a été rétablie et le Gouvernement a décidé de revenir sur certains allègements de droits de mutation à titre gratuit consentis depuis 2007, qui avaient principalement bénéficié aux contribuables les plus aisés.

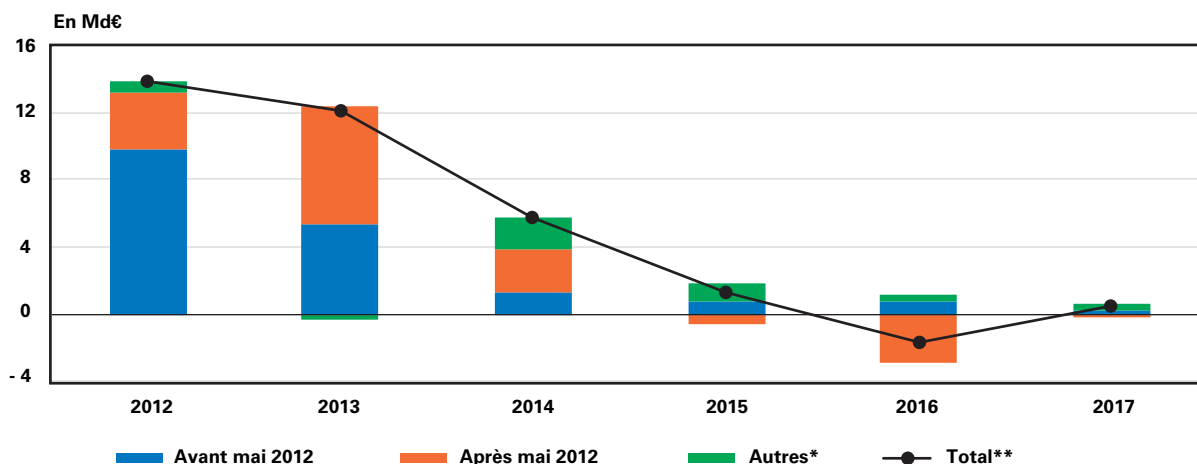
Au total, les mesures de hausses des prélèvements obligatoires portant sur les ménages² ont représenté 26 Md€ cumulés sur 2012 et 2013, soit environ 2 % du revenu disponible brut des ménages.

Cependant, la hausse des prélèvements obligatoires portant sur les ménages en 2012-2013 s'explique pour près des deux tiers par des mesures votées durant la précédente législature (cf. graphique 1).

(1) Plus précisément des « mesures nouvelles » en prélèvements obligatoires portant sur les ménages : l'évolution des prélèvements obligatoires se décompose en une évolution « spontanée », généralement proche de celle de l'activité, et les mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics. Ces dernières retracent l'impact de la modification des règles fiscales et sont détaillées chaque année en annexe du programme de stabilité et du projet de loi de finances.

(2) Les prélèvements obligatoires portant sur les ménages (fiscalité directe et cotisations salariales) représentent 37 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2015, aux côtés de l'imposition directe des entreprises et des cotisations patronales (36 %), ainsi que de la fiscalité indirecte (25 %) et des autres prélèvements obligatoires (2 %). La fiscalité indirecte n'a pas été rattachée aux ménages ou aux entreprises car il est difficile de faire le partage entre ce qui est supporté par chacun : une hausse de la TVA, par exemple, n'est pas forcément intégralement répercutée en hausse de prix par les entreprises.

Graphique 1 : Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires portant sur les ménages entre 2012 et 2017



Source : DG Trésor – projet de loi de finances pour 2017 (septembre 2016).

* Autres : hausse des impôts directs locaux et lutte contre la fraude (dont Service de traitement des données rectificatives).

** Hors prime pour l'emploi : la suppression de la prime pour l'emploi, décidée après mai 2012, augmente l'IR de 2 Md€ en 2016 mais est compensée par une hausse des dépenses par ailleurs avec la mise en place de la prime d'activité.

Lecture : Le partage temporel entre législatures (avant/après mai 2012) est établi sur la base de la date d'adoption des mesures par voie réglementaire ou législative³ ou de la décision des partenaires sociaux. Les mesures nouvelles qui ne correspondent pas à ces catégories (par exemple les hausses d'impôts locaux décidées par les exécutifs locaux) ne sont pas rattachées à une législature.

En particulier, l'impôt sur le revenu payé en 2012 par les ménages avait été voté fin 2011 et incluait par exemple la suppression des triples déclarations en cas de mariage (+ 1 Md€) ou la création de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (+ 0,6 Md€). La suppression de la demi-part des veuves décidée en loi de finances pour 2009 a également conduit à une hausse de + 1,0 Md€ sur 2 ans. De même, le crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt de la résidence principale qui représentait 2,0 Md€ en 2012, s'est progressivement éteint jusqu'en 2017 du fait de sa suppression en loi de finances pour 2011. Les hausses de prélèvements obligatoires décidées par le Gouvernement ont été ciblées pour assurer une plus grande redistributivité du système fiscal (par exemple la hausse des droits sur les successions et les donations, ou les modifications du barème de l'impôt

sur le revenu) ou pour réduire certains avantages fiscaux (fiscalisation des majorations de pension, suppression de la déductibilité de la participation des employeurs aux cotisations de complémentaire santé). Elles ont également été mobilisées pour financer le vieillissement de la population (par exemple la hausse des cotisations vieillesse suite à la réforme des retraites de 2014) (cf. graphique 2).

À partir de 2014, la fiscalité des ménages s'est progressivement stabilisée.

Le Gouvernement s'est efforcé de ne plus présenter de nouvelles hausses de prélèvements mais au contraire de les baisser. Cette stabilisation de la fiscalité des ménages a notamment été portée par les baisses successives d'impôt sur le revenu pour les ménages aux revenus modestes et moyens⁴ décidées dans le cadre

(3) Le crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD, rebaptisé crédit d'impôt pour la transition énergétique – CITE) a été rattaché à la précédente législature et l'augmentation de son coût à l'actuelle.

(4) Ces mesures n'ont pour autant pas nécessairement conduit à une baisse nette des recettes de l'impôt sur le revenu, compte tenu de leur évolution spontanée en lien avec l'évolution du revenu des ménages et de mesures de périmètre, comme la fiscalisation au barème des revenus du capital.

du Pacte de responsabilité et de solidarité afin de rendre aux Français une partie des efforts qui leur avaient été demandés :

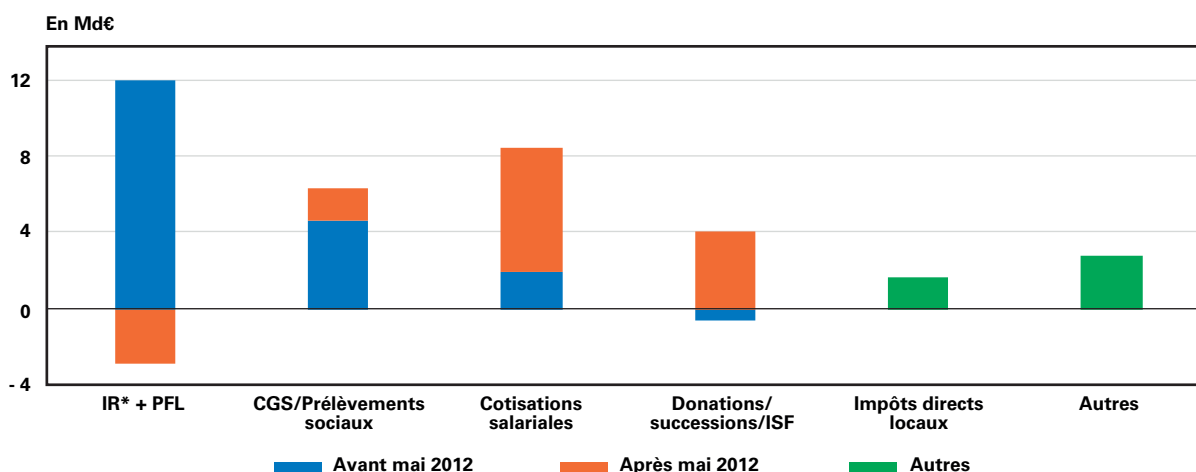
- la priorité a été de restaurer la situation des contribuables aux revenus les plus modestes, qui étaient entrés dans l'imposition du fait des mesures accumulées depuis 2011. Dès 2014, la réduction d'impôt exceptionnelle (-1,3 Md€) décidée par le Gouvernement a permis de rendre non imposables à nouveau 2 millions de contribuables ;
- en 2015, près de 9,5 millions de foyers ont pu bénéficier de la suppression de la première tranche du barème de l'impôt décidée fin 2014 (-3 Md€ y compris pérennisation de la réduction d'impôt exceptionnelle) ;
- en 2016, cette démarche a été prolongée pour porter à 5 Md€ les baisses cumulées d'impôt sur le revenu, au bénéfice

de 12 millions de foyers. Avec cette nouvelle étape, le pacte de responsabilité et de solidarité décidé en 2014 a donc été intégralement mis en œuvre ;

- cette dynamique se poursuivra en 2017 avec la 4^e baisse d'impôt consécutive sur le revenu des ménages de 1 Md€ prévue par le projet de loi de finances pour 2017 qui portera le total à 6 Md€ depuis 2014. Cette nouvelle baisse bénéficiera à plus de 5 millions de foyers.

Grâce à ces baisses d'impôt, le pouvoir d'achat des ménages a retrouvé un niveau supérieur à celui de 2012 dès 2014 et continue de progresser depuis (cf. encadré 1).

Graphique 2 : Mesures nouvelles portant sur les ménages par catégorie de prélèvement obligatoire (cumul 2012-2017)



Source : DG Trésor – projet de loi de finances pour 2017 (septembre 2016)

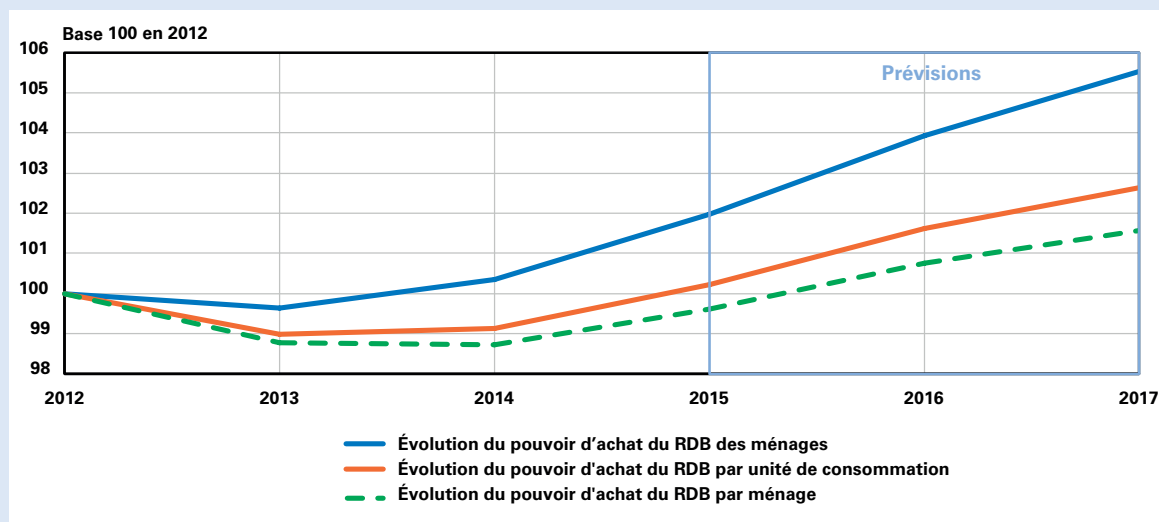
Note de lecture : IR = impôt sur le revenu ; PFL = prélèvement forfaitaire libératoire ; CSG = contribution sociale généralisée.

NB : l'impôt sur le revenu (IR) et le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) sont regroupés car la barémisation des revenus du capital a conduit à transférer comptablement 3 Md€ de recettes du PFL vers l'IR.

* Hors prime pour l'emploi : la suppression de la prime pour l'emploi, décidée après mai 2012, augmente l'IR de 2 Md€ en 2016 mais est compensée par une hausse des dépenses par ailleurs avec la mise en place de la prime d'activité.

Encadré 1 - Évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages depuis 2012

Après avoir reculé en 2013, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) des ménages a retrouvé un niveau supérieur à celui de 2012 dès 2014. Depuis lors, le pouvoir d'achat continue de progresser. En tenant compte de l'évolution du nombre de ménages, le pouvoir d'achat par ménage s'inscrit en hausse depuis 2014. Par unité de consommation (UC)⁵, la hausse depuis 2012 est plus marquée compte tenu d'une augmentation des UC structurellement moins dynamique que celle des ménages.

Graphique a. : Évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages depuis 2012

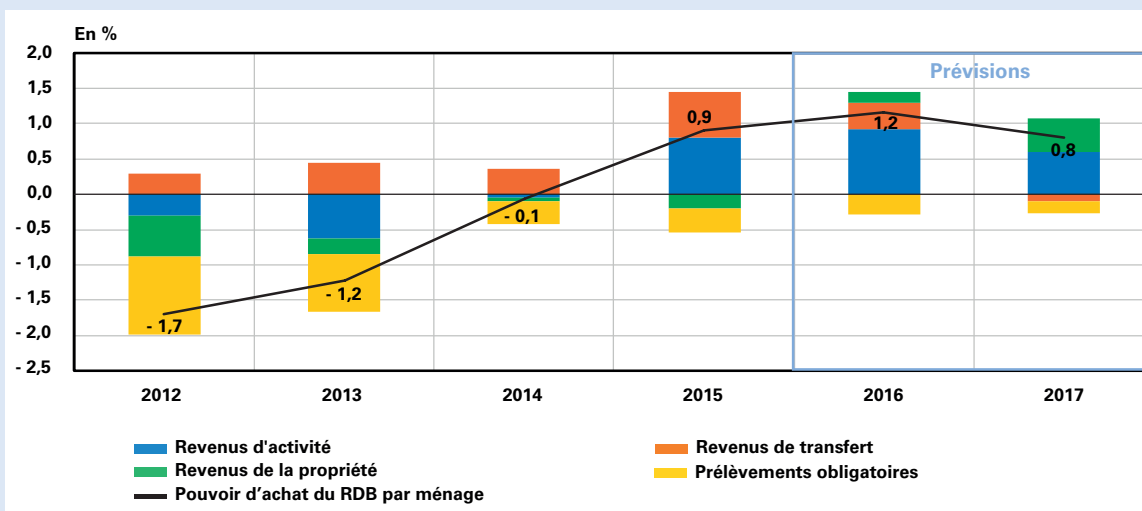
Source : Insee, prévisions RESF.

Après deux années 2012 et 2013 d'ajustement budgétaire marqué, le pouvoir d'achat par ménage a retrouvé de la vigueur sous l'effet de la politique de modération fiscale à l'œuvre depuis 2014, en particulier des mesures de baisse de l'impôt sur le revenu. L'accélération progressive des revenus d'activité à partir de fin 2014, dans le sillage de la baisse des prix du pétrole et du redémarrage de la croissance, et le dynamisme des prestations sociales ont soutenu le pouvoir d'achat. Contraints par la baisse des taux d'intérêt et la dégradation de la situation financière des entreprises, les revenus de la propriété se redresseraient à partir de 2016, en lien avec l'amélioration du taux de marge des entreprises et la remontée attendue des taux.

(5) Les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi, pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Graphique b. : Contributions à l'évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut par ménage



II. Les mesures décidées par le Gouvernement ont renforcé la redistribution opérée par le système socio-fiscal

A. Ce redressement des comptes publics a été mené dans la justice sociale

Cette partie et les suivantes se concentrent sur les effets redistributifs des mesures décidées depuis mai 2012 ayant affecté directement le niveau de vie des ménages de manière pérenne, via les prélèvements directs (cotisations et contributions sociales salariées, impôt sur le revenu) ou les prestations monétaires (prestations familiales, aides au logement et minima sociaux) à destination des ménages⁶, c'est-à-dire sur le champ de la redistribution monétaire (cf. encadré 2).

Le champ des prélèvements obligatoires évalué par la suite diffère du champ exhaustif présenté dans la première partie. Par rapport aux mesures nouvelles présentées dans le graphique 2, la quasi-totalité des mesures concernant l'IR décidées depuis mai 2012 sont prises en compte (le manque de certaines données dans la base de données utilisée empêche de prendre en compte certaines mesures). Les mesures décidées par la majorité précédente, comme par exemple la suppression de la demi-part des veuves ou le

gel du barème de l'impôt sur le revenu, ne sont pas prises en compte⁷. Les aides locales et droits connexes ne sont pas traités par manque d'informations dans la base de données utilisée, pas plus que la taxe foncière et la taxe d'habitation, ainsi que l'impôt sur la fortune et les prélèvements obligatoires portant sur les donations/successions. Enfin, par rapport aux hausses de cotisations présentées dans le graphique 2, seules les variations de cotisations sociales salariales non directement contributives sont prises en compte (voir encadré 4) ce qui représente la majorité des hausses de cotisations salariales.

Au total, l'évaluation des effets redistributifs couvre trente mesures décidées entre 2012 et 2016, dont 16 mesures fiscales et 14 mesures sociales⁸. Afin de faciliter la présentation des résultats, les trente mesures ont été regroupées en six grandes catégories en fonction du type de transfert et des objectifs poursuivis (voir tableau 1 pour la définition des catégories de transfert).

(7) L'encadré 3 présente un bilan redistributif de l'ensemble des mesures sur l'impôt sur le revenu, quelle que soit la majorité les ayant décidées.

(8) Les données sont présentées plus en détail dans l'encadré 4. L'évaluation est réalisée à l'aide du modèle Saphir de la DG Trésor, cf. document de travail, « Le modèle de microsimulation Saphir », site internet de la DG Trésor : http://www.tresor.economie.gouv.fr/12478_le-modele-de-microsimulation-saphir

(6) Les mesures relatives aux modalités d'indexation des prestations sur l'inflation ne sont pas prises en compte.

Encadré 2 – La redistribution monétaire et la mesure du niveau de vie

La politique de redistribution dans son acception la plus large englobe l'ensemble des transferts affectant le revenu des ménages, y compris les services en nature (éducation, santé, etc.). À l'instar de la plupart des études portant sur la redistribution – celles de l'Insee notamment⁹ – ce dossier se concentre sur les transferts monétaires. À cet égard, certaines interventions publiques pouvant avoir un effet redistributif ne sont pas considérées dans cette analyse, comme les revalorisations du salaire minimum ou la fourniture de services et de prestations en nature, car elles ne relèvent pas stricto sensu du champ de la redistribution monétaire. De même, les prélèvements indirects (tels que la TVA) ne sont pas pris en compte car ils n'affectent pas le niveau de vie des ménages au sens usuel¹⁰. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011 analyse et discute le champ usuellement retenu par les études portant sur la redistribution monétaire.

Le revenu total des individus après transferts monétaires (impôts et prestations sociales) constitue leur revenu disponible. Pour étudier les effets redistributifs des différentes mesures, l'échelle du ménage est privilégiée. En effet, le ménage est supposé être une unité économique au sein de laquelle il y a une forme de mise en commun des ressources. La définition du ménage dans ce dossier est celle retenue par l'Insee comme étant l'ensemble des personnes occupant un même logement quels que soient leurs liens de parenté. Afin de tenir compte des économies d'échelle au sein du ménage, l'indicateur de richesse retenu pour calculer les indicateurs d'inégalité est le niveau de vie, défini comme le revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation. L'échelle d'équivalence utilisée est celle de l'Insee, attribuant 1 unité de consommation au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres personnes de 14 ans et plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Pour évaluer la redistribution monétaire, les ménages sont ordonnés en fonction de leur niveau de vie et regroupés par déciles pour évaluer, sur chacun de ces déciles, l'effet des modifications de la législation. Les seuils des déciles de niveaux de vie annuels en 2013 sont donnés dans le tableau ci-dessous.

Déciles de niveau de vie	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
€ 2013	10 730	13 520	15 800	17 890	20 000	22 340	25 230	29 580	37 200

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : 10 % des ménages avaient en 2013 un niveau de vie inférieur à 10 730 € par unité de consommation. Pour un couple avec deux enfants, cela correspond à un revenu disponible de 22 533 € par an.

Source : Insee, ERFS 2013.

(9) Voir par exemple les travaux de l'Insee : M.-C. Cazenave, M. Fontaine, J. Fourcot, A. Sireyjol et M. André, (2015) « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2014 pénalisent les 50 % des ménages les plus aisés et épargnent les 10 % les plus modestes », in France, Portrait social - Insee Références ; M.-C. Cazenave, J. Duval, M. Fontaine et J. Stehlé (2014) « Redistribution : en 2013, les nouvelles mesures accroissent la fiscalité des ménages et réduisent légèrement les inégalités », in France, Portrait social - Insee Références.

(10) Le Conseil des prélèvements obligatoires (2015) analyse les effets des hausses de TVA sur le pouvoir d'achat, en tenant compte non seulement des structures de consommation des ménages et des différences de taux d'épargne, mais également en se plaçant dans une perspective de plus long terme, intégrant les effets de bouclage macroéconomique et la variation du taux d'épargne sur le cycle de vie.

Tableau 1 - Ensemble des mesures évaluées

	Classe de mesures	Année	Mesures
Mesures fiscales	Mesures fiscales ciblées sur les bas revenus et les revenus médians	2013	Revalorisation de 9 % du montant de la décote du barème de l'impôt sur le revenu
		2014	Revalorisation de 5 % du montant de la décote sur l'impôt sur le revenu
			Réduction d'impôt sur le revenu exceptionnelle sous condition de revenus
		2015	Réforme du bas de barème de l'impôt sur le revenu (pérennisant la réduction d'impôt de 2014)
			Remplacement du critère de taux réduit de CSG par un critère de revenu fiscal de référence
		2016	Réforme de la décote du barème de l'impôt sur le revenu
		2017	Réduction d'impôt sur le revenu de 20 % sous condition de revenus
	Mesures fiscales ciblées sur les hauts revenus	2013	Tranche supplémentaire à 45 %
			Baisse du plafond du quotient familial à 2 000 €
			Plafonnement des frais professionnels
			Réforme de l'imposition des revenus des capitaux mobiliers
			Réduction du plafond de l'avantage des niches fiscales à 10 000 €
		2014	Baisse du plafond du quotient familial à 1 500 €
	Réduction d'avantages fiscaux non ciblés	2012	Refiscalisation des heures supplémentaires
		2014	Fiscalisation des majorations de pension pour les personnes ayant élevé 3 enfants ou plus
			Suppression de la déductibilité de la participation des employeurs aux cotisations de complémentaire santé
Mesures sociales	Mesures contribuant au financement du vieillissement de la population et mesures diverses	2012	Augmentation des cotisations vieillesse salariés (financement du dispositif carrière longue)
			Suppression de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires
		2013	Contribution additionnelle de solidarité autonomie
		2014	Augmentation des cotisations vieillesse salariés (réforme des retraites)
			Gel du montant de l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) jusqu'à alignement avec le montant du complément familial
		2015	Extension de la cotisation pour l'Association de Gestion du Fonds de Financement (AGFF) à la tranche C pour les cadres
			Décalage de l'ouverture du droit à l'allocation de base de la Paje
	Mesures sociales ciblées sur les ménages modestes	2012	Revalorisation de 25 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire de 2012
		2013	Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté : revalorisation de 10 % du revenu de solidarité active (RSA), de 25 % de l'allocation de soutien familial et majoration de 50 % du complément familial
		2014	Revalorisation exceptionnelle du minimum vieillesse au 1er octobre 2014
		2015	Indexation du R0 des aides au logement sur l'inflation
		2016	Fusion des dispositifs de revenu de solidarité active (volet "activité") et de prime pour l'emploi en une prime d'activité (résultats présentés sous l'hypothèse conventionnelle d'un taux de recours à 50 % des éligibles au nouveau dispositif)
	Modulation des prestations familiales pour les ménages aisés	2014	Abaissement des plafonds de l'allocation de base de la Paje et modulation des montants en fonction des revenus
		2015	Modulation des allocations familiales

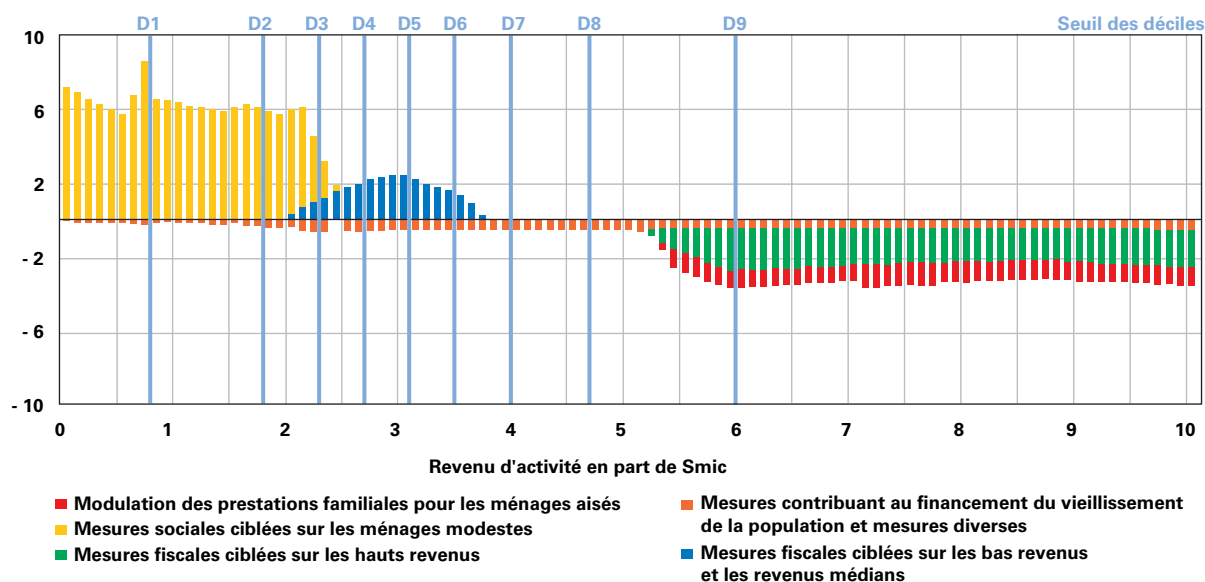
Prises dans leur ensemble, les mesures dont les effets redistributifs sont évalués dans ce dossier ont eu pour conséquences d'améliorer le solde des finances publiques d'environ 7,0 Md€ et, partant, de diminuer d'autant le revenu disponible des ménages qui baisse ainsi de 0,6 %. Sur ces 7 Md€, 1,6 Md€ sont dus aux mesures de fiscalité directe¹¹ (hors fiscalité locale et fiscalité sur le patrimoine) et 6,4 Md€ sont la conséquence des hausses de cotisations et contributions sociales (et également quelques mesures touchant les prestations sociales). Les mesures concernant les prestations sociales ciblées sur les ménages aisés et modestes viennent contrebalancer ces deux effets : la hausse de prestations ciblées sur les ménages modestes représente 2,2 Md€ et la baisse de prestations sur les ménages aisés représente 1,3 Md€ (voir tableau 4).

(11) Certaines mesures de baisse de l'IR, comme la création du CITE, ne sont pas prises en compte.

