

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2016

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	29
VUE D'ENSEMBLE.....	31
ÉLÉMENTS DÉTAILLÉS	
1. Situation économique mondiale	38
2. Entreprises	40
3. Ménages.....	42
4. Commerce extérieur	44
5. Perspectives d'emploi.....	46
6. Perspectives d'inflation et de salaires	48
7. Aléas et scénarios alternatifs	50
8. Croissance potentielle et scénario de moyen terme	52
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES	55
1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques.....	57
2. Solde structurel et analyse de l'effort de redressement	65
3. Dépense des administrations publiques	69
4. Recettes des administrations publiques	73
5. État.....	75
6. Organismes divers d'administration centrale.....	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
COMMENT ÉVALUER <i>EX ANTE</i> L'IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES RÉFORMES	119
LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FRANCE	129
ANNEXES	153
TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ADRESSÉES À LA FRANCE PAR LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE LE 14 JUILLET 2015.....	155
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE	163
TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS	181
1. Perspectives économiques	183
2. Perspectives des finances publiques.....	188
- Ensemble des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2014-2016	192
TABLEAUX DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2014.....	201

Table des encadrés

Plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME »	18
Réforme de l'impôt sur le revenu (IR).....	19
Préparation de la COP21	20
Retour sur les prévisions 2015-2016	34
Autorité en charge de la production et mention du caractère indépendant des prévisions	35
Comparaison avec les prévisions de la Commission européenne, des organisations internationales et du consensus des économistes	36
Croissance potentielle et écart de production	53
Pacte de responsabilité et de solidarité	60
Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte dans l'évaluation du solde structurel	66
Les mesures complémentaires du Programme de stabilité d'avril 2015	67
Partition de la dépense publique	71
Les revues de dépenses	72
Conférences fiscales	77
Coût de financement de l'État et hypothèses de taux d'intérêt.....	80
Les interventions de l'État.....	81
Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)	85
Investissements d'avenir	89
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
Les mesures d'économies sur l'Ondam	100
Le suivi financier rénové de l'assurance chômage	101
La mesure de la dépense publique en comptabilité nationale.....	129
La classification des fonctions des administrations publiques (COFOG).....	130
Évolution des dépenses des APUL hors décentralisation	138
Une référence possible : la croissance potentielle	141
Un haut niveau de fiabilisation des référentiels comptables	170
Le solde structurel	178

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 développée par le Gouvernement n'a qu'un seul objectif : le redressement de l'économie française. Au cours des années 2000, et plus particulièrement avec la crise économique et financière de 2008 puis celle des dettes souveraines qui s'en est suivie en Europe, la France a vu sa dette publique s'élever, la compétitivité de son économie se dégrader, ses entreprises perdre des parts de marché et le chômage progresser très fortement. En 2012, le déficit des administrations publiques allait dépasser 5 % du PIB, quand l'Allemagne était à l'équilibre. Aussi, la stratégie de redressement mise en œuvre depuis 2012 s'articule autour de trois piliers : (i) l'assainissement des comptes publics, (ii) des réformes pour améliorer la compétitivité, moderniser nos réglementations et stimuler l'investissement, la croissance et l'innovation et (iii) la lutte contre le chômage, en particulier le chômage de longue durée, et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

Les premiers effets positifs de la stratégie de redressement sont visibles. D'une part, grâce aux efforts de maîtrise de la dépense, le déficit public s'est fortement réduit malgré la faible croissance enregistrée entre 2012 et 2014, et atteindra 3,3 % en 2016, un niveau équivalent à celui de 2008. Corrigée du cycle économique, l'amélioration est même encore plus sensible puisque le déficit structurel a retrouvé son niveau du début des années 2000. D'autre part, la conjoncture économique s'améliore et le budget retient comme hypothèse une croissance qui atteindra + 1 % cette année, pour augmenter à + 1,5 % en 2016. Cette amélioration va de pair avec une stabilisation des parts de marché à l'exportation, après une décennie de pertes continues, et un redressement de la compétitivité et des marges des entreprises. Ainsi, soutenues par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, celles-ci ont progressé de près de 2 points depuis leur point bas mi-2014, effaçant ainsi les deux tiers du chemin perdu depuis la crise. Enfin, les créations d'emploi dans le secteur privé ont repris,

permettant d'enrayer la progression du taux de chômage, qui reste toutefois à un niveau trop élevé.

Cette dynamique de réforme se poursuit et les engagements pris par le Gouvernement seront tenus pour permettre à l'économie française de retrouver un sentier de croissance durable et favorisant l'emploi et l'inclusion sociale. La stratégie budgétaire, reposant sur une maîtrise des dépenses, se poursuit avec la mise en œuvre en 2016 des mesures d'économie annoncées dans le cadre du plan de 50 Md€ d'économies. La progression de la dépense publique est au plus bas depuis des décennies. Les économies dégagées permettront de ramener le déficit à 3,3 % en 2016, conformément à nos engagements européens, tout en finançant nos priorités et en tenant nos engagements de baisse des prélèvements sur les entreprises et les ménages. Ainsi, le Pacte de responsabilité et de solidarité sera déployé comme annoncé et permettra, avec le CICE arrivé à maturité, de poursuivre la baisse des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises pour plus de 40 Md€ en 2017 et de réduire l'impôt sur le revenu des ménages pour un total de 5 Md€ en 2016. Par ailleurs, les mesures en faveur de la compétitivité hors-coût et les réformes pour moderniser le fonctionnement de notre économie, notamment l'adaptation aux changements induits par la révolution numérique, seront intensifiées. Enfin, les actions de lutte contre le chômage seront poursuivies – avec un effort ciblé d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi ainsi que des mesures transversales pour améliorer le fonctionnement du marché du travail – de manière à construire une réelle sécurité sociale professionnelle, plus apte à accompagner les parcours des actifs et le développement des entreprises.

I. Une situation économique bien orientée en Europe

La reprise économique est à l'œuvre depuis le début de l'année et se diffuse désormais à tous les secteurs de l'économie, y compris dans les services, où l'activité était jusqu'ici encore en retrait. Le climat des affaires se redresse nettement depuis un an (+ 8 points) et a atteint cet été son plus haut niveau depuis 2011. La confiance des ménages est à son plus haut niveau depuis 2007. Au-delà des à-coups trimestriels sur le premier semestre de l'année, qui tiennent pour une bonne partie à des facteurs exogènes, la tendance sous-jacente est ainsi clairement à l'amélioration. L'activité est favorisée par un environnement extérieur bien plus favorable (prix du pétrole, niveau de l'euro, politique monétaire de la BCE, reprise de l'activité chez nos partenaires) ainsi que par les politiques mises en œuvre en France, favorables à la croissance et à la compétitivité et dont les effets montent en puissance.

Les prévisions de croissance pour 2015 (1,0 %) et 2016 (1,5 %) sont voisines du consensus des économistes de banques et des organisations internationales, qui s'accordent sur une sensible accélération de l'activité en 2016, et tiennent compte du ralentissement à l'œuvre dans les pays émergents et de ses répercussions sur l'économie mondiale.

II. Les trois grands défis de l'économie française

L'économie française peut s'appuyer sur de nombreux atouts structurels : la démographie est l'une des plus dynamiques d'Europe ; la productivité des travailleurs est parmi les plus élevées du monde ; les entreprises ont des positions fortes dans le monde pour de nombreux secteurs d'activité ; les procédures pour créer une entreprise sont parmi les plus courtes et les moins coûteuses en Europe, devant l'Allemagne ou le Royaume-Uni⁽¹⁾ ; le système fiscal est l'un des plus compétitifs à l'échelle internationale en ce qui concerne les activités de R&D ou le

secteur du numérique ; enfin, ses infrastructures et son patrimoine sont mondialement réputés et représentent un atout majeur de son attractivité. La France se situe ainsi aux tout premiers rangs des pays d'Europe pour les créations d'entreprise⁽²⁾, pour les investissements étrangers dans l'industrie⁽³⁾, en matière de dépôts de brevets internationaux, en nombre de touristes étrangers⁽⁴⁾ ainsi que pour l'accueil d'étudiants étrangers⁽⁵⁾. Cette attractivité est constamment encouragée et renouvelée comme en témoigne la réouverture en 2016 de la Halle Freyssinet à Paris, qui deviendra le plus grand incubateur du monde dans le secteur des nouvelles technologies.

Malgré ces atouts considérables, l'économie française était confrontée en 2012 à trois défis de taille : (i) un déficit public élevé, (ii) un affaiblissement de la compétitivité des entreprises, (iii) un chômage en progression.

(i) Le premier défi de l'économie française est celui de la réduction de son déficit public. Encore à un niveau de 5,1 % du PIB en 2011, le déficit a été ramené à 3,9 % en 2014 malgré une conjoncture défavorable, notamment grâce à une stricte maîtrise de la dépense publique. Le déficit structurel s'est ainsi réduit de plus de moitié et atteint son niveau le plus bas depuis le début des années 2000. Les efforts vont se poursuivre pour ramener le déficit sous la barre des 3 % en 2017 et infléchir ainsi le ratio d'endettement public, qui s'était accru de près de 25 points de PIB entre 2007 et 2012, et a atteint 95,6 % du PIB fin 2014.

(ii) Le deuxième défi de l'économie française est celui de sa compétitivité. Entre 2002 et 2011, les entreprises françaises ont connu des pertes de compétitivité et une détérioration de leurs performances à l'export. Plusieurs facteurs peuvent être évoqués, parmi lesquels l'arrivée

(1) Banque mondiale (2014), *Doing business*

(2) Eurostat (2014)

(3) Ernst & Young (2015), Baromètre de l'attractivité du site France

(4) Organisation mondiale du tourisme (2014)

(5) Campus France (2014)

des économies émergentes sur certains marchés, l'appréciation du taux de change de l'euro au cours des années 2000, un coût du travail plus dynamique qu'en Allemagne, ainsi que des performances insuffisantes en matière de productivité et de compétitivité hors-coût (effort moindre en R&D, déficit de formation dans certains secteurs etc.). Mais les entreprises françaises ont aussi décroché dans les années 2000 par rapport à leurs compétiteurs européens. Pour limiter la dégradation de leur compétitivité, les entreprises ont réduit leurs marges, ce qui a pu peser sur leur capacité à innover. Ces évolutions ont contribué à creuser notre déficit commercial. Les évolutions à partir de 2012 sont nettement plus favorables, avec des coûts salariaux désormais moins élevés qu'en Allemagne dans le secteur manufacturier (au 1^{er} trimestre 2015, le coût horaire s'élevait à 37,4 € en France contre 38,9 € en Allemagne) et une stabilisation de nos parts de marché dans les échanges mondiaux⁶. Au premier semestre 2015, le déficit commercial⁷ s'est établi à 21,7 Md€, repassant largement sous la barre des 25 Md€ pour la première fois depuis 2009. Depuis son pic historique du premier semestre 2011, le déficit commercial hors énergie et matériel militaire a été divisé par deux, à 9 Md€ sur les six premiers mois de 2015. De même, les échanges de services continuent d'enregistrer un important excédent (18 Md€ en 2014), permettant de compenser en grande partie le déficit enregistré sur les biens. Les réformes en faveur de la compétitivité (via la modération des coûts de production) et de la productivité vont se poursuivre pour prolonger le redressement de l'économie française et l'augmentation de la croissance potentielle.

(iii) Enfin, le troisième défi de l'économie française concerne le fonctionnement

de son marché du travail et plus généralement l'inclusion sociale. La crise a entraîné une forte hausse du chômage en Europe. Même si l'évolution en France a été contenue par rapport à des pays comme l'Espagne ou l'Italie, le taux de chômage en France a progressé d'environ 8 % de la population active au début des années 2000 à environ 10 % (depuis 2013). La baisse du début d'année 2015 (- 0,1 %, France entière) est encourageante mais les réformes doivent se poursuivre pour permettre une baisse plus significative et durable, afin de redonner des perspectives aux jeunes en difficulté et d'éviter que les chômeurs de longue durée ne s'éloignent durablement du marché du travail.

Pour répondre à ces défis, la stratégie économique du Gouvernement vise à soutenir en priorité l'activité et l'emploi, tout en redressant nos finances publiques à un rythme adapté, ainsi qu'à accroître le potentiel de croissance. L'impact des mesures présentées dans le Programme national de réforme d'avril 2015 serait à l'horizon 2020 de l'ordre de 4 points de PIB, avec des effets significatifs dès 2015-2016⁸.

III. Stratégie économique pour un assainissement des finances publiques et en faveur de la compétitivité et de l'emploi

a) Maintenir les efforts d'assainissement des comptes publics par une maîtrise forte de la dépense publique, financer les priorités et baisser les prélèvements

La dépense publique a ralenti, passant de + 1,8 % en 2013 à + 0,9 % en 2014, en valeur (et hors crédits d'impôt), un niveau inégalé à mettre en regard d'une croissance moyenne de 3,2 % entre 2007 et 2012. De même, l'accroissement de la part des prélèvements obligatoires a été très limité (+ 0,2 point de PIB en 2014), après une augmentation continue au cours des dernières années (+ 3,4 points entre 2010 et 2013). Ainsi, le

(6) 3,1 % dans les échanges de biens (FMI, DOTS) et 3,6 % dans les échanges de biens et services (Eurostat).

(7) Champ des biens

(8) Programme national de réforme (2015)

déficit public s'est établi à 3,9 % du PIB en 2014, un niveau inférieur à celui attendu à l'automne 2014 (4,4 %). L'objectif est de l'amener à 3,8 % en 2015, 3,3 % en 2016 et sous 3 %, à 2,7 % du PIB en 2017. Ce redressement sera permis par un effort structurel de 0,5 point par an, portant intégralement sur la dépense. La progression de la dépense de l'ensemble des administrations publiques en valeur sera contenue à + 1,0 % en 2015 et + 1,3 % en 2016, soit une dépense dans le PIB qui baissera de 56,4 % à 55,1 % entre 2014 et 2016. Ces objectifs de déficit respectent ainsi pleinement la nouvelle recommandation du Conseil de l'Union européenne qui, compte tenu de la situation économique et du contexte de faible inflation, a accordé en mars dernier un délai supplémentaire de deux années à la France pour le retour sous 3 %.

Le Gouvernement a présenté dès le printemps 2014 un plan d'économies de 50 Md€ réparti sur trois ans (2015-2017) dont la mise en œuvre se poursuit avec les projets de lois financières pour 2016. Cet effort permet d'infléchir l'évolution tendancielle de la dépense publique. Il est partagé par l'ensemble des administrations. Les crédits des ministères et des opérateurs baissent en valeur (-1 Md€ à champ constant, par rapport à la LFI 2015). Les dépenses des collectivités locales devraient progresser de 1,2%, soit un rythme proche de l'inflation, traduisant une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement quand l'investissement local reprend. De même, le dynamisme des dépenses de sécurité sociale (+1,3%), logique dans un contexte de vieillissement de la population et de besoin accru de dépenses de santé, reste particulièrement contenu par rapport à sa tendance passée (+3,5%/an entre 2007 et 2012).

Les mesures d'économies s'appuient sur une baisse des normes de dépense définies en valeur (État hors dette et pensions, Ondam), et sur la mobilisation des opérateurs de l'État. Les collectivités locales sont pleinement associées à l'effort de redressement au travers d'une baisse de leurs dotations de fonctionnement. Outre les dépenses de santé, les administrations de sécurité sociale réalisent des économies sur leur fonctionnement et sur leurs interventions dans les domaines des

retraites, de la famille et de l'emploi. En plus des réformes passées, les négociations des partenaires sociaux pour les régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire, en cours et à venir, y contribueront. Ce plan, mis en œuvre dès 2015, a été renforcé à l'occasion du Programme de stabilité d'avril dernier par des mesures complémentaires en 2015 et 2016 afin de tenir compte des effets adverses de l'environnement de faible inflation sur nos finances publiques (cf. dossier thématique : la dépense publique en France). En particulier, les normes définies en valeur ont vu leur niveau ajusté à la baisse, avec un décret d'annulation pris dès le mois de juin 2015 et permettant **de financer les priorités du Gouvernement : sécurité, défense, justice, culture et éducation**. Par ailleurs, le plafond de dépenses des ministères a été abaissé pour 2016 par rapport au niveau de la programmation dès le DOFP du mois de juillet, et un nouvel objectif sur l'Ondam a été décidé pour accroître l'effort de redressement en 2016. Les autres secteurs participent également à cet ajustement du plan d'économies, qu'il s'agisse des opérateurs, des dépenses d'action sociale, d'une réforme transversale de la revalorisation des prestations ou des collectivités locales au travers d'un objectif renforcé de maîtrise de la dépense locale. Des économies sur la charge de la dette et le rendement de la lutte contre la fraude sont venus compléter ce plan.

Cet effort sans précédent s'est accompagné par des exercices transversaux de revue des dépenses publiques. Inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (2014-2019), la revue des dépenses thématiques en 2015 a porté, entre autres, sur les aides au logement et les frais de justice. Après avoir permis de documenter près de 500 M€ d'économies intégrées dans le PLF et le PLFSS 2016, le dispositif des revues de dépenses sera poursuivi en 2016 sur un panel de thématiques précisé dans l'annexe budgétaire (« jaune ») du PLF dédiée au sujet. Par ailleurs, une série d'évaluations des politiques publiques et une revue des missions de l'État est en cours, de manière à moderniser l'action publique et accroître son efficacité tout en redéfinissant le positionnement, les missions et les

modes d'intervention de la puissance publique. Enfin, le système d'information de l'État, sa politique d'achat et sa politique immobilière se modernisent et permettront une dépense publique plus efficiente.

Les réformes déjà votées sur les retraites et l'organisation territoriale contribueront également à réduire le déficit public à moyen terme.

La réforme des retraites de 2014 a mis en œuvre des mesures pour ramener le système des retraites à l'équilibre d'ici 2020. Le Comité de suivi des retraites, qui a rendu son deuxième avis le 13 juillet dernier, estime ainsi que les perspectives du système de retraite ne s'éloignent pas de façon significative des objectifs définis par la loi, notamment l'objectif de pérennité financière, et ne propose donc pas de mesure corrective pour l'année en cours. Il s'appuie, pour rendre son avis, sur les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), basées sur les prévisions de population de l'Insee, qui font état d'un retour à l'équilibre financier⁹ d'ici la fin de la décennie 2020 et d'une baisse du poids des dépenses de retraite dans le PIB à l'horizon 2060. Les projections européennes de l'*Ageing Working Group* anticipent également une baisse marquée de la part des dépenses de pensions (- 2,8 points de PIB d'ici 2060 en France) alors que leur poids serait stable en moyenne en zone euro, plaçant la France dans une position globalement plus favorable que ses partenaires européens pour faire face au vieillissement de sa population.

Un redressement financier des régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco demeure cependant nécessaire pour faire face au risque d'épuisement de leurs réserves. Les partenaires sociaux doivent parvenir prochainement à un accord sur un ensemble de mesures de consolidation.

Par ailleurs, la réforme territoriale sera également une source de meilleure efficacité de la dépense publique. Après la loi créant les métropoles, votée en 2014, la réforme territoriale s'est poursuivie en 2015 avec l'adoption définitive le 16 janvier de la loi relative à la délimitation des régions qui prévoit la réduction du nombre de

régions (13 régions au lieu de 22 hors outre-mer) dès le 1^{er} janvier prochain. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a également été définitivement adoptée par le Parlement le 7 août dernier. Elle prévoit, entre autres, une meilleure répartition des compétences ainsi qu'un renforcement de l'échelon intercommunal avec le relèvement du seuil minimal de population de 5 000 à 15 000 habitants. La réforme territoriale est également l'occasion de moderniser en profondeur le fonctionnement des services de l'État territorial (préfectures, académies, agences nationales de santé, réseaux ministériels etc.) ainsi que de simplifier son action.

b) Améliorer la compétitivité coût des entreprises

Le deuxième grand défi de l'économie française est celui de la compétitivité des entreprises. Depuis la parution du rapport Gallois en 2012, le Gouvernement a mis en œuvre des efforts sans précédent pour aider les entreprises à améliorer leur compétitivité. La compétitivité coût par rapport à nos concurrents de l'OCDE s'est redressée depuis 1 an et la part de marché de la France dans le commerce mondial poursuit la stabilisation engagée mais les réformes doivent se poursuivre pour regagner l'ensemble de la compétitivité perdue pendant les années 2000.

Les enquêtes de l'Insee auprès des chefs d'entreprises suggèrent que le CICE répond aux objectifs qui avaient été fixés, c'est-à-dire l'emploi et l'amélioration des marges des entreprises, favorable à l'investissement. Le dernier rapport du Comité de suivi du CICE, publié le 22 septembre 2015, souligne que le dispositif est arrivé à maturité. Le non recours au dispositif est désormais marginal, ce qui reflète une bonne appropriation par les entreprises de cette mesure mise en place début 2013. Son taux, assis sur la masse salariale brute pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le Smic, a permis une réduction du coût du travail de plus de 17 Md€ pour les entreprises au titre des salaires versés en 2014. Cette réduction, équivalente à 6 points de la masse salariale, représentera à terme un allègement de plus de 20 Md€ du coût du travail.

(9) Scénario médian (B) du COR

Le Pacte de responsabilité et de solidarité¹⁰ poursuit son déploiement dans les projets de lois financières pour 2016.

En 2015, le Pacte de responsabilité et de solidarité est venu compléter le CICE. Son premier volet, voté en 2014, a mis en place dès le 1^{er} janvier 2015 une nouvelle réduction du coût du travail sur les salaires jusqu'à 1,6 Smic qui conduit à une exonération complète des cotisations de sécurité sociale URSSAF pour les salaires au niveau du Smic (mesure « zéro charge URSSAF »). Cette mesure qui représente 4,6 Md€ d'exonération a ramené le coût du travail au niveau du salaire minimum à un niveau proche de celui de l'Allemagne. Plus spécifiquement, le coût du travail dans le secteur manufacturier est aujourd'hui plus faible en France qu'en Allemagne. Les cotisations familiales pour les travailleurs indépendants ont également été réduites de près de 1 Md€, à quoi s'est ajouté 1 Md€ de réduction de la fiscalité des entreprises avec la suppression pour les plus petites entreprises d'une taxe sur le chiffre d'affaires (C3S). Au total, ce sont 24 Md€ d'allègements dont les entreprises ont bénéficié en 2015 par rapport à 2013.

La deuxième étape du Pacte inscrite dans le PLF et le PLFSS 2016 poursuivra la réduction des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, avec une baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales payées par les employeurs pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic, mise en place au 1^{er} avril 2016 compte tenu des mesures favorables aux entreprises en 2016 adoptées dans le cadre du Plan de relance de l'investissement et du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » (dispositif exceptionnel de suramortissement, mesure de lissage des seuils et aide à la première embauche notamment). Cette deuxième étape met également en œuvre une nouvelle réduction de la fiscalité pour les entreprises avec une deuxième baisse de la C3S, notamment au bénéfice des PME et ETI, et la suppression de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, pesant sur les grandes entreprises. La baisse de l'imposition des entreprises sera poursuivie et représentera un total de plus de 40 Md€.

L'ensemble de ces mesures permettrait de rehausser l'activité de 1,7 pt de PIB et de créer environ 500 000 emplois à l'horizon 2020

(cf. évaluation dans le Programme national de réforme d'avril 2015). Ces estimations sont dans la fourchette de celles réalisées par des organisations internationales telles que l'OCDE ou le FMI.

c) Simplifier et soutenir l'investissement et l'innovation

La compétitivité coût n'est qu'une des composantes de la compétitivité. Il faut aussi augmenter la productivité et la compétitivité hors coût qui sont des gages d'un potentiel de croissance plus fort. L'action du Gouvernement en matière de productivité, de compétitivité hors coût et de montée en gamme de nos entreprises repose sur quatre axes :

- **la stimulation de la recherche et de l'innovation** grâce d'une part à la préservation et au renforcement des mesures spécifiques en faveur des entreprises innovantes (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt innovation, dispositif « jeune entreprise innovante ») dont les évaluations disponibles à ce jour soulignent l'efficacité globale, et d'autre part à des mesures sectorielles en faveur des filières porteuses d'innovation : troisième phase des pôles de compétitivité, poursuite des deux premiers Programmes d'Investissements d'Avenir (PIA) et mise en place d'un PIA3, déploiement du Plan France Très Haut Débit afin de couvrir l'ensemble de la population d'ici 2022, participation au Plan Juncker et lancement de la deuxième phase de la Nouvelle France Industrielle. Cette dernière se forge autour de 9 solutions industrielles qui permettront de se positionner sur les grands marchés d'avenir (nouvelles ressources, ville durable, mobilité écologique, transports de demain, médecine du futur, économie des données, objets intelligents, confiance numérique, alimentation intelligente). Le projet Industrie du Futur jouera également un rôle central dans la démarche de cette deuxième phase, avec pour objectif d'amener chaque entreprise

(10) Cf. Encadré Pacte de responsabilité et de solidarité

à franchir un pas vers la modernisation de son outil industriel et la transformation de son modèle économique par le numérique. La Nouvelle France Industrielle conserve la logique d'un pilotage par les industriels auxquels l'État vient apporter un soutien technique et financier, adapté à chaque secteur. Grâce à l'ensemble de ces mesures, la part de la R&D effectuée par des entreprises dans le PIB s'est redressée, passant de 1,27 % du PIB en 2007 à 1,46 % estimée pour 2014 ;

- **la stimulation de l'investissement industriel productif**, grâce au dispositif exceptionnel de suramortissement annoncé en avril 2015 dans le cadre du Plan de relance de l'investissement. Pendant un an (à compter du 1^{er} avril 2015), les entreprises bénéficient d'un amortissement supplémentaire de 40 % du prix de revient sur certains investissements. Cet avantage fiscal important leur permet de réduire dès 2015 leur impôt sur le bénéfice en proportion du montant investi. Sont concernés par le dispositif les investissements de nature industrielle pouvant déjà bénéficier de l'amortissement dégressif : ce sont des catégories existantes, bien connues des entreprises et dont le contenu a été précisé par la documentation fiscale et la jurisprudence ;
- **le « choc de simplification »**, qui a déjà donné lieu à des simplifications réglementaires majeures pour les entreprises (programme « Dites-le nous une fois », mise en œuvre du principe « silence vaut acceptation », développement de la saisine de l'administration par voie électronique, etc.). Le Conseil de la simplification a, depuis sa création en janvier 2014, présenté un vaste ensemble de mesures de simplification. 100 mesures ont été formulées dès 2014, et sont pour la plupart en cours d'expérimentation ou de mise en œuvre depuis la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Le processus de simplification continue d'avancer avec 52 nouvelles mesures annoncées en

juin 2015, qui visent notamment à faciliter l'activité dans les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie-restauration, du petit commerce et des entreprises agricoles. Les dernières évaluations disponibles suggèrent un effet fortement positif du processus de simplification pour les acteurs et les entreprises concernés, équivalent à près de 3,3 Md€ d'économies générées par les mesures prises entre septembre 2013 et avril 2015 ;

- **le soutien au financement des entreprises**, notamment des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), en particulier avec le déploiement des moyens de Bpifrance, qui permet d'apporter des réponses à leurs besoins de trésorerie, de mobiliser des financements de long terme, ainsi que des actions pour faciliter la mobilisation de l'épargne des ménages pour le financement des entreprises.

d) Moderniser le marché des biens et des services

La modernisation de la réglementation du marché des biens et des services est un instrument essentiel pour stimuler la compétitivité, l'activité et favoriser l'égalité des chances. En effet, certaines réglementations excessives engendrent des coûts supplémentaires qui réduisent le pouvoir d'achat des ménages, pèsent sur les coûts des entreprises et freinent les réorganisations nécessaires aux gains de productivité et à la montée en gamme des entreprises. Un accès trop restreint à certaines activités nuit également à l'égalité des chances.

Après de nombreuses mesures prises entre 2012 et 2014 sur le commerce de détail, les taxis, les prix du gaz et de l'électricité, certaines professions réglementées..., **la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**, promulguée le 6 août dernier, poursuit la modernisation de l'économie française. Elle prévoit notamment sur ce champ :

- la liberté d'ouverture de lignes d'autocar (effective depuis le mois d'août) : liberté totale au-delà de 100 km et encadrée en-deçà ;

- une réduction des délais d'obtention du permis de conduire ;
- l'extension des possibilités pour l'ouverture des commerces le dimanche et en soirée via l'ouverture de certaines grandes gares, la création de zones touristiques internationales (effective depuis le mois de septembre) et le passage de 5 à 9 « dimanches du maire » en 2015 et 12 en 2016 ;
- la baisse des tarifs de professions réglementées (notaires, huissiers, greffiers des tribunaux de commerce, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs et mandataires judiciaires) et la liberté régulée d'installation de nouveaux professionnels.

Le Gouvernement met rapidement en œuvre la loi : une partie importante des mesures est immédiatement applicable. Pour les mesures qui nécessitent des décrets, la majorité de ceux-ci sera prise avant la fin de l'année 2015.

Les réformes vont se poursuivre au second semestre 2015 et en 2016 avec une loi sur le numérique et une loi sur les nouvelles opportunités économiques. La loi sur le numérique devrait notamment favoriser l'économie de la donnée, notamment grâce à de nouvelles avancées dans la mise à dispositions de données publiques (open data) et de savoirs, dont la meilleure circulation stimulera l'innovation et créera de la valeur. Elle pose également les bases d'une adaptation des réglementations relatives à la consommation de services en ligne (gestion des données, information et transparence) visant à améliorer la confiance dans ce secteur d'activité. La loi sur les nouvelles opportunités économiques poursuivra la modernisation des outils de régulation, afin de permettre aux entreprises de tirer pleinement parti des opportunités offertes par les transformations de l'économie et aux nouvelles activités de se développer. Les actions en faveur d'une meilleure circulation des données seront poursuivies et amplifiées. Des mesures transversales pour favoriser la numérisation des entreprises et l'innovation seront également mises en œuvre. Par ailleurs, un projet de loi pour la transparence de la vie économique sera présenté à l'automne,

visant notamment à renforcer la transparence des rapports entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics, et renforcer la lutte contre la corruption.

e) Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Les mesures en faveur de la compétitivité (CICE, Pacte) et de la modernisation de l'économie seront également favorables à l'emploi ; en complément, des mesures en faveur de l'éducation, la formation et améliorant le fonctionnement du marché du travail sont mises en œuvre. L'action du Gouvernement s'organise autour de plusieurs actions complémentaires. D'un côté, elle vise à accompagner les demandeurs d'emploi vers l'emploi, en particulier ceux qui en sont le plus éloignés. De l'autre, elle vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail en fluidifiant les parcours professionnels et en les sécurisant avec des droits portables au niveau individuel, et en donnant en parallèle aux entreprises plus de prévisibilité et de flexibilité pour s'adapter.

Le premier axe d'intervention du Gouvernement vise à venir en aide aux chômeurs les plus éloignés de l'emploi. Il a été mis en œuvre par une série de mesures spécifiques dès le début du quinquennat et a été complété par le plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME ». En particulier, les emplois d'avenir, créés en 2012, visent à proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi peu ou pas qualifiés de manière à leur ouvrir l'accès à une qualification et à une insertion professionnelle durable. D'autres types d'aide à l'embauche ont été pérennisés voire renforcés (contrat de génération, contrat unique d'insertion, contrat de professionnalisation, contrat «starter»).

De plus, un plan d'action contre le chômage de longue durée a été lancé le 9 février dernier pour mieux mobiliser les moyens de l'action publique en faveur des demandeurs d'emploi. L'accès à la formation a ainsi été renforcé par l'allocation de moyens supplémentaires au Compte personnel de formation (CPF) des demandeurs d'emploi. Entré en vigueur en janvier 2015, le CPF crée un droit effectif à une formation qualifiante gratuite

pour tous les actifs (salariés comme demandeurs d'emploi) et dès l'âge de 16 ans. Il est transférable, c'est-à-dire qu'il suit la personne même au chômage ou après un changement d'emploi. À ce jour, près de 1 745 000 personnes ont activé leur CPF. Les plans 30 000 et 100 000 formations prioritaires adoptés respectivement en 2013 et 2014 ont également permis de renforcer l'accès à la formation des demandeurs d'emploi en augmentant de plus de 53 000 (+ 13,6 %) le nombre d'entrées en formation enregistrées par Pôle emploi sur cette période, qui a ainsi atteint 445 000 en 2014.

De façon plus transversale, l'État, Pôle emploi et l'Unédic ont signé une nouvelle convention pour quatre ans (2015-2018) prévoyant notamment un accompagnement plus personnalisé des demandeurs d'emploi, sur la base d'un meilleur diagnostic de leur situation, de démarches plus simples et d'un doublement des personnes accompagnées de manière intensive.

Le deuxième axe d'intervention du Gouvernement vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Cette action, initiée en début de quinquennat avec deux lois majeures, la loi de sécurisation de l'emploi de 2013 et la loi relative au système de formation professionnelle de 2014, s'est poursuivie en 2015 avec la réforme de la justice prud'homale contenue dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

Ces lois ont permis d'introduire des procédures sécurisées pour les entreprises, leur offrant plus de capacité d'adaptation à la conjoncture tout en renforçant la logique de dialogue social et les droits individuels des salariés.

Ainsi les procédures de plans de licenciements collectifs pour motif économique ont été encadrées dans des délais sécurisés et un poids accru a été donné à la négociation collective. Plus de 60 % des plans de sauvegarde de

l'emploi font désormais l'objet d'un accord avec les organisations syndicales, et l'on observe une forte baisse des recours judiciaires à l'encontre des procédures. De même, les accords de maintien de l'emploi, introduits au préalable avec la loi de sécurisation de l'emploi, ont également permis aux entreprises faisant face à des difficultés conjoncturelles de négocier des adaptations du temps de travail et de la rémunération des salariés en contrepartie d'engagements de préservation de l'emploi. Ce dispositif vient d'être renforcé par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui rend son utilisation plus attractive, notamment en étendant à 5 années la durée maximale des accords.

Une réforme des prud'hommes a également été adoptée afin de s'assurer d'une justice plus prévisible et plus rapide. Les nouvelles procédures permettront de réduire les délais de jugement et d'offrir une plus grande visibilité aux salariés et employeurs quant à l'issue de la procédure.

Des premières mesures dans la loi de sécurisation de l'emploi étaient venues **rénewer le dialogue social au sein de l'entreprise** en encadrant les délais d'information et de consultation pour donner de la visibilité aux entreprises et en introduisant les Bases de Données Economiques et Sociales pour offrir une information regroupée et plus pertinente aux représentants du personnel. La loi relative au dialogue social et à l'emploi est venue poursuivre la modernisation du marché du travail en posant les bases d'un dialogue social plus efficace au sein de l'entreprise en regroupant les négociations obligatoires et les procédures d'information et de consultation. La loi favorise le regroupement des instances représentatives du personnel et introduit un système de représentation des salariés de TPE/PME par le biais de commissions paritaires régionales.

Encadré 1 : Plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME »

Les TPE et PME constituent l'un des principaux moteurs de la création d'emplois en France. En parallèle des actions transversales destinées à soutenir les entreprises, le Gouvernement a lancé en juin un plan spécifique pour stimuler l'activité des plus petites entreprises. Ce plan vise à favoriser les embauches et soutenir l'emploi notamment grâce à :

- une aide à la première embauche d'un montant de 4 000 € qui devrait encourager l'embauche d'un premier salarié par les entrepreneurs individuels ;*
- jusqu'à 50 salariés, un gel temporaire (trois ans) des prélèvements fiscaux ou sociaux supplémentaires qui pouvaient se déclencher lors du recrutement d'un nouveau salarié. En outre les seuils de 9 et 10 salariés sont relevés à 11 salariés (à l'exception des seuils concernant la mise en place des institutions représentatives du personnel (IRP) qui ont fait l'objet de dispositions spécifiques dans la loi relative au dialogue social et à l'emploi) ;*
- la possibilité de renouveler deux fois plutôt qu'une seule les CDD ou les contrats d'intérim, la durée maximale restant inchangée ;*
- un recours aux accords de maintien de l'emploi (AME) facilité par l'extension de la durée de l'accord. En cas de refus de l'accord par le salarié, l'employeur ne sera plus tenu aux obligations de reclassement. Dans les grandes entreprises, l'employeur devra proposer un contrat de sécurisation professionnelle ou un congé de reclassement au salarié licencié ;*
- un prolongement des périodes d'essai des contrats d'apprentissage.*

Certaines de ces mesures sont contenues dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et dans la loi relative au dialogue social et à l'emploi. D'autres seront adoptées dans le cadre des lois financières de fin d'année.

Le plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » vient compléter ces mesures avec une série de dispositions qui permettront notamment de faciliter l'embauche et le recours aux accords de maintien de l'emploi ainsi que de réduire les effets de seuil dans les entreprises de 50 salariés et moins (cf. Encadré 1).

Afin de poursuivre les réformes visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail, le Gouvernement a missionné Jean-Denis Combexelle, ancien Directeur général du Travail, pour faire des propositions destinées à **donner plus de place au dialogue social dans les entreprises et les branches professionnelles**. Le gouvernement partage les orientations du rapport visant à revoir en profondeur la manière dont se construit la norme en droit du travail. Cette réforme, très ambitieuse et exigeante, prendra du temps. Elle s'engagera par l'élaboration d'un

projet de loi d'ici le début de l'année 2016, en vue d'un vote avant l'été 2016, et se poursuivra au-delà. L'objectif est de reconstruire un code du travail qui distingue mieux ce qui relève des principes garantis par la loi de ce qui relève de la négociation collective pour permettre aux salariés et aux entreprises d'adapter les règles au contexte propre à chaque secteur d'activité et à chaque entreprise.

Enfin, à la suite du Compte personnel de formation introduit par la loi de sécurisation de l'emploi, le Gouvernement a annoncé **la création, à compter du 1^{er} janvier 2017, d'un compte personnel d'activité** articulant et regroupant dans un même outil les droits individualisés que chaque actif peut mobiliser à son initiative et qu'il conserve même lorsqu'il change d'emploi : compte personnel de formation, compte de prévention de la pénibilité, droits rechargeables à l'assurance chômage...

Ces droits constituent autant de leviers contribuant à la sécurisation des parcours professionnels des actifs. Les contours de ce compte (droits pouvant être rendus fongibles, conditions de mobilisation) seront débattus avec les partenaires sociaux dans le cadre de la prochaine conférence sociale organisée le 19 octobre.

f) Soutenir le pouvoir d'achat des ménages et encourager à la reprise d'activité

À partir du 1^{er} janvier 2016, **la prime d'activité se substituera à la prime pour l'emploi** (PPE, dispositif de crédit d'impôt versé avec un décalage d'un an) **et au Revenu de Solidarité Active – Activité** (RSA Activité, minimum social servi chaque mois par les caisses d'allocations familiales, mais dont la complexité n'a jamais permis une bonne appropriation par les bénéficiaires). En alliant les atouts de la PPE (taux de recours élevé, individualisation et ouverture aux jeunes dès 18 ans) et du RSA activité (réactivité, ciblage des foyers les plus modestes), cette prime d'activité permettra d'encourager l'offre de travail tout en soutenant le pouvoir d'achat des travailleurs modestes ainsi que d'ouvrir ce droit aux jeunes actifs qui s'insèrent sur le marché du travail.

En parallèle, une mesure de baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages des classes moyennes sera mise en place (cf. encadré 2). Cette mesure vient compléter de précédentes actions du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes et moyens. En 2014, une réduction exceptionnelle de 1½ Md€ d'impôt sur le revenu a été votée dans la première loi de finances rectificative pour 2014. En loi de finances pour 2015, l'impôt sur le revenu a été réformé et simplifié avec notamment la suppression de la première tranche de son barème, ce qui représente une baisse totale de 3 Md€ en 2015. Enfin, le projet de loi de finances pour 2016 propose une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu de 2 Md€. **Au total, ce sont 12 millions de foyers fiscaux qui auront bénéficié de 5 Md€ de baisses d'impôt sur deux ans.** Le montant sur lequel le Gouvernement s'était engagé dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité est donc respecté. Cette baisse d'impôt rendra l'exercice d'une activité plus rentable financièrement pour les ménages concernés.

Encadré 2 : Réforme de l'impôt sur le revenu (IR)

En parallèle des efforts sur les dépenses, une baisse de l'impôt sur le revenu est mise en œuvre, afin de contribuer au soutien du pouvoir d'achat des ménages.

La baisse de l'impôt sur le revenu en 2016, qui passe par une diminution de la pente de la décote et une revalorisation de son montant, conduira à diminuer l'impôt de 8 millions de foyers fiscaux, situés pour environ les trois quarts dans les déciles 4 à 7 des niveaux de vie. Parmi eux, 3 millions n'étaient pas concernés par la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu en 2015. Cela représentera une diminution de l'impôt de 200 à 300 € pour environ deux tiers des célibataires concernés et de 300 à 500 € pour deux tiers des couples, car la décote restera conjugalisée comme en 2015.

La diminution des taux marginaux d'imposition à l'entrée du barème de l'impôt pourra conduire à une hausse de l'offre de travail et ainsi soutenir l'activité et l'emploi.

Depuis 2012, la lutte contre les niches fiscales, la refiscalisation des heures supplémentaires ou la fiscalisation des majorations de pensions et des participations employeurs aux compléments santé avaient, en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu, conduit à majorer l'impôt payé par certains contribuables y compris dans les classes moyennes. La réforme de l'IR, qui s'apparente à une baisse de taux, permet de rendre l'impôt plus efficace en élargissant son assiette et en baissant son taux, tout en respectant sa progressivité.

IV. Préparer l'avenir

a) Loi sur la transition énergétique

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a été promulguée le 17 août dernier. Pierre angulaire de la stratégie française de lutte contre le changement climatique, elle initie une dynamique positive vers la 21^e conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21) à Paris. Dans la perspective de cette conférence, la France a souhaité décliner le cadre énergie climat défini par le Conseil européen les 23 et 24 octobre 2014 qui fixe notamment un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990. La loi s'articule ainsi autour de plusieurs objectifs de moyen à long terme :

- le premier objectif assigné à la politique énergétique est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 et 75 % en 2050. Pour cela, la loi définit en particulier une trajectoire pour la taxation du carbone, avec pour cibles 56 €/tCO₂ en 2020 et 100 €/tCO₂ en 2030 ;
- la consommation d'énergie finale devra diminuer de 20 % en 2030 et la consommation d'énergies fossiles de 30 % à cet horizon, ce qui renforcera la résilience de

l'économie française à des chocs sur les prix des énergies fossiles ;

- les énergies renouvelables devront représenter 32 % de la consommation d'énergie en 2030 et la part du nucléaire devra être réduite à 50 % de la production électrique à horizon 2025 afin de diversifier cette dernière.

L'atteinte de ces objectifs sera facilitée par une gouvernance renouvelée autour de la stratégie nationale bas-carbone et de la programmation pluriannuelle de l'énergie. La loi comporte en outre un ensemble de mesures sectorielles qui contribueront à atteindre ces objectifs, notamment via (i) l'amélioration des incitations et des financements des travaux de rénovation énergétique, (ii) l'incitation à l'utilisation de transports plus économes et moins polluants, (iii) l'amélioration du système de soutien aux énergies renouvelables et la suppression d'obstacles à leur développement. La création d'un chèque énergie pour les ménages les plus modestes permettra par ailleurs de lutter efficacement contre la précarité énergétique.

Enfin, la loi innove en obligeant les investisseurs institutionnels (assureurs, mutuelles, Caisse des dépôts et consignations...) à publier des informations sur la prise en compte des critères sociaux, environnementaux et de gouvernance dans leur politique d'investissement. Ces entreprises devront notamment préciser la façon dont elles prennent en compte l'exposition aux risques climatiques et dont elles contribuent au respect de l'objectif international de limitation du réchauffement climatique et à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique.

b) Stratégie numérique

Le 18 juin dernier le Gouvernement a présenté sa stratégie numérique. Son plan d'action se décline en quatre axes principaux :

- « Liberté d'innover » : soutien des start-up françaises (label French Tech notamment) et de leur coopération avec les entreprises traditionnelles, accompagnement de la transition numérique de l'économie (plan Industrie du futur), création de la notion de données d'intérêt général ;

Encadré 3 : Préparation de la COP21

En tant que future présidence, la France travaille avec tous les pays, de manière transparente, afin de tracer une ambition collective, répondre aux attentes de tous les pays, notamment les plus vulnérables, et trouver les compromis qui permettront d'aboutir à Paris à un consensus des 196 parties.

L'objectif de la France est de bâtir une « Alliance de Paris pour le Climat », qui permette de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 1,5°C ou 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et d'adapter nos sociétés aux dérèglements existants.

- « Égalité des droits » : inscription dans la loi de la neutralité du net, portabilité des données, développement des services publics en ligne (hôpital numérique, mes-aides.gouv.fr, dépôts de plainte), régulation des plateformes au niveau européen pour protéger les utilisateurs sans brider l'innovation ;
- « Fraternité » : couverture complète du territoire en très haut débit (plan Très haut débit), accompagnement à l'usage du numérique, enseignement (plan Numérique à l'école), lutte contre le chômage (plateforme des services digitaux de l'emploi : emploi-store.fr) ;
- « Exemplarité » : transformation numérique de l'État et mise à disposition des données (« Dites-le nous une fois », open data).

Certaines de ces mesures seront portées dans le projet de loi « Pour une République numérique », dont la consultation publique a été lancée le 26 septembre dernier.

c) Réforme de l'enseignement et de la formation professionnelle

Un ensemble de mesures a été mis en place afin d'améliorer l'enseignement et la formation professionnelle.

En application de la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République, la réforme de l'enseignement obligatoire va se poursuivre, soutenue par le déploiement de 60 000 postes supplémentaires d'ici 2017.

Dans ce cadre, sont engagées **l'élaboration d'un nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture** qui redéfinit ce que tous les élèves doivent avoir acquis à la fin de leur scolarité obligatoire, ainsi qu'une révision des programmes de la maternelle. La réforme du collège en place dès la rentrée 2016 donnera la priorité à la maîtrise des savoirs fondamentaux et à l'évolution des pratiques pédagogiques qui seront adaptées à la diversité des besoins des élèves. Les nouvelles modalités d'enseignement représenteront 20 % du temps des enseignants qu'il reviendra aux équipes pédagogiques et

éducatives d'organiser en fonction des besoins des élèves.

Les actions engagées dans **la rénovation de l'éducation prioritaire et la lutte contre le décrochage scolaire**, qui demeurent des enjeux majeurs dans la réduction des inégalités en matière d'éducation et sur le marché du travail, seront renforcées. Des moyens supplémentaires en faveur de l'éducation prioritaire seront déployés sur la période 2015-2017, destinés notamment à la création de postes d'enseignants, à l'amélioration de la formation et à la revalorisation des indemnités.

Pour lutter contre les inégalités sociales, **le développement de la préscolarisation** va s'intensifier. Le Gouvernement s'est fixé l'objectif ambitieux de permettre à 15 000 enfants de moins de trois ans de plus par an d'accéder à l'école maternelle jusqu'en 2017.

En parallèle des mesures en faveur de l'éducation, **un plan ambitieux pour le développement de l'apprentissage** vise notamment à s'inscrire dans la trajectoire nécessaire pour atteindre la cible de 500 000 apprentis d'ici 2017. Ce plan de mobilisation s'articulera autour d'une simplification des démarches pour les entreprises, de la mise en place d'aides spécifiques pour les TPE, et d'un accompagnement accru des jeunes en amont de leur entrée en apprentissage.

Pour compléter les dispositifs d'insertion existants, le Gouvernement généralise la mise en place de la Garantie jeunes. Ce dispositif expérimental lancé en 2013 octroie une allocation aux jeunes de 18 à 25 ans dans le cadre d'un parcours intensif d'accès à la formation et à l'emploi (accompagnement renforcé, mises en situation professionnelle). La Garantie jeunes concernera 72 départements fin 2015 et sera déployée sur tout le territoire en 2016. Au total, 100 000 jeunes devraient en bénéficier fin 2017.

Impact économique des principales réformes depuis 2012

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 pt 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 20 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	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	1 ^{er} janvier 2013 (taux à 4 % puis 6 % au 1 ^{er} janvier 2014)
	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 progressive de la C3S (6 Md€) à partir de 2015 et baisse de l'IS (suppression de la contribution exceptionnelle de l'IS en 2016 et première baisse du taux d'IS en 2017 pour plus de 4 Md€)	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	1 ^{er} volet voté en juillet 2014 Étapes suivantes en 2015 et 2016	À partir de 2015
ÉVALUATION : + 1,7 pt de PIB à horizon 2020 / Emploi : + 500,000					

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

RÉFORMES		SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION ET OUVERTURE POUR LES MARCHÉS DES BIENS ET SERVICES			MISE EN ŒUVRE	
		PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER		
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)	Équivalent de 3,3 Md€ d'économies pour l'ensemble des agents économiques pour les mesures de simplification mises en place entre septembre 2013 et avril 2015	Présentés en juin 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	
	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 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				
	- Commerce de détail (renforcement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence)					
		- 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 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 20,000						

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
TRANSITION ÉNERGETIQUE				
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	Votée en août 2015 Programmation à l'horizon 2050
	ÉVALUATION : + 0,8 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 120,000²			
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	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	Plan de 12 Md€ d'investissements publics ciblés sur la recherche et l'innovation dans des secteurs porteurs	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
	Suramortissement des investissements productifs réalisés entre le 15 avril 2015 et le 15 avril 2016	La possibilité pour tous les investissements productifs réalisés dans l'année (hors immobilier) d'être suramortis de 40 %	Le suramortissement des investissements productifs permet de rentabiliser un certain nombre d'investissements et d'anticiper des décisions d'investissement pour soutenir la reprise à court terme	Voté 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 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 80,000				

[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
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	Baisse de la conflictualité des procédures de licenciement collectif (accord négocié dans ¼ des cas, baisse du taux de recours au juge de 25 à 8 %)	Votée en mai 2013	1 ^{er} juillet 2013
	Convention d'assurance chômage issue de l'accord de mars 2014 et prochaine convention en 2016	- Accords de maintien de l'emploi	Amélioration de la stabilité de l'emploi le long du cycle		
		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€ issus de la convention de 2014 et économies supplémentaires anticipées pour la convention de 2016)	Amélioration des incitations à la reprise d'emploi ; réduction du salaire de réserve	Nouvelle convention programmée en 2016	1 ^{er} juillet 2014, été 2016 pour la prochaine convention
	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 équivaut à une baisse transversale du coût du travail	Votée en juillet 2015	2015-2016
Efficacité du dialogue social	Loi relative au dialogue social et à l'emploi	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, impact positif sur la productivité	Votée en juillet 2015	2015-2016
ÉVALUATION : + 0,2 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 80,000					

RÉFORMES	PRÉSENTATION DES PRINCIPALES MESURES	MÉCANISME ÉCONOMIQUE	CALENDRIER	MISE EN ŒUVRE
ACCOMPAGNEMENT DES 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	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) pour un effort d'environ 200 M€	Lancée à titre expérimental en 2013, généralisée en 2015	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	Convention État-Pôle Emploi-Unédic du 18 décembre 2014	2015-2017
ÉVALUATION : + 0,15 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 70,000				
SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES				
Réforme de la fiscalité et des prestations sociales en faveur 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	Votée en 2014 et à voter en 2015	2015 pour la première tranche et 2016 pour la suite
	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	Montée en charge à partir de 2013
ÉVALUATION : + 0,3 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 40,000				
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
	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 pt de PIB à horizon 2020/ Emplois : + 20,000				
ÉVALUATION TOTALE PIB à horizon 2020			4,6 pts	930 000
			Emplois	

Perspectives économiques

Perspectives économiques : vue d'ensemble

La croissance française accélérerait progressivement en 2015 et 2016 (+ 1,0 % puis + 1,5 % après + 0,2 % en 2014). Ce scénario de croissance est globalement identique à celui du Programme de stabilité et proche du consensus des économistes de marché qui prévoit + 1,2 % en 2015 et + 1,5 % en 2016 (*Consensus Forecasts* de septembre 2015).

L'activité a accéléré au 1^{er} semestre 2015

Au 1^{er} trimestre, le PIB a fortement progressé (+ 0,7 %). La consommation des ménages en produits manufacturés a progressé de manière exceptionnelle, d'autant qu'elle était déjà très bien orientée au 4^e trimestre 2014. Il en est de même de la production manufacturière, qui a enregistré une hausse très soutenue. Un tel rythme de croissance trimestrielle n'avait pas été observé depuis deux ans. Du fait de températures inférieures à leurs normales, les dépenses et la production d'énergie ont été très dynamiques et ont soutenu l'activité pour 0,2 pt de PIB.

Au 2^e trimestre, l'activité est restée stable par contrecoup. Deux facteurs de ralentissement de l'activité étaient attendus. D'une part, le retour à la normale des températures, qui s'est traduit par des dépenses d'énergie en retrait, a pesé sur l'activité à hauteur d'environ 0,1 pt de PIB. D'autre part, la consommation des ménages en produits manufacturés a fortement ralenti, sans pour autant que soit remise en cause sa dynamique (avec un acquis à la fin du 2^e trimestre de + 1,8 % et un glissement annuel de + 2,1 %). En revanche, la surprise est venue de la production manufacturière qui a reculé au 2^e trimestre, essentiellement en raison d'arrêts temporaires de raffineries en mai et juin.

Sur l'ensemble du 1^{er} semestre, les exportations ont été très dynamiques, soutenues par la dépréciation de l'euro et la réalisation de grands contrats dans les secteurs aérospatial et militaire. De même, l'investissement hors construction des entreprises a affiché deux trimestres consécutifs

de progression soutenue. En revanche, le repli du secteur de la construction s'est poursuivi.

Au total, à la fin du 2^e trimestre, l'acquis de croissance s'établit à + 0,8 %¹. Pour les 3^e et 4^e trimestres, les données conjoncturelles récentes indiquent que l'activité conserverait le rythme trimestriel moyen constaté entre mi-2014 et mi-2015, soit environ + ¼ % par trimestre.

L'accélération de la demande mondiale et les effets de la dépréciation de l'euro contrebalanceraient le dynamisme des importations

Dans un contexte économique mondial contrasté, la demande étrangère adressée à la France accélérerait à + 3,7 % en 2015 et + 5,2 % en 2016, après + 3,1 % en 2014. Soutenue par le regain de croissance au sein de la zone euro, la demande mondiale adressée à la France se raffermirait en 2015, mais sans encore nettement accélérer. Elle repartirait plus franchement en 2016, à la faveur du redémarrage des importations des pays émergents.