Les mesures évaluées ont accru la redistributivité du système socio-fiscal français, via la hausse des transferts à destination des ménages modestes et la plus grande contribution des ménages aisés. À titre illustratif, le graphique 3 présente la variation du revenu disponible d'un couple monoactif avec deux enfants en fonction du revenu d'activité du ménage. Les mesures ciblées sur les ménages modestes, notamment la revalorisation du RSA socle de 10 % sur 5 ans et la revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire, conduisent à une hausse de plus de 6 % du niveau de vie de ce couple jusqu'à un peu plus de 2 Smic. Par ailleurs, les baisses d'impôt sur la période 2014-2017 ont un effet entre 2 et 4 Smic pouvant aller jusqu'à 2,5 % de hausse de niveau de vie. Enfin, la transformation de la prime pour l'emploi en prime d'activité a permis à la fois de mieux la cibler sur les travailleurs les plus modestes et de renforcer son efficacité. Ces mesures compensent largement la hausse des cotisations salariales (principalement

Graphique 3 : Variation de revenu disponible sous l'effet des mesures considérées pour un couple monoactif avec deux enfants (7 et 10 ans), en fonction du revenu d'activité

Variation du revenu disponible (en %)



Source : DG Trésor, maquette de cas-types Paris.

Lecture : Du fait des mesures prises en compte, le revenu disponible du ménage considéré est augmenté d'environ 6 % si son revenu d'activité s'établit à 1 Smic.

Note : Les déciles de niveau de vie présentés dans le graphique correspondent aux déciles de niveau de vie présentés dans l'encadré 2. Pour établir pour chaque décile de niveau de vie, le revenu d'activité correspondant pour cette configuration familiale, on prend en compte, en plus des revenus d'activité, les prestations perçues et les impôts acquittés par le ménage ainsi que la composition du ménage qui permet de calculer le nombre d'unités de consommation. Par hypothèse, ce cas-type n'est pas concerné par les mesures fiscales non ciblées (fiscalisation des heures supplémentaires, des majorations de pension et de la participation des employeurs aux complémentaires santé).

les cotisations retraites). À partir de 5,3 Smic, i.e. pour les ménages situés au-delà du 8^e décile, des mesures ciblées conduisent à une baisse limitée à 2 à 3 % du niveau de vie de ce ménage (baisse du plafond du quotient familial à 1 500 € et modulation des allocations familiales en fonction du revenu).

B. Les ménages situés dans le bas de l'échelle des niveaux de vie bénéficient particulièrement des réformes

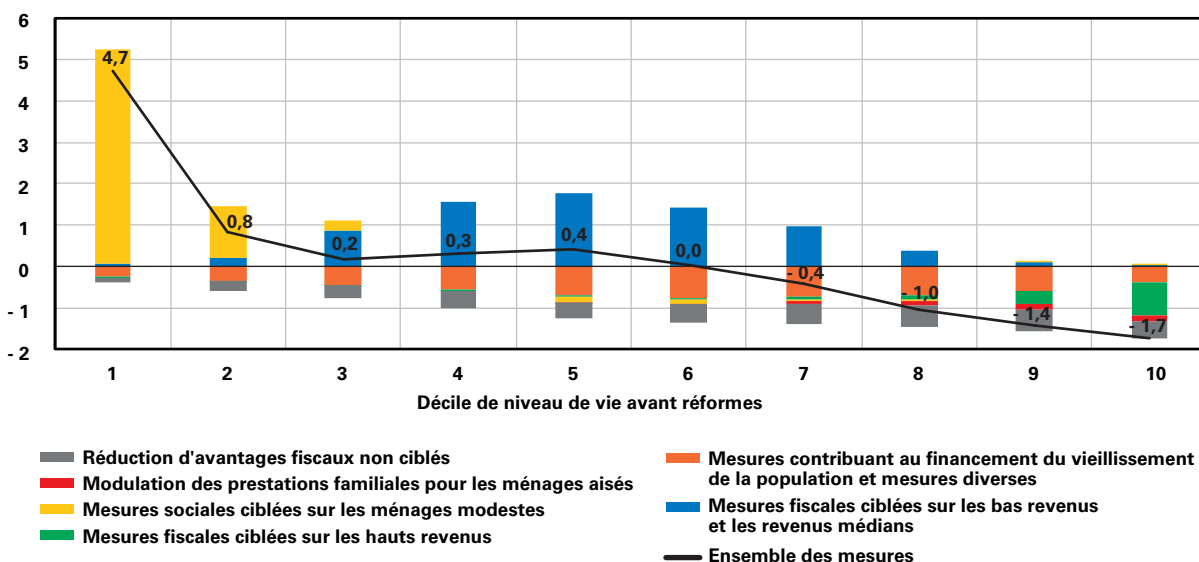
Le graphique 4 présente l'effet des mesures décidées par le Gouvernement sur le niveau de vie des ménages en fonction du décile de niveau de vie. **Ces mesures ont contribué à une hausse du niveau de vie agrégé des ménages du premier décile de 4,7 % et de celui du 2^e décile de 0,8 %.** Ces réformes ont ainsi conduit à augmenter de 2 Md€ le pouvoir d'achat des 20 % des Français les plus modestes.

Ce résultat découle en grande partie de la mise en œuvre à partir de 2013 du Plan pluriannuel de

lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan prévoyait la revalorisation exceptionnelle de différentes prestations sociales : une revalorisation de 10 % du montant forfaitaire du Revenu de solidarité active (RSA), une revalorisation de 25 % du montant de l'Allocation de soutien familial (ASF) à destination des familles monoparentales ainsi qu'une revalorisation de 50 % du Complément familial (CF) pour les familles de trois enfants ou plus. Ces revalorisations exceptionnelles – tout comme l'augmentation de 25 % de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) décidée en 2012 – viennent s'ajouter aux revalorisations annuelles sur l'inflation. Ce plan prévoyait également la fusion du RSA « activité » et de la Prime pour l'emploi (PPE) en un seul dispositif, la prime d'activité. Depuis le 1^{er} janvier 2016, cette prime est entrée en vigueur. La prime d'activité est à la fois plus simple et mieux ciblée sur les ménages modestes que les dispositifs qu'elle remplace. Elle favorise également davantage la reprise d'activité grâce à sa réactivité et au dispositif du

Graphique 4 - Effet des mesures du quinquennat sur le niveau de vie, décliné par catégorie de transferts et décile de niveau de vie

Variation du niveau de vie (en %)



Source : DG Trésor, modèle Saphir.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : Le niveau de vie agrégé des ménages du 1^{er} décile de niveau de vie est supérieur de 4,7 % à celui qui aurait été observé en l'absence de toutes les mesures mises en œuvre depuis 2012. Les mesures sociales ciblées sur les ménages modestes ont augmenté de 5,2 % le niveau de vie des ménages situés dans le 1^{er} décile de niveau de vie.

« bonus individuel ». Enfin, elle est ouverte aux jeunes actifs de 18 à 25 ans afin d'accompagner leur insertion professionnelle. Considérées dans leur ensemble, les mesures sociales ciblées sur les ménages modestes apportent un surplus de revenu de 5,2 % en moyenne aux ménages du premier décile de niveau de vie et de 1,3 % à ceux du deuxième décile.

C. La réforme de l'entrée du barème de l'impôt sur le revenu a plus que compensé l'élargissement de l'assiette de l'impôt et les hausses des cotisations de sécurité sociale pour les ménages des déciles médians

Dans le cadre notamment du pacte de responsabilité et de solidarité, le Gouvernement a entrepris de réduire les prélèvements obligatoires pour les ménages aux revenus moyens et modestes. Les réductions d'impôts ciblées sur les bas revenus et revenus médians (suppression de la tranche à 5,5 % et renforcement du mécanisme de la décote) ont représenté entre 2014 et 2016 environ 5 Md€. La réduction d'impôt de 2017 s'élèvera quant à elle à environ 1 Md€, portant le total des réductions d'impôt sur le revenu décidées depuis 2014 à 6 Md€. Ces mesures fiscales sont particulièrement favorables aux ménages des déciles médians, situés à l'entrée du barème de l'imposition sur le revenu. Évaluées séparément, ces réformes augmentent d'environ 1,6 % le niveau de vie des ménages des déciles 4 à 6 (graphique 4).

Ces mesures ont globalement compensé les hausses de prélèvements non spécifiquement ciblées qui avaient aussi concerné les ménages des déciles médians. C'est le cas de la hausse des cotisations vieillesse salariales et de la fin de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, ainsi que des réductions de divers avantages fiscaux. Par exemple, trois mesures ont eu pour conséquence d'élargir l'assiette des revenus imposables : la refiscalisation des heures supplémentaires, la fiscalisation des majorations de pensions dont bénéficient les ménages retraités qui ont élevé trois enfants ou plus et enfin, pour les salariés du secteur privé, la fiscalisation de la participation des employeurs au financement d'une assurance de santé complémentaire, jusqu'alors exonérée d'impôt dans le cas de contrat collectif obligatoire.

Au total, le niveau de vie agrégé des ménages des déciles médians (déciles 4 à 6) a légèrement augmenté sous l'effet de l'ensemble des mesures considérées. En effet, les baisses d'impôts décidées depuis 2014 ont globalement plus que compensé l'effet des hausses décidées en début de quinquennat.

D. L'effort demandé aux ménages les plus aisés (décile 10) reste d'ampleur modérée

Les ménages situés dans les déciles les plus élevés de la distribution des niveaux de vie ont été mis à contribution depuis 2012 pour rétablir les comptes publics. En particulier, le niveau de vie des ménages du dernier décile diminue de 1,7 % du fait de l'ensemble des mesures considérées. Outre les mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu concernant l'ensemble des ménages imposables, certains avantages fiscaux bénéficiant principalement aux hauts revenus ont été réduits. C'est notamment le cas des réductions successives du plafond du quotient familial en 2013 et 2014. En effet, cet avantage fiscal, attribuant une part ou une demi-part fiscale par enfant supplémentaire à charge, croît par construction avec l'impôt acquitté par le foyer. Par ailleurs, les ménages aisés ont été concernés par le plafonnement global des niches fiscales à 10000 € et l'abaissement du plafond de l'abattement de 10 % pour frais professionnels. Enfin, une tranche d'imposition supplémentaire à 45 % a également été créée en 2013 pour les revenus supérieurs à 150000 €. Ces différentes réformes du barème de l'impôt sur le revenu réduisent le niveau de vie agrégé du dernier décile de 0,8 %. L'encadré 3 présente un focus sur les seules mesures concernant l'impôt sur le revenu.

D'autre part, en 2014, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) a été réduite pour les bénéficiaires les plus aisés¹² et, depuis 2015, les allocations familiales, qui restent universelles, sont modulées en fonction des revenus du ménage.

(12) En 2014, le montant de l'allocation de base de la Paje a été divisé par deux pour les ménages dont les revenus dépassent un certain plafond. Ces derniers ont également perdu la majoration du Complément de libre choix d'activité (CLCA).

Encadré 3 - Effets redistributifs des mesures relatives à l'impôt sur le revenu entre 2013 et 2017

Entre fin 2012 et fin 2017, l'IR aura progressé de 13,9 Md€ au total. Cette progression provient en premier lieu de l'évolution spontanée des recettes liée à la progression des revenus (6,2 Md€). Par ailleurs, elles ont été affectées comptablement par plus de 5 Md€ de mesures de périmètre sans effet sur le pouvoir d'achat des ménages. Il s'agit de l'intégration au barème des revenus du capital (3 Md€ de recettes de prélèvements forfaitaires libératoires ont ainsi été réintégrées à l'IR) et de la transformation de la prime pour l'emploi en prime d'activité. Les mesures décidées par la majorité précédente ont conduit à une hausse de plus de 5 Md€ des recettes d'impôt sur le revenu, en particulier du fait du gel du barème, de la suppression de la demi-part des veuves, de la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt et du rabot des niches de 15 %. Ainsi, hors mesures de périmètre, **les mesures décidées par le Gouvernement n'ont pas contribué à la hausse constatée de l'impôt sur le revenu.**

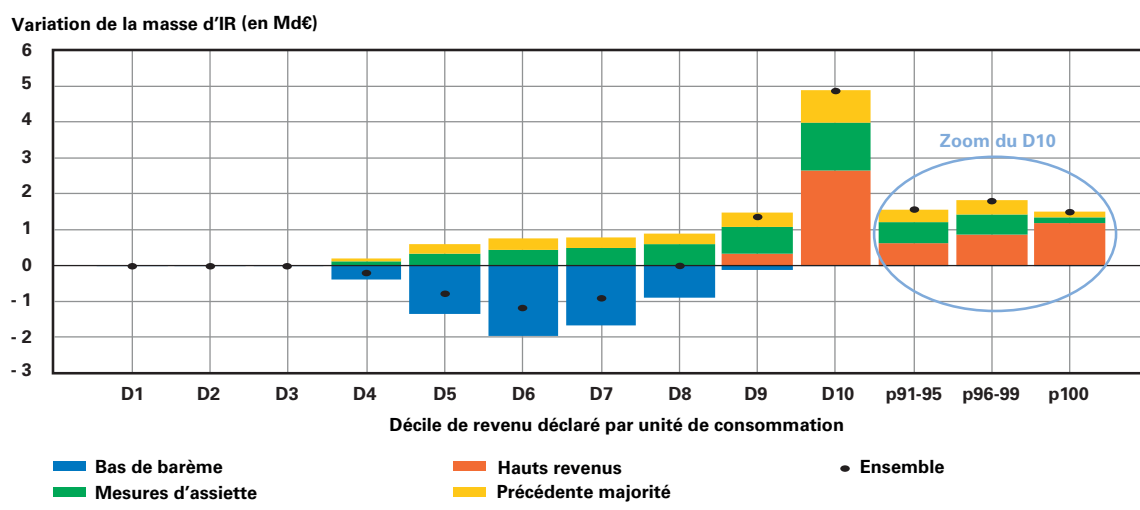
Décomposition de l'évolution de l'IR	
Mesures de périmètre	+ 5,1
dont transformation de la PPE en prime d'activité	+ 2,1
dont intégration du PFL à l'IR	+ 3,0
Mesures décidées après mai 2012 (hors périmètre)	- 2,8
Mesures décidées avant mai 2012	+ 5,5
Autres mesures	- 0,1
Évolution spontanée	+ 6,2
Total 2013-2017	+ 13,9

Les mesures affectant l'impôt sur le revenu (IR) prises en compte dans la suite de cet encadré représentent une hausse de 3,1 Md€, répartie sur cinq ans¹³ (voir infra pour la description des mesures concernant l'impôt sur le revenu¹⁴). **Les déciles 5, 6 et 7 ont bénéficié d'un allègement de l'IR, essentiellement du fait des réformes ciblées sur le bas du barème qui ont plus que compensé l'effet des hausses décidées par le Gouvernement et la précédente majorité.** À l'inverse, le 9^e et le 10^e décile concentrent une augmentation d'IR de 6,2 Md€. À noter que la définition des déciles diffère dans cet encadré du reste du dossier : il s'agit ici de déciles de revenu déclaré par unité de consommation (considéré au niveau du foyer fiscal).

(13) Certaines mesures sectorielles de soutien à l'économie adoptées depuis 2014 n'ont pas pu être prises en compte du fait des données utilisées, en particulier le renforcement de l'abattement pour durée de détention sur les plus-values immobilières (exonération totale au bout de 22 ans contre 30 ans auparavant), les abattements renforcés pour durée de détention pour les entrepreneurs décidés dans le cadre des assises de l'entrepreneuriat (-0,3 Md€), ou la création du crédit d'impôt pour la transition énergétique (-1,1 Md€) ayant conduit à un quasi triplement du soutien aux travaux de rénovation énergétique dans les logements.

(14) En raison de la différence de bases de données mobilisées dans cet encadré, la mesure portant sur la barémisation des plus-values mobilières (classée dans les mesures ciblées sur les hauts revenus) est prise en compte alors qu'elle ne l'est pas dans le bilan global.

Graphique a : Répartition de la variation d'IR entre 2013 et 2017 par quantile de revenu déclaré par unité de consommation



Source : Félin 2012 vieilli en 2013 législations 2013 et 2014, Félin 2014 vieilli en 2015 et 2016 législations 2015, 2016 et 2017, calculs DG Trésor. Note : le 10^e décile se décompose en trois sous-populations : les centiles 91 à 95, les centiles 96 à 99 et le centile 100.

Les différentes réformes de l'impôt sur le revenu intervenues entre 2013 et 2017 sont classées en quatre catégories (voir tableau 1) :

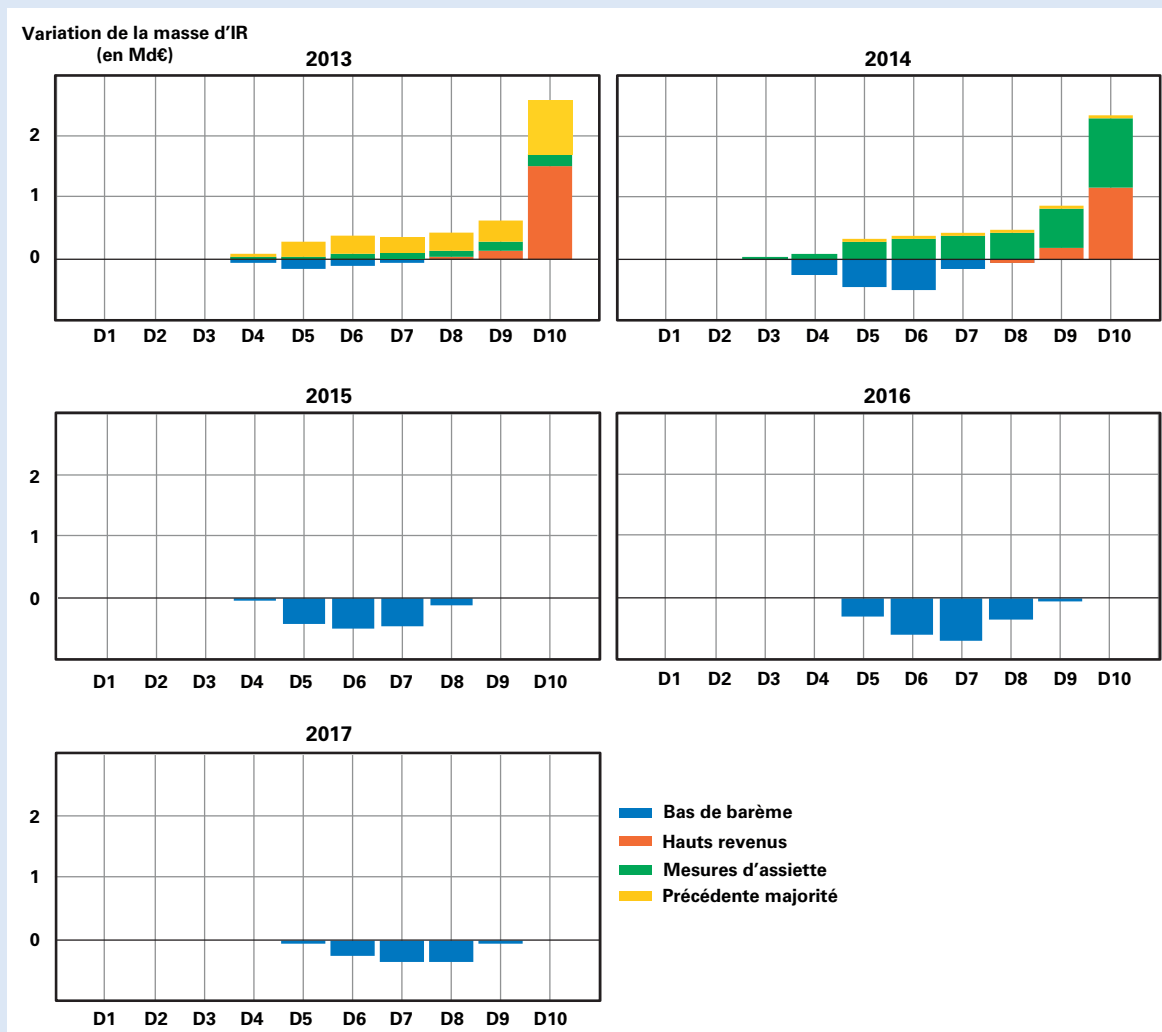
- **les mesures décidées avant mai 2012 (+2,6 Md€)** : il s'agit de la suppression de la demi-part supplémentaire dont bénéficiaient les veufs qui avaient élevé un enfant pendant cinq ans alors qu'ils n'étaient pas seuls, du rabot des niches fiscales et du gel du barème. La suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, qui conduit à une hausse de 1,8 Md€ sur le quinquennat n'est en revanche pas prise en compte ;
- **les mesures d'assiette (+4,1 Md€)** : il s'agit de la fiscalisation des heures supplémentaires, des majorations de pension et des complémentaires santé ;
- **les baisses d'impôt ciblées sur le bas du barème de l'IR (-6,5 Md€)** : il s'agit de la revalorisation exceptionnelle de la décote en 2013 et 2014, de la réduction exceptionnelle de l'IR 2014, de la suppression de la première tranche en 2015, de la revalorisation de la décote en 2016 et de la réduction de 20 % de l'IR en 2017 ;
- **les mesures ciblées sur les hauts revenus (+3 Md€)** : il s'agit de la baisse du plafonnement de l'avantage conféré par chaque demi-part de quotient familial, du plafonnement des niches fiscales et des frais professionnels, de la création de la tranche à 45 % et de la barémisation des revenus du capital¹⁵.

Les réformes entrées en vigueur en 2013 et 2014 ont conduit à augmenter l'IR de 7,8 Md€, tandis que les réformes entrées en vigueur en 2015, 2016 et 2017 ont diminué l'IR de -4,7 Md€. La hausse de l'IR 2013 est due pour l'essentiel aux mesures votées par l'ancienne majorité (gel du barème, suppression de la demi-part supplémentaire pour les personnes veuves) ainsi qu'aux mesures ciblées sur les hauts revenus (baisse du plafond de la demi-part de quotient familial à 2 000 €, suppression de l'abattement fixe sur les

(15) La barémisation des revenus du capital représente une hausse nette modérée de l'impôt sur le revenu d'environ 0,6 Md€. Cette hausse modérée s'explique essentiellement par le système d'abattements pour durée de détention qui accompagne la barémisation des plus-values mobilières (PVM). Quant à la barémisation des revenus des capitaux mobiliers (RCM), elle a davantage opéré une redistribution entre les ménages modestes et les ménages aisés plutôt qu'un rendement substantiel. En revanche, la réintégration du PFL à l'IR a conduit à une hausse comptable de l'impôt sur le revenu de 3 Md€ car auparavant le PFL n'était pas enregistré en impôt sur le revenu dans le budget de l'État.

dividendes au barème, hausse de la part non-déductible de la CSG sur les revenus du capital, création d'une tranche supplémentaire à 45 %, hausse de 19 % à 24 % du taux forfaitaire d'imposition des plus-values mobilières, plafonnement des frais professionnels, plafonnement des niches fiscales). La hausse de l'IR 2014 est due aux mesures d'assiette (fiscalisation des heures supplémentaires, des majorations de pension et de la participation des employeurs aux complémentaires santé) ainsi qu'aux mesures ciblées sur les hauts revenus (essentiellement la baisse du plafond de la demi-part de quotient familial à 1 500 €). Les baisses d'impôt de 2015 à 2017 sont liées aux réformes du bas de barème.

Graphique b : Répartition annuelle de la variation d'IR entre 2013 et 2017, par décile de revenu déclaré par unité de consommation



Source : Félin 2012 vieilli en 2013 législations 2013 et 2014, Félin 2014 vieilli en 2015 et 2016 législations 2015, 2016 et 2017, calculs DG Trésor.

III. La plus grande redistributivité du système socio-fiscal se traduit par une baisse des inégalités de niveau de vie entre les ménages au regard des indicateurs usuels

A. Les transferts vers les ménages modestes ont sensiblement réduit la pauvreté¹⁶

L'ensemble des mesures a contribué à réduire le nombre de personnes vivant avec moins de 1 000 € par mois et par unité de consommation, soit le seuil de pauvreté en 2012¹⁷, de 360 000 personnes, dont 160 000 enfants (cf. tableau 2). Cette réduction vient très large-

ment des mesures sociales ciblées sur les ménages modestes, quelques mesures venant cependant contrebalancer en partie les effets des mesures sociales, en particulier les mesures touchant aux prélèvements obligatoires.

Les mesures décidées par le Gouvernement contribuent à réduire l'intensité de la pauvreté – qui mesure l'écart entre le niveau de vie des ménages pauvres et ce seuil de 1 000 €¹⁸ – de 11,2 %, essentiellement du fait des mesures sociales ciblées sur les ménages modestes. Ces mesures touchent principalement les très pauvres et les rapprochent du seuil de 1 000 €.

(16) Cette partie estime la contribution des mesures décidées par le Gouvernement à la variation des indicateurs d'inégalité et de pauvreté sur le quinquennat. L'évolution totale de ces indicateurs sur la période dépendra en outre des effets des mesures antérieures et des évolutions de la distribution de revenus primaires, difficilement prévisibles.

(17) Le seuil de 1 000 € est proche du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian qui était observé en 2012 (en euros 2016). Fixer le seuil entre les différentes simulations permet de neutraliser l'effet des mesures sur la variation du revenu médian, et donc le seuil de pauvreté.

(18) L'intensité de la pauvreté se mesure comme la différence entre le seuil de pauvreté, défini ici à 1 000 €, et le niveau de vie médian des ménages situés en-dessous du seuil de pauvreté, rapportée au seuil de pauvreté. Plus l'écart entre le niveau de vie médian des ménages définis comme pauvres et le seuil de pauvreté est important, plus la pauvreté est dite « intense ».

Tableau 2 : Effet des différentes catégories de transferts sur la pauvreté (au seuil de 1 000 € par mois et par unité de consommation)

Classe de mesures	Impact sur les indicateurs de pauvreté au seuil de 1 000 €/UC/mois		
	Effet sur le nombre de personnes pauvres	Effet sur le nombre d'enfants pauvres	Effet sur l'intensité de la pauvreté (%)
Mesures fiscales ciblées sur les bas revenus et revenus médians	-50 000	-10 000	0,3
Mesures fiscales ciblées sur les hauts revenus	0	0	0,0
Réduction d'avantages fiscaux non ciblés	100 000	30 000	-1,0
Mesures contribuant au financement du vieillissement de la population et mesures diverses	120 000	50 000	-0,7
Mesures sociales ciblées sur les ménages modestes	-570 000	-250 000	-11,2
Modulation des prestations familiales pour les ménages aisés	0	0	0,0
Ensemble des mesures	-360 000	-160 000	-11,2

Source : DG Trésor, modèle Saphir.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : les effets de chaque catégorie de transferts sur la pauvreté sont calculés de manière isolée, en comparant la législation actuelle avec la législation sans la catégorie de transferts considérée. Il ne s'agit donc pas de contributions à proprement parler.

Lecture : prises isolément, les mesures sociales ciblées sur les ménages modestes réduisent de 570 000 le nombre de personnes vivant dans un ménage au niveau de vie inférieur à 1 000 €/mois.

De manière générale, pour les mesures qui concernent les ménages proches du seuil de 1 000 €, une baisse (resp. hausse) du nombre de personnes pauvres s'accompagne d'une augmentation (resp. baisse) de l'intensité de la pauvreté car les personnes demeurant sous le seuil de pauvreté sont en moyenne plus pauvres (resp. moins pauvres) que celles qui franchissent le seuil de pauvreté du fait des mesures.

B. La redistributivité du système socio-fiscal a été accrue de 8,3 % depuis 2012

Il n'existe pas de consensus sur la définition d'un indicateur permettant de donner à lui seul une mesure univoque de l'état des inégalités¹⁹ ; il est ainsi préférable d'utiliser une panoplie d'indicateurs complémentaires pour en dessiner les principales évolutions.

L'ensemble des indicateurs usuels fait part d'une diminution des inégalités du fait des mesures prises depuis le début du quinquennat. Le rapport interdécile, qui mesure l'écart relatif entre le seuil définissant les 10 % les plus aisés (D9) et le seuil définissant les 10 % les plus modestes (D1), diminue de 3,1 % du fait des mesures prises depuis 2012 (tableau 3). De même, le rapport entre les revenus (par unité de consommation) détenus par les 20 % de ménages

les plus riches (S80) et ceux détenus par les 20 % de ménages les plus modestes (S20) – indicateur privilégié par le Gouvernement dans son rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse car il permet d'effectuer de meilleures comparaisons entre pays – recule de 4,4 %. L'indice de Gini varie relativement peu sous l'effet des mesures (-2,3 %). Cet indicateur d'inégalités est en effet peu sensible aux transferts affectant les deux extrémités de la distribution des niveaux de vie.

La redistributivité du système socio-fiscal peut être définie comme la réduction des inégalités permises par ce système, rapportée au niveau d'inégalités avant redistribution. Le système socio-fiscal français permet ainsi de réduire de 22 % les inégalités telles que mesurées par l'indice de Gini (tableau 3 : $22\% = (B-A)/A$). Il est alors intéressant de mesurer l'effet des mesures analysées sur la redistributivité du système socio-fiscal. Pour ce faire, la réduction de l'indice d'inégalités du fait des mesures est rapportée à la baisse des inégalités permise par le système socio-fiscal. **Au regard de l'indice de Gini, la redistributivité du système socio-fiscal a été accrue de 8,3 %.**

(19) Ainsi, l'indice de Gini - souvent utilisé dans des comparaisons internationales - est un indicateur « synthétique » de mesure des inégalités qui prend relativement mal en compte les variations aux extrémités de la distribution. D'autres indicateurs sont plus sensibles à ces variations : rapport interdécile, rapport S80/S20, etc.

Tableau 3 : Impact des mesures décidées depuis 2012 sur les inégalités de niveau de vie

Indicateurs	Avant redistribution (A)	Après redistribution		Impact des mesures du quinquennat	
		Législation effective en 2016 (B)	Législation contrefactuelle (hors mesures prises depuis 2012) (C)	Impact brut (en %) (B-C)/C	Impact sur la redistributivité du système socio-fiscal (en %) (B-C)/(B-A)
Rapports interdécile					
D9/D1	5,6	3,3	3,4	-3,1	4,5
D9/D5	2,1	1,9	1,9	-2,1	16,3
D5/D1	2,6	1,8	1,8	-1,0	2,0
Masses de niveau de vie détenues					
S20 en %	5,4	9,4	9,1	3,0	-
S80 en %	44,3	38,8	39,4	-1,5	-
S80/S20	8,2	4,1	4,3	-4,4	4,7
Indice de Gini (en %)	38,2	29,6	30,3	-2,3	8,3

Source : DG Trésor, modèle Saphir.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : le rapport interdécile D9/D1 est de 5,6 avant redistribution et de 3,3 après redistribution. En l'absence des mesures prises durant le quinquennat, le rapport interdécile après redistribution aurait été de 3,4. Les mesures du quinquennat diminuent ainsi le rapport interdécile de 3,1 % et amplifient de 4,5 % la baisse du rapport interdécile opérée par le système socio-fiscal.

Les mesures les plus ciblées – transferts vers les ménages les plus modestes²⁰ et prélèvements sur les ménages les plus aisés – sont celles qui contribuent le plus à la réduction des inégalités quel que soit l'indicateur retenu. Le tableau 4 présente la décomposition de la variation des inégalités selon les six catégories de transferts retenues dans cette étude. Les mesures sociales ciblées sur les plus modestes, malgré leur impact limité sur le revenu des ménages comparativement aux autres mesures, contribuent particulièrement à la réduction des inégalités permise par l'ensemble de mesures considérées : 60,7 % de la réduction du rapport

interdécile D9/D1 leur est attribuable, 47,8 % de celle de l'indice S80/S20 et 41,9 % de celle de l'indice de Gini. Les mesures fiscales concernant le haut de la distribution des niveaux de vie contribuent également sensiblement, quoique dans une moindre ampleur, à la réduction des inégalités. Les autres mesures, malgré les montants importants en jeu, ne réduisent que modérément les inégalités du fait de leur caractère non ciblé sur les ménages modestes ou aisés.

(20) Les « mesures fiscales ciblées sur les bas revenus et revenus médians » ne sont pas comptabilisées dans le champ des mesures les plus ciblées sur les ménages les plus modestes car leur effet est concentré sur les déciles de niveau de vie 4 à 6.

Tableau 4 : Contribution des différentes mesures à la réduction des inégalités

Classe de mesures	Variation de revenu disponible pour les ménages	Contribution à la réduction des inégalités		
		D9/D1	S80/S20	Indice de Gini
Mesures fiscales ciblées sur les bas revenus et revenus médians	6,2	2,9	2,3	23,8
Mesures fiscales ciblées sur les hauts revenus	- 3,5	16,1	20,7	28,7
Réduction d'avantages fiscaux non ciblés	- 4,3	11,2	- 3,0	0,8
Mesures contribuant au financement du vieillissement de la population et mesures diverses	- 6,4	- 0,2	20,2	- 4,9
Mesures sociales ciblées sur les ménages modestes	2,2	60,7	47,8	41,9
Modulation des prestations familiales pour les ménages aisés	- 1,3	9,4	11,8	9,7
Ensemble des mesures	- 7,0	100,0	100,0	100,0

Source : DG Trésor, modèle Saphir.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : Les mesures sociales ciblées sur les ménages modestes ont augmenté le niveau de vie des ménages de 2,2 Md€. Ces mesures expliquent 60,7 % de la réduction totale (du fait de l'ensemble des mesures du quinquennat) du rapport interdécile D9/D1.

IV. Effet des mesures considérées par tranche d'âge, par statut familial, par statut sur le marché du travail

Outre la redistribution des revenus des ménages les plus aisés vers les ménages les plus modestes (redistribution verticale), le système socio-fiscal opère une redistribution selon d'autres critères, tels l'âge, la composition du ménage, la zone géographique, etc. (redistribution horizontale).

Concernant la redistribution vers les familles (c'est-à-dire les ménages avec des enfants)²¹, les réformes récentes renforcent le ciblage des aides familiales sur les familles les plus modestes²². Le Plan de lutte contre la pauvreté (revalorisation du RSA, de l'ASF et du CF) mais également, la revalorisation de l'ARS ont ainsi renforcé la redistribution envers les familles modestes, en particulier les familles monoparentales qui appartiennent plus fréquemment aux bas déciles de niveau de vie : le niveau de vie agrégé de ces dernières a augmenté de 1,2 % sous l'effet de l'ensemble des mesures (tableau 5).

Les transferts intergénérationnels sont également l'un des enjeux de la redistribution²³. Les jeunes de moins de 25 ans sont en moyenne gagnants aux réformes évaluées (tableau 5). En effet, les jeunes sont surreprésentés dans le bas de la distribution des revenus et leur taux de pauvreté

est sensiblement plus élevé que celui observé sur l'ensemble de la population. Les jeunes ont donc bénéficié d'une partie des mesures sociales et fiscales ciblées sur les ménages modestes. De plus, les jeunes ont bénéficié de mesures qui leur étaient spécifiquement dédiées, comme l'ouverture de la prime d'activité aux jeunes de moins de 25 ans, permettant d'augmenter le niveau de vie des jeunes qui exercent une activité professionnelle. Le niveau de vie agrégé des jeunes de moins de 25 ans a ainsi augmenté de 0,4 % contre une baisse de 0,6 % en moyenne sur l'ensemble de la population, soit 1 point de plus. Les ménages dont la personne de référence est âgée de 30 à 55 ans ont davantage contribué que l'ensemble de la population. Enfin, les ménages dont la personne de référence est âgée de plus de 65 ans ont été moins touchés de 0,4 point que les autres par les mesures considérées. En effet, l'impact des mesures sur le niveau de vie des retraités est limité à -0,2 % contre -0,6 % en moyenne pour l'ensemble de la population.

D'autres aspects de la redistribution horizontale n'ont pas pu être analysés compte tenu de la base de données disponible. En particulier, certains travaux récents ont mis l'accent sur la redistribution territoriale²⁴ ainsi que sur la redistribution entre hommes et femmes²⁵.

(21) La redistribution horizontale envers les familles s'effectue via les prestations familiales, mais aussi par la prise en compte des charges de famille dans le calcul de nombreuses prestations sociales (RSA, allocations logement, etc.). Elle s'effectue aussi par des prestations en nature qui leur sont propres (Établissement d'accueil du jeune enfant, école, etc.), hors de l'objet de cette étude.

(22) A. Fichen et D. Boisaux (2015) « Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014 », Trésor-Éco n° 142.

(23) H. d'Albis, P.-Y. Cusset et J. Navaux « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », note d'analyse de France stratégie n° 37.

(24) Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus, Rapport du HCFIPS, novembre 2015.

(25) A. Bozio, S. Cottet, M. Monnet, L. Romanello « Analyser les mesures socio-fiscales sous l'angle des inégalités hommes femmes », note de l'IPP n° 23.

Tableau 5 : Effet des mesures considérées sur le niveau de vie des ménages par catégorie de ménage, en écart à la moyenne de l'ensemble de la population (en points)

Par configuration familiale	
Personne seule	0,1
Couple sans enfant	0,2
Ménages avec enfant(s)	-0,3
<i>dont famille monoparentale</i>	1,8
Par âge de la personne de référence	
Moins de 25 ans	1,0
25 à 29 ans	0,3
30 à 39 ans	-0,2
40 à 49 ans	-0,3
50 à 64 ans	-0,1
65 ans ou plus	0,3
Par statut sur le marché du travail de la personne de référence	
Actifs de 18 ans ou plus	-0,3
Inactifs de 18 ans ou plus	0,5
<i>dont retraités</i>	0,4

Source : DG Trésor, modèle Saphir.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : le niveau de vie des ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 25 ans a augmenté de 1 point de plus que celui de l'ensemble de la population sous l'effet des réformes évaluées.

Encadré 4 – Encadré méthodologique**A. L'évaluation globale avec le modèle Saphir**

L'évaluation des mesures du quinquennat est réalisée à l'aide du modèle de microsimulation Saphir. Ce modèle, développé par la DG Trésor, reproduit la législation socio-fiscale française sur un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine (Enquête Revenus Sociaux et Fiscaux de l'Insee - ERFS). A l'instar des choix méthodologiques faits par l'Insee, les résultats sont présentés sur le champ des ménages dont le revenu est positif ou nul²⁶ et dont la personne de référence n'est pas étudiante²⁷. Le modèle porte sur l'année 2016 :

- les revenus issus de l'ERFS 2012 sont vieillissés et les poids sont ajustés pour être représentatifs de la structure sociodémographique de 2016 (nombre de ménages, répartition de la population par âge, taux de chômage...) ;
- les prestations et transferts sont calculés sur barème à partir de la législation pour 2016. Toutefois, pour les prestations concernées, le barème considéré est celui prévu en fin de montée en charge du plan pauvreté ;
- la participation des employeurs aux complémentaires santé et les majorations de pension, fiscalisées à partir de l'IR 2014, ne sont pas disponibles dans l'échantillon et font l'objet d'une imputation probabiliste, respectivement en fonction des salaires et des pensions déclarées ;
- les effets de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et du régime fiscal des plus-values mobilières ne sont pas présentés en raison de données manquantes et de difficultés d'imputation.

Concernant les cotisations sociales, seules les variations de cotisations sociales salariés n'apportant pas de nouveaux droits sont considérées comme faisant partie des mesures ayant un effet directement redistributif, ce qui exclut de l'analyse les cotisations de retraite complémentaires car les revenus différés auxquels donnent droit ces cotisations relèvent d'une logique purement assurantielle. Les cotisations aux retraites de base sont des cotisations contributives. Toutefois, la hausse des taux de cotisation vieillesse salariés, comme celle votée en 2014 pour assurer l'équilibre des régimes de retraite de base, a été retenue dans le champ des mesures affectant la redistribution, puisqu'elle ne s'accompagne pas d'une hausse des pensions de retraites.

Les changements de barème de cotisations sociales sur le champ des indépendants ne sont pas évalués. Il s'agit notamment des changements au titre du volet allègement du coût du travail du pacte de responsabilité et de solidarité et des réformes des retraites. En effet, prendre en compte ces mesures conduirait à une asymétrie de traitement avec les salariés pour lesquels les effets des réformes relatives aux cotisations employeurs ne sont pas évalués.

Pour évaluer les mesures du quinquennat, une législation contrefactuelle fictive excluant l'ensemble des trente mesures décidées depuis 2012 est simulée. On obtient ainsi, à partir du même échantillon d'individus, le revenu disponible que les ménages auraient eu si aucune des mesures prises depuis 2012 n'avait été mise en place²⁸. Ce revenu disponible est comparé à celui obtenu avec la législation effective, comprenant toutes les mesures considérées. L'écart de revenu disponible permet d'évaluer l'impact des mesures à l'échelle individuelle et globale. L'impact du changement de législation est donc mesuré de

(26) Les ménages dont le revenu est strictement négatif sont majoritairement composés d'indépendants et d'agriculteurs qui déclarent des déficits sur une année. Il est communément admis que disposer d'un revenu déclaré négatif ne peut correspondre au revenu réel sur la période. Les observations correspondantes sont donc exclues de l'analyse.

(27) Ces ménages sont exclus car les revenus des étudiants sont très mal appréhendés dans les données (les aides versées par les parents ne sont pas renseignées dans les enquêtes utilisées).

(28) Sont donc neutralisées les évolutions spontanées des revenus des ménages du fait, par exemple, de la conjoncture économique.

façon comptable, sans effets comportementaux ou bouclage macroéconomique. De plus, les données sur lesquelles repose la simulation correspondent aux revenus de 2012 : les indicateurs de distribution des niveaux de vie pour 2016 sont des projections et sont susceptibles de présenter des écarts avec les indicateurs officiels qui seront publiés dans quelques années à partir de l'ERFS.

L'évaluation prend en compte les effets de rétroaction avec les autres prestations. Par exemple, toute mesure modifiant le revenu fiscal de référence (fiscalisation des heures supplémentaires, fiscalisation des majorations de pension pour enfants à charge, etc.) a des répercussions deux ans plus tard sur les prestations sociales assises sur les revenus catégoriels (prestations familiales et aides au logement). Par conséquent, l'évaluation de l'effet des mesures fiscales sur le revenu disponible des ménages ne se limite pas à la variation de l'impôt sur le revenu des ménages (comme c'est le cas dans l'encadré 3), mais inclut l'effet induit de ces mesures sur le montant de prestations perçues.

Afin de calculer la contribution de chaque groupe de mesures à l'évolution des inégalités, l'évaluation est réalisée en ajoutant successivement les catégories de mesures. Dans ce cas de figure, l'ordre dans lequel sont simulées les différentes mesures n'est pas neutre. Les mesures étant regroupées par catégorie hétérogène du point de vue des dates de mise en œuvre, c'est l'ordre logique qui a été privilégié : les mesures fiscales précèdent les mesures sociales, les mesures affectant les cotisations sociales précèdent celles affectant l'impôt sur le revenu, etc.

L'impact des mesures est évalué au regard de la variation relative du niveau de vie agrégé de chaque décile. En effet, pour un accroissement de revenu donné en euro²⁹, la satisfaction de l'individu augmente d'autant moins que son niveau de vie est élevé.

B. L'évaluation des mesures fiscales avec la base de données FELIN

Le chiffrage de l'impact des mesures du quinquennat relatives à l'impôt sur le revenu a été réalisé année par année, de 2013 à 2017, en utilisant les revenus de l'année correspondante. Les principales mesures mises en œuvre depuis l'IR 2013 sont prises en compte (y compris celles décidées par l'ancienne majorité), dans l'ordre dans lequel les textes ont été publiés au Journal Officiel, puis dans l'ordre dans lequel chaque mesure apparaît dans chaque texte. La suppression de la prime pour l'emploi (PPE), dont l'enveloppe a été recyclée dans la prime d'activité, située en dehors du champ de l'IR, a été exclue de cette analyse. Les réformes du CIDD et du CITE n'ont pas non plus été prises en compte. Cette méthode permet de garantir une cohérence entre l'évaluation préalable de la mesure et le chiffrage des mesures ex post.

Les simulations de l'IR 2013 et 2014 ont été effectuées à partir du Fichier Echantillonné de l'Imposition des revenus (Felin) de 500 000 déclarations fiscales de revenus 2012 (vieilli en 2013 pour simuler l'IR 2014). Les simulations de l'IR 2015, 2016 et 2017 ont été effectuées à partir du FELIN 2014 (vieilli en 2015 et 2016 pour l'IR 2016 et 2017). Les chiffrages pour l'IR 2014 ont été réalisés sur la base du FELIN 2012 vieilli, plutôt que sur la base du FELIN 2013, pour plusieurs raisons :

- la base de déclarations sur les revenus 2012 présente des données qui ne sont plus disponibles dans les bases suivantes du fait du changement de législation : case pour la « demi-part vieux parents » ; case pour les revenus des capitaux mobiliers (RCM) soumis au prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) à 21 % pour les dividendes et 24 % pour les intérêts ; case avec le montant des revenus correspondant aux heures supplémentaires effectuées (il est ensuite impossible d'isoler ces revenus qui sont intégrés respectivement aux RCM imposés au barème et aux traitements et salaires) ;
- la base de déclaration sur les revenus 2012 permet également d'imputer de façon probabiliste des majorations de pension et des compléments santé ; sur les revenus 2013 ils sont directement intégrés aux revenus déclarés et une imputation inversée serait plus délicate.

(29) Dans la littérature économique, l'utilité marginale est en général décroissante (fonction d'utilité concave).

C. L'évaluation des mesures fiscales : quelles différences selon les méthodes d'évaluation ?

Ce dossier présente deux estimations proches des mesures considérées concernant l'impôt sur le revenu (estimation par le modèle Saphir : tableau 4, et estimation sur la base de données fiscales : encadré 3). Plusieurs facteurs peuvent expliquer les légers écarts entre les estimations. De manière générale, l'ordre dans lequel sont simulées les mesures n'est pas neutre. L'approche séquentielle, année par année, retenue dans l'encadré 3 diffère de celle retenue dans le bilan global du quinquennat, pour lequel c'est l'ordre des prélèvements qui a été privilégié : les mesures affectant les cotisations sociales précèdent celles affectant l'impôt sur le revenu, les mesures fiscales précèdent les mesures sociales, etc. Cette différence de méthodologie peut entraîner des écarts sur les coûts estimés de chaque ensemble de mesures. De plus, le champ retenu dans les deux approches n'est pas le même : ménages ordinaires de France métropolitaine (bilan global) versus tous ménages de France entière (encadré sur l'impôt sur le revenu).

- Pour les mesures fiscales ciblées sur les bas revenus, l'écart entre les deux chiffres présentés (0,3 Md€) correspond essentiellement à une différence de champ.

- Concernant la réduction des avantages fiscaux non ciblés, l'écart entre les deux chiffres présentés (0,2 Md€) s'explique par la prise en compte dans le bilan global des effets de rétroaction avec les prestations sociales d'une part, et avec la contribution sociale généralisée d'autre part. Ces rétroactions amplifient la perte de revenu pour les ménages du fait des réformes considérées.

- Pour les mesures fiscales ciblées sur les hauts revenus, la différence (0,5 Md€) provient essentiellement des bases de données mobilisées. En particulier, le chiffrage de la réforme de l'imposition des revenus des capitaux mobiliers est soumis à une certaine marge d'erreur dans l'évaluation du bilan global : ceci s'explique par une grande volatilité de ces revenus et une représentativité moindre de données mobilisée (ERFS) sur cette catégorie de revenus.

Annexes

Suivi des recommandations pays 2016 – Liste des mesures depuis le programme national de réforme 2016

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR1	Assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard en prenant les mesures structurelles requises et en consacrant toutes les recettes exceptionnelles à la réduction du déficit et de la dette.	Mesures visant à ramener le déficit public sous les 3 % en 2017 : <ul style="list-style-type: none"> Plan d'économies en dépense portant sur l'ensemble des administrations publiques. Mesures complémentaires en 2016 et 2017.		Le PLF et le PLFSS pour 2017 comprennent 14 Md€ de mesures de financement permettant de financer les nouvelles mesures et de préciser les 5 Md€ de mesures complémentaires annoncées au Programme de stabilité : <ul style="list-style-type: none"> réorientation du Pacte de responsabilité (5 Md€) ; économies et autres mesures complémentaires ASSO (1,5 Md€) ; révision à la baisse des prévisions de dépenses des APUL (1,0 Md€) ; charge de la dette (État) (1,2 Md€) ; recettes de lutte contre la fraude (1,9 Md€) ; révision de la trajectoire de décaissement du PIA (1,2 Md€) ; révision des prévisions de dépenses sur les contenus fiscaux de série (0,7 Md€) ; changement du mode de collecte de certaines impositions d'entreprises (1,3 Md€).
		Consacrer tout surplus de recettes à la réduction du déficit et de la dette.	Art. 17 de la LPFP 2014-2019.	Art. 17 de la LPFP 2014-2019, décliné à l'article d'équilibre du budget général de l'État dans le projet de loi de finances pour l'année 2017.
	Préciser les réductions de dépenses prévues pour les années à venir et accentuer les efforts pour accroître le montant des économies générées par les revues de dépenses, y compris en ce qui concerne les dépenses des collectivités locales, d'ici à la fin de l'année 2016.	Respecter la trajectoire de déficit budgétaire, en précisant les mesures supplémentaires d'économies et en compensant les dépenses nouvelles finançant les priorités.	Réforme de la politique immobilière de l'État, rationalisation des dépenses de fonctionnement, réforme des aides personnelles au logement, uniformisation des règles d'indexation des prestations sociales, efforts de maîtrise de dépenses des agences.	Poursuite de la rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'État, des efforts de maîtrise de dépenses des agences, des efforts sur la masse salariale hors ministères prioritaires (près de 2300 suppressions de postes) et de la rationalisation des interventions publiques pour 0,4 Md€ (ex. : dématérialisation de la propagande électorale, mesures réglementaires sur les aides personnelles au logement, etc.).
			Ralentissement des dépenses de fonctionnement des collectivités en 2016, notamment grâce à : <ul style="list-style-type: none"> baisse de 3,3 Md€ des concours financiers aux collectivités en 2016, après 3,5 Md€ en 2015 ; mise en place de l'ODEDEL (2014) et déclinaison par niveau de collectivités (2016) ; mise en forme de la réforme territoriale (création des métropoles, rationalisation de la carte des collectivités et des compétences, montée en charge de l'intercommunalité). 	PLF 2017 : nouvelle baisse des concours financiers aux collectivités en 2017 (2,8 Md€). Poursuite de la mise en œuvre de la réforme territoriale (ex. : mise en place des nouveaux schémas intercommunaux, transfert des transports non-urbains et scolaires des départements aux régions, transferts de compétences à partir de 2017 des départements aux métropoles qui ont été mises en place en 2016).

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR1			<p>Poursuite du redressement du solde des administrations de sécurité sociale, notamment grâce :</p> <ul style="list-style-type: none"> à la maîtrise des dépenses d'assurance maladie à travers le respect de l'ONDAM (2,0 % en 2015 avant 1,8 % en 2016) ; aux effets des mesures décidées dans l'accord Agric-Arco du 30 octobre 2015 ; aux mesures votées antérieurement en LFSS (modulation des allocations familiales selon les revenus par exemple). 	<p>- Économies sur les dépenses d'assurance maladie en 2017 (4,1 Md€) sous-jacentes à la construction d'un Ondam à 2,1 % permises par la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé.</p> <p>- Mesures du PLFSS 2017 (1,5 Md€ d'économies) :</p> <ul style="list-style-type: none"> poursuite de la limitation du développement des niches sociales, augmentation des taxes sur le tabac, lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations sociales, accroissement de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'action sociale des organismes de sécurité sociale, montée en charge des réformes engagées les années précédentes. Reprise des négociations attendue par le Gouvernement en vue d'une nouvelle convention d'assurance-chômage.
		Renforcer les revues de dépenses.	<p>Publication des résultats des revues de dépenses pour 2015 dans le jaune « revues de dépense » annexé au PLF 2016 (elles ont permis de documenter près de 500 M€ d'économies dans les projets de lois financières pour 2016, appelées à monter en charge en 2017 (600 M€)).</p> <p>Publication des revues en ligne.</p> <p>Mise en œuvre de revues de dépenses sur 12 nouveaux thèmes en 2016. Ces revues de dépenses alimenteront l'élaboration des textes financiers pour 2017. 4 revues de dépense pour 2016 concernent les collectivités locales (budgets annexes et syndicats, gestion du FCTVA, fonction achats des collectivités locales, et patrimoine des collectivités locales).</p>	<p>Lancement de la troisième vague de revues de dépenses, présentée dans le jaune annexé au PLF 2017.</p>
	Renforcer les évaluations indépendantes des politiques publiques afin de recenser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques.	Continuer la modernisation de l'action publique (MAP) via des évaluations de politiques publiques (EPP).	<p>Les 59 EPP lancées sur 2013-2014 sont toutes achevées et ont généré 7,1 Md€ d'économies.</p> <p>15 EPP ont été lancées en 2015, dont 9 sont achevées et 6 nouvelles EPP ont été lancées en 2016 afin de générer de nouvelles économies en 2017.</p> <p>Tous les champs ministériels sont couverts ainsi que les collectivités territoriales qui sont concernées par 1 EPP sur 2.</p> <p>Sur les 80 EPP qui ont été mises en œuvre depuis décembre 2012, 68 ont été achevées au 12 septembre 2016.</p>	<p>Au second semestre 2016, le SGMAP a lancé une démarche de méta-évaluation centrée sur la méthodologie et le suivi des impacts des EPP menées depuis fin 2012.</p>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR2	Veiller à ce que les réductions du coût du travail soient pérennisées et que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité.	Renforcer le CICE et maintenir le Pacte de responsabilité et de solidarité.		Dans le cadre du PLF 2017, le taux du CICE sera porté de 6 % à 7 % de la masse salariale pour les salaires jusqu'à 2,5 SMIC, ce qui représente une économie à terme pour les entreprises d'un montant de 3,1 Md€ supplémentaires.
		Déployer le dispositif « embauche PME ».	Prime forfaitaire annuelle de 2000 euros versée trimestriellement pendant deux ans pour les embauches en CDI et CDD de plus de 6 mois réalisées entre le 18 janvier et le 31 décembre 2016 pour des salaires inférieurs à 1,3 Smic, dans les entreprises de moins de 250 salariés. Le décret d'application a été publié le 26 janvier 2016.	Prolongation du dispositif pour les embauches en CDI et CDD de plus de 6 mois réalisées du 1 ^{er} janvier au 31 décembre 2017.
		Déployer, dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et PME », le dispositif prime première embauche « d'aide au recrutement du premier salarié ».	Décret n° 2015-806 du 3 juillet 2015 prévoyant une aide financière annuelle de 2000 euros versée trimestriellement sur deux ans pour la première embauche en CDI ou CDD de plus de 12 mois, étendue aux CDD de plus de 6 mois et prolongée jusqu'au 31 décembre 2016. La mesure est désormais fusionnée avec la mesure Prime à l'embauche PME, annoncée le 18 janvier 2016.	
		Respecter les règles de revalorisation du SMIC, afin de promouvoir l'emploi, l'alignement avec la productivité et le pouvoir d'achat.	Respect strict de la règle de revalorisation du Smic depuis 2012, comme conseillé par le groupe d'experts sur le SMIC : le Gouvernement a revalorisé le SMIC de +0,6 % en janvier 2016, sans accorder de coup de pouce au-delà des mécanismes légaux. Cette hausse est compatible avec les évolutions de la productivité du travail (en 2015, hausse de 2,1 % en valeur), Décret n° 2015-1688 du 17 décembre 2015.	
		Fixation du taux de majoration des heures supplémentaires par accord d'entreprise, sans qu'il puisse être inférieur à 10 %.	Promulgation de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite ci-après « loi travail »).	
		Clarifier la procédure de licenciement économique.	Précision des critères justifiant un licenciement économique, différenciés selon la taille de l'entreprise (loi travail).	
	Réformer le droit du travail pour inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée.			