En zone euro, la reprise se renforce, mais de manière plus ou moins marquée selon les pays. La dépréciation de l'euro et la forte baisse des taux d'intérêt, favorisées par le programme de *Quantitative Easing* de la BCE, ainsi qu'une moindre consolidation budgétaire soutiendraient l'activité. En Allemagne, la croissance pourrait s'appuyer sur des moteurs internes solides, même si elle a déçu au 1^{er} semestre. En Espagne, l'activité a poursuivi son expansion au 1^{er} semestre plus rapidement qu'attendu, et continuerait à être soutenue par des facteurs internes, sur fond d'amélioration du marché du travail. En Italie, après trois années consécutives de recul

(1) La prévision du Rapport Économique Social et Financier se fonde sur les premiers résultats du 2^e trimestre parus le 14 août 2015. L'acquis de croissance pour 2015 a été révisé depuis à + 0,9 % à l'occasion de la publication des résultats détaillés le 23 septembre.

de l'activité, la croissance est à nouveau positive depuis le 1^{er} trimestre, tirée par la demande intérieure.

Hors zone euro, la croissance des pays anglo-saxons continuerait d'être soutenue, tandis que l'activité accélérerait peu à peu au Japon.

Dans les pays anglo-saxons, au 2^e trimestre, l'activité a retrouvé son dynamisme après un ralentissement temporaire en début d'année. Ces bons résultats confortent le scénario d'économies anglo-saxonnes portées par une demande intérieure dynamique, et qui continueraient de croître au-delà de leur potentiel de croissance. Au Japon, l'activité rebondit sur les six premiers mois de 2015, malgré un trou d'air au 2^e trimestre. La croissance japonaise se redresserait sur l'horizon de prévision, après le recul observé en 2014.

Après un ralentissement de l'activité en 2015, la croissance repartirait progressivement en 2016 dans les principales économies émergentes, à l'exception de la Chine.

Le ralentissement de l'activité est plus net que prévu en Chine tandis que le Brésil et la Russie connaissent d'importantes difficultés. Seule l'Inde se distingue favorablement parmi les BRIC avec une croissance relativement résiliente. Les économies émergentes accéléreraient légèrement en 2016, avec une situation moins défavorable au Brésil et en Russie faisant plus que compenser la poursuite du ralentissement économique chinois.

Dans ce contexte de reprise progressive de la demande mondiale, les exportations françaises accéléreraient nettement par rapport à 2014 (+ 6,0 %² en 2015 puis + 4,8 % en 2016).

Ce dynamisme traduirait une amélioration des performances à l'exportation de l'économie française en 2015, favorisée par la dépréciation marquée de l'euro depuis l'été 2014 ainsi que par les mesures de baisse du coût du travail (CICE et Pacte de responsabilité et de solidarité) qui soutiennent la compétitivité des entreprises. L'année 2015 a par ailleurs été marquée

par un nombre exceptionnel de grands contrats à l'exportation dans le domaine militaire (notamment vers l'Égypte) ou aérospatial (livraison de satellites aux États-Unis). Les exportations, bien que soutenues par l'accélération de la demande mondiale, retrouveraient une évolution plus en ligne avec leurs fondamentaux en 2016, d'autant que l'effet dynamique de la dépréciation passée de l'euro s'atténuerait.

Les importations connaîtraient elles aussi une évolution heurtée (+ 6,1 % en 2015 et + 5,2 % en 2016).

Leur profil s'expliquerait par un contrecoup marqué des importations d'énergie et de services en 2016, après une croissance particulièrement vigoureuse en 2015. Toutefois, les importations de produits manufacturés accéléreraient continûment sur la période, traduisant un vif redressement de la demande intérieure.

Au total, la contribution du commerce extérieur serait donc négative en 2015 (- 0,1 pt) et 2016 (- 0,2 pt), mais de façon moins prononcée qu'en 2014. À horizon 2016, la balance commerciale resterait déficitaire.

L'emploi marchand repartirait à la hausse dès la fin 2015, soutenu par les mesures de politique publique et le regain d'activité

En moyenne annuelle, l'emploi marchand se stabiliserait en 2015, **tout en s'inscrivant sur une dynamique de redressement (+ 60 000 postes fin 2015 par rapport à fin 2014).** En 2016, cette reprise se confirmerait (+ 98 000 postes en moyenne annuelle). Sur la fin d'année 2015, l'emploi marchand progresserait sur un rythme de l'ordre de + 20 000 postes par trimestre puis accélérerait progressivement en 2016 sur un rythme de + 30 000 postes par trimestre, en lien avec l'activité. En contribuant à la création de 130 000 emplois en 2015 puis 120 000 supplémentaires en 2016, le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité participeraient significativement au redressement progressif de l'emploi. Sans ces mesures, l'emploi aurait continué à reculer tout au long de l'année 2015. Par ailleurs, l'emploi dans le secteur non marchand serait soutenu par la montée en charge du service civique et les contrats aidés (545 000 entrées en

(2) Les résultats détaillés du 23 septembre font état d'une progression plus nette encore des exportations au 2^e trimestre, la prise en compte d'informations sur l'activité touristique conduisant à reclasser en exportations une part de la consommation.

contrats aidés sont prévues pour 2015 et 395 000 anticipées pour 2016).

La consommation des ménages serait le principal moteur de la croissance

La consommation serait soutenue par le pouvoir d'achat, qui resterait dynamique (+ 1,5 % en 2015 puis + 1,3 % en 2016 après + 1,1 % en 2014). Les revenus d'activité continueraient à soutenir le pouvoir d'achat sous l'effet d'une progression des salaires réels allante en 2015, et d'un redémarrage de l'emploi marchand en 2016. Il bénéficierait également de la surprise d'inflation à la baisse en 2015 en lien avec la chute des prix du pétrole, mais ralentirait en 2016 avec le redémarrage des prix. Les salaires nominaux accéléreraient à horizon 2016 (+ 2,1 %, après + 1,6 % en 2015).

Portée par la vigueur du pouvoir d'achat, la consommation accélérerait sensiblement en 2015 (+ 1,8 % en 2015, puis + 1,7 % en 2016, après + 0,6 % en 2014). Elle serait par ailleurs favorisée par la décrue du taux d'épargne à partir de 2015 (14,8 % en 2015 puis 14,5 % en 2016). En 2015, le surcroît de pouvoir d'achat perçu en 2014 serait consommé, et en 2016 l'épargne de précaution s'atténuerait en lien avec l'amélioration progressive des perspectives sur le marché du travail.

L'investissement se redresserait nettement, en lien avec l'accélération de l'activité et l'amélioration des marges des entreprises

L'investissement hors construction des entreprises accélérerait nettement (+ 2,5 % puis + 4,9 %, après + 1,6 % en 2014). Il bénéficierait du vif redressement des marges des entreprises, soutenues par le maintien du prix du pétrole à des niveaux bas ainsi que par les mesures de baisse du coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité). L'investissement en biens d'équipement bénéficierait également de la mesure d'amortissement exceptionnel, qui se traduirait par une baisse transitoire du coût du capital, et pourrait inciter les entreprises à anticiper des achats d'équipements industriels.

L'investissement en construction ne se redresserait que progressivement à l'horizon de la prévision

L'investissement en construction continuerait de peser sur l'activité en 2015 mais redémarrerait à partir de 2016. Après un nouveau recul important en 2015, l'investissement des ménages se rétablirait progressivement à partir du 1^{er} trimestre 2016 (- 4,2 % en 2015 puis + 1,6 % en 2016) suivant le rebond marqué des permis de construire. L'investissement en construction des entreprises redémarrerait en 2016 en lien avec la reprise de l'activité (+ 0,5 % en 2016 après - 1,9 % en 2015).

Tirée vers le bas par la baisse du prix du pétrole en 2015, l'inflation se redresserait en 2016 avec l'amélioration de la situation économique

L'inflation baisserait en 2015 par rapport à 2014, de + 0,5 % à + 0,1 % en moyenne annuelle, principalement sous l'effet de la baisse déjà observée du prix du pétrole.

La dépréciation de l'euro ainsi que l'effet de la hausse des salaires sur les prix des services contribueraient au redressement de l'inflation en 2016 à + 1,0 %. L'inflation sous-jacente serait ainsi le principal moteur du redressement de l'inflation en 2016 (+ 0,5 % en 2015 puis + 1,2 % en 2016). D'une part, les effets haussiers de la baisse de l'euro vis-à-vis des autres monnaies commenceraient à se matérialiser en 2015 et s'accroîtraient en 2016, ce qui se traduirait par un renchérissement des produits importés. D'autre part, l'inflation serait soutenue en 2016 dans le secteur des services, en lien avec l'accélération des salaires. Enfin, sous l'hypothèse d'un gel du prix du pétrole et du change, les prix des carburants ne baisseraient plus et cesseraient de contribuer négativement à l'inflation.

Ce scénario de croissance est soumis à des aléas équilibrés à la hausse et à la baisse

Les aléas internationaux pesant sur ce scénario sont équilibrés. Les cours des matières premières – du pétrole notamment – et des changes sont soumis à de nombreux aléas, pouvant constituer, le cas échéant, un renfort ou un frein à l'activité des pays avancés et émergents. Le ralentissement de la demande chinoise lié au rééquilibrage de l'économie pourrait être plus important que prévu, ce qui pourrait être contrebalancé par une réaction plus appuyée des autorités chinoises pour soutenir la demande. Enfin, une reprise plus importante que prévu de la zone euro améliorerait nettement les perspectives de croissance au niveau mondial.

La prévision s'appuie sur un retour progressif de la confiance, favorable à la consommation

des ménages et à l'investissement des entreprises. Côté entreprises, l'investissement pourrait être plus vigoureux si les effets des mesures de baisse du coût du travail se concrétisaient plus rapidement que prévu ou si le taux de recours à la mesure temporaire d'amortissement exceptionnel était plus élevé qu'attendu. À l'inverse, elles pourraient être amenées à restaurer plus vite leurs marges dans la perspective d'une remontée des taux d'intérêt, ce qui pourrait entraver l'accélération de l'investissement si elles étaient davantage allouées au désendettement. En ce qui concerne les ménages, la bonne orientation des dernières données conjoncturelles pourrait entraîner un redressement plus précoce de l'investissement en construction. Au contraire, un regain d'incertitude pourrait les inciter à épargner davantage et peser sur la consommation.

**Tableau 1 : Prévisions économiques 2015-2016
(variations en volume en % sauf indication contraire)**

	2014	2015	2016
PIB France	0,2	1,0	1,5
Demande mondiale adressée à la France	3,1	3,7	5,2
Indice des prix à la consommation en France	0,5	0,1	1,0
PIB Monde	3,4	3,2	3,6
PIB États-Unis	2,4	2,3	2,8
PIB Zone euro	0,8	1,5	1,8
Taux de change USD/EUR	1,33	1,11	1,10
Prix du <i>Brent</i> en USD	100	57	55

Encadré 1 : Retour sur les prévisions 2015-2016

Par rapport au Programme de stabilité d'avril 2015, le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances 2016 (PLF) est globalement inchangé. La prévision de croissance reste de + 1,0 % pour 2015, puis + 1,5 % pour 2016. 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 2015 résultent directement des informations publiées jusqu'au 2^e trimestre dans les comptes trimestriels (premiers résultats du 14 août)

Les principales révisions à la hausse proviennent d'une consommation et d'un investissement plus allants au 1^{er} semestre qu'attendu au moment du Programme de stabilité. Le plus grand dynamisme de la consommation est cohérent avec un pouvoir d'achat plus vigoureux porté par une masse salariale qui croît plus vite qu'attendu au moment du Programme de stabilité. La croissance est également plus riche en

commerce extérieur avec à la fois plus d'importations et plus d'exportations. La révision des exportations à la hausse par rapport au Programme de stabilité s'explique par le dynamisme des grands contrats d'exportation de matériel militaire et aéronautique et probablement aussi par le fait que les effets favorables des différentes mesures de politique économique mises en place pour améliorer la compétitivité sont plus forts qu'attendu.

L'activité accélérerait progressivement en 2016, au même rythme que dans le Programme de stabilité

La principale révision à la baisse provient d'une demande mondiale adressée à la France moins vigoureuse (+ 3,7 % en 2015 puis + 5,2 % en 2016, contre + 4,5 % puis + 5,7 % dans le Programme de stabilité), qui pèserait sur les exportations. En revanche, la reprise de l'activité serait davantage soutenue par une demande intérieure plus allante, notamment l'investissement, les entreprises bénéficiant pleinement des effets de la mesure temporaire d'amortissement exceptionnel des investissements productifs. La consommation des ménages serait quant à elle favorisée par la mesure de baisse de l'impôt sur le revenu. Les stocks se reconstitueraient par ailleurs plus rapidement sous l'effet de l'accélération de l'activité.

La composition de la demande au 2^e trimestre 2015 dans le scénario sous-jacent au PLF a été révisée dans les dernières données des comptes trimestriels

La prévision du Rapport Économique Social et Financier se fonde sur les premiers résultats du 2^e trimestre 2015 parus le 14 août 2015. À l'occasion de la publication des résultats détaillés le 23 septembre, l'acquis de croissance pour 2015 a été révisé à + 0,9 % (contre + 0,8 % en août) ainsi que la composition de la demande finale marquée par une progression plus nette encore des exportations au 2^e trimestre. Cette révision qui fait suite à la prise en compte d'informations sur l'activité touristique et conduit à reclasser en exportations une part de la consommation pourrait présager une contribution positive du commerce extérieur en 2015 et une demande intérieure moins dynamique qu'attendu.

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 reposent 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 2015, les dernières prévisions de croissance du FMI, à + 1,2 %, en date du mois de juillet, et de la Commission européenne, à + 1,1 %, en date du mois de mai, n'intègrent pas les résultats des comptes nationaux du 2^e trimestre marqués par le ralentissement de l'activité (stabilité du PIB après + 0,7 % au 1^{er} trimestre). Si ce ralentissement a quelque peu surpris par son ampleur, il était néanmoins attendu, en raison d'éléments exceptionnels et temporaires expliquant le fort dynamisme du 1^{er} trimestre (consommation d'énergie et de produits manufacturés). Aussi ces prévisions affichent-elles un rebond de l'activité comparable mais légèrement plus soutenu que la prévision gouvernementale établie à + 1,0 %, après + 0,2 % en 2014 – cf. tableau 2. L'OCDE a pour sa part actualisé le 16 septembre sa prévision prenant en compte les résultats du 2^e trimestre et table, désormais, sur une progression du PIB de + 1,0 %, identique à celle du projet de loi de finances.

Pour 2016, le Gouvernement anticipe une sensible accélération de l'activité, à + 1,5 %, voisine de celle envisagée par l'OCDE (+ 1,4 %) ou le FMI (+ 1,5 %) et plus prudente que la prévision, à politique inchangée, publiée en mai par la Commission européenne (+ 1,7 %).

Le scénario macroéconomique retenu pour le projet de loi de finances est comparable à celui du dernier consensus des économistes, tant sur le plan international que national

Pour 2015, les prévisions du projet de loi de finances et du Consensus Forecasts de septembre sont globalement identiques, anticipant une progression du PIB de respectivement + 1,0 % et + 1,2 % (cf. tableau 3).

Pour 2016, le scénario macroéconomique du projet de loi de finances et le Consensus Forecasts s'accordent sur une nette accélération de l'activité (+ 1,5 %).

Les anticipations d'inflation sont proches : le Consensus Forecasts de septembre prévoit ainsi une progression des prix à la consommation de + 0,2 % en 2015 et de + 1,1 % en 2016, soit une évolution des prix analogue à celle du scénario du projet de loi de finances (+ 0,1 % en 2015 et + 1,0 % en 2016).

Les hypothèses internationales du projet de loi de finances apparaissent voisines de celles du Consensus. En particulier, les prévisions de croissance pour nos principaux partenaires économiques sont comparables pour les États-Unis, le Royaume-Uni et la zone euro.

Tableau 2 : Prévisions pour la France : Projet de Loi de Finances, Commission européenne, OCDE et FMI

	PLF pour 2016		OCDE** - sept. 2015 -		FMI - juillet 2015 -		OCDE - juin 2015 -		Commission européenne - mai 2015 -	
(var.en %)	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
PIB	1,0	1,5	1,0	1,4	1,2	1,5	1,1	1,7	1,1	1,7
Indice des prix à la consommation harmonisé	0,1	1,1***	n.d.	n.d.	0,1	1,0	0,1	1,1	0,0	1,0
Solde public (en points de PIB)*	- 3,8	- 3,3	n.d.	n.d.	- 3,8	- 3,4	- 3,8	- 3,2	- 3,8	- 3,5

* au sens de Maastricht

** OCDE septembre : prévisions intérimaires

*** soit 1,0 % d'IPC pour 2016.

Tableau 3 : Comparaison des prévisions du Projet de Loi de Finances et du *Consensus Forecasts*

(var.en %)	Scénario économique sous-jacent au PLF pour 2016		Prévisions du <i>Consensus Forecasts</i> - septembre 2015 -	
	2015	2016	2015	2016
International				
Croissance du PIB				
États-Unis	2,3	2,8	2,5	2,7
Japon	0,6	1,0	0,7	1,5
Royaume-Uni	2,6	2,2	2,6	2,5
Zone euro	1,5	1,8	1,4	1,7
France				
PIB	1,0	1,5	1,2	1,5
Consommation des ménages	1,8	1,7	1,7	1,4
Investissement des entreprises	1,3	3,7	0,8	2,6
Indice des prix à la consommation	0,1	1,0	0,2	1,1

Situation économique mondiale

Début 2015, l'activité économique a décéléré au niveau mondial, avec de fortes disparités selon les zones¹

L'expansion se poursuit dans les pays anglo-saxons, mais un peu moins rapidement que fin 2014, et la reprise se renforce en zone euro ; l'activité redémarre par à-coups au Japon et le ralentissement se poursuit de façon plus nette qu'anticipé dans les économies émergentes.

En zone euro, la reprise se renforce, de manière plus ou moins marquée suivant les pays

La dépréciation de l'euro et la forte baisse des taux d'intérêt, favorisées par le programme de *Quantitative Easing* de la BCE, ainsi qu'une moindre consolidation budgétaire soutiendraient l'activité. L'Allemagne pourrait s'appuyer sur des fondamentaux internes solides : la consommation privée bénéficierait d'un pouvoir d'achat en hausse (salaires portés par la mise en place du salaire minimum et baisse de l'inflation) et l'investissement des entreprises accélérerait, sous condition que les incertitudes des entrepreneurs se dissipent. En Espagne, la reprise continuerait également à être soutenue par les moteurs internes, après la très forte correction due à la crise, sur fond de vive amélioration du marché du travail. En Italie, après trois années consécutives de recul de l'activité, la croissance est à nouveau positive depuis le 1^{er} trimestre, désormais tirée par la demande intérieure.

La croissance des pays anglo-saxons continuerait d'être soutenue et l'activité accélérerait peu à peu au Japon

Dans les pays anglo-saxons, au 2^e trimestre, l'activité a retrouvé son dynamisme après un ralentissement temporaire au 1^{er} trimestre. Ces bons résultats confortent le scénario d'économies anglo-saxonnes portées par une demande intérieure dynamique, et qui continueraient de croître au-delà de leur potentiel de croissance. Au Japon, malgré un trou d'air au 2^e trimestre, l'activité rebondit sur le semestre et devrait se redresser peu à peu sur l'horizon de prévision.

Dans les principales économies émergentes, l'activité ralentit en 2015 et se redresserait en 2016

Dans les économies émergentes, la croissance s'est avérée peu dynamique début 2015. Le ralentissement de l'activité est plus net que prévu en Chine tandis que le Brésil et la Russie connaissent d'importantes difficultés. Seule l'Inde se distingue favorablement parmi les BRIC avec une croissance relativement résiliente. Les économies émergentes accéléreraient légèrement en 2016, avec une situation moins défavorable au Brésil (bien que toujours en recul) ainsi qu'en Russie faisant plus que compenser la poursuite du ralentissement économique chinois.

La demande mondiale adressée à la France accélérerait en 2015 et 2016

Le commerce mondial décélérerait en 2015, pénalisé par le ralentissement des économies émergentes, avant d'accélérer en 2016. La demande mondiale adressée à la France serait moins pénalisée que le commerce mondial par le creux de croissance des économies émergentes, compte tenu de la structure de ses échanges. Ainsi, elle accélérerait en 2015 et en 2016, soutenue par le regain de croissance au sein de l'Union monétaire.

Le scénario international reste exposé à de nombreux aléas

Les aléas pesant sur ce scénario sont équilibrés. Les cours des matières premières – du pétrole notamment – et des changes sont soumis à de nombreux aléas, pouvant constituer, le cas échéant, un renfort ou un frein à l'activité des pays avancés et émergents. Le ralentissement de la demande chinoise lié au rééquilibrage de l'économie et l'impact des tensions boursières pourraient être plus importants que prévu, ce qui pourrait être contrebalancé par une réaction plus appuyée des autorités chinoises pour soutenir la demande. Finalement, une reprise plus importante que prévu de la zone euro améliorerait nettement les perspectives de croissance au niveau mondial.

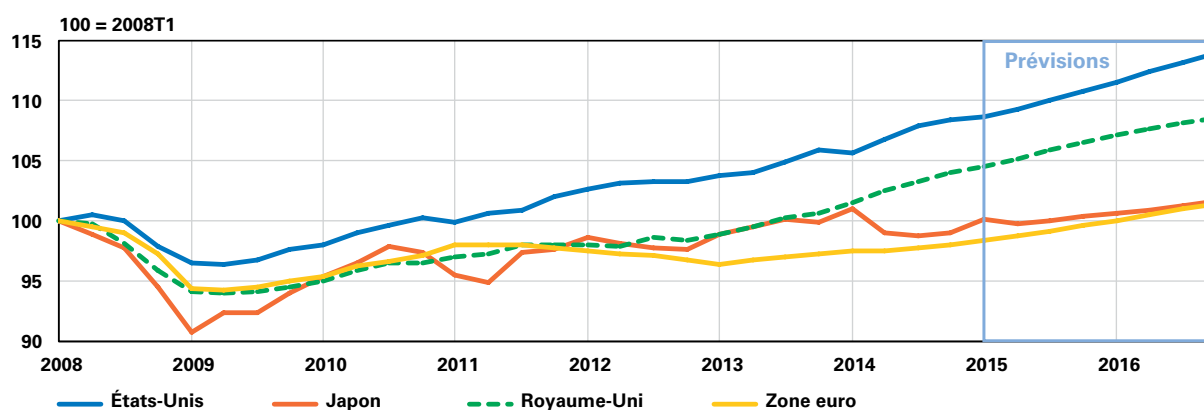
(1) Cf. Trésor-Éco n°153 « La situation économique mondiale à l'été 2015 ».

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

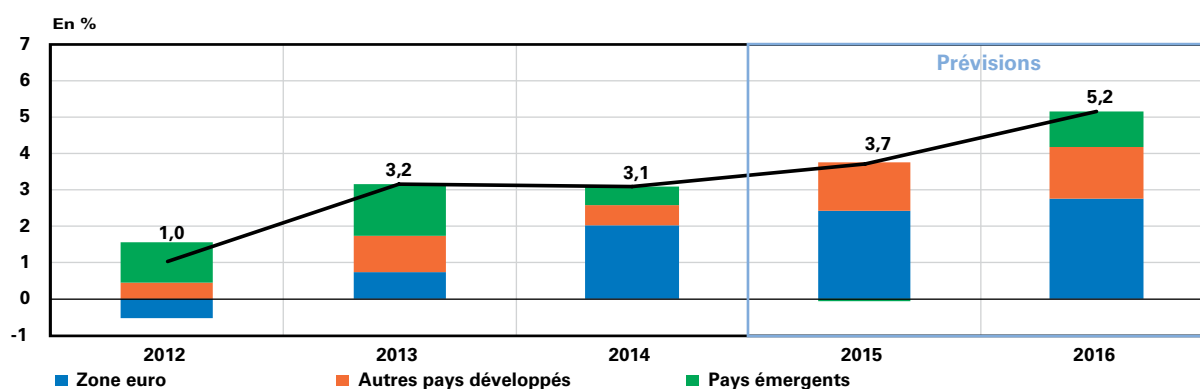
	2013	2014	2015	2016
	(Non CJO)		(prévisions, CJO)	
CROISSANCE MONDIALE*	3,3	3,4	3,2	3,6
ÉCONOMIES AVANCÉES*	1,1	1,8	2,0	2,4
États-Unis	1,5	2,4	2,3	2,8
Japon	1,6	- 0,1	0,6	1,0
Royaume-Uni	1,7	3,0	2,6	2,2
Zone euro	- 0,4	0,8	1,5	1,8
dont Allemagne	0,4	1,6	1,6	1,8
dont Italie	- 1,7	- 0,4	0,7	1,3
dont Espagne	- 1,2	1,4	3,1	2,9
ÉCONOMIES ÉMERGENTES*	5,0	4,6	4,0	4,6
Chine	7,7	7,4	6,5	6,3

Sources : FMI, prévisions RESF.

(*) Les croissances mondiale et par zone économique sont estimées à partir des prévisions de 14 pays réalisées par la DG Trésor (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Brésil, Chine, Inde, Russie, Turquie) complétées par les projections du FMI.

Graphique 1 : Évolution du PIB dans les principales économies mondiales

Sources : nationales, prévisions RESF.

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

Sources : prévisions RESF.

Entreprises

Le taux de marge des sociétés non financières se redresserait fortement en 2015 et 2016

En 2014, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'est inscrit en légère baisse. Malgré le soutien apporté par le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la progression des marges a été pénalisée par la stagnation de la productivité et le dynamisme des salaires réels, en raison notamment d'une inflation plus faible qu'attendu. Dans un contexte de raffermissement de la reprise, le taux de marge se redresserait fortement, augmentant de 1,2 pt en 2015, puis de 0,4 pt pour atteindre 31,0 % en 2016. Cette amélioration viendrait tout d'abord du soutien apporté par la montée en charge du CICE et l'entrée en vigueur des mesures d'allègement du coût du travail inscrites dans le Pacte de responsabilité et de solidarité. En 2015, les entreprises bénéficieraient également de la baisse du prix du pétrole : cette baisse des coûts leur permettrait d'améliorer leurs marges avant d'ajuster à terme leurs prix de vente. En revanche, les salaires réels resteraient dynamiques, du fait d'une nouvelle surprise à la baisse sur l'inflation, et compenseraient les gains générés par l'accélération de la productivité.

Après un creux en 2015 dû à la construction, l'investissement des entreprises rebondirait en 2016

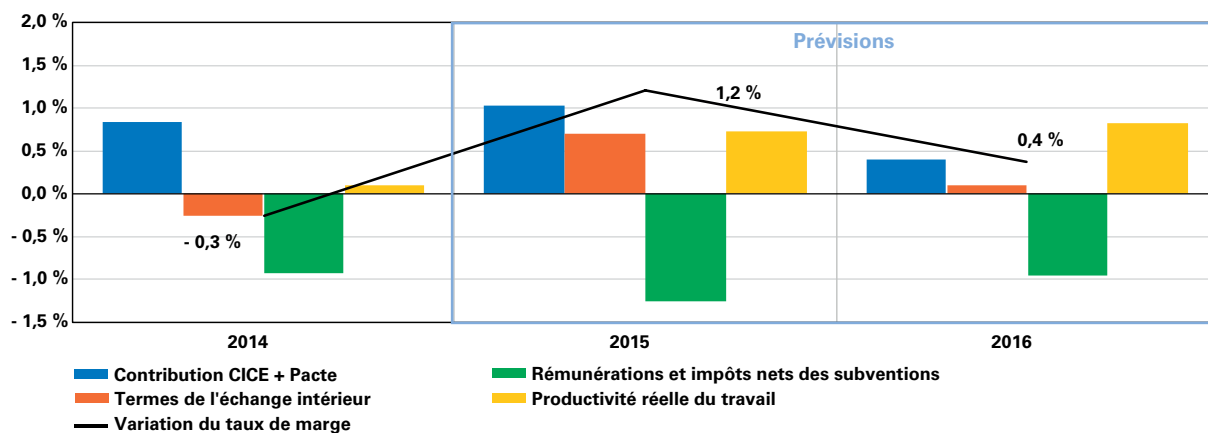
L'investissement des entreprises serait moins dynamique en 2015 (+ 1,3 % en volume après + 2,0 % en 2014), en raison d'un investissement en construction dégradé, puis croîtrait à un rythme plus soutenu en 2016 (+ 3,7 %). Pour autant, l'investissement hors construction des entreprises accélérerait à l'instar de l'activité (+ 2,5 % en 2015 puis + 4,9 % en 2016) et serait favorisé par le rétablissement des marges et le maintien de conditions de financement favorables. La mesure d'amortissement exceptionnel soutiendrait également l'investissement productif. D'une part, la baisse transitoire du coût du capital induite par cette mesure contribuerait à un accroissement temporaire de la demande en biens d'équipement, et d'autre part, elle inciterait

les entreprises à anticiper certaines dépenses d'investissement sur la période 2015-2016. Cette mesure se traduirait par près de 2 Md€ d'investissements supplémentaires entre la mi-2015 et la mi-2016. Les soldes d'enquêtes relatifs aux goulots de production suggèrent des tensions sur l'appareil productif dans la plupart des secteurs, qui devraient se traduire par une accélération de l'investissement lorsque la demande accélérera.

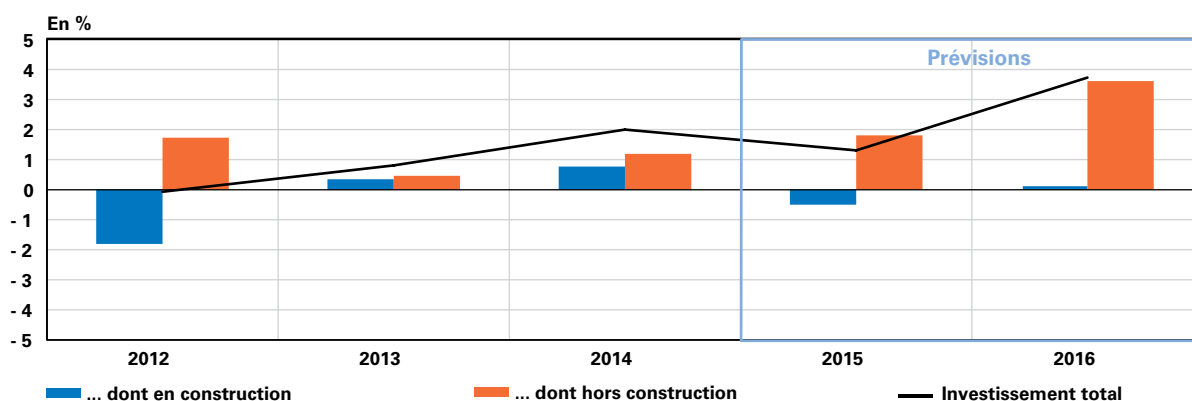
Après une légère accélération en 2014 (+ 3,0 % après + 1,3 % en 2013 en volume), l'investissement en construction des entreprises pourrait reculer en 2015, et ne se stabiliserait qu'à l'horizon 2016. Le secteur du bâtiment resterait pénalisé par le segment des bâtiments non résidentiels, dont les mises en chantier ont poursuivi leur baisse même si la tendance récente des permis de construire semble mieux orientée dans la sphère privée. Le secteur des travaux publics se rétablirait progressivement. Selon les dernières enquêtes de l'Insee dans ce secteur, les carnets de commande restent certes encore inférieurs à la normale, mais l'activité prévue est orientée à la hausse depuis le début de l'année 2015. Le redémarrage de l'investissement en construction des entreprises serait ainsi très graduel.

La situation financière des entreprises s'améliorerait

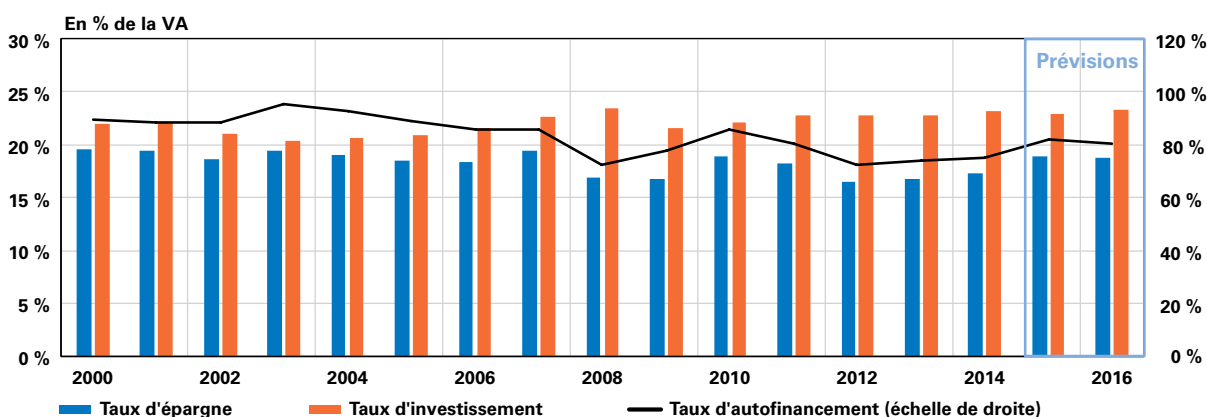
L'amélioration du taux d'épargne, qui suivrait la progression du taux de marge et serait encore favorisée en 2015 par la baisse des charges d'intérêt dans un contexte de taux faibles, permettrait aux entreprises d'investir sans creuser leur besoin de financement. Leur taux d'autofinancement s'élèverait ainsi à 80,1 % de la valeur ajoutée en 2016 (contre 74,9 % en 2014). Le besoin de financement des SNF diminuerait en 2015 (1,7 % du PIB après 2,4 %) avant de croître à nouveau en 2016 (2,2 % du PIB) du fait de la reprise de l'investissement. Sous l'hypothèse d'une croissance de l'endettement égale au besoin de financement, la dette financière brute des SNF se stabiliserait en 2015 et 2016 (à environ 70 pts de PIB) après avoir connu une forte hausse en 2014.

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

Après avoir fortement rebondi en 2014, le pouvoir d'achat gagnerait encore en dynamisme en 2015 et en 2016

Le fort redémarrage du pouvoir d'achat amorcé en 2014 (+ 1,1 %) se confirmerait en 2015 (+ 1,5 %) et 2016 (+ 1,3 %), toujours soutenu par les revenus d'activité. En 2015, les salaires réels seraient dynamiques, du fait de la surprise à la baisse sur l'inflation liée au prix du pétrole. En 2016, la hausse des salaires réels serait en ligne avec la productivité, tandis que l'emploi marchand se redresserait, sous l'effet notamment des politiques publiques de réduction du coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité et de solidarité). Les revenus de la propriété seraient dynamiques en 2015 et 2016, en lien avec l'amélioration de la situation financière des entreprises.

En 2016, les ménages bénéficieraient également d'un ralentissement des prélèvements obligatoires. En particulier, la baisse de l'impôt sur le revenu de 2 Md€, prévue pour 2016, viendrait soutenir leur pouvoir d'achat. Cette mesure devrait conduire à diminuer l'impôt de 8 millions de foyers fiscaux. Parmi eux, 3 millions n'étaient pas concernés par la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu en 2015. Les prestations sociales, quant à elles, ralentiraient.

La consommation des ménages accélérerait très sensiblement et serait le principal moteur de l'activité

La consommation des ménages progresserait nettement en 2015 et 2016 (+ 1,8 % puis + 1,7 % après + 0,6 % en 2014), en ligne avec la vigueur du pouvoir d'achat. En 2015, cette accélération serait soutenue par un 1^{er} semestre dynamique. En particulier, la consommation en produits manufacturés bénéficie du redressement des immatriculations de véhicules neufs et de la hausse des dépenses alimentaires, et la consommation d'énergie est portée par la modération des températures au 1^{er} trimestre en dépit du contrecoup au 2^e trimestre. La baisse du taux d'épargne soutiendrait également la consommation sur l'horizon de prévision. Le taux d'épargne s'établirait ainsi à 14,8 % en 2015 et 14,5 % en

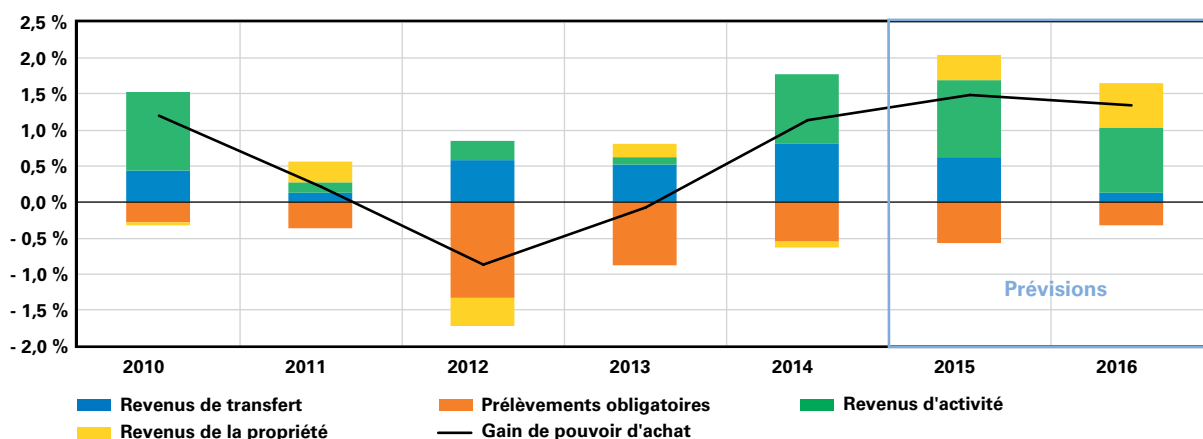
2016, soit un niveau similaire à celui d'avant crise. Dans un contexte de regain de confiance des ménages (l'indicateur de confiance des ménages a atteint son plus haut niveau depuis 2007 dans l'enquête de septembre), le surcroît de pouvoir d'achat perçu en 2014, lié à la surprise d'inflation, serait en effet consommé en 2015, tandis que l'épargne de précaution s'atténuerait en 2016, du fait de l'amélioration progressive des perspectives sur le marché du travail.

L'investissement des ménages se rétablirait progressivement à partir de 2016

Après un nouveau recul en 2015 (- 4,2 % après - 5,3 % en 2014), l'investissement des ménages progresserait enfin en 2016 (+ 1,6 %). L'investissement des ménages en construction s'est de nouveau fortement contracté au 1^{er} semestre 2015 (- 2,1 % au 2^e trimestre après - 1,5 % le trimestre précédent), débouchant sur un acquis défavorable sur l'année 2015 (- 4,9 %). Ces évolutions traduisent pour partie la poursuite du repli des mises en chantier dans le logement individuel au 2^e trimestre (- 3,2 % après - 3,1 % au 1^{er} trimestre selon les données de la construction neuve à fin juin).

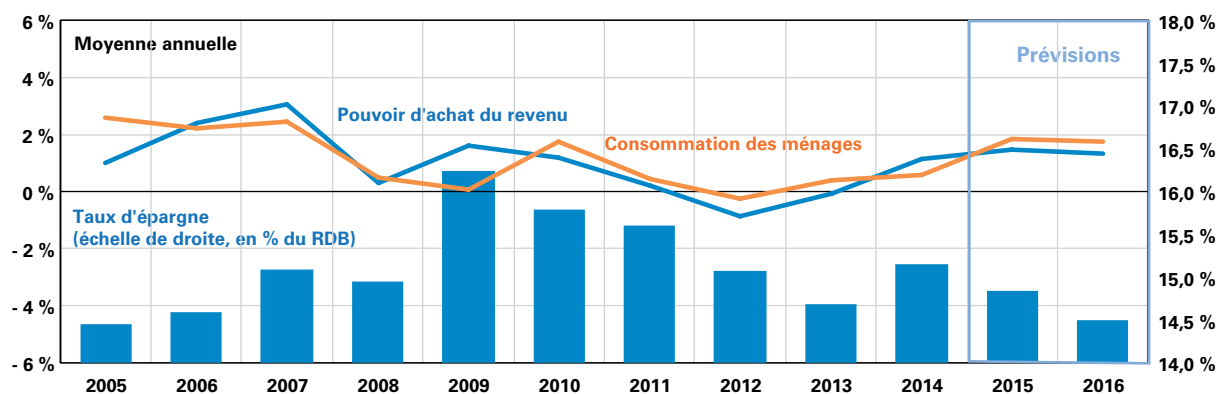
Plusieurs signaux positifs suggèrent néanmoins un redémarrage de l'investissement en logement des ménages en fin d'année 2015 ou en début d'année 2016. Le rebond des permis de construire enregistré depuis plusieurs mois et alimenté à terme par une nouvelle progression des ventes de logements neufs au 2^e trimestre 2015 (+ 23,1 % par rapport au 2^e trimestre 2014), devrait entraîner une reprise graduelle des mises en chantier. Par ailleurs, le contexte actuel de taux bas devrait inscrire la demande de crédits à l'habitat sur une tendance plus favorable. Au total, la prévision d'investissement en logement des ménages repose donc sur un redémarrage progressif des mises en chantier, qui devraient progresser de quasiment 10 % en 2016 par rapport à 2015.

Enfin, la montée en charge du Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique (CITE) pourrait soutenir l'investissement des ménages dans le domaine de l'entretien-amélioration.

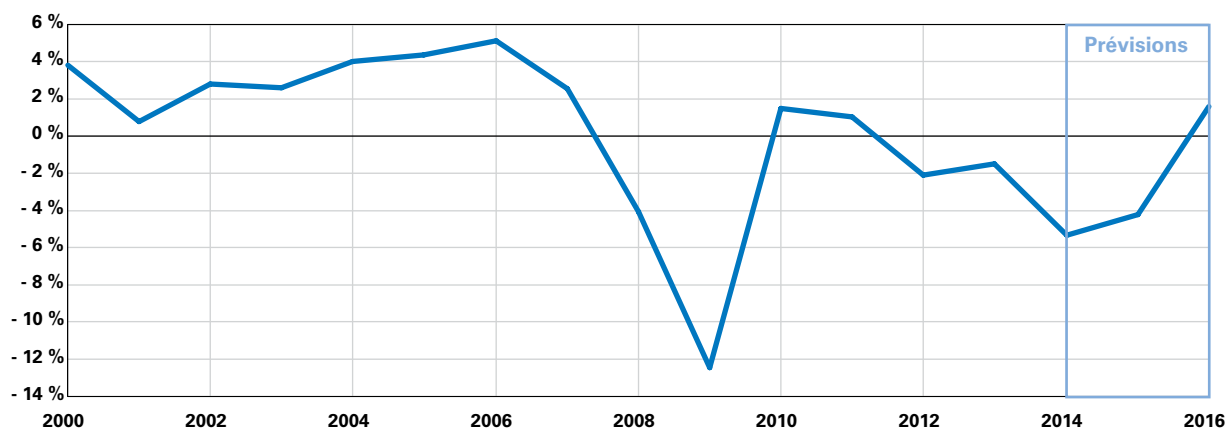
Graphique 1 : Contributions à l'évolution du pouvoir d'achat des ménages

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

Sources : Insee, prévisions RESF.

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

Les exportations bénéficieraient d'un environnement international porteur : elles resteraient dynamiques en 2016 après avoir bénéficié de facteurs exceptionnels en 2015

L'année 2014 a été marquée par une légère accélération des exportations (+ 2,4 % après + 1,7 % en 2013) bien que la demande mondiale adressée à la France n'ait pas accéléré. En 2015, les exportations de biens et services connaîtraient un dynamisme particulièrement soutenu (+ 6,0 %) en raison d'une conjonction de facteurs favorables. Elles resteraient dynamiques en 2016 mais croîtraient à un rythme moins élevé (+ 4,8 %). Tout d'abord, elles seraient soutenues par l'accélération graduelle de la demande mondiale (+ 3,7 % en 2015 puis + 5,2 % en 2016), en lien avec la hausse de l'activité en zone euro et dans les autres économies avancées. Ensuite, la nette dépréciation de l'euro observée depuis l'été 2014 et les mesures de baisse du coût du travail (CICE et Pacte de responsabilité et de solidarité) soutiendraient la compétitivité de notre économie. À l'inverse, la baisse du prix du pétrole aurait un effet plutôt négatif sur la compétitivité, l'économie française étant moins intense en pétrole que ses principaux concurrents. Enfin, en dépit d'une demande mondiale moins vigoureuse qu'attendu sur le 1^{er} semestre 2015, les exportations françaises ont bénéficié fin 2014 et début 2015 de ventes exceptionnelles et de la finalisation de grands contrats, notamment dans les secteurs aéronautique, aérospatial et militaire.

La décélération des exportations en 2016 s'expliquerait principalement par le contrecoup des exportations exceptionnelles observées en 2015, par le fait que la dépréciation passée du change joue moins favorablement sur la dynamique des exportations et aussi dans une moindre mesure par la décélération des exportations de services, très dynamiques en 2015 (acquis de + 9,8 % à l'issue du 2^e trimestre 2015). Dans l'ensemble, les performances à l'exportation s'amélioreraient notablement en 2015 puis seraient globalement stables en 2016, ce qui tendrait à confirmer l'infléchissement des pertes tendanciellées de performances à l'exportation observées depuis le début des années 2010.

Les importations connaîtraient également une évolution heurtée

Les importations progresseraient vivement en 2015 (+ 6,1 %, après + 3,8 % en 2014). Les importations en produits manufacturés rebondiraient en 2015 (+ 5,2 % après + 3,7 % en 2014) portées par le dynamisme de la demande finale, puis accélèreraient encore en 2016 (+ 5,8 %). Les importations totales augmenteraient toutefois à un rythme moins soutenu en 2016 (+ 5,2 %), sous les effets combinés d'un contrecoup des importations d'énergie, dynamiques en 2015, d'une composition de la demande moins intense en imports, et du ralentissement sensible des importations de services après une année 2015 particulièrement allante.

Au total, la contribution comptable du commerce extérieur à la croissance en volume resterait légèrement négative en 2015 et 2016 (- 0,1 pt puis - 0,2 pt) mais pèserait moins sur l'activité qu'en 2014 (- 0,5 pt).

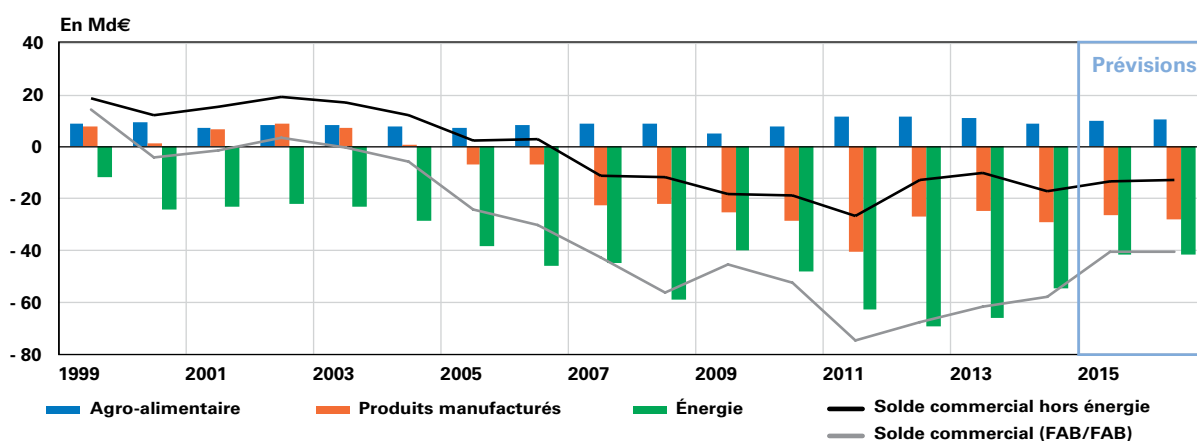
Le déficit commercial se résorberait grâce à la baisse du prix du pétrole, la dépréciation de l'euro et la baisse du coût du travail

Le solde commercial des biens se redresserait significativement pour s'établir autour de - 40 Md€ en 2015 et 2016 (après - 57,6 Md€ en 2014, données douanières FAB-FAB). Cette amélioration en 2015 résulterait tout d'abord de la réduction de la facture énergétique, permise par le fort repli du prix du baril de Brent. Le déficit énergétique diminuerait d'environ 13 Md€ en 2015, après s'être déjà réduit notablement en 2014 ; depuis que le prix du pétrole a commencé à baisser à l'été 2014, la réduction du déficit énergétique s'élèverait à environ 20 Md€. Hors énergie, le solde commercial connaîtrait également une évolution favorable en 2015 et 2016, notamment grâce à la dépréciation de l'euro et à la baisse du coût du travail (CICE et Pacte).

Le solde des transactions courantes se redresserait fortement en 2015 et 2016 (- 0,2 pt de PIB après - 0,9 pt de PIB en 2014) principalement grâce à l'amélioration de la balance des biens et services.

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 de transactions courantes de la balance des paiements (soldes, Md€ courants)

	2013	2014	2015	2016
Biens et services (a)	- 20,6	- 16,8	- 1,8	- 1,6
Biens - marchandises	- 61,0	- 55,2	- 38,1	- 37,9
dont données douanières (FAB-FAB)	- 61,5	- 57,6	- 40,5	- 40,3
Biens - négoce international	18,0	20,6	20,6	20,6
Services	22,4	17,8	15,7	15,7
Revenus primaires (b)	47,9	44,5	47,2	47,7
Rémunération des salariés	16,8	17,5	18,7	19,2
Revenus des investissements	21,5	17,7	19,8	19,9
Autres revenus primaires	9,7	9,3	8,8	8,7
Revenus secondaires (c)	- 44,4	- 47,4	- 49,8	- 51,4
Transactions courantes (a+b+c)	- 17,1	- 19,7	- 4,4	- 5,3
Transactions courantes en % du PIB	- 0,8 %	- 0,9 %	- 0,2 %	- 0,2 %
Moyenne sur 3 ans du solde des transactions courantes (en % du PIB)*	- 1,0 %	- 1,0 %	- 0,6 %	- 0,5 %

(*) Indicateur pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques.

Sources : Banque de France, Douanes, prévisions RESF.

Perspectives d'emploi

En 2015, l'emploi marchand serait tiré à la hausse par le redressement de l'activité et bénéficierait des politiques actives en faveur de l'emploi

L'emploi total progresserait à hauteur de 85 000 personnes en 2015, après une hausse de 70 000 personnes en 2014.

Après trois années de recul, l'emploi salarié marchand se stabiliserait en moyenne annuelle en 2015. Cette stabilisation en moyenne s'inscrirait néanmoins dans une dynamique de créations d'emplois (+ 60 000 emplois fin 2015 par rapport à fin 2014), en lien avec le redémarrage de l'activité et grâce au soutien décisif du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. En contribuant à la création de 130 000 emplois en moyenne annuelle en 2015, ces deux dispositifs participeraient significativement au redressement progressif de l'emploi. Sans ces mesures, l'emploi salarié marchand aurait continué à reculer en 2015.

Cette prévision est confortée par les résultats de l'emploi publiés par l'Insee pour le 1^{er} semestre 2015. En effet, au cours des deux premiers trimestres de l'année 2015, l'emploi salarié marchand a progressé de 17 000 postes. Après une légère baisse au 1^{er} trimestre (- 7 000 postes), l'emploi marchand a connu un rebond au 2^e trimestre (+ 24 000 postes). Cette hausse s'explique principalement par les créations d'emplois dans le secteur tertiaire marchand et dans l'intérim (+ 44 000 postes dans ces deux secteurs). En revanche, les destructions d'emplois se sont poursuivies dans l'industrie et la construction (respectivement - 9 000 et - 12 000 postes au 2^e trimestre), en lien avec le repli de la production manufacturière.

L'emploi non marchand augmenterait quant à lui de 65 000 postes en 2015, soutenu par les contrats aidés. Au total, 545 000 entrées en contrats aidés et contrats d'insertion sont prévues en 2015, dont 370 000 contrats non-marchands, 80 000 contrats marchands et 95 000 emplois d'avenir.

La dynamique de créations d'emplois marchands s'amplifierait en 2016, du fait de l'accélération de l'activité et des effets positifs toujours importants du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité

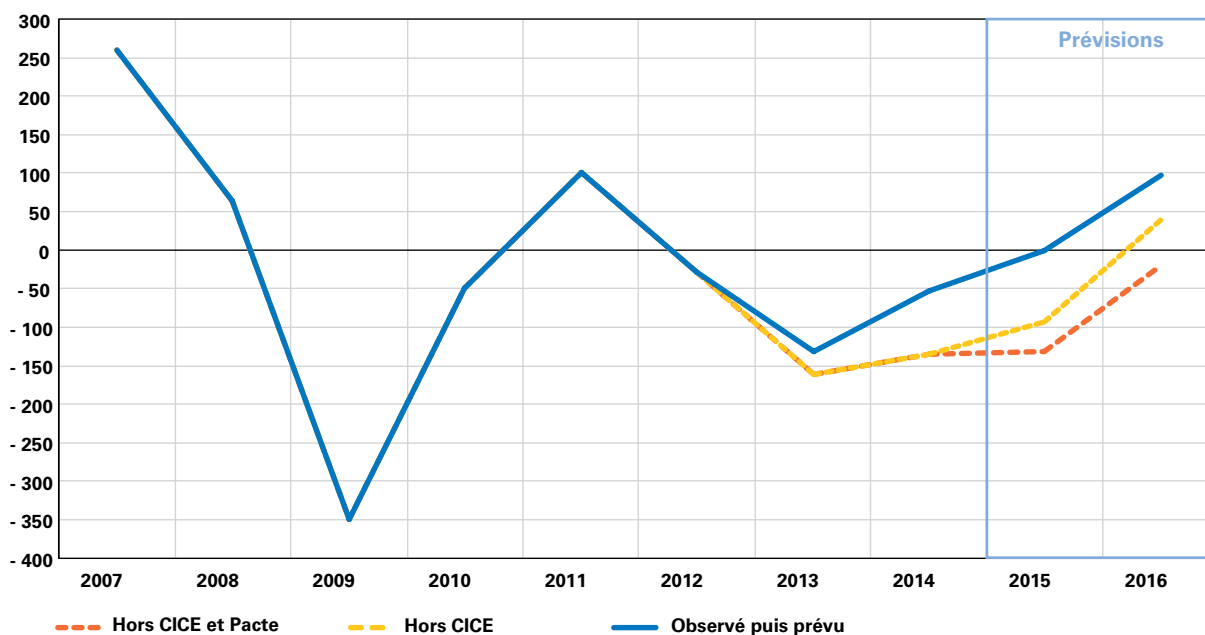
En 2016, l'emploi salarié marchand progresserait fortement (+ 100 000 en moyenne annuelle et + 130 000 fin 2016 par rapport à fin 2015). Ce dynamisme serait nourri par l'accélération de l'activité et les effets sur l'emploi de la baisse du coût du travail permise par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité. Après l'introduction d'un premier volet en 2015 portant sur les bas salaires, les allègements du Pacte seront étendus aux salaires moyens à élevés (de 1,6 à 3,5 Smic) à partir du 2^e trimestre de l'année 2016. Au total, les mesures de réduction du coût du travail permettraient la création de l'ordre de 120 000 postes supplémentaires en 2016. Elles permettraient de contrebalancer l'ajustement avec retard de l'emploi à l'activité, qui tire la productivité du travail à la hausse, caractéristique d'une phase de reprise.

La progression de l'emploi non marchand ralentirait (+ 30 000 emplois en 2016 en moyenne annuelle) en lien avec la fin de la montée en charge des contrats aidés. Ainsi, 395 000 entrées en contrats aidés et contrats d'insertion sont anticipées en 2016.

Tableau 1 : Prévision d'emploi 2015-2016 (moyenne annuelle, en milliers)

	2013	2014	2015	2016
Emploi salarié agricole	5	5	5	5
Emploi salarié marchand	- 130	- 55	0	100
<i>NB : glissement annuel</i>	- 65	- 65	60	130
Emploi salarié non marchand	25	105	65	30
Total salariés	- 105	55	70	130
Non-salariés	20	10	15	20
Emploi total	- 85	70	85	150

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

L'inflation baisserait en 2015 par rapport à 2014, de + 0,5 % à + 0,1 % en moyenne annuelle, principalement sous l'effet de la baisse du prix du pétrole

Après avoir chuté de plus de 50 % entre juin 2014 et fin janvier 2015, les prix du pétrole sont remontés et ont connu une volatilité marquée au 1^{er} semestre 2015. Sous l'hypothèse conventionnelle d'un gel du prix du pétrole à 50€, correspondant à la moyenne du 6 juillet au 7 août 2015, celui-ci s'inscrirait en moyenne à 52€ en 2015 après 75€ en 2014. Cette évolution des prix des produits pétroliers, y compris la hausse de la fiscalité environnementale, contribuerait à hauteur de 0,4 pt à la baisse de l'inflation en 2015.

L'inflation sous-jacente « brute » (hors énergie, tabac, prix soumis à l'intervention de l'État et produits alimentaires volatils) serait orientée à la baisse en 2015 (+ 0,5 % après + 0,7 % en 2014), même si le glissement annuel se redresserait progressivement d'ici la fin de l'année 2015. Cela s'explique notamment par le contrecoup de la hausse de TVA intervenue en janvier 2014, qui touche en particulier le secteur de l'hôtellerie-restauration, ainsi que d'effets sectoriels marqués dus à l'entrée en vigueur de la loi sur la consommation (sur l'assurance par exemple).

L'inflation se redresserait en 2016, mais resterait contenue, à + 1,0 % en moyenne annuelle

L'inflation sous-jacente serait le principal moteur du redressement de l'inflation en 2016 passant de + 0,5 % en 2015 à + 1,2 % en 2016. D'une part, les effets haussiers de la dépréciation de l'euro vis-à-vis des autres monnaies – le taux de change effectif nominal de la France baisserait de 4,5 % en 2015 – ont commencé à se matérialiser en 2015 et s'accroîtraient en 2016, ce qui entraînerait un renchérissement des produits importés depuis l'extérieur de la zone euro. Les prix des autres produits manufacturés, en baisse depuis mi-2013, croîtraient ainsi à nouveau en 2016 (+ 0,2 % en moyenne annuelle), sous l'effet notamment du rebond des prix des équipements électroménagers, audiovisuels, photographiques et informatiques. D'autre part, l'inflation des

autres services serait soutenue en 2016 (+ 2,1 % après + 1,5 %) en lien avec l'accélération des salaires. À l'inverse, la faiblesse persistante du prix des matières premières agricoles et des prix de production limiterait la hausse des prix des produits alimentaires hors frais (+ 0,6 % en 2016 après - 0,3 % en 2015). Par ailleurs, plusieurs facteurs demeurent désinflationnistes : effets de second tour liés à la baisse passée du prix du pétrole, poursuite de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité notamment.

L'inflation volatile, essentiellement constituée de produits énergétiques et d'alimentaire frais, serait modérée, mais ne pèserait plus négativement sur l'inflation en 2016. D'une part, l'inflation énergétique serait tirée par la hausse de la fiscalité indirecte (TICPE, TICGN) et serait mécaniquement plus élevée en 2016 qu'en 2015 sous l'hypothèse conventionnelle d'une stabilité du prix du pétrole en euros. D'autre part, l'inflation des produits frais serait moins dynamique en 2016 (+ 0,5 %) qu'en 2015 (+ 3,6 %).

Les salaires nominaux progresseraient modérément dans un contexte d'inflation faible, mais les salaires réels seraient dynamiques en 2015 avant de ralentir en 2016

Dans les branches marchandes non agricoles, les salaires nominaux progresseraient en 2015 au même rythme qu'en 2014 (+ 1,6 %), puis plus vivement en 2016 (+ 2,1 %), en lien avec l'évolution de l'inflation et des gains de productivité, et l'amélioration très graduelle du marché du travail.

Les salaires réels resteraient dynamiques à l'horizon de la prévision : ils augmenteraient de + 1,6 % en 2015 et de + 1,2 % en 2016, soit un rythme supérieur à celui de la productivité en 2015 (+ 1,0 %), en raison de la surprise à la baisse sur l'inflation, mais identique en 2016. Enfin, l'accélération progressive de l'activité et l'amélioration graduelle de l'emploi stimuleraient d'abord les composantes variables de la rémunération avant de se transmettre plus largement aux salaires de base à l'horizon de la prévision.

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

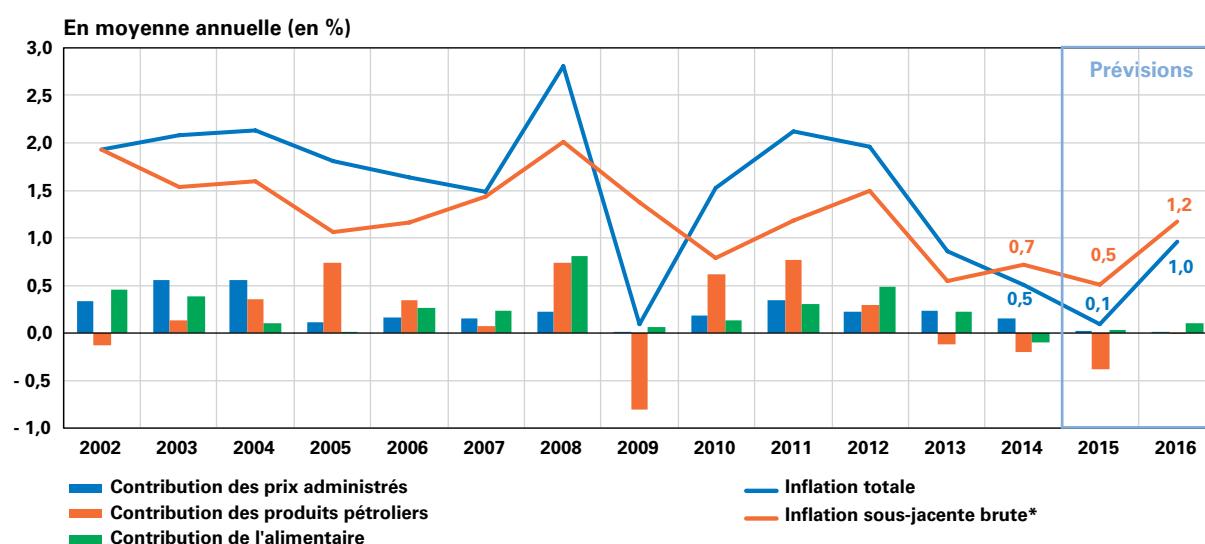
Moyenne annuelle (en %)	Pondération 2015 (en %)	2014	2015	2016	moyenne 2004-2014 (en %)
TOTAL	100,0	0,5	0,1	1,0	1,5
TOTAL HORS TABAC	98,0	0,4	0,1	1,0	1,5
Alimentation	16,6	- 0,6	0,2	0,6	1,4
Produits manufacturés	25,8	- 0,9	- 0,9	- 0,3	- 0,1
Énergie	8,2	- 0,9	- 3,8	1,3	4,5
Services	47,4	1,7	1,3	1,7	2,0
TABAC	2,0	5,2	0,3	0,0	5,7
SOUS-JACENT (indice brut)	60,4	0,7	0,5	1,2	1,2

Sources : Insee, prévisions RESF.

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

	2013	2014	2015	2016
Salaire moyen par tête (i)	1,3	1,6	1,6	2,1
Indice des prix à la consommation (ii)	0,9	0,5	0,1	1,0
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête (iii)=(i)-(ii)	0,4	1,1	1,6	1,2

Sources : Insee, prévisions RESF.

Graphique 1 : Inflation totale et inflation sous-jacente

(*) Y compris les effets de la fiscalité indirecte.

Sources : Insee, prévisions RESF.

Aléas et scénarios alternatifs

Quelles incertitudes fait peser le ralentissement chinois sur l'activité mondiale ?

Le ralentissement chinois affecterait l'activité mondiale notamment *via* le canal commercial et les prix des matières premières. La récente rechute des prix des matières premières fragilise les pays exportateurs de matières premières mais atténue l'impact du ralentissement chinois sur les pays importateurs comme la France. La crise boursière et la dépréciation du yuan auraient en revanche des effets de contagion limités. L'évolution de la situation en Chine demeure un aléa important, notamment si le ralentissement chinois se révélait plus important que prévu. Néanmoins, les autorités chinoises disposent de marges de manœuvre pour soutenir l'activité en cas de besoin, par les volets budgétaire ou monétaire notamment.

Quelles évolutions attendre du pétrole et du change ?

L'évolution du cours du pétrole est entourée d'aléas. Le ralentissement des économies émergentes, au premier rang desquelles la Chine, pourrait tirer les cours à la baisse sur l'horizon de prévision. De même, plusieurs facteurs pourraient soutenir une offre abondante et freiner le rééquilibrage du marché pétrolier, notamment la montée en puissance de la production de pétrole en Iran en 2016. À l'inverse, une aggravation du conflit au Yémen et un regain des tensions en Ukraine pourraient entraîner une remontée appuyée des cours. Les cours pourraient en outre repartir à la hausse si l'OPEP, lors de sa prochaine réunion en décembre, changeait de stratégie et décidait de réduire ses quotas de production.

Les mouvements du change sont également entourés d'aléas. Une dépréciation plus forte de l'euro pourrait constituer un facteur de soutien supplémentaire à l'activité de la zone euro, et renforcer le rebond de l'inflation. À l'inverse, un euro plus fort pourrait réduire les gains de compétitivité issus de la dépréciation passée. De plus, une forte réaction des flux de capitaux à la

remontée attendue des taux aux États-Unis pourrait créer des tensions financières dans certains pays. À l'inverse, un éventuel assouplissement monétaire dans les économies émergentes constitue un aléa haussier, même si l'inflation élevée et les perspectives de resserrement de la politique monétaire américaine limitent les marges de manœuvre.

Quel potentiel de reprise pour la zone euro ?

La reprise en zone euro pourrait être plus forte qu'attendu. Les performances de l'Espagne pourraient continuer d'être meilleures qu'anticipé, en particulier si le secteur de la construction se redressait plus fortement qu'attendu, et l'Allemagne pourrait s'appuyer sur des fondamentaux plus solides que prévu, à la faveur notamment d'une dissipation des incertitudes favorisant la confiance des entrepreneurs et l'investissement. L'accord trouvé en août entre la Grèce et ses créanciers a réduit les incertitudes, contribuant à une meilleure stabilité financière au sein de la zone euro. Enfin, une réduction plus marquée que prévu des consolidations budgétaires favoriserait davantage la reprise en zone euro.

Quelles incertitudes pèsent sur les ménages et les entreprises ?

Côté entreprises, l'investissement pourrait être plus vigoureux si les effets des mesures de baisse du coût du travail se concrétisaient plus rapidement ou si le taux de recours à la mesure d'amortissement exceptionnel était plus élevé qu'attendu. À l'inverse, elles pourraient être amenées à restaurer plus vite leurs marges dans la perspective d'une remontée des taux d'intérêt, ce qui pourrait entraver l'accélération de l'investissement si elles étaient davantage allouées au désendettement. Côté ménages, la bonne orientation des dernières données conjoncturelles pourrait présager un redressement plus précoce de l'investissement en construction. Au contraire, un regain d'incertitude pourrait les inciter à épargner davantage et peser sur la consommation.

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 répercuterait sur les exportations et se diffuserait 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. Cette variante ne retranscrit néanmoins que très imparfaitement l'effet d'une hausse récente des taux longs dans le cas où elle correspond à un changement d'anticipation sur la politique monétaire américaine.

Croissance potentielle et scénario de moyen terme

Le scénario de croissance potentielle est identique à celui du Programme de stabilité 2015. La croissance potentielle s'établirait à + 1,3 % par an en moyenne sur la période 2014-2019. L'écart de production en 2014 s'élèverait à - 3,3 points de PIB potentiel et se refermerait progressivement à l'horizon 2019.

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

Au moment de la préparation de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de décembre 2014, le choix a été fait de retenir le dernier scénario de croissance potentielle disponible de la Commission européenne (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, notamment s'agissant de la prise en compte des réformes structurelles dans la méthode d'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production.

En France, les mesures mises en place récemment 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 dorénavant les réformes structurelles détaillées dans le Programme national de réforme d'avril 2015, dont les effets ont été estimés à 0,2 pt de croissance potentielle supplémentaire par an à partir de 2016 par rapport au scénario de la LPFP 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 2017 et au-delà, proches puis légèrement supérieures à la croissance potentielle, traduisent la réduction progressive du déficit d'activité accumulé – supérieur à 3 pts de produit intérieur brut (PIB) potentiel en 2015 – qui ne serait que partiellement rattrapé à l'horizon de la programmation. La croissance serait de + 1,5 % en 2017, puis + 1¾ % en 2018 et + 1,9 % en 2019.

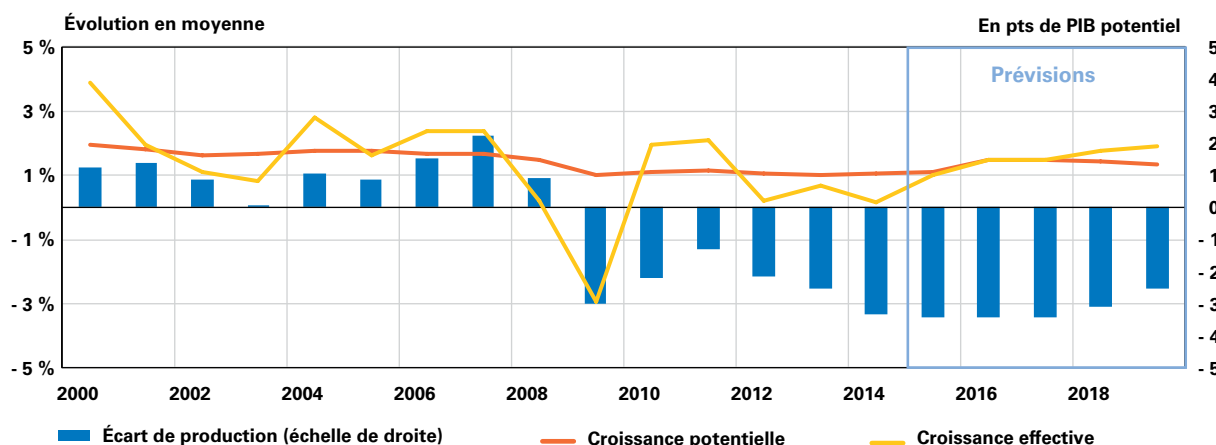
L'investissement des entreprises suivrait l'accélération de l'activité, et bénéficierait également du redressement du taux de marge consécutif aux mesures du CICE et du Pacte. La consommation des ménages retrouverait davantage de vigueur, notamment grâce à l'amélioration progressive du marché du travail. Le taux d'épargne des ménages pourrait baisser légèrement, notamment en raison de la dissipation des comportements d'épargne de précaution, puis se stabiliser à un niveau proche de celui atteint en 2016. Sous l'hypothèse d'un retour de la demande adressée par nos partenaires commerciaux vers un rythme plus soutenu, les exportations accéléreraient, mais la contribution du commerce extérieur serait globalement neutre en raison de l'accélération des importations concomitante à celle de l'activité. Enfin, la demande publique serait quasiment stable, en cohérence avec la programmation pluriannuelle de finances publiques s'appuyant sur une maîtrise accrue des dépenses publiques.

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 2014-2019

(Croissance en %)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (volume)	0,2	1,0	1,5	1,5	1 ¾	1,9
Déflateur du PIB	0,6	1,0	1,0	1,3	1,7	1,7
IPC (hors tabac)	0,4	0,1	1,0	1,4	1 ¾	1 ¾
Masse salariale du secteur privé	1,4	1,7	2,8	3,1	3,7	3,8
PIB potentiel	1,0	1,1	1,5	1,5	1,4	1,3
Écart de production (% du PIB potentiel)	-3,3	-3,4	-3,4	-3,4	-3,1	-2,6

Sources : Insee, Commission européenne, prévisions RESF.

Perspectives des finances publiques

1. Vue d'ensemble et stratégie des finances publiques

L'objectif du Gouvernement est de poursuivre le redressement des finances publiques afin de ramener le déficit public en-dessous de 3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 et d'atteindre l'objectif de moyen terme (OMT) d'équilibre structurel des comptes publics.

Cette stratégie permettra de conforter la soutenabilité de nos finances publiques en résorbant le poids de l'endettement, et de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaire.

Cet effort de redressement a été mis en œuvre dès le début du quinquennat et s'est traduit par une amélioration cumulée du solde structurel de 2,4 points de PIB entre 2012 et 2014 : le déficit structurel a ainsi été plus que divisé par deux, le ramenant à son plus bas niveau depuis le début des années 2000. Depuis 2014, le redressement des comptes publics a été axé prioritairement sur la dépense. Le taux de croissance de la dépense s'est ainsi établi à un niveau historiquement bas en 2014 : 0,9 % en valeur et hors crédits d'impôt, contre 3,6 % en moyenne entre 2002 et 2012. Cela a permis un redressement du solde public plus rapide qu'envisagé lors de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), à 3,9 % du PIB contre 4,4 %. Ces efforts ont été réalisés dans un contexte macroéconomique difficile depuis 2012, avec une croissance en deçà de son potentiel qui a pesé sur l'ajustement conjoncturel. De même, l'environnement macroéconomique a été globalement défavorable aux recettes, ce qui a pesé sur la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel.

En 2015, la priorité donnée à la maîtrise de la dépense s'est concrétisée dès la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) par un ensemble de dispositions portant sur toutes les administrations publiques. Afin de compenser les effets d'une moindre inflation sur les finances publiques, cet effort a été complété à l'occasion du Programme de stabilité d'avril 2015 avec 4 Md€ de mesures complémentaires, portant pour l'essentiel sur la

dépense. Au total, ces mesures permettraient d'atteindre en 2015 un solde public de -3,8 % du PIB, contre un objectif de -4,1 % retenu dans la LPFP.

En 2015, la dépense publique serait à nouveau contenue, avec une croissance de 1,0 % en valeur, hors crédits d'impôt. La contribution de la dépense à l'effort atteindrait ¾ point de PIB. Par ailleurs, le ratio de dépense public baisserait pour s'établir à 55,8 % en 2015 (hors crédits d'impôt), après 56,4 % en 2014.

La maîtrise de la dépense permet de libérer des marges budgétaires pour baisser la fiscalité. Le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 44,6 % en 2015 après 44,9 % en 2014. Cette baisse reflète notamment l'entrée en vigueur du Pacte de responsabilité et de solidarité, dont le cumul avec le CICE représenterait en 2015 un allègement de 24 Md€ de la fiscalité des entreprises, ainsi que la baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages aux revenus modestes et moyens pour 3 Md€.

Au total, l'ajustement structurel s'élèverait à 0,4 point de PIB. Il s'inscrirait dans l'effort prolongé de réduction des déficits à un rythme compatible avec la reprise de la croissance. Cette amélioration structurelle ne permettrait cependant d'améliorer le solde nominal que de 0,2 point de PIB sous l'effet d'une croissance toujours inférieure à son potentiel et d'une contribution négative des mesures ponctuelles et temporaires.

Dans le détail, la norme de dépense de l'État a été abaissée de 0,7 Md€ supplémentaire par le décret du 9 juin 2015, dans le cadre des mesures complémentaires annoncées dans le Programme de stabilité. Les agences de l'État sont également mobilisées, en particulier par la baisse des plafonds des taxes qui leur sont affectées et la gestion au plus près de leur trésorerie. Les collectivités locales contribueraient pleinement à la maîtrise de

la dépense publique. Elles y sont notamment incitées par la baisse des concours financiers (3,5 Md€ en 2015 après 1,5 Md€ en 2014) et par l'instauration d'un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Sur le champ des dépenses sociales, l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (Ondam), voté à 2,1 % en LFSS et abaissé à 2,0 %, serait également tenu, comme indiqué par le Comité d'alerte dans son avis du 26 mai 2015. Les nouvelles économies adoptées en LFSS sur la politique familiale, les dépenses de gestion des organismes de sécurité sociale, ainsi que les économies antérieures qui continueraient de monter en charge sur les pensions de base, sur les régimes complémentaires (accord Agirc-Arrco de 2013) et sur l'Unédic (accord de 2014) permettraient également de ralentir la progression des prestations.

La stratégie de redressement des comptes publics se poursuit dans les projets de lois financières pour 2016. La trajectoire de redressement des comptes publics prévue par la LPFP est sécurisée par les mesures annoncées dans le Programme de stabilité d'avril 2015. Le solde public atteindrait -3,3 % en 2016, contre -3,6 % dans la LPFP.

En 2016, le taux de croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôt) s'élèverait à 1,3 %. L'effort en dépense de 0,5/0,6 point de PIB serait partiellement réduit par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en lien avec le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité (-0,1 point de PIB). Au total, l'ajustement structurel atteindrait 0,5 point de PIB.

La maîtrise de la dépense publique intervient en 2016 dans un contexte de reprise de l'investissement local en lien avec le cycle électoral communal et de remontée progressive de la charge de la dette du fait de la normalisation des conditions de financement. Dans ce contexte, toutes les administrations seront mises à contribution. Ainsi, la norme de dépense de l'État hors dette et pensions et concours aux

collectivités sera abaissée de 1,2 Md€¹ par rapport à la LPFP. Les agences de l'État seront aussi impliquées dans l'effort de réduction de la dépense. Ainsi, l'élargissement du périmètre des taxes affectées plafonnées en 2016 et la diminution du plafond de ces taxes de 0,3 Md€, soit un plafond porté à 8,0 Md€, vont au-delà de ce qui était prévu dans la LPFP.

La trajectoire des administrations de sécurité sociale repose sur un nouveau ralentissement de l'Ondam, qui passe de 2,0 % à 1,75 %, alors même que sa croissance tendancielle est de 3,6 %. Les prestations sociales ralentiraient sous l'effet des mesures déjà votées comme la montée en charge des économies sur la branche famille votées en LFSS 2014 et 2015 ainsi que sous l'effet d'économies à venir sur les dépenses de gestion ou sur la refonte des modalités de revalorisation des prestations. Par ailleurs, les régimes gérés par les partenaires sociaux contribueraient également au redressement des comptes sociaux, pour 1,0 Md€ sur l'Agirc-Arrco, et 0,8 Md€ sur l'Unédic.

Enfin, la nouvelle diminution nette des dotations de l'État aux collectivités locales, pour 3,5 Md€, conjuguée à un abaissement de l'ODEDEL à 1,2 % sur le total des dépenses et 1,6 % sur le fonctionnement seul, induira un effort accru de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Afin d'accompagner les collectivités, le Gouvernement propose au Parlement une réforme majeure de la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités, permettant de réduire les écarts injustifiés de dotations au regard des charges et de la richesse des communes et EPCI, et garantissant plus de justice et de transparence dans l'attribution des concours de l'État.

Au total, le niveau de dépense publique dans le PIB baisserait à nouveau pour s'établir à 55,1 % en 2016 (hors crédits d'impôt).

(1) des mesures complémentaires hors périmètre de la norme de dépense (effort sur le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et financement par les banques du fonds emprunts toxiques) permettent un effort total de 1,3 Md€ par rapport à la LPFP.

Le taux de prélèvements obligatoires continuerait de diminuer en 2016 pour s'établir à 44,5 % du PIB. L'effort de solidarité envers les ménages aux revenus modestes et moyens sera poursuivi : les mesures de baisse de l'impôt sur le revenu cumulées depuis 2014 représenteront 5Md€ au total et le nombre de bénéficiaires de ces mesures atteindra 12 millions de foyers fiscaux, soit les deux tiers d'entre eux. La deuxième étape du Pacte sera par ailleurs mise en place, et portera à 33Md€ le total des mesures de soutien aux entreprises en 2016. La suppression de la

contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera poursuivie, la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés prendra fin, des allègements de cotisations supplémentaires seront mis en œuvre, ainsi que les mesures de suramortissement des investissements et de lissage des seuils concernant les petites entreprises.

La progression de l'endettement s'infléchirait nettement à compter de 2015, à 96,3 % de PIB après 95,6 % en 2014, pour se stabiliser à un ratio de 96,5 % en 2016 et 2017, avant de refluer progressivement.

Tableau 1 : Solde public par sous-secteur

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2014	2015	2016
État	-3,5	-3,4	-3,3
Organismes divers d'administration centrale	0,1	0,0	0,0
Administrations publiques locales	-0,2	0,0	0,0
Administrations de sécurité sociale	-0,4	-0,3	0,1
Solde public	-3,9	-3,8	-3,3

Tableau 2 : Solde structurel

En % du PIB, sauf mention contraire	2014	2015	2016
Solde public	-3,9	-3,8	-3,3
dont solde conjoncturel	-1,9	-2,0	-1,9
dont solde structurel (hors mesures ponctuelles et temporaires, en % du PIB potentiel)	-2,0	-1,7	-1,2
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)	0,6	0,4	0,5
dont effort structurel	0,5	0,6	0,5
mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	0,2	-0,1	-0,1
effort en dépense	0,4	0,7	0,5
dont composante non discrétionnaire	0,1	-0,2	0,0
dont clé en crédits d'impôt	-0,1	0,0	0,0

Tableau 3 : Chiffres-clés

En % du PIB, sauf mention contraire	2014	2015	2016
Dette publique hors soutien à la zone euro	92,4	93,3	93,6
Dette publique totale	95,6	96,3	96,5
Progression de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt	0,5	0,9	0,4
Progression de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt	0,9	1,0	1,3
Dépense publique hors crédits d'impôt	56,4	55,8	55,1
Prélèvements obligatoires	44,9	44,6	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 complément de la suppression de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, les lois financières pour 2016 poursuivront le déploiement progressif du Pacte au moyen d'une deuxième tranche d'allègements de cotisations, d'un abattement supplémentaire sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et d'une nouvelle baisse d'impôt pour les ménages. Les allègements de cotisations et la baisse de fiscalité mis en œuvre au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité devraient représenter près de 26 Md€ en 2017, dont environ 19 Md€ dès 2016.

a) Des prélèvements sur les entreprises réduits de 41 Md€ à horizon 2017, dont plus de 33 Md€ dès 2016

Le Pacte et le CICE permettent de soutenir l'emploi et de restaurer la compétitivité des entreprises, atteinte par dix ans d'érosion continue entre 2002 et 2012, comme documenté par le rapport Gallois (novembre 2012). À horizon 2020, il est ainsi estimé que ces mesures permettront la création de 500 000 emplois et de rehausser l'activité de 1,7 point. **Couplés aux plans pour l'investissement et en faveur des TPE et PME, ces dispositifs représenteront un allègement de la fiscalité des entreprises de plus de 33 Md€ en 2016 et d'environ 41 Md€ en 2017.**

Tableau 4 : Mesures en faveur des entreprises

Niveau (en Md€)	2014	2015	2016	2017
Allègements induits par le CICE	- 10	- 17½	- 18½	- 19½
Mesures du Pacte en faveur des entreprises		- 6½	- 13½	- 20½
Allègements de cotisations sociales		- 5½	- 9	- 10
Suppression progressive de la C3S		- 1	- 2	- 5½
Fin de la contribution exceptionnelle puis baisse du taux d'IS			- 2½	- 4½
Plans d'investissement et TPE/PME		- ½	- 1	- 1
Total des mesures en faveur des entreprises	- 10	- 24	- 33	- 41

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 dès le 1^{er} janvier 2015, pour un montant total de 4,6 Md€ ; cette exonération, entérinée en 2015, s'est accompagnée d'une réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants à hauteur de 1 Md€ ;
- une extension de ces dispositions (1,8 point sur les cotisations familiales employeurs) aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à partir du 1^{er} avril 2016, ce qui permettra une baisse des cotisations de 3,1 Md€ dès 2016 et de plus de 4 Md€ en 2017.

Le Pacte modernise et réduit la fiscalité des entreprises. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, sera supprimée d'ici 2017, ce qui représente 5½ Md€. Une première réduction équivalente à 1 Md€ est intervenue en 2015 sous la forme d'un abattement qui permet à deux tiers des assujettis, des petites et moyennes entreprises (PME), de ne plus payer cette contribution. Un deuxième abattement d'un montant équivalent sera mis en place en 2016, exonérant 80 000 redevables supplémentaires. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) sera également supprimée en 2016, ce qui représente une baisse de fiscalité de près de 2½ Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera progressivement de 33⅓ % actuellement à 28 % en 2020, avec une première étape dès 2017. Cette modernisation de la fiscalité des entreprises sera favorable à l'investissement, et donc à l'emploi et à l'activité. La suppression de la C3S, en évitant la taxation en chaîne des consommations intermédiaires, devrait également s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité dans l'organisation productive.

b) Une baisse de l'impôt sur le revenu représentant environ 5 Md€

Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, plusieurs mesures favorables au pouvoir d'achat des ménages aux revenus moyens et modestes sont successivement mises en œuvre :

- En 2014, une réduction exceptionnelle de 1½ Md€ d'impôt sur le revenu a été votée en LFR 1 pour 2014.
- En LFI 2015, l'impôt sur le revenu a été réformé et simplifié avec notamment la suppression de la première tranche de son barème, ce qui représente une baisse supplémentaire de 1½ Md€ en 2015.
- En 2016, le projet de loi de finances propose une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu de 2 Md€. Au total, 12 millions de foyers fiscaux auront bénéficié de ces baisses d'impôt.

a. Retour sur 2014

Vue d'ensemble de l'exécution

En dépit d'un contexte macroéconomique encore difficile, marqué par une croissance atone et une inflation qui a surpris à la baisse, le déficit public s'est amélioré pour atteindre 3,9 % du PIB en 2014, après 4,1 % en 2013. Le déficit de l'année 2014 a par ailleurs été révisé à la baisse²

par rapport au chiffre de la loi de règlement de mai 2015 qui était issu du compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee le 13 mai 2015 (-4,0 %). Un effort structurel important de 0,5 point de PIB a été réalisé, porté pour l'essentiel par l'effort en dépense (+0,4 point). Dans une moindre mesure, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont contribué pour 0,2 point de PIB à l'amélioration. L'ajustement structurel s'est établi à 0,6 point de PIB, en lien avec une progression spontanée des recettes plus

(2) Publication sur le site de l'Insee en date du 14 septembre 2015. L'amélioration est à relier au solde des administrations de Sécurité sociale (+ 0,6 Md€).

rapide que l'activité, confirmant la poursuite de l'effort de redressement des comptes publics en 2014. La situation conjoncturelle, avec une croissance encore inférieure à son potentiel, a cependant pesé à hauteur de 0,5 point de PIB, limitant l'amélioration du solde public.

Trajectoire des dépenses publiques en 2014

Les résultats d'exécution pour 2014 ont ainsi témoigné de la maîtrise de la dépense publique et reflètent cette priorité dans l'effort de consolidation des comptes publics : son taux de croissance de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,8 % en 2013, est ainsi révisé à la baisse par rapport à la LPFP (qui prévoyait une progression de 1,4 % en valeur). L'évolution de la dépense publique a ainsi atteint un niveau historiquement bas, sa croissance s'étant établie à 3,6 % en valeur sur la période 2002-2012.

Ce résultat s'explique non seulement par une baisse marquée des charges d'intérêts mais aussi par une sous-exécution de la dépense de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques dans le cadre d'objectifs particulièrement ambitieux puisque l'effort prévu dès la loi de finances initiale pour 2014 a été renforcé en cours d'année avec les lois financières rectificatives au printemps.

S'agissant de l'État, l'exécution des dépenses entrant dans le champ de la norme en valeur apparaît ainsi en diminution de 3,3Md€ par rapport à l'exécution 2013 au même format. Il s'agit de la baisse en valeur la plus forte des dix dernières années, d'exécution à exécution, des dépenses pilotables de l'État.

Les dépenses sous Ondam ont enregistré une sous-exécution de 0,3Md€ par rapport au niveau voté en LFRSS 2014.

Les collectivités locales ont enregistré un ralentissement plus marqué qu'attendu de leurs dépenses à la fois de fonctionnement (à +2,3 % contre +2,8 % dans la LPFP), sous l'effet

notamment de la baisse des dotations, et d'investissement, en lien avec le cycle électoral³.

Trajectoire des prélèvements obligatoires en 2014

En 2014, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,9 % du PIB, en hausse de 0,2 point de PIB par rapport à 2013. Cette évolution est principalement portée par l'effet des mesures nouvelles à hauteur de 0,2 point de PIB et dans une moindre mesure par une évolution spontanée des recettes légèrement supérieure à celle de l'activité (élasticité de 1,1).

Les mesures nouvelles ont joué à la hausse à hauteur de 3,3Md€. Il s'agit notamment des mesures de prélèvement prises dans le cadre de la réforme des retraites, du rendement de la hausse des taux de TVA et de la mise en place du service de traitement des données rectificatives (STDR) ; les mesures d'allègements d'impôts dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE ont contrebalancé en partie ces mesures.

Hors mesures nouvelles, la progression spontanée des prélèvements obligatoires a atteint 0,8 %, et leur élasticité au PIB en valeur a été supérieure à l'unité (1,1). Spontanément, les recettes de l'État se sont repliées, en raison d'un environnement macroéconomique défavorable aux recettes. En particulier, les recettes de TVA en comptabilité nationale ont reculé spontanément tout comme les recettes budgétaires de l'impôt sur les sociétés. L'élasticité des prélèvements obligatoires de l'État s'est ainsi établie à un niveau négatif (-1,0). À l'inverse, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont été spontanément plus dynamiques que l'activité (élasticité de 2,7), de même que ceux des administrations de sécurité sociale (élasticité de 2,1). En particulier, les cotisations sociales et la CSG ont été soutenues par une masse salariale plus dynamique que l'activité.

(3) Recul de 9,6 % au sens de la formation brute de capital fixe, et de 6,0 % au sens du champ de l'investissement en comptabilité générale tel que retenu pour l'ODEDEL (y compris subventions d'équipement).

b. Éléments d'exécution à mi-année

Trajectoire des dépenses publiques en 2015

La cible de dépense de l'État hors charge de la dette et pensions pour 2015 serait respectée. En plus des économies déjà votées en loi de finances initiale (LFI), le Gouvernement s'est engagé lors du Programme de stabilité 2015-2018 à accentuer ses efforts : le plafond de dépenses a ainsi été abaissé de 0,7 Md€ supplémentaire par le décret du 9 juin 2015.

Les annulations ont porté essentiellement sur les dépenses modulables de l'État afin de ne pas toucher aux dépenses obligatoires (en particulier les rémunérations et prestations versées par l'État). Parallèlement, les mesures supplémentaires prises depuis le début de l'année afin d'assurer la sécurité des Français (plan de lutte contre le terrorisme) et soutenir l'emploi ont été entièrement financées par des économies supplémentaires. Ces mouvements ont été mis en œuvre par le décret d'avance équilibré en ouvertures et en annulations du 9 avril 2015 et par une mise en réserve complémentaire de crédits en avril 2015 pour 469 M€ portant sur l'ensemble des ministères. Le Gouvernement dispose ainsi des leviers lui permettant d'atteindre en fin d'année la cible d'exécution.

Sur l'ensemble de l'année 2015, la charge d'intérêts sur la dette de l'État devrait s'élever à 37,9 Md€ en droits constatés, après 39,3 Md€ en 2014. 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 inflation encore faible en 2015 et d'un scénario de remontée progressive des taux d'intérêt.

S'agissant des organismes divers d'administration centrale et des collectivités locales, les prévisions de dépenses reposent pour l'essentiel à ce stade de l'année sur les budgets initiaux et rectificatifs et sont corroborées par de premières données d'exécution. Ainsi, sur le champ des investissements d'avenir, un *reporting* trimestriel est réalisé par le Commissariat général à l'investissement (CGI) pour l'information du Parlement et les dernières données disponibles à fin du 2^{ème} trimestre confortent la cible de décaissements annuelle de 2,5 Md€ en niveau (en comptabilité nationale).

Lors du Programme de stabilité, le Gouvernement s'est en outre engagé à effectuer 0,4 Md€ d'économie supplémentaire sur les dépenses placées dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (Ondam) par rapport à l'objectif voté en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2015. À ce stade de l'année, l'exécution des dépenses sous Ondam est cohérente avec le respect de cet objectif porté à 181,9 Md€, soit une évolution de l'Ondam de 2,0 % après 2,5 % en 2014. Le comité d'alerte de l'Ondam a d'ailleurs indiqué dans son dernier avis en date du 26 mai 2015 que cet objectif serait respecté.

Au total, la dépense publique dans le PIB connaîtrait une nouvelle baisse et se réduirait à 55,8 %.

Trajectoire des recettes publiques en 2015

Pour l'année en cours, la prévision de recettes s'appuie sur l'analyse des recouvrements sur les premiers mois de l'année et des déterminants macroéconomiques des assiettes des prélèvements obligatoires. Par rapport au Programme de stabilité, la prévision de prélèvements obligatoires est peu révisée.

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 salariale⁴, dont la prévision de croissance s'établit désormais à 1,7 % sur le champ des branches marchandes non-agricoles. Cette prévision est corroborée par les dernières données disponibles de masse salariale (deuxième trimestre).
 - La prévision de recettes sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) repose sur une prévision de croissance de l'assiette de 0,8 %, cohérente avec les recouvrements à fin août.
 - La prévision d'impôt sur les sociétés s'appuie sur les données disponibles à fin août : les deux premiers acomptes ainsi qu'une très grande partie du solde brut ont déjà été perçus. Par ailleurs, la prévision intègre les dernières informations disponibles sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Même si les remontées fiscales concernant le CICE sont encore partielles, les données collectées jusqu'à l'été permettent d'anticiper une augmentation de son coût par rapport
- aux prévisions précédentes. D'une part, la créance fiscale au titre de la masse salariale éligible au CICE en 2014 serait plus importante (cette dernière joue principalement sur le déficit de 2015 en comptabilité nationale). D'autre part, l'utilisation de cette créance par les entreprises (les décaissements budgétaires de CICE) est également revus à la hausse. La prévision intègre également les dernières informations disponibles sur les contentieux fiscaux relatifs à cet impôt.
 - 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 2015 se fondent principalement sur les remontées encore partielles concernant l'évolution des bases et des taux de fiscalité votés.
 - Les recouvrements mensuels de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont, à fin août, cohérents avec un scénario de croissance spontanée atone, dans un contexte de reprise fragile du marché de l'immobilier.
 - Le montant des recouvrements effectués au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) conforte la prévision de 2,65 Md€ sur l'ensemble de l'année.

(4) Leur évolution peut toutefois différer de la masse salariale. Pour les cotisations, en raison d'un dynamisme différent des allègements ; pour les prélèvements sociaux, en raison de leur part assise sur les revenus du capital.

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

Tableau 5 : Décomposition du solde public 2014-2016

	2014	2015	2016
Solde public (en % du PIB)	-3,9	-3,8	- 3,3
Solde conjoncturel	-1,9	-2,0	-1,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	-0,1	-0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	-2,0	-1,7	-1,2
Ajustement structurel (en % du PIB potentiel)	0,6	0,4	0,5
dont effort structurel	0,5	0,6	0,5
<i>dont mesures nouvelles en recettes</i>	0,2	- 0,1	-0,1
<i>dont effort en dépense hors crédits d'impôt</i>	0,4	0,7	0,5
dont composante non discrétionnaire	0,1	-0,2	0,0
<i>dont recettes hors prélèvements obligatoires</i>	0,0	-0,1	0,0
<i>dont effet d'élasticités des prélèvements obligatoires</i>	0,1	-0,1	0,0
dont clé en crédits d'impôt	-0,1	0,0	0,0

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 de décembre 2012, ont pour but de fixer des objectifs d'évolution en termes de solde structurel, c'est-à-dire du solde public corrigé des effets de la conjoncture ainsi que des mesures ponctuelles et temporaires.

En 2015, le solde structurel s'améliorerait de 0,4 point de PIB, passant de -2,0 % à -1,7 % du PIB. Toutefois, cet effet serait contrarié par une croissance de l'activité légèrement inférieure à son potentiel (1,0 % contre 1,1 %), qui pèserait sur l'ajustement conjoncturel, ainsi que par une contribution négative des mesures ponctuelles et temporaires (contentieux fiscaux de masse et contrecoup du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne qui a amélioré temporairement le solde 2014).

En 2016, l'ajustement structurel serait de 0,5 point de PIB, permettant au solde structurel de se redresser et d'atteindre -1,2 % du PIB, un niveau inégalé depuis des décennies. La croissance de l'activité, de 1,5 % en volume, serait de très peu supérieure à son potentiel entraînant une très légère résorption

du déficit conjoncturel. L'effet des mesures ponctuelles et temporaires sur le solde public serait stabilisé à son niveau de 2015. Au final, le solde public serait amélioré de 0,5 point pour atteindre -3,3 % du PIB.

b. Analyse de l'effort de redressement

Après un redressement des comptes publics porté essentiellement par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2012 et 2013, l'effort porte désormais intégralement sur la maîtrise de la dépense publique. Cet effort en dépense qui atteindrait en cumulé 1,7 point entre 2014 et 2016, traduit la mise en œuvre des mesures d'économies prévues dans la LPFP 2014-2019 et actualisées à l'occasion du Programme de stabilité d'avril 2015 de manière à compenser les effets adverses d'une inflation basse sur le rendement de certaines mesures. 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, que ce soit le CICE ou le Pacte de responsabilité et de solidarité.

En 2015, l'effort structurel serait de 0,6 point de PIB, porté par un effort en dépense conséquent de ¾ point, sous l'effet d'une stricte maîtrise de la progression de la dépense (1,0 % en valeur

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 2014-2019^a, les mesures ponctuelles et temporaires suivantes sont exclues 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 du calendrier ainsi que du sens des jugements définitifs^b. En 2015 et en 2016, il s'agit principalement des remboursements effectués au titre des contentieux sur le précompte mobilier, ceux 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 désormais comptabilisés en dépense. Par ailleurs, une décision d'Eurostat de janvier 2015 a imputé à 2014 la comptabilisation du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne et non à 2015 comme cela avait été anticipé. Ce changement de temporalité intervenu après le vote de la LPFP conduit à classer l'effet de ce budget rectificatif en mesure ponctuelle et temporaire.

Tableau 6 : Hypothèses retenues au titre des mesures ponctuelles et temporaires

(écarts au compte central, en Md€)	2014	2015	2016
Evènements en recettes (contentieux)	-0,7	-1,6	-2,5
dont précompte	0,0	0,0	-0,3
dont contentieux OPCVM	-0,7	-1,5	-1,4
dont de Ruyter	0,0	-0,1	-0,4
dont Stéria	0,0	0,0	-0,3
Evènements en dépense	1,0	-1,4	-0,4
dont intérêts des contentieux	-0,1	-0,3	-0,4
dont budget rectificatif n°6 de l'Union européenne	1,1	-1,1	0,0

Note de lecture : l'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les 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. Cette annexe 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 enregistrées 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).

hors crédits d'impôt⁵). La maîtrise de la dépense résulterait du respect des normes en dépense (norme « zéro-valeur » pour l'État, Ondam pour les dépenses d'assurance maladie) ainsi que des mesures prises en LFI 2015 complétées par les

mesures arrêtées dans le Programme de stabilité. L'ajustement structurel ne s'élèverait cependant qu'à 0,4 point de PIB, en raison de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires négatives pour -0,1 point dans le cadre des allègements de fiscalité, ainsi que d'autres facteurs ayant un effet de -0,2 point sur l'ajustement structurel : l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB serait inférieure à l'unité (0,9) en lien avec la composition de la

(5) La mesure de l'effort en dépense s'appuie sur la dépense en valeur, hors crédits d'impôt et hors mesures ponctuelles et temporaires, qui progresse moins vite du fait du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne, à un rythme de 0,7 % en 2015.

croissance, tandis que les recettes hors prélèvements obligatoires progresseraient moins rapidement que la croissance potentielle.

En 2016, à la faveur de la poursuite des mesures d'économie, la progression de la dépense serait contenue à 1,3 % en valeur hors crédits d'impôt. Cette progression, inférieure à la croissance potentielle en valeur à l'aune de laquelle

se mesure l'effort en dépense, se traduirait par un effort en dépense de 0,5/0,6 point de PIB. L'ajustement structurel serait néanmoins amoindri par une contribution négative des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (-1,5Md€ hors contentieux soit -0,1 point de PIB à l'arrondi) tandis que l'élasticité des prélèvements obligatoires, proche de l'unité, serait neutre sur l'ajustement structurel.

Encadré 3 : Les mesures complémentaires du Programme de stabilité d'avril 2015

Afin de pallier les effets d'une moindre inflation sur les finances publiques, des mesures d'économies complémentaires ont été annoncées dans le Programme de stabilité d'avril 2015, permettant de sécuriser la trajectoire de finances publiques. En premier lieu, les normes de dépense ont été abaissées, des économies de constatation ont aussi été prises en compte et, quand cela a été nécessaire, des budgets rectificatifs ou des actes juridiques ont été pris.

En 2015, 1,2Md€ d'économie complémentaire sera réalisée par l'État et ses opérateurs. La norme de dépense de l'État hors dette et pensions a été abaissée de 0,7Md€ par un décret d'annulation des crédits des ministères publié le 9 juin 2015. Les opérateurs de l'État ont été mis à contribution à hauteur de 0,5Md€, en lien avec la révision du budget de certains opérateurs (Agence de Financement des Infrastructures de Transport notamment), ainsi qu'un ralentissement des décaissements des crédits alloués aux investissements d'avenir (cf. encadré 10). L'environnement de taux d'intérêt bas générerait par ailleurs un allègement de la charge de la dette, hors titres indexés, de 1,2Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2015. Les administrations de sécurité sociale (ASSO) effectuent 1,0Md€ d'économie complémentaire, dont 0,4Md€ consécutif à une baisse accrue de l'Ondam par rapport à l'objectif voté en LFSS 2015. Le comité d'alerte de l'Ondam a estimé dans son avis du 26 mai 2015 que l'objectif, qui s'établit désormais à 2,0 %, devrait être respecté. Le reste des économies sur les ASSO intègre une économie plus forte qu'attendu sur la montée en charge de la réforme du cumul emploi retraite, un ralentissement constaté sur des dépenses d'action sociale et des économies sur les frais de gestion des caisses. Enfin, le rendement du STDR est réévalué à la hausse de 0,4Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2015 et le produit des dividendes des entreprises publiques de 0,2Md€.

Pour 2016, des économies complémentaires sont présentées en PLF/PLFSS par rapport à ce que prévoit la programmation. L'État contribuera de nouveau à cet effort, la norme de dépense hors dette et pensions et hors transferts aux collectivités territoriales ayant été abaissée en 2016 de 1,2Md€ et des mesures complémentaires permettant un effort total de 1,3Md€ par rapport à la LPFR. Les décaissements des investissements d'avenir seront également maîtrisés, soit un rythme abaissé à 2,2Md€, après 2,5Md€ en 2015, pour une économie supplémentaire de 0,4Md€. Les opérateurs de l'État participeront également à l'effort de maîtrise de la dépense. Ainsi, l'élargissement du périmètre des taxes affectées plafonnées en 2016, et la diminution du plafond de ces taxes de 0,3 Md€, soit un plafond porté à 8,0Md€, vont au-delà de ce qui était prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. En lien avec une révision de leur dynamisme spontané, à relier notamment à la moindre inflation, les dépenses des collectivités locales seront contenues au-delà des efforts déjà intégrés dans la programmation : le PLF 2016 prévoit ainsi une évolution de la dépense locale de 1,2 % ; sur le fonctionnement seul, l'évolution prévue est de 1,6 %, contre un chiffre sur ce

champ de 2,2 % dans la programmation, soit 1,2 Md€ de moindre dépense, ce qui se traduit par un ODEDEL plus ambitieux. S'agissant des dépenses sociales, la progression de l'Ondam sera limitée à 1,75 %, soit une économie supplémentaire de 0,5 Md€ par rapport à la programmation. D'autres économies permettront de dégager 1,7 Md€. Les prestations sociales ralentiraient notamment sous l'effet de la montée en charge de la réforme du cumul emploi retraite (0,25 Md€), de la montée en charge plus progressive que prévu de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (0,1 Md€) et d'économies sur l'action sociale et sur les dépenses de gestion des organismes de protection sociale (0,2 Md€). Des économies complémentaires seront permises par un meilleur contrôle des ressources des bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (0,1 Md€). L'atteinte de l'objectif d'économie de 2 Md€ sur le régime d'assurance chômage (y compris effets de la convention de 2014) nécessitera de dégager 500 M€ d'économies pour gager la perte de 200 M€ de sous-indexations provisionnées entre 2015 et 2017 dans un contexte de faible inflation et l'entrée en vigueur plus tardive qu'escomptée de la nouvelle convention qui ne commencera à produire des effets que dans la seconde partie de l'année 2016. Par ailleurs, la refonte des modalités de revalorisation des prestations conduira à une moindre dépense (0,5 Md€ au global). Enfin, le rendement prévisionnel du STDR en 2016 est revu à la hausse de 1,0 Md€ par rapport au niveau de la programmation, ce qui complète ces mesures pour 0,6 Md€ supplémentaire par rapport à la réévaluation de 0,4 Md€ du rendement 2015 du STDR (cf. supra).

3. Dépense des administrations publiques

En prévision, la croissance de la dépense publique s'établirait à 1,0% en 2015, en valeur et hors crédits d'impôt, puis à 1,3% en 2016, après la progression enregistrée en 2014 (0,9%) correspondant à un plus bas historique.

Le ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt, serait en nette baisse en 2015 et 2016, à 55,8% puis 55,1% du PIB après 56,4% en 2014. Ce rythme de baisse est conforme à ce qui était prévu au moment de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014-2019. En effet, le rythme de croissance de la dépense a été abaissé *via* des mesures d'économies complémentaires afin de compenser les effets négatifs sur la trajectoire de finances publiques d'une inflation moindre qu'anticipé. Dans ce contexte d'inflation basse, les bases taxables sont spontanément moins dynamiques tandis qu'une partie de la dépense, contenue par des normes en valeur ou en partie gelée, ne réagit pas spontanément : c'est pourquoi il a été nécessaire de prendre des mesures complémentaires au printemps (*cf.* dossier thématique « La dépense publique en France »).

En 2015, la dépense progresserait de 1,0% en valeur, hors crédits d'impôt, à la faveur des économies votées en LFI/LFSS 2015 et des mesures complémentaires annoncées au Programme de stabilité d'avril 2015. En raison du contrecoup de plusieurs événements intervenus en 2014 ou d'éléments de nature exceptionnelle portant sur 2015, la dépense accélérerait spontanément de façon marquée. Il s'agit notamment du contrecoup de la comptabilisation en 2014 du moindre prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (budget rectificatif n°6), des conséquences en comptabilité nationale de l'apurement communautaire⁶, ou de la livraison du nouveau siège du Ministère de la Défense, réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP).

Sur le champ des dépenses de l'État hors dette et pensions et hors concours financiers aux collectivités

locales, le plafond a été abaissé de 0,7Md€ supplémentaire par le décret du 9 juin 2015, dans le cadre des mesures complémentaires annoncées dans le Programme de stabilité. Parallèlement, les mesures supplémentaires prises depuis le début de l'année afin d'assurer la sécurité des Français (plan de lutte contre le terrorisme) et de soutenir l'emploi ont été entièrement financées par des économies, afin de ne pas peser sur la trajectoire de finances publiques. Ces mouvements ont été mis en œuvre par le décret d'avance équilibré en ouvertures et en annulations du 9 avril 2015 et par une mise en réserve complémentaire de crédits en avril 2015 portant sur l'ensemble des ministères. Le Gouvernement dispose ainsi des leviers lui permettant de sécuriser l'atteinte, en fin d'année, de la cible d'exécution.

Par ailleurs, les conditions de financement de la France demeurant toujours aussi favorables sur les marchés obligataires, les dépenses au titre des charges d'intérêts, exprimées en comptabilité nationale, diminueraient à nouveau en 2015, à un rythme comparable à celui qui a été observé en 2014. En outre, les dépenses prévues par la Loi de programmation militaire (LPM) seront compensées par l'enregistrement du produit de la cession des licences 700 MHz⁷. Les opérateurs sont mis à contribution *via* leurs ressources ou dans le cadre des investissements d'avenir.

S'agissant des collectivités locales, la baisse des dotations dont elles bénéficient s'est élevée à 3,5Md€ en 2015 après une première baisse de 1,5Md€ en 2014 : cela contribuerait à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, qui bénéficieraient par ailleurs de l'environnement de faible inflation. Les dépenses d'investissement s'inscriraient quant à elles en recul de près de 8,5%, après un repli de 9,6% enregistré en 2014 en lien avec le cycle électoral.

Sur le champ de la protection sociale, le Gouvernement s'est engagé à l'occasion du Programme de stabilité à effectuer 0,4Md€ d'économie supplémentaire sur les dépenses incluses dans le périmètre de l'objectif

(6) Notification de la Commission n°3519 relative à l'apurement des comptes des organismes payeurs des États membres en ce qui concerne les dépenses financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour l'exercice financier 2014.