Recommandation		Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR2			Accords de préservation et de développement de l'emploi.	Possibilité de revoir l'organisation du travail par accord d'entreprise (y compris en termes de durée et de rémunération) en vue de préserver ou de développer l'emploi (loi travail).	
			Faciliter la conclusion d'accords d'entreprises et améliorer la qualité du dialogue social.	Fixation du champ de négociation dans lequel l'accord d'entreprise primera sur l'accord de branches, sous réserve de respect des normes légales (temps de travail, salaire minimum) (loi travail). Mise en place de l'accord majoritaire pour les accords d'entreprises : à compter du 1 ^{er} janvier 2017 pour les accords d'entreprise portant sur le temps de travail et les accords de préservation ou de développement de l'emploi ; à compter du 1 ^{er} septembre 2019 pour l'ensemble des accords (loi travail). Accélération du mouvement de restructuration des branches (initié par la loi du 5 mars 2014) par la loi travail, qui fixe l'objectif de parvenir à un paysage conventionnel restructuré autour de 200 branches en 2019 : d'ici fin 2016, fusion des branches qui n'ont eu aucune activité conventionnelle depuis 15 ans ou dont le champ d'application géographique est uniquement régional ou local.	Poursuite de la modernisation du code du travail pour donner un rôle plus grand aux accords d'entreprise (réécriture du code par une commission d'experts d'ici 2019, sauf dispositions relatives au temps de travail déjà réécrites dans la loi). D'ici août 2019, fusion des branches n'ayant pas conclu d'accord dans les sept années précédant la promulgation (loi travail).
			Mettre en place un barème indicatif pour les prud'hommes.		Décret pris sur le fondement de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015.

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR3	Renforcer les liens entre le secteur de l'éducation et le marché du travail, notamment par une réforme du système d'apprentissage et de la formation professionnelle qui mette l'accent sur les personnes peu qualifiées.	Déployer le plan de formation.	Action conjointe de l'État, des régions, des partenaires sociaux et de Pôle emploi : 18 conventions État-régions ont été signées. Les conventions opérationnelles ou financières sont en cours de finalisation. Depuis le mois d'avril, les entrées en formation ont connu une forte accélération, avec un volume hebdomadaire d'inscriptions supérieur de 50 % à 130 % par rapport à l'année dernière.	Selon le plan d'urgence pour l'emploi du 18 janvier 2016, près de 500 000 places supplémentaires dans les dispositifs d'insertion et de mobilité sont programmées dont 360 000 pour la formation des demandeurs d'emploi, 500 000 contrats de professionnalisation, 10 000 actions de certification des compétences et un accompagnement renforcé pour 70 000 projets de création d'entreprise.
		Déployer le plan de soutien à l'apprentissage.	29 avril 2015 : création de la Fondation innovations pour les apprentissages (FIPA) pour développer l'alternance en partant de l'entreprise. Les embauches ont été multipliées par cinq dans les services de l'État suite aux objectifs de recrutement fixés lors de la conférence sociale de juillet 2014 (500 000 apprentis pour 2017).	6 000 apprentis recrutés à partir de septembre 2016 dans les services de l'État.
		Poursuivre la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle.	<ul style="list-style-type: none"> - Publication du rapport annuel du CNEFOP (avril 2016) relatif au Compte personnel de formation (CPF) et du conseil en évolution professionnelle (CEP). - Publication des 3 décrets relatifs aux blocs de compétence (décrets n°2016-771 et n°2016-772 du 10 juin 2016 et décret n°2016-1037 du 28 juillet 2016). - Création de 350 pôles de stage à l'échelle des académies et des bassins d'emploi. - 51 campus des métiers des qualifications qui permettent d'offrir aux entreprises d'un secteur économique spécifique un vivier de recrutement stable et aux territoires de développer des « pôles d'excellence de formation ». - Signature le 30 mars 2016 de la plateforme État-régions favorisant les synergies entre les acteurs nationaux et locaux pour assurer la cohérence des politiques publiques en proximité en matière d'emploi et de formation. - Installation de conseils sectoriels nationaux ayant pour mission d'organiser au plan national la concertation avec les secteurs économiques concernés sur les référentiels de compétences des diplômés du supérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite de l'harmonisation des nomenclatures des formations certifiantes. - Création à la rentrée 2017 de 500 nouvelles formations en lycée professionnel dans des secteurs répondant aux besoins nouveaux de notre économie et créateurs d'emplois pour les jeunes (du CAP au BTS). - Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), deux évaluations de politiques publiques ont été lancées fin 2015 : l'une porte sur l'évaluation de la VAE, l'objectif étant d'améliorer l'efficacité du dispositif, en vue d'une plus grande équité territoriale ainsi qu'entre les différents types de diplômés. L'autre porte sur l'évaluation de la politique de certification professionnelle et vise à mieux réguler l'offre publique et privée et à rationaliser et améliorer la qualité du processus d'élaboration et de reconnaissance des certifications.

Recommandation		Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR3			Généraliser le droit à la Garantie Jeunes.	Dispositif généralisé à compter du 1 ^{er} janvier 2017 par la loi travail (article 46 – Art. L. 5131-6 du code du travail).	Un décret en Conseil d'État est en attente de publication afin de déterminer les modalités d'application du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie.
			Expérimenter le contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi, y compris ceux écartés pour inaptitude et ceux reconnus comme handicapés, notamment les moins qualifiés et les plus éloignés du marché du travail.	L'article 74 de la loi travail prévoit à titre expérimental (jusqu'au 31 décembre 2017), la création d'un contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi en vue d'acquies des qualifications autres que celles mentionnées à l'article L. 6314-1 CT.	
			Mettre en œuvre le compte personnel d'activité, notamment son volet formation.	Créé par l'article 39 de la loi travail.	<p>Ouverture au 1^{er} janvier 2017 du compte personnel d'activité (CPA), comprenant le compte personnel de formation, le compte pénibilité et un nouveau compte d'engagement citoyen.</p> <p>Le CPA assure la conversion des droits selon les modalités de chaque compte et offre des services en ligne.</p> <p>La loi introduit de nouveaux droits :</p> <p>Le champ des bénéficiaires du compte personnel de formation (CPF) est étendu à tous les actifs d'au moins 16 ans (y compris les travailleurs indépendants et les retraités).</p> <p>Pour les salariés peu qualifiés, l'alimentation du CPF est portée à hauteur de 48h par an, dans la limite d'un plafond de 400 heures.</p> <p>La loi crée un compte d'engagement citoyen (CEC) recensant les activités bénévoles ou de volontariat, permettant d'acquies des heures de formation (passerelle possible avec le CPF).</p> <p>Une ordonnance en attente de publication mettra en œuvre un CPA pour les agents publics (article 44 de la loi).</p> <p>Extension du CPF aux travailleurs indépendants à compter du 1^{er} janvier 2018.</p>

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
	D'ici la fin de l'année 2016, entreprendre une réforme du système d'assurance-chômage afin d'en rétablir la soutenabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail.	Négocier une nouvelle convention d'assurance-chômage.	<p>Les partenaires sociaux, gestionnaires autonomes de l'assurance chômage, ont engagé des négociations le 22 février 2016 en vue de renouveler la convention d'assurance chômage qui arrivait à terme au 1^{er} juillet 2016.</p> <p>Les principaux sujets abordés par les négociateurs concernaient : (i) l'incitation à retourner vers l'emploi en améliorant des règles de fixation du salaire journalier de référence, qui sert de base pour le calcul de l'allocation journalière ; (ii) la limitation du développement des contrats courts et les situations de permittance en généralisant la surcotisation sur les contrats courts ; (iii) la réforme de la filière senior pour les plus de 50 ans (iv) la réforme du régime spécifique des intermittents du spectacle (annexes VIII et X).</p> <p>Si les partenaires sociaux ont pu trouver un accord sur le régime spécifique des intermittents, ils n'ont pas réussi à dégager un consensus sur les autres sujets.</p> <p>Comme le prévoit la loi, à défaut d'accord entre partenaires sociaux, les mesures d'application du régime d'assurance chômage sont déterminées par le Gouvernement, par décret en Conseil d'État. À ce titre, le Gouvernement a transposé dès le mois de juillet l'accord signé le 28 avril 2016 par les partenaires sociaux sur le régime des intermittents du spectacle. Le reste de la convention de 2014 a été reconduit afin d'assurer la continuité du régime et l'indemnisation des chômeurs.</p>	Les négociations qui se sont tenues avant l'été n'ont pas été concluantes. Une concertation s'est ouverte depuis à l'initiative de la Ministre du Travail. Un accord pourrait être trouvé d'ici la fin de l'année ou en début d'année prochaine. À défaut d'accord, il revient au Gouvernement de fixer les modalités de la réglementation d'assurance chômage par décret.
CSR4	Éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services, en particulier dans les services aux entreprises et les professions réglementées.	Assouplir les conditions d'exercice de certaines professions réglementées.	<p>Quatre décrets pris le 29 juin 2016, concernant les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les commissaires-priseurs et les administrateurs et mandataires judiciaires.</p> <p>Deux arrêtés pris le 16 septembre 2016 définissant 247 zones d'installation libres pour les notaires et précisant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination en qualité de notaire dans un office à créer.</p>	

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR4		Assouplir les conditions de détention du capital dans certaines sociétés de professions réglementées, y compris certaines professions de santé.	Décrets des 29 juin 2016 et 1 ^{er} juillet 2016 sur les professions du droit et du chiffre, les architectes et les géomètres-experts. Loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, qui prévoit l'ouverture du capital des sociétés d'exercice libéral exploitant une pharmacie aux pharmaciens adjoints qui sont des salariés des officines. Parution du décret n°2016-44 du 26 janvier 2016, permettant la constitution de sociétés de participations financières de profession libérale de biologistes médicaux (holdings financières pour les laboratoires).	Décret d'application de la loi n°2016-41 en cours de finalisation. Deux projets de décret (un pour les professions médicales et un pour les auxiliaires médicaux) sont en cours d'élaboration, en concertation avec les acteurs concernés, pour permettre la création de sociétés de participations financières pour ces professions et assouplir certaines contraintes liées à l'ouverture du capital de certaines sociétés d'exercice libéral ou au cumul d'exercice d'activités d'un même professionnel au sein de plusieurs sociétés et à titre individuel.
		Renforcer l'interprofessionnalité de certaines entités.	Projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république (23 août 2016).	
		Poursuivre la revue des qualifications professionnelles.	L'article 43 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique assouplit l'obligation de qualification des professions artisanales (possibilité d'exercer un métier connexe, reconnaissance de l'accès partiel et accès facilité à la VAE notamment).	Cet article a été adopté de manière conforme dans les deux chambres en 1 ^{re} lecture et ne peut être amendé. Après une 2 ^e lecture au Sénat ce projet de loi devrait être promulgué début décembre 2016.

Recommandation	Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR4	Prendre des mesures pour simplifier les programmes publics d'innovation et en améliorer l'efficacité.	Poursuite de l'évaluation des dispositifs de soutien à l'innovation.	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement mi-2016 d'un appel d'offres de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (via France stratégie) pour l'évaluation du CIR. - Poursuite des évaluations du CIR financées par le MENESR. - Evaluation des pôles de compétitivité à France Stratégie (C. Mathieu, H. Ben Hassine). - La Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEpi) a rendu public en janvier 2016 un premier rapport intitulé « Quinze ans de politiques d'innovation en France » qui propose une cartographie comparative entre 2000 et 2015 des différents dispositifs de soutien à l'innovation. - Publication du tableau de bord sur l'innovation en France en juillet 2016. - Le rapport de Suzanne Berger sur les dispositifs de soutien à l'innovation, qui vise à apporter un éclairage sur les « bonnes pratiques d'innovation » et des recommandations de politiques publiques en la matière, a été publié en janvier 2016. - Un rapport d'examen à mi-parcours du Programme d'investissements d'avenir a été publié par un comité d'experts indépendant en mars 2016. 	<p>Analyse des réponses à l'appel d'offres de recherche sur le CIR le 26 septembre 2016.</p> <p>Jeunes Entreprises Innovantes : une étude qualitative est actuellement menée. Les résultats de l'enquête seront publiés cet automne par la direction générale des entreprises.</p>
	D'ici la fin de l'année 2016, approfondir la réforme des critères de taille réglementaires qui freinent la croissance des entreprises et continuer à simplifier les règles administratives, fiscales et comptables applicables aux entreprises en poursuivant le programme de simplification.	Faciliter le passage du statut d'entrepreneur individuel (EI) à un autre statut, en particulier vers celui d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).	L'article 40 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique facilite le passage vers l'EIRL en assouplissant les contraintes de nature comptable liées à ce changement de statut. Il en est de même pour le passage à une société unipersonnelle (art. 41, 42 bis et 46 ter).	Après une 2 ^e lecture au Sénat ce projet de loi devrait être promulgué début décembre 2016.
		Faciliter la création d'entreprise en encourageant le stage préalable à l'installation et en assouplissant l'obligation pour les microentrepreneurs d'avoir un compte dédié à leur activité.	Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : suppression d'un 2 ^e compte bancaire (ne vaut que pour la première année d'activité).	Après une 2 ^e lecture au Sénat ce projet de loi devrait être promulgué début décembre 2016.

Recommandation		Sous-recommandation	Mesures	Fait	En cours / À venir
CSR4			Poursuivre le choc de simplification des règlements pesant sur les entreprises.	Programme pluriannuel de simplification. 415 mesures annoncées. En février 2016, 56 % des mesures étaient effectives.	Appel à projets « France Expérimentation » lancé début juillet. L'examen des premières candidatures est en cours.
		Prendre des mesures visant à réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, tout en élargissant la base d'imposition sur la consommation, notamment en ce qui concerne la TVA.	Réduire le taux d'impôt sur les sociétés pour les PME.		Cette mesure est inscrite en texte initial du PLF 2017. Le taux d'IS sera ramené progressivement à 28 % pour toutes les entreprises en 4 étapes. Ainsi, dès 2017, le taux d'IS sera de 28 % pour toutes les PME dans la limite de 75000 € de bénéfice. En 2020, le taux d'IS sera de 28 % pour toutes les sociétés et l'intégralité de leurs bénéfices.
			Prolonger le suramortissement exceptionnel de certains investissements.		Dans le cadre du projet de loi pour une République numérique, il est proposé la prorogation jusqu'au 14/04/2017 du dispositif et une extension à certains matériels informatiques.
CSR5			Poursuivre la montée en charge de la contribution climat énergie.		PLF 2017.
		Supprimer les dépenses fiscales inefficaces, supprimer les impôts dont le rendement est nul ou faible, et adopter la réforme concernant la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'ici la fin de l'année 2016.	Mettre en place le prélèvement à la source.		Cette mesure sera présentée en texte initial du PLF 2017.
			Plafonnement des dépenses fiscales, obligation de suivi des dépenses fiscales, et intégration des dépenses fiscales au champ des revues de dépenses.	LPFP 2014-2019 du 29 décembre 2014, plafonnant le coût des dépenses fiscales et des crédits d'impôt et prévoyant l'évaluation des dépenses fiscales dans un délai de 3 ans après leur mise en place, et la justification de leur maintien éventuel. Intégration des dépenses fiscales au champ des revues de dépenses dès 2015. Les revues de dépenses 2016 incluent une évaluation des zones franchises d'activité.	
			Suppression de certaines dépenses fiscales inefficaces.	L'article 118 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 supprime le dispositif dit « ancien Malraux » à compter du 1 ^{er} janvier 2018. Cette suppression de dispositif fiscal jugé inefficace devrait permettre une économie de 3 M€ à compter de 2018.	Deux articles de suppression de petites niches et de petites taxes sont prévus en texte initial du PLF 2017 et représenteraient une économie de 249 M€ en 2018.

Annexe méthodologique

1. La comptabilité nationale

Le champ des administrations publiques

La notion d'« **administrations publiques** » est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens; i.e. « *les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés*¹. »

C'est le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010) qui définit les administrations publiques. Celles-ci comprennent :

- les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif (producteurs non marchands) contrôlées et majoritairement financées par des administrations publiques.

Par exemple, l'Agence de services et de paiement² (ASP), qui est principalement financée par des subventions de l'État, entre donc dans le champ des administrations publiques. À l'inverse, les entreprises publiques produisant des biens et services marchands, telles que La Poste et la SNCF, en sont exclues.

Le périmètre du secteur des administrations publiques n'est pas toujours aisé à définir. Par exemple, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) créé en 2006 pour collecter la taxe solidaire sur les billets d'avion, destinée à

financer la lutte contre les grandes pandémies dans les pays en développement, est géré par l'Agence Française de Développement, qui n'est pas une administration publique³. Pour autant, le comptable national (l'Insee) a considéré que le fonds lui-même faisait partie des administrations publiques en tant qu'organisme divers d'administration centrale.

Concrètement, on distingue habituellement quatre secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) dont les dépenses sont susceptibles d'être des dépenses publiques :

- **l'État** pour les opérations retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor; il intègre également en comptabilité nationale divers fonds (cf. infra);
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes votées en loi de finances. Ils peuvent gérer directement un service public, dans le domaine de l'enseignement supérieur par exemple (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), universités, grandes écoles par exemple). L'État peut leur confier la gestion de la politique d'intervention dans des domaines aussi divers que l'innovation et de la recherche (comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables (CEA) et l'Agence nationale de la recherche ou ANR), le transport (Agence de financement des infrastructures de transport de France, AFITF, notamment) ou de la solidarité (FSD par exemple). Les ODAC comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Bpifrance Participations par exemple)

(1) Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL, de même que Mayotte qui est devenue en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, St Pierre et Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

(2) L'Agence de services et de paiement est née de la fusion entre le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Agence unique de paiement depuis le 1^{er} avril 2009.

(3) Les institutions financières ne font pas partie des administrations publiques.

ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;

- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) situées dans le territoire économique au sens de la comptabilité nationale, mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires, etc. ; à noter, depuis le compte provisoire de mai 2016, la Société du Grand Paris (SGP) appartient au champ des ODAL et plus à celui des ODAC.
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux⁴ – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec) ; elles comprennent aussi l'assurance-chômage. Enfin, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) appartiennent également aux ASSO.

La ligne de partage entre les sous-secteurs des APU n'est pas toujours facile à définir. Par exemple, dans le cadre des dépenses d'investissements d'avenir, les fonds créés et confiés en gestion à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne sont pas considérés comme des ODAC mais comme transparents en comptabilité nationale, ce qui les rattache directement à l'État. Les dépenses de ces fonds sont donc des dépenses de l'État. Cette ligne de partage évolue. Ainsi, depuis les comptes annuels de mai 2014, trois fonds anciennement classés ODAC ont été intégrés à l'État (Fonds national des solidarités actives ou FNSA, Fonds national d'aide au logement ou FNAL, Fonds national de gestion des risques en agriculture ou FNGRA) ; la SAGESS (société anonyme de gestion des stocks de sécurité) ; la CNA (caisse nationale des autoroutes) ; le FPRNM (Fonds de prévention des risques naturels majeurs) ainsi que les sociétés holdings appartenant

à l'État ont récemment été intégrés au champ des administrations publiques, au sein des ODAC.

L'enregistrement en droits constatés

Cette notion implique que la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur ») et que la recette publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au titre de laquelle elle est due. En comptabilité budgétaire de l'État, la dépense (respectivement la recette) est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement (respectivement un encaissement). La comptabilité nationale est donc sur ce point proche d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de constatation des droits et obligations.

Il est à noter que l'État tient par ailleurs une comptabilité d'engagement. Cette dernière fait partie de la comptabilité budgétaire, qui comprend également la comptabilité des paiements. Cette comptabilité d'engagement ne doit pas être confondue avec une comptabilité en droits constatés, dans la mesure où l'engagement de la dépense est susceptible d'intervenir avant la constatation juridique des droits des créanciers de l'État.

La comptabilité d'engagement de l'État enregistre des opérations qui ont à terme vocation à le rendre débiteur d'une obligation de payer. Celle-ci ne sera constituée juridiquement qu'une fois le service fait. C'est à ce moment-là que la comptabilité nationale constatera le droit d'un tiers à être payé. C'est en raison de cette règle que, par exemple, la charge d'intérêts enregistrée en dépense publique au titre de l'année N ne correspond pas aux sommes versées aux créanciers des administrations lors des détachements de coupons⁵.

Il faut noter que la comptabilité de la sécurité sociale et de l'ensemble des ASSO est tenue en droits constatés. Le secteur local dispose de règles comptables spécifiques, proches des droits constatés sur certains flux, de la comptabilité en encaissements et décaissements sur d'autres flux.

(4) À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

(5) Elle est majorée, en premier lieu, des intérêts courus représentatifs des droits à rémunération acquis par le créancier, calculés au prorata du temps écoulé entre le détachement du dernier coupon et la fin de l'année civile. Elle est ensuite minorée des intérêts courus enregistrés au titre de l'année précédente et qui ont été effectivement payés au cours de l'année N.

Analyse de la dépense publique

Généralités

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, la dépense publique peut répondre à trois fonctions : une fonction d'allocation des ressources (pour financer les biens et services publics), une fonction de redistribution (pour corriger les inégalités) et une fonction de stabilisation macroéconomique (pour lisser les variations cycliques de l'activité).

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions.

La dépense publique est la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette définition simple en apparence soulève en réalité deux difficultés méthodologiques préalables :

- la première est liée à la détermination des administrations publiques prises en compte. Il est aisé d'identifier l'État ou les collectivités territoriales comme des administrations publiques. Cette classification peut, à l'inverse, être complexe pour de nombreux organismes à la frontière de l'activité publique et privée et dont le contrôle par la puissance publique est partiel ;
- la seconde est celle de la définition de la notion de dépense. À titre illustratif, le prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales n'a pas la qualification juridique de dépense dans le budget de l'État. Pourtant, sa nature diffère peu d'une dotation budgétaire en dépense au bénéfice des collectivités territoriales.

La mesure de la dépense est donc fonction des règles comptables adoptées. Pour faciliter les comparaisons internationales, cinq organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale) ont harmonisé au début des années 1990 les concepts employés au sein du Système des Comptes Nationaux (SCN93). Il a été actualisé en 2008 (SCN 2008).

Les critères définis par le traité de Maastricht pour l'adoption de la monnaie unique et le développement de la coordination des politiques économiques dans le cadre de la zone euro ont augmenté le besoin d'un cadre normatif commun applicable aux dépenses et aux recettes publiques des pays européens. S'appuyant sur le SCN93, le Système européen de comptes (SEC 2010) constitue ce cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La dépense publique est entendue dans ce rapport comme une dépense engagée par l'ensemble des administrations publiques. Elle n'est donc pas limitée à l'État et elle s'écarte très sensiblement de la notion de dépense budgétaire puisqu'elle obéit à des normes comptables distinctes de la comptabilité de caisse.

Le concept de dépense publique en comptabilité nationale

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif).

On peut noter qu'une dépense ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports...) diminue l'actif financier de l'administration au sens de la comptabilité nationale. Ainsi la construction d'une route (actif physique) sera considérée comme une dépense (générant un besoin de financement équivalent) alors qu'une prise de participation dans une société d'autoroute sera considérée comme une opération financière (neutre sur le besoin de financement).

Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d'acquisition de titres financiers ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale. En effet, elles n'impliquent aucune diminution de l'actif financier net des administrations, mais seulement une réallocation d'actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;
- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de la participation de l'État détenue dans l'entreprise, et donc in fine du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense ;
- les prêts à des organismes privés ou à des États étrangers sont considérés comme des opérations financières et n'ont d'impact à ce titre ni sur le besoin/capacité de financement de l'administration publique, ni sur sa valeur nette dans le compte de patrimoine.

À l'inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l'abandon d'une créance (par exemple à la suite d'une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net.

L'emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n'ont jamais eu de contreparties en caisse. L'absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l'existence d'une dépense dès lors qu'une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d'une administration. Ceci s'applique entre autres lorsqu'une prestation versée pour le compte de l'État ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État d'un montant strictement identique, faute par exemple de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'État).

Les cotisations sociales imputées

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc comme un régime direct d'employeur. Cette situation n'est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir le fait que le niveau de dépense ne dépend pas des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariales), comme si l'employeur se la versait à lui-même. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent comme des dépenses (et des recettes) en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 40,6 Md€ en 2015.

Les prélèvements sur recettes

Les comptes nationaux considèrent la majorité des prélèvements sur recette (PSR) comme une dépense. Par exemple la « quatrième ressource » versée à l'Union européenne (UE) entre dans cette catégorie. Avec le passage au SEC 2010, le mode de comptabilisation des prélèvements sur recette au profit de l'Union européenne a été substantiellement revu : les ressources propres de l'UE basées sur la TVA et le RNB sont désormais comptabilisées à part au sein d'un nouveau code de comptabilité nationale (D76). Le montant des prélèvements obligatoires au profit de l'UE s'en trouve modifié : ceux-ci sont diminués de plus de 2 Md€ au profit de la TVA perçue par l'État et transférée à l'Union européenne au sein du nouveau code D76.

Ainsi, les conventions qui conduisent la comptabilité nationale à s'écarter d'une comptabilité de caisse concernent les quatre sous-secteurs composant les administrations publiques. Par exemple, elles expliquent la différence qui existe entre le solde budgétaire de l'État et sa capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. La liste de ces retraitements est appelée « clé de passage ».

Les crédits d'impôt

En comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôts restituables⁶ sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale, et non seulement le montant budgétaire imputé ou restitué. Pour la plupart des crédits d'impôts, le montant de la créance est globalement équivalent au montant budgétaire, soit parce que la restitution est immédiate, soit parce que les dispositifs sont en régime « de croisière ». Deux crédits d'impôts ont néanmoins des créances qui diffèrent du montant budgétaire : le crédit impôt recherche (CIR) et le crédit impôt compétitivité emploi (CICE). L'enregistrement a lieu l'année de la reconnaissance de la créance par l'administration fiscale, même si l'entreprise utilise sa créance pour payer son impôt sur les sociétés sur plusieurs années. Ainsi, le CICE reversé au titre de la masse salariale 2015 est enregistré dans les comptes nationaux en 2016, année de sa déclaration par les entreprises.

Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

Pour des raisons de lisibilité, notamment dans la phase de montée en charge du CICE, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt qui est mise en avant dans le Rapport Économique Social et Financier.

(6) Selon l'Insee, « le Système européen de comptes 2010 distingue deux sortes de crédits d'impôts : les crédits restituables et non-restituables. Un crédit d'impôt est dit « restituable » si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Par exemple, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt restituable car même des ménages peu ou pas imposables peuvent en bénéficier sous la forme d'un versement de l'État. A contrario, la réduction d'impôt obtenue pour les dons aux œuvres est « non-restituable », puisqu'elle ne peut pas excéder l'impôt dû et ne donne donc lieu à aucun remboursement. »

La comptabilisation de la R&D

Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont désormais comptabilisées en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire (cette modification a été apportée par le SEC 2010).

Lorsque la R&D est produite par une administration publique, la production de R&D constitue une production pour emploi final propre. Une dépense d'investissement est par ailleurs comptabilisée en double compte des dépenses réellement engagées, afin de traduire le fait que la R&D donne lieu à constitution d'un capital physique. Pour neutraliser l'effet sur le solde, une opération d'un même montant, également fictive, est enregistrée côté recettes.

Typologie de la dépense publique

Sur le périmètre ainsi établi, la nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les dépenses publiques en fonction de leur nature. Les principaux postes de dépense comprennent :

- la rémunération des agents publics qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales ;
- les consommations intermédiaires (CI) ou autres dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les produits incorporés ou détruits à l'occasion de la production des services des administrations publiques (carburant, frais de téléphone, fournitures de bureau, ;
- la formation brute de capital fixe (FBCF), qui se compose des acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes, corporels ou incorporels ; en comptabilité nationale, elle recouvre en grande partie la notion d'investissement (infrastructures portuaires ou routières, immeubles, ;
- les charges d'intérêt ;
- les transferts en capital, tels que les aides à l'investissement ;
- les subventions et transferts courants ;
- les transferts aux ménages (prestations sociales par exemple) ;
- depuis mai 2014, les crédits d'impôt.

Les normes comptables applicables à la dépense de l'État

La notion de dépense varie selon les conventions comptables adoptées. Pour l'État, trois comptabilités coexistent, qui appliquent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale.

La comptabilité budgétaire

Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements.

La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'État (passation de marchés, par exemple), lesquels, une fois le service fait, donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration.

La comptabilité des paiements retrace les décaissements. Elle est régie par un principe de caisse qui enregistre les dépenses autorisées en lois de finances au moment où elles sont décaissées (articles 27 et 28 de la loi organique relative aux lois de finances - LOLF). Les dépenses et les recettes ainsi exécutées permettent de dégager, en fin de période, le solde d'exécution des lois de finances, autrement appelé déficit budgétaire lorsqu'il est négatif.

Destinée à assurer le respect du vote du Parlement relatif aux plafonds de dépenses, elle est utilisée par les gestionnaires pour le suivi de la consommation de leurs crédits et de l'exécution de leurs dépenses. Elle sert également au contrôle du besoin de trésorerie de l'État.

Encadré 16 : Un haut niveau de fiabilisation des référentiels comptables de l'État

Afin de garantir la transparence dans l'utilisation des deniers publics, la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes publics constituent en France des objectifs de niveau constitutionnel. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a profondément renouvelé les dispositifs permettant de garantir ces principes. La France constitue ainsi l'un des rares États membres de l'Union européenne à tenir une triple comptabilité :

- une comptabilité budgétaire, destinée à mesurer les engagements juridiques ainsi que les encaissements et décaissements. Le contrôle de la dépense au regard de l'autorisation parlementaire s'apprécie dans cette comptabilité ;
- une comptabilité générale, tenue en droits constatés, qui assure la connaissance des flux et surtout du patrimoine des entités publiques ;
- une comptabilité nationale sur l'ensemble du champ des administrations publiques.

Depuis 2006, la France est en outre le seul pays de la zone euro dans lequel la comptabilité en droits constatés de l'État est certifiée par un organisme indépendant du gouvernement, la Cour des comptes, ce qui lui garantit un haut niveau de fiabilité et de sincérité. Cette démarche de certification s'est traduite par une amélioration substantielle de la qualité de la comptabilité patrimoniale : en 2016, au titre de 2015, les comptes de l'État ont ainsi été certifiés avec cinq réserves, soit autant que pour les comptes 2014.

Cela témoigne des avancées enregistrées ces dernières années. La tenue de la comptabilité générale de l'État au sein du progiciel de gestion intégré, Chorus, est ainsi effective depuis 2012. De même, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) a actualisé les règles budgétaires et comptables applicables à l'État, au secteur public local et hospitalier ainsi qu'aux autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques. Il conforte, en les aménageant parfois, les principes fondamentaux de la gestion publique, comme par exemple la distinction des fonctions d'ordonnateur et de comptable et la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, et consacre juridiquement les modes d'organisation inspirés des nouvelles méthodes de gestion publique expérimentées au cours des dernières années en France au niveau central. Surtout, cette réforme étend l'exigence de qualité des comptes publics à l'ensemble des administrations publiques, et concourt ainsi à l'objectif d'une gouvernance renforcée et cohérente des finances publiques, en phase avec l'évolution récente du cadre normatif européen.

A partir du 1^{er} janvier 2016, la mise en œuvre des dispositions du décret GBCP qui concernent les opérateurs a contribué à une plus grande transparence et à une maîtrise accrue des dépenses de ces derniers en harmonisant les règles budgétaires et comptables qui leur sont applicables. Ce décret a également renforcé l'analyse de leur soutenabilité financière. Il renouvelle notamment l'autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant de plus de 700 organismes par l'introduction d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, à l'instar de ce qui existe pour l'État.

Enfin, la tenue de la comptabilité générale en droits constatés de l'État s'appuie sur un recueil de normes adaptées aux spécificités de l'action publique. Un second recueil dédié aux établissements publics nationaux a été adopté en 2015. Forte de cette expérience, la France est partie prenante, notamment via le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), aux travaux internationaux de normalisation comptable et, au niveau européen, à la réflexion sur la mise en place d'un ensemble unique de normes comptables destinées à toutes les entités publiques de l'Union européenne.

La comptabilité générale

La comptabilité générale de l'État ne déroge aux règles de la comptabilité d'entreprise qu'en raison des spécificités de son action (article 30 de la LOLF). Elle vise à décrire sa situation patrimoniale, c'est-à-dire ses actifs (terrains, immeubles, créances) et ses passifs (emprunts, dettes non financières), permettant de dégager sa situation nette. Il s'agit d'une comptabilité en droits constatés et en partie double. Outre la détermination de la situation nette de l'État, elle donne lieu, en fin de période, au calcul du résultat patrimonial (ensemble des produits constatés sur l'exercice diminués des charges) qui apporte, sur l'activité de l'État afférente à l'exercice écoulé, un éclairage complémentaire au solde d'exécution des lois de finances.

Les opérations d'exécution de la dépense de l'État donnent lieu à des événements, concomitants ou non, en comptabilités générale et budgétaire. Ainsi, s'agissant de l'achat de biens ou de prestations, l'engagement juridique est le fait générateur pour la comptabilité budgétaire des engagements alors qu'il n'aura une incidence en comptabilité générale que lorsque la prestation liée sera réalisée, même si elle n'a pas encore été payée. La comptabilité budgétaire des paiements, pour sa part, n'enregistrera l'opération qu'au moment du règlement effectif du créancier.

Pour illustration, les opérations d'investissement sont traitées en comptabilité générale différemment des comptabilités budgétaire et nationale. Une opération d'investissement de l'État, qu'elle soit immobilière ou financière par exemple, ne se traduit pas par un appauvrissement de sa situation patrimoniale. Elle ne dégrade pas son résultat comptable mais modifie la composition de son patrimoine :

- i. si l'opération est réalisée au comptant, la valeur de l'actif reste inchangée mais celui-ci devient plus stable (trésorerie convertie en immobilisation) ;
- ii. si l'opération est réalisée à crédit, l'actif augmente autant que le passif (comptabilisation pour un montant identique d'une immobilisation et d'une dette).

Au final, la situation nette de l'État (différence entre ses actifs et ses passifs) n'est donc pas non plus impactée.

Il existe une autre différence majeure entre les comptabilités générale et budgétaire : conformément aux règles de la comptabilité privée, la nouvelle comptabilité générale de l'État enregistre des charges calculées (amortissements, dépréciations et provisions pour risques et charges) et rattache les charges et produits à l'exercice en vertu du principe de constatation des droits et obligations, que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. L'enregistrement de provisions pour risques et charges ne se retrouve ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

La comptabilité nationale

La dépense de l'État en comptabilité nationale est celle qui permet de calculer la capacité ou le besoin de financement de l'État dans le cadre des engagements européens de la France (cf. partie III.3.). La comptabilité nationale a pour objet de retracer les flux entre les différents secteurs institutionnels qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières, institutions sans but lucratif au service des ménages et reste du monde. C'est pourquoi les écritures comptables correspondantes sont dites « en partie quadruple ». Par exemple, lorsque l'État verse les traitements aux fonctionnaires, la comptabilité nationale enregistre au compte de l'État une dépense ayant pour contrepartie une diminution de sa trésorerie. Elle enregistre aussi, au compte des ménages, une recette ayant pour contrepartie une augmentation de leur trésorerie. La comptabilité nationale permet ainsi de mesurer l'impact des dépenses de l'État et de leur évolution sur la situation des ménages et sur celle des entreprises.

Par ailleurs, en comptabilité nationale, l'enregistrement des flux entre les différents secteurs institutionnels a vocation à refléter la réalité économique. Cette caractéristique peut entraîner des différences de traitement significatives par rapport aux autres comptabilités. Ainsi par exemple, le prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne fait l'objet de traitements comptables différents. Il n'est pas considéré comme une dépense de l'État en comptabilité budgétaire ; en revanche, la partie de ce prélèvement correspondant à la quatrième ressource de l'Union européenne est intégrée dans la dépense de l'État en comptabilité nationale. Les autres ressources propres sont considérées comme des

prélèvements obligatoires directement perçus par l'Union européenne. Les évolutions de ces dernières années tendent à faire converger les traitements comptables. Ainsi, le PSR au profit de l'Union européenne est intégré dans la norme de dépense élargie (sans perdre pour autant son statut juridique de PSR), depuis le projet de loi de finances pour l'année 2008. Depuis le PLF 2010, le montant de ce PSR est en outre minoré de la part correspondant aux droits de douane et cotisations sur le sucre. Collectées par la France pour le compte de l'Union, ces ressources propres transiteront désormais par un compte de trésorerie, et ne seront donc plus traitées en prélèvements sur recettes.

En comptabilité nationale, l'interprétation de la réalité économique des différentes opérations reflète les principes généraux édictés par le Système européen des comptes nationaux (SEC), ainsi que les décisions ponctuelles des comptes nationaux, dans un but de clarification ou d'harmonisation des comptes. L'année 2014 a été marquée par un renouveau coordonné des normes comptables applicables au sein de l'Union européenne : les comptes sont, depuis cette date, élaborés conformément aux règles du système de comptabilité européen SEC 2010 qui succède au SEC 95⁷.

Consolidation de la dépense publique

Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques et la neutralisation des effets de périmètre.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, le premier retraitement nécessaire est la consolidation. Deux exemples simples peuvent illustrer la notion de consolidation comptable :

- l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée aux bénéficiaires par le Fonds de solidarité, qui est un ODAC, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition de la subvention de l'État et des dépenses du Fonds conduirait à une double comptabilisation de la même dépense ;

- la reprise de la dette de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR, classé en ODAC) par l'État en 2013 constitue en comptabilité nationale une dépense de l'État et une recette des ODAC de 4,5 Md€. Cette opération de transfert entre administrations publiques n'a pas eu d'effet sur la dépense publique totale.

Les montants de ces flux croisés entre administrations publiques ne sont pas négligeables. Ainsi en 2015, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 112,6 Md€, soit plus de 24 % de la dépense totale de l'État. Ces transferts se sont effectués en majorité vers les APUL (à travers les dotations aux collectivités territoriales par exemple) et les ODAC. L'ampleur des transferts croisés entre les autres sous-secteurs (ASSO, APUL et ODAC) est nettement moins importante. Les transferts des ODAC ont ainsi représenté un peu plus de 10 % de leurs dépenses totales en 2015, principalement à destination de l'État. Les transferts des APUL et des ASSO vers les autres administrations publiques représentent moins de 2 % de leurs dépenses totales.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Par convention, la dépense est imputée au secteur destinataire du transfert, c'est-à-dire celui qui liquide et mandate *in fine* la dépense. Dans l'exemple cité plus haut, l'ASS est donc imputée au Fonds de solidarité et non à l'État.

Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime lorsque le sous-secteur receveur dispose d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de la dépense. Dans le cas contraire, le sous-secteur receveur porte une dépense pour laquelle il n'est pas prescripteur.

Pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteur. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est ainsi calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année 2016 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2015.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre

(7) La note INSEE « Les comptes nationaux passent en base 2010 » (mai 2014) détaille les impacts du changement de SEC sur les agrégats de comptabilité nationale.

(par exemple, la décentralisation de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI, devenu revenu de solidarité active (RSA) en 2004, le transfert de l'investissement en faveur des transports à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2005, la prise en charge des allocations de logement familiales (ALF) par l'État en 2016 ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre, comme ce fut le cas en 2014 avec le rattachement à l'État de trois fonds (FNGRA, FNAL, FNSA) anciennement classés au sein des ODAC.

Ainsi, en 2009 dans le cadre de la mise en place du RSA, le RSA-socle reste à la charge des départements et l'allocation de parent isolé (API) devient une charge pour les administrations locales alors qu'elle était auparavant à la charge de l'État. Cela constitue un transfert de compétence pour les départements, dont le financement a été assuré par un transfert de TICPE.

3. Analyse des prélèvements obligatoires

La notion de prélèvement obligatoire

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la nature des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les destinataires des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques » au sens de la comptabilité nationale et les institutions communautaires européennes ;
- le caractère « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler n'est pas définie dans le Système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), les impôts et cotisations sociales le sont selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptes nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, i.e. en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique d'État. Les cotisations imputées ont en France une importance non négligeable : elles représentent plus de 10 % des cotisations sociales effectives.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements

obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versées à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, etc.).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la Sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles de nourrir des écarts entre ces agrégats.

- En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. La partie III.b. décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.
- D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des modifications des taux des cotisations sociales (Unédic, régimes de retraite...) qui sont décidées par les partenaires sociaux. De même,

certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'administration centrale (les ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

- Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois de finances ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome I de l'Évaluation des Voies et Moyens, rapport annexé au projet de loi de finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les évaluations

souhaitent respecter le principe selon lequel les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, i.e. au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste (cf. partie I.2). Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé notamment pour la TVA, mais aussi pour la TICPE.

Les autres opérations des comptes (AOC) : parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées, au sens de la comptabilité nationale, comme des PO (timbre unique, permis de chasser, etc.).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en PO. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme PO.

La budgétisation de certains ODAC : certains Fonds sans personnalité morale ont été rattachés au périmètre de l'État. Il s'agit du FNSA, du FNAL, du FNGRA ou du FPRNM.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des transferts de recettes fiscales aux collectivités locales au titre des prélèvements sur recettes.

4. Analyse structurelle du solde public

Rôle de la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et sur les salaires. Cette notion sert de guide à la conduite de la politique budgétaire (croissance de moyen terme) et monétaire (risque de tensions inflationnistes). Contrairement au PIB ou à l'inflation, **la croissance potentielle n'est pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.**

Il existe différentes méthodes pour estimer la croissance potentielle en particulier l'approche directe du PIB potentiel avec une estimation par filtre et l'approche plus économique avec une fonction de production qui décompose le PIB en ses différentes composantes (emploi, capital, productivité). C'est cette dernière approche qui est en général retenue par les organisations internationales et par la loi de programmation des finances publiques : les écarts d'estimation proviennent des traitements différents appliqués à chacune des composantes.

Le solde structurel

L'intérêt du solde structurel réside dans le fait de séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture et celle qui en est indépendante et donc sur lequel les décisions politiques peuvent avoir un impact. **Ainsi, le calcul du solde structurel repose de manière intrinsèque sur la définition du cycle économique et donc de l'écart du PIB au PIB potentiel.** En particulier, on observe de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

Chaque année, le solde public peut se décomposer en :

- une **composante conjoncturelle** (captant l'impact de la position dans le cycle sur le solde public, i.e. les différents postes de recettes et de dépense affectés par le cycle économique) ;
- une **composante structurelle** (correspondant à une estimation du solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel) ;
- des **mesures ponctuelles et temporaires**, qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel.

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Les autres dépenses sont toutes supposées structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaires, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer.

Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires sont cycliques tandis que le reste des recettes (intérêts et dividendes par exemple) est supposé indépendant du cycle.

Pour quantifier ces composantes, **on raisonne à partir d'élasticité historiques moyennes, dites élasticité conventionnelles**, de ces postes de dépenses et de recettes à l'écart de production. Les élasticité reposent sur une estimation économétrique de l'OCDE. Pour les recettes, on distingue quatre catégories de prélèvements obligatoires (l'impôt sur le revenu et la CSG, l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés. **En moyenne, l'élasticité conventionnelle totale des prélèvements obligatoires est très proche de l'unité.**

Les élasticité des prélèvements obligatoires⁸ sont présentées dans le tableau 2. Elles ont été actualisées en 2014.

(8) Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

Tableau 2: semi-élasticités à l'écart de production

Impôt sur le revenu + CSG	1,86
Impôt sur les sociétés	2,76
Cotisations sociales	0,63
Taxes indirectes	1,00
Dépenses chômage	-3,23

En pratique, le solde conjoncturel pour la France représente un peu plus de la moitié de l'écart entre le PIB et son potentiel. Ce résultat s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent en France environ la moitié du PIB et que l'élasticité moyenne des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

La variation du solde public est donc le résultat de la variation imputable à la conjoncture économique, de l'ajustement structurel, et de l'effet des mesures ponctuelles et temporaires. L'ajustement structurel résulte quant à lui d'un effort structurel (mesurant la part discrétionnaire, directement

pilotée par le Gouvernement), d'une composante dite « non discrétionnaire » et d'une clé en crédits d'impôt (cf. infra).

Pour le calcul du solde conjoncturel et par suite du solde structurel, une approche impôt par impôt est retenue, dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés : des élasticités conventionnelles à l'écart de production spécifiques pour l'IS, l'IR, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires sont donc utilisées.

Encadré 17 : Le solde structurel

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer. Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu – IR – et contribution sociale généralisée – CSG –, impôt sur les sociétés – IS –, cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes (comme les dividendes versés à l'État) est supposé être indépendant à la position de l'économie dans le cycle.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle q à l'écart de production :

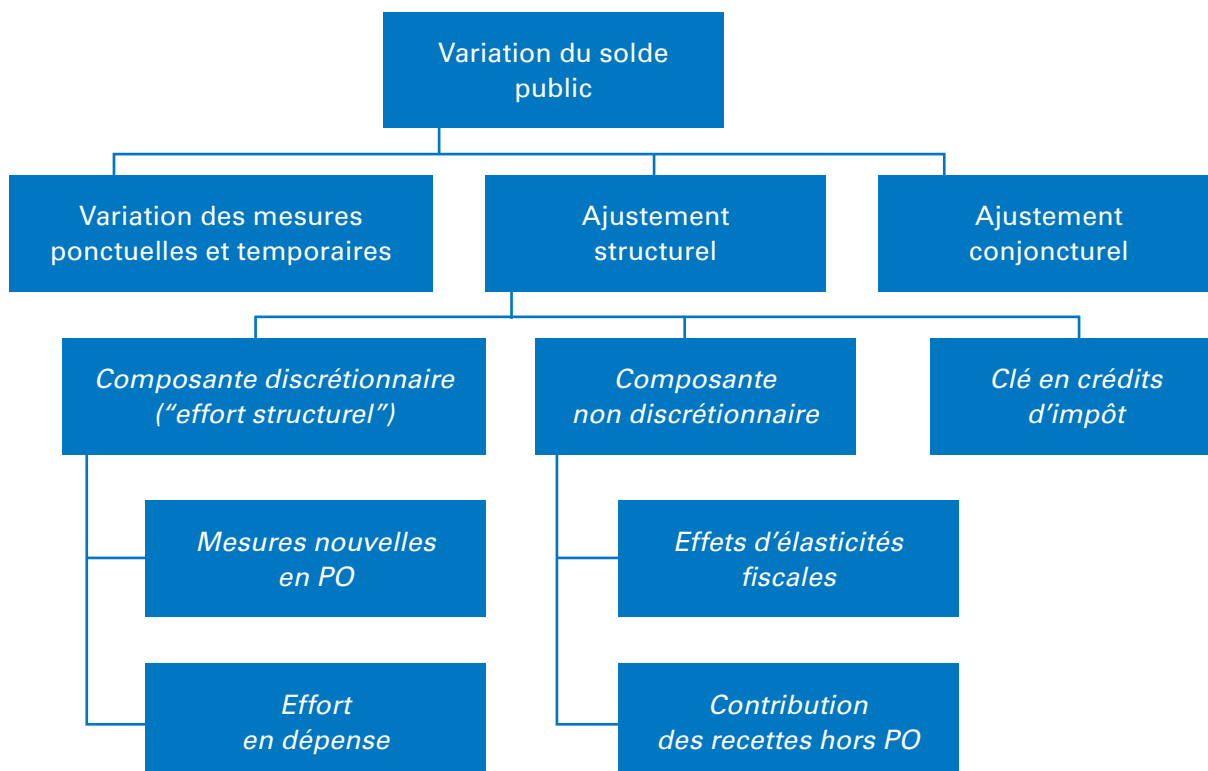
$$R_s = R \left(\frac{Y}{Y^*} \right)^q$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_{scho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle e des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y}{Y^*} \right)^e$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.



L'effort structurel

Le solde structurel doit être complété par un autre outil d'analyse des finances publiques : l'effort structurel.

En effet, chaque année, les élasticités (instantanées) effectives des prélèvements obligatoires par rapport à la conjoncture fluctuent autour de leur moyenne historique, parfois de manière significative (par exemple en 2009, il y a eu une sur-réaction à la baisse des recettes fiscales, et notamment de l'impôt sur les sociétés). En pratique, cet écart entre élasticité instantanée et élasticité conventionnelle se répercute intégralement sur les variations du solde structurel, alors qu'il correspond à une composante non discrétionnaire de l'évolution du solde public, c'est-à-dire qu'il échappe au contrôle des décideurs publics mais est néanmoins intégrée dans le solde structurel.

Pour pallier cette seconde limite, **l'effort structurel est donc ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires.**

D'autre part, les conventions comptables du SEC 2010⁹, introduites l'année dernière, modifient le traitement des crédits d'impôt restituables. Ceux-ci ne sont plus comptabilisés comme des moindres recettes mais intégralement enregistrés en dépense au moment où le bénéficiaire fait reconnaître sa créance. Au niveau de la décomposition de l'ajustement structurel, en sus de l'effort structurel et de la composante non discrétionnaire, une troisième composante, une clé en crédits d'impôt, est désormais ajoutée afin de permettre une meilleure lisibilité suite à l'adoption de ces nouvelles conventions comptables du SEC 2010. Cette clé reflète essentiellement la montée en charge du CICE en 2014 et 2015. Le coût budgétaire (et donc en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) est plus faible que le coût de la créance (qui impacte le solde public en comptabilité nationale). C'est pourquoi cette composante réduit l'ajustement structurel en 2014 et en 2015. Cet effet est temporaire car, à terme, le coût budgétaire converge vers la créance.

Ainsi la variation du solde structurel peut se décomposer en :

- une composante discrétionnaire appelée « effort structurel » ;
- une composante non discrétionnaire ;
- une clé en crédits d'impôts.

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

- **Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO)** sont les mesures fiscales ou sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.
- **L'effort en dépense** se mesure relativement à la croissance potentielle : il y a effort en dépense si les dépenses structurelles en volume (déflatées par le prix du PIB) augmentent moins vite que la croissance potentielle, et inversement.

La composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel correspond alors à deux termes :

- **La contribution des recettes hors PO** que l'on suppose non discrétionnaire (égale à la variation du ratio des recettes hors PO dans le PIB potentiel).
- **Les « effets d'élasticités fiscales »**, qui mesurent l'impact de l'écart entre les élasticités instantanées à la croissance et les élasticités conventionnelles à l'écart de production des prélèvements obligatoires.

(9) Voir le document de l'INSEE de mai 2014 : « Les comptes nationaux passent en base 2010 ».

Tableaux prévisionnels détaillés

**Tableau 1 : Ressources et emplois de biens et services -
Produit intérieur brut et composantes**

	2015	2016	2017	
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2 181,1	2 232,2	2 286,9	
	Niveau (Md€)	Volume		
		Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Produit Intérieur Brut	2 181,1	1,3	1,5	1,5
Importations	685,0	6,6	2,1	4,0
TOTAL DES RESSOURCES	2 866,0	2,5	1,6	2,1
EMPLOIS				
Consommation finale privée	1 201,5	1,5	1,8	1,6
Consommation finale des administrations publiques	521,8	1,4	0,7	0,6
Formation brute de capital fixe	469,2	1,0	2,7	3,1
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	262,7	2,8	3,8	3,5
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	107,6	- 0,8	0,4	2,6
- dont FBCF des administrations publiques	75,3	- 3,8	2,4	2,6
Exportations	654,9	6,1	0,9	3,5
Variations de stocks et objets de valeur	18,6			
TOTAL DES EMPLOIS	2 866,0	2,5	1,6	2,1
Contributions à la croissance du PIB				
Demande intérieure finale hors stocks		1,4	1,8	1,7
Variations de stocks et objets de valeur		0,1	0,1	0,0
Commerce extérieur		- 0,3	- 0,4	- 0,2

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2015	2016	2017
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	0,6	0,9	0,9
Importations	- 3,0	- 2,9	0,6
TOTAL DES RESSOURCES	- 0,2	0,0	0,8
EMPLOIS			
Consommation finale privée	- 0,2	0,1	0,9
Consommation finale des administrations publiques	- 0,2	0,1	0,5
Formation brute de capital fixe	- 0,3	0,6	1,0
Exportations	- 0,4	- 1,3	0,8
TOTAL DES EMPLOIS	- 0,2	0,0	0,8
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	0,0	0,1	0,8
Indice des prix hors tabac	0,0	0,1	0,8
Indice des prix harmonisé	0,1	0,2	0,9

Tableau 3 : Capacité de financement				
	2014	2015	2016	2017
	en % PIB	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 3,3	- 2,0	- 1,8	- 1,8
dont :				
- Balance des biens et services (CAF-FAB)	- 2,0	- 1,4	- 1,2	- 1,3
- Balance des revenus et transferts	- 1,2	- 0,6	- 0,6	- 0,5
- Compte de capital	0,0	0,0	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	0,7	1,5	1,5	0,9
dont :				
- Ménages	3,2	3,4	3,4	3,3
- Sociétés non financières	- 2,6	- 1,7	- 1,4	- 2,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 4,0	- 3,5	- 3,3	- 2,7

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France (données douanes)				
	2014	2015	2016	2017
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 73,2	- 60,2	- 59,8	- 63,4
dont :				
- produits agro-alimentaires	2,7	2,6	2,1	1,9
- énergie	- 54,8	- 39,7	- 29,6	- 32,0
- industrie	- 23,8	- 26,6	- 35,9	- 37,3
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 58,7	- 45,7	- 45,3	- 48,9
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,8	- 2,1	- 2,0	- 2,1
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 21,6	- 24,1	- 34,0	- 35,5

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées				
	2014	2015	2016	2017
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 083,6	2,4	3,2	2,6
Rémunération des salariés	719,8	1,6	2,5	2,8
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	66,4	65,9	65,5	65,6
Impôts sur la production	60,1	0,0	0,5	4,8
Subventions d'exploitation	- 25,3	20,1	3,3	11,8
Excédent brut d'exploitation (EBE)	329,0	6,1	5,0	2,6
Ratio : Taux de marge des SNF - EBE / VA - niveau en %	30,4	31,4	32,0	32,0
Revenus de la propriété versés	276,3	- 2,7	- 3,2	11,2
Revenus de la propriété reçus	200,1	2,0	- 2,4	10,0
Impôts sur le revenu et le patrimoine	39,4	- 1,2	0,3	4,1
ÉPARGNE BRUTE	187,8	16,6	9,4	- 0,7
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	17,3	19,7	20,9	20,2
Formation brute de capital fixe (FBCF)	247,0	2,7	4,7	4,8
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	76,0	86,3	90,1	85,4
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	22,8	22,9	23,2	23,7
Variation des stocks ⁽¹⁾	15,0	19,8	23,1	23,8
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 5,1	- 3,3	- 2,7	- 3,9

(1) Variation de stocks - niveau en milliards.