(7) Ce mouvement est enregistré en moindre dépense en comptabilité nationale.

national des dépenses d'assurance-maladie (Ondam) par rapport à l'objectif voté en LFSS 2015. À ce stade de l'année, l'exécution des dépenses sous Ondam est cohérente avec le respect de cet objectif porté à 181,9Md€, soit une évolution de l'Ondam de 2,0% en 2015 après 2,5% en 2014. Le comité d'alerte de l'Ondam a indiqué dans son dernier avis en date du 26 mai 2015 que cet objectif devrait être respecté. S'agissant des autres dépenses sociales, la montée en charge de la réforme des retraites de 2014 et le gel des pensions jusqu'en octobre de cette année, la modulation des allocations familiales en fonction des ressources, les économies sur les dépenses de gestion de la protection sociale ou la réforme de l'assurance chômage de 2014, permettront également de tenir les objectifs en dépense.

En 2016, la mise en œuvre du plan d'économies prévu dans la LPFP et des mesures complémentaires annoncées lors du Programme de stabilité d'avril 2015 permettrait de contenir la croissance de la dépense publique à 1,3% (en valeur et hors crédits d'impôt). Cette progression resterait limitée dans un contexte de reprise de l'investissement local et de hausse de la charge d'intérêts. Par ailleurs, une mesure de périmètre liée à la budgétisation de la prime pour l'emploi refondue dans le dispositif de la prime d'activité contribuerait à rehausser la dépense hors crédits d'impôt de 2Md€ en 2016, pour un effet neutre sur le solde du fait de la contrepartie en recettes. Dans ce contexte, pour atteindre l'objectif de dépense, la norme de l'État hors dette et pensions et hors transferts aux collectivités territoriales a été abaissée de 1,2Md€ par rapport à la programmation et des mesures complémentaires hors périmètre de la norme de dépense permettent un effort total de 1,3Md€.

Les opérateurs de l'État seraient incités à mieux maîtriser leur dépense, que ce soit en lien avec les investissements d'avenir dont le rythme de décaissement serait abaissé par rapport à 2015 ou par l'intermédiaire d'une baisse ciblée des moyens qui leur sont alloués (prélèvements sur fonds de roulement et plafonnement des taxes qui leur sont affectées). À cet égard, l'élargissement en 2016 du périmètre des taxes affectées

plafonnées et la diminution du plafond de ces taxes de 0,3Md€, soit un plafond porté à 8,0Md€, vont au-delà de ce qui était prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

Les concours financiers de l'État aux collectivités locales seront par ailleurs abaissés de 3,5Md€ ; l'objectif d'évolution de la dépense locale sera quant à lui actualisé par rapport à ce que prévoyait la LPFP afin de tenir compte d'un ralentissement des dépenses de fonctionnement lié notamment à la révision à la baisse de l'inflation pour 1,2Md€.

Des mesures seront prises en LFSS pour assurer un ralentissement de la progression de l'Ondam, à 1,75% en 2016, soit un Ondam présenté en PLFSS à 185,2Md€ pour une économie de 3,4Md€ par rapport à la croissance tendancielle de ces dépenses (3,6%). Les économies sous-jacentes sont réparties entre les différents sous-objectifs de l'Ondam et mobilisent plusieurs leviers (cf. partie 8). Ce taux de croissance sera le plus faible voté depuis 1997. S'agissant des autres dépenses sociales, les réformes passées, dont celles qui ont été mises en œuvre dans le cadre de la LFSS 2014 et de la LFSS 2015 continueront de monter en charge : réforme des prestations familiales, avec notamment la modulation en fonction des ressources des allocations familiales, réforme des retraites de 2014 comprenant notamment le décalage de la date de revalorisation et la modification des règles de cumul emploi-retraite. Par ailleurs, une refonte des modalités de revalorisation des prestations, de nouvelles économies sur les dépenses de gestion des organismes de protection sociale et des dispositions accrues de lutte contre la fraude sociale contribueront à la modération de la dépense. Enfin, les mesures complémentaires à prendre dans le cadre des nouvelles négociations entre les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de retraite complémentaire et du régime d'assurance chômage permettront de poursuivre l'amélioration des comptes de ces régimes.

La poursuite des revues de dépenses (cf. encadré 5), qui ont permis d'ores et déjà de documenter 500M€ d'économies dans le projet de loi de finances pour 2016, doit par ailleurs permettre de sécuriser la trajectoire triennale à moyen terme.

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

En %	2014	2015	2016
Croissance de la dépense publique en volume	0,5	0,9	0,4
Croissance de la dépense publique en valeur	0,9	1,0	1,3
Ratio de dépense (en points de PIB)	56,4	55,8	55,1

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 trois éléments :

- 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 à caractère familial sont rebudgétisées ce qui signifie qu'une dépense de près de 4,7 Md€ passe du champ des administrations de sécurité sociale à celui de l'État. Cet effet est corrigé dans la partition.
- des flux financiers entre sous-secteurs afin d'éviter les doubles comptes.
- des crédits d'impôt comptabilisés en 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.

Sur 2015 et 2016, la contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense des administrations publiques s'explique par les raisons mentionnées ci-dessous.

Contribution de l'État

En 2015, les dépenses de l'État hors dette et pensions et concours financiers aux collectivités locales se traduiraient par une contribution négative à hauteur de 0,2 point à la croissance de la dépense totale en valeur. Les économies réalisées au titre de la charge de la dette dans un environnement de taux toujours favorable seraient compensées par la progression des pensions. La dépense de l'État serait néanmoins soutenue par un nombre important de contrecoups de facteurs intervenus en 2014 ou d'éléments de nature exceptionnelle portant sur 2015 (notamment correction du PSR UE en droits constatés et livraisons de partenariats public-privé (PPP)). La croissance de la dépense s'établirait au total, hors crédits d'impôt, à + 0,2 point.

En 2016, l'État contribuerait à hauteur de 0,5 point à la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt, à périmètre constant mais non corrigé de la mesure de périmètre sur la prime d'activité. Cette progression serait notamment à relier à celle des charges d'intérêts (0,1 point de contribution) et à la budgétisation de la prime pour l'emploi refondue dans le dispositif de la prime d'activité qui contribuerait à rehausser la dépense hors crédits d'impôt de 0,15 point en 2016.

Contribution des ODAC

En 2015, la contribution des ODAC serait portée principalement par la progression de la dépense d'opérateurs comme l'Agence de services des paiements (en lien notamment avec son rôle dans le financement des contrats aidés) ou par les décaissements de la Société du Grand Paris.

En 2016, la contribution des ODAC serait globalement équilibrée.

Contribution des administrations publiques locales

En 2015, la contribution des administrations publiques locales à la croissance de la dépense publique serait de -0,1 point. La baisse marquée de l'investissement communal en lien avec le cycle électoral contribuerait pour -0,3 point à cette progression, compensant en partie la croissance des autres dépenses, dont celles de prestations et de personnel. La progression des dépenses de fonctionnement serait toutefois contenue du fait de la baisse des dotations aux collectivités locales de 3,5 Md€.

En 2016, la contribution de la dépense locale à la dépense totale serait de 0,2 point. Cette accélération

par rapport à 2015 serait entièrement le fruit de la reprise de l'investissement local deux années après les élections municipales.

Contribution des administrations de sécurité sociale

En 2015, les administrations de sécurité sociale contribueraient à hauteur de 0,8 point à la croissance de la dépense publique. Cette contribution intègre notamment l'effet des réformes des retraites de 2014, la mesure de stabilisation des pensions, la réforme des prestations familiales et une progression de l'Ondam contenue à 2,0 %, tandis que les dépenses d'assurance chômage resteraient dynamiques.

En 2016, la contribution des dépenses sociales à la progression de la dépense publique ne serait plus que de 0,5 point, à périmètre constant (hors effet de la budgétisation des allocations de logement à caractère familial). Au-delà des économies mises en œuvre en 2016 sur le champ des dépenses de santé comme des autres dépenses de protection sociale, l'amélioration progressive du marché de l'emploi entraînerait une amélioration sur le front des dépenses de chômage.

Tableau 8 : Contribution des sous-secteurs à la croissance de la dépense publique (en valeur)

(Points de contribution)	2015	2016
APU (hors crédits d'impôt)	1,0*	1,3*
État (hors crédits d'impôt)	0,2*	0,5*
ODAC	0,1	0,0
APUL	-0,1	0,2
ASSO	0,8	0,5

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

* En incluant l'effet des crédits d'impôt sur la dépense, le taux de croissance de la dépense APU serait de 1,5 point en 2015 et 1,2 point en 2016 ; la contribution de l'État serait de 0,8 point en 2015 et 0,5 point en 2016.

Par ailleurs, il est à noter qu'en 2016, en lien avec une mesure de périmètre liée à la budgétisation de la prime pour l'emploi refondu dans le dispositif de la prime d'activité, la contribution de la dépense hors crédits d'impôt de l'État et la dépense APU hors crédits d'impôt sont rehaussées de 0,15 point.

Encadré 5 : Les revues de dépenses

Les revues de dépenses sont un **dispositif innovant** d'évaluation annuelle des dépenses publiques introduit par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Réalisées par les corps de contrôle et d'inspection, les revues ont pour **objectif explicite de documenter des mesures permettant de respecter notre trajectoire de finances publiques**. Réalisées de manière totalement articulée avec la procédure budgétaire, et concernant l'ensemble des administrations publiques, les revues de dépenses portent sur un champ très large. Elles peuvent en effet porter sur tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme sur tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.). Enfin, centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépense 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 œuvre dans les prochains projets de loi finances (PLF) ou de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

L'année 2015 a été la première année de lancement de ce dispositif, **par anticipation** sur le calendrier prévu par la LPFP qui prévoyait de ne faire débiter le dispositif qu'en 2016. Les résultats de cette première « vague » de revues se sont avérés particulièrement probants, puisque les douze revues réalisées cette année (notamment les aides personnelles au logement, la situation financière des universités, l'organisation des élections, ou les dispositifs sectoriels d'exonération de cotisations sociales) ont formulé près de **230 propositions. Les revues de dépenses ont ainsi permis de documenter près de 500 M€ d'économies** intégrées aux PLF et PLFSS 2016, **appelées à monter en charge à hauteur de plus de 700 M€ en 2017**.

Toutes ces revues de dépenses ont été transmises aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, et une annexe budgétaire (« jaune ») au PLF 2016 détaille leur contenu. Ce document précise également les thèmes retenus pour la vague 2016.

4. Recettes des administrations publiques

En 2015, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques diminuerait de 0,3 point par rapport à 2014 pour s'établir à 44,6% du PIB, principalement sous l'effet de la montée en charge des réformes fiscales.

Les mesures nouvelles s'élèveraient à environ -4Md€ en 2015 et contribueraient à la baisse du taux de prélèvements obligatoires pour 0,2 point de PIB. La montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité (allègements des cotisations sociales, baisses de la C3S et de l'impôt sur le revenu) serait modérée par la hausse de la fiscalité écologique, la montée en charge de la réforme des retraites et les mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

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 en partie pénalisée par une composition de la demande peu

favorable et une évolution de la masse salariale inférieure à celle de l'activité.

En 2016, le taux de prélèvements se replierait de nouveau (-0,1 point) à 44,5%, toujours sous l'effet des réformes fiscales.

Les mesures nouvelles continueraient de jouer à la baisse (-2½Md€ environ). Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité (baisse supplémentaire d'impôt sur le revenu, suppression de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, baisse de la C3S et allègements supplémentaires des cotisations sociales) seraient notamment modérées par la hausse de la fiscalité écologique et la montée en charge de la réforme des retraites.

L'évolution spontanée des recettes serait quant à elle en ligne avec celle de l'activité (élasticité unitaire).

Tableau 9 : Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2014-2016

En % du PIB	2014	2015	2016
État	13,7	13,4	13,5
Organismes divers d'administration centrale	0,7	0,8	0,8
Administrations publiques locales	6,0	6,0	6,1
Administrations de Sécurité sociale	24,4	24,2	24,0
Union européenne	0,1	0,1	0,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	44,6	44,5

Tableau 10 : Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2014-2016

	2014	2015	2016
Évolution effective des PO	1,2 %	1,3 %	2,3 %
Évolution spontanée des PO	0,8 %	1,8 %	2,5 %
Croissance du PIB en valeur	0,8 %	2,0 %	2,5 %
Élasticité spontanée des PO au PIB	1,1	0,9	1,0

Tableau 11 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2015 (y compris versements Union européenne)

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants en Md€	292,1	17,6	527,1	131,5	2,1	970,5
Taux de PO (en points de PIB)	13,4 %	0,8 %	24,2 %	6,0 %	0,1 %	44,6 %
Évolution du taux de PO	-0,2 %	0,1 %	-0,2 %	0,1 %	0,0 %	-0,3 %
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	-0,2 %	0,1 %	-0,2 %	0,1 %	0,0 %	-0,2 %
<i>Contribution des changements de périmètre**</i>	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

* Le montant des APU intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

** Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

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

	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants en Md€	300,7	18,4	535,6	135,8	2,1	992,7
Taux de PO (en points de PIB)	13,5 %	0,8 %	24,0 %	6,1 %	0,1 %	44,5 %
Évolution du taux de PO	0,1 %	0,0 %	-0,2 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %
<i>Contribution des changements de périmètre**</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

* Le montant des APU intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

** Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

5. État

a. Solde de l'État

En 2015, le solde budgétaire révisé s'élève à -73,0Md€, soit une réduction du déficit de 1,4Md€ par rapport à la loi de finances initiale (-74,4Md€).

La baisse des dépenses, du fait notamment de 0,7Md€ d'économies mises en œuvre dans le décret d'annulation du 9 juin 2015, explique cette baisse du déficit de l'État.

Par rapport à la loi de finances initiale, l'évaluation révisée du solde budgétaire pour 2015 intègre principalement les éléments suivants :

- la réduction des dépenses du budget général (-0,7Md€) ainsi que du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (-0,7Md€) ;
- une diminution de la charge de la dette de 2,0Md€, en raison de conditions de financement plus favorables qu'initialement envisagé ;
- la majoration du plafond des crédits de la mission « Défense » en remplacement de l'affectation des ressources issues de la cession des fréquences hertziennes, qui sera réalisée en collectif de fin d'année conformément à la nouvelle loi de programmation militaire ;
- la baisse des recettes fiscales nettes (-0,9Md€) ;
- la baisse des recettes non fiscales (-0,2Md€) ;
- une amélioration de près de 1,2Md€ du solde des comptes spéciaux, notamment des comptes de concours financiers « Avances aux collectivités locales » et « Prêts à des États étrangers ».

En 2016, le déficit budgétaire connaîtrait une amélioration de 2,4Md€ par rapport à la LFI pour 2015 et de 1,0Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2015 pour s'établir à -72,0Md€. Celle-ci s'explique notamment par les éléments suivants :

- les dépenses totales de l'État (budget général et prélèvements sur recettes) s'élèvent à 374,8Md€ à périmètre courant, en hausse de 7,2Md€ par rapport à la LFI 2015 ;
- cette hausse s'explique principalement par le montant élevé des mesures de périmètre et de transfert (9,3Md€)⁸, essentiellement la reprise sur le budget général des aides au logement, des moyens précédemment dévolus à la prime pour l'emploi fusionnée avec le RSA-activité et enfin la rebudgétisation des crédits du ministère de la défense en lien avec la suppression du compte d'affectation spéciale retraçant les cessions de fréquences hertziennes ;
- à périmètre constant, les dépenses totales (hors taxes affectées plafonnées) diminueraient de 2,1Md€ par rapport à la LFI 2015 en raison principalement des mouvements suivants :
 - une baisse des dépenses des ministères et des opérateurs financés par taxes affectées de 1,0Md€ dont +0,2Md€ sur les crédits des ministères et -1,2Md€ sur les moyens des agences (sans impact sur les dépenses du budget général) ;
 - la hausse de la charge de la dette (+0,1Md€) et des charges de pensions (+0,4Md€) ;

(8) Hors intégration dans la norme des taxes affectées nouvellement plafonnées.

- la réduction des concours aux collectivités locales (-3,5Md€ par rapport à la LFI pour 2015), dans le cadre de leur contribution à l'effort de redressement des comptes publics, et la hausse des prélèvements destinés à l'Union européenne (+0,8Md€).
- l'augmentation des recettes fiscales nettes (+6,9Md€ par rapport à la LFI pour 2015), résultant pour l'essentiel de l'évolution spontanée de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, en lien avec la progression des assiettes, malgré l'impact négatif des mesures nouvelles ;
- l'augmentation des recettes non fiscales (+1,5Md€ par rapport à la LFI pour 2015) du fait principalement de la hausse du reversement de la COFACE et d'un premier versement issu du produit de la cession des fréquences de la bande 700 MHz (qui sera constaté en totalité en 2015 en comptabilité nationale mais étalé sur plusieurs années en comptabilité budgétaire) ;
- une hausse du solde des comptes spéciaux de 1,3Md€ par rapport à la LFI pour 2015, du fait principalement du rebond du compte d'avance aux collectivités territoriales (+1,0Md€), lié notamment à la hausse du solde de CVAE.

Tableau 13 : Solde budgétaire de l'État

En Md€	Exéc.	LFI 2015	PLF 2016	
	2014	2015	2015	2016
Dépenses BG +PSR	374,0	367,6	366,3	374,8
Dépenses du budget général	299,2	296,1	295,6	306,2
Prélèvements sur recettes	74,8	71,5	70,8	68,6
<i>dont prélèvement au profit des collectivités territoriales</i>	54,4	50,7	50,7	47,1
<i>dont prélèvement au profit de l'Union européenne</i>	20,3	20,7	20,0	21,5
Recettes fiscales nettes	274,3	279,1	278,2	286,0
Recettes non fiscales	13,9	14,2	14,1	15,7
Solde comptes spéciaux - Hors FMI	0,2	-0,2	1,0	1,1
Solde budgétaire État	-85,6	-74,4	-73,0	-72,0

Encadré 6 : Conférences fiscales

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

Vecteurs d'un renforcement de la concertation ministérielle et de l'évaluation préalable dans l'élaboration des propositions fiscales, ces conférences participent de la mise en place par le Gouvernement de principes de bonne gestion indispensables au respect de nos engagements européens en matière de finances publiques.

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

L'articulation entre les conférences fiscales et les conférences budgétaires, au cours desquelles sont discutés les crédits budgétaires, a été renforcée à compter de 2014. Ainsi, pour certains programmes, les conférences fiscales ont été organisées conjointement avec les conférences budgétaires afin d'obtenir une vision consolidée et cohérente de l'action publique. Cette démarche dans laquelle les discussions avec les ministères s'appuient sur une analyse agrégée des crédits budgétaires et des dépenses fiscales pour cibler des voies de rationalisation des politiques sectorielles a été poursuivie cette année permettant une vision consolidée des moyens consacrés aux politiques publiques.

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 œuvre 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 de prudence en cours d'exécution (mise en réserve des crédits).

La présentation de ces normes permet désormais de **distinguer 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 »). **Les dépenses de l'État hors charge de la dette, hors pensions et hors transferts aux collectivités**

territoriales, seront diminuées en valeur de 1,3Md€⁹ en 2016 par rapport à la trajectoire prévue dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019. En raison du « ressaut » exceptionnel du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) en 2016, elles augmenteront de 0,6Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Compte tenu de l'évolution tendancielle des dépenses hors PSR-UE (cf. dossier thématique « La dépense publique en France ») et des économies présentées dans le projet de loi de finances, l'effort total porté par le budget de l'État est donc substantiel ; sur les dépenses hors charge de la dette, pensions, et transferts aux collectivités, il se décompose en quatre blocs :

(9) y compris l'effort sur le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et le financement par les banques du fonds emprunts toxiques.

Bloc 1 – 0,8 Md€ d'économies sur la masse salariale

La maîtrise de la masse salariale de l'État, qui représente plus de 40 % des dépenses des ministères, sera poursuivie en 2016. Le budget 2016 est en effet construit sur une évolution de la masse salariale, à périmètre constant et hors contributions au CAS « Pensions », de + 0,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, ce qui représente **une économie de 0,8 Md€** par rapport à l'évolution tendancielle de cet agrégat.

Compte tenu des mesures nouvelles, et notamment de l'effet des schémas d'emplois qui contribueront à la progression de la masse salariale de l'État à hauteur de 266 M€, cette évolution repose sur la mise en œuvre de plus de 1 Md€ d'économies brutes :

- **la stabilité du point de la fonction publique**, permettant de dégager une économie de plus de 0,6 Md€ par rapport à une hypothèse tendancielle de revalorisation à l'inflation (0,8 % prévu en moyenne sur 2015-2017 dans le programme de stabilité 2015-2018). Cette mesure concerne par ailleurs également les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ce qui contribue à l'atteinte des objectifs d'économie des collectivités et des hôpitaux (l'économie supplémentaire associée à la mesure est d'environ 0,5 Md€ pour la fonction publique territoriale et 0,4 Md€ pour la fonction publique hospitalière) ;
- **la maîtrise des enveloppes catégorielles** qui permet de dégager 0,3 Md€ d'économie. Ainsi, en 2016, la progression des rémunérations liée aux mesures catégorielles sera limitée à 226 M€, contre 550 M€ en moyenne sur 2008-2012, 310 M€ en 2013, 270 M€ en 2014 et 250 M€ en 2015. Les enveloppes catégorielles sont essentiellement limitées aux réformes déjà engagées (notamment les mesures catégorielles en faveur des bas salaires) ;
- **des mesures d'économie plus spécifiques** comme la suppression progressive

de l'indemnité exceptionnelle CSG à compter du 1er mai 2015. L'économie associée est évaluée à 90 M€ en 2016.

La modération de la masse salariale passe également par la maîtrise des effectifs de l'État.

Hors prise en compte de l'actualisation de la loi de programmation militaire, qui conduit à créer 2 300 postes au ministère de la défense au lieu d'en supprimer 7 400, soit un gain net de 9 700 postes, **les réductions d'effectifs se poursuivraient à hauteur de 1 495 ETP.**

En prenant en compte l'actualisation de la loi de programmation militaire, le PLF 2016 prévoit la création de 8 202 ETP, avec des créations de postes en faveur de l'éducation nationale, la défense, la sécurité et la justice (+ 12 751 ETP) partiellement compensées par des suppressions de postes dans les autres secteurs (- 4 549 ETP).

Hors effort spécifique sur la défense, **le projet de loi de finances pour 2016 poursuit le programme de création de postes dans les secteurs prioritaires sur le quinquennat**, décidé par le Président de la République en 2012, équilibré par des réductions d'emplois dans les autres secteurs : 60 000 créations de postes dans l'enseignement, 5 000 créations de postes dans les secteurs de la sécurité et de la justice. Compte tenu des créations d'emplois prévues par le PLF 2016, 49 185 ETP dans l'enseignement, 3 391 ETP à la Justice et 2 560 ETP dans la Sécurité auront été créés à la fin de l'année depuis le début du quinquennat.

Plus précisément, **11 851 créations de postes dans l'enseignement sont prévues en 2016**, dont :

- 8 561 au sein du ministère de l'éducation nationale
- 140 pour l'enseignement agricole,
- 1 000 dans les universités
- et 2 150 dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

Ces créations de postes traduisent la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et

de programmation pour la refondation de l'école de la République, et visent à couvrir les besoins liés à l'augmentation des effectifs d'élèves, de poursuivre l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, et de mettre en œuvre la réforme de l'éducation prioritaire.

Par ailleurs, **732 postes seront créés en 2016 à l'Intérieur** (Police et Gendarmerie nationales) et **943 à la Justice** et 35 dans les juridictions administratives. Ces créations incluent les recrutements au titre du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT), à hauteur de 445 ETP à l'Intérieur et de 293 ETP à la Justice.

Les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires représentent ainsi un impact de 10451 ETP dans les ministères, auquel il faut ajouter la moindre déflation des effectifs de la Défense décidée dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM), qui conduit à une augmentation de 9700 postes par rapport à la LPM, soit +2300 postes au ministère de la défense.

Dans les autres ministères, des efforts seront réalisés à hauteur de 4549 suppressions de postes (ETP) en 2016, soit un taux d'effort moyen de 1,2%. Le ministère des finances et des comptes publics et le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique sont particulièrement concernés par les gains de productivité et les efforts de réorganisation interne, avec 2568 suppressions d'emplois. Les ministères de l'écologie et du logement, qui partagent le même réseau de services déconcentrés, contribueront à hauteur de 1032 ETP, dont 100 au titre du budget annexe de l'aviation civile. De même, le ministère de l'intérieur (hors Police et Gendarmerie nationales) s'attachera à effectuer des gains de productivité au sein de ses services déconcentrés, et son effort de réduction d'effectifs en 2016 s'élèvera à 304 ETP.

L'évolution du plafond d'emplois est directement liée à la moindre déflation des effectifs de la Défense décidée dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM). Ainsi, une fois corrigé de l'effet de la révision 2015 de la loi de programmation militaire (soit +4875 ETPT), le plafond d'emplois global de

l'État (budget général et budgets annexes) augmente en 2016 de 10305 ETPT par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2015.

La variation des plafonds inclut +6060 ETPT correspondant à la prise en compte des apprentis dans les plafonds d'emplois des différents ministères concernés à compter de 2016, des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de -1519 ETPT (dont notamment -1511 ETPT correspondant aux agents des universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies au 1^{er} janvier 2015), ainsi que des corrections diverses des plafonds à hauteur de 1048 ETPT.

A périmètre et méthode constant, l'évolution est de 4716 ETPT, dont +3272 au titre de l'extension en année pleine des schémas d'emplois 2015, et +1444 au titre de l'effet en ETPT des schémas d'emplois 2016.

Bloc 2 – 2,7Md€ d'économies sur les interventions

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit la **mise en œuvre de réformes ciblées** sur chaque secteur ministériel de façon à accroître l'efficacité de la dépense publique, parmi lesquelles :

- la rationalisation du paysage des aides aux travailleurs faiblement rémunérés ou précaires avec la fusion de la prime pour l'emploi (PPE) et du revenu de solidarité active (RSA) et la mise en place de la prime d'activité ;
- la réforme des aides personnelles au logement (APL) visant à ce que la situation financière réelle des bénéficiaires soit mieux prise en compte dans le calcul de leurs aides en tenant compte notamment de leur patrimoine et non plus seulement de leurs revenus ;
- la hausse de la contribution de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au financement des actions prioritaires en matière de développement du logement social ;

- l'uniformisation des règles d'indexation des prestations sociales à partir du 1^{er} janvier 2016.

Bloc 3 – 0,6 Md€ d'économies sur les autres dépenses de l'État, notamment le fonctionnement des ministères

La réduction des dépenses de fonctionnement reposera en premier lieu sur **l'amélioration de la productivité des administrations**. Ainsi, les grandes directions à réseaux du ministère des finances et des comptes publics contribueront fortement aux économies sur les dépenses de fonctionnement, notamment grâce à la poursuite de **projets informatiques ou de dématérialisation structurants** : le montant total des économies s'élève à près de 0,4 Md€ sur ce ministère. En outre, la rationalisation de la fonction achat a été amplifiée avec la création de la direction des achats de l'État (DAE).

Grâce à la **professionnalisation de l'action de l'État-proprétaire** et la mutualisation accrue des compétences et des ressources, des économies de fonctionnement durables seront réalisées sur la politique immobilière de l'État. Par ailleurs, les efforts de rationalisation qui accompagnent la réforme territoriale devront permettre d'identifier du foncier mobilisable pour le logement, politique prioritaire portée par

le Gouvernement en application de la loi du 18 janvier 2013. Enfin, l'État poursuivra une **politique active de renégociation des baux dans le parc privé** dans le contexte d'un marché immobilier favorable aux utilisateurs.

Bloc 4 – 1,0 Md€ d'économies sur les subventions pour charges de service public (SCSP) et les taxes affectées plafonnées

Le Gouvernement poursuivra en 2016 l'objectif d'une maîtrise des dépenses des agences à travers :

- la **modération du niveau d'emplois** de l'État et de ses opérateurs, qui se traduit chaque année par un schéma d'emplois en baisse pour les opérateurs, à l'exception des secteurs de l'enseignement supérieur et de l'emploi ;
- la poursuite du **plafonnement des taxes affectées** (article 16 de la LPFP) : le PLF 2016 prévoit l'intégration dans le champ du plafonnement des taxes affectées de 11 nouvelles agences, augmentant le périmètre des taxes plafonnées de près de 2,5 Md€ pour le porter au total à 8,0 Md€ en 2016 (après baisse de plafond de 0,3 Md€), **soit plus de 80 % de la fiscalité affectée aux agences** ;

Encadré 7 : 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, les taux souverains à court terme et à moyen-long terme sont restés historiquement bas en 2015.

Les **taux courts** sont stables depuis le début de l'année. Sous l'effet de l'assouplissement en cours, les taux des Bons du Trésor resteraient négatifs jusqu'à fin 2015 et début 2016. Puis, compte tenu d'une fin prévisionnelle du « quantitative easing » à partir de septembre 2016, les taux courts commenceraient à remonter progressivement au cours de l'année 2016.

Les **taux à moyen-long terme** ont diminué de façon continue jusqu'en avril 2015, entrant ensuite en phase plus volatile incluant deux périodes de très forte hausse dans la zone euro en mai et juin (le taux français à 10 ans est passé de 0,4 % mi-avril à 1,3 % mi-juin). Lors de l'adjudication du 3 septembre l'Obligation du Trésor à 10 ans a été émise à 1,21 %. Le scénario retenu pour la fin 2015 et pour 2016 repose sur une remontée dynamique des taux à moyen long terme (taux à 10 ans attendu à 1,4 % fin 2015 et 2,4 % fin 2016), dans un contexte de consolidation de la croissance.

Encadré 8 : Les interventions de l'État

Le terme « interventions » de l'État couvre une très grande variété de dispositifs, de publics bénéficiaires et de modalités de gestion.

Il est utile, car les facteurs d'évolution et les leviers de réforme ne sont pas les mêmes, de distinguer au sein de ces dispositifs les interventions dites de « guichet », qui sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par les lois et règlements, et les interventions « hors guichet », pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

Les interventions de « guichet » (53,3 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2016)

Les principales interventions financées en tout ou partie par le budget de l'État sont les minima sociaux : aides personnelles au logement (APL – 10,7 Md€), allocation adulte handicapé (AAH – 8,5 Md€), allocation de logement familial (4,7 Md€) et prime d'activité (4,3 Md€).

Il est à noter que plusieurs mesures de périmètre ont eu pour conséquence une modification substantielle du champ des interventions de guichet portées par le budget général en 2016. Ainsi, la suppression de la prime pour l'emploi s'accompagne d'une budgétisation à la hauteur de son coût annuel (2,1 Md€) pour financer la nouvelle prime d'activité. Par ailleurs, l'allocation de logement familial (ALF), précédemment financée par la branche famille de la sécurité sociale, sera à compter du 1^{er} janvier 2015 financée uniquement par l'État. Cette mesure de périmètre à hauteur de 4,7 Md€ s'inscrit dans un double objectif d'unification des sources de financement du fonds national d'aide au logement (FNAL) et de la compensation aux administrations de sécurité sociale du coût du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Au titre des interventions de « guichet », il convient également de citer les prestations versées aux anciens combattants (2,5 Md€), les subventions aux régimes sociaux et de retraite (6,8 Md€), les bourses scolaires (0,7 Md€) et universitaires (2,1 Md€), les exonérations de cotisations sociales spécifiques à des secteurs géographiques, au profit d'entreprises ou d'autres structures collectives, compensées par l'État à la sécurité sociale (2,2 Md€), les primes d'épargne logement versées par l'État (0,4 Md€) et enfin certains dispositifs d'aide à l'emploi, comme par exemple les contrats en alternance (1,6 Md€) et les contrats de génération (0,2 Md€).

En dépit de l'hétérogénéité de leur caractère, ces dépenses se caractérisent par une forte rigidité à court terme et une dynamique dictée par l'évolution de paramètres exogènes à l'action de l'État, au moins à court terme (croissance, inflation, taux de chômage, démographie des populations concernées etc.). Pour ces dispositifs, les leviers de maîtrise de la dépense sont la modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau et les conditions d'ouverture des droits aux prestations ou, plus ponctuellement, une optimisation des processus de gestion de celles-ci, notamment lorsqu'existent des disparités fortes sur le territoire, telle que la maîtrise des coûts de gestion des caisses de retraite de la SNCF, des mines (CANSSM), des marins (ENIM) et de la RATP.

Les interventions « hors guichet » (26,2 Md€)

Ces dépenses présentent un caractère discrétionnaire plus fort, permettant un pilotage annuel s'appuyant sur la fixation a priori d'objectifs de réduction de la dépense. Les leviers à activer par les gestionnaires sont très variables, à l'image des dispositifs eux-mêmes (meilleur ciblage, priorisation, recentrage des interventions, amélioration du fonctionnement et accroissement de la productivité des structures financées par l'État, notamment).

Ces dépenses d'intervention de l'État sont réparties dans de très nombreux secteurs, parmi lesquels l'emploi (4,6 Md€), avec notamment le financement par l'État des différents types d'emplois aidés (contrat unique d'insertion, emplois d'avenir, services civiques, assistants d'éducation), les transports et l'écologie (2,9 Md€), essentiellement via les subventions de l'État au secteur ferroviaire. Peuvent être cités également le secteur de la ville et du logement (1,5 Md€), via les différentes aides à la pierre (logement social, aides aux bailleurs privés, rénovation urbaine, interventions sociales de la politique de la ville, qui comprennent en particulier le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS) ou encore la culture (0,6 Md€).

- le PLF comporte en outre une diminution de 316 M€ de la somme des plafonds de taxes affectées à périmètre constant par rapport à celui de la loi de finances pour 2015 : le Gouvernement va ainsi bien au-delà de l'objectif de réduction de 135 M€ prévus à l'article 15 de LPFP ;
- la **rationalisation des agences** et des opérateurs de l'État est poursuivie avec, par exemple, la création de l'Agence française de la biodiversité qui fusionne quatre structures aux missions complémentaires. La **création de nouvelles agences** est quant à elle mieux **encadrée et restreinte** aux cas où elle est nécessaire et pertinente. Pour cela, le Gouvernement engagera une revue périodique de ses opérateurs, notamment en amont du renouvellement des contrats d'objectifs et de performance, permettant de vérifier après quelques années de fonctionnement que les objectifs fixés à l'opérateur ont bien été atteints et, à défaut, d'en tirer toutes les conséquences sur son évolution voire sa suppression ;
- la **réforme budgétaire et comptable** introduite pour les organismes par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) se poursuivra en 2016, afin d'améliorer le pilotage budgétaire et la maîtrise des dépenses des agences.

Le champ des taxes affectées plafonnées est en augmentation continue depuis 2012 : initialement, 46 taxes affectées ont été plafonnées

en LFI 2012, représentant un volume de 3 Md€. Ce champ a été intégré au sein de la norme de dépense de l'État depuis la LFI 2013. Il est révisé et étendu chaque année, et concerne, en 2015, 69 dispositifs pour un volume total de près de 6 Md€.

Les efforts sur les schémas d'emplois ont également été importants depuis 2012, puisque hors Pôle emploi et universités, 5 368 emplois ont été supprimés dans les opérateurs et agences de l'État.

c. Évolution des recettes de l'État

i. Recettes fiscales nettes

En 2014, les recettes fiscales nettes ont diminué de 3,4 % par rapport à 2013 pour s'établir à 274,3 Md€. Cette évolution résulte principalement des mesures fiscales (en particulier la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE) et des transferts aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités locales (Pacte de confiance et de responsabilité). L'environnement de croissance atone et de faible inflation a par ailleurs été défavorable aux recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés et explique la quasi stabilité hors mesures nouvelles des recettes fiscales nettes (-0,3 % par rapport à 2013).

Les recettes fiscales nettes progresseraient de 1,4 % en 2015 et de 2,8 % en 2016, principalement sous l'effet de leur évolution spontanée, les mesures nouvelles et de transfert seraient légèrement négatives en 2015 (-0,6 Md€) et en 2016 (-1,6 Md€). Dans un contexte de reprise progressive de l'activité, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

Tableau 14 : Niveaux des recettes fiscales nettes

(En Md€)	2015	2016
Impôt sur le revenu net	69,6	72,3
Impôt sur les sociétés net	33,5	32,9
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	13,9	15,6
Taxe sur la valeur ajoutée nette	141,5	144,7
Autres recettes fiscales nettes	19,7	20,5
Recettes fiscales nettes	278,2	286,0

Tableau 15 : Mesures nouvelles et transferts

(En Md€)	2015	2016
Impôt sur le revenu net	-1,2	-0,1
Impôt sur les sociétés net	-3,0	-3,4
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	0,5	1,6
Taxe sur la valeur ajoutée nette	2,9	0,2
Autres recettes fiscales nettes	0,1	0,0
Recettes fiscales nettes	-0,6	-1,6

Tableau 16 : Élasticité des recettes fiscales nettes en 2014, 2015 et 2016

	2014	2015	2016
PIB en valeur (en %) (1)	0,8	2,0	2,5
Évolution à législation et périmètre constants (en %) (2)	-0,3	1,7	3,4
Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB (2)/(1)	-0,4	0,8	1,3

Tableau 17 : Contributions des principaux impôts à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes

En Md€ et points de contribution	2014 (niveau)	2015	2016
Impôt sur le revenu net	69,2	0,6	1,0
Impôt sur les sociétés net	35,3	0,4	1,1
TICPE brute	13,2	0,1	0,0
TVA nette budgétaire	138,4	0,1	1,0
Autres recettes fiscales	18,2	0,5	0,2
Recettes fiscales nettes	274,3	1,7%	3,4%

En 2015, l'impôt sur le revenu contribuerait à hauteur de 0,6 point à l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes, qui évolueraient spontanément de 1,7%.

devrait être modérément dynamique en 2015 (+1,7 %), encore pénalisée par la faible inflation, avant de retrouver un rythme de progression supérieur à celui de l'activité en valeur en 2016 (+3,4 %). **L'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB serait ainsi de 0,8 en 2015** en raison du faible dynamisme spontané de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) tandis que l'impôt sur le revenu (IR) et sur les sociétés (IS) seraient spontanément plus dynamiques que l'activité. **En 2016, l'élasticité des recettes fiscales au PIB s'établirait à 1,3**, soutenue notamment par l'IR, en raison du dynamisme des salaires réels en 2015 accentué par la progressivité du barème, et

par l'IS, porté par un bénéfice fiscal 2015 dynamique dans un environnement macroéconomique favorable aux entreprises.

Les recettes d'**impôt sur le revenu** (IR) augmenteraient de +0,6 % en 2015 sous l'effet d'une évolution spontanée légèrement plus rapide que l'activité (+2,2 %) et de mesures nouvelles de baisses d'impôt (-1,2 Md€). L'augmentation spontanée de 2,2 % en 2015 serait cohérente avec les émissions constatées à ce stade de l'année : elle est portée par la masse salariale et les retraites, le repli des plus-values immobilières étant compensé par un dynamisme plus important des plus-values mobilières. Les mesures

nouvelles abaisseraient les recettes de 1,2 Md€ : il s'agit principalement de la montée en charge de la réforme de l'impôt sur le revenu (suppression de la première tranche de l'impôt et révision de la décote après la réduction exceptionnelle d'impôt de 2014) et du rendement supplémentaire en impôt sur le revenu du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

En 2016, les recettes d'impôt sur le revenu augmenteraient de +3,9 %, soutenues par une évolution spontanée plus rapide que l'activité (+4,0 %). Le dynamisme des salaires réels en 2015, dont l'effet est amplifié par la progressivité du barème, soutiendrait l'évolution spontanée de l'impôt. Les mesures nouvelles contribueraient marginalement à la baisse du fait des mesures de périmètre : la poursuite de la réforme de l'impôt pour les ménages moyens et modestes (-2,0 Md€) serait compensée par la suppression de la prime pour l'emploi (+2,0 Md€) qui s'inscrit dans la réforme plus générale des dispositifs de soutien à l'activité (création de la prime d'activité).

En 2015, les recettes d'**impôt sur les sociétés** se replieraient de -5,3 % par rapport à 2014 sous l'effet de la montée en charge des réformes fiscales et malgré le rebond spontané des recettes. Les mesures nouvelles contribueraient ainsi à l'évolution de l'IS à hauteur de -3,0 Md€ : la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE : -5,6 Md€) et la mesure de suramortissement exceptionnel destinée à accélérer l'investissement (-0,4 Md€) seraient en partie compensées par les mesures de lutte contre la fraude et de non déductibilité de certaines taxes à l'IS prises en LFR 2 pour 2014 (+1,0 Md€) et l'effet budgétaire des contentieux¹⁰ (+1,7 Md€). L'environnement économique favorable aux entreprises (hausse du taux de marge et taux d'intérêts en baisse) soutiendrait le bénéfice fiscal 2015 ; l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés serait ainsi plus dynamique que l'activité (+3,2 %) malgré un bénéfice fiscal 2014 atone.

(10) Ces contentieux qui font l'objet d'un appel n'ont pas d'impact en comptabilité nationale (cf. infra).

En 2016, les recettes d'impôt sur les sociétés se replieraient à nouveau de -1,7 % sous les effets contraires de mesures nouvelles négatives et d'une forte évolution spontanée de l'impôt. Les mesures nouvelles contribueraient à baisser l'impôt de 3,4 Md€, en raison de la suppression de la contribution exceptionnelle (-2,6 Md€) et de l'effet budgétaire des contentieux¹¹ (-1,7 Md€), compensés en partie par la hausse mécanique des recettes d'IS liée aux baisses de cotisations patronales et à la suppression progressive de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité. Par ailleurs, l'évolution spontanée de l'IS accélérerait fortement en lien avec le dynamisme du bénéfice fiscal 2015 (cf. supra).

En 2015, les recettes de la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) nette budgétaire augmenteraient de 2,3 % par rapport à 2014, malgré une évolution spontanée peu dynamique (0,2 %). La croissance des emplois taxables, qui constituent l'assiette de la TVA serait nettement inférieure à celle de l'activité, pénalisée par le fort recul de l'investissement des ménages et par la déformation de la consommation au détriment des produits taxés à taux normal (biens manufacturés notamment, effet dit « de structure »). Les recettes de TVA budgétaire seraient cependant soutenues par les mesures nouvelles (+1,2 Md€, dont les effets budgétaires de la hausse de taux de 2014) et de transfert (+1,7 Md€ dans le cadre de la réforme des relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale).

En 2016, les recettes de TVA augmenteraient de 2,2 %, sous l'effet de l'évolution spontanée et d'une contribution marginale des mesures nouvelles. L'évolution des emplois taxables se rapprocherait en effet de celle de l'activité et les recettes budgétaires de TVA augmenteraient spontanément de 2,1 %. Elles seraient légèrement rehaussées par les mesures nouvelles et de transfert (notamment la diminution du transfert aux organismes de sécurité sociale prévu pour 2016, par rapport à 2015).

(11) *Ibid.*

Les **recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) inscrites au budget de l'État progresseraient de 5,1 % en 2015, soutenues par la montée en charge de la fiscalité écologique et par la baisse des prix du pétrole. L'évolution spontanée serait de + 1,6 % en 2015, en lien avec la baisse du prix du pétrole qui dynamise les consommations. Les recettes seraient en outre soutenues par l'augmentation de la composante carbone de la TICPE (passage de 7€ la tonne de carbone émis en 2014 à 14,5€ en 2015 : + 1,2Md€). Les transferts aux administrations publiques locales, avec notamment la réforme de l'apprentissage, conduiraient par ailleurs à une réduction de la part de TICPE perçue par l'État de -0,7Md€. Enfin, l'augmentation de deux centimes de la TICPE sur le gasoil (+ 0,8Md€) est neutre sur les recettes budgétaires en raison de son transfert à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

En 2016, les recettes de TICPE progresseraient de + 12,2 %, soutenues par la montée en charge de la fiscalité écologique. Les recettes seraient en revanche spontanément atones (+ 0,3 %), avec un prix du pétrole stable par rapport à 2015. Elles seraient toutefois à nouveau soutenues par la hausse de la composante carbone (de 14,5€ la tonne de carbone émis en 2015 à 22€ en 2016)

pour 1,2Md€, ainsi que par une diminution des mesures de transfert pour + 0,4Md€.

Les **autres recettes fiscales nettes** (« autres RFN ») constituent un ensemble hétérogène. Elles sont composées de recettes brutes (36½Md€ en 2014, dont droits de mutation à titre gratuit et onéreux, taxe sur les transactions financières, taxe sur les dividendes, impôt de solidarité sur la fortune...) ainsi que d'une partie des remboursements et dégrèvements (-18½Md€ en 2014, notamment les contentieux, les admissions en non-valeur, les remboursements et dégrèvements de TICPE et d'impôts locaux). Les autres RFN progresseraient de + 8,4% en 2015, soutenues par une évolution spontanée très dynamique reposant, d'une part, sur le dynamisme des recettes brutes, notamment en ce qui concerne les droits sur les successions et la taxe sur les transactions financières et, d'autre part, sur la stabilité des remboursements et dégrèvements.

En 2016, les autres RFN progresseraient de + 3,9%, sous l'effet d'une évolution spontanée moins dynamique qu'en 2015 mais toujours supérieure à l'activité qui traduirait de nouveau l'évolution différenciée des composantes (recettes brutes dynamiques et remboursements et dégrèvements atones). Par ailleurs, l'impact budgétaire

Encadré 9 : 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 finalement atteint 1,91 milliard d'euros, au-delà de la prévision de 1,85 milliard d'euros inscrite en loi de finances rectificative de fin d'année.

Au 31 août 2015, le montant des recouvrements effectués depuis le 1^{er} janvier 2015 atteint 1,8 milliard d'euros. Ce rythme conforte pleinement la prévision de 2,65 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, à cette même date, le nombre total de demandes déposées par les contribuables atteint 44 000, dont seules 8 000 ont été définitivement traitées et recouvrées. Le montant moyen d'actifs déclarés par demande complète (¾ des demandes déposées) s'établit à environ 750 000 euros. Le taux moyen d'imposition (droits et pénalités) des dossiers traités (1/4 des dossiers complets) reste stable autour de 25 %.

Le nombre mensuel de nouveaux arrivants est de plus de 900 depuis le mois de janvier. Depuis la prévision retenue pour le Programme de stabilité, arrêtée sur la base des seuls dossiers connus, le nombre de demandes a progressé de 15 %, passant de 38 000 à 44 000. **Dans ce contexte, la prévision pour 2016 est fixée à 2,4 milliards d'euros, en hausse de 0,6 Md€ par rapport à la prévision du Programme de stabilité** et en baisse de 0,25Md€ par rapport à 2015.

des contentieux fiscaux de masse¹² (précompte, OPCVM, de Ruyter) grèverait les autres recettes fiscales nettes de 1,8 Md€ en 2015 et de 1,3 Md€ en 2016.

ii. Recettes non fiscales

En 2015, le produit des recettes non fiscales augmenterait de 0,1 Md€ par rapport à 2014 pour s'établir à 14,1 Md€. La baisse du prélèvement sur le compte de l'État auprès de la COFACE (-0,7 Md€ par rapport à 2014) et le fléchissement des dividendes des sociétés financières (-0,2 Md€) et non financières (-0,9 Md€, dont -0,6 Md€ dus au versement sous forme de titres d'une partie des dividendes) joueraient à la baisse. Ils seraient toutefois plus que compensés par une évolution très dynamique des amendes (+1,7 Md€) – notamment les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (+1,4 Md€ dont +1,0 Md€ pour entente sur les prix à l'encontre des fabricants des secteurs de l'entretien et de l'hygiène) –, les pénalités reçues au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR, +0,2 Md€ par rapport à 2014) et les prélèvements sur la Caisse des Dépôts et Consignations (+0,3 Md€).

En 2016, le produit des recettes non fiscales augmenterait de 1,6 Md€ par rapport à 2015 pour s'établir à 15,7 Md€. Le prélèvement sur le compte de l'État auprès de la COFACE rebondirait (+1,7 Md€). Les recettes non fiscales seraient également soutenues par la perception de la première tranche des recettes de cession des fréquences hertziennes 700 MHz aux opérateurs de télécommunication (+0,6 Md€ en recettes budgétaires). Enfin, compte tenu du niveau exceptionnel perçu en 2015, le produit des amendes baisserait de 1,1 Md€ en 2016 pour se rapprocher des niveaux observés dans le passé.

d. Solde des comptes spéciaux

En 2015, le solde des comptes spéciaux s'établit à 1,0 Md€, en hausse de 1,2 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. Cette hausse s'explique principalement par :

- une révision à la hausse de près de 0,6 Md€ du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales, au vu des recouvrements à mi-juin 2015 ;
- une révision à la hausse de plus de 0,6 Md€ du solde du compte de concours financiers retraçant les prêts aux États étrangers, en raison du report de l'opération de refinancement de dette d'un État étranger.

En 2016, le solde des comptes spéciaux s'établirait à 1,1 Md€, en hausse de 0,1 Md€ par rapport à 2015. Cette prévision résulte principalement de trois évolutions :

- une diminution de 0,1 Md€ du solde du compte d'affectation spécial « Pensions » ;
- une diminution de 0,3 Md€ du solde du compte de concours financiers dédié aux prêts aux États étrangers ;
- une augmentation de 0,4 Md€ du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales, du fait notamment d'une hausse des recettes de CVAE (+0,6 Md€) liée à un environnement macroéconomique plus favorable à la valeur ajoutée des entreprises.

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

En application de l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation annexé au projet de loi de finances « explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France », en indiquant notamment l'impact des « opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion ».

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

(12) Cf. tableau 6 des contentieux p.66 pour leur impact en comptabilité nationale.

- 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 2015, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale serait inférieur de 1,4 Md€ au solde budgétaire prévu (-73,0 Md€) et s'établirait à -74,4 Md€. Cet écart résulterait essentiellement des corrections suivantes :

- les crédits d'impôts restituables et reportables sont comptabilisés sur la base du montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et non sur le montant budgétaire imputé ou restitué, d'où l'apparition d'un écart entre les deux comptabilités (-5,2 Md€, dont l'essentiel lié au CICE) ;
- le gain de trésorerie lié aux primes et décotes¹³, étalé en comptabilité nationale sur la durée des emprunts, est estimé à +4,5 Md€ ; l'effet des intérêts courus non échus est quasi nul ;
- le décalage entre l'enregistrement en comptabilité nationale des recettes de cession des fréquences hertziennes 700 MHz (enregistrées en totalité à la date d'autorisation d'utilisation des fréquences), et la date d'encaissement effectif des sommes versées par les opérateurs de télécommunication concernés (+2,5 Md€) ;
- le décalage entre l'enregistrement des dépenses de matériels militaires (à la date de la livraison) et le décaissement des avances qui précèdent les livraisons (+2,1 Md€) ;

- les investissements réalisés sous la forme de partenariats public-privé (pour l'essentiel, nouveau siège du Ministère de la Défense) sont enregistrés au moment de la livraison et non au fur et à mesure du paiement des loyers (-1,7 Md€) ;
- une entreprise a été condamnée par la Commission européenne à reverser une aide fiscale au titre de l'impôt sur les sociétés considérée comme incompatible avec les règles communautaires. Cette décision fait l'objet d'un appel et n'est donc pas définitive, les sommes perçues par l'État sont annulées en comptabilité nationale (-1,4 Md€) ;
- de même, les amendes versées à l'État par des entreprises condamnées par l'Autorité de la concurrence ne sont enregistrées en comptabilité nationale que lorsque la décision de justice devient définitive (-1,2 Md€). Il s'agit notamment de l'amende de 1,0 Md€ pour entente sur les prix prononcée à l'encontre de fabricants des secteurs de l'entretien et de l'hygiène et pour laquelle ces derniers ont fait appel ;
- le budget rectificatif de fin d'année de l'Union européenne en 2014 avait abaissé la contribution de la France. Cette moindre dépense, budgétairement imputée en 2015, doit être rattachée à 2014 en comptabilité nationale selon Eurostat, d'où une correction inverse en 2015 (-1,1 Md€) ;
- au terme du contentieux communautaire relatif aux aides agricoles versées par la Commission européenne, la France a été condamnée en 2015 à reverser les aides perçues à tort sur la période 2008-2012, soit 1,1 Md€. Budgétairement étalés sur trois ans (360 M€ par an de 2015 à 2017), ces versements sont intégralement rattachés à 2015 en comptabilité nationale, année de la décision de la condamnation (-0,7 Md€) ;
- la participation de la France dans les organismes internationaux ne constitue pas une dépense en comptabilité nationale (+0,6 Md€) ;

(13) 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 par la comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt, ce qui se traduit par un écart positif.

- les dividendes versés à l'État sous forme de titres n'ont pas d'impact budgétaire mais constituent une recette en comptabilité nationale (+0,6Md€) ;
- les dépenses des fonds de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre des investissements d'avenir sont directement rattachées à l'État en comptabilité nationale (-0,3Md€) ;
- l'étalement en comptabilité nationale du versement des soultes par France Télécom et La Poste au titre de la prise en charge par l'État de leur régime de retraite employeur (+0,2Md€) ;
- le décalage en droits constatés des reversements de l'État aux collectivités locales du produit des impôts locaux et au retraitement de la CVAE en comptabilité nationale (-0,2Md€).

Pour 2016, le solde de l'État au sens de la comptabilité nationale s'établirait à -73,5Md€. Il serait inférieur de 1,5Md€ au solde budgétaire (-72,0Md€), reflétant notamment les opérations suivantes :

- -5,7Md€ au titre des crédits d'impôts restituable et reportables (dont l'essentiel au titre du CICE) ;
- +5,4Md€ au titre de l'enregistrement en droits constatés des intérêts d'emprunts (primes et décotes à l'émission et intérêts courus non échus) ;
- -1,0Md€ au titre de provisions de contentieux définitifs sur le précompte mobilier: les montants perçus correspondent à des affaires gagnées en appel pour lesquelles l'État avait déjà procédé à des remboursements ;
- +0,6Md€ pour la participation de la France dans les organismes internationaux ;
- -0,6Md€ au titre du rattachement à 2015 en comptabilité nationale des recettes perçues par l'État dans le cadre de la cession des fréquences hertziennes 700 MHz (il est fait l'hypothèse d'un flux budgétaire étalé sur quatre années du produit total de la vente) ;
- -0,4Md€ au titre des dépenses des fonds CDC au titre des investissements d'avenir ;
- +0,4Md€ au titre du rattachement à 2015 des montants déboursés dans le cadre de l'apurement communautaire lié au contentieux sur les aides agricoles et déjà enregistré en intégralité en 2015 en comptabilité nationale ;
- l'étalement en comptabilité nationale du versement des soultes par France Télécom et La Poste au titre de la prise en charge par l'État de leur régime de retraite employeur (+0,2Md€) ;
- le décalage en droits constatés des reversements de l'État aux collectivités locales du produit des impôts locaux et au retraitement de la CVAE en comptabilité nationale (-0,4Md€).

6. Organismes divers d'administration centrale

La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de -1,0 Md€ en 2015 (après +2,9 Md€ en 2014), puis de +0,3 Md€ en 2016. L'évolution du solde des ODAC sur la période de prévision s'explique principalement par les deux volets du programme d'investissements d'avenir (PIA), le redressement du solde

de la Compensation des charges de service public de l'électricité (CSPE), qui deviendrait excédentaire, dans l'optique du remboursement de sa dette vis-à-vis d'EDF, et par le profil heurté du solde de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF) en lien avec l'indemnité due à l'entreprise Écomouv.

Tableau 18 : Solde des ODAC (y compris investissements d'avenir)

En % du PIB	2014	2015	2016
Solde	0,1	0,0	0,0
Dépenses	4,0	3,9	3,8
Recettes	4,1	3,9	3,9

a. Dépense des ODAC

L'évolution des dépenses des ODAC reflèterait notamment les décaissements au titre des deux volets du programme d'investissements d'avenir (consommation progressive des transferts reçus en 2010 et en 2014, cf. encadré 10). Un nouvel effort de maîtrise des dépenses des opérateurs est inclus dans le budget 2016, que ce soit *via* la chronique de décaissement des

investissements d'avenir suite aux économies annoncées dans le Programme de stabilité d'avril 2015, ou *via* leurs ressources et notamment la fiscalité qui leur est transférée (cf. infra). Enfin, le profil serait heurté par la prise en charge par l'AFITF de l'indemnité due en vertu de la résiliation du contrat avec la société Écomouv (0,8 Md€ de dépense enregistrée en comptabilité nationale, en 2014).

Encadré 10 : Investissements d'avenir

En application de l'article 8-V de la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010, le rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances présente « pour les années précédentes, l'année en cours et les années à venir les conséquences sur les finances publiques des investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés par cette loi de finances rectificative. Ce rapport présente en particulier leurs conséquences sur le montant de dépenses publiques, de recettes publiques, du déficit public et de la dette publique, en précisant les administrations publiques concernées ».

En orientant la dépense publique vers des investissements à haut rendement socio-économique, les investissements d'avenir participent pleinement à l'amélioration de la qualité des finances publiques. Des crédits ont été ouverts à ce titre, en loi de finances rectificative du 9 mars 2010, à hauteur de 35 Md€. Ces crédits ont été versés en 2010 à des organismes classés dans le secteur des administrations publiques (hormis le versement à l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs – Andra – non classée dans les administrations publiques).

Un deuxième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA), a été voté en loi de finances initiale pour 2014. Ce deuxième volet, représentant 12 Md€ d'investissements entre 2014 et 2024¹⁴, répond à deux objectifs stratégiques : renforcer la compétitivité de l'économie française au service de l'emploi, et permettre un 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). Ces nouveaux crédits ont été versés en 2014 aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir.

Le 17 septembre 2015, le Président de la République a par ailleurs annoncé la mise en place d'un troisième volet du programme d'investissements d'avenir qui sera doté de 10 Md€ et prendra la suite des deux volets précédents. Comme les deux précédents, ce troisième volet ne devrait avoir d'impact, l'année de son lancement, ni sur le déficit public ni sur la dette publique.

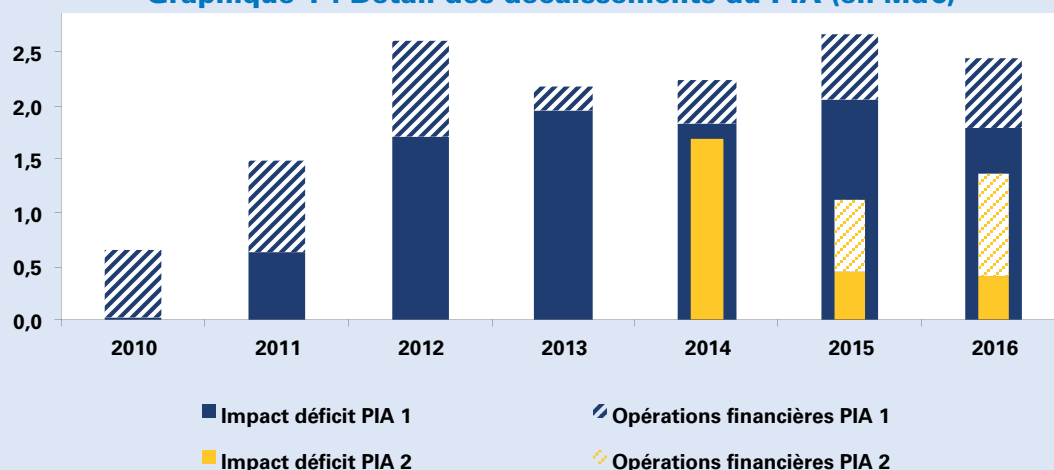
L'impact des investissements d'avenir sur le déficit public et la dette publique en comptabilité nationale est lissé dans le temps selon le rythme des dépenses effectives des opérateurs et fonds chargés de mettre en œuvre le programme vers les bénéficiaires finaux en dehors des administrations publiques.

Les prévisions des décaissements demeurent soumises à de nombreux aléas, liés aux délais de contractualisation entre les opérateurs et les bénéficiaires finaux. Elles permettent tout de même 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 2,5 Md€ en 2015 et de 2,2 Md€ en 2016. En 2015, le chiffre de 2,5 Md€ tient compte des dernières informations disponibles : en particulier, le fonds national de valorisation, la recherche aéronautique portée par l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), le réacteur Jules Horowitz ou l'action Ville de demain généreront des dépenses inférieures à ce qui était prévu au moment de la LPFP pour l'année 2015. Cette prévision s'appuie sur les remontées infra-annuelles transmises au Parlement par le Commissariat général à l'investissement.

L'impact sur la dette, c'est-à-dire en prenant en compte les décaissements maastrichtiens et les opérations financières réalisées¹⁵ (cf. graphique ci-dessous), serait de 3,8 Md€ en 2015 et en 2016.

Graphique 1 : Détail des décaissements du PIA (en Md€)



(14) Hors redéploiements.

(15) Les prêts et prises de participations financières sont considérés par l'Insee comme des « opérations financières », c'est-à-dire n'ayant pas d'impact sur le solde public en comptabilité nationale.

b. Recettes des ODAC

Le profil des recettes des ODAC reflèterait principalement les transferts reçus de l'État au titre du deuxième volet du programme d'investissements d'avenir en 2014 : ce transfert n'a pas d'impact sur le solde de l'ensemble des administrations publiques (APU). Par ailleurs, le plafonnement des taxes affectées aux agences de l'État est fortement élargi à compter du 1^{er} janvier 2016 conformément à ce que prévoit la LPFP (*cf.* encadré 11) et, à champ constant, le plafond global des taxes affectées aux opérateurs diminue chaque année, ce qui contribue à la maîtrise de la dépense des ODAC.

Le taux de prélèvements obligatoires des ODAC progresserait de 0,1 point en 2015 pour s'établir à 0,8 % du PIB puis se stabiliserait en 2016. En 2015, l'augmentation serait principalement due aux mesures de hausse de la CSPE (+1,1 Md€) et au transfert de la hausse de TICPE sur le gazole à l'AFITF (+1,1 Md€). En 2016, le taux de prélèvements obligatoires des ODAC se stabiliserait : leur faible élasticité à l'activité (0,4, notamment en raison de l'atonie de l'assiette de la CSPE : évolution spontanée de +0,6 %¹⁶) serait compensée par le rendement des mesures nouvelles (+0,7 Md€, dont +1,1 Md€ de hausse de CSPE et -0,4 Md€ de moindre transfert à l'AFITF).

(16) La CSPE est assise sur les consommations d'électricité qui, hors variations climatiques, évoluent depuis plusieurs années à un rythme inférieur, en moyenne, à celui de l'activité

en volume (notamment grâce au développement de l'efficacité énergétique).

Encadré 11 : La généralisation du plafonnement des taxes affectées

De nombreuses agences de l'État et organismes chargés de missions de service public sont financées, partiellement ou intégralement, par des impositions de toute nature qui leur ont été directement affectées en application de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Alors que les dépenses de l'État continueront de baisser en valeur dans le projet de loi de finances pour 2016, certaines taxes affectées peuvent connaître une évolution spontanément dynamique, sans que celle-ci soit nécessairement en adéquation avec les besoins liés aux missions de service public qui ont été confiées aux opérateurs qui en bénéficient.

L'article 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 prévoit un renforcement du mécanisme de plafonnement des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale.

Afin d'appliquer ces objectifs tout en assurant un juste financement de ces missions de service public et en associant les agences bénéficiant de taxes affectées à l'effort de redressement des comptes publics, le projet de loi de finances pour 2016 propose d'ajuster le niveau des ressources affectées selon plusieurs modalités :

- *Modulation du montant du plafond des taxes affectées aux agences : en diminuant de 316M€ la somme des plafonds de taxes affectées à périmètre constant par rapport à celui de la loi de finances pour 2015, le Gouvernement va bien au-delà de l'objectif de réduction de 135M€ prévus à l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014-2019 ;*
- *Intégration dans le champ des entités concernées par le plafonnement des taxes affectées de 11 agences dont les six agences de l'eau, les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et Martinique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ainsi que le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), augmentant le périmètre des taxes plafonnées de près de 2,5Md€ pour le porter au total à 8,4Md€ en 2016 (avant baisse de plafond) ;*
- *Une diminution des prélèvements obligatoires induite par la baisse du taux des taxes affectées à différents opérateurs (les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et Martinique, le Fonds national de gestion des risques en agriculture, et l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer FranceAgriMer) ;*
- *Une hausse de la fraction du prélèvement sur les jeux de loterie et les paris sportifs affectée au Centre national pour le développement du sport (CNDS) afin de financer la candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques pour 2024 ;*
- *Une baisse de la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;*
- *Une réintégration au sein du budget général de l'État de la redevance d'archéologie préventive aujourd'hui affectée à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), au Fonds national pour l'archéologie préventive et aux services archéologiques de collectivités territoriales concerné. Cette rebudgétisation sera neutre pour ces affectataires puisque des crédits budgétaires seront substitués, à un même montant, au produit de la taxe qui leur était précédemment affectée.*

Au total, le champ des taxes affectées plafonnées est en augmentation continue depuis 2012 : initialement, 46 taxes affectées ont été plafonnées en LFI 2012 représentant un volume de 3Md€. Ce champ a été intégré au sein de la norme de dépense de l'État depuis la LFI 2013. Il est révisé et étendu chaque année, et concerne, en 2015, 69 dispositifs pour un volume total de près de 6Md€.

7. Administrations publiques locales

Le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL) s'améliorerait significativement en 2015, à -0,5Md€ (après -4,5Md€ en 2014), avant de se creuser à compter de 2016 (-0,9Md€) sous les effets habituels du cycle électoral communal.

a. Dépense des APUL

Les dépenses des administrations publiques locales reculeraient à nouveau en 2015, mais repartiraient à la hausse en 2016 (+1,2 % en valeur en 2016, après -0,6 % en 2015 et -0,3 % en 2014).

Cette évolution résulterait principalement des effets du cycle électoral communal sur l'investissement local (quasi-stabilité en 2016, après un recul de 8,5 % en 2015 et de 9,6 % en 2014, année des élections municipales). Globalement, les dépenses d'équipement du bloc communal évoluent en lien avec le cycle électoral. Sur les six derniers mandats municipaux, on observe ainsi un ralentissement marqué des dépenses d'investissement l'année des élections et l'année suivante. Le temps nécessaire à la mise en place des nouveaux projets explique ce profil. Les années suivantes, après la pause de début de mandat, on observe une croissance des

dépenses d'équipement qui atteignent leur pic en année préélectorale. **Le ralentissement observé en 2014 puis le nouveau recul prévu en 2015 sont comparables aux cycles précédents.** À compter de 2016, le mouvement de reprise de l'investissement sera favorisé par la montée en puissance des mesures prises dès 2015 par le Gouvernement en faveur de l'investissement local (hausse du taux de remboursement du FCTVA et augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux de 0,2Md€, préfinancement à taux zéro du FCTVA). **Le PLF 2016 prévoit de nouvelles mesures, à savoir la création d'un fonds de soutien à l'investissement public local doté de 1Md€ d'autorisations d'engagement et l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics.**

Les collectivités territoriales accroîtraient leur effort en matière de dépenses de fonctionnement, dans un contexte de baisses des dotations accordées par l'État (-3,5Md€ en 2015, après une première diminution de 1,5Md€ en 2014) : en 2016, les concours financiers versés aux collectivités territoriales baisseront à nouveau de 3,5Md€. La réforme territoriale engagée, notamment la réduction du nombre de régions et la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions par la loi portant nouvelle

Tableau 19 : Dépenses des administrations publiques locales

	Montant 2014 Md€	Répartition en %	Evolution 13/14	Evolution 14/15	Evolution 15/16
Total dépenses	251,5	100 %	-0,3 %	-0,6 %	1,2 %
Dépenses hors FBCF	206,0	82 %	2,0 %	1,1 %	1,5 %
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	48,7	19 %	0,3 %	-1,0 %	0,0 %
<i>dont rémunérations des salariés</i>	77,8	31 %	3,9 %	2,4 %	2,1 %
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	24,6	10 %	4,2 %	4,2 %	3,9 %
Formation brute de capital fixe (FBCF)	45,5	18 %	-9,6 %	-8,5 %	-0,2 %
<i>p.m. investissement total*</i>	55,2	22 %	-8,6 %	-7,9 %	0,0 %

* y compris les subventions d'équipement.

organisation territoriale de la République (NOTRe), permettrait par ailleurs une plus grande rationalisation des dépenses des collectivités.

La croissance des dépenses hors investissement¹⁷ s'établirait ainsi à +1,1% en 2015, après +2,0% en 2014. La modération des dépenses de consommation intermédiaire (-1,0% en 2015 après +0,3% en 2014) serait à relier à la très faible inflation cette année (+0,1% en moyenne annuelle au sens de l'IPCHT), l'évolution d'un grand nombre de postes de dépenses étant directement ou indirectement corrélée à l'inflation. **La croissance des dépenses de rémunération des salariés s'établirait à +2,4%, ce qui marquerait un ralentissement par rapport au rythme observé en 2014 (+3,9%).** En premier lieu, les rémunérations avaient été portées en 2014 par la dernière phase de la hausse des taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et la revalorisation des personnels de catégorie C, ce qui expliquerait une partie du ralentissement observé en 2015. Le mouvement de ralentissement de la progression de la masse salariale à partir de 2015 résulterait également d'une maîtrise accrue des recrutements en emplois principaux, reflétant l'effort croissant des collectivités territoriales sur la dépense de fonctionnement dans le contexte de baisse des concours financiers de l'État. **Le dynamisme des dépenses sociales se stabiliserait en 2015 :** les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) socle seraient portées par la poursuite

de la mise en œuvre du plan pauvreté mais seraient à l'inverse modérées par l'amélioration progressive du marché de l'emploi et par la montée en charge des contrats aidés (pour les personnes qui auraient pu prétendre au RSA socle).

Les dépenses hors investissement accélèreraient en 2016 (+1,5% après +1,1% en 2015) mais leur rythme resterait contenu dans un contexte de nouvelle baisse des concours financiers. Par ailleurs, les collectivités locales participeraient à hauteur de 1,2Md€ au renforcement des économies 2016 acté dès le Programme de stabilité d'avril 2015 pour tenir compte des effets de la faible inflation sur la trajectoire des finances publiques (cf. encadré 12 sur l'objectif d'évolution de la dépense locale). Dans le détail, les dépenses de consommation intermédiaire seraient portées par le rebond de l'inflation, bien que moins élevée que celle inscrite dans la programmation (1,0% contre 1,4%). Les rémunérations ralentiraient à +2,1%. S'agissant des prestations, la réforme de la dépendance se traduirait par une accélération des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), financée par un transfert de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA, qui est affectataire de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie ou CASA). En sens opposé, les économies sur l'action sociale et la poursuite de l'amélioration du marché de l'emploi contribueraient au ralentissement des autres prestations.

Encadré 12 : L'objectif d'évolution de la dépense locale

La 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 fixant 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 MM. 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.

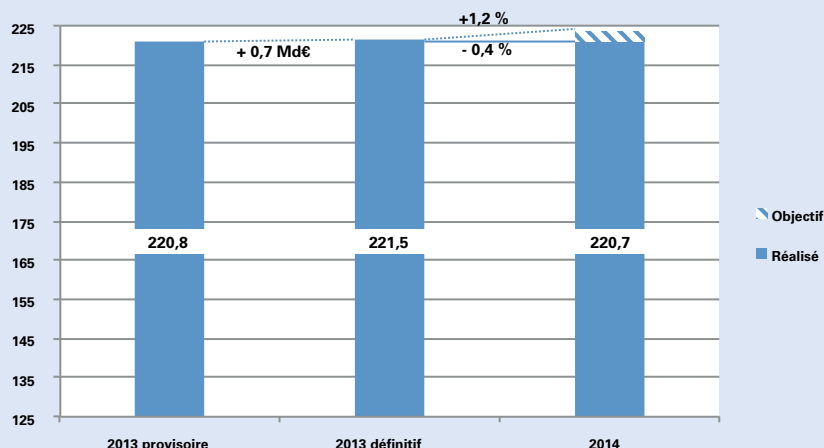
(17) Plus précisément, il s'agit de la dépense hors formation brute de capital fixe. À noter qu'une autre notion de dépense locale hors investissement est utilisée s'agissant de l'ODEDEL (cf. encadré 12) : il s'agit de la dépense hors investissement et

hors subventions d'équipement. Sur ce dernier champ, appelé dépense de fonctionnement, la dépense évoluerait de 1,4% en 2015 puis 1,6% en 2016.

L'ODEDEL a été respecté en 2014

En effet, alors que la LPFP prévoyait + 1,2 % d'évolution de la dépense locale, celle-ci s'est stabilisée par rapport aux données provisoires de l'année 2013 et a diminué de 0,4 % par rapport aux données définitives de l'année 2013¹⁸. La dépense locale s'est ainsi élevée à 220,7 Md€.

Cette stabilisation s'explique principalement par les effets conjugués d'une dépense de fonctionnement moins dynamique qu'anticipé (+2,3 % au lieu de +2,8 %) et d'un recul de l'investissement plus marqué que prévu.



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 sera 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 structure 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 prévues en 2015 telles qu'elles seront retracées dans le Rapport de l'observatoire des finances locales :

Tableau 20 : Déclinaison de l'ODEDEL

Catégorie de collectivité	2016
Collectivités locales et leurs groupements	1,2 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	1,6 %
Bloc communal	1,0 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	1,1 %
EPCI à fiscalité propre	0,6 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	0,7 %
Communes	1,2 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	1,3 %
Départements	1,9 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	2,7 %
Régions	0,4 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	0,6 %

(18) L'écart entre les données provisoires et définitives s'explique par les dépenses comptabilisées entre l'arrêt du compte provisoire en mars de l'année N+1 et la clôture des

comptes en juin de l'année N+1 sur la section d'investissement principalement.

Tableau 21 : Ressources des administrations publiques locales

	Montant 2014 Md€	Répartition en %	Evolution 13/14	Evolution 14/15	Evolution 15/16
Total ressources	247,0	100 %	1,4 %	0,9 %	1,1 %
Ressources fiscales	127,6	51,6 %	2,5 %	3,1 %	3,2 %
Autres ressources	119,5	48,4 %	0,2 %	-1,4 %	-1,3 %

b. Recettes des APUL

Sur la période 2015-2016, l'évolution des ressources des administrations publiques locales serait marquée par la baisse progressive des concours financiers de l'État et par la légère progression des prélèvements obligatoires en lien avec le cycle électoral et le redémarrage progressif de l'activité, aboutissant à une croissance des ressources totales de +0,9 % en 2015 puis de +1,1 % en 2016, après +1,4 % en 2014. À moyen terme, les ressources des collectivités locales seraient certes marquées par la baisse de 10,7 Md€ des dotations de l'État sur 2015-2017 mais **les ressources totales des collectivités locales progresseraient, malgré cette baisse, à un rythme supérieur à l'inflation sur ces trois années.**

En 2015, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,0 % du PIB. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait légèrement moins rapide que l'activité (+1,8 % contre une progression du PIB de +2,0 %). D'une part, les impôts directs locaux sont traditionnellement peu sensibles aux cycles conjoncturels. D'autre part, les remontées comptables de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises laissent attendre une évolution modérée des recettes pour 2015 après une année 2014 très dynamique. Enfin, les recettes de droits de mutation à titre onéreux connaîtraient une croissance spontanée légèrement négative (-0,2 % après -1,0 %

en 2014), sous-tendue par l'atonie du marché immobilier.

En sens inverse, les mesures nouvelles soutiendraient les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales, à hauteur de +1,7 Md€. Comme en 2014, le pouvoir accru des départements en matière de taux de DMTO jouerait à la hausse, pour +0,3 Md€. Par ailleurs, la progression des impôts directs locaux serait soutenue par une reprise des hausses de taux communaux en 2015, année post-électorale. Enfin, les mesures présentées en novembre dernier (relatives notamment à la taxe sur les parkings et à la taxe de séjour) joueraient également à la hausse.

Les concours financiers versés par l'État reculeraient de 3,5 Md€ en 2015, après 1,5 Md€ en 2014, au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

En 2015, les APUL reçoivent par ailleurs 0,4 Md€ au titre du Fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS).

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 6,1 % du PIB, porté par les hausses des taux des impôts locaux. Conformément aux cycles électoraux observés par le passé, les hausses de taux seraient plus dynamiques que l'année précédente. En effet, aux hausses votées par les communes et les intercommunalités s'ajouteraient les hausses des taux départementaux en année post-électorale. L'élasticité des prélèvements obligatoires serait légèrement inférieure à l'unité. Étant donné la forte incertitude sur l'évolution du marché immobilier à l'horizon 2016, l'hypothèse

conventionnelle d'une évolution spontanée des recettes de DMTO au rythme du PIB est retenue.

Les concours financiers de l'État baisseraient de 3,5Md€ en 2016, au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

Les APUL recevraient 0,2Md€ du fonds emprunts toxiques en 2016, et 0,35Md€ au titre de la réforme des rythmes scolaires. Enfin,

elles bénéficieront sur les prochaines années de la mise en place du fonds de soutien à l'investissement public local doté de 1 Md€ d'autorisations d'engagement et de l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics.

Encadré 13 : 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).

Alors que l'achèvement de la carte intercommunale et la création des métropoles ont déjà permis de rationaliser l'organisation des compétences, la mise en œuvre de l'ensemble des mesures portées par ces textes constituera un levier fort de rationalisation de la dépense locale. Ainsi, le passage de 22 régions métropolitaines à 13 au 1^{er} janvier 2016 devrait permettre de réaliser à terme des économies d'échelle. Pour sa part, la loi NOTRe permettra de clarifier les différents échelons territoriaux. En supprimant la clause de compétence générale pour les départements et les régions, cette loi conduira les collectivités à recentrer leurs dépenses sur leurs champs de compétences. Les régions auront un poids renforcé sur les questions de développement économique et d'aménagement du territoire, tandis que les missions des départements sont recentrées sur les solidarités humaines et territoriales. La clarification des compétences devrait également conduire à une nouvelle rationalisation de la carte intercommunale et des dépenses du bloc communal, notamment via des mutualisations au sein des intercommunalités et la rationalisation des syndicats du bloc communal. En fixant un seuil minimal de 15000 habitants, la loi permettra en effet la montée en puissance des intercommunalités afin d'organiser les services publics sur un territoire plus cohérent.

8. Administrations de sécurité sociale

En 2015, le solde des administrations de sécurité sociale poursuivrait son redressement à -6,2Md€ après -7,8Md€ en 2014 et -9,1Md€ en 2013.

La progression de la dépense des administrations de sécurité sociale ralentirait (+1,6% hors effet du transfert à l'État des aides personnalisées au logement (APL) après +2,3% en 2014). Le ralentissement des prestations versées (+1,9% après +2,3% en 2014) serait particulièrement marqué sur le risque famille - logement (-1,0% contre +1,2% en 2014) en raison des mesures d'économie sur la branche famille votées dans la LFSS 2015 (0,7Md€ dont 0,4Md€ de modulation des allocations familiales en fonction des revenus en demi-année en 2015). La faible inflation (IPCHT à +0,1% en moyenne annuelle en 2015) contribue au faible dynamisme des prestations indexées : les prestations familiales ont été stabilisées au 1^{er} avril 2015 tandis que les pensions de base ont été revalorisées de 0,1% au 1^{er} octobre 2015. Enfin, les mesures d'économies décidées sur le champ de l'assurance maladie conduiraient à un ralentissement sensible de l'Ondam, à +2,0% en 2015 contre +2,5% en 2014.

Les recettes des administrations de sécurité sociale décélèreraient fortement en 2015 (+1,1% après +2,6% en 2014) en raison notamment de la mise en œuvre des allègements du Pacte de responsabilité et de solidarité. Les cotisations sociales ont été allégées de 4,3Md€¹⁹ pour les employeurs et de 1,0Md€ pour les travailleurs indépendants tandis que le produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) a été réduit de 1,0Md€. Ces nouveaux allègements ont été principalement compensés à la sécurité sociale sous forme de réduction du périmètre des dépenses (transfert du financement des APL à l'État pour environ 4,8Md€). Hors effets du Pacte, les recettes sociales croîtraient

de +2,3% soit un peu plus rapidement que la masse salariale (+1,7%) sous l'effet de mesures nouvelles (notamment les hausses de taux de cotisation vieillesse).

Le taux de prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale diminuerait ainsi de 0,2 point en 2015 à 24,2% du PIB ; l'évolution serait principalement portée par les mesures nouvelles et de transfert, l'élasticité spontanée au PIB serait légèrement inférieure à l'unité (0,8).

La dette des administrations de sécurité sociale atteindrait 220,1Md€ fin 2015 après 216,8Md€ en 2014. La dette portée par la Cades reculerait de 2,9Md€, ses recettes permettant d'amortir davantage de dette que la reprise effective de 2015 (10Md€). La dette de l'Unédic augmenterait pour financer son déficit attendu (4,2Md€) tandis que les régimes complémentaires de retraite financeraient leur déficit en cédant des actifs.

En 2016, les comptes des administrations de sécurité sociale retrouveraient de nouveau l'équilibre (+1,3Md€) mais resteraient encore en-deçà de leur niveau d'avant-crise (+14,0Md€ en 2008).

La dépense des administrations de sécurité sociale progresserait de +0,5% en 2016 (+1,3% à périmètre constant, en neutralisant notamment l'effet du transfert à l'État des allocations de logement familiales (ALF)), tandis que la croissance des dépenses de prestations atteindrait +0,3% (+1,3% à périmètre constant). La modération des pensions de retraite se poursuivrait (+1,9% après +2,0% en 2015 et +2,5% en 2014), en lien notamment avec la refonte des modalités de revalorisation des prestations sociales et avec les économies attendues de l'accord entre les partenaires sociaux sur les pensions de retraite complémentaires (1,0Md€ d'économies). L'Ondam serait voté à +1,75%, son taux de croissance le plus bas depuis 1997.

(19) La cotisation des employeurs au Fonds national d'aide au logement (recette de l'État) est aussi allégée à hauteur de 0,3Md€ soit un allègement total pour les employeurs de 4,6Md€.

Enfin, les dépenses d'indemnisation du chômage reculeraient sensiblement (-3,2 % après +3,1 % en 2015) grâce à l'amélioration sur le marché de l'emploi et aux effets attendus de mesures mises en œuvre dans le cadre de la prochaine convention d'indemnisation du chômage (0,8 Md€ d'économies).

Parallèlement, la faible progression des recettes sociales (+1,8 %) s'expliquerait, en dépit de la remontée de la masse salariale privée (+2,8 % après +1,7 % en 2015), par la mise en œuvre des nouvelles mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité qui prévoit un allègement de cotisations sociales (pour 3,1 Md€) et de la contribution sociale de solidarité des sociétés (pour 1,0 Md€). Ces nouveaux allègements seront principalement compensés à la sécurité sociale sous forme de réduction du périmètre des dépenses (transfert des allocations de logement familiales à l'État pour environ 4,7 Md€). Hors effets du Pacte, les recettes sociales croîtraient

de +2,5 % soit une croissance proche de celle de la masse salariale totale (+2,4 %).

Comme en 2015, 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 et de transfert, l'élasticité spontanée au PIB serait également légèrement inférieure à l'unité (0,9).

La dette des administrations de sécurité sociale atteindrait 217,7 Md€ fin 2016, en recul de 2,4 Md€ par rapport à 2015. La part de cette dette qui est portée par la Cades augmenterait sensiblement (+10,2 Md€) sous l'effet de la reprise de 23,6 Md€ de dettes du régime général inscrite dans le PLFSS 2016. La dette de l'Unédic progresserait à nouveau, mais à un rythme ralenti, en lien avec la baisse du déficit du régime.

Tableau 22 : Synthèse du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO)

	2014	2015	2016
Capacité de financement (% PIB)	-0,4 %	-0,3 %	0,1 %
Évolution des dépenses	2,3 %	0,8 % ^(a)	0,5 % ^(b)
Évolution des prestations	2,3 %	1,9 %	0,3 % ^(c)
Évolution des recettes	2,6 %	1,1 %	1,8 %
Évolution des cotisations sociales	2,6 %	1,1 %	2,0 %

(a) 1,6 % hors transfert des APL (b) 1,3 % hors transfert des ALF (c) 1,3 % hors transfert des ALF

Tableau 23 : Solde, recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)

(en Md€)	2015	2016
ASSO	- 6,2	+ 1,3
Recettes	573,7	583,8
Dépenses	579,9	582,6
Unédic	- 4,2	- 2,2
Recettes	34,9	35,9
Dépenses	39,1	38,0
Régimes complémentaires	- 2,0	- 1,7
Recettes	80,7	82,9
Dépenses	82,7	84,6
Cades	12,9	13,4
Recettes	16,6	16,9
Dépenses	3,7	3,5
Organismes divers de sécurité sociale	- 1,7	- 1,5
Recettes	89,9	91,4
Dépenses	91,6	93,0

Encadré 14 : Les mesures d'économies sur l'Ondam

Dans le cadre de la stratégie globale des finances publiques, le taux d'évolution de l'Ondam a été abaissé à 1,75 % en 2016 et 2017. Dès 2015, les dépenses dans le champ de l'Ondam seront contenues avec un objectif rectifié intégrant 425M€ d'économies en sus de l'objectif initial. Le respect de l'objectif 2016 nécessitera un effort inédit d'économies de 3,4Md€, afin de compenser une évolution tendancielle des dépenses de 3,6 %.

Cette trajectoire suppose de poursuivre et d'accentuer l'effort d'économies structurelles sur le champ de l'assurance maladie, mais également de garantir un pilotage renforcé de son exécution, sans diminuer la qualité des soins, ni augmenter le reste à charge des assurés et avec l'objectif de préserver l'innovation et l'accès de tous aux soins les plus efficaces.

Le plan d'économies qui structure le déploiement de la stratégie nationale de santé s'appuiera sur les quatre axes structurant la stratégie nationale de santé.

Le premier axe vise le renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière. Les actions inscrites dans cet axe portent sur l'optimisation des achats et fonctions logistiques hospitalières, l'optimisation des dépenses des établissements et les mesures sur les médicaments et dispositifs médicaux onéreux, notamment sur la rationalisation de leur prescription.

Le deuxième axe est le virage ambulatoire qui sera opéré dans les établissements hospitaliers. Une accélération de la diffusion de la chirurgie ambulatoire sera naturellement le pivot de cette transformation d'ensemble qui vise à une meilleure articulation entre ville et hôpital. D'autres actions seront menées portant sur le développement des prises en charge ambulatoires ou en hospitalisation à domicile.

Le troisième axe concerne les produits de santé. Au-delà des mesures de maîtrise des prix, le développement des médicaments génériques, gisement d'importantes économies pour l'assurance maladie, sera poursuivi. Parallèlement, l'arrivée de médicaments biosimilaires dégagera également des marges d'économies.

Le dernier axe vise à améliorer la pertinence du recours à notre système de soins dans toutes ses composantes : réduction des actes inutiles ou redondants que ce soit en ville ou en établissements de santé, maîtrise du volume de prescription et lutte contre la iatrogénie médicamenteuse.

La déclinaison de ces quatre axes s'effectue de la manière suivante pour l'année 2016 (en M€) :

Tableau 24 : Déclinaison des quatre axes de l'Ondam

Efficacité de la dépense hospitalière	690
Optimisation des dépenses des établissements	65
Optimisation des achats et fonctions logistiques	420
Liste en sus (dont radiations partielles)	205
Virage ambulatoire et adéquation de la prise en charge en établissement	465
Développement de la chirurgie ambulatoire	160
Réduction des inadéquations hospitalières	145
Rééquilibrage de la contribution de l'Ondam à l'OGD	160
Produits de santé et promotion des génériques	1045
Baisse de prix des médicaments	550
Promotion et développement des génériques	395
Tarifs des dispositifs médicaux	70
Biosimilaires	30
Pertinence et bon usage des soins	1210
Baisse des tarifs des professionnels libéraux	125
Actions de maîtrise des volumes et de la structure de prescription des médicaments	400
Lutte contre les iatrogénies médicamenteuses	100
Maîtrise médicalisée hors médicament	315
Réforme des cotisations des professionnels de santé	270
TOTAL	3410

Encadré 15 : Le suivi financier rénové de l'assurance chômage

L'équilibre financier du régime d'assurance chômage est un enjeu important pour la gestion des finances publiques.

- *Le fonctionnement du régime d'assurance chômage est encadré par les partenaires sociaux et sa gestion est déléguée à l'Unédic. Les missions de l'assurance chômage recouvrent plusieurs objectifs : fournir un revenu de remplacement aux personnes involontairement privées d'emploi, garantir un cadre incitatif à la reprise d'activité et adapté au fonctionnement du marché du travail, assurer l'équilibre financier de notre système d'assurance chômage.*
- *Depuis quelques années, le régime d'assurance chômage connaît une situation d'endettement qui s'est considérablement aggravée depuis le début de la crise économique. Malgré la mise en œuvre de la convention d'assurance chômage signée en 2014 et l'amélioration prévue de la conjoncture, la dette du régime devrait continuer à progresser dans les prochaines années, pour atteindre 35 Md€ en 2018 soit un niveau proche de celui des recettes de l'Unédic*
- *Or, bien que le pilotage du régime d'assurance chômage relève exclusivement des partenaires sociaux, la dégradation de la situation financière de l'Unédic constitue un enjeu important pour les finances publiques, dès lors que les déséquilibres financiers du régime d'assurance chômage pèsent sur la dette des administrations publiques dans leur ensemble.*

Dans ce contexte, le Parlement a souhaité être mieux informé des perspectives financières du régime d'assurance chômage.

- *À cette fin, l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 crée un dispositif régulier permettant d'informer le Parlement sur la situation financière de l'assurance chômage et sur son évolution à moyen terme.*
- *Ainsi, l'article prévoit la transmission chaque année par l'Unédic, au plus tard le 30 juin, de ses perspectives financières triennales. Ce document doit notamment préciser « les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage ». Le premier rapport a été publié en juin dernier et propose une présentation claire et exhaustive des prévisions de l'Unédic.*
- *L'article invite par ailleurs le Gouvernement à déposer, avant le 31 décembre, un rapport relatif à « la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier » sur le fondement du document transmis par l'Unédic et de l'analyse des services de l'État.*

Le suivi rénové des comptes de l'Unédic devrait permettre d'améliorer le pilotage financier du régime d'assurance chômage et contribuer ainsi à garantir sa pérennité.

9. Dette des administrations publiques

Tableau 25 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

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

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 dette²⁰ et, d'autre part, des flux de créances de l'année (c'est-à-dire des acquisitions nettes d'actif tels que les prêts ou les prises de participation, à l'exclusion des créances entre administrations publiques). Les concepts utilisés ici correspondent à ceux définis 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

Le niveau d'endettement des administrations publiques a augmenté de 3,3 points de PIB en 2014 pour atteindre 95,6 % du PIB. Il devrait croître à un rythme nettement plus modéré en 2015 (+0,7 point pour s'établir à 96,3 % du PIB), puis en 2016 (+0,2 point), sous les effets conjugués d'une croissance nominale plus élevée, d'une amélioration du solde public et de flux de créances favorables. La dette publique atteindrait alors 96,5 % du PIB fin 2016.

Les flux de créances, qui 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), participeraient à une progression contenue de la dette en 2015 et 2016. La montée en charge du CICE se poursuivrait et se traduirait par un décalage entre la créance acquise par les entreprises en comptabilité nationale et le

décassement budgétaire. Comme ce décalage affecte le solde en comptabilité nationale mais pas le solde budgétaire ni les émissions de dette, il est retraité négativement en flux de créances. Par ailleurs, la dette maastrichtienne est comptabilisée à sa valeur nominale de remboursement à échéance. Or, dans un contexte de taux bas, les émissions sur des souches de taux facial plus élevé que le taux de marché contribuent à des flux de créances négatifs. Le soutien financier aux pays en difficulté au sein de la zone euro *via* des prêts bilatéraux et le Fonds européen de stabilité financière – FESF (vers la Grèce, l'Irlande et le Portugal) et *via* des dotations au mécanisme européen de stabilité (MES) contribue à accroître les flux de créances. Cet effet, encore important en 2014 (dernière tranche de prêts à la Grèce *via* le FESF et dotation en capital au MES), s'inverserait en 2015 puis sa contribution à la variation de la dette deviendrait nulle en 2016. Enfin, la Caisse nationale des autoroutes (CNA) poursuivrait son désendettement, conduisant

(20) 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 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 initial de dette :

$$B_t^* = -D_{t-1} \frac{g_t}{1 + g_t} \approx -D_{t-1} \times g_t$$

à des flux de créances négatifs d'environ 0,1 point par an.

En 2014, la dette publique a augmenté de 3,3 points de PIB par rapport à l'année précédente pour atteindre 95,6 % du PIB. L'écart au solde stabilisant explique l'intégralité de cette évolution. Les flux de créances ont été globalement neutres sur l'évolution de la dette publique, le soutien additionnel aux États membres de la zone euro (0,3 point) étant compensé par l'effet de la montée en charge du CICE (-0,2 point) et du désendettement de la CNA (-0,1 point).

En 2015, l'augmentation de l'endettement serait nettement moins importante qu'en 2014 (+0,7 point de PIB), le ratio d'endettement au sens de Maastricht passant à 96,3 % du PIB. Cette décélération est le fait, d'une part d'un repli de l'écart au solde stabilisant (1,9 point contre 3,3 points en 2014) lié à une accélération de la croissance nominale (+2,0 % après +0,8 %) et d'un déficit en baisse, et d'autre part de flux de créances plus favorables pour -1,1 point. Il s'agit principalement des primes d'émission favorables sur la dette publique liées à un contexte de taux d'intérêts bas (-0,7 point) ainsi que d'une clé en crédits d'impôt négative (-0,2 point) due à la montée en charge du CICE. Les produits de cessions affectés au désendettement contribueraient à hauteur de -0,1 point tandis que l'amortissement des prêts de la CNA se poursuivrait (-0,1 point).

En 2016, l'accroissement du ratio d'endettement ralentirait encore, à +0,2 point de PIB. L'endettement atteindrait alors 96,5 % du PIB. Cet infléchissement résulterait d'une nouvelle diminution de l'écart au solde stabilisant, alors que les flux de créances resteraient favorables, mais de manière moins prononcée qu'en 2015. En effet, du fait d'une activité économique plus dynamique (+2,5 % de croissance en valeur après +2,0 % en 2015), le solde stabilisant se creuserait à -2,3 % en 2016 (contre -1,9 % en 2015) alors

que le solde effectif s'améliorerait de 0,5 point, soit un écart au solde stabilisant réduit à 0,9 point (contre 1,9 point en 2015).

L'accroissement de la dette serait réduit à hauteur de 0,7 point par les flux de créances anticipés pour 2016. En particulier, la gestion active de la trésorerie de l'État conduirait à une baisse de 0,5 point du solde du compte du Trésor, alors que la montée en charge du CICE et le désendettement de la CNA contribueraient encore pour -0,3 point au total.

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), les 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 2014, l'endettement des administrations publiques centrales (APUC) s'élevait à 76,6 % du PIB, alors que celui des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales représentaient respectivement 10,2 % et 8,8 % du PIB.

En 2015, la variation de la dette publique (+0,7 point de PIB) serait principalement imputable aux administrations publiques centrales (+1,0 point) du fait d'un besoin de financement de l'État toujours important (déficit à 3,4 % du PIB), alors que la contribution des administrations publiques locales serait négative (-0,2 point) grâce au retour vers l'équilibre de leur solde.

En 2016, l'accroissement du ratio d'endettement public, limité à +0,2 point, serait essentiellement le résultat du besoin de financement des administrations publiques centrales (3,3 % du PIB), alors que l'accélération de l'activité en valeur contribuerait à la décélération du ratio de la dette de l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 26 : Préviction d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques

(Points de PIB)	2014	2015	2016
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	95,6	96,3	96,5
dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	76,6	77,5	78,3
dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	8,8	8,7	8,5
dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	10,2	10,1	9,8

c. Garanties et engagements contingents de l'État

Les engagements hors bilan des administrations publiques correspondent à des engagements dont la valorisation s'avère incertaine et dépend du futur. En cas de réalisation d'un événement donné, la responsabilité de l'État peut alors être appelée. Ils sont ainsi susceptibles de peser à terme sur les finances publiques, et font donc l'objet d'un suivi très attentif. En particulier, les engagements hors bilan de l'État sont décrits de manière détaillée dans le Compte général de l'État qui est publié chaque année. 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 8 du Programme de stabilité) ;
- les engagements contingents correspondant à des engagements qui peuvent ou non être décaissés, en fonction de la réalisation d'un événement futur. Ils correspondent pour la plupart à des garanties accordées par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités locales.

Les garanties de l'État recouvrent une large gamme d'interventions ayant vocation à soutenir ou préserver l'activité économique ou assurer un financement à certains agents économiques dans les cas où l'intervention du marché apparaît insuffisante. Il s'agit de garanties octroyées dans le cadre d'accords bien définis, parmi lesquelles on trouve notamment les dettes garanties par l'État, les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance *via* la caisse centrale de réassurance, garanties accordées à la Coface pour le soutien à l'exportation, garanties de protection des épargnants, etc.), les garanties de passif (engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES) ainsi que les engagements financiers de l'État (projets de cofinancement, 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 par une loi de finances comme défini dans la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF). L'État est également engagé au titre de ses missions de régulateur économique et social, au titre des subventions d'équilibre qu'il verse aux régimes spéciaux de retraite notamment.

En 2014, 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 194 Md€²¹ après 202 Md€ en 2013. La dette de la SFEF (Société de financement de l'économie française) dont l'encours atteignait 24 Md€ fin 2013

(21) Source : Compte général de l'État 2014.

a été entièrement amortie en 2014. À l'inverse, plusieurs engagements de garantie ont augmenté en 2014, en particulier les garanties octroyées au FESF (Fonds européen de stabilité financière, de 70 à 75 Md€ entre 2013 et 2014), à l'Unédic (20 Md€ de garanties en 2014 contre 15 Md€ en 2013) et au crédit immobilier de France (CIF) (14 Md€ après 12 Md€ en 2013). La garantie accordée à Dexia s'est stabilisée à 33 Md€ en 2014. Il convient de noter que la dette de l'Unédic, qui est une administration publique, est déjà incluse dans la dette publique au sens de Maastricht. Par ailleurs, suite à une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011, les montants prêtés par le FESF aux États en difficulté sont déjà rattachés directement à la dette maastrichtienne des États membres apportant leur garantie, au prorata de celle-ci.

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

En France cette vigilance s'effectue selon trois axes :

D'abord un processus de décision qui, aux termes de l'article 34 de la LOLF, rend obligatoire **l'autorisation du Parlement obtenue en loi de finances pour tout nouveau régime de garantie**. Le texte législatif doit comprendre une définition précise du régime ainsi créé. Lors de l'obtention de cette autorisation parlementaire, les risques encourus font l'objet d'une description

précise, et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cette autorisation est suspendue à l'existence d'un plafond ou d'un dispositif en permettant la maîtrise financière. Les évaluations préalables très détaillées fournies sont par ailleurs publiques. Un tel degré de vigilance et de transparence est rarement atteint parmi nos partenaires de l'OCDE.

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

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

Une telle liste donne à la France une avance importante en matière de pertinence comptable en comparaison avec ses partenaires. Ce dispositif comptable fait l'objet d'un audit annuel de la Cour des comptes, qui a souligné l'amélioration de la qualité comptable dans ce domaine dans son rapport relatif à la certification des comptes de l'État pour 2014 (mai 2015). Le Parlement effectue aussi un suivi régulier.

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 public²² 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 en 2018.

Après -3,9 % du PIB en 2014 et -3,8 % 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. 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 permettra de dégager des marges de manœuvre 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 CICE. Le taux de prélèvements obligatoires passerait ainsi de 44,9 % du PIB en 2014 à 44,3 % du PIB en 2017. Dans le même temps, le ratio de la dépense publique passerait de 56,4 % du PIB en 2014 à 54,5 % en 2017 (hors crédits d'impôt).

L'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi avec un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an en 2017 et 2018, conforme à la trajectoire de la loi de programmation 2014-2019, permettant d'atteindre en 2018 l'objectif de moyen terme (OMT). Le solde nominal atteindrait quant à lui -1,9 % du PIB en 2018 puis -1,3 % en 2019.

La reprise progressive de l'activité serait à l'origine d'une légère amélioration conjoncturelle du solde public dès 2016. La croissance serait toutefois proche de son potentiel à 1,5 % en 2016 et 2017, puis accélérerait à 1¾ % en 2018 et s'établirait à 1,9 % en 2019, pour une croissance potentielle moyenne de 1,4 % sur la période 2016-2019.

La poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur, permettront d'entamer une décade du ratio d'endettement à partir de 2018 (95,2 % du PIB, 92,4 % hors soutien financier à la zone euro). Ce ratio serait stabilisé en 2017 (96,5 % et 93,6 % hors soutien financier à la zone euro) par rapport à 2016. Ce rythme de progression résulterait principalement des effets mécaniques du déficit sur l'accroissement de l'endettement. À partir de 2015 et sur le reste de la période, l'accroissement de l'endettement imputable au soutien financier à la zone euro serait nul.

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

Tableau 27 : Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

En points de PIB sauf mention contraire	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public	-3,9	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9	-1,3
dont État	-3,5	-3,4	-3,3	-3,0		
dont ODAC	0,1	0,0	0,0	0,0		
dont APUL	-0,2	0,0	0,0	-0,1		
dont ASSO	-0,4	-0,3	0,1	0,4		
Solde conjoncturel	-1,9	-2,0	-1,9	-1,9	-1,7	-1,4
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)	-2,0	-1,7	-1,2	-0,7	-0,2	0,0
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3
Evolution de la dépense publique en valeur (en %, hors CI)	0,9	1,0	1,3	1,6		
Evolution de la dépense publique en volume (en %, hors CI)	0,5	0,9	0,4	0,1		
Ratio de dépense publique (hors CI)	56,4	55,8	55,1	54,5		
Ratio de prélèvements obligatoires (hors CI)	44,9	44,6	44,5	44,3		
Dettes publiques (hors soutien financier à la zone euro)	95,6	96,3	96,5	96,5	95,2	93,2
Dettes publiques (hors soutien financier à la zone euro)	92,4	93,3	93,6	93,6	92,4	90,5

Trajectoire des finances publiques à politique inchangée

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

- **côté recettes**, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (*via* la LFR II 2012, les lois de finances initiales (LFI) et les lois financières rectificatives pour 2013, 2014, 2015 et 2016 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 évolutions régulières des dépenses des collectivités locales, liées aux cycles électoraux, sont également incluses, tout comme l'évolution spontanée des dépenses de l'État et des dépenses de l'assurance maladie qui seraient constatées en l'absence de normes en dépense. En revanche, les économies liées aux réformes postérieures à 2012, telles que la réforme des retraites, l'accord Agirc-Arrco de 2013, l'accord Unedic de 2014, les mesures famille, ou les économies annoncées dans le cadre

du PSTAB d'avril 2014 puis inscrite dans la LPFP de décembre 2014 et complétées à l'occasion du PSTAB d'avril 2015, ne sont pas prises en compte.

Ce rapport présente également un scénario à « législation et à pratique budgétaires inchangées », 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 de finances 2015 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 2016.
- **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 du plan à 50 Md€ de la loi de programmation de décembre 2014 et les mesures complémentaires d'avril 2015 sur les années 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 2016 ainsi que les mesures d'économies complémentaires pour 2016 annoncées en avril et détaillées dans le PLF/PLFSS 2016.

Au total, sans les mesures adoptées depuis 2012, le solde public atteindrait -7,2 points du PIB en 2016 contre -3,3 points dans la trajectoire de la présente trajectoire.

Tableau 28 : Projection à « politique inchangée » au sens de la directive européenne sur les cadres budgétaires publics.

	2012	2013	2014	2015	2016
Trajectoire spontanée (avant mesures prises après juillet 2012)	-5,6	-6,3	-6,8	-7,3	-7,2
Économies en dépense	0,4	0,8	1,3	2,3	3,0
<i>dont inflexion de l'Ondam par rapport à son évolution tendancielle</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>
<i>dont inflexion sur les dépenses de l'État</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>
<i>dont autres</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,9</i>
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 2014, LFI 2015, CICE, Pacte de responsabilité, hors contentieux, y.c effet de la clé en crédits d'impôts)	0,3	1,4	1,5	1,2	0,9
Scénario à législation et pratique inchangées	-4,8	-4,1	-3,9	-3,8	-3,3
Mesures en PO annoncées en LFI/LFSS 2016					0,0
Trajectoire cible	-4,8	-4,1	-3,9	-3,8	-3,3

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

En 2014, le solde public a été révisé en amélioration de 0,4 point de PIB depuis la LPFP 2014-2019, à -3,9 % contre -4,4 %. Cette révision provient de recettes meilleures qu'attendu (notamment une élasticité spontanée des prélèvements obligatoires à l'activité qui s'est avérée légèrement supérieure à l'unité – à 1,1 – alors que la programmation avait retenu un chiffre de 0,7) et d'une dépense moins dynamique (+0,9 % de progression en valeur hors crédits d'impôts contre +1,4 %). Par ailleurs, le PIB en valeur a été révisé de plus de 6 Md€ à la baisse depuis la LPFP, ce qui rehausse, toutes choses égales par ailleurs, les ratios de dépense et de prélèvements obligatoires.

En 2015, le solde public serait plus élevé de 0,3 point par rapport à la LPFP 2014-2019 (-3,8 % du PIB contre -4,1 %). La révision héritée de

2014 (+0,4 point) serait amoindrie par un effet négatif des mesures ponctuelles et temporaires (-0,1 point). En effet, le budget rectificatif n°6 de l'Union Européenne pour 2014, qui a contribué au faible taux de croissance de la dépense réalisé en 2014, ne se traduit pas par une amélioration pérenne en 2015. Par rapport à la loi de programmation, l'ajustement structurel serait inchangé à 0,4 point de PIB. Cela résulterait de deux effets de sens opposé, des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires un peu plus marquées (notamment coût du CICE) et un effort en dépense un peu plus élevé du fait notamment des mesures d'économies complémentaires du Programme de stabilité d'avril 2015.

En 2016, le solde public serait également amélioré de 0,3 point par rapport à la LPFP 2014-2019 (-3,3 % contre -3,6 %). L'amélioration serait la

même qu'en 2015, malgré une croissance un peu plus faible, en raison du renforcement de l'effort présenté au moment du Programme de stabilité.

Par rapport à la LPFP 2014-2019, la croissance potentielle de 2016, qui intervient dans le calcul du solde structurel, a été modifiée. Ainsi, le solde structurel présenté dans ce projet de loi de finances pour 2016 se fonde sur les hypothèses de croissance potentielle du dernier Programme de stabilité. Celle-ci avait alors été réajustée 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 désormais à 1,0 % en 2014 et 1,1 % en 2015 (inchangés), puis à 1,5 % en 2016 (contre 1,3 % dans la programmation).

2. Comparaison de la prévision avec celle de la Commission

Dans ses prévisions de printemps révisées publiées le 29 juin 2015²³, la Commission européenne prévoyait pour la France un déficit de 4,0 % en 2014, 3,8 % en 2015 et 3,4 % en 2016 avec des prévisions de croissance plus élevées de 0,1 point en 2015 et 0,2 point en 2016 que celles retenues par le Gouvernement pour ces années (respectivement 1,0 % et 1,5 % dans le PLF 2016 contre 1,1 % et 1,7 % dans les prévisions de juin). Le déflateur du PIB était prévu par la Commission à 1,0 % pour 2015 comme pour 2016, en ligne avec les prévisions du PLF 2016.

En 2014, la différence entre le chiffre de déficit retenu par la Commission européenne et celui du PLF 2016 tient à l'amélioration du solde social en 2014 notifiée par l'Insee en septembre.

En 2015, les prévisions de la Commission et celles du PLF 2016 sont extrêmement proches avec un déficit anticipé à 3,8 % du PIB. La Commission prévoyait ainsi un taux de croissance de la dépense publique de 1,4 % en valeur (y compris crédits d'impôts) très proche de celle du PLF aujourd'hui prévue sur le même champ (1,5 %).

En 2016, la Commission ne retenait pas dans ses prévisions de juin l'intégralité des économies en dépense prévues par le Gouvernement, inscrites dans la Loi de programmation puis renforcées par les mesures complémentaires présentées dans le Programme de stabilité en avril 2015. La Commission prévoyait ainsi une croissance de la dépense publique supérieure à celle retenue dans le PLF.