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2014	2015	2016	2017
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	828,8	1,6	2,2	2,4
- Cotisations sociales salariés	117,5	2,8	3,2	3,1
Salaires nets	711,3	1,4	2,1	2,3
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	116,9	2,4	1,2	2,8
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	171,9	0,1	1,7	2,9
Prestations sociales en espèces	468,3	1,9	1,8	1,3
Revenus de la propriété	126,7	- 3,5	- 1,9	8,3
Autres ressources	68,1	3,8	2,3	2,4
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariés	31,0	- 1,0	- 1,3	- 0,5
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	212,4	1,7	1,5	2,1
Revenus de la propriété versés	16,4	- 18,6	- 28,2	41,6
Autres emplois	70,5	0,6	2,3	2,4
Revenu disponible brut (RDB)	1 332,8	1,4	2,0	2,4

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2014	2015	2016	2017
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 332,8	1,4	2,0	2,4
Pouvoir d'achat du RDB (variation en %)	0,7	1,6	1,9	1,5
Dépenses de consommation	1 140,9	1,3	1,9	2,5
ÉPARGNE BRUTE	191,9	2,1	2,3	2,0
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	14,4	14,5	14,5	14,5
Formation brute de capital fixe	117,4	- 0,6	1,2	3,7
Autres emplois nets	5,2	- 9,7	62,5	- 4,6
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	69,4	74,6	74,8	74,7
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE				
(Capacité de financement /RDB) - en niveau	5,2	5,5	5,4	5,3

Tableau 8 : Environnement international - Hypothèses de base

	2015	2016	2017
Taux d'intérêt de court terme (moyenne annuelle)	0,0	- 0,2	0,0
Taux d'intérêt de long terme (moyenne annuelle)	0,8	0,4	0,9
Taux de change \$ / € (moyenne annuelle)	1,11	1,11	1,12
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	- 3,9	1,4	- 0,2
Croissance mondiale (hors UE)	3,3	3,3	3,7
Demande mondiale adressée à la France	3,9	2,7	3,6
Importations mondiales (hors UE)	0,7	0,0	2,8
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	53	42	45

**Tableau 9 : Environnement international -
Détail des prévisions de croissance du PIB**

	2014	2015	2016	2017
	Niveau* (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France	2 843	1,3	1,5	1,5
Royaume-Uni	2 992	2,2	1,7	1,2
UE à 28	18 540	2,2	1,9	1,7
Zone Euro	13 430	2,0	1,6	1,5
Zone Euro hors France	10 587	2,2	1,7	1,5
États-Unis	17 348	2,6	1,5	2,1
Japon	4 596	0,6	0,5	1,3

(*) Les comptes nationaux des États-Unis sont en Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), ceux de la France, du Royaume-Uni, de la zone euro et de l'UE sont en SCN 2008 / Système européen de comptes 2010 (SEC 2010) tandis que ceux du Japon sont en SCN 1993.

Tableau 10 : Environnement international - Prix à la consommation

	2014	2015	2016	2017
France (indice des prix à la consommation)	0,5	0,0	0,1	0,8
Royaume-Uni	1,5	0,0	0,7	2,2
Zone Euro	0,4	0,0	0,2	1,1
États-Unis	1,6	0,1	1,2	2,0
Japon	2,7	0,8	- 0,1	- 0,1

Tableau 11 : Marché du travail

	2015	2015	2016	2017
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ - Moyenne annuelle	27 523	0,5	0,8	0,7
Emplois personnes physiques - France métropolitaine, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	26 760	95	211	199
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	15 897	0,0	0,8	1,0
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	15 963	97	131	153
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 136,8	1,3	2,0	2,5
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,6	1,6	1,7
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		0,8	0,7	0,8

(1) Population occupée (France entière), concept national selon la définition des comptes nationaux.

(2) Estimations d'emploi localisées (Estel).

(3) Productivité par tête (Pib réel / Emploi total).

Tableau 12 : Croissance effective et croissance potentielle

	2015	2016	2017
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective	1,3	1,5	1,5
Croissance potentielle	1,1	1,5	1,5
Contributions :			
- travail	0,2	0,3	0,3
- capital	0,5	0,6	0,6
- productivité globale des facteurs	0,4	0,4	0,4
- effet des réformes structurelles	0,0	0,2	0,2
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 2,8	- 2,8	- 2,8

Tableau 13 : Cibles budgétaires par sous-secteur				
	Code SEC	2015	2016	2017
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Administrations publiques	S.13	- 3,5	- 3,3	- 2,7
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	- 3,3	- 3,3	- 3,0
3. Administrations d'États fédérés	S.1312	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	0,0	0,0	- 0,1
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	- 0,2	0,0	0,4
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,0	1,8	1,8
7. Solde primaire (1 + 6)		- 1,5	- 1,4	- 0,9
8. Mesures exceptionnelles (« one-offs »)*		0,0	- 0,1	- 0,1
9. Croissance du PIB en volume (en %)		1,3	1,5	1,5
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,1	1,5	1,5
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		- 2,8	- 2,8	- 2,8
12. Composante conjoncturelle du solde public		- 1,6	- 1,6	- 1,6
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		- 1,9	- 1,7	- 1,1
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		0,1	0,2	0,7
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		- 1,9	- 1,6	- 1,1

(*) Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit.

Tableau 14 : Évolution de la dette publique				
	Code SEC	2015	2016	2017
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		96,2	96,1	96,0
2. Variation du ratio d'endettement brut		0,8	- 0,1	- 0,1
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Déficit primaire	D.41	1,5	1,4	0,9
4. Charges d'intérêt		2,0	1,8	1,8
5. Flux de créances		- 0,9	- 1,2	- 0,5
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		2,1	2,0	1,9
Dette hors soutien financier à la zone Euro		93,1	93,1	93,1

Tableau 15 : Passifs contingents

en % du PIB	2015	2016	2017
Garanties publiques* <i>dont garanties au secteur financier</i>	8,6 %		

(*) Il s'agit des garanties accordées par l'État en lois de finances dans le cadre d'accords bien définis. Il convient de noter que la dette de l'UNEDIC, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht (ainsi sa dette garantie, incluse ici, représente environ 0,5 point de PIB). Par ailleurs, suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci (cela représente environ 1,9 point de PIB).

Tableau 16 : Effort structurel par sous-secteur

Administrations publiques centrales			
	2015	2016	2017
Solde public	- 3,3	- 3,3	- 3,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,6	- 2,6	- 2,3
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,2
dont effort structurel	0,2	0,2	0,1
Administrations publiques locales			
	2015	2016	2017
Solde public	0,0	0,0	- 0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,2	0,2	0,1
Ajustement structurel	0,2	0,0	- 0,1
dont effort structurel	0,4	0,2	0,1
Administrations de sécurité sociale			
	2015	2016	2017
Solde public	- 0,2	0,0	0,4
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,5	0,8	1,1
Ajustement structurel	0,1	0,2	0,3
dont effort structurel	- 0,1	0,0	0,2

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

	2015	2016	2017
Solde public (en % du PIB)	- 3,5	- 3,3	- 2,7
Solde conjoncturel	- 1,6	- 1,6	- 1,6
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	- 0,1	- 0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 1,9	- 1,6	- 1,1
Ajustement structurel	0,4	0,3	0,5
dont effort structurel	0,5	0,4	0,4
dont mesures nouvelles en recettes (nettes des crédits d'impôt) et hors one-offs	- 0,1	- 0,2	0,0
dont effort en dépense	0,5	0,5	0,4
dont composante non discrétionnaire	0,0	- 0,1	0,0
dont recettes hors PO	0,0	0,0	- 0,1
dont effet d'élasticités fiscales	0,1	- 0,1	0,1
dont clé en crédits d'impôt	- 0,1	0,0	0,1

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2015	2016	2017
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		53,5	53,1	52,9
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	15,9	15,9	15,9
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,6	12,4	12,3
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,9	18,8	18,8
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,7	0,7
1.6. Autres		4,7	4,8	4,7
p.m. Prélèvements obligatoires		44,6	44,4	44,1
2. Dépenses totales à politique inchangée		57,0	56,4	55,6
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,9	12,7	12,6
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,1	5,0	4,8
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	26,0	25,9	25,6
dont prestations chômage		1,5	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,0	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,5	2,6	2,5
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,5	3,5	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	0,9	1,0
2.8 Autres		3,9	4,0	3,8

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. crédits d'impôt pour la dépense et recettes brutes) ; la trajectoire à politique inchangée est détaillée dans la section 10 de la partie Perspectives des finances publiques.

Tableau 19 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2015	2016	2017
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (y.c. crédits d'impôt)		53,5	53,1	53,2
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	15,9	15,9	16,0
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,6	12,4	12,4
1.3. Impôts en capital	D.91	0,6	0,6	0,6
1.4. Cotisations sociales	D.61	18,9	18,8	18,8
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,7	0,7
1.6. Autres		4,7	4,8	4,7
p.m. Prélèvements obligatoires ^a		44,6	44,4	44,4
2. Dépenses totales		57,0	56,4	55,9
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	12,9	12,7	12,6
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,1	5,0	4,9
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	26,0	25,9	25,6
dont prestations chômage		1,5	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	D.41	2,0	1,8	1,8
2.5. Subventions	D.3	2,5	2,6	2,7
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,5	3,5	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,0	0,9	1,0
2.8 Autres		3,9	4,0	3,9

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. crédits d'impôt pour la dépense et recettes brutes).

(a) Prélèvements obligatoires reçus par les administrations publiques i.e hors prélèvements obligatoires au profit de l'Union européenne

Tableau 20 : Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2015	2015	2016	2017
	niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE				
2. Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	33,1	0,0	0,0	0,0
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (hors one-offs)	973,2	- 0,1	- 0,2	- 0,1
4. Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi				

Note : le volet préventif du Pacte de stabilité prévoit que 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 » (Règlement 1466/97 amendé). 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. En particulier, le champ considéré est la dépense des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes.

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017				
		2015	2016	2017
	État	-2,9	6,4	-1,7
	Sous-total mesures PLF / PLFSS 2017			-0,3
D5	Baisse du taux d'IS à 28% - première étape pour les PME			-0,3
D5	Mesure ménages : réduction d'impôt sur le revenu de 20% ¹			-1,0
D5	Anti-abus plafonnement ISF			0,1
D5	Extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers			0,4
D5	Réforme du 5e acompte			0,5
	Suppression de niches			0,1
	Autres mesures			0,1
	Sous-total mesures LFR 2015		7,9	1,8
	Hausse de la TICFE dans le cadre de la refonte de la fiscalité énergétique		7,7	
D2	Fiscalité écologique - impact TICPE et TICGN		0,1	1,8
	Autres mesures		0,1	0,0
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2016		-1,9	-1,9
D5	Baisse de l'impôt sur le revenu (IR) ²		-2,0	
D5	Prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)			-1,7
D2	Alignement de la fiscalité du gazole et de l'essence		0,3	
D5	Renforcement du PTZ et prorogation de l'éco-PTZ			-0,1
D2	TVA sur les produits de protection hygiénique féminine		-0,1	
	Autres		-0,1	-0,1
	Sous-total mesures LFR2 2014	1,0	2,3	-0,3
D5	Suppression de la prime pour l'emploi		2,0	0,1
D5	Non déductibilité du résultat de certaines taxes (taxe risque systémique, entreprises d'assurance des dommages, locaux à usage de bureaux)	0,4	0,3	-0,2
D5/D2	Lutte contre la fraude (prix de transfert et TVA)	0,4	0,1	
D2	Taxe sur les surfaces commerciales	0,2		
	Autres mesures	0,1	-0,1	-0,1
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2015	-2,6	-1,1	0,5
	Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	-0,3	-0,8	0,8
D2	Relèvement des tarifs de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (financement AFITF)	0,8	-0,1	0,0
D5	Baisse de l'impôt sur le revenu des ménages à revenus modestes et moyens ³	-2,8		
D2	Allègement de cotisations patronales : incidence sur le Fonds national d'aide au logement (FNAL)	-0,3		
	Autres mesures	-0,0	-0,2	-0,3

(1) - 1,1 Md€ en 2017 si l'on considère l'impact de la revalorisation du barème sur l'inflation

(2) - 2,1 Md€ en 2016 si l'on considère l'impact de la revalorisation du barème sur l'inflation

(3) - 3,3 Md€ en 2015 si l'on considère l'impact de la revalorisation du barème sur l'inflation.

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017

		2015	2016	2017
D5	Sous-total LFSS 2015, LFRSS 2014 et PLFSS 2016 - effets indirects sur les recettes fiscales nettes	0,8	2,1	0,4
	Sous-total mesures LFR 2014	4,0	-2,7	-0,3
D5	Prolongation d'un an de la surtaxe exceptionnelle (exercice 2015)	2,8	-2,6	-0,3
D5	Réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu	1,3		
	Autres mesures	-0,1	-0,1	
	Sous-total mesures LFR 2013	0,3	0,0	-0,0
D2	Maintien du taux de TVA de 7 % sous certaines conditions pour les travaux de rénovation des logements	0,3		
	Autres mesures	0,0	0,0	-0,0
	Sous-total mesures LFI 2014 / Réforme des retraites	-0,1	0,5	-0,1
D5	Réforme de l'imposition des plus-values immobilières (PVI)	0,3	0,0	0,0
D5	Réforme de l'imposition des plus-values mobilières (PVM)	0,1	-0,0	
D5 / D91	Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ⁴	0,4	-0,3	-0,1
D5	Majoration à 10,7% de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-2,1	-0,2	
D5	Lutte contre l'optimisation fiscale au titre des produits hybrides et de l'endettement artificiel	-0,2		
D2	Abaissement du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le logement social	0,0	-0,2	
D2	Fiscalité écologique	1,8	1,6	0,1
D5	Taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations versées par les entreprises	-0,1	-0,2	
D5	Incidence sur l'impôt sur le revenu de la réforme des retraites	-0,3		
	Autres mesures	-0,2	-0,3	-0,1
	Sous-total mesures réglementaires	1,3	0,3	0,3
D6	Hausse des cotisations des salariés de la fonction publique d'État	0,0	0,0	0,0
D91	Réforme des crédits de paiement sur les droits de succession	1,0	0,3	0,2
D2	Application du taux normal de TVA sur les centres équestres et les animaux domestiques	0,0		
D2	Mesure de territorialité de la TVA	0,2		
	Sous-total mesures LFR 3 2012	-5,3	-0,5	-2,9
	Création du « Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (y compris imputation sur les acomptes) ⁵	-5,3	-0,5	-2,9
	Autres mesures	0,0	0,0	
	Sous-total mesures LFI 2013	-0,2	-1,0	-0,1
D5	Imposition au barème des revenus du capital	-0,2	-0,1	-0,0
D5	Limitation de la déductibilité des charges financières	1,3	-0,7	
D5	Reconduction pour deux ans de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	-1,2	-0,1	

(4) 0,7 Md€ en 2015 et -0,3 Md€ en 2016 si l'on considère l'impact total du STDR (y compris sur les ASSO et les recettes non fiscales)

(5) Ce chiffrage inclut l'imputation sur les acomptes qui a été adoptée par instruction fiscale en janvier 2015 ainsi que l'impact du taux majoré de CICE dans les DOM adopté en LFI 2015

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017				
		2015	2016	2017
D5	Réforme des prélèvements sociaux des indépendants : incidence sur l'impôt sur le revenu	0,0	0,0	-0,0
D5	Autres mesures portant sur l'impôt sur le revenu	-0,2	-0,2	-0,0
	Autres mesures	0,1		0,0
	Sous-total mesures LFR4 2011	0,1	0,0	
	Sous-total mesures LFI 2012	0,1	0,1	0,9
	Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	-0,0		0,9
	Recentrage du prêt à taux zéro + (PTZ+) avec mise sous conditions de ressources	0,1		
	Autres mesures	-0,0	0,1	0,0
	Sous-total mesures LFR 1 2011	0,0	0,0	0,0
D5	Suppression du bouclier fiscal	0,0	0,0	
	Autres mesures			0,0
	Sous-total mesures LFI 2011	0,6	0,5	0,7
D6	Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1	0,2	0,2
	Réforme de l'accession à la propriété : incidences sur l'IR et l'IS	0,2	0,3	0,5
D5	Report de la suppression totale de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) à 2014	0,1		
	Autres mesures	0,1		0,0
	Réforme TP - Gain pour l'État	0,0	-0,1	-0,0
	Sous-total Plan de Relance	-0,5	-0,0	-0,1
	Sous-total loi TEPA	-0,1		
	Crédits d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	-0,1		
	Sous-total autres mesures	-0,1	-0,6	0,3
D5	Suramortissement	-0,4	-0,5	-0,2
	Crédit d'impôt première accession à la propriété (PTZ)	0,2	0,3	0,1
D5	Contentieux OPCVM	0,1	-0,2	
D5	Contentieux Stéria		-0,3	0,0
D5	Contentieux de Ruyter	-0,0	-0,0	-0,1
	Autres mesures	-0,0	0,2	0,4
	Transferts de recettes	-2,1	0,7	-0,7
	Transferts de recettes des APUL	-0,6	0,4	-0,3
	Transferts de recettes des ASSO	-0,5	0,1	0,0
	Transferts de recettes des ODAC	-1,0	0,2	-0,4

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017

		2015	2016	2017
	Sécurité Sociale	-2,6	-3,8	0,5
	Sous-total mesures PLF / PLFSS 2017			0,3
D2	Fiscalité du tabac			0,3
D6	Allègement de cotisations sociales en faveur des artisans			-0,2
D2	Acompte Taxe sur les Véhicules des Sociétés			0,2
D6	Mesures niches sociales			0,1
	Autres mesures			-0,0
	Sous-total mesures LFR 2015		0,0	0,0
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2016	-0,1	-4,1	-1,0
D6	Rationalisation de la réduction de cotisations patronales pour les entreprises implantées en outre-mer		0,1	
D6	Suppression de la cotisation minimale maladie des exploitants agricoles	-0,0	-0,0	
D6	Elargissement du champ de la réduction de cotisation patronale famille		-2,9	-1,0
D6	Augmentation de l'abattement d'assiette de C3S		-1,0	
	Réduction des cotisations pour les particuliers employeurs	-0,0	-0,2	
	Autres mesures		-0,1	-0,0
	Sous-total mesures Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	-0,0	-0,4	0,2
D2	Modification des contributions sociales sur les attributions gratuites d'actions	-0,0	-0,3	0,2
D2	Création d'un taux réduit de forfait social à 16% pour les PERCO +		-0,1	
D5/D6	Sous-total Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises	-0,1	0,0	
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2015	-0,0	-0,1	0,0
D5	Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir	0,0	-0,1	0,0
	Autres mesures	-0,0	-0,0	-0,0
	Sous-total mesures LFRSS 2014	-6,1	-0,1	-0,0
D6	Non prise en compte du temps de pause dans le calcul des allègements généraux	0,2		
D6	Allègement des cotisations patronales	-4,0	-0,1	-0,0
D2	Allègement de la contribution solidarité autonomie perçue par la CNSA	-0,2		
D6	Allègement des cotisations des indépendants	-1,0		
	Abattement de C3S à compter du 1er janvier 2015	-1,0		
	Sous-total réforme des retraites	0,6	0,6	0,8
D6	Création d'une cotisation finançant le compte personnel de pénibilité	0,0	0,0	0,2
D6	Hausse des cotisations vieillesse	0,6	0,6	0,6
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2014	1,2	-0,0	-0,1

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017				
		2015	2016	2017
D5	Réforme des plus-values immobilières (PVI) sur les logements et terrains à bâtir : incidence sur les ASSO	0,3		
D5	Réforme du calcul des prélèvements sociaux sur certains produits de placement : incidence sur les ASSO	0,0	-0,0	
D6	Fin du droit d'option pour les frontaliers travaillant en Suisse	0,2	0,0	
D5	Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)	0,2	-0,0	-0,0
	Autres mesures	0,5	-0,1	-0,0
D6	Hausse de taux de cotisation AGIRC-ARRCO	0,5	0,1	
	Hausse de taux de cotisation accord AGIRC-ARRCO de 2013	0,5		
	Hausse de taux de cotisation accord AGIRC-ARRCO de 2015		0,1	
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2013	-0,2	0,2	
	Sous-total mesures LFSS 2011	0,1	0,1	0,1
D6	Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1	0,1	0,1
D5	Taxation « au fil de l'eau » des contrats d'assurance-vie	-0,2	-0,2	-0,2
D6	Hausse du taux de cotisation IRCANTEC	0,1	0,1	0,1
	Sous-total autres mesures	0,8	-0,0	0,2
D6	Elargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues	0,6	0,6	
D6	Allègements de cotisations pour les agriculteurs		-0,5	
D5	Contentieux De Ruyter		-0,2	0,2
	Autres	0,3	0,0	0,0
	Transferts de recettes	0,6	-0,1	-0,0
	Transferts de recettes de l'État	0,5	-0,1	-0,0
	Transferts de recettes des ODAC	0,1		
	APUL	1,9	0,5	1,3

Tableau 21 : Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017

		2015	2016	2017
D2	Mesures sur les taxes de séjour et parking	0,3		
D5	Hausse du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires	0,0	0,0	
D2	Modification du plafond des taux de DMTO	0,4	0,2	0,0
D2 / D5	Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,7	1,1	0,9
D2	Impact transitoire de la réforme de la taxe professionnelle	-0,0	-0,0	
D2	Hausse de taux du versement transport	0,1	0,1	
	Mesure relative à la fiscalité directe locale	-0,4	-0,2	-0,0
	Autres	0,3	-0,3	0,1
	Transferts de recettes	0,6	-0,4	0,3
	Transferts de recettes de l'État	0,6	-0,4	0,3
	Transferts de recettes des ODAC		-0,0	
	ODAC	2,0	-7,5	0,4
D2	Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	1,1	1,1	
	Suppression de l'ODAC «CSPE»		-8,3	
	Autres mesures	0,0	-0,2	0,0
	Transferts de recettes	0,9	-0,2	0,4
	Transferts de recettes de l'État	1,0	-0,2	0,4
	Transferts de recettes des ASSO	-0,1		
	Transferts de recettes des APUL		0,0	
	TOTAL	-1,6	-4,4	0,5

Tableau 22 : Comparaison de la trajectoire avec celle de la Loi de programmation des finances publiques du 30 décembre 2014

	2014	2015	2016	2017
PLF 2017				
Solde public (en % du PIB)	- 4,0	-3,5	- 3,3	- 2,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,3	- 1,9	-1,6	- 1,1
Ajustement structurel	0,3	0,4	0,3	0,5
Croissance réelle du PIB du PLF 2017 (en %)	0,6	1,3	1,5	1,5
Croissance potentielle du PLF 2017 (en %)	1,0	1,1	1,5	1,5
PLF 2017 avec les hypothèses de la LPFP 2014-2019				
Solde public (en % du PIB)	- 4,0	- 3,5	- 3,3	- 2,7
Solde structurel avec la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019	- 2,3	- 1,9	- 1,7	- 1,3
Ajustement structurel avec la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019	0,3	0,4	0,2	0,4
Croissance réelle du PIB du PLF 2017(en %)	0,6	1,3	1,5	1,5
Croissance potentielle de la LPFP (en %)	1,0	1,1	1,3	1,3
Trajectoire contenue dans la LPFP 2014 – 2019				
Solde public (en % du PIB)	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 2,7
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,4	- 2,1	- 1,8	- 1,3
Ajustement structurel	0,1	0,4	0,3	0,5
Croissance réelle du PIB prévue dans la LPFP (en %)	0,4	1,0	1,7	1,9
Croissance potentielle de la LPFP (en %)	1,0	1,1	1,3	1,3

Tableau 23 : Modèles

Estimation Technique	Étape du processus budgétaire au cours de laquelle le modèle est utilisé	Caractéristiques pertinentes du modèle / techniques utilisées	Hypothèses
MESANGE ⁽¹⁾	Modèle macroéconométrique, utilisé pour l'analyse des impacts sur la croissance et en variante	Modèle à correction d'erreur (VECM) estimé sur les comptes nationaux de l'Insee	
Opale ⁽²⁾	Prévision macroéconomique 2015-2016 sous-jacente au compte de finances publiques	Modèle à correction d'erreur (VECM) estimé sur les comptes nationaux de l'Insee	
Guyon-Sorbe ⁽³⁾	Calcul de l'effort structurel par sous-secteur	Maquette de décomposition du solde structurel	

(1) Voir « Le modèle MESANGE réestimé en base 2000 », mars 2010, document de travail de la DESE de l'Insee et de la DGTrésor.

(2) Voir « La maquette de prévision OPALÉ », décembre 2010, document de travail de la DG Trésor 2010/07.

(3) Voir « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », décembre 2009, document de travail de la DGTrésor 2009/13.

Encadré 1 : Publication de données comptables infra annuelles

Le règlement UE n° 473/2013, qui fait partie de ce qu'on appelle le « two-pack » et auquel il est aussi fait référence sous le nom de « règlement Ferreira » stipule dans son article 10 paragraphe 3 :

« En ce qui concerne les administrations publiques et leurs sous-secteurs, l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport est rendu public. »

Le règlement délégué n° 877/2013 de la Commission européenne du 27 juin 2013 a précisé le format attendu des publications¹, sous la forme des tableaux présentés en annexe. Les données sous-jacentes ont été rendues publiques par les différentes administrations publiques concernées conformément à l'article 3.2² de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, directive dite « six-pack ».