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

	2014	2015	2016
PLF 2016			
Solde public (en % du PIB)	-3,9	-3,8	-3,3
Croissance réelle du PIB (en %)	0,2	1,0	1,5
Déflateur du PIB (en %)	0,6	1,0	1,0
Commission européenne (prévisions de printemps)			
Solde public (en % du PIB)	-4,0	-3,8	-3,4
Croissance réelle du PIB (en %)	0,4	1,1	1,7
Déflateur du PIB (en %)	1,0	1,0	1,0

(23) La Commission européenne a ajusté ses prévisions suite au rapport du 10 juin envoyé par la France. Le solde 2016 a ainsi été revu à la hausse de 0,1 point de PIB par rapport aux prévisions de printemps.

Dossiers thématiques

Comment évaluer *ex ante* l'impact macroéconomique des réformes

L'évaluation macroéconomique des réformes est un des outils, mais pas le seul, pour aider les décideurs dans la mise en œuvre d'une stratégie de politique économique. S'appuyant sur un cadre de modélisation bouclé¹, l'approche macroéconomique permet d'appréhender l'effet des réformes sur les grandes variables économiques et dépasse ainsi les limites d'une approche en termes d'équilibre partiel. Il s'agit également d'un des éléments pour comparer et calibrer des mesures visant un même objectif. Enfin, l'évaluation macroéconomique est utile pour réfléchir aux interactions entre différentes mesures, qui peuvent, le cas échéant, se renforcer ou au contraire s'amoindrir, et à leur séquençage en tenant compte également du contexte économique.

L'évaluation doit donc faire apparaître la sensibilité du résultat à l'approche retenue, et éclairer sur les types d'incertitude qui l'entourent. L'évaluation macroéconomique ne consiste pas uniquement à estimer l'effet d'une réforme sur l'activité (le PIB), elle présente également son impact sur l'emploi, le commerce extérieur..., ces éléments permettant de nuancer les effets sur le seul critère du PIB. De plus, les résultats dépendent des *a priori* théoriques des modèles utilisés, des études académiques mobilisées ou encore des hypothèses retenues pour transformer une mesure en un choc sur une variable macroéconomique. Le croisement de ces différentes approches permet de renforcer la robustesse des analyses.

L'importance de disposer d'évaluations poussées s'est renforcée ces dernières années, avec un besoin d'information de plus en plus fort pour nourrir le débat démocratique, mais également dans le cadre des échanges européens ou internationaux. Dans ce contexte, ce dossier vise à présenter i) le cadre national, européen et international au sein duquel se développe

de plus en plus l'évaluation macroéconomique de mesures, ii) un panorama des différentes méthodes utilisées pour les évaluations macroéconomiques présentées dans le Programme national de réforme (PNR) d'avril 2015, et enfin iii) les enseignements de ce type d'évaluations.

1. Le cadre national, européen et international des évaluations macroéconomiques des réformes

i) Le cadre national

Au niveau national, la conduite de la politique publique s'appuie sur de nombreuses analyses menées en amont de la prise de décision, et notamment des projets de loi du Gouvernement. C'est le premier rôle de l'évaluation *ex ante* des politiques publiques : apporter les informations nécessaires, qu'il s'agisse de coût, d'impact attendu ou encore d'incertitudes à prendre en compte, pour permettre une prise de décision la mieux informée possible.

Les évaluations des politiques publiques sont également requises et intégrées dans les études d'impact accompagnant chaque projet de loi. En vertu de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, ces études d'impact sont réalisées par le Gouvernement et destinées à évaluer la nécessité, le coût et la portée des dispositions législatives envisagées, notamment leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales. Le Conseil d'État veille à la qualité de ces études d'impact. Le Parlement peut aussi solliciter une évaluation par un autre organisme.

Les évaluations macroéconomiques des réformes permettent également de tenir compte de leurs effets dans la prévision macroéconomique (croissance des deux prochaines années, emploi...), ce qui rétroagit sur la prévision des finances publiques. Les prévisions doivent donc reposer sur la meilleure évaluation possible des réformes qui présentent un impact macroéconomique important.

(1) Ce cadre couvre l'ensemble de l'économie et prend en compte les interdépendances entre les agents et entre les secteurs.

Le cadre national des évaluations s'est enrichi avec la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques (loi issue d'une proposition de loi de la députée Eva Sas). Ainsi, pour la première fois, un rapport sera publié en octobre analysant les évolutions passées d'indicateurs de développement complémentaires au PIB (la sélection des variables pertinentes ayant bénéficié du travail de consultation auprès de la population française mené par France Stratégie pour le compte du Conseil Économique Social et Environnemental) et évaluant les impacts des principales réformes du Gouvernement sur ces indicateurs, par exemple les inégalités et l'empreinte carbone.

Après qu'une mesure est rendue publique, la ou les évaluations disponibles alimentent un débat public indispensable à la vie démocratique. Les premières évaluations, souvent issues de l'administration, peuvent ainsi être complétées par des analyses d'organismes indépendants (OFCE par exemple), agissant de leur propre chef dans le cadre de leur rôle d'informateur et de contradicteur ou sur requête du Gouvernement ou du Parlement. Les institutions académiques se sont également dotées de centres d'évaluation des politiques publiques performants (notamment le Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques porté par Sciences Po, l'Institut des Politiques Publiques développé par PSE-École d'Économie de Paris et le CREST ou encore l'Institut d'Économie Publique au sein du réseau universitaire Aix-Marseille), qui permettent d'enrichir l'information disponible. Ces dernières années, de nombreux débats ont montré la forte demande d'information et l'émulation autour de l'analyse économique de certaines mesures comme la TVA sociale ou les baisses de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires. Plus récemment, pour alimenter le débat sur la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Gouvernement a fait appel à une commission présidée par Anne Perrot et organisée sous l'égide de France Stratégie. Les membres de cette commission ont travaillé en toute indépendance. Ils ont choisi une approche qualitative, reposant sur une revue de littérature

des évaluations d'impact *ex post* ayant été réalisées dans d'autres pays sur des mesures similaires². Le Gouvernement a également sollicité l'OCDE afin que l'organisation produise une analyse des effets économiques de cette loi. Les résultats, publiés le 18 septembre dernier, se sont avérés en ligne avec les analyses présentées par le Gouvernement dans le programme national de réforme (PNR) d'avril 2015.

ii) Le cadre européen

Au niveau européen, l'évaluation macroéconomique des réformes a pris une place importante. Les échanges ont toujours été riches entre pays et avec la Commission et la BCE sur l'évaluation des « bonnes pratiques » et le potentiel gain économique à mener des réformes qui visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail et du marché des biens et services, à adopter une fiscalité plus favorable à la croissance, etc³... Mais la nécessité d'évaluer des mesures précises s'est cependant accrue dans le cadre de la surveillance budgétaire, en lien avec la demande par certains pays de l'utilisation des flexibilités du Pacte de stabilité et de croissance, et dans le cadre de la procédure de déséquilibres macroéconomiques.

Dans le cadre de la surveillance budgétaire, le Pacte de stabilité et de croissance permet en effet aux pays qui relèvent du volet préventif (déficit public sous 3 % et dette sur un rythme suffisamment décroissant) de réduire l'ajustement structurel annuel vers leur objectif de moyen terme en mettant en avant les effets de leurs réformes sur la soutenabilité des finances publiques⁴. La Commission doit alors juger de la pertinence ou non de l'activation de cette clause de flexibilité. La recommandation adressée en juillet 2015 à l'Italie demande ainsi des ajustements structurels pour 2015 et 2016 inférieurs à l'ajustement structurel de référence de 0,5 point de PIB par an.

(2) Les mesures étudiées par la commission sont la réforme du permis de conduire, la réforme des professions réglementées du droit, la réforme de la justice prud'homale, l'assouplissement des règles portant sur le travail dominical, ainsi que l'ouverture de l'offre de transport par autocar.

(3) La Commission s'appuie le plus souvent sur des études académiques ou sur les résultats de son modèle macroéconomique « Quest ».

(4) En effet, les réformes permettant de rehausser l'activité améliorent la soutenabilité : avec le supplément de PIB, le ratio de dette décroît et les recettes budgétaires s'accroissent.

Dans le cadre de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques, montrer l'importance des réformes, *via* une présentation de leur impact macroéconomique, est également important. La décision de la Commission de considérer des déséquilibres macroéconomiques comme excessifs est en effet en partie liée à un jugement porté sur la dynamique des réformes et leur importance. Ainsi, la présentation dans le PNR de l'agenda des réformes et de leur impact économique a été un des éléments utilisés par la Commission pour ne pas appliquer le volet correctif de la procédure de déséquilibres macroéconomiques à la France.

Dans un contexte où l'impact des réformes prend de plus en plus d'importance au niveau européen, les services de la Commission mènent actuellement des exercices pilotes d'estimation d'impact des mesures présentées dans les programmes nationaux de réforme de quelques pays. Ces exercices prennent du temps et ne peuvent être mobilisés directement dans le cadre des procédures de surveillance, mais permettent d'enrichir la connaissance sur la manière d'estimer l'impact des réformes et facilitent le jugement qualitatif de la Commission sur le caractère plausible des évaluations présentées par les États. Ces estimations d'impact des réformes gagneraient à être mieux intégrées dans l'estimation de la croissance potentielle, pour permettre une surveillance budgétaire incitant aux réformes.

iii) Le cadre international

Au niveau international, le FMI et surtout l'OCDE produisent des estimations macroéconomiques des réformes. L'OCDE a historiquement mis l'accent sur une analyse des effets de réformes réduisant les réglementations du marché du travail ou du marché des biens et services. Ces analyses s'appuient généralement sur la production d'indicateurs de réglementation et l'estimation en panel sur plusieurs pays de l'effet de ces indicateurs sur différentes variables d'intérêt⁵. Le FMI est historiquement moins spécialisé sur l'impact de ce type de réformes, mais il dispose d'une expertise sur les modèles macroéconomiques qui lui permet d'estimer les effets de

réformes qui agissent directement sur une variable exogène d'un modèle macroéconomique, comme les réformes fiscales par exemple⁶.

Ces deux organisations internationales ont reçu le mandat d'évaluer les stratégies de croissance préparées en 2014 dans le cadre du plan d'action du sommet G20 de Brisbane de novembre 2014. En février 2014, les ministres des finances des pays du G20 s'étaient donné pour ambition de prendre des mesures permettant de relever d'au moins 2 points le PIB des pays du G20 par rapport à un scénario de référence sans mesures. Le plan, endossé par les chefs d'État en novembre 2014, présente les stratégies de croissance nationales, qui détaillent les engagements de réformes des pays autour de quatre thèmes prioritaires (emploi, concurrence, investissement et commerce). Dans ce cadre, l'OCDE est chargée d'évaluer les effets sur la productivité et l'emploi des principales mesures et le FMI assure le bouclage global de l'analyse en intégrant les résultats dans son modèle à plusieurs pays. Bien que l'exercice soit très complexe (toutes les mesures ne peuvent être évaluées) et l'incertitude importante, ce travail a permis de montrer que les engagements présentés dans les stratégies de croissance sont compatibles avec l'objectif visé. En effet, d'après le communiqué des chefs d'État et de Gouvernement de Brisbane, ces engagements, s'ils sont mis en œuvre, soutiendraient l'activité à hauteur de 2,1 points de PIB. Les stratégies de croissance comportent par ailleurs un volet sur les politiques macroéconomiques dont le but est d'accélérer le retour des économies à leur potentiel de croissance.

2. Panorama des différentes méthodes utilisées pour les évaluations macroéconomiques présentées dans le Programme national de réforme d'avril 2015.

Afin d'aborder la multitude de problématiques en jeu mais aussi d'apporter davantage de robustesse, les évaluations macroéconomiques peuvent reposer sur différentes méthodes ou sources d'information. L'amplitude et la diversité

(5) Il s'agit alors non pas de l'effet d'une réforme spécifique, mais plutôt de montrer le potentiel de gain pour un pays à réduire les réglementations, sans utiliser un modèle macroéconomique.

(6) Les services du FMI ont ainsi évalué les effets sur l'emploi des baisses du coût du travail permises par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, et aboutissent à des ordres de grandeurs proches des estimations du Gouvernement (environ 500 000 emplois).

des méthodes utilisées par la DG Trésor peuvent être illustrées à l'aide des évaluations contenues dans le PNR d'avril 2015.

i) Au-delà de la diversité des méthodes utilisées, certains principes généraux peuvent être mis en évidence

Prélude à toute évaluation, le travail commence généralement par l'explicitation des mécanismes économiques sous-jacents à la réforme. C'est en effet un préalable important pour choisir la bonne méthode d'évaluation *ex ante* : la réforme stimule-t-elle l'emploi ou la productivité ? Joue-t-elle d'abord sur les prix ou sur les quantités ? L'effet est-il *a priori* temporaire ou durable ?... La réponse à ce type de questions guide la méthode d'évaluation.

De plus, une recherche bibliographique permet de cadrer l'évaluation à partir d'évaluations passées, en France ou à l'étranger, et de juger ensuite de la solidité des résultats obtenus. Cela permet également de disposer de résultats qui pourront être utilisés lors de l'évaluation quantitative.

Ce sont sur ces deux étapes cruciales que s'est par exemple concentrée la Commission présidée par A. Perrot pour l'évaluation de certaines mesures de la loi pour l'activité, la croissance et l'égalité des chances économiques.

L'évaluation quantitative s'appuie à la fois sur les résultats obtenus dans les étapes précédentes et sur les modèles économiques dont disposent les institutions. Dans la mesure du possible, comparer les résultats issus de différentes méthodes quantitatives est très éclairant et permet de disposer d'une fourchette pour l'estimation, comme cela a été fait pour plusieurs mesures évaluées dans le PNR.

Enfin, **des choix sont à faire pour l'évaluation :**

- *Évalue-t-on la mesure seule ou également son éventuel financement ?* Pour le PNR, il a été fait le choix d'évaluer les mesures indépendamment de leur financement, car il est souvent difficile d'isoler le financement propre à chaque mesure (les économies sur les dépenses publiques par exemple ne peuvent pas être ventilées précisément selon les mesures qu'elles financent). Dans la démarche d'évaluation,

l'impact de chaque mesure est cependant toujours mis en regard de son coût.

- *Quel horizon temporel retenir ?* Cela dépend bien sûr du contexte, mais dans le cadre du PNR un horizon de moyen terme a été privilégié.
- *Quel type d'impact présenter ?* Cela dépend également du contexte mais le plus standard, retenu pour le PNR, est de présenter les effets sur le PIB et l'emploi, car ils ne vont pas toujours dans le même sens : une mesure favorisant la productivité peut avoir des effets défavorables sur l'emploi à court terme.

ii) L'évaluation macroéconomique des réformes peut reposer sur l'utilisation directe d'un modèle macroéconomique

Lorsque des réformes correspondent à des variations de paramètres présents dans un modèle macroéconométrique, l'évaluation peut s'appuyer directement sur le modèle. Les résultats dépendent cependant du cadre conceptuel qui a guidé la construction du modèle. Il est ainsi nécessaire d'explicitier les enchaînements économiques présents dans le modèle et ceux qui n'y sont pas pour prendre du recul sur le résultat et, idéalement, d'utiliser des modèles reposant sur des cadres conceptuels de long terme différents pour analyser la sensibilité du résultat au choix de modélisation. Dans le cas du modèle Mésange, mobilisé par la DG Trésor et développé en commun avec l'Insee, le cadre conceptuel de long terme repose principalement sur la modélisation de la négociation salariale, la modélisation fine des différents prix et sur l'hypothèse de mobilité du capital. La dynamique de long terme est donnée par une tendance de productivité exogène. Le modèle est estimé sur des données trimestrielles passées, de sorte qu'il est conçu pour reproduire au mieux les fluctuations de court-moyen terme induites par des chocs, pour peu que ces chocs aient été observés dans la période d'estimation : cela permet d'avoir une articulation entre l'effet à court terme et l'effet à long terme. Le modèle, qui intègre différents types d'impôts, peut ainsi permettre d'estimer l'impact de mesures fiscales uniformes (i.e. non ciblées sur un niveau de salaire ou un secteur donné). Il est également

possible d'examiner les enchaînements macroéconomiques se produisant à la suite de chocs sur des variables exogènes (prix du pétrole, taux de change, ou encore productivité).

À titre d'exemple, le modèle Mésange seul a permis de fournir une évaluation de l'impact macroéconomique de mesures fiscales prévues par le Pacte de responsabilité et de solidarité. La suppression de la contribution exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés (IS) pour les grandes entreprises dès 2016 et la baisse progressive du taux d'IS à partir de 2017 correspondent dans Mésange à une baisse du coût du capital, qui favorise l'investissement, l'emploi et l'activité. La diffusion de ces effets à l'ensemble de l'économie nécessite cependant plusieurs années avant de se matérialiser. La réduction progressive de l'impôt sur le revenu (IR) pour les ménages modestes dès 2014 est également évaluée à l'aide de Mésange. La baisse de l'IR entraîne une augmentation du revenu disponible des ménages à court terme. Il s'ensuit une hausse de la consommation qui génère de l'activité mais également une hausse des importations.

iii) L'évaluation de certaines réformes nécessite l'utilisation d'outils microéconomiques en amont de la modélisation macroéconomique

Lorsqu'une réforme agit sur un paramètre d'un modèle macroéconomique de manière non uniforme, i.e. avec des effets très différenciés selon le type de ménages ou d'entreprises, une estimation hors modèle peut être utile au préalable. Ainsi, dans le cas de baisses non uniformes du coût du travail, il est nécessaire de prendre en compte le fait que la réponse de l'emploi à une variation du coût du travail diffère selon le niveau de salaire, avec une estimation en dehors du modèle Mésange. De même, lorsqu'une mesure opère une redistribution entre ménages dont la propension à consommer est très différente, il est nécessaire d'estimer hors modèle l'effet différencié de la mesure sur le taux d'épargne, et d'adapter, en conséquence, l'utilisation du modèle Mésange.

À titre d'exemple, pour estimer les effets des baisses du coût du travail prévues par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, la maquette Matis de la DG Trésor⁷ est mobilisée en amont de l'utilisation du modèle Mésange afin de déterminer les effets de long terme sur l'emploi et la productivité d'une variation ciblée du coût du travail⁸. La maquette Matis permet de prendre en compte le fait que l'élasticité de l'emploi à son coût diminue avec le niveau de salaire, l'élasticité étant élevée au niveau du salaire minimum. Selon les travaux de Kramarz et Philippon (2001) et de Gianella (1997), cette élasticité serait proche de l'unité pour les bas salaires. Des travaux récents comme ceux de Cahuc, Carcillo et Lebranchon (2014) confirment ce résultat. Heyer et Plane (2012), Cahuc et Carcillo (2012) retiennent comme la DG Trésor un profil décroissant de l'élasticité de l'emploi à son coût en fonction du niveau de salaire (en valeur absolue). La combinaison entre le modèle Mésange et la maquette Matis permet ainsi d'estimer les effets d'une variation non uniforme du coût du travail sur les grandes variables macroéconomiques à court, moyen et long termes.

iv) Une approche combinée, associant modélisations microéconomique et macroéconomique aux résultats de la littérature empirique, peut également permettre d'estimer l'impact de réformes jouant sur des paramètres absents d'un modèle macroéconomique

Lorsqu'une réforme n'agit pas sur un paramètre identifiable d'un modèle macroéconomique, l'évaluation peut mêler plusieurs approches. S'agissant du modèle Mésange, certains canaux de diffusion des mesures ne peuvent être pris en compte notamment du fait de l'absence i) de paramètres sur le coût des licenciements, ii) de facteurs, hors fiscalité, influençant le chômage structurel (politique active,

(7) S. Bock, P. Lissot et S. Ozil, *Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail*, document de travail de la DG Trésor n°2015/02, 2015.

(8) Le niveau d'emploi à long terme est redressé sur la base de l'évaluation microéconomique, les variables en volume sont ajustées du même facteur que l'emploi et d'un coefficient qui tient compte de la déformation de la productivité, tandis que les prix sont laissés inchangés. Les données de productivité par classe de salaires n'étant pas disponibles, l'évaluation s'appuie sur les écarts de coût du travail pour mesurer les différences de productivité.

modalités de l'assurance chômage...⁹⁾, iii) d'effet à long terme de l'investissement sur la productivité (cette dernière étant exogène) ou encore iv) d'effet des rentes sur la productivité. L'évaluation repose alors principalement sur des outils indépendants de la modélisation macroéconomique, le modèle Mésange pouvant éventuellement être utilisé par la suite pour simuler une dynamique de court-moyen terme sur un ensemble de grands macroéconomiques.

À titre d'exemple, le Programme d'investissements d'avenir, qui permet notamment de stimuler l'investissement dans la R&D, produirait un effet positif sur la productivité. L'évaluation de l'impact à moyen-long terme de la mesure sur la productivité repose principalement sur des élasticités reliant le taux de croissance du PIB à l'importance des dépenses en R&D¹⁰⁾. L'effet à court et moyen termes sur l'activité des politiques en faveur de l'investissement est quant à lui estimé à l'aide de Mésange. De même, l'évaluation des mesures visant à réduire la rigidité du marché du travail de la loi de sécurisation de l'emploi de 2013 (licenciement économique) et de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (prud'hommes) repose sur l'estimation préalable de la baisse des coûts pour les entreprises, induite par ces différentes mesures¹¹⁾, et l'utilisation d'une maquette de la DG Trésor permettant de simuler la qualité de l'appariement sur le marché du travail¹²⁾. Sur la base d'un modèle d'appariement adapté aux caractéristiques du marché du travail français et calibré sur données françaises, cette maquette permet de mesurer l'effet d'une variation du coût

des ruptures de contrat de travail sur la segmentation du marché du travail et la durée moyenne du chômage et, *in fine*, sur l'activité et la productivité.

3. Les orientations pour consolider et approfondir l'évaluation des réformes

Approfondir et améliorer l'exercice d'évaluation des réformes nécessite de travailler dans deux directions : la méthodologie mais aussi l'écosystème autour des différents organismes évaluant des politiques publiques.

S'agissant des aspects méthodologiques, la qualité de l'évaluation suppose d'avoir des modèles ou des références à jour et de croiser les différentes approches. Cela nécessite notamment une réestimation régulière des modèles, pour qu'ils prennent en compte les dynamiques récentes de l'économie française, et un suivi régulier des études académiques sur les évaluations des réformes. Au sein de la DG Trésor, le modèle Mésange fait ainsi actuellement l'objet d'une réestimation par l'Insee et la DG Trésor, et la nouvelle version du modèle devrait être opérationnelle en 2016. En parallèle, la DG Trésor développe ou utilise des modèles complémentaires à Mésange : un modèle DSGE (Quest) de la Commission (dans une version à trois zones géographiques) permettant de prendre en compte des effets d'anticipation dans un cadre théorique plus complet, le modèle multinational NIGEM ainsi que des maquettes d'équilibre général adaptées à des sujets spécifiques. La DG Trésor a également mis en place et entretient un certain nombre de modèles microéconomiques permettant de traiter de façon fine des sujets spécifiques ou de modéliser des dispositifs très ciblés. À titre d'exemple, plusieurs maquettes de la DG Trésor permettent de modéliser des mesures sur le marché du travail (maquette Matis / maquette Iris¹³⁾, relatives aux ménages (prise en compte des prestations, maquette sur les retraites) ou encore les spécificités liées au secteur énergétique et aux enjeux de change-

(9) Cf. A. Bassanini, R. Duval (2009), *"Unemployment, Institutions and Reform Complementarities; Reassessing the Aggregate Evidence for OECD Countries"*, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, No. 1.

(10) Canton et al (2005) Human capital, R&D and competition in macroeconomic analysis, CPB document 91; Griffith et al (2000) Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries, CEPR, Discussion Paper 2457, London; Cahu et al (2009) « Les effets économiques de la réforme du crédit impôt recherche de 2008 », Trésor-éco Direction générale du Trésor.

(11) Cf. F. Kramarz, M.L. Michaud, « *The shape of hiring and separation costs in France* », *Labour economics* (2009).

(12) C. Berson, N. Ferrarri, *"Réduire la segmentation du marché du travail par des incitations financières?"*, document de travail de la DG Trésor n°2013/04 – octobre 2013.

(13) H. Brahimi, N. Costes, E. Dhont-Peltrault et P. Lissot, *Évaluation des réformes de l'assurance chômage : effet sur les comportements des demandeurs d'emploi et sur la situation financière de l'UNEDIC – la maquette Iris (impact des réformes de l'indemnisation du chômage)*, document de travail de la DG Trésor, à paraître.

ment climatique. Un des enjeux des évaluations est de mixer les approches micro et macroéconomiques afin de prendre en compte les spécificités d'une mesure, dans un cadre global et cohérent. Par ailleurs, il est également important d'enrichir régulièrement les modèles utilisés pour prendre en compte de nouveaux enjeux. La commission présidée par P. Canfin et A. Grandjean, dans son rapport remis au Président de la République le 18 juin dernier, propose ainsi d'intégrer les émissions carbone dans les modèles macroéconomiques et de faire apparaître les prévisions incompatibles avec une trajectoire respectant l'objectif d'une hausse de température de deux degrés au plus. La France œuvre notamment à ce que cette nécessité soit intégrée par les organisations internationales (FMI, Banque mondiale ou OCDE) qui disposent des outils et ressources adaptés à la prise en compte des enjeux climatiques et environnementaux dans les modèles macroéconomiques mondiaux.

La qualité de l'évaluation ne repose cependant pas uniquement sur la capacité d'utilisation des modèles ou des études académiques. Il est important d'entretenir un réseau d'experts sur l'évaluation macroéconomique permettant des échanges. Ces échanges reposent d'abord sur des dialogues ponctuels entre les différentes institutions (DG Trésor, Insee, Banque de France, Cepremap, OFCE, centres de recherche universitaire) organisés en fonction de l'actualité : par exemple, des rencontres se sont régulièrement déroulées entre la DG Trésor et l'OFCE sur la modélisation de certaines mesures, comme par exemple le CICE. De même, l'évaluation de l'impact sur la productivité de certaines mesures de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a grandement bénéficié d'une séance de travail entre la Banque de France, l'Insee, l'OFCE et la DG Trésor. Au-delà de ces dialogues ponctuels, un cadre d'échanges plus réguliers et formalisés est utile. Le travail mené en 2014 par le Haut conseil sur le financement de la protection sociale a ainsi été très fructueux, avec des échanges riches entre les organismes et une annexe au rapport

d'avril 2014 permettant de comparer les réponses de différents modèles (Mésange, e-mod pour l'OFCE et Nemesis) à des variations du coût du travail. France Stratégie est probablement amené à jouer un rôle de plus en plus central dans l'animation des échanges entre les modélisateurs, et ce travail a commencé en 2015 avec un groupe de travail sur les réponses des modèles à des chocs liés à la transition énergétique. De tels échanges permettent d'assurer la transparence des méthodes et des résultats et d'explicitier leurs limites et les marges d'incertitude, ce qui est nécessaire pour permettre ensuite le débat public. Enfin, au niveau européen et avec les organisations internationales, les discussions méthodologiques sur les études produites par la Commission européenne (au sein du comité de politique économique à Bruxelles), l'OCDE (au sein du comité de politique économique et des sous-groupes) et le FMI (au Conseil du FMI et lors de séminaires...) concourent à enrichir les évaluations menées au niveau national. Il en est de même pour les échanges entre pays menés par ces différents organismes (revue des pairs, échanges de bonnes pratiques...).

L'évaluation macroéconomique *ex ante* des réformes n'est cependant qu'un des éléments d'appréciation d'une réforme. D'une part, les impacts au niveau sectoriel, par taille d'entreprise ou au niveau des types de ménages comptent tout autant dans l'appréciation des effets d'une réforme : l'évaluation des gagnants et des perdants joue un rôle important dans l'économie politique des réformes. Par ailleurs, l'évaluation *ex post* est indispensable, afin de consolider les connaissances et d'avoir un retour sur la qualité des premières évaluations. Ces travaux *ex post* serviront par ailleurs d'éléments constitutifs pour les évaluations *ex ante* suivantes. Souvent long et coûteux à mettre en place, ce processus nécessite d'être anticipé et organisé suffisamment en amont : France Stratégie est au cœur de ces exercices, notamment pour l'évaluation des aides aux entreprises (notamment avec le rapport annuel du comité de suivi du CICE) et des politiques d'innovation.

Tableau 31 : Stratégie d'évaluation des principales réformes par la DG Trésor

Mesures	Stratégie d'évaluation	Modèle macroéconométrique Mésange	Maquette ou analyse microéconomique	Littérature empirique
Mesures fiscales (IR/IS) Pacte de responsabilité et de solidarité		<ul style="list-style-type: none"> • Choc sur les impôts correspondants 		
Mesure C3S (taxe sur le chiffre d'affaires) Pacte de responsabilité et de solidarité		<ul style="list-style-type: none"> • Baisse de la taxation du travail, du capital et des importations 	<ul style="list-style-type: none"> • Répartition de la base taxable entre travail/capital/ import via le tableau entrée/sortie de la comptabilité nationale 	
Mesures de simplification administrative		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la productivité 		
Plan France Très Haut Débit		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de l'investissement public et privé 		
Création et déploiement des capacités de la BPI		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de l'investissement 		
Plan logement intermédiaire		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de l'investissement immobilier 	Maquette de la DG Trésor <ul style="list-style-type: none"> • Modélisation de l'offre et de la demande de logement 	Caldera Sanchez et Al. (2011) ¹ <ul style="list-style-type: none"> • Élasticité de l'offre de logement au prix Cavalières (2005) ² <ul style="list-style-type: none"> • Élasticité de la demande de logement au prix
Transition énergétique		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de l'investissement • Hausse de la taxe énergétique • Baisse d'autres taxes 	Maquette du secteur énergétique de la DG Trésor <ul style="list-style-type: none"> • Estimation du volume d'investissement et du niveau de taxe permettant d'atteindre les objectifs de la loi de transition énergétique 	
Suramortissement des investissements productifs		<ul style="list-style-type: none"> • Baisse du coût du capital via l'IS 		Muet et Avouyi-Dovi (1987) ³ <ul style="list-style-type: none"> • Hypothèse forfaitaire sur l'effet d'anticipation moyen
Réforme des retraites		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la population active • Baisse des prestations sociales hors chômage • Hausse des cotisations sociales employeur • Baisse du taux d'épargne 	Modèle de microsimulation Destinée de l'Insee <ul style="list-style-type: none"> • Lien entre la législation en termes de retraites et les choix des agents / le coût des retraites 	Romm et Wolny (2012) ⁴ <ul style="list-style-type: none"> • Hypothèse sur la modification du comportement d'épargne
Mesures pro-concurrentielles Secteurs de l'optique et de l'assurance, professions réglementées et transport par autocar		<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des prix de consommation • Hausse de la productivité • Baisse de trésorerie des entreprises/ Baisse des revenus des professionnels concernés 		Cette et Al. (2014) ⁵ <ul style="list-style-type: none"> • Élasticité de la productivité à la variation des prix de production
Adaptation de la réglementation relative au travail le dimanche		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la consommation • Hausse de l'emploi 		Capgemini Consulting (2003) ⁶ <ul style="list-style-type: none"> • Analyse sectorielle microéconomique de l'effet sur l'emploi Skuterud (2004) ⁷ <ul style="list-style-type: none"> • Effet sur la consommation calibré sur l'étude du cas canadien
Programme d'investissements d'Avenir		<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de l'investissement privé (par les cofinancements) • Hausse de la productivité 		Canton et Al. (2005), Griffith et Al. (2000), Cahu et Al. (2009) ⁸ <ul style="list-style-type: none"> • Élasticités du taux de croissance du PIB au stock de R&D

(1) A. Caldera Sanchez et A. Johansson, The Price responsiveness of housing supply in OECD countries, OECD Economic Department working paper n°837, 2011.

(2) J. Cavalières, Le Prix des attributs du logement, Economie et Statistique n°381-382, 2005.

(3) P. Muet et S. Avouyi-Dovi, L'effet des incitations fiscales sur l'investissement, Revue de l'OFCE n°4-018, 1987.

(4) A. Romm et M. Wolny, The Impact of Later Retirement Ages on Aggregate Household Savings and Saving Rates: An Analysis of OECD Countries, Economic Research Southern Africa working paper n°269, 2012.

(5) Cette et al., Product and Labor Market Regulations, Production Prices, Wages and Productivity, NBER working paper n°20563, octobre 2014.

(6) Étude sur l'impact de l'ouverture des magasins le dimanche, Capgemini Consulting, novembre 2013.

(7) M. Skuterud, The impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in Retail Industry: Evidence from Canada, European Economic Review, 2004.

(8) Canton et al. Human capital, R&D & competition in macroeconomic analysis, CPB document 91, 2005 ; Griffith et al., Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries, CEPR, Discussion Paper 2457, London, 2000 ; Cahu et al., Les effets économiques de la réforme du crédit impôt recherche de 2008, Trésoréco, Direction Générale du Trésor, 2009.

Création de postes d'enseignants et refonte de l'éducation prioritaire	<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la productivité à long terme 		<ul style="list-style-type: none"> • Jackson et Al. (2015)⁹ • Élasticité de long terme des salaires aux dépenses actives (par élève) en faveur de l'éducation, suivant le milieu social • Freriksson et Al. (2013), Bingley et Al. (2010), Chetty et Al. (2011), Krueger et Al. (2001)¹⁰ • Élasticité de long terme des salaires à la taille des classes
Réforme de l'enseignement supérieur	<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la productivité 		<ul style="list-style-type: none"> • Aghion et Al. (2009)¹¹ • Élasticité du taux de croissance du PIB/hab aux dépenses d'éducation dans l'enseignement supérieur
Baisse des prélèvements assis sur les salaires Crédit d'impôt Compétitivité Emploi, Pacte de responsabilité et de solidarité, Aide à la première embauche - Plan « Tout Pour l'Emploi » (TPE)	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des cotisations sociales employeurs 	Maquette Matis ¹²	<ul style="list-style-type: none"> • Kramarz et Philippon (2001)¹³, Crépon et Desplatz (2001)¹⁴, Gianella (1999)¹⁵, Brunel et Al. (2012)¹⁶, Nouveau et Ourliac (2012)¹⁷ • Élasticité de long terme de l'emploi à une baisse non uniforme du coût du travail
Réduction des effets de seuil - Plan TPE	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse du coût du travail 		<ul style="list-style-type: none"> • Module de la maquette Matis
Modernisation du dialogue social			<ul style="list-style-type: none"> • Maquette Matis
Réforme de la justice prud'homale Licenciements collectifs			<ul style="list-style-type: none"> • Maquette Berson et Ferrari²⁰ • Impact de la baisse du coût des ruptures sur l'appariement sur le marché du travail
Réforme de l'assurance chômage			<ul style="list-style-type: none"> • Maquette Iris²¹ • Estimation de la probabilité de sortie du chômage selon l'indemnisation
Politiques actives en faveur de l'emploi Garantie jeunes, Emplois d'avenir, Renforcement du service public de l'emploi, Mise en place de formations prioritaires - Plan TPE			<ul style="list-style-type: none"> • Bassanini et Al. (2008)²² • Élasticité du chômage structurel au taux de remplacement
Réduction des délais de paiement - Plan TPE			<ul style="list-style-type: none"> • OCDE (2015)²³ • Élasticité de l'emploi aux dépenses actives en faveur de l'emploi
Réforme territoriale – Création des métropoles de Paris et Aix-Marseille			<ul style="list-style-type: none"> • Barrot et Sauvagnat (2015)²⁴ • Élasticité de l'emploi aux délais de paiement par type d'entreprise • OCDE (2014)²⁵ • Élasticité de la productivité à la fragmentation administrative • Élasticité de l'activité à la productivité

(9) Jackson et al, The effects of School spending on educational and economic outcomes: evidence from school Finance Reforms, NBER Working paper, 2015.

(10) Fredriksson et al, Long term of size class effects, The Quarterly Journal of Economics, vol 128(1), pp 249 – 285, 2013; Bingley et al, The effect of class size on education and earnings: Evidence from Denmark, 2010; Chetty et al, How does your kindergarten classroom affect your earnings, Quarterly Journal of Economics, 126(4), 2011; Krueger et al, The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from project STAR, Economic Journal, 111:1-28, 2001.

(11) Aghion et al, The causal impact of education on economic growth: evidence from US, NBER Working paper, 2009.

(12) S. Bock, P. Lissot et S. Ozil, Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail, document de travail de la DG Trésor n°2015/02, 2015.

(13) F. Kramarz et T. Philippon, The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment, JPE, 2001

(14) B. Crépon et R. Desplatz, Une nouvelle évaluation des effets des allègements de cotisations sur les bas salaires, Économie et Statistique, 2001

(15) C. Gianella, Une estimation de l'élasticité de l'emploi peu qualifié à son coût, document de travail de la DESE, 1999

(16) M. Brunel, C. Emond et Y. L'Horty, Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales, revue de l'OFCE, 2012.

(17) C. Nouveau et B. Ourliac, Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, Trésor-Eco n°97, 2012

(18) Cécil-Renaud et C. Chevalier, L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises, Économie et Statistique n°437, 2011

(19) Garicano et al, Firm size distortions and the productivity distribution: evidence from France, NBER working paper No. 18841, 2013.

(20) C. Berson, N. Ferrari, Réduire la segmentation du marché du travail par des incitations financières ?, document de travail de la DG Trésor n°2013/04, 2013.

(21) H. Brahimi, N. Costes, E. Dhont-Peltraut et P. Lissot, Évaluation des réformes de l'assurance chômage : effet sur les comportements des demandeurs d'emploi et sur la situation financière de l'UNEDIC – la maquette Iris (impact des réformes de l'indemnisation du chômage), document de travail de la DG Trésor, à paraître.

(22) A. Bassanini et R. Duval, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OCDE, 2006.

(23) Quantification of structural reforms, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, OECD March 2015.

(24) J.N. Barrot et J. Sauvagnat, Délais de paiement : l'effet sur l'emploi du non-respect de la LME, avril 2015.

(25) L'impact sur la croissance des réformes structurelles (en cours ou annoncées) en France, OCDE publishing, 2014.

La dépense publique en France

Ce dossier décrit dans une première partie ce qu'est la dépense publique, puis analyse son évolution sur les dernières années. La troisième partie répond à l'obligation de la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 qui a prévu, dans son article 31, que le Gouvernement explicite en annexe du projet de loi de finances pour 2016 les hypothèses d'évolution tendancielle de la dépense publique. La dernière partie décrit les instruments de pilotage qui permettent de maîtriser les différentes composantes de la dépense publique.

1. La dépense publique

La dépense publique au sens de la comptabilité nationale (cf. encadré 1) s'est élevée à 1 202 Md€ en 2014, hors les crédits d'impôt¹, soit 56,4 % du produit intérieur brut (PIB)². Il s'agit de la dépense engagée par l'ensemble

des administrations publiques (APU), au sein desquelles on distingue quatre sous-ensembles (cf. tableau 1) :

L'État représente plus du quart de la dépense publique totale (ses dépenses sont retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et différents fonds qui lui sont rattachés en comptabilité nationale).

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui portent un peu plus de 5 % des dépenses publiques, composent avec l'État l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes de natures très variées sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou par affectation de recettes ; ils regroupent par exemple les universités, le musée du Louvre, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ou encore les agences régionales de santé (ARS).

Les administrations publiques locales (APUL) représentent environ un cinquième de la dépense publique totale et incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) mais aussi les organismes divers d'administration locale (ODAL) : centres communaux d'action

(1) Y compris crédits d'impôt, la dépense publique s'est élevée à 1 227 Md€ en 2014, soit 57,5 % du PIB.

(2) Dans le Système européen des comptes (SEC) 2010, qui inclut des crédits d'impôt restituables et reportables dans la dépense publique.

Encadré 1 : La mesure de la dépense publique en comptabilité nationale

En comptabilité nationale, une dépense est une transaction qui appauvrit une administration publique au sens où son actif financier net courant diminue (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif). Cette définition implique ainsi qu'une transaction ayant pour contrepartie un actif non financier immobilisé (par exemple, une route) est, au sens de la comptabilité nationale, une dépense car elle diminue l'actif financier de l'administration ; à l'inverse, une prise de participation (par exemple, dans une société d'autoroute) est une opération financière, et non une dépense.

Afin d'éviter les double-comptes de dépenses, les transferts entre les différents niveaux d'administration sont consolidés. La convention, dans le cadre de la dépense toutes administrations publiques consolidée, est d'assigner la dépense pour une opération à l'APU qui la paie in fine. Par exemple, beaucoup d'ODAC sont financés par dotation budgétaire. Ces dotations sont comptabilisées deux fois dans la dépense non consolidée (une fois en dépense de l'État et une fois en dépense de l'ODAC concerné), mais une seule fois dans la dépense consolidée.

La dépense publique est comptabilisée en « droits constatés », c'est-à-dire qu'elle est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance (« fait générateur »). Elle diffère ainsi de la comptabilité budgétaire utilisée pour le budget de l'État dans laquelle la dépense est rattachée à l'année au cours de laquelle elle a conduit à un décaissement.

Tableau 1 : Répartition de la dépense publique hors crédits d'impôt par niveau d'administration en France en 2014

	en Md€	en part du PIB	en part de la dépense hors crédits d'impôt
État	316,0	14,8%	26,3%
ODAC	76,3	3,6%	6,3%
ASSO	562,5	26,4%	46,8%
APUL	247,0	11,6%	20,6%
Total	1201,8	56,4%	100%

Sources : INSEE, SEC2010, calculs DG Trésor

sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges et lycées, chambres consulaires, etc.

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) représentent enfin près de la moitié de la dépense et regroupent l'ensemble des régimes de sécurité sociale – régime général et régimes spéciaux – ainsi que les régimes de retraite complémentaire (Agirc, Arrco, Ircantec), l'assurance chômage et les hôpitaux.

La dépense publique ne reflète qu'une partie du coût des politiques publiques. En particulier,

elle ne tient pas compte des dépenses fiscales autres que les crédits d'impôts restituables, ou encore des niches sociales. Dans certains cas, ces dispositifs peuvent représenter des montants du même ordre de grandeur que les dépenses directes. De plus, la dépense publique peut également être complétée par des dépenses privées, dans des proportions différentes selon les pays, notamment en matière de santé ou de retraite.

Structure de la dépense publique

Une large part de la dépense publique consiste en des prestations reversées

Encadré 2 : La classification des fonctions des administrations publiques (COFOG)

La dépense publique peut être décomposée à partir de la nomenclature internationale COFOG (« Classification des fonctions des administrations publiques ») qui répartit les dépenses en dix catégories selon leur finalité : services publics généraux ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs, culture et culte ; enseignement ; protection sociale.

Cette ventilation n'est pas toujours évidente. Le partage entre dépenses de santé et de protection sociale est un bon exemple. Sont comptabilisés, dans les données françaises :

- en santé, les dépenses concernant la prise en charge de soins de santé (remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques) ;
- en protection sociale, les transferts en espèces aux ménages destinés à compenser les pertes de revenus dues à la maladie et aux accidents du travail (indemnités journalières) ;

Afin de pouvoir procéder à une étude comparative, certains postes de dépenses sont agrégés pour éviter que des différences de classification n'influencent l'analyse :

- la catégorie « santé » et la sous-catégorie « maladie et invalidité » de la « protection sociale » ;
- les sous-catégories « vieillesse » (retraites) et « survivants » (pensions de réversion) ;
- les sous-catégories « équipements collectifs » et « transports ».

Les dépenses de recherche, présentes dans toutes les catégories COFOG, sont réunies dans une seule catégorie, avec la recherche fondamentale.

directement aux ménages. Ainsi, les prestations sociales représentent près de la moitié de la dépense (45,5 % des dépenses publiques, soit 26,2 % du PIB, dont plus de la moitié sont des prestations de retraites). Elles relèvent principalement du champ des ASSO.

Outre les prestations sociales, d'autres moyens sont mobilisés par les APU pour mettre en œuvre les politiques publiques. La production de services publics nécessite notamment de rémunérer des agents publics (13,0 % du PIB), d'investir (3,8 % du PIB) et d'acheter des consommations intermédiaires (5,2 % du PIB) comme le carburant, le matériel de bureau, etc. (cf. tableau 2).

En termes de missions de politique publique, en utilisant la classification COFOG (cf. encadré 2), la protection sociale (hors remboursement de santé) représente un tiers de la dépense publique et la santé environ un cinquième (cf. tableau 3).

Les missions régaliennes, essentiellement assurées par l'État, **représentent environ 13 %** de la dépense (défense, sécurité), un peu plus

que l'éducation et la recherche³ (y compris enseignement supérieur et formation continue) **qui représentent 12 %** de la dépense totale.

Enfin, les **dépenses « sectorielles »** (transport et équipements collectifs, affaires économiques, culture, protection de l'environnement, logement hors aides au logement), **qui sont majoritairement portées par les APUL, représentent 14 % de la dépense publique.**

La dépense publique française a ainsi une structure proche des autres pays européens dans la distribution des différentes politiques publiques ou des moyens mis en place pour les mettre en œuvre (cf. Graphique 1). Dans l'ensemble des pays de l'UE15⁴ par exemple, **la protection sociale et la santé sont les postes les plus importants** et représentent conjointement avec le chômage plus de la moitié de la dépense publique. Les dépenses régaliennes représentent entre 10 et 15 % de la dépense, l'éducation et la recherche entre 9 % en Italie et 16 % au Danemark et en Suède.

(3) Les données COFOG de recherche et développement, en comptabilité nationale, diffèrent des données de dépense nationale de R&D des administrations décrites par le manuel de Frascati (Manuel de Frascati, OCDE 2002).

(4) Les résultats sont calculés en excluant la Grèce.

Tableau 2 : Répartition de la dépense publique par nature en France en 2014

	En Md€	En part du PIB	En part de la dépense
Prestations sociales	557,8	26,2 %	45,5 %
Masse salariale	278,2	13,0 %	22,7 %
Consommations intermédiaires	110,1	5,2 %	9,0 %
Investissements	81,7	3,8 %	6,7 %
Subventions	47,3	2,2 %	3,9 %
Autres dépenses	151,7	7,1 %	12,4 %
Total	1 226,7	57,5 %	100 %

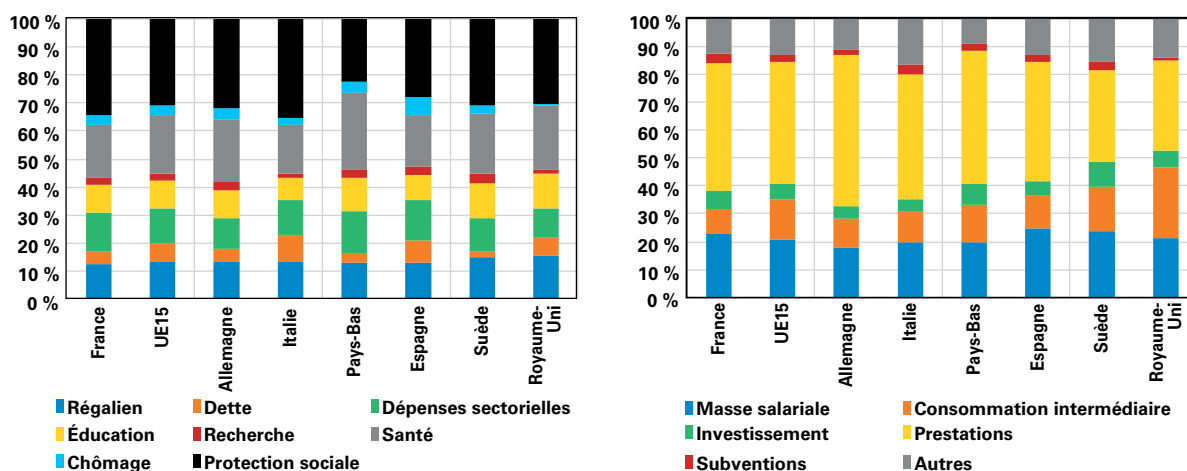
Source : INSEE, SEC2010, calculs DG Trésor.

Tableau 3 : Répartition de la dépense publique par fonction en France en 2013

Mission de politique publique	En Md€	En part du PIB	En part de la dépense
Régalien	154,8	7,3 %	12,8 %
<i>dont défense</i>	35,3	1,7 %	2,9 %
<i>dont sécurité</i>	34,5	1,6 %	2,9 %
<i>dont services généraux</i>	85,0	4,0 %	7,0 %
Dette	51,4	2,4 %	4,3 %
Dépenses sectorielles	168,1	7,9 %	13,9 %
<i>dont affaires économiques</i>	45,4	2,1 %	3,8 %
<i>dont culture</i>	31,0	1,5 %	2,6 %
<i>dont environnement</i>	21,3	1,0 %	1,8 %
<i>dont logement</i>	13,3	0,6 %	1,1 %
<i>dont transport et équipements collectifs</i>	57,1	2,7 %	4,7 %
Éducation	116,4	5,5 %	9,6 %
Recherche	29,8	1,4 %	2,5 %
Santé	228,5	10,8 %	18,9 %
Chômage	41,1	1,9 %	3,4 %
Protection sociale	417,4	19,7 %	34,6 %
<i>dont retraites*</i>	318,8	15,1 %	26,4 %
<i>dont aide au logement</i>	19,6	0,9 %	1,6 %
<i>dont autre solidarité</i>	26,1	1,2 %	2,2 %
<i>dont famille</i>	52,9	2,5 %	4,4 %
Total	1 207,5	57,0 %	100 %

Sources : INSEE, SEC 2010, calculs DG Trésor. Les chiffres du total diffèrent légèrement des derniers comptes de l'INSEE (dépense totale de 1207,1 Md€, soit 57,0 % du PIB) car les données de dépense en COFOG sont rendues publiques plus tard.

* Ce chiffre ne comprend pas seulement les pensions de retraite mais également toutes les autres dépenses publiques (et notamment les dépenses de fonctionnement) qui peuvent y être rattachées.

Graphique 1 : Structure de la dépense publique en 2013 pour l'UE15 par fonction (gauche) et par nature (droite)

Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

Les différences de niveaux de dépenses peuvent s'expliquer par des niveaux de socialisation différents ou des raisons structurelles

Les niveaux de dépense publique entre pays ne sont pas directement comparables. Les différences observées dans les domaines de la santé et de la protection sociale dépendent ainsi notamment du degré de socialisation de la dépense.

Le niveau des dépenses de retraites en France s'explique notamment par les différences de périmètre retenu pour les comparaisons, puisque le système de retraite français est essentiellement public. Dans certains pays, le système de retraite est en partie privé : ainsi, les dépenses privées de pensions au Danemark, en Suède et aux Pays-Bas représentent plus de 20 % de la dépense totale dans ce domaine⁵. Plus généralement, les dépenses privées peuvent directement compléter la dépense publique : les comparaisons internationales sont donc rendues délicates par la plus ou moins grande socialisation de certaines dépenses suivant les pays, qui est avant tout un choix politique et historique. D'après l'OCDE⁶, la dépense publique de santé des États-Unis est, par exemple, inférieure (rapportée au PIB, en 2011) à la dépense française. Toutefois, en raison d'une dépense privée plus élevée (5,7 % du PIB), les États-Unis dépensent au total 14 % du PIB, 4 points de plus que la France dont la dépense privée représente 1,5 % du PIB, alors que les résultats du système américain sont régulièrement classés dans les moins bons des pays développés, et qu'ils sont inférieurs aux résultats du système français⁷.

Par ailleurs, **la dépense publique et la fiscalité peuvent être en partie substituables pour mener des politiques publiques.** La comptabilité nationale inclut aujourd'hui, d'une part, les crédits d'impôt restituables et reportables dans la

dépense publique⁸, pour un montant de 25,0 Md€ en 2014. D'autre part, les 58,4 Md€ de dépenses fiscales, hors crédits d'impôt restituables (chiffre 2013) et 34,2 Md€ de niches sociales, qui ne sont pas comptabilisés dans la dépense publique, viennent la compléter (cf. tableau 4). En particulier, dans le domaine des affaires économiques, les dépenses fiscales et sociales en 2013 sont supérieures à la dépense publique (53 Md€, hors crédits d'impôt restituables, contre 45 Md€ de dépense publique), du fait notamment des dépenses fiscales liées à l'épargne et des mesures de soutien sectoriel (notamment les taux réduits ou les exonérations de TVA). De même, le soutien public au logement (y compris les aides au logement) passe par des dépenses fiscales qui représentent 11,2 Md€ en comparaison d'une dépense publique de 32,9 Md€.

Indépendamment des questions d'efficience de la dépense publique, des facteurs structurels peuvent également expliquer l'hétérogénéité de la dépense entre les pays, par exemple dans le domaine de l'éducation.

Le niveau des dépenses d'éducation peut ainsi refléter le dynamisme de la démographie avec des jeunes générations plus nombreuses, ainsi qu'un territoire moins densément peuplé qui peut conduire à avoir plus d'établissements. En moyenne, on constate que les dépenses publiques par élève ne diffèrent pas sensiblement en France de celles des autres pays. La démographie, par l'intermédiaire notamment d'un vieillissement de la population qui touche les pays européens de façon différenciée⁹, joue également un rôle dans la variation des dépenses de retraites. De même, les dépenses en transports et équipements collectifs s'expliquent en partie par les différences de densité, une concentration de population plus faible demandant un réseau routier plus important à taille de population donnée.

(5) Commission européenne (2015) : *The 2015 Ageing Report*.

(6) OCDE (2014), *Social Expenditure Update - Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels*. La définition du secteur "santé" dans cet article diffère de la classification choisie ici : en particulier, les prestations en espèces des branches maladie et AT/MP (pensions d'invalidité, rentes d'accidents du travail, indemnités journalières) ne sont pas incluses dans les données de l'OCDE.

(7) Voir par exemple The Commonwealth Fund (2014) : *How the Performance of the U.S. Health Care System Compares Internationally*.

(8) Avant le changement de système comptable de 2014 (passage du SEC 95 au SEC 2010), ces crédits d'impôt étaient comptabilisés en moindre recette. Le montant enregistré en comptabilité nationale diffère du coût budgétaire, puisqu'en comptabilité nationale le crédit d'impôt est enregistré pour l'ensemble de la créance acquise.

(9) Cf. Trésor Eco n°149 (2015) : *La démographie de taille à bouleverser le modèle économique allemand ?*

Tableau 4 : Dépenses fiscales et niches sociales par fonction en 2013 (en Md€)

	Dépenses fiscales hors crédits d'impôt restituables	Niches sociales	Total	% de la dépense publique 2013
Régalien	0,8	0,0	0,8	0 %
<i>dont défense</i>	0,7	0,0	0,7	2 %
<i>dont sécurité</i>	0,1	0,0	0,1	0 %
<i>dont services généraux</i>	0,0	0,0	0,0	0 %
Dette	0,0	0,0	0,0	0 %
Dépenses sectorielles	39,1	29,5	68,6	41 %
<i>dont affaires économiques</i>	24,1	29,3	53,4	118 %
<i>dont culture</i>	2,8	0,2	3,0	10 %
<i>dont environnement</i>	0,6	0,0	0,6	3 %
<i>dont logement</i>	11,0	0,0	11,0	83 %
<i>dont transport et équipements collectifs</i>	0,6	0,0	0,6	1 %
Éducation	0,5	0,0	0,5	0 %
Recherche	0,7	0,0	0,7	2 %
Santé	4,3	2,6	7,0	3 %
Chômage	0,3	0,0	0,3	1 %
Protection sociale	12,9	2,1	14,9	4 %
<i>dont retraites</i>	6,2	1,8	8,0	3 %
<i>dont aide au logement</i>	0,2	0,0	0,2	1 %
<i>dont autre solidarité</i>	1,6	0,3	2,0	7 %
<i>dont famille</i>	4,8	0,0	4,8	9 %
Total	58,4	34,2	92,7	8 %

Source : Voies et Moyens tome 2 (2015), PLFSS (2015), calculs DG Trésor.

2. La croissance de la dépense publique a fortement ralenti sur les dernières années

En 2014, la dépense publique hors crédits d'impôt a fortement ralenti en valeur comme en volume

Hors crédits d'impôt, le rythme d'évolution de la dépense publique a été divisé par deux entre 2013 (+ 1,8 %) et 2014 (+ 0,9 %) (cf. Graphique 2). Exprimée en volume, la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt n'a été que de 0,5 % en 2014, après 1,1 % en 2013. Ces chiffres confirment le rythme déjà historiquement bas atteint en 2013, et plus

généralement l'inflexion observée depuis 2010, puisque la croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt s'est établie en moyenne sur 2000-2008 à 4,0 % en valeur et 2,1 % en volume.

En effet, tous les champs de la dépense ont été strictement maîtrisés en 2014 :

- **La dépense de l'État (hors charges de la dette et pensions), a diminué** de 3,3 Md€ par rapport à 2013⁽¹⁰⁾, notamment grâce à 1,6 Md€ d'économies supplémentaires votées dans la loi de finances rectificative de juillet

(10) Écart entre l'exécution 2013 et 2014 à champ constant.

2014 (LFR1 2014) et à une légère sous-exécution en fin de gestion ;

- Pour la cinquième année consécutive, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), pourtant fixé à un niveau historiquement faible a été respecté (178 Md€, +2,5 % par rapport à 2013) ; **la situation de chaque branche de la sécurité sociale s'est par ailleurs améliorée.**
- **Les collectivités locales ont été incitées à mieux maîtriser leurs dépenses** par une baisse de 1,5 Md€ en 2014 des concours de l'État aux collectivités locales, après un gel en 2013.

La tenue de ces objectifs particulièrement ambitieux est le fruit des réformes structurelles menées ces dernières années, de mesures volontaristes de régulation de la dépense ainsi que d'évènements plus conjoncturels.

Les réformes structurelles contribuent au ralentissement de la dépense

Le renforcement des mesures de gouvernance et l'utilisation des instruments de pilotage des finances publiques (cf. *infra*) ont participé à l'infléchissement récent de la dépense publique dans chacun des sous-secteurs des administrations publiques. La montée en charge des dernières réformes des retraites (rehaussement des âges légaux et des durées de cotisation etc.) contribue au ralentissement des dépenses des administrations de sécurité sociale. En parallèle, des mesures de maîtrise de la dépense d'assurance maladie ont été prises ces dernières années pour permettre d'atteindre l'objectif national de dépense d'assurance maladie (Ondam) : optimisation des dépenses hospitalières, virage ambulatoire, baisse des prix sur les produits de santé, promotion des médicaments génériques, mesures d'efficacité sur les prescriptions, etc. La convention d'assurance chômage, entrée en vigueur en juillet 2014, a permis de contenir la dépense dès 2014 en renforçant notamment les incitations au retour à l'emploi. La gouvernance a également été renforcée dans l'ensemble de ces domaines.

Au sein des administrations publiques locales, la réforme territoriale en cours accompagne la baisse des dotations de l'État.

Des mesures exceptionnelles pour stabiliser les prestations et les rémunérations

Le ralentissement des dépenses de retraites observé en 2014 provient notamment d'une absence de revalorisation des pensions de retraite de base et du gel des retraites complémentaires au 1^{er} avril 2014.

De même, les montants de l'allocation de base et la prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ont été gelés par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014, alors que la revalorisation des aides personnelles aux logements (APL) a été reportée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre en 2014.

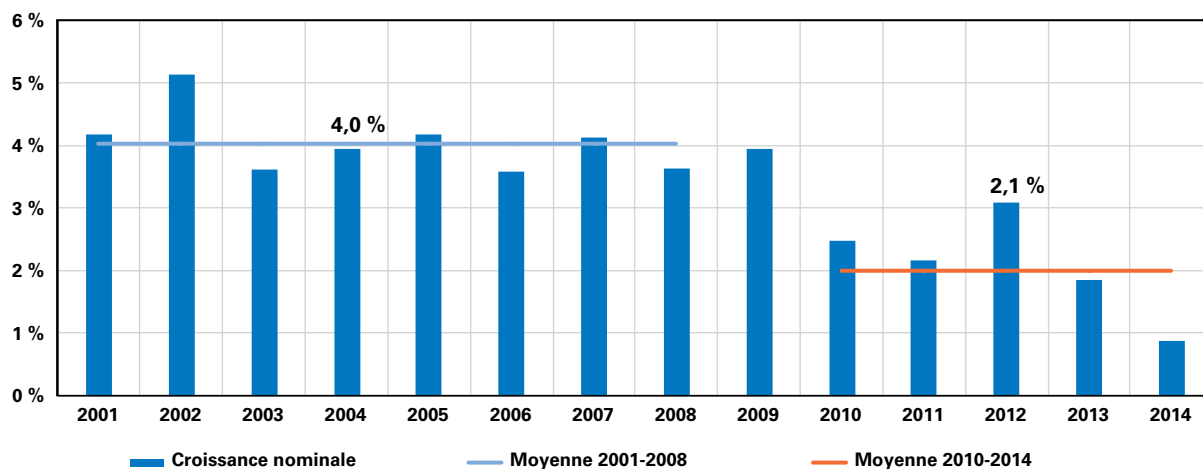
L'évolution des dépenses de personnel pour l'ensemble de la fonction publique a également été modérée par le gel du point d'indice, qui se poursuit depuis 2010.

Des phénomènes conjoncturels ont également un impact sur l'évolution de la dépense publique

Le calendrier électoral local contribue à une évolution cyclique des dépenses d'investissement des APUL – essentiellement portées par les communes – qui représentent environ 20 % de la dépense des collectivités locales. En effet, en raison des délais de conceptions des nouveaux projets et de la mise en place des nouveaux exécutifs, les investissements locaux ralentissent l'année des élections municipales comme la suivante. Ils reprennent par la suite pour atteindre un pic en année pré-électorale. Ce cycle électoral explique en grande partie le recul de la formation brute de capital fixe des APUL de 9,6 % en 2014, après des augmentations de 5,7 et 5,2 % en 2012 et 2013 : en particulier, si le ralentissement entre 2013 et 2014 est relativement plus élevé que lors des derniers cycles électoraux, il s'établit à un niveau équivalent à celui constaté entre 1982 et 1983.

Enfin, la baisse continue des taux d'intérêt de la dette a permis une réduction des charges d'intérêt de 47,9 Md€ en 2013 à 46,1 Md€ en 2014, alors que le niveau de dette publique augmentait.

Graphique 2 : Taux de croissance annuels de la dépense publique nominale, hors crédits d'impôt



Sources : Insee, Calculs DG Trésor.

Note de lecture : La dépense publique nominale hors crédits d'impôt a augmenté de 0,9 % en 2014 par rapport au niveau de 2013. Sur la période 2010-2014, le taux de croissance annuel a été de 2,1 %.

La trajectoire de la dépense publique depuis 2001 diffère par sous-secteurs

La dépense publique y compris les crédits d'impôt est passée de 51,2 % du PIB en 2001 à 57,5 % en 2014. Les dynamiques au sein des différents niveaux d'administration ont toutefois été hétérogènes (cf. Graphique 3).

Les dépenses de l'État, que ce soit y compris ou hors charges d'intérêt, croissent moins rapidement que celles des autres administrations publiques et que l'activité grâce notamment à leur encadrement par des plafonds limitatifs (par exemple, les dépenses sous la norme « zéro valeur », incluant le budget général hors dette et pensions, ont diminué en exécution de 3,4 Md€ entre 2013 et 2014), ce qui s'est traduit par une baisse de leur poids dans le PIB de 17,9 % à 16,0 % entre 2001 et 2014⁽¹¹⁾. Le respect des normes limitant la progression des dépenses de l'État s'est traduit par des mesures concrètes : gel du point d'indice de la fonction publique et stabilisation des effectifs, approfondissement des politiques d'achat public, optimisation de la politique immobilière, renforcement de l'évaluation de la pertinence des projets d'in-

vestissements (cf. *infra*). À l'inverse, la dépense des ODAC a augmenté rapidement depuis 2008 (de 2,6 % du PIB en 2008 à 3,6 % en 2014), notamment du fait de la croissance des charges de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) de 2,7 Md€ en 2009 à 5,3 Md€ en 2013⁽¹²⁾, des transferts de compétences (notamment aux universités) et de la création du programme d'investissements d'avenir (PIA).

La dépense des APUL est également en constante augmentation depuis les années 2000 en part du PIB (de 9,0 % à 11,6 % sur la même période, soit le secteur de la dépense publique le plus dynamique de la période d'avant-crise). Les effectifs dans les collectivités locales ont notamment augmenté de 31,5 % entre 2002 et 2012⁽¹³⁾ soit une moyenne annuelle de 2,8 %. Ce dynamisme s'est récemment infléchi suite à la baisse des dotations, dans un contexte de réduction des investissements en lien avec le cycle électoral.

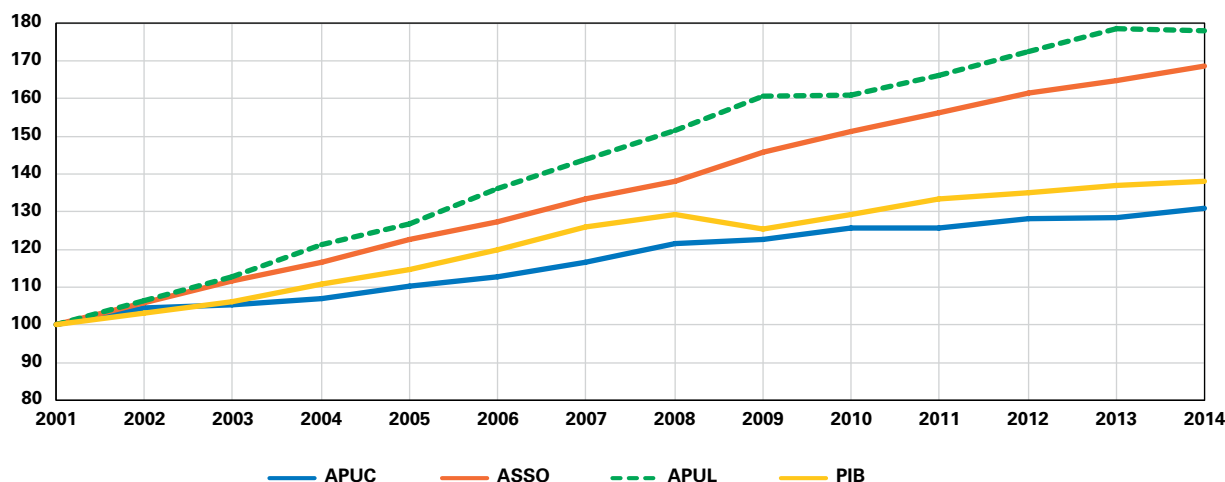
L'augmentation de la dépense des ASSO en points de PIB est similaire à celle de la dépense

(12) Commission de régulation de l'énergie.

(11) Au sens de la dépense consolidée, hors transferts aux autres administrations, et incluant les crédits d'impôt.

(13) Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2014).

Graphique 3 : Croissance de la dépense consolidée des différents niveaux d'administration et du PIB en valeur et à champ courant (en base 100 de 2001)



Sources : Insee, Calculs DG Trésor ; il s'agit de la dépense consolidée, c'est-à-dire hors transferts entre administrations publiques, cf. encadré 1.

totale. Elle provient en particulier de l'augmentation de la part des retraites de 11,8 à 15,1 % du PIB de 2001 à 2013 et, dans une moindre mesure, de l'augmentation des dépenses de santé de 9,1 % à 10,8 % du PIB. En conséquence, la dépense des administrations de sécurité sociale est passée de 21,6 % à 26,4 % du PIB de 2001 à 2014.

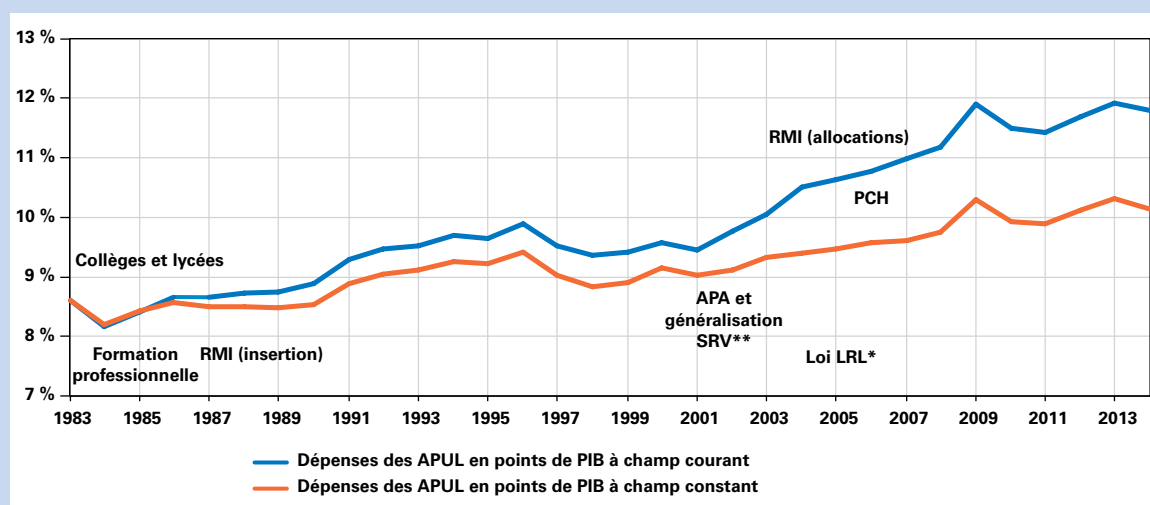
Il est difficile de comparer ces évolutions très précisément, du fait des transferts de compétences entre les différents niveaux d'administration. Par exemple, le revenu minimum d'insertion (RMI, devenu le revenu de solidarité active - RSA) a été transféré de l'État aux départements à partir de 2004 et l'acte II de la décentralisation transfère certaines compétences aux départements

(par exemple l'action sociale, les transports) et aux régions (la formation professionnelle), ce qui a participé à l'augmentation des dépenses des APUL et la réduction des dépenses de l'État. De même, des transferts de l'État vers les ODAC ont également eu lieu (par exemple avec l'autonomie des universités en 2009). Cependant, depuis les premières lois de décentralisation de 1982 et jusqu'à 2014, les dépenses des collectivités ont augmenté de 3,2 points de PIB, dont seulement 1,7 point serait imputable à la décentralisation. Le reste de l'augmentation a eu lieu à champ constant (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Évolution des dépenses des APUL hors décentralisation

Une analyse sur longue période des dépenses des APUL permet de distinguer la part d'évolution de ces dépenses induite par les compétences qui ont été progressivement décentralisées par l'État aux collectivités territoriales et la part qui relève directement des politiques menées par ces dernières.

Ainsi, entre 1983 et 2014, les effets de la décentralisation et de l'extension de certaines compétences ont contribué à raison de + 1,65 point de PIB à la hausse du poids des dépenses des APUL dans le PIB, ces dépenses faisant l'objet d'une compensation légale variant selon la nature du transfert de compétence. Cependant, le reste de la hausse des dépenses locales, soit + 1,53 point de PIB, s'est produit à champ de compétences constant, c'est-à-dire hors décentralisation (cf. Graphique 4). Plus particulièrement, le secteur communal a contribué pour moitié à l'évolution des dépenses locales sur les dix dernières années.

Graphique 4 : Évolution des dépenses des APUL à champ courant et constant de compétences, en points de PIB, entre 1983 et 2014¹⁴

Source : INSEE, DGCL, calculs direction du budget

* Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

** Services régionaux de voyageurs

(14) À noter que le rapport de G. Carrez et M. Thénault, publié en mai 2010, complète cette analyse en étudiant l'évolution des dépenses respectives du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre), des départements et des régions à partir de données issues de

la comptabilité publique locale. Ces deux approches sont complémentaires. Le périmètre retenu ci-dessus correspond aux APUL en comptabilité nationale et recouvre un champ plus large puisqu'il inclut les ODAL.

**Tableau 5: Décomposition de la croissance de la dépense en points de PIB
par fonction entre 2001 et 2012**

(en points de PIB)	Évolution totale = (a) + (b) + (c)	Évolution hypothétique avec le taux de croissance de la dépense publique de l'UE 15 (a)	Différence entre la croissance de la dépense sur la fonction et de la dépense totale, en UE 15 (b)	Différence d'évolution de la dépense sur la fonction entre la France et l'UE 15 (c)
Régalien	- 0,3	0,5	- 0,1	- 0,7
<i>dont défense</i>	- 0,2	0,1	- 0,2	- 0,1
<i>dont sécurité</i>	0,2	0,1	- 0,1	0,1
<i>dont services généraux</i>	- 0,4	0,2	0,1	- 0,7
Dette	- 0,3	0,3	- 0,7	0,1
Dépenses sectorielles	1,7	0,5	- 0,4	1,6
<i>dont affaires économiques</i>	0,5	0,2	0,1	0,3
<i>dont culture</i>	0,4	0,1	- 0,1	0,4
<i>dont environnement</i>	0,3	0,1	0,0	0,2
<i>dont logement</i>	0,3	0,0	- 0,2	0,5
<i>dont transport et équipements collectifs</i>	0,3	0,2	- 0,2	0,3
Éducation	- 0,1	0,4	- 0,2	- 0,3
Recherche	- 0,2	0,1	0,2	- 0,5
Santé	1,6	0,6	0,7	0,2
Chômage	0,2	0,1	0,1	0,0
Protection sociale	3,1	1,0	0,4	1,7
<i>dont retraites</i>	3,1	0,8	0,4	2,0
<i>dont aide au logement</i>	0,0	0,0	0,1	- 0,1
<i>dont autre solidarité</i>	- 0,1	0,1	- 0,1	- 0,1
<i>dont famille</i>	0,1	0,1	0,0	- 0,1
Total	5,6	3,4	0,0	2,2

Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

Note de lecture : La dépense de Défense a diminué de 0,2 point de PIB en France entre 2001 et 2012 alors qu'elle diminuait de 0,1 point de PIB dans l'UE15, soit une différence d'évolution de - 0,1. Si la dépense de dépense dans l'UE avait évolué au même rythme que la dépense publique totale de l'UE, elle aurait augmenté de 0,1 point de PIB. L'écart entre cette évolution hypothétique et l'évolution observée est donc de - 0,2 point.

Les écarts entre pays de l'UE15 se reflètent dans l'évolution de la dépense sur les différentes politiques publiques

Entre 2001 et 2012, la dépense publique française a crû de 5,6 points, contre 3,4 points de PIB en moyenne dans l'UE15 hors Grèce¹⁵ (cf. tableau 5). Trois facteurs expliquent cette évolution de la dépense publique française : (1) une augmentation générale du rythme de la dépense publique, commune à toute l'Union européenne, à structure inchangée ; (2) une modification de la structure de la dépense commune à tous les pays européens ; et (3) un écart résiduel spécifique à la France, pour chaque politique publique suivant la classification COFOG.

Par exemple, les dépenses de santé ont augmenté en France de 1,6 point de PIB sur la période 2001-2012. Cette dynamique est à rapprocher d'une hausse moyenne de 1,3 point chez les autres pays européens : 0,6 traduisant la progression de la dépense publique totale et 0,7 la hausse du poids relatif de leurs dépenses de santé sur la période. De ce fait, l'évolution spécifique à la France est de 0,2 point seulement, notamment grâce au respect de l'Ondam sur la période récente ; la croissance de la dépense de santé provient ainsi essentiellement d'un effet de structure commun à l'ensemble des pays qui augmente les dépenses de santé.

Dans les domaines principalement portés par l'État, la dépense a évolué au même rythme que chez nos voisins, voire a diminué. Par exemple, la part allouée à la Défense a plus reculé en France que chez nos partenaires. Les dépenses de services généraux ont diminué en France alors qu'elles augmentaient dans les autres pays.

À l'inverse, certaines dépenses ont progressé en France alors que leur poids tendait à se réduire en Europe, en particulier les dépenses sectorielles en matière d'environnement, de culture, de logement, de transport et d'équipements collectifs ou d'affaires économiques. Les charges de la dette ont également moins reculé en France, notamment parce que le pays, qui bénéficiait déjà de taux d'intérêt relativement faibles, a moins profité du passage à l'euro.

3. L'évolution tendancielle 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 puisse apporter un éclairage utile sur la conduite de la politique budgétaire. Ces deux notions, tendanciel et économies, ne sont cependant pas directement observables et reposent sur des conventions de chiffrage qui doivent être explicitées pour la bonne information du Parlement et des citoyens.

La croissance tendancielle de la dépense publique, un concept complexe

La première difficulté conceptuelle qui se présente lorsque l'on tente d'appréhender la notion ou la mesure du tendanciel de dépense publique tient au **caractère discrétionnaire d'une part importante de la dépense publique** : c'est notamment le cas pour certaines dépenses d'intervention ou d'investissement. Pour cette catégorie particulière de dépense, différentes notions de tendanciel ou de spontané peuvent légitimement être considérées. Par exemple, selon les cas, on peut vouloir construire le tendanciel de l'investissement par rapport à :

- tous les investissements programmés et décidés à ce jour à l'exclusion de tout nouvel investissement, ce qui implique un montant d'investissement qui décroît avec le temps ;
- tous les investissements nécessaires au maintien du niveau de capital actuel ;
- les investissements nécessaires (routes, écoles, hôpitaux...) suite à l'accroissement de la population ;
- les investissements nécessaires (fibre optique, ...) pour conserver un certain niveau de compétitivité.

À l'inverse, les dépenses de guichet comme les prestations sociales ont généralement un caractère spontané et non discrétionnaire, une fois fixées les règles définissant la population éligible, le montant, la durée, etc. On considère également en général que l'évolution des dépenses d'intérêt

(15) Les données utilisées sont les dernières données Eurostat. Elles sont manquantes pour la Grèce en 2001.

Encadré 4 : Une référence possible : la croissance potentielle

Une référence possible pour le tendancier de la dépense publique est la croissance potentielle du PIB (soit de l'ordre de 1 ½ % en volume dans le cas de la France⁽¹⁶⁾). En effet, la croissance des ressources publiques est déterminée à long terme par la croissance potentielle puisque les prélèvements s'appuient sur des assiettes corrélées à l'activité et le poids des prélèvements est constant à législation fiscale stabilisée. Or, les administrations publiques ne pouvant s'endetter indéfiniment, les dépenses publiques évoluent donc de manière contrainte comme le PIB potentiel à long terme. Cette convention est souvent utilisée pour l'analyse des finances publiques :

- *l'effort en dépense dans le partage entre l'évolution structurelle du solde public et l'évolution conjoncturelle se mesure par rapport au PIB potentiel⁽¹⁷⁾ ;*
- *la soutenabilité à long terme des finances publiques fait souvent l'hypothèse d'une stabilité des ratios de dépense publique, hors certaines dépenses clairement identifiées (retraites par exemple)⁽¹⁸⁾.*

Cette manière de calculer le tendancier qui lie dépenses et recettes peut également s'appliquer à court et moyen termes pour certaines catégories d'administrations publiques comme les collectivités locales qui ont comme contrainte globale d'équilibrer leurs dépenses et leurs recettes.

est en grande partie spontanée dans la mesure où elles dépendent du stock de dette et des taux d'intérêt sur lesquels le Gouvernement dispose de peu de flexibilités à court terme.

La notion de tendancier de la dépense fait donc référence à une situation de référence, dite « contrefactuelle », dans laquelle la dépense aurait évolué à un certain rythme en l'absence de mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics. Son calcul repose sur des choix conventionnels puisqu'il dépend des critères retenus dans la construction du scénario contrefactuel⁽¹⁹⁾. Enfin, tous les événements en dépense qui peuvent apparaître comme exceptionnels ne sont pas exclus du tendancier, car la ligne de partage entre les éléments exceptionnels et les autres n'est pas aisée à déterminer⁽²⁰⁾.

En pratique, la notion d'évolution tendanciel de la dépense n'est pas construite de la même manière pour les différentes administrations publiques. On distinguera trois types de calcul du tendancier :

- une approche ascendante (« bottom-up »)

quand il est possible, sur une enveloppe de dépenses bien déterminée, de calculer, composante par composante, les facteurs d'évolution spontanée ; par exemple, sur la norme en valeur de l'État, on peut isoler les rémunérations et il est fait l'hypothèse que la masse salariale progresse spontanément en lien avec le point d'indice, le glissement vieillissement technique et les mesures catégorielles ;

- une approche d'équilibre de long terme

pour des pans de la dépense où il y a une contrainte budgétaire à respecter et où le tendancier est donc relié aux ressources disponibles (collectivités locales et agences). En pratique, la dépense locale n'étant pas uniquement déterminée par les ressources à court terme, on considère conventionnellement que les économies en dépense locale sont égales aux baisses des concours financiers de l'État et on suit donc plutôt une approche descendante (cf. point suivant) ;

(16) C'est la croissance potentielle sous-jacente au Programme de stabilité 2015-2018 à compter de 2016. C'est aussi l'estimation de l'*Output Gap Working Group* dans le cadre des estimations de moyen-long terme.

(17) T. Guyon & S. Sorbe (2009), Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques, Documents de travail de la DGTPE.

(18) Voir notamment le *Fiscal Sustainability Report* (2012) de la Commission européenne (DG-ECFIN).

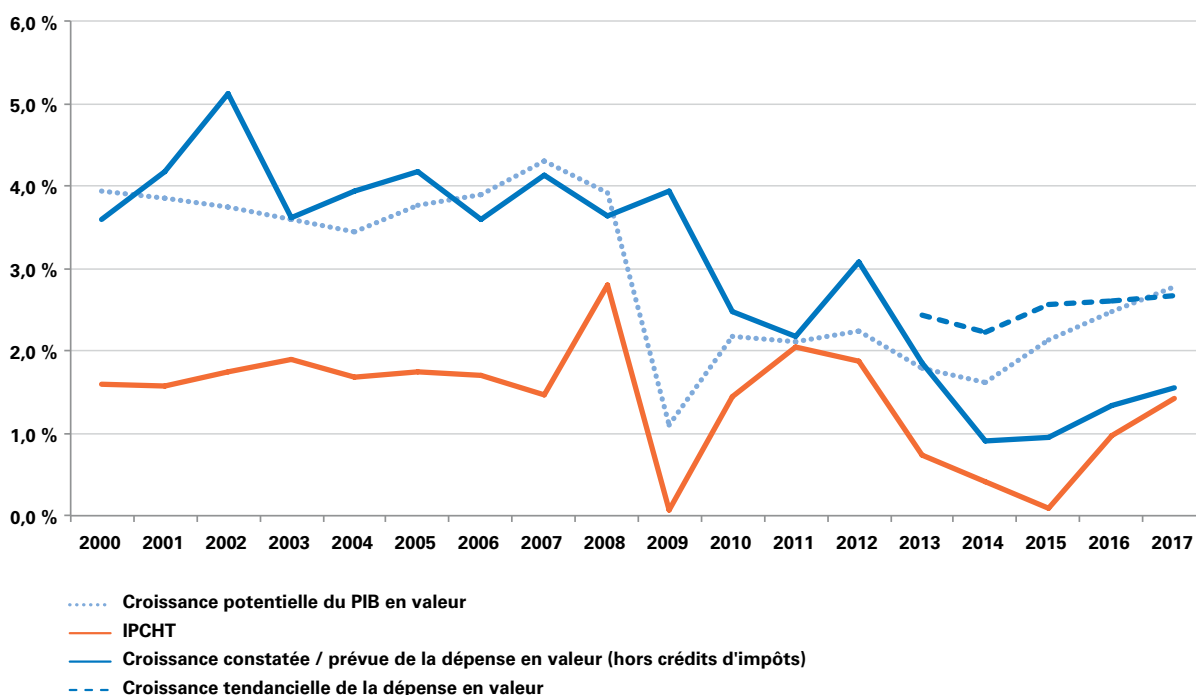
(19) Voir, par exemple, le cas de la masse salariale exposé dans l'annexe 27 « *gestion des finances publiques et des ressources humaines – conduite et pilotage des politiques économique et financières* » (Karine Berger) du Rapport 2260 de la Commission des Finances sur le PLF 2015 (Rapporteur Général, Valérie Rabault).

(20) Voir l'annexe 5 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, qui définit le périmètre des mesures ponctuelles et temporaires à exclure du solde structurel.

- et enfin, **une approche descendante (« top-down »)** principalement utilisée pour reconstruire *ex-post* une évolution tendancielle de la dépense. Cette approche est possible quand on dispose à la fois de l'évolution effective des dépenses et d'un chiffrage du rendement des principales mesures d'économies (pensions de base, prestations en général, mais aussi charge d'intérêts qui est purement spontanée) ; cette approche est à retenir quand on dispose d'un chiffrage initial du rendement des mesures nouvelles et que l'on constate *ex-post* l'évolution réalisée de la dépense.

La notion de mesure du tendanciel peut s'analyser en volume ou en valeur. Souvent, les évolutions en volume seront privilégiées à long terme car il n'y a pas de notion d'inflation de long terme réellement consensuelle²¹. À l'inverse, lorsque l'on analyse l'évolution tendancielle de la dépense sur une période bien déterminée de quelques années, analyser son évolution en valeur peut être plus utile : en effet, comme la dépense ne réagit pas immédiatement aux changements d'inflation, le profil en volume de la dépense peut être plus difficile à lire et plus ou moins heurté, notamment en cas de choc de prix des matières premières. Dans ce dernier cas, comme certaines dépenses sont indexées en tout ou partie mais avec un délai, le profil de la dépense exprimée en volume peut être très heurté alors que celui de la dépense en valeur le sera moins.

Graphique 5 : Croissance tendancielle et effective / prévue de la dépense publique depuis 2000



Sources : calculs DG Trésor.

(21) Ce pourrait être la cible d'inflation de la BCE ou un chiffre en deçà. Les projections pluriannuelles de la France font l'hypothèse d'un retour progressif sur 1 % par an.

Le concept d'évolution tendancielle de la dépense publique est à la base de la mesure des économies réalisées, telles que les mesures du plan à 50 Md€ présenté dans la Loi de programmation (LPFP) 2014-2019. En effet, les économies réalisées ou prévues sont nécessairement déterminées par rapport à une trajectoire de référence, à savoir la progression tendancielle de la dépense publique, pour traduire l'effort de maîtrise mis en œuvre.

Une progression tendancielle de la dépense publique estimée à 2,5 % en valeur sur la période 2012-2017

En pratique, une approche ascendante est retenue sur les dépenses de l'État ou sur l'Ondam (cf. détail ci-après)²². 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 2012-2017 s'élèverait à 2,5 % en valeur et 1,8 % en volume (déflaté par l'IPCHT)²³. Ce taux de croissance tendanciel peut être comparé au taux de croissance du PIB potentiel, estimé à 2,3 % en valeur et 1,2 % en volume (au sens du déflateur du PIB) sur cette période. Ces chiffres peuvent également être comparés à la croissance moyenne de la dépense effective sur la période 2000-2008 qui s'est élevée à 4,0 % en valeur et 2,1 % en volume²⁴ (graphique 5). Sur cette dernière période, cette comparaison repose sur l'hypothèse implicite que la croissance tendancielle a été proche de la croissance de la dépense effective. À noter que, sur cette période, la croissance de la dépense a été proche de celle de l'activité (croissance du PIB de 4,0 % en valeur et 1,9 % en volume). La croissance tendancielle de la dépense publique sur les années récentes ainsi calculée est un peu plus basse que la croissance effective de la dépense publique dans les années 2000.

(22) Afin de neutraliser les effets de la conjoncture économique sur le tendanciel, cette évolution spontanée est corrigée des effets de l'environnement macroéconomique sur les dépenses d'indemnisation du chômage. De même, les effets du cycle électoral local sur la dépense d'investissement, qui influencent de manière transitoire la dépense publique, sont également retraités.

Déclinée par sous-secteurs, cette croissance tendancielle de la dépense publique est cohérente avec une évolution de 1,7 % en valeur sur l'État et ses agences (1,0 % en volume), de 2,2 % sur les collectivités locales (1,5 % en volume) et de 2,5 % sur les administrations de sécurité sociale (1,8 % en volume).

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 suite à la modification des hypothèses d'inflation retenues dans le PLF 2016 (moyenne de 0,8 % par an sur la période 2015-2017 contre une moyenne de 1,35 % par an sur la même période). 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'hypothèses d'inflation revues à la baisse ;
- **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 »,

(23) Il n'existe pas de prix de la dépense publique. On utilise conventionnellement l'IPCHT comme déflateur car une fraction de la dépense est indexée sur cet indicateur.

(24) On exclut la période de la crise financière de 2008-2009 et la période post crise qui inclut des mesures de redressement.

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.

Concernant, enfin, l'évolution des transferts à l'Union européenne, la LPFP 2014-2019 a pris en compte la chronique prévisionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) et non la moyenne annuelle constatée antérieurement.

Compte tenu du ressaut du PSR-UE, le tendanciel des dépenses de l'État est différencié suivant les années : 6,5 Md€ en 2016 et 5,0 Md€ en 2017.

Ce chiffrage est inférieur à celui qui avait été présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2014 (7 Md€) afin de tenir compte de :

- l'exclusion de l'assiette du tendanciel des transferts aux collectivités territoriales, pour 0,5 Md€, compte tenu du suivi spécifique dont ils font l'objet ;
- la prise en compte de la chronique prévisionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;
- une diminution des prévisions de masse salariale liée notamment à la prise en compte de l'inflation moyenne depuis 2010 (0,8 %), par rapport aux prévisions précédentes (1,75 %) ;
- un alignement des prévisions relatives aux investissements sur celles de la Cour des comptes (- 0,2 Md€).
- un relèvement du tendanciel des agences, pour tenir compte notamment d'une révision de l'assiette considérée, celle-ci comprenant les subventions pour charges de service public ainsi que les taxes affectées plafonnées.

La progression tendancielle des dépenses placées dans le champ de l'Ondam est estimée à 3,9 % en 2015²⁵ et 3,6 % en 2016 et 2017.

La détermination de l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie (Ondam) permet d'établir une « prévision » de dépenses avant mesures nouvelles d'économies. C'est sur cette base qu'est déterminé le montant d'économies qui est nécessaire pour ramener la progression des dépenses à l'objectif fixé par le Parlement. Cette évolution résulte des hypothèses de taux de croissance qui ont été retenues pour les différentes composantes de l'objectif et de leur poids respectif (soins de ville, établissements de santé, établissements et services médico-sociaux, autres modes de prise en charge, fonds d'intervention régional).

Des économies qui représentent 50 Md€ sur la période 2015-2017 et 3,3 points de PIB depuis le début du quinquennat

La LPFP 2014-2019 repose sur un plan d'économies de 50 Md€ dont la mise en œuvre est assurée par les textes successifs votés depuis l'automne 2014 (LFI, LFSS), par une gestion maîtrisée de la dépense (tenue des dépenses placées sous normes, efforts en gestion des organismes de protection sociale, budgets locaux équilibrés, etc.) et, pour certaines économies, par des accords entre les partenaires sociaux (Agirc-Arrco, Unedic).

Le régime de faible inflation à l'œuvre depuis l'été 2014 a toutefois conduit à réduire comptablement la taille du plan d'économies sans que la réalité des mesures prises soit modifiée de quelque façon que ce soit.

Cette actualisation vaut pour le rendement des mesures de gel de prestations mais également pour celui de la norme État. En effet, l'évolution spontanée des dépenses est moins dynamique dans un contexte d'inflation faible mais, en présence de mesures de gel ou d'enveloppe fixées en valeur, certaines dépenses effectives ne diminuent quasiment pas malgré ce choc d'inflation.

Ainsi près de 6 Md€ d'économies ont été comptablement « perdues » du fait de la faible inflation. Pour moitié, cela provient des prestations et pour moitié d'autres dépenses évoluant spontanément suivant l'inflation, comme les salaires publics.

(25) Voir l'annexe 7 « Ondam et dépenses de santé » du PLFSS 2015 et en particulier la section I.2.3.

Tableau 6 : Économies mises en œuvre sur la période 2015-2017

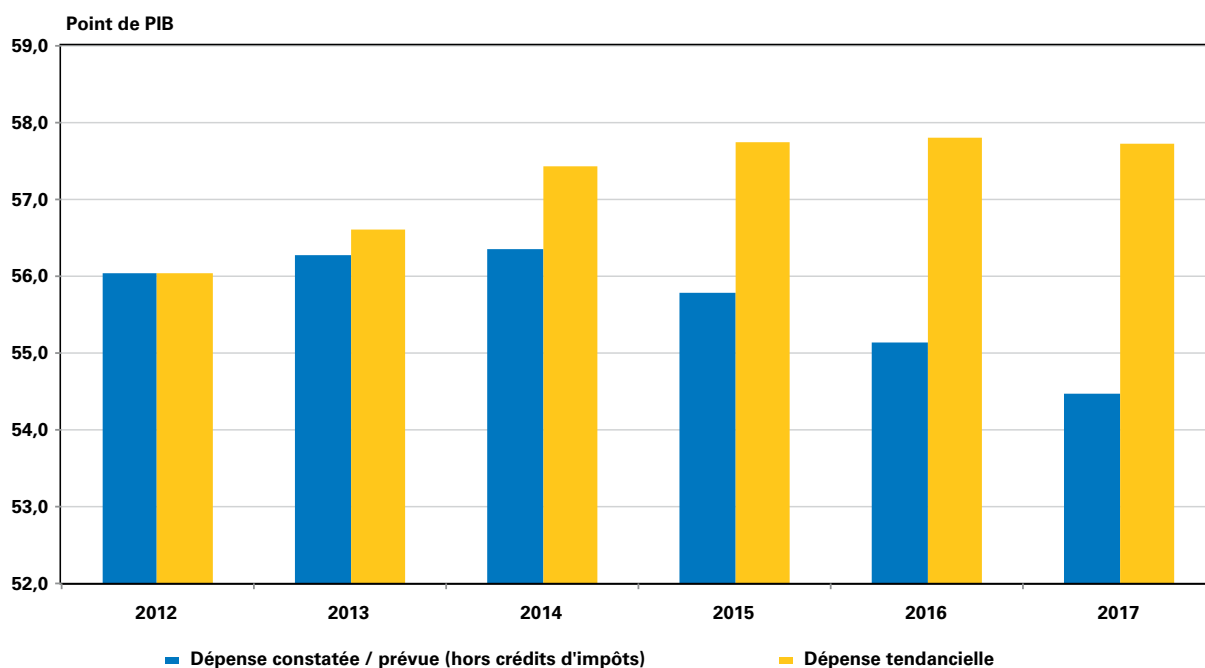
En Md€	2015	2016	2017	Cumul
Total	18,6	16,0	15,4	50,0
État et opérateurs	8,7	5,1	5,1	19,0
Collectivités locales	3,5	3,5	3,7	10,7
Administrations de sécurité sociale	6,4	7,4	6,5	20,3
<i>Ondam</i>	<i>3,2</i>	<i>3,4</i>	<i>3,4</i>	<i>10,0</i>
<i>Autres</i>	<i>3,2</i>	<i>4,0</i>	<i>3,1</i>	<i>10,3</i>

Dans ce contexte d'inflation faible, alors que la dépense est exécutée en valeur conformément au plan initial, voire sous-exécutée pour les dépenses qui réagissent à l'inflation (donc hors normes et prestations gelées), le rendement des économies a été moindre. Outre son effet sur les dépenses, la révision des hypothèses d'inflation a également eu des effets sur les recettes, qui ont été moins dynamiques qu'attendues. **Afin de préserver la trajectoire de redressement des comptes publics, des mesures d'économies complémentaires ont été présentées dans le Programme de stabilité 2015-2018,**

détaillées dans le rapport transmis par la France à la Commission européenne le 10 juin dernier et incluses dans les textes financiers de l'automne 2016.

Une fois prises en compte ces mesures additionnelles, le montant des économies sur la période 2015-2017 est réévalué à 50 Md€. Ne sont prises en compte que les mesures pérennes en dépense, hors intérêts pour rester sur le champ du plan initial.

Dans le détail, 19,0 Md€ d'économies seraient portées par l'État et ses agences, 10,7 Md€ par

Graphique 6 : Ratios en point de PIB de la dépense constatée / prévue et la dépense tendancielle à législation de 2012 (hors crédits d'impôts)

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

les collectivités locales et 20,3 Md€ par les administrations de sécurité sociale, dont 10 Md€ sur le champ de l'Ondam (cf. tableau 6).

La comparaison de la progression du ratio de la dépense constatée/prévue et de la dépense tendancielle met en évidence un écart cumulé de 3,3 pts de PIB en 2017 par rapport à l'année de référence 2012, cet écart correspondant aux économies réalisées sur la période 2012-2017 (graphique 6). On constate par ailleurs qu'à l'horizon 2017, la dépense tendancielle progresse quasiment au même rythme que le PIB en valeur (le ratio est stabilisé). Alors qu'à court terme la dépense tendancielle progresse transitoirement plus rapidement que l'activité, à plus long terme, cette progression rejoint celle du PIB nominal.

4. Plusieurs instruments permettent de piloter l'évolution de la dépense publique

Les dépenses des différents sous-secteurs des administrations publiques ne sont pas toutes pilotables de la même manière

En particulier, **la maîtrise des dépenses dépend de leur nature** (les charges d'intérêt ou les dépenses de rémunération sont par exemple plus rigides à court terme que les subventions versées à des tiers). Cela conduit à définir un ensemble de leviers, adaptés à la fois à la nature des dépenses considérées et aux spécificités de chaque sous-secteur des administrations.

Les instruments de pilotage et de gouvernance des finances publiques couvrent aujourd'hui la quasi-totalité du champ de la dépense

Les normes de dépense

Afin de piloter l'évolution de la dépense publique, des règles directement contraignantes et adaptées au cadre institutionnel de chaque sous-secteur couvrent actuellement la moitié de la dépense publique française. Conformément aux dispositions européennes²⁶,

ces règles doivent préciser des objectifs cibles sur des champs définis de dépenses publiques, les modalités de suivi de la dépense et les conséquences prévues en cas de non-respect des objectifs. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques **distingue ainsi les règles budgétaires, contraignantes, des objectifs indicatifs d'évolution des soldes, des recettes et des dépenses.**

Règles et objectifs de dépense constituent de véritables instruments de pilotage de la dépense tant en budgétisation qu'en exécution. Ces outils permettent notamment de ne pas augmenter les dépenses en haut de cycle, quand les recettes sont plus importantes grâce à la croissance économique. **L'articulation entre ces différentes règles est assurée dans la programmation pluriannuelle (LPFP) et, chaque année, dans le programme de stabilité transmis au printemps à la Commission européenne, puis dans les textes financiers votés à l'automne par le Parlement.**

De manière continue depuis 2004, **le budget de l'État est ainsi construit, puis exécuté, sur la base d'une norme de gel en volume**, qui limite la progression des dépenses totales de l'État au rythme de l'inflation. Cette norme a été progressivement élargie de manière à couvrir toutes les dépenses du budget général de l'État, les prélèvements sur recettes et les taxes affectées plafonnées bénéficiant aux agences. **À partir de 2011, la norme en volume a été complétée par une norme dite « 0 valeur », qui recouvre les dépenses directement pilotables par le Gouvernement²⁷.**

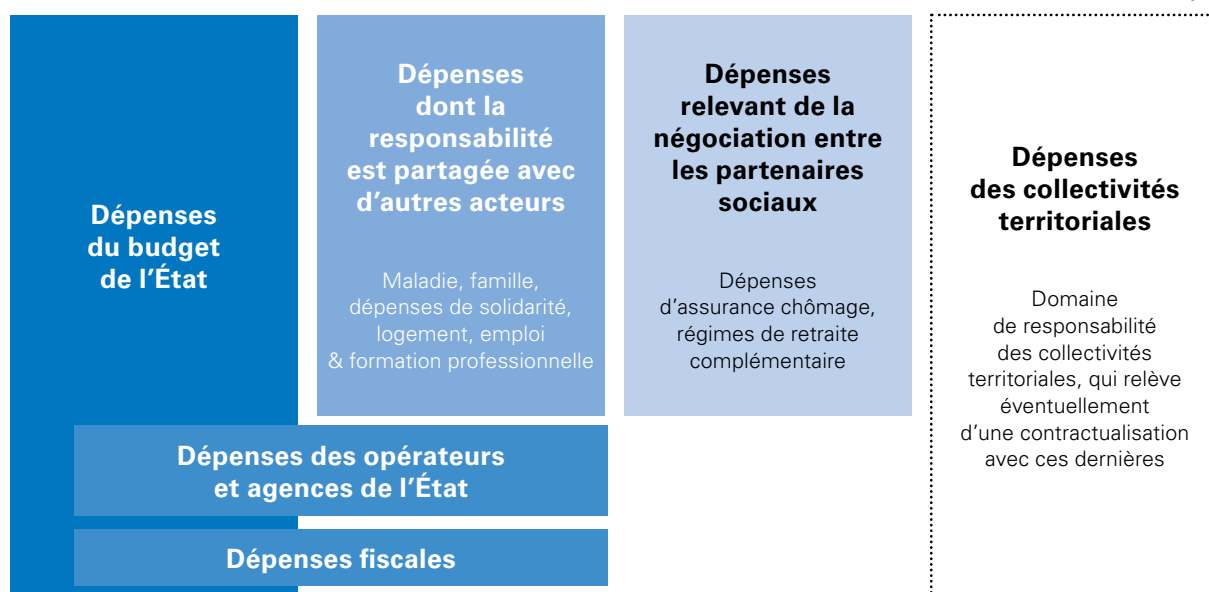
La norme de dépense a été tenue en exécution au cours des années récentes, alors même que les objectifs pluriannuels ont pu être durcis, tant en budgétisation qu'en exécution. Sur l'exercice 2014, l'exécution finale a ainsi été inférieure de 100 M€ à un objectif de dépenses ambitieux puisqu'il était inférieur de 3,3 Md€ à l'objectif de norme fixé pour 2013.

(26) Directive 2001/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

(27) Par rapport à la norme « 0 volume », la norme en valeur exclut de son champ les charges de la dette et les pensions.

Pilotage direct par l'État

Faible pilotage par l'État



Sur le champ des administrations publiques centrales, la LPFP fixe par ailleurs des objectifs complémentaires à la norme de dépense.

En particulier, un objectif de réduction des niveaux de plafonnement des taxes affectées, couplé avec un principe de gage en cas de nouvelle affectation, définit une contrainte supplémentaire sur ces dépenses. En outre, un plafonnement des emplois des ministères et des opérateurs, fixé par la LPFP, est décliné chaque année en loi de finances. La LPFP 2014-2019 impose enfin un plafond pluriannuel des montants des dépenses fiscales et des crédits d'impôt.

Sur le champ des ASSO, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) est respecté depuis 2010,

alors que le taux d'évolution de l'Ondam voté a été réduit ces dernières années : le taux est ainsi passé de 2,9 % en 2011 à 2,5 % en 2014 et sera de 2 % en 2015 avant 1,75 % en 2016. Le respect de l'Ondam représente un effort important au vu de la croissance tendancielle annuelle des dépenses de santé sous Ondam. Les objectifs de dépense sur le champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) complètent ce cadre. Les conventions d'objectif et de gestion (COG) conclues avec les caisses nationales de sécurité sociale portent quant à elles sur les dépenses de gestion. Enfin, comme pour les dépenses fiscales de l'État, l'évolution des niches sociales est encadrée par une limite pluriannuelle de leur montant, fixée dans la LPFP.

Enfin, la LPFP 2014-2019 achève la couverture par des normes de dépenses de l'ensemble des sous-secteurs en instituant un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, cet objectif est indicatif ; il est exprimé selon les normes de la comptabilité générale afin d'être directement compréhensible par les collectivités territoriales. À compter de 2016, cet objectif est décliné pour chaque catégorie de collectivités.

Une gouvernance qui a été progressivement renforcée

Afin de mettre en œuvre la nouvelle gouvernance européenne des finances publiques renforçant le Pacte de stabilité et de croissance (Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire – TSCG – de mars 2012, « *Six Pack* » de 2011 et « *Two Pack* » de 2013), **la loi organique de 2012 a modifié les règles de gouvernance des finances publiques et renouvelé les procédures budgétaires.** Elle a notamment mis en place le mécanisme de correction prévu par les textes européens en cas d'écart important à la trajectoire. Elle a créé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), organisme indépendant chargé de valider les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers et d'alerter le Gouvernement, le Parlement et les citoyens s'il

s'écarter des objectifs de solde structurel. La loi organique de 2012 a également introduit dans les lois de finances un article liminaire portant sur le solde effectif et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques : cet article permet au Parlement de vérifier que le texte financier qu'il s'apprête à voter s'inscrit dans une trajectoire globale conforme à la programmation pluriannuelle.

Ce cadre général est complété par l'existence de **règles de gouvernance propres à chaque sous-secteur**.

S'agissant des collectivités locales, la **règle de vote des budgets locaux en équilibre réel (« règle d'or »)**, de niveau législatif, prévoit le vote et l'exécution de la section de fonctionnement de chaque collectivité en équilibre.

S'agissant des ODAC, la LPFP 2011-2014 a instauré une règle d'interdiction d'émission de titres d'emprunt ou d'emprunt bancaire pour une durée supérieure à douze mois. Renouvelée dans la dernière LPFP, cette règle a permis de mieux contrôler l'augmentation de l'endettement public. La LPFP 2014-2019 rationalise également le recours aux taxes affectées aux agences, afin de mieux mettre en adéquation le niveau de leurs ressources avec les besoins liés à leurs activités. Dès 2015, plusieurs taxes affectées aux opérateurs de l'urbanisme et du logement ont ainsi été intégrées dans le champ du plafonnement, dont la généralisation est prévue en 2016.

Par ailleurs, le cadre budgétaire et comptable des opérateurs sera sensiblement renouvelé par la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2016, de certaines dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012. Elles harmoniseront les règles budgétaires et comptables de plus de 1 300 organismes afin de renforcer l'analyse de leur soutenabilité financière.

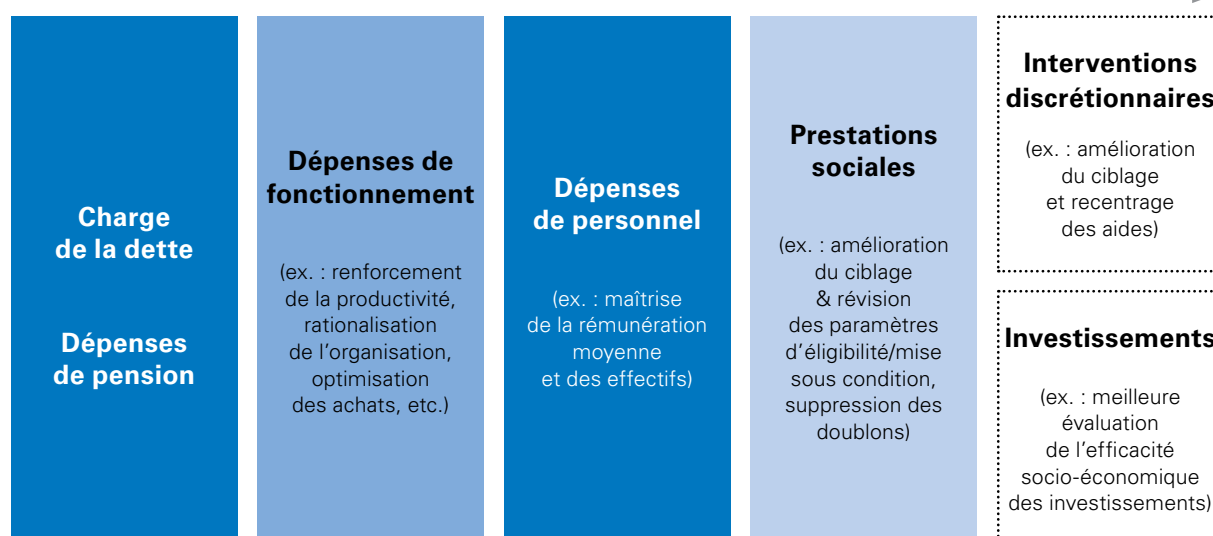
Sur le champ des ASSO, le pilotage des dépenses a également été renforcé récemment. S'agissant des dépenses d'assurance chômage, le Gouvernement doit désormais transmettre chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic un rapport sur la situation financière précisant également les mesures mises en œuvre ou celles susceptibles de contribuer à son équilibre financier à moyen terme. S'agissant des dépenses de retraite, la réforme de 2014 a institué un comité de suivi des retraites, chargé de rendre chaque année un avis public portant sur les objectifs financiers et sur les objectifs d'équité assignés à notre système de retraite. Dans le cas où le système de retraites s'éloignerait de ces objectifs, le Comité de suivi adresserait au Gouvernement, au Parlement et aux régimes de retraite des recommandations publiques.

[L'évaluation et la recherche de l'efficience](#)

La maîtrise des finances publiques nécessite une analyse fine des dépenses, permettant de renforcer l'efficience des politiques publiques

Forte rigidité à court terme

Dépenses plus facilement pilotables



et de déterminer les gisements d'économies durables pour éviter les baisses uniformes sur l'ensemble des dépenses. Cette analyse est d'autant plus importante que les politiques publiques mobilisent fréquemment plusieurs sous-secteurs des administrations publiques, complexifiant ainsi les circuits de dépenses.