Les tableaux ci-dessous présentent les principales données disponibles, que ce soit en comptabilité de caisse (**Tableau 24**) ou en comptabilité nationale (**Tableau 25**) et dont le détail est donné en annexe.

Les données disponibles doivent être analysées avec prudence. Notamment, les données par sous-secteur sont indiquées en comptabilité de caisse (sauf pour les administrations de sécurité sociale) : elles ne permettent pas de consolider le compte des administrations publiques. Enfin, l'enregistrement des dépenses et des recettes n'est pas régulier au cours de l'année. De fait, le niveau de solde atteint à un moment de l'année ne donne que des indications très partielles sur celui qui sera observé en fin d'année.

Tableau 24 : Solde des sous-secteurs en comptabilité de caisse

En Md€	1 ^{er} trimestre	1 ^{er} semestre
État³	- 27,5	- 61,8
APUL⁴	- 12,6	0,2
dont recettes	41,2	126,7
dont dépenses	53,7	126,5
ASSO (régime général, FSV, MSA et RSI)⁵	- 4,4	- 7,3
dont recettes	91,7	187,2
dont dépenses	96,1	194,5

Tableau 25 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Solde public⁶	- 18,6	- 17,5
dont recettes	294,6	296,4
dont dépenses	313,3	313,9

(1) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.244.01.0023.01.FRA

(2) L'article 3.2 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres stipule en effet que :

« Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment :

a) des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes :

— mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et

— tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le

sous-secteur des administrations locales;

b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95. »

(3) Situation mensuelle au 30 juin : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2016/situation_mensuelle_budget_etat_30062016.pdf

(4) <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

(5) <http://www.securite-sociale.fr/Comptes-mensuels>. Les chiffres relatifs aux administrations de sécurité sociale sont établis selon le plan comptable unifié des organismes de sécurité sociale (PCUOSS).

(6) http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=8&type=2&nivgeo=0&page=publications.html

Tableau 26 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs		
En Md€	1 ^{er} trim.	1 ^{er} sem.
Solde global par sous-secteur		
Administrations publiques		
Administrations centrales	- 27,5	- 61,8
Administrations d'États fédérés		
Administrations locales	- 12,6	0,2
Administrations de sécurité sociale (régime général, FSV, MSA et RSI)	- 4,4	- 7,3
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	41,2	126,7
Administrations de sécurité sociale (régime général, FSV, MSA et RSI)	91,7	187,2
Total des dépenses / sorties		
Administrations locales	53,7	126,5
Administrations de sécurité sociale (régime général, FSV, MSA et RSI)	96,1	194,5

Tableau 27 : Exécution budgétaire trimestrielle en cours d'année et perspectives selon les normes du SEC et non corrigées des variations saisonnières pour les administrations publiques et leurs sous-secteurs			
En Md€	Code SEC	Année 2016	
		1 ^{er} trim.	2 ^e trim.
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S.13	- 18,6	- 17,5
Administration centrale	S.1311		
Administrations d'États fédérés	S.1312		
Administrations locales	S.1313		
Administrations de sécurité sociale (régime général et FSV)	S.1314		
Pour les administrations publiques			
Total des recettes	TR	294,6	296,4
Total des dépenses	TE	313,3	313,9

**Tableaux
des finances publiques
jusqu'en 2015**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2015

Tableau 1 : Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

Tableau 2 : Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale

Tableau 3 : Part des dépenses publiques dans le PIB

Tableau 4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB

Tableau 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (APU)

Tableau 6 : Dépenses et recettes de l'État

Tableau 7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (ASSO)

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC)

Tableau 9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques locales (APUL)

Tableau 10 : Structure de la dette publique au sens de Maastricht

Tableau 11 : Lois de finances initiales et exécution budgétaire

Tableau 12 : Bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale)

Définitions

DG Trésor : Direction Générale du Trésor.

Les **dépenses publiques** sont les dépenses effectuées par les administrations publiques (**APU**). Ces dernières sont financées par des prélèvements obligatoires et des emprunts, produisent des services non marchands et effectuent des opérations de redistribution. Elles comprennent :

- les APU centrales : **État** et organismes divers d'administration centrale (**ODAC**) dont l'action est financée au niveau national (ANPE, CNRS, universités...) ;
- les APU locales (**APUL**) : collectivités locales (régions, départements, communes et organismes en dépendant), et organismes divers d'administration locale (**ODAL**) dont l'action est financée localement (lycées, collèges, chambres de commerce et d'industrie, crèches ...) ;
- les administrations de sécurité sociale (**ASSO**) : régimes d'assurance sociale et organismes financés par ceux-ci.

Tableau 1 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
 (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques
en milliards d'euros					
2009	- 116,9	- 1,3	- 6,0	- 14,6	- 138,9
2010	- 121,7	10,9	- 1,7	- 23,2	- 135,8
2011	- 91,2	- 0,2	- 0,7	- 12,9	- 105,0
2012	- 81,6	- 2,6	- 3,5	- 12,7	- 100,4
2013	- 69,6	1,4	- 8,3	- 8,8	- 85,4
2014	- 75,3	2,9	- 4,6	- 7,9	- 84,8
2015	- 71,3	- 1,1	0,7	- 4,8	- 76,5
en points de PIB					
1978	- 0,4	0,0	- 1,3	- 0,1	- 1,8
1979	- 0,2	0,2	- 1,2	0,8	- 0,5
1980	- 0,2	0,3	- 1,1	0,7	- 0,4
1981	- 1,1	0,1	- 1,2	- 0,2	- 2,4
1982	- 1,5	0,1	- 1,3	- 0,1	- 2,8
1983	- 2,0	0,1	- 1,2	0,5	- 2,5
1984	- 2,2	- 0,1	- 0,7	0,3	- 2,7
1985	- 2,5	0,2	- 0,8	0,1	- 2,9
1986	- 1,8	- 0,2	- 0,6	- 0,6	- 3,2
1987	- 1,4	0,0	- 0,5	0,0	- 2,0
1988	- 2,0	0,1	- 0,6	- 0,1	- 2,5
1989	- 1,5	0,2	- 0,6	0,1	- 1,8
1990	- 2,0	0,2	- 0,5	- 0,1	- 2,4
1991	- 1,9	0,2	- 0,7	- 0,4	- 2,8
1992	- 3,3	0,2	- 0,7	- 0,7	- 4,6
1993	- 5,2	0,2	- 0,3	- 1,0	- 6,3
1994	- 4,7	0,2	- 0,4	- 0,5	- 5,4
1995	- 3,7	- 0,4	- 0,3	- 0,7	- 5,1
1996	- 3,5	0,0	- 0,1	- 0,3	- 3,9
1997	- 3,7	0,2	0,1	- 0,2	- 3,6
1998	- 2,7	0,1	0,2	0,0	- 2,4
1999	- 2,4	0,2	0,2	0,4	- 1,6
2000	- 2,2	0,0	0,1	0,8	- 1,3
2001	- 2,2	0,0	0,1	0,7	- 1,4
2002	- 3,6	0,1	0,1	0,2	- 3,1
2003	- 3,7	0,1	0,0	- 0,2	- 3,9
2004	- 3,1	0,4	- 0,1	- 0,6	- 3,5
2005	- 2,8	0,2	- 0,2	- 0,4	- 3,2
2006	- 2,7	0,4	- 0,2	0,2	- 2,3
2007	- 2,0	- 0,4	- 0,4	0,3	- 2,5
2008	- 3,3	- 0,1	- 0,5	0,7	- 3,2
2009	- 6,0	- 0,1	- 0,3	- 0,8	- 7,2
2010	- 6,1	0,5	- 0,1	- 1,2	- 6,8
2011	- 4,4	0,0	0,0	- 0,6	- 5,1
2012	- 3,9	- 0,1	- 0,2	- 0,6	- 4,8
2013	- 3,3	0,1	- 0,4	- 0,4	- 4,0
2014	- 3,5	0,1	- 0,2	- 0,4	- 4,0
2015	- 3,3	- 0,1	0,0	- 0,2	- 3,6

Source : Insee, base 2010 des Comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 2 : Capacité (+) ou Besoin (-) de Financement des administrations de sécurité sociale
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Total Admi- nistrations de Sécurité Sociale (1)	ODASS (dont Hôpitaux) (2)	Régime Général	Régimes d'in- demnisation du chômage	Régimes com- plémentaires	Fonds spéciaux (dont FSV) (3)	Autres régimes (4)
En points de PIB							
	Base 2010	Base 1995 des comptes nationaux					
1995	- 0,66	0,03	- 0,87	0,28	- 0,08	0,01	- 0,05
1996	- 0,34	0,02	- 0,61	0,28	- 0,11	- 0,01	- 0,01
1997	- 0,23	0,03	- 0,36	- 0,04	- 0,02	0,01	- 0,04
1998	- 0,03	0,01	- 0,23	0,01	0,06	0,02	0,03
1999	0,42	0,00	0,01	0,14	0,14	- 0,00	- 0,02
	Base 2010	Base 2000 des comptes nationaux					
2000	0,77	0,03	0,15	0,02	0,26	- 0,10	0,12
2001	0,69	0,03	0,11	- 0,08	0,30	- 0,02	0,06
2002	0,23	0,00	- 0,32	- 0,31	0,44	- 0,05	0,01
2003	- 0,24	- 0,03	- 0,75	- 0,28	0,42	- 0,03	0,09
2004	- 0,63	- 0,01	- 0,86	- 0,27	0,36	- 0,04	- 0,05
2005	- 0,39	- 0,08	- 0,24	- 0,16	0,44	- 0,15	0,03
	Base 2010	Base 2005 des comptes nationaux					
2006	0,15	- 0,06	- 0,51	0,09	0,38	0,13	0,10
2007	0,26	- 0,08	- 0,53	0,21	0,33	0,18	0,14
2008	0,70	- 0,09	- 0,53	0,25	0,25	0,58	0,25
		Base 2010 des comptes nationaux (5)					
2009	- 0,75	- 0,05	- 1,00	- 0,04	0,05	0,20	0,08
2010	- 1,16	- 0,08	- 1,14	- 0,14	- 0,02	0,19	0,04
2011	- 0,62	- 0,11	- 0,78	- 0,06	- 0,04	0,36	0,01
2012	- 0,61	- 0,12	- 0,60	- 0,12	- 0,08	0,30	0,01
2013	- 0,42	- 0,05	- 0,53	- 0,17	- 0,11	0,37	0,08
2014	- 0,37	- 0,10	- 0,37	- 0,17	- 0,11	0,33	0,05
2015	- 0,22	- 0,08	- 0,33	- 0,17	- 0,07	0,36	0,07
En milliards d'euros							
	Base 2010 des comptes nationaux (5)						
2010	- 23,22	- 1,69	- 22,85	- 2,89	- 0,42	3,84	0,80
2011	- 12,87	- 2,32	- 15,99	- 1,33	- 0,74	7,39	0,13
2012	- 12,75	- 2,60	- 12,46	- 2,46	- 1,73	6,24	0,26
2013	- 8,85	- 1,15	- 11,31	- 3,60	- 2,27	7,79	1,68
2014	- 7,88	- 2,09	- 8,01	- 3,68	- 2,27	7,09	1,08
2015	- 4,77	- 1,80	- 7,13	- 3,81	- 1,55	7,89	1,63

Source : Insee, bases 2010, 2005, 2000 et 1995 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) À l'occasion du passage à la base 2005, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), précédemment classés dans le sous-secteur des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ont été reclassés dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Fonds spéciaux).

(2) ODASS : organismes dépendant des administrations de sécurité sociale, essentiellement les hôpitaux et à partir de 2009 Pôle Emploi.

(3) Dont FRR et Cades en bases 2005 et 2010 des comptes nationaux.

(4) Les autres régimes regroupent les régimes particuliers de salariés (régimes des marins, des mineurs ou des agents des collectivités locales), les régimes de non-salariés (caisses des artisans et des professions libérales) et les régimes agricoles.

(5) En base 2010 des comptes nationaux, les comptes 2014 sont semi-définitifs et les comptes 2015 sont provisoires.

Tableau 3 : Part des dépenses publiques dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations publiques ⁽¹⁾					État			Organismes divers d'administra-tion centrale	Administrations publiques locales				Administrations de sécurité sociale			
	Total des dépenses					dont :				dont :			Total des dépenses	Total des dépenses	dont : prestations sociales et transferts sociaux (D62 + D63 partie)		
						Consom-mations intermé-diaires (P2)	Rémuné-rations (D1)	Presta-tions (D62 + D63 par-tie)		Intérêts (D41)	FCBF (P51)	Consom-mations intermé-diaires (P2)				Rémuné-rations (D1)	Rémuné-rations (D1)
en milliards d'euros																	
2013	1 205,3	109,8	273,1	545,1	48,2	84,3	455,9	21,2	118,6	40,2	81,3	252,2	50,9	74,9	50,3	562,2	428,6
2014	1 226,6	109,7	278,6	557,3	46,4	79,4	464,1	20,3	119,3	39,1	84,7	252,6	51,4	77,7	46,1	575,0	437,9
2015	1 242,8	111,7	281,5	567,4	43,8	75,3	463,3	21,6	119,8	37,3	86,1	249,2	51,3	79,4	41,5	578,5	446,1
en points de PIB																	
1982	49,9	5,2	13,1	20,0	1,7	4,4	24,0	2,1	7,3	1,1	4,0	8,4	1,0	2,0	2,3	21,4	16,2
1983	50,4	5,3	13,2	20,2	2,1	4,2	24,2	2,2	7,2	1,4	3,9	8,6	1,1	2,1	2,1	21,5	16,2
1984	51,3	5,2	13,2	20,5	2,2	4,2	24,3	2,2	7,2	1,5	4,2	8,2	1,1	2,2	2,0	21,5	16,1
1985	51,9	5,2	13,2	21,0	2,4	4,3	24,8	2,2	7,1	1,6	4,2	8,4	1,1	2,2	2,1	21,4	16,1
1986	51,5	5,0	13,1	20,8	2,4	4,3	24,3	2,0	7,4	1,7	3,6	8,7	1,4	2,4	2,1	21,2	15,9
1987	50,8	5,1	12,8	20,5	2,3	4,4	24,0	2,1	7,1	1,6	3,5	8,7	1,4	2,4	2,2	21,0	15,7
1988	50,2	5,1	12,2	20,3	2,3	4,6	23,7	2,2	6,8	1,5	3,1	8,7	1,4	2,3	2,4	20,7	15,6
1989	49,0	4,9	11,9	20,0	2,3	4,6	22,7	2,0	6,6	1,6	3,0	8,7	1,3	2,3	2,4	20,5	15,5
1990	49,6	4,9	11,9	20,1	2,5	4,6	22,8	2,0	6,5	1,8	3,0	8,9	1,4	2,3	2,4	20,7	15,7
1991	50,7	5,1	12,1	20,7	2,6	4,7	22,9	2,1	6,6	1,9	3,0	9,3	1,4	2,4	2,6	21,4	16,1
1992	52,0	5,3	12,4	21,1	2,8	4,7	23,6	2,1	6,7	2,1	3,1	9,5	1,5	2,5	2,5	22,1	16,6
1993	54,6	5,7	12,9	22,1	3,1	4,5	25,3	2,5	7,0	2,3	3,3	9,5	1,6	2,5	2,4	23,0	17,3
1994	54,0	5,3	13,0	22,0	3,2	4,4	24,6	2,0	7,0	2,4	2,9	9,7	1,7	2,5	2,4	22,9	17,1
1995	54,2	5,1	13,2	22,0	3,3	4,2	23,8	1,6	7,1	2,6	3,6	9,7	1,8	2,6	2,2	23,1	17,2
1996	54,3	5,3	13,3	22,2	3,4	4,1	24,1	1,7	7,2	2,6	3,1	9,9	1,9	2,7	2,1	23,3	17,5
1997	53,9	5,4	13,2	22,3	3,4	3,8	24,4	1,8	7,1	2,7	2,9	9,5	2,0	2,7	1,9	23,2	17,4
1998	52,3	4,8	13,1	21,9	3,2	3,7	23,1	1,3	7,0	2,5	2,9	9,4	2,0	2,7	1,9	22,9	17,2
1999	52,1	4,7	13,1	21,8	2,9	3,8	23,3	1,2	6,9	2,4	2,8	9,4	2,0	2,8	2,1	22,7	17,1
2000	51,1	4,8	12,9	21,4	2,8	3,9	22,3	1,2	6,7	2,4	2,9	9,6	2,1	2,8	2,2	22,3	16,8
2001	51,2	4,6	12,8	21,6	2,9	3,8	22,3	1,2	6,6	2,4	3,1	9,4	1,9	2,8	2,2	22,5	17,0
2002	52,3	4,8	13,0	22,1	2,9	3,8	22,9	1,2	6,7	2,4	3,2	9,8	2,1	2,9	2,1	23,0	17,4
2003	52,8	4,7	13,1	22,5	2,7	3,9	22,4	1,1	6,6	2,4	3,2	10,1	2,1	3,0	2,1	23,6	17,8
2004	52,5	4,8	12,8	22,6	2,7	4,0	22,7	1,1	6,4	2,3	3,0	10,5	2,1	3,0	2,2	23,7	17,9
2005	52,9	4,9	12,8	22,8	2,6	4,0	22,5	1,1	6,4	2,2	3,1	10,6	2,2	3,0	2,3	24,1	18,1
2006	52,5	4,8	12,6	22,9	2,5	3,9	21,3	1,1	6,2	2,1	3,0	10,8	2,2	3,0	2,3	23,8	17,9
2007	52,2	4,7	12,4	22,8	2,6	3,9	20,5	1,1	6,0	2,1	3,4	11,0	2,1	3,1	2,4	23,8	17,7
2008	53,0	4,7	12,4	23,0	2,8	3,9	21,1	1,1	5,9	2,2	3,0	11,2	2,1	3,2	2,4	23,9	18,0
2009	56,8	5,1	13,1	24,9	2,4	4,3	22,4	1,1	6,1	2,0	3,5	11,9	2,3	3,5	2,4	25,6	19,5
2010	56,4	5,1	13,0	25,0	2,4	4,1	22,4	1,0	5,9	2,1	3,8	11,5	2,3	3,4	2,2	25,8	19,6
2011	55,9	5,1	12,8	24,9	2,6	4,0	21,6	1,0	5,7	2,2	3,7	11,4	2,3	3,4	2,2	25,9	19,6
2012	56,8	5,1	12,9	25,4	2,6	4,1	21,6	1,0	5,7	2,1	3,8	11,7	2,4	3,5	2,3	26,4	20,0
2013	57,0	5,2	12,9	25,8	2,3	4,0	21,6	1,0	5,6	1,9	3,8	11,9	2,4	3,5	2,4	26,6	20,3
2014	57,3	5,1	13,0	26,0	2,2	3,7	21,7	0,9	5,6	1,8	4,0	11,8	2,4	3,6	2,2	26,9	20,5
2015	57,0	5,1	12,9	26,0	2,0	3,5	21,2	1,0	5,5	1,7	3,9	11,4	2,4	3,6	1,9	26,5	20,5

Source : Insee, base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Total des postes de l'État, des ODAC, des APUL et des ASSO consolidés au niveau des APU.

Tableau 4 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	État					Administrations publiques locales					Administrations de sécurité sociale				Union Euro-péenne	Total des Adminis-trations publiques		
	Taxe sur la valeur ajoutée	TICPE	Impôt sur le reven (1)	Impôt sur les sociétés (1)	Autres (2)	Total	Taxe professionnelle (3)	Taxes foncières	Taxe d'habitation	Autres (4)	Total	CSG (5)	Cotis-tions sociales (6)	Autres (7)			Total	
2012 2013 2014 2015	132,0 134,9 135,8 140,2	12,7	59,5	42 658	36,2	283,0	18,8	28,8	16,8	59,2	123,6	91,9	334,7	66,5	493,1	12,9	914,7	
		12,9	68,6	44,750	36,6	297,8	7,0	30,0	17,5	70,4	124,9	92,8	345,3	69,8	507,9	14,1	946,8	
		12,6	70,0	35,496	37,7	291,5	7,3	30,8	17,8	72,0	127,9	93,6	354,9	73,8	522,3	14,7	958,5	
		14,3	70,2	31,2	38,6	294,4	7,6	31,8	18,3	75,6	133,4	95,8	358,6	74,2	528,6	16,8	975,4	
		Niveau en milliards d'euros (base 2010)																
1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000	7,3 7,5 7,4 7,1 6,9 6,7 6,5 6,5 7,3 6,8 7,2 7,2 7,1 7,2 6,9	1,6	4,1	1,7	3,4	18,1	1,3	0,9	0,6	1,6	4,4	0,0	17,6	0,5	18,1	0,3	41,8	
		1,6	3,9	1,8	3,2	18,2	1,2	1,0	0,6	1,7	4,5	4,5	0,0	17,9	0,6	18,5	0,3	42,5
		1,7	3,6	1,9	3,1	17,6	1,2	1,0	0,6	1,8	4,5	4,5	0,0	17,7	0,6	18,3	0,3	41,7
		1,6	3,5	2,0	3,0	17,3	1,2	0,9	0,5	1,8	4,5	4,5	0,0	18,0	0,5	18,5	0,3	41,5
		1,6	3,5	2,0	2,8	16,9	1,3	0,9	0,5	2,0	4,8	4,8	0,0	18,1	0,7	18,7	0,3	41,6
		1,6	3,9	1,7	2,8	16,7	1,4	1,0	0,5	2,1	4,9	4,9	0,4	18,1	0,5	19,0	0,3	41,9
		1,5	4,0	1,3	2,6	15,9	1,5	0,9	0,6	1,9	5,0	5,0	0,6	18,3	0,4	19,2	0,4	41,4
		1,6	4,0	1,4	2,4	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,2	5,2	0,8	18,5	0,6	19,8	0,4	42,2
		1,9	3,7	1,8	1,3	16,0	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	5,4	1,2	18,2	0,7	20,1	0,4	42,6
		1,8	3,6	1,9	1,9	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	5,4	1,2	18,1	0,8	20,2	0,4	42,7
		1,8	3,5	2,0	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	5,6	1,2	18,2	0,9	20,3	0,6	43,9
		1,8	3,2	2,3	2,3	16,8	1,5	1,1	0,7	2,3	5,7	5,7	1,8	17,6	0,9	20,3	0,7	44,1
1,8	3,2	2,4	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	5,6	3,9	15,5	1,0	20,4	0,7	44,0		
1,8	3,4	2,7	2,4	17,4	1,4	1,1	0,7	2,3	5,5	5,5	4,0	15,7	1,0	20,7	0,7	44,9		
1,7	3,4	2,6	2,0	16,5	1,3	1,1	0,6	2,2	5,2	5,2	4,1	15,6	1,5	21,1	0,7	44,1		
En points de PIB (base 2005)																		
2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008	6,8 6,8 6,9 7,1 7,2 6,8 6,7 6,5	1,5	3,2	3,0	1,7	16,2	1,3	1,1	0,6	2,0	5,0	4,1	15,6	2,0	21,8	0,3	43,8	
		1,5	3,0	2,5	1,7	15,5	1,2	1,1	0,6	2,1	4,9	4,0	15,7	2,1	21,8	0,5	43,3	
		1,5	3,0	2,3	1,6	15,2	1,2	1,1	0,6	2,1	5,0	4,0	15,9	2,0	22,0	0,5	43,1	
		1,2	2,9	2,5	2,7	16,3	1,2	1,1	0,6	2,4	5,3	4,0	15,8	1,2	20,9	0,5	43,3	
		1,1	2,9	2,4	2,6	16,2	1,2	1,2	0,7	2,5	5,5	4,2	15,9	1,3	21,4	0,5	43,8	
		1,0	2,9	2,7	1,7	15,2	1,2	1,2	0,7	2,6	5,6	4,3	15,8	2,4	22,5	0,5	44,1	
		0,9	2,6	2,7	1,5	14,4	1,2	1,2	0,7	2,7	5,7	4,3	15,7	2,5	22,4	0,6	43,4	
		0,8	2,6	2,6	1,3	13,8	1,1	1,2	0,7	2,9	5,8	5,8	4,4	15,7	2,7	22,8	0,5	43,2
En points de PIB (base 2010)																		
2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015	6,3 6,3 6,3 6,3 6,4 6,3 6,4	0,7	2,4	1,1	1,1	11,6	1,1	1,3	0,7	2,9	6,0	4,2	15,8	2,8	22,8	0,5	41,0	
		0,7	2,4	1,7	2,6	13,6	0,0	1,3	0,8	2,4	4,5	4,2	15,7	2,7	22,5	0,6	41,3	
		0,6	2,5	2,1	1,4	12,9	0,8	1,3	0,8	2,9	5,8	4,3	15,8	3,1	23,2	0,6	42,6	
		0,6	2,9	2,0	1,7	13,6	0,9	1,4	0,8	2,8	5,9	4,4	16,0	3,2	23,6	0,6	43,8	
		0,6	3,2	2,1	1,7	14,1	0,9	1,4	0,8	3,3	5,9	4,4	16,3	3,3	24,0	0,7	44,8	
		0,6	3,3	1,7	1,8	13,6	0,3	1,4	0,8	3,4	6,0	4,4	16,6	3,4	24,4	0,7	44,8	
		0,7	3,2	1,4	1,8	13,5	0,3	1,5	0,8	3,5	6,1	4,4	16,4	3,4	24,2	0,8	44,7	

Source : Insee, bases 2000, 2005 et 2010 des Comptes nationaux , calculs DG Trésor.

(1) Déduction faite des crédits d'impôts budgétaires ; (2) Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.
(3) À partir de 2011, les collectivités locales perçoivent les nouvelles recettes créées en remplacement de la taxe professionnelle : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE) et impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ; (4) Principalement la fiscalité indirecte locale et les transferts de recettes fiscales en provenance de l'État.
(5) Y.c. rendement du prélèvement au fil de l'eau de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports ; (6) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables ; (7) Impôts propres, transferts du BAPSA et prélèvements sur tabacs et alcools.
NB : À noter en 2004, la budgétisation du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) et le transfert d'une part des recettes de la TIJP aux départements.

Tableau 5 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques (en milliards d'euros et en points de PIB)																									
Postes		En milliards d'euros											En points de PIB												
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DÉPENSES																									
	Consommations intermédiaires	82,8	86,7	89,1	90,9	93,1	99,1	102,5	104,2	107,3	109,8	109,7	111,7	4,8	4,9	4,8	4,7	4,7	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1
	Rémunérations des salariés	219,2	226,7	232,9	240,6	246,6	254,1	259,8	263,6	268,5	273,1	278,6	281,5	12,8	12,8	12,6	12,4	12,4	13,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,9
	Autres dépenses de fonctionnement	7,4	7,2	7,9	8,5	8,8	9,1	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	10,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Intérêts	45,8	46,5	46,8	51,0	56,2	46,5	47,7	53,6	53,9	48,2	46,4	43,8	2,7	2,6	2,5	2,6	2,8	2,4	2,4	2,6	2,6	2,3	2,2	2,0
	Prestations sociales et transferts sociaux	386,9	403,6	423,5	443,1	459,0	483,5	498,6	512,8	530,0	545,1	557,3	567,4	22,6	22,8	22,9	22,8	23,0	24,9	25,0	24,9	25,4	25,8	26,0	26,0
	Subventions	24,1	24,0	25,1	26,9	29,1	34,5	36,4	34,7	36,3	36,4	47,6	55,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7	2,2	2,2	2,5
	Autres transferts	62,5	68,7	72,5	75,8	83,2	87,7	88,5	89,6	94,3	94,7	94,3	94,5	3,7	3,9	3,9	3,9	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4	4,3
	Acquisition d'actifs non financiers	69,9	73,6	75,0	79,5	81,6	86,1	85,1	83,3	86,0	87,8	82,2	77,8	4,1	4,2	4,0	4,1	4,1	4,4	4,3	4,0	4,1	4,1	3,8	3,6
	dont FBCF	67,6	70,9	72,7	76,6	78,6	82,4	82,9	81,6	84,5	84,3	79,4	75,3	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	4,3	4,1	4,0	4,1	4,0	3,7	3,5
	TOTAL DES DÉPENSES		898,6	937,0	972,8	1 016,2	1 057,6	1 100,6	1 128,0	1 151,5	1 186,0	1 205,3	1 226,6	1 242,8	52,52	52,88	52,49	52,23	52,99	56,76	56,44	55,92	56,83	57,0	57,3
RECETTES																									
	Production et subventions d'exploitation	62,2	64,7	68,3	71,9	74,4	77,2	80,0	81,4	83,0	84,9	86,5	88,2	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Impôts et transferts de recettes fiscales	452,6	475,9	504,1	523,8	535,6	500,8	521,5	559,2	586,0	608,6	617,8	634,5	26,5	26,9	27,2	26,9	26,8	25,8	26,1	27,2	28,1	28,8	28,9	29,1
	dont taxes et impôts sur production	257,5	269,5	279,8	290,2	293,3	289,3	293,2	310,7	319,6	328,8	336,8	347,7	15,1	15,2	15,1	14,9	14,7	14,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,7	15,9
	dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	186,5	197,4	216,0	224,7	234,4	204,0	220,6	238,2	256,8	269,4	270,8	274,6	10,9	11,1	11,7	11,6	11,7	10,5	11,0	11,6	12,3	12,7	12,7	12,6
	dont impôts en capital	8,6	9,0	8,3	8,9	7,9	7,5	7,7	10,3	9,6	10,5	10,3	12,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
	dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Cotisations sociales	299,1	312,2	328,7	341,2	350,7	354,3	361,8	376,2	387,1	398,9	408,8	412,8	17,5	17,6	17,7	17,5	17,6	18,3	18,1	18,3	18,5	18,9	19,1	18,9
	Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-2,9	-1,6	-3,2	-4,3	-4,7	-5,7	-4,8	-6,3	-5,0	-7,1	-6,5	-5,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
	Autres transferts courants	17,1	17,8	17,4	17,1	18,8	18,6	17,5	19,0	19,4	20,5	20,2	20,8	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0
	Revenus de la propriété	10,7	11,9	14,0	17,1	19,3	16,5	16,1	17,1	17,1	15,0	14,2	14,9	15,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
TOTAL DES RECETTES		838,9	880,9	929,4	966,7	994,1	961,7	992,2	1 046,6	1 085,6	1 119,9	1 141,8	1 166,3	49,03	49,71	50,15	49,68	49,81	49,60	49,65	50,82	52,02	52,9	53,4	53,5
CAPACITÉ DE FINANCEMENT ⁽¹⁾		-59,7	-56,1	-43,4	-49,5	-63,5	-138,9	-135,8	-105,0	-100,4	-85,4	-84,8	-76,5	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,5

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Le besoin de financement au sens de la comptabilité nationale diffère légèrement de l’excédent ou du déficit notifié à la Commission européenne. L’écart provient d’un traitement différent des flux nets d’intérêt liés aux opérations de swaps effectuées par les administrations.

Tableau 7 : Dépenses et recettes des Administrations de Sécurité Sociale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DÉPENSES												
Consommations intermédiaires	18,8	19,9	20,3	21,1	21,3	23,6	25,2	25,4	26,6	27,0	27,2	28,0
Rémunérations des salariés	49,1	51,3	52,4	53,5	54,7	57,4	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,8
Autres dépenses de fonctionnement	4,1	4,5	4,6	4,9	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8
Intérêts	3,2	3,8	4,2	4,9	5,5	3,7	3,4	4,8	5,6	4,8	4,7	4,1
Prestations sociales et transferts sociaux	306,0	320,9	331,6	345,3	358,8	377,6	391,4	403,1	416,8	428,6	437,9	446,1
Subventions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	19,0	19,5	20,5	26,3	23,6	22,3	23,8	24,4	25,1	25,9	26,8	21,9
Acquisition d'actifs non financiers	6,0	6,7	6,8	6,9	7,3	7,3	7,7	9,3	9,7	7,9	8,7	7,8
dont FBCF	6,0	6,7	6,7	6,7	7,2	7,3	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	7,7
TOTAL DES DÉPENSES	406,3	426,6	440,4	462,9	476,2	497,1	515,6	532,4	550,2	562,2	575,0	578,5
RECETTES												
Production et subventions d'exploitation	13,1	14,2	15,2	16,1	16,6	16,9	17,6	18,4	19,0	19,6	20,0	20,1
Impôts et transferts de recettes fiscales	85,6	94,5	120,2	127,3	137,3	135,8	137,2	151,0	158,4	162,6	167,4	170,0
dont taxes et impôts sur production	6,8	14,5	34,4	37,4	42,2	44,3	44,0	50,3	53,5	56,4	59,4	57,3
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	74,1	80,2	86,0	90,1	95,3	91,7	93,4	99,2	105,2	106,4	108,2	112,9
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	4,8	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3
Cotisations sociales	264,0	276,1	288,9	300,1	308,5	310,6	317,0	330,2	339,6	350,2	359,5	363,1
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	-2,2	-2,2	-3,1	-2,6	-3,5	-3,2	-3,2	-3,6	-4,0	-3,9	-3,6	-3,5
Autres transferts courants	32,9	34,6	18,4	22,9	26,7	18,8	20,4	19,6	20,4	21,2	20,3	20,4
Revenus de la propriété	2,0	2,5	3,7	4,1	4,6	3,7	3,4	3,9	4,1	3,7	3,5	3,6
TOTAL DES RECETTES	395,6	419,7	443,3	467,9	490,3	482,6	492,3	519,5	537,5	553,4	567,1	573,8
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	-10,7	-6,9	2,9	5,1	14,0	-14,6	-23,2	-12,9	-12,7	-8,8	-7,9	-4,8

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

En base 2010 des comptes nationaux, les comptes 2014 sont semi-définitifs et les comptes 2015 sont provisoires.

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes																
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004	2005	2006	2007
DÉPENSES																
Consommations intermédiaires	8,1	8,3	8,5	8,7	9,3	10,3	10,7	10,7	10,6	10,7	10,8	10,8	0,5	0,5	0,5	0,4
Rémunérations des salariés	9,0	9,2	9,8	10,2	10,2	11,8	15,3	16,2	16,8	17,3	17,6	17,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Autres dépenses de fonctionnement	1,1	0,5	0,8	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Intérêts	0,7	0,5	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,1	0,7	0,8	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestations sociales et transferts sociaux	5,9	5,9	7,1	7,5	7,0	6,1	5,7	5,3	5,4	5,8	6,2	6,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Subventions	6,9	6,1	6,9	7,3	6,4	7,3	8,5	8,2	9,1	9,8	11,8	13,1	0,4	0,3	0,4	0,4
Autres transferts	7,1	11,9	9,7	16,6	12,6	15,7	17,5	17,7	18,3	19,3	20,4	20,5	0,4	0,7	0,5	0,9
Acquisition d'actifs non financiers	12,1	13,2	12,9	13,5	14,2	16,2	17,2	17,0	17,1	16,6	16,4	16,1	0,7	0,7	0,8	0,8
dont FBCF	12,2	13,1	12,9	13,5	13,9	15,9	17,0	17,5	16,4	16,3	16,2	16,2	0,7	0,7	0,7	0,7
TOTAL DES DÉPENSES	50,9	55,7	56,3	65,3	60,9	68,1	75,7	75,9	78,9	81,3	84,7	86,1	3,0	3,1	3,0	3,4
													3,8	3,7	3,8	3,8
RECETTES																
Production et subventions d'exploitation	14,3	14,5	14,5	15,0	16,0	17,2	18,2	17,8	17,8	18,2	18,5	18,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	6,4	6,3	6,9	8,2	7,6	9,5	11,2	12,3	12,9	14,1	14,7	16,8	0,4	0,4	0,4	0,4
dont taxes et impôts sur production	4,8	5,1	5,5	5,9	6,0	7,9	9,3	10,6	11,2	12,4	13,0	15,3	0,3	0,3	0,3	0,3
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	1,6	1,2	1,5	2,3	1,6	1,6	1,9	1,7	1,7	1,8	1,7	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations sociales	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	35,4	37,2	39,8	33,1	32,7	37,9	55,1	43,9	43,5	48,4	52,6	47,6	2,1	2,1	2,2	1,7
Revenus de la propriété	1,2	1,8	1,5	1,7	1,7	1,9	1,9	1,5	1,9	1,6	1,5	1,4	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	57,5	59,9	63,0	58,2	58,2	66,8	86,6	75,7	76,3	82,7	87,6	85,0	3,4	3,4	3,4	3,0
													2,9	3,4	3,7	3,9
													-0,1	0,0	-0,1	0,1
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	6,6	4,2	6,8	-7,1	-2,7	-1,3	10,9	-0,2	-2,6	1,4	2,9	-1,1	0,4	0,2	0,4	-0,4

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 9 : Dépenses et recettes des Administrations Publiques Locales (en milliards d'euros et en points de PIB)																
Postes																
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004	2005	2006	2007
DÉPENSES																
Consommations intermédiaires	36,5	38,2	40,1	40,3	41,3	44,2	46,2	47,5	49,3	50,9	51,4	51,3	2,1	2,2	2,2	2,1
Rémunérations des salariés	50,9	53,3	56,0	60,2	64,3	67,0	68,9	70,3	72,6	74,9	77,7	79,4	3,0	3,0	3,0	3,1
Autres dépenses de fonctionnement	1,5	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	0,1	0,1	0,1	0,1
Intérêts ⁽¹⁾	3,5	3,1	3,8	5,0	6,2	3,9	2,7	3,4	3,4	3,0	2,4	1,9	0,2	0,2	0,1	0,2
Prestations sociales et transferts sociaux	14,6	15,2	16,3	17,5	18,2	19,9	21,2	22,0	22,6	23,7	24,8	25,5	0,9	0,9	0,9	0,9
Subventions	11,4	11,7	12,3	13,5	14,2	14,0	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	14,2	0,7	0,7	0,7	0,7
Autres transferts	21,4	22,3	24,0	26,1	26,6	29,2	28,2	27,6	28,9	29,8	30,9	30,1	1,3	1,3	1,3	1,3
Acquisition d'actifs non financiers	39,8	43,1	45,5	49,4	50,4	50,4	46,8	48,4	50,8	53,2	48,6	43,9	2,3	2,4	2,5	2,5
dont FBCF	37,6	40,9	43,4	46,9	47,8	47,1	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,5	2,2	2,3	2,3	2,4
TOTAL DES DÉPENSES	179,7	188,4	199,8	213,9	223,2	230,7	229,8	235,3	244,0	252,2	252,6	249,2	10,5	10,6	10,8	11,0
RECETTES																
Production et subventions d'exploitation	28,7	29,6	32,5	34,2	35,1	36,4	37,9	39,1	40,2	41,2	42,3	43,2	1,7	1,7	1,8	1,8
Impôts et transferts de recettes fiscales	87,8	95,1	101,5	108,0	112,9	116,9	89,3	119,2	123,6	124,9	127,9	133,4	5,1	5,4	5,5	5,6
dont taxes et impôts sur production	64,4	70,7	74,7	81,0	83,2	85,0	67,9	93,6	97,8	98,9	102,1	106,2	3,8	4,0	4,0	4,2
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	10,8	11,6	12,3	12,9	13,5	14,7	15,6	16,2	17,1	17,9	18,1	18,7	0,6	0,7	0,7	0,7
dont impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dont transferts de recettes fiscales	12,6	12,9	14,5	14,1	16,3	17,1	5,8	9,3	8,6	8,2	7,7	8,5	0,7	0,7	0,8	0,7
Cotisations sociales	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres transferts	58,0	57,9	59,2	60,8	62,5	68,1	97,6	73,0	73,3	74,5	74,4	69,9	3,4	3,3	3,2	3,1
Revenus de la propriété	2,0	2,1	2,4	2,4	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,5	2,6	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES	177,1	185,3	196,3	206,1	213,7	224,7	228,1	234,7	240,5	243,9	248,0	249,9	10,4	10,5	10,6	10,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT	- 2,5	- 3,1	- 3,5	- 7,7	- 9,5	- 6,0	- 1,7	- 0,7	- 3,5	- 8,3	- 4,6	0,7	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,4

Source : Insee base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Tableau 10 : Structure de la dette publique au sens du traité de Maastricht ⁽¹⁾
(en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	Administrations Publiques	Sous secteurs			
		État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
En milliards d'euros					
2009	1 531,8	1 184,7	37,4	158,1	151,6
2010	1 632,7	1 262,4	31,0	164,1	175,2
2011	1 754,7	1 354,5	25,6	169,8	204,7
2012	1 869,5	1 457,3	24,1	177,0	211,0
2013	1 954,4	1 536,1	22,7	183,8	211,7
2014	2 040,3	1 611,3	22,7	189,5	216,7
2015	2 097,4	1 661,7	18,9	196,5	220,3
En points de PIB 2010					
1978	21,2	12,7	0,7	6,8	1,0
1979	21,1	12,5	0,6	6,9	1,1
1980	20,8	12,2	0,6	6,9	1,1
1981	22,0	13,2	0,6	7,0	1,1
1982	25,3	16,2	0,8	7,3	1,1
1983	26,6	17,1	0,8	7,6	1,1
1984	29,0	18,8	0,9	7,9	1,4
1985	30,6	20,0	0,9	8,5	1,3
1986	31,2	20,9	1,1	8,5	0,7
1987	33,5	22,4	1,2	9,2	0,8
1988	33,5	22,9	0,9	8,9	0,8
1989	34,3	23,9	1,0	8,6	0,8
1990	35,4	25,0	1,0	8,6	0,8
1991	36,3	25,4	1,1	8,8	1,0
1992	40,0	28,4	1,2	8,8	1,6
1993	46,3	33,3	1,5	9,2	2,3
1994	49,6	37,0	1,6	9,2	1,8
1995	55,8	39,9	4,0	9,2	2,8
1996	59,7	43,5	3,8	9,0	3,3
1997	61,1	45,0	3,6	8,2	4,3
1998	61,0	46,4	3,3	7,9	3,5
1999	60,2	46,5	3,0	7,6	3,2
2000	58,7	45,5	2,9	7,2	3,1
2001	58,2	45,6	2,7	6,9	2,9
2002	60,1	47,9	2,5	6,7	2,9
2003	64,2	50,7	2,9	6,7	3,9
2004	65,7	50,8	2,7	6,6	5,6
2005	67,2	51,7	2,5	6,8	6,2
2006	64,4	49,2	2,1	6,9	6,2
2007	64,4	48,8	2,3	7,1	6,2
2008	68,1	53,0	1,6	7,5	6,0
2009	79,0	61,1	1,9	8,2	7,8
2010	81,7	63,2	1,6	8,2	8,8
2011	85,2	65,8	1,2	8,2	9,9
2012	89,6	69,8	1,2	8,5	10,1
2013	92,4	72,6	1,1	8,7	10,0
2014	95,3	75,3	1,1	8,9	10,1
2015	96,2	76,2	0,9	9,0	10,1

Source : Insee, base 2010 des comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit d'une dette brute. Elle diffère de la dette au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

Tableau 11 : Lois de finances initiales (LFI) et exécution budgétaire (hors FMI)
 (en milliards d'euros et en points de PIB)

Années	LFI	Exécution budgétaire									
	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI hors FSC	Solde Général hors FMI	Solde du Budget Général	Dépenses du Budget Général	Recettes du Budget Général	dont :			Fonds de Concours	Soldes CST
							Recettes Fiscales Nettes	Prélève- ments sur Recettes	Recettes Non Fiscales		
Niveau en milliards d'euros											
2002	- 30,4	- 49,3	- 49,3	- 50,0	273,4	223,4	240,2	- 49,6	32,8	4,1	0,7
2003	- 44,6	- 56,9	- 56,9	- 56,7	273,8	217,1	239,8	- 52,9	30,2	4,5	- 0,2
2004	- 55,1	- 43,9	- 43,9	- 45,4	283,6	238,2	265,7	- 61,2	33,7	4,8	1,5
2005	- 45,2	- 43,5	- 43,5	- 45,2	288,4	243,3	271,6	- 64,4	36,1	5,8	1,7
2006 ⁽¹⁾	- 46,9	- 35,7	- 35,7	- 39,2	266,1	226,8	267,9	- 65,8	24,8	3,6	3,5
2006 ⁽²⁾		- 39,0	- 39,0	- 42,5	269,3	226,8	267,9	- 65,8	24,8	3,6	3,5
2007 ⁽³⁾	- 42,0	- 38,4	- 38,4	- 38,2	266,8	228,6	266,7	- 66,8	28,7	3,8	- 0,2
2007 ⁽⁴⁾		- 34,7	- 34,7	- 38,2	266,8	228,6	266,7	- 66,8	28,7	3,8	3,5
2008	- 41,7	- 56,3	- 56,3	- 57,0	275,0	218,0	260,0	- 69,9	28,0	3,2	0,7
2009	- 67,0	- 138,0	- 138,0	- 129,9	290,9	161,0	214,3	- 76,2	19,5	3,5	- 8,1
2010	- 117,4	- 148,8	- 148,8	- 150,8	322,7	171,9	253,6	- 102,9	18,2	3,1	2,0
2011	- 91,6	- 90,7	- 90,7	- 90,1	291,3	201,2	255,0	- 74,1	16,4	3,8	- 0,6
2012	- 78,7	- 87,2	- 87,2	- 88,2	299,5	211,4	268,4	- 74,6	14,1	3,5	1,0
2013	- 62,3	- 74,9	- 74,9	- 75,4	298,6	223,2	284,0	- 78,0	13,7	3,5	0,6
2014	- 82,6	- 85,6	- 85,6	- 85,7	302,9	217,2	274,3	- 74,8	13,9	3,7	0,2
2015 ⁽⁵⁾	- 74,4	- 70,5	- 70,5	- 72,1	301,6	229,4	280,1	- 70,2	14,4	5,1	1,6

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Yc mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes «cession de participation EDF» ; (4) Yc recettes «cession de participation EDF» .

(5) Dépenses du budget général y compris fonds de concours et hors prélèvements sur recette ; Recettes du budget général y compris fonds de concours, hors prélèvements sur recette et remboursements et dégrèvements.

Part dans le PIB

Base 2000 des comptes nationaux

1980	- 1,1	- 1,0	- 0,8	- 1,2	19,1	17,9	18,9	- 2,0	1,0	0,7	0,4
1981	- 0,9	- 2,5	- 2,0	- 2,3	20,6	18,3	19,2	- 2,0	1,2	0,7	0,3
1982	- 2,5	- 2,6	- 2,4	- 2,3	21,2	18,8	19,5	- 2,1	1,4	0,7	- 0,1
1983	- 2,8	- 3,1	- 3,3	- 3,2	21,3	18,0	19,1	- 2,4	1,4	0,7	- 0,1
1984	- 2,8	- 3,2	- 3,5	- 3,2	21,1	17,8	18,8	- 2,4	1,4	0,8	- 0,2
1985	- 2,9	- 3,1	- 3,3	- 3,2	20,9	17,7	18,8	- 2,4	1,4	0,8	- 0,1
1986	- 2,8	- 2,7	- 2,8	- 2,9	20,3	17,4	18,6	- 2,5	1,4	0,8	0,1
1987	- 2,3	- 2,2	- 2,5	- 2,0	19,3	17,3	18,8	- 2,8	1,2	0,8	- 0,5
1988	- 1,9	- 1,9	- 1,7	- 1,8	18,5	16,8	18,4	- 3,0	1,3	0,6	0,1
1989	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,3	18,1	16,8	18,1	- 2,9	1,5	0,6	- 0,3
1990	- 1,3	- 1,4	- 1,4	- 1,4	18,1	16,7	17,8	- 2,8	1,6	0,6	0,0
1991	- 1,1	- 1,9	- 1,9	- 1,6	18,1	16,5	17,5	- 3,1	2,0	0,8	- 0,3
1992	- 1,2	- 3,1	- 3,1	- 2,8	18,6	15,8	16,7	- 3,0	2,1	0,8	- 0,2
1993	- 2,3	- 4,3	- 4,3	- 4,0	19,3	15,3	16,5	- 3,2	1,9	0,8	- 0,3
1994	- 4,0	- 3,9	- 4,0	- 3,6	19,4	15,8	16,6	- 3,1	2,3	0,8	- 0,3
1995	- 3,5	- 4,1	- 4,1	- 3,9	19,2	15,3	16,6	- 3,0	1,7	0,8	- 0,2
1996	- 3,6	- 3,7	- 3,7	- 3,7	19,3	15,6	16,9	- 3,0	1,7	0,9	0,0
1997	- 3,4	- 3,2	- 3,2	- 3,2	18,9	15,7	17,0	- 3,0	1,7	0,8	0,0
1998	- 3,0	- 2,9	- 2,9	- 2,9	18,3	15,4	16,7	- 2,9	1,6	0,7	0,1
1999	- 2,6	- 2,3	- 2,3	- 2,4	18,6	16,2	17,4	- 3,0	1,7	0,5	0,1
2000	- 2,3	- 2,0	- 2,0	- 2,0	17,6	15,5	16,7	- 3,0	1,9	0,4	0,0
2001	- 1,9	- 2,2	- 2,2	- 2,1	18,1	15,8	16,5	- 3,1	2,3	0,3	0,0

Base 2010 des comptes nationaux

2002	- 1,9	- 3,1	- 3,1	- 3,1	17,1	14,0	15,1	- 3,1	2,1	0,3	0,0
2003	- 2,7	- 3,5	- 3,5	- 3,5	16,7	13,3	14,6	- 3,2	1,8	0,3	0,0
2004	- 3,2	- 2,6	- 2,6	- 2,7	16,6	13,9	15,5	- 3,6	2,0	0,3	0,1
2005	- 2,5	- 2,5	- 2,5	- 2,5	16,3	13,7	15,3	- 3,6	2,0	0,3	0,1
2006 ⁽¹⁾	- 2,5	- 1,9	- 1,9	- 2,1	14,4	12,2	14,5	- 3,6	1,3	0,2	0,2
2006 ⁽²⁾	0,0	- 2,1	- 2,1	- 2,3	14,5	12,2	14,5	- 3,6	1,3	0,2	0,2
2007 ⁽³⁾	- 2,2	- 2,0	- 2,0	- 2,0	13,7	11,7	13,7	- 3,4	1,5	0,2	0,0
2007 ⁽⁴⁾	0,0	- 1,8	- 1,8	- 2,0	13,7	11,7	13,7	- 3,4	1,5	0,2	0,2
2008	- 2,1	- 2,8	- 2,8	- 2,9	13,8	10,9	13,0	- 3,5	1,4	0,2	0,0
2009	- 3,5	- 7,1	- 7,1	- 6,7	15,0	8,3	11,0	- 3,9	1,0	0,2	- 0,4
2010	- 5,9	- 7,4	- 7,4	- 7,5	16,1	8,6	12,7	- 5,2	0,9	0,2	0,1
2011	- 4,5	- 4,4	- 4,4	- 4,4	14,1	9,8	12,4	- 3,6	0,8	0,2	0,0
2012	- 3,8	- 4,2	- 4,2	- 4,2	14,3	10,1	12,8	- 3,6	0,7	0,2	0,0
2013	- 2,9	- 3,5	- 3,5	- 3,6	14,1	10,6	13,4	- 3,7	0,6	0,2	0,0
2014	- 3,9	- 4,0	- 4,0	- 4,0	14,2	10,2	12,9	- 3,5	0,7	0,2	0,0
2015	- 3,4	- 3,2	- 3,2	- 3,3	13,8	10,5	12,8	- 3,2	0,7	0,2	0,1

(1) Hors mesure de régularisation des pensions ; (2) Yc mesure de régularisation des pensions.

(3) Hors recettes «cession de participation EDF» ; (4) Yc recettes «cession de participation EDF» .

Sources : Projets de loi de règlement pour chaque année, Direction du Budget; Insee, calculs DG Trésor.

Le Fonds de Stabilisation des Changes (FSC) est géré par la Banque de France pour le compte de l'État. Depuis 1999, date de la modification du statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales, le FSC ne détient plus d'actifs en devises étrangères.

Tableau 12 : Bilan et hors bilan de l'État en comptabilité générale (approche patrimoniale) (en milliards d'euros)			
BILAN DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE (au 31 décembre de l'année considérée)	2013	2014	2015
ACTIF			
ACTIF IMMOBILISÉ ⁽¹⁾	827,5	829,5	818,6
dont : Immobilisations incorporelles	27,6	26,7	27,0
Immobilisations corporelles	474,2	472,8	466,8
Immobilisations financières	325,7	330,0	324,9
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) ⁽²⁾	121,8	133,5	134,5
dont : Stocks	31,0	33,7	33,6
Créances	79,4	88,4	89,2
Charges constatées d'avance	11,4	11,4	11,8
TRÉSORERIE ⁽³⁾	21,8	22,7	28,8
dont : Fonds bancaires et fonds en caisse	2,5	- 0,0	11,5
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1,8	- 2,0	- 1,7
Autres composantes de trésorerie	15,9	16,5	10,4
Équivalents de trésorerie	5,2	8,3	8,6
COMPTES DE RÉGULARISATION ⁽⁴⁾	0,5	0,3	0,3
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	971,6	986,0	982,3
PASSIF			
DETTES FINANCIÈRES ⁽⁵⁾	1 480,7	1 551,1	1 601,6
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) ⁽⁶⁾	164,9	172,3	204,1
dont : Dettes de fonctionnement	6,7	8,7	7,5
Dettes d'intervention	8,3	8,1	13,0
Produits constatés d'avance	44,7	46,8	66,5
Autres dettes non financières	105,3	108,7	117,1
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES ⁽⁷⁾	125,6	133,4	134,9
dont : Provisions pour risques	20,1	19,4	23,7
Provisions pour charges	105,5	114,0	111,2
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) ⁽⁸⁾	27,4	34,0	33,4
TRÉSORERIE ⁽⁹⁾	95,4	94,1	100,8
COMPTES DE RÉGULARISATION ⁽¹⁰⁾	18,9	22,8	22,6
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10))	1 912,9	2 007,7	2 097,3
Report des exercices antérieurs	- 1254,3	- 1 314,3	- 1 391,8
Écarts de réévaluation et d'intégration	372,5	366,8	359,3
Solde des opérations de l'exercice	- 59,5	- 74,3	- 82,5
SITUATION NETTE (III = I – II)	- 941,3	- 1021,7	- 1115,0

Source : Comptabilité générale de l'État (CGE) 2015.

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette. Les chiffres 2013 et 2014 présentés dans le tableau du Compte général de l'État ont été retraités dans le cadre de la première application du volet « information comparative » des normes comptables de l'État.