La LPFP 2014-2019 a ainsi institué des revues de dépenses. Ces exercices annuels d'analyse des politiques publiques s'articulent étroitement avec la procédure budgétaire et sont destinés à alimenter les projets de loi de finances en associant étroitement le Parlement. **Elles visent à identifier des économies, à court et moyen termes, qui permettront à chaque sous-secteur des administrations publiques de contribuer aux efforts de maîtrise des dépenses publiques.**

Elles portent sur les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales et les niches sociales. Lancée par anticipation dès 2015, la première vague de revue de dépenses a ainsi permis d'intégrer dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 près de 500 M€ d'économie, grâce à des mesures relatives aux frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques (DGFIP), aux aides personnelles au logement, ou encore aux frais de justice par exemple.

Les dépenses publiques étant inégalement rigides, différents leviers doivent être mobilisés pour assurer leur maîtrise

Une fois que les politiques publiques ont été analysées et évaluées, **le Gouvernement peut mobiliser différents leviers** pour atteindre les objectifs de maîtrise de la dépense publique. **Ces leviers sont propres à chaque type de dépenses en fonction de leur plus ou moins grande rigidité²⁸.**

Certaines dépenses apparaissent en effet fortement contraintes, qu'elles résultent soit principalement de décisions passées, parfois très anciennes, soit de paramètres non-maîtrisables à court terme par le Gouvernement. À titre d'exemple, les charges d'intérêt résultent du stock de dette, c'est-à-dire de la succession des déficits passés, et des taux d'intérêt déterminés par les marchés financiers.

Les dépenses de pension de la fonction publique

Il en est de même des pensions, rigides à court terme. Les déterminants de cette dépense sont relativement simples et font intervenir, principalement, un effet volume (l'augmentation du nombre de pensionnés) et un effet prix (la revalorisation des pensions de retraite civiles et militaires, couvrant à la fois la revalorisation sur l'inflation des pensions en service, mais aussi le renchérissement d'une année sur l'autre des pensions nouvellement liquidées).

Les dépenses de fonctionnement

Plusieurs leviers existent sur les dépenses de fonctionnement. Il s'agit d'abord d'**optimiser l'utilisation des moyens en fonction des besoins**. La réforme territoriale engagée par le Gouvernement depuis 2013 permet de rationaliser la répartition des compétences entre échelons de collectivités, d'éviter les doublons et de réaliser des économies d'échelle dans la mise en œuvre des politiques publiques. À cette occasion, l'organisation déconcentrée de l'État sera par exemple rendue plus agile et efficiente à travers le regroupement des services régionaux de l'État et la déconcentration des pouvoirs de décision.

L'approfondissement des politiques d'achat public permet également d'infléchir la dynamique des dépenses de fonctionnement dans l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, avec notamment la mise en place d'une direction des achats de l'État dotée de pouvoirs interministériels pour assurer le pilotage des fonctions « Achat » des ministères et la mutualisation des services d'achats des collectivités territoriales ou des groupements hospitaliers (1,2 Md€ d'économies programmées pour 2015-2017).

L'optimisation de la politique immobilière constitue un autre axe de maîtrise des dépenses de fonctionnement. S'agissant de l'État (près de 7 Md€ de dépenses immobilières chaque année), après une première phase qui a consisté notamment à améliorer la connaissance du parc et à clarifier les rôles entre un État propriétaire (création du service France Domaine) et les ministères et opérateurs, le Gouvernement continue à professionnaliser son action en la matière

(28) Cf. La situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, juin 2015.

(mutualisation accrue des compétences et des ressources ; rationalisation des implantations des administrations centrales et déconcentrées).

Les leviers de maîtrise des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, rigides à court terme, comprennent à la fois les rémunérations d'activité (traitements, indemnités, primes ministérielles et interministérielles), **les cotisations et contributions sociales** (hors cotisations de l'État employeur) **et diverses prestations sociales et allocations**. On peut, schématiquement, distinguer **trois grands déterminants à la dépense de personnel** :

- **l'évolution des effectifs de la fonction publique** : les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) s'accompagnent de réductions d'effectifs dans les autres secteurs afin de maîtriser l'évolution des effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs ;
- **la politique salariale dans la fonction publique**, à travers les mesures générales (gel du point fonction publique depuis 2010 par exemple) et des mesures catégorielles ;
- **les effets de carrière**, liés à l'existence de grilles pour chaque corps de fonctionnaires et à l'effet glissement-vieillesse-technicité (GVT) qui en découle.

Le pilotage des prestations sociales

Le champ des dépenses d'intervention recouvre la fonction redistributive des dépenses publiques (bourses, minima sociaux, prestations sociales et allocations) et d'intervention économique (aides sectorielles, aides à l'emploi ou aux entreprises).

Les prestations sociales représentent la plus grande partie des dépenses d'intervention dites « non discrétionnaires » car elles constituent un droit pour leurs bénéficiaires, lorsque ces derniers remplissent des conditions objectives juridiquement définies. Outre des paramètres exogènes aux administrations publiques, rigides au moins à brève échéance (croissance économique, taux de chômage, démographie), le montant des dépenses de prestations sociales est également déterminé par leurs modalités de calcul et d'indexation (effet valeur), ainsi que par la définition de la population bénéficiaire (effet

volume). **Des leviers de maîtrise des prestations sociales existent donc** : modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui régissent le niveau des prestations ; modification des paramètres qui régissent les conditions d'ouverture des droits aux prestations en vue d'un meilleur ciblage ou d'un recentrage de ces dépenses sur certaines populations ; optimisation des processus de gestion de ces prestations. Il est également possible de plafonner ces dispositifs ou de responsabiliser leurs bénéficiaires via l'instauration de mécanismes de type « ticket modérateur ».

À titre d'exemple, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a prévu la modulation du montant des allocations familiales en fonction des ressources des bénéficiaires. Cette mesure, qui permet une économie de 0,7 Md€ en 2015 et de 0,3 Md€ en 2016, s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique familiale menée depuis 2012 pour la rendre plus juste et réorienter les aides vers les services aux familles.

S'agissant de la maîtrise des dépenses de retraite, deux leviers principaux ont été mobilisés. Ils concernent, d'une part, le niveau des pensions de retraite et, d'autre part, le recul de l'âge de départ effectif à la retraite dans un contexte d'allongement continu de l'espérance de vie. La réforme de 2014 prévoit par exemple de porter à 43 ans la durée de cotisation, de manière progressive.

Les dépenses d'intervention discrétionnaires

Au-delà des prestations sociales, d'autres dépenses dites d'intervention présentent un caractère plus discrétionnaire, ce qui peut faciliter leur pilotage. Il s'agit par exemple du financement des contrats aidés ou de certaines infrastructures (subventions de l'État au secteur ferroviaire, logement social et rénovation urbaine par exemple).

Plusieurs leviers peuvent être activés pour mieux maîtriser ces dépenses, qui concernent ces dispositifs eux-mêmes (meilleur ciblage ou priorisation des bénéficiaires pour lutter contre les effets d'aubaine, recentrage des aides, notamment lorsque les dispositifs sont mal ciblés ou qu'ils sont redondants), ou les structures qui en bénéficient. Dans certains cas, la contractualisation avec les bénéficiaires de ces dépenses permet également de s'assurer de contreparties mesurables.

Les dépenses d'investissement

Les investissements publics (y compris les subventions d'investissement) sont portés à parts égales par les APUL (44 % du total en 2014), sous l'effet de la décentralisation notamment, et par l'État et ses agences (47 % du total).

À la différence des autres pays européens, la France n'a pas utilisé l'investissement public comme variable d'ajustement et son niveau est resté stable depuis la crise économique. Les dépenses d'investissement public apparaissent ainsi plus élevées en France que dans les autres États membres de l'Union européenne. La maîtrise et l'efficacité de ces dépenses est donc importante, tant pour les finances publiques que pour la croissance potentielle.

Il est ainsi nécessaire de s'assurer de l'efficacité socio-économique de ces dépenses, et d'évaluer attentivement la pertinence des projets d'investissement public. Le recours aux méthodes d'évaluation permet en effet de hiérarchiser les projets entre eux, de reconfigurer ceux dont l'efficacité est jugée insuffisante voire de les abandonner.

Cette évaluation préalable est prévue par le décret du 23 décembre 2013 qui confie un rôle central au Commissariat général à l'investissement (CGI) en la matière. Ce dernier est chargé, d'une part, de réaliser une contre-expertise des évaluations socio-économiques des projets d'investissement d'un montant supérieur à 100 M€ et de recenser, d'autre part, tous les projets d'investissement d'un montant supérieur à 20 M€ (*cf.* annexe au PLF 2015 « Évaluation des grands projets d'investissement public »).

Annexes

Annexe 1 : Tableau de suivi des recommandations adressées à la France par le Conseil de l'Union européenne le 14 juillet 2015

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
<p>Engager une action suivie d'effets au titre de la procédure concernant les déficits excessifs et assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard par un renforcement de sa stratégie budgétaire, en prenant les mesures nécessaires pour toutes les années et en consacrant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit</p> <p>1</p>	<p>Mesures dans le but de ramener le déficit sous les 3 % en 2017 :</p> <ul style="list-style-type: none">Plan d'économies de 50 Md€ sur 2015-2017, portant sur l'ensemble des administrations publiquesMesures complémentaires en 2015 pour contribuer au respect de ce plan pour tenir compte des effets adverses d'une faible inflation sur les finances publiquesMesures complémentaires en 2016.	<ul style="list-style-type: none">Loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014Décret d'annulation sur l'État adopté le 9 juin 2015Budget rectificatif de l'AFITF du 6 mars 2015PLF et PLFSS 2016Avis du comité d'alerte de l'Ondam du 26 maiRevue de dépenses (dispositif introduit par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et mis en œuvre de façon anticipée dès 2015).	<p>En cours/ à venir</p>

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
	<ul style="list-style-type: none">Au total, l'ensemble des administrations publiques sera concerné :<ul style="list-style-type: none">L'État et ses opérateurs pour un total de 19 Md€ sur 2015-2017Les collectivités locales pour un total de 10,7 Md€ sur 2015-2017 en lien avec des baisses de concours financiers de 3,5 Md€ en 2015, 3,5 Md€ en 2016 et 3,7 Md€ en 2017.Les dépenses de santé sous Ondam pour 10 Md€ sur 2015-2017, soit une progression de l'Ondam ramenée à 2,0 % en 2015, 1,75 % en 2016 et 2017.Les autres dépenses sociales pour 10,3 Md€ dont 4,1 Md€ d'économies déjà votées, notamment en LFSS 2014 et 2015; les économies du ressort des partenaires sociaux, soit 2 Md€ d'économies sur l'Agirc et l'Arco à horizon 2017 et 1,6 Md€ sur l'Unedic (en plus des effets de la convention de 2014); les économies de gestion sur les caisses de sécurité sociale, la mesure d'harmonisation des modalités de revalorisation présentée en PLFSS 2016 (0,5 Md€ en 2016) et des économies sur l'action sociale et la lutte contre la fraude sociale.		
Préciser les réductions de dépenses prévues pour ces années et fournir une évaluation indépendante de l'impact des principales mesures	<ul style="list-style-type: none">Détails fournis dans le présent projet de plan budgétaire 2016	<ul style="list-style-type: none">Rapport sur les actions suivies d'effet transmis par le Gouvernement le 10 juin 2015.Rapport de la Cour des comptes du 24 juin 2015 sur la situation et les perspectives des finances publiques.Rapport de l'observatoire des finances locales du 16 juillet 2015 et comptes rendus des réunions du comité des finances locales.Avis du HCFP relatif au PLF/PLFSS 2016	En cours

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
<p>Accentuer les efforts visant à rendre efficace la revue des dépenses, poursuivre les évaluations de politiques publiques et recenser les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, et notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation de la revue des dépenses pour la conception du PLF 2016, sur les thèmes suivants : les frais d'affranchissement de la DGFIP ; les frais de justice ; la situation financière des universités ; les dépenses d'assurance-maladie au titre des dispositifs médicaux ; le patrimoine immobilier des caisses de sécurité sociale ; les aides personnelles au logement ; la réduction du coût des normes applicables aux collectivités locales ; les aides à l'innovation ; les grandes écoles publiques d'ingénieur ; l'organisation des élections ; l'audit du plan stratégique de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture ; les dispositifs sectoriels d'exonération de cotisations sociales. Poursuite de la revue des missions de l'État. Renforcement du contrôle et de l'information du Parlement sur les agences de l'État et harmonisation des règles budgétaires et comptables des opérateurs. Détermination d'une nouvelle liste de revue des dépenses dans le PLF 2016. Déploiement de la stratégie nationale de santé (efficacité de la dépense hospitalière, virage ambulatoire, produits de santé, recours au système de soins). Fixation de la progression de l'ODEDEL à 1,2 % en 2016 (cf. recommandation spécifique détaillée ci-dessous) pour contenir les dépenses des administrations locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport faisant suite au débat d'orientation sur les finances publiques du 1-4 juillet 2015 PLF et PLFSS 2016 Projet de loi santé 45 propositions de la revue des missions de l'État présentées le 22 juillet 2015 pour une mise en place d'ici début 2016 Mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 de certaines dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de novembre 2012. 	En cours
<p>Prendre des mesures pour limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mise à jour et décomposition de l'ODEDEL par sous-secteurs dans le PLF 2016, les dépenses de fonctionnement sont plafonnées à + 1,6 % en 2016. Poursuite de la baisse de dotations aux collectivités locales (après 3,5 Md€ en 2015 et à nouveau en 2016, puis 3,7 Md€ en 2017), prélevant sur les organismes divers d'administration locale (ODAL). Réforme de la dotation globale de fonctionnement en 2016 permettant de favoriser la péréquation et la mutualisation entre les communes et de simplifier son fonctionnement. Création des métropoles, réduction du nombre de régions. Milleure répartition et rationalisation des compétences, mutualisation des services, renforcement de l'intercommunalité dans le cadre de la loi NOTRe et de la loi sur les communes nouvelles. 	<ul style="list-style-type: none"> PLF 2016 Loi relative à la délimitation des régions promulguée le 16 janvier 2015, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 Loi NOTRe promulguée le 7 août 2015 Création des métropoles au 1^{er} janvier 2016 (loi MAPTAM), au 1^{er} janvier 2016 pour Aix-Marseille-Provence et le Grand Paris (avec transfert de compétences progressif pour le Grand Paris) 	En cours/ à venir
<p>Prendre des mesures supplémentaires pour ramener le système de retraite à l'équilibre, notamment en s'assurant d'ici mars 2016 que la situation financière des régimes de retraite complémentaire soit viable à long terme.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Avis du comité de suivi des retraites du 13 juillet 2015 : le comité ne formule aucune recommandation, estimant que la situation et les perspectives du système de retraite ne s'éloignent pas des objectifs définis par la loi. Projections du COR de juin 2015 : le solde financier du système de retraite continuerait de s'améliorer pour revenir à l'équilibre à la fin des années 2020 (scénario médian : B). 	<ul style="list-style-type: none"> Négociations débütées entre partenaires sociaux sur les régimes de retraite complémentaire en février 2015. 	En cours

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
Maintenir les réductions du coût du travail découlant du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du Pacte de responsabilité et de solidarité, notamment en les mettant en œuvre, comme prévu en 2016.	<ul style="list-style-type: none"> Le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) est maintenu et l'avantage fiscal correspond depuis 2014 à 6 % de la masse salariale, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Vote de la deuxième tranche du Pacte de responsabilité et de solidarité à l'automne 2015 : réduction des cotisations sociales pour les salaires allant jusqu'à 3,5 fois le Smic à partir du 1^{er} avril 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> LFR3 2012 créant le CICE Lois financières pour 2016 	En cours de préparation
Évaluer l'efficacité de ces dispositifs en tenant compte des rigidités du marché du travail et du marché des produits.	<ul style="list-style-type: none"> Élargissement des missions du comité de suivi du CICE à l'ensemble des aides publiques aux entreprises. La quatrième séance s'est tenue le mercredi 10 juin 2015. Publication du dernier rapport du Comité de suivi du CICE le 22 septembre 2015 qui met en lumière la bonne montée en charge du CICE : le non recours au dispositif, désormais faible, reflète une bonne appropriation du CICE par les entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> LFR 2012 créant le comité de suivi. 	En cours
Réformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le processus de formation des salaires pour que ceux-ci évoluent au même rythme que la productivité.	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité de négocier les salaires à un rythme différent du rythme annuel. Élargissement du dispositif des accords de maintien de l'emploi : <ul style="list-style-type: none"> extension de la durée de l'accord jusqu'à 5 ans possibilité de recourir au licenciement en cas de refus du salarié justifiant la rupture du contrat avec seul versement des indemnités légales et conventionnelles Propositions du rapport Combrexelle pour donner plus de place à la négociation d'entreprise, en priorité dans quatre domaines : le temps de travail, les salaires, l'emploi et les conditions de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques Lois financières pour 2015 Projet de loi début 2016 pour un vote avant l'été 	En cours
Veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité.	<ul style="list-style-type: none"> Respect strict de la règle de revalorisation (indexation sur l'inflation et la moitié des gains de pouvoir d'achat du salaire des ouvriers et des employés) du Smic depuis 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> Décret n°2013-123 du 7 février 2013 relatif aux modalités de revalorisation du Smic 	En cours

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
<p>D'ici fin 2015, éliminer les obstacles réglementaires à la croissance des entreprises, notamment en révisant les critères de taille fixés dans la réglementation pour éviter des effets de seuil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Loi relative au dialogue social et à l'emploi réduisant les coûts pour les entreprises de plus de 50 salariés : <ul style="list-style-type: none"> – regroupement et rationalisation des obligations d'information et de consultation des représentants du personnel ; – extension de la délégation unique du personnel (DUP) pour les entreprises comptant jusqu'à 300 salariés. • Mesures du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » : <ul style="list-style-type: none"> – gel des prélèvements fiscaux et sociaux nouveaux liés au franchissement d'un seuil d'effectifs jusqu'à 50 salariés ; – seuils de 9 et 10 salariés relevés à 11 salariés ; – simplification de la transmission d'entreprise, notamment concernant les formalités administratives et le Droit à l'Information Préalable des salariés (DIP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi • Lois financières pour 2016 	<p>Promulguée/ en cours</p>
<p>Éliminer les restrictions d'accès aux professions réglementées et à l'exercice de celles-ci, notamment en ce qui concerne les professions de santé à partir de 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : installation facilitée pour certaines professions (notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires, avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation), assouplissement des règles sur l'accès au capital et des formes d'exercice pour les professions du droit et du chiffre, révision des tarifs des professions réglementées. • Poursuite de la revue des qualifications professionnelles : remise du plan national d'actions pour le premier groupe de secteurs (services, construction, immobilier, transports, commerce de gros et de détail). 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 	<p>Promulguée/ en cours</p>

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
Simplifier et améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en supprimant les dépenses fiscales inefficaces	<ul style="list-style-type: none"> Intégration des dépenses fiscales au champ des revues de dépenses. Par exemple, une des revues thématiques de 2015 analyse les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques. Les conférences fiscales, organisées pour la première fois en 2013, ont été reconduites et approfondies en 2014, ont été poursuivies en 2015 et sont reconduites pour 2016. Elles ont abouti à la suppression de certaines dépenses fiscales. Les dépenses fiscales instaurées ou modifiées après le 1^{er} janvier 2015 doivent faire l'objet d'une évaluation dans un délai de 3 ans après leur mise en place et leur maintien éventuel doit être justifié. 		
Afin de promouvoir l'investissement, 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	<ul style="list-style-type: none"> Disparition progressive de la C3S : abattement supplémentaire de 1 Md€ en 2016 après 1 Md€ en 2015 puis suppression totale en 2017. Fin de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés en 2016. Baisse progressive du taux d'IS à partir de 2017 pour atteindre 28 % à horizon 2020. Mesure de suramortissement exceptionnel de 40 % des investissements productifs réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, pour toutes les entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> LFR 2014, LFRSS 2014 PLF 2016 Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 	En cours/ à venir
Prendre des mesures à partir de 2015 en vue de supprimer les impôts inefficaces dont le produit est nul ou faible.	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de plusieurs taxes à faible rendement : taxe sur les produits cosmétiques, taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pesant sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). 	<ul style="list-style-type: none"> LFI 2015 PLF 2016 	

Recommandations 2015	Mesures prises en réponse à la recommandation	Texte de référence et mise en œuvre	État d'avancée
Réformer le droit du travail afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée.	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme de la justice prud'homale (professionnalisation des juges, raccourcissement des délais, encadrement des indemnités). • Mesure du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et PME » : dispositif temporaire d'aide au recrutement du premier salarié » (en CDI ou en CDD de plus de 12 mois) 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 • Travail en cours pour prendre en compte l'avis du Conseil constitutionnel sur l'encadrement des indemnités prud'homales en cas d'absence de cause réelle et sérieuse du licenciement • Décret à venir. 	Promulguée/ en cours
Faciliter, au niveau des entreprises et des branches, les dérogations aux dispositions juridiques générales, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail.	<ul style="list-style-type: none"> • Propositions du rapport Combrexelle pour donner plus de place à la négociation d'entreprise, en priorité dans quatre domaines : le temps de travail, les salaires, l'emploi et les conditions de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de loi début 2016 pour un vote avant l'été 	En cours
Réformer la loi portant création des accords de maintien de l'emploi d'ici fin 2015 en vue d'accroître leur utilisation par les entreprises.	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme des « Accords de maintien de l'emploi » : <ul style="list-style-type: none"> – Extension de la durée de l'accord – Le refus de l'accord devient une cause réelle et sérieuse de licenciement individuel pour motif économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 	Promulguée
Entreprendre, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, une réforme du système d'assurance chômage afin d'en rétablir la viabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail.	<ul style="list-style-type: none"> • Remise du rapport Unédic sur les perspectives financières 2015-2018 de l'Assurance chômage au Gouvernement le 16 juin 2015. • Début des négociations entre partenaires sociaux d'ici la fin de l'année pour un accord au printemps 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Unédic sur les perspectives financières 2015-2018 de l'Assurance chômage remis au Gouvernement le 16 juin 2015. • Rapport du Gouvernement sur la situation de l'assurance chômage à remettre d'ici fin 2015. 	En cours/ discussion à venir

Annexe méthodologique

1. La comptabilité nationale

a. 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 la recherche (comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables (CEA) et l'Agence nationale de la recherche (ANR), le transport (Agence de financement des infrastructures de transport de France, AFITF, notamment) ou la solidarité (FSD par exemple). Les ODAC comprennent également les établissements publics gérant des actifs financiers (Bpifrance Participations par exemple) ou des passifs financiers (Caisse de la dette publique en particulier) ;

(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.

- 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. ;
- 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) ou encore la CNA (caisse nationale des autoroutes) ont récemment été intégrées au champ des administrations publiques, au sein des ODAC.

(4) À l'exception des « régimes d'employeur » par lesquels l'employeur assure lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

b. 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, 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.

(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.

2. Analyse de la dépense publique

a. 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 SCN 2008, 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.

b. 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 une transaction 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 transaction 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 les remises de dette (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**. Une remise de dette 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).

i. 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 40,4 Md€ en 2014.

ii. 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 ».

iii. 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 2014 est enregistré dans les comptes nationaux en 2015, 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'impôts 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. »

iv. 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.

v. 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**.

La dépense publique peut également être classée par fonction (cf. encadré 2 du dossier thématique relatif à la dépense publique).

c. 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.

i. 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.

Encadré 1 : Un haut niveau de fiabilisation des référentiels comptables

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 2015, au titre de 2014, les comptes de l'État ont ainsi été certifiés avec cinq réserves, en progrès par rapport à celles de 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 contribuera 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. Il renforcera également l'analyse de leur soutenabilité financière. Ce décret rénove 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.

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.

ii. 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.

iii. 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 du 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

cotisation 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.

d. 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

(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.

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 2014, les transferts de l'État vers les autres APU ont représenté 121,8Md€, soit plus de 26 % 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 10 % de leurs dépenses totales en 2014, principalement à destination de l'État. Les transferts des APUL et des ASSO vers les autres administrations publiques représentent à peine plus 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 2015 est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année 2014.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre (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. Enfin, le supplément de revenu (RSA-activité) est à la charge de l'État via le fonds national des solidarités actives (FNSA).

3. Analyse des prélèvements obligatoires

a. La notion de PO

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, inexistance 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 3.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.

b. 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 1 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 1.2*). 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...).

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.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements de PO au profit des collectivités locales.

4. Analyse structurelle du solde public

a. 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.

b. 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 élasticités des prélèvements obligatoires⁸ sont présentées dans le tableau 2. Elles ont été actualisées en 2014.

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.

Tableau 1 : semi-élasticité 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

(8) Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

Encadré 2 : 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 θ à l'écart de production :

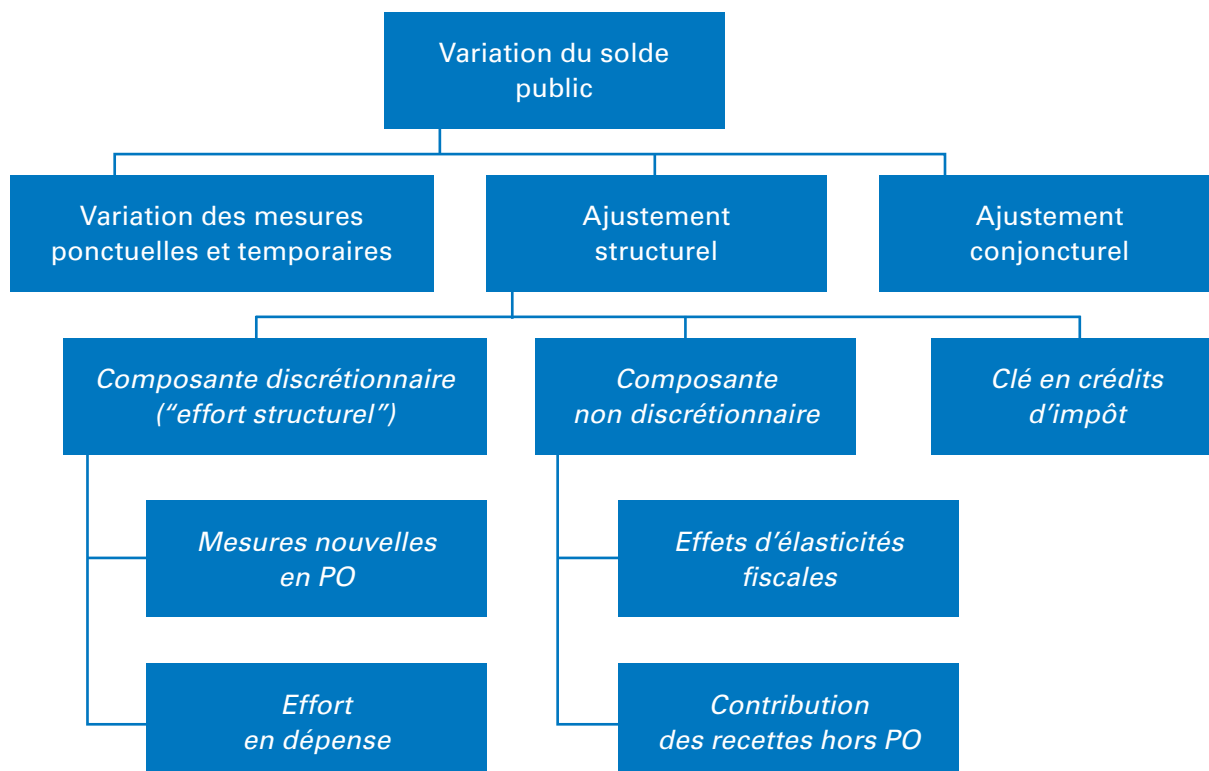
$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

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_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle ϵ des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\epsilon$$

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.



c. 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'impôt.

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'élasticité 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**

	2014	2015	2016	
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT NOMINAL - en Md€	2 132,4	2 175,3	2 229,6	
	Niveau (Md€)	Volume		
		Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Produit Intérieur Brut réel	2 132,4	0,2	1,0	1,5
Importations	651,1	3,8	6,1	5,2
TOTAL DES RESSOURCES	2 783,5	1,0	2,2	2,4
EMPLOIS				
Consommation finale privée	1 183,3	0,6	1,8	1,7
Consommation finale des administrations publiques	515,9	1,5	1,1	0,7
Formation brute de capital fixe	462,5	- 1,2	- 0,3	2,3
- dont FBCF des sociétés non financières et entreprises individuelles	258,1	2,0	1,3	3,7
- dont FBCF des ménages hors entreprises individuelles	105,2	- 5,3	- 4,2	1,6
- dont FBCF des administrations publiques	78,6	- 6,9	- 0,2	- 1,3
Exportations	611,8	2,4	6,0	4,8
Variations de stocks et objets de valeur	10,0			
TOTAL DES EMPLOIS	2 783,5	1,0	2,2	2,4
Contributions à la croissance du PIB				
Demande intérieure finale hors stocks		0,5	1,2	1,6
Variations de stocks et objets de valeur		0,2	- 0,1	0,1
Commerce extérieur		- 0,5	- 0,1	- 0,2

Tableau 2 : Ressources et emplois de biens et services - évolutions en prix

	2014	2015	2016
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES			
Produit Intérieur Brut	0,6	1,0	1,0
Importations	- 2,4	- 1,9	0,3
TOTAL DES RESSOURCES	- 0,1	0,3	0,8
EMPLOIS			
Consommation finale privée	0,0	0,1	0,9
Consommation finale des administrations publiques	0,0	0,0	0,3
Formation brute de capital fixe	0,0	0,3	0,9
Exportations	- 0,9	0,6	0,8
TOTAL DES EMPLOIS	- 0,1	0,3	0,8
AUTRES INDICES DE PRIX			
Indice des prix à la consommation	0,5	0,1	1,0
Indice des prix hors tabac	0,4	0,1	1,0
Indice des prix harmonisé	0,6	0,1	1,1

Tableau 3 : Capacité de financement				
	2013	2014	2015	2016
	en % PIB	en % PIB	en % PIB	en % PIB
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 2,6	- 2,3	- 1,6	- 1,7
dont :				
- Balance des biens et services (CAF-FAB)	- 1,9	- 1,8	- 1,2	- 1,1
- Balance des revenus et transferts	- 0,8	- 0,5	- 0,5	- 0,5
- Compte de capital	0,0	0,0	0,0	0,0
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	1,4	1,7	2,1	1,6
dont :				
- Ménages	3,3	3,8	3,7	3,6
- Sociétés non financières	- 2,2	- 2,4	- 1,7	- 2,2
CAPACITÉ DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC*	- 4,1	- 3,9	- 3,8	- 3,3

(*) Au sens de Maastricht.

Tableau 4 : Commerce extérieur de la France (données douanes)				
	2013	2014	2015	2016
	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€	Niveau en Md€
TOTAL BALANCE COMMERCIALE CAF-FAB Brut en Md€	- 75,6	- 71,8	- 54,7	- 54,5
dont :				
- produits agro-alimentaires	11,2	9,1	9,8	10,4
- énergie	- 65,7	- 54,7	- 41,7	- 41,7
- industrie	- 24,5	- 29,0	- 26,5	- 27,9
Total balance commerciale FAB-FAB - en niveau	- 61,5	- 57,6	- 40,5	- 40,3
Total balance commerciale FAB-FAB - en points de PIB	- 2,9	- 2,7	- 1,9	- 1,8
SOLDE COMMERCIAL HORS ÉNERGIE HORS MATÉRIEL MILITAIRE - en niveau CAF-FAB	- 13,0	- 20,4	- 17,2	- 18,1

Tableau 5 : Sociétés non financières - Données détaillées				
	2013	2014	2015	2016
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
VALEUR AJOUTÉE (VA)	1 070,3	0,3	2,4	3,0
Rémunération des salariés	709,6	1,7	1,5	2,6
Ratio : Rémunération des salariés / VA - niveau en %	66,3	67,2	66,6	66,4
Impôts sur la production	59,9	2,5	- 0,1	0,4
Subventions d'exploitation	-16,7	52,2	22,2	2,1
Excédent brut d'exploitation (EBE)	317,5	- 0,6	6,7	4,2
Ratio : Taux de marge des SNF - EBE / VA - niveau en %	29,7	29,4	30,6	31,0
Revenus de la propriété versés	269,5	- 2,2	0,4	7,4
Revenus de la propriété reçus	196,6	1,7	0,8	6,4
Impôts sur le revenu et le patrimoine	40,1	2,4	2,3	2,4
ÉPARGNE BRUTE	179,6	3,4	11,5	2,2
Ratio : Taux d'épargne (Épargne brute / VA) - niveau en %	16,8	17,3	18,8	18,7
Formation brute de capital fixe (FBCF)	243,8	1,7	1,7	4,8
Ratio : Taux d'autofinancement (Épargne / FBCF) - niveau en %	73,7	74,9	82,1	80,1
Ratio : Taux d'investissement (FBCF / VA) - niveau en %	22,8	23,1	22,9	23,3
Variation des stocks ⁽¹⁾	3,3	9,0	9,6	11,1
CAPACITÉ / BESOIN DE FINANCEMENT (en points de VA) - en niveau	- 4,4	- 4,8	- 3,3	- 4,2

(1) Variation de stocks - niveau en milliards.

Tableau 6 : Ménages - Comptes de revenus

	2013	2014	2015	2016
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
RESSOURCES				
Salaires bruts	819,8	1,6	1,7	2,4
- Cotisations sociales salariés	113,5	3,3	3,0	3,0
Salaires nets	706,4	1,3	1,5	2,3
Revenu mixte (principalement des entrepreneurs individuels)	121,1	- 0,4	0,5	1,4
Excédent brut d'exploitation (hors entrepreneurs individuels)	170,4	0,7	1,5	3,0
Prestations sociales en espèces	457,6	2,3	1,8	1,3
Revenus de la propriété	133,3	- 4,5	0,7	5,9
Autres ressources	66,9	1,8	2,0	2,5
EMPLOIS				
Cotisations sociales non salariés	30,2	2,1	0,0	2,6
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	207,9	1,4	1,9	1,6
Revenus de la propriété versés	20,3	- 16,8	- 8,1	10,3
Autres emplois	69,6	2,0	2,0	2,5
Revenu disponible brut (RDB)	1 327,6	1,1	1,5	2,3

Tableau 7 : Ménages - Du revenu à la capacité de financement

	2013	2014	2015	2016
	Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)	1 327,6	1,1	1,5	2,3
Pouvoir d'achat du RDB	- 0,1	1,1	1,5	1,3
Dépenses de consommation	1 132,7	0,6	1,9	2,7
ÉPARGNE BRUTE	194,9	4,3	- 0,5	- 0,1
TAUX D'ÉPARGNE GLOBAL (Épargne brute/RDB) - en niveau	14,7	15,1	14,8	14,5
Formation brute de capital fixe	119,6	- 3,5	- 3,0	2,9
Autres emplois nets	4,8	28,2	47,1	- 30,7
SOLDE FINAL - CAPACITÉ DE FINANCEMENT (en Md€)	70,5	81,8	81,2	80,6
TAUX D'ÉPARGNE FINANCIÈRE				
(Capacité de financement /RDB) - en niveau	5,3	6,1	6,0	5,8

Tableau 8 : Environnement international - Hypothèses de base

	2014	2015	2016
Taux d'intérêt de court terme (moyenne annuelle)	0,2	0,0	0,3
Taux d'intérêt de long terme (moyenne annuelle)	1,6	0,9	1,9
Taux de change \$ / € (moyenne annuelle)	1,33	1,11	1,10
Taux de change effectif nominal de la France en taux de croissance	1,4	- 4,5	0,0
Croissance mondiale (hors UE)	3,8	3,4	4,0
Demande mondiale adressée à la France	3,1	3,7	5,2
Importations mondiales (hors UE)	2,6	1,6	5,0
Prix du pétrole (Brent, USD/baril)	100	57	55

**Tableau 9 : Environnement international -
Détail des prévisions de croissance du PIB**

	2013	2014	2015	2016
	Niveau* (Md USD)	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
France	2 811	0,2	1,0	1,5
Royaume-Uni	2 680	3,0	2,6	2,2
UE à 27	17 955	1,4	1,8	2,0
Zone Euro	13 143	0,8	1,5	1,8
Zone Euro hors France	10 332	0,9	1,6	1,9
États-Unis	16 768	2,4	2,3	2,8
Japon	4 920	- 0,1	0,6	1,0

(*) 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

	2013	2014	2015	2016
France (indice des prix à la consommation)	0,9	0,5	0,1	1,0
Royaume-Uni	2,6	1,5	0,0	1,1
Zone Euro	1,4	0,4	0,2	1,1
États-Unis	1,5	1,6	0,0	1,4
Japon	0,4	2,7	1,1	1,0

Tableau 11 : Marché du travail

	2014	2014	2015	2016
	Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Emplois des personnes physiques - Ensemble de l'économie¹ - Moyenne annuelle	27 278	0,3	0,3	0,6
Emplois personnes physiques - France métropolitaine, ensemble des secteurs - Moyenne annuelle ² - en milliers	26 403	68	87	152
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Moyenne annuelle ²	15 845	- 0,3	0,0	0,6
Emplois salariés personnes physiques - France métropolitaine, Secteurs marchands non agricoles (SMNA) - Glissement annuel ² en fin d'année - en milliers	15 824	- 63	58	132
Rémunérations - Ensemble de l'économie	1 125,6	1,7	1,4	2,1
Salaire moyen par tête - Branches marchandes non agricoles (BMNA)		1,6	1,6	2,1
Productivité du travail - Ensemble de l'économie³		- 0,1	0,7	0,9

(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

	2014	2015	2016
	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
Croissance effective	0,2	1,0	1,5
Croissance potentielle	1,0	1,1	1,5
Contributions :			
- travail	0,2	0,2	0,3
- capital	0,5	0,5	0,6
- productivité globale des facteurs	0,3	0,4	0,4
- effet des réformes structurelles	0,0	0,0	0,2
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 3,3	- 3,4	- 3,4

Tableau 13 : Cibles budgétaires par sous-secteur				
	Code SEC	2014	2015	2016
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
Capacité de financement (B9) par sous-secteur				
1. Administrations publiques	S.13	- 3,9	- 3,8	- 3,3
2. Administrations publiques centrales (État et ODAC)	S.1311	- 3,4	- 3,5	- 3,3
3. Administrations d'États fédérés	S.1312	-	-	-
4. Administrations publiques locales	S.1313	- 0,2	0,0	0,0
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	- 0,4	- 0,3	0,1
6. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,2	2,0	2,1
7. Solde primaire (1 + 6)		- 1,8	- 1,7	- 1,2
8. Mesures exceptionnelles (« one-offs »)*		0,0	- 0,1	- 0,1
9. Croissance du PIB en volume (en %)		0,2	1,0	1,5
10. Croissance potentielle en volume (en %)		1,0	1,1	1,5
11. Écart de production (en % du PIB potentiel)		- 3,3	- 3,4	- 3,4
12. Composante conjoncturelle du solde public		- 1,9	- 2,0	- 1,9
13. Solde public corrigé des variations conjoncturelles (1 - 12)		- 2,0	- 1,8	- 1,3
14. Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (13 + 6)		0,1	0,2	0,7
15. Solde structurel (13 - 8) (% du PIB potentiel)		- 2,0	- 1,7	- 1,2

(*) Un signe positif correspond à des mesures exceptionnelles réduisant le déficit.

Tableau 14 : Evolution de la dette publique				
	Code SEC	2014	2015	2016
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Dette brute		95,6	96,3	96,5
2. Variation du ratio d'endettement brut		3,3	0,7	0,2
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut				
3. Solde primaire		- 1,8	- 1,7	- 1,2
4. Charges d'intérêt	EDP D.41	2,2	2,0	2,1
5. Flux de créances		0,0	- 1,1	- 0,7
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette		2,4	2,2	2,2
Dette hors soutien financier à la zone Euro		92,4	93,3	93,6

Tableau 15 : Passifs contingents

en % du PIB	2014	2015	2016
Garanties publiques* <i>dont garanties au secteur financier</i>	9,1 %		

(*) 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			
	2014	2015	2016
Solde public	- 3,4	- 3,5	- 3,3
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,6	- 2,5	- 2,4
Ajustement structurel	0,0	0,1	0,2
dont effort structurel	0,3	0,2	0,1
Administrations publiques locales			
	2014	2015	2016
Solde public	- 0,2	0,0	0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,0	0,2	0,2
Ajustement structurel	0,2	0,2	0,0
dont effort structurel	0,2	0,4	0,2
Administrations de sécurité sociale			
	2014	2015	2016
Solde public	- 0,4	- 0,3	0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,5	0,6	1,0
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3
dont effort structurel	0,0	0,0	0,2

Tableau 17 : Décomposition de l'ajustement structurel et de l'effort structurel

	2014	2015	2016
Solde public (en % du PIB)	- 3,9	- 3,8	- 3,3
Solde conjoncturel	- 1,9	- 2,0	- 1,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0,0	- 0,1	- 0,1
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,0	- 1,7	- 1,2
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,5
dont effort structurel	0,5	0,6	0,5
dont mesures nouvelles en recettes (nettes des crédits d'impôt) et hors one-offs	0,2	- 0,1	- 0,1
dont effort en dépense	0,4	0,7	0,5
dont composante non discrétionnaire	0,1	- 0,2	0,0
dont recettes hors PO	0,0	- 0,1	0,0
dont effet d'élasticités fiscales	0,1	- 0,1	0,0
dont clé en crédits d'impôt	- 0,1	0,0	0,0

Tableau 18 : Prévisions de recettes et dépenses des administrations publiques à "politique inchangée"

Administrations publiques (S.13)	Code SEC	2014	2015	2016
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales à politique inchangée		53,6	53,5	53,3
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	15,8	15,9	15,8
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,7	12,6	12,5
1.3. Impôts en capital	D.91	0,5	0,5	0,5
1.4. Cotisations sociales	D.61	19,2	19,0	18,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,7	0,7
1.6. Autres		4,8	4,8	4,8
p.m. Prélèvements obligatoires		44,9	44,6	44,5
2. Dépenses totales à politique inchangée		57,5	57,2	56,5
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	13,0	13,0	12,8
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,2	5,1	5,0
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	26,2	26,1	25,8
dont prestations chômage		1,5	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,2	2,0	2,1
2.5. Subventions	D.3	2,2	2,5	2,5
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	3,6	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,1	1,0	0,9
2.8 Autres		4,0	3,9	4,0

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	2014	2015	2016
		% du PIB	% du PIB	% du PIB
1. Recettes totales (y.c. crédits d'impôt)		53,6	53,5	53,3
dont				
1.1. Taxes et impôts sur production	D.2	15,8	15,9	15,8
1.2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	12,7	12,6	12,5
1.3. Impôts en capital	D.91	0,5	0,5	0,5
1.4. Cotisations sociales	D.61	19,2	19,0	18,9
1.5. Revenus de la propriété	D.4	0,7	0,7	0,7
1.6. Autres		4,8	4,8	4,8
p.m. Prélèvements obligatoires		44,9	44,6	44,5
2. Dépenses totales		57,5	57,2	56,5
dont				
2.1. Rémunération des salariés	D.1	13,0	13,0	12,8
2.2. Consommations intermédiaires	P.2	5,2	5,1	5,0
2.3. Prestations sociales et transferts sociaux	D.62, D.63	26,2	26,1	25,8
dont prestations chômage		1,5	1,5	1,4
2.4. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,2	2,0	2,1
2.5. Subventions	D.3	2,2	2,5	2,5
2.6. Formation brute de capital fixe	P.51	3,7	3,6	3,5
2.7. Transferts en capital	D.9	1,1	1,0	0,9
2.8 Autres		4,0	3,9	4,0

Note : dépense et recettes en SEC 2010 (y.c. crédits d'impôt pour la dépense et recettes brutes).

Tableau 20 : Dépenses à exclure de la règle de dépense

	2014	2014	2015	2016
	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	32,2	0,2	0,2	0,2
3. Effet des mesures discrétionnaires en recettes (hors one-offs)	955,4	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 2014-2016				
		2014	2015	2016
État		- 3,9	- 4,9	- 1,3
	Sous-total mesures PLF / PLFSS 2016			- 2,0
D5	Baisse de l'impôt sur le revenu (IR) ¹			- 2,0
D2	Suppression de la TGAP pesant sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)			- 0,0
D5	Augmentation de la capacité du fonds "emprunts toxiques"			0,1
	Autres mesures			- 0,0
	Sous-total mesures LFR2 2014		1,0	2,2
	Suppression de la prime pour l'emploi			2,0
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
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
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2015	- 0,0	- 2,6	- 0,7
	Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique		- 0,3	- 0,4
D2	Relèvement des tarifs de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (financement AFITF)		0,8	- 0,1
D5	Baisse de l'impôt sur le revenu des ménages à revenus modestes et moyens ²		- 2,8	
D2	Allègement de cotisations patronales : incidence sur le Fonds national d'aide au logement (FNAL)		- 0,3	
	Autres mesures	- 0,0	- 0,0	- 0,2
D5	Effets indirects sur l'IR et l'IS des mesures LFSS 2015, LFRSS 2014 et PLFSS 2016		0,8	2,1
	Sous-total mesures LFR 2014	- 1,3	3,7	- 2,1
D5	Prolongation d'un an de la surtaxe exceptionnelle (exercice 2015)		2,5	- 2,0
D5	Réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu	- 1,3	1,3	
	Autres mesures		- 0,1	- 0,1
	Sous-total mesures LFR 2013	- 0,5	0,3	- 0,0
D2	Maintien du taux de TVA de 7 % sous certaines conditions pour les travaux de rénovation des logements	- 0,3	0,3	
	Autres mesures	- 0,2	- 0,0	- 0,0
	Sous-total mesures LFI 2014 / Réforme des retraites	6,8	- 0,1	0,5
D5	Quotient familial (abaissement du plafond à 1 500 €)	1,0		
D5	Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) des majorations de pension	1,2		
D5	Suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires	1,0		
D5	Réforme de l'imposition des plus-values immobilières (PVI)	- 0,7	0,3	0,0

(1) - 2,1 Md€ en 2016 si l'on considère l'impact de la revalorisation du barème sur l'inflation.

(2) - 3,3 Md€ en 2015 si l'on considère l'impact de la revalorisation du barème sur l'inflation.

D5	Réforme de l'imposition des plus-values mobilières (PVM)	- 0,3	0,1	- 0,0
D5	Revalorisation de 5 % de la décote au-delà de l'inflation	- 0,2		
D5 / D91	Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ³	1,7	0,4	- 0,3
D5	Majoration à 10,7 % de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	1,8	- 2,0	- 0,2
D5	Lutte contre l'optimisation fiscale au titre des produits hybrides et de l'endettement artificiel	0,4	- 0,2	
D2	Abaissement du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le logement social	- 0,4	0,0	- 0,2
D2	Maintien de la TVA à 5,5 % à compter du 1 ^{er} janvier 2014	0,8		
D2	Application du taux réduit de TVA aux travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements de plus de deux ans	- 0,6		
D2	Fiscalité écologique	0,3	1,8	1,7
D5	Taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations versées par les entreprises	0,3	- 0,1	- 0,2
D2	Modification du barème de la taxe sur les véhicules de sociétés	0,2		
D5	Incidence sur l'impôt sur le revenu de la réforme des retraites		- 0,3	
	Autres mesures	0,1	- 0,1	- 0,4
	Sous-total mesures réglementaires	0,2	0,8	0,4
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	0,0	0,5	0,4
D2	Application du taux normal de TVA sur les centres équestres et les animaux domestiques	0,1	0,0	
D2	Mesure de territorialité de la TVA		0,2	
	Sous-total mesures LFR 3 2012	- 1,0	- 6,0	- 0,3
	Création du « Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (y compris imputation sur les acomptes) ⁴	- 6,4	- 6,0	- 0,3
D2	Réforme des taux de TVA	5,4		
	Autres mesures	0,1	0,0	0,0
	Sous-total mesures LFI 2013	- 4,9	- 0,1	- 1,1
D5	Imposition au barème des revenus du capital	- 0,2	- 0,2	- 0,2
D91	Mesures sectorielles de fiscalité des entreprises d'assurance	- 0,9		
D5	Limitation de la déductibilité des charges financières	- 1,2	1,3	- 0,7
D5	Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette	- 1,0		
D5	Hausse de 10 % à 12 % de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation	- 0,4		
D5	Impôt minimum de 50 %, par limitation de l'imputation des déficits	- 0,5		
D5	Reconduction pour deux ans de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	0,3	- 1,2	- 0,1
D5	Réforme du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés	- 0,2		
D5	Allègement des cotisations sociales dues par les particuliers employeurs : incidence sur l'impôt sur le revenu	- 0,2		
D5	Réforme des prélèvements sociaux des indépendants : incidence sur l'impôt sur le revenu	- 0,2	0,0	0,0
D5	Autres mesures portant sur l'impôt sur le revenu	- 0,4	- 0,1	- 0,2
	Autres mesures	- 0,2	0,1	- 0,0

(3) 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).

(4) 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.

	Sous-total mesures LFR 2 2012	1,5		
D91	Retour sur les allègements des droits de succession	0,2		
D5	Paiement en 2012 de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés due au titre de 2013	1,0		
D5	Suppression de la taxation des OPCVM pour les résidents étrangers	- 0,8		
D5	Fiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1 ^{er} août 2012	1,0		
	Autres mesures	0,1		
	Sous-total mesures LFR4 2011	- 1,2	0,1	0,0
D5	Contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises	- 1,2		
	Autres mesures		0,1	0,0
	Sous-total mesures LFI 2012	- 1,0	0,1	0,1
	Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	- 1,2	- 0,0	
	Recentrage du prêt à taux zéro + (PTZ+) avec mise sous conditions de ressources	0,1	0,1	
	Autres mesures	0,0	0,0	0,1
	Sous-total mesures LFR 1 2011	0,2	0,0	
D5	Suppression du bouclier fiscal	0,2	0,0	
	Sous-total mesures LFI 2011	- 0,4	0,6	0,6
D6	Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1	0,1	0,2
	Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	- 1,0		
	Réforme de l'accession à la propriété : incidences sur l'IR et l'IS	0,3	0,2	0,4
	Remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt recherche (CIR) aux PME	0,4		
D5	Report de la suppression totale de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) à 2014	-0,7	0,1	
D5	Prorogation d'un an du régime à titre transitoire du bénéfice de la demi-part supplémentaire dans le calcul de l'impôt sur le revenu	0,3		
	Autres mesures	0,2	0,1	
	Réforme TP - Gain pour l'État	0,0	- 0,0	- 0,1
	Sous-total Plan de Relance	- 1,4	- 0,8	- 0,2
	Crédit d'impôt recherche	- 2,0		
D5	Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits (RAD)	0,5	- 0,9	- 0,2
D5	Augmentation du taux de l'amortissement dégressif	0,1	0,1	- 0,0
	Sous-total loi TEPA	- 0,1	- 0,1	
	Crédits d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	- 0,1	- 0,1	
	Sous-total autres mesures	2,0	- 1,1	- 0,3
D5	Suramortissement		- 0,4	- 0,2
	Crédit d'impôt recherche	- 0,2		

	Crédit d'impôt première accession à la propriété (PTZ)	0,2	0,2	0,3
	Aménagement du crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD)	2,2		
D2	Recettes de quotas carbone	0,2		
D5	Contentieux Précompte			- 0,3
D5	Contentieux OPCVM	- 0,4	- 0,8	0,1
D5	Contentieux Stéria			- 0,3
D5	Contentieux de Ruyter		- 0,1	- 0,2
	Autres mesures	0,1	- 0,1	0,3
	Transferts de recettes	- 2,7	- 1,5	- 0,2
	Transferts de recettes des APUL	- 0,1	- 0,0	- 0,5
	Transferts de recettes des ASSO	- 2,5	- 0,5	0,1
	Transferts de recettes des ODAC	- 0,1	- 1,0	0,2
Sécurité Sociale		5,6	- 3,0	- 3,2
	Sous-total mesures PLF / PLFSS 2016		- 0,0	- 4,0
D6	Réforme des exonérations zonées			0,0
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	Élargissement du champ de la réduction de cotisation patronale famille			- 3,1
D2	Augmentation de l'abattement d'assiette de C3S			- 1,0
	Autres mesures			- 0,0
	Sous-total mesures Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques		- 0,1	- 0,2
D2	Modifications des contributions sociales sur les attributions gratuites d'actions		- 0,1	- 0,1
D2	Création d'un taux réduit de forfait social à 16% pour les PERCO +			- 0,1
D5/D6	Mesures de la Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises		- 0,1	0,0
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2015	- 0,1	- 0,0	- 0,1
D5	Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir	0,0	0,0	- 0,1
	Autres mesures	- 0,1	- 0,0	- 0,0
	Sous-total mesures LFRSS 2014		- 6,1	- 0,1
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
D2	Allègement de la contribution solidarité autonomie perçue par la CNSA		- 0,2	
D6	Allègement des cotisations des indépendants		- 1,0	
D2	Abattement de C3S à compter du 1 ^{er} janvier 2015		- 1,0	

TABLEAUX PRÉVISIONNELS DÉTAILLÉS

	Sous-total réforme des retraites	0,6	0,6	0,6
D6	Création d'une cotisation finançant le compte personnel de pénibilité		0,0	0,0
D6	Hausse des cotisations vieillesse	1,7	0,6	0,6
D6	Baisse des cotisations famille	- 1,2		
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2014	0,3	1,1	- 0,0
D5	Réforme des plus-values immobilières (PVI) sur les logements et terrains à bâtir	- 0,1	0,3	
D5	Réforme du calcul des prélèvements sociaux sur certains produits de placement		0,0	- 0,0
D6	Mesures agricoles (majoration des retraites agricoles)	0,1	0,0	
D2	Augmentation de la taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats non responsables	0,1		
D6	Fin du droit d'option pour les frontaliers travaillant en Suisse	0,2	0,2	0,0
D5	Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)	0,1	0,2	
	Autres mesures	- 0,0	0,4	- 0,1
D6	Hausse de taux de cotisation AGIRC-ARRCO	0,5	0,5	
	Sous-total mesures LFR 3 2012	0,1		
D2	Réforme des taux de TVA	0,4		
D2	Allègement de la taxe sur les salaires pour les structures associatives	- 0,3		
	Sous-total mesures LFI / LFSS 2013	0,8	- 0,2	0,2
D5	Assujettissement des retraites à une contribution additionnelle de solidarité sur l'autonomie (CASA)	0,2		
D6	Relèvement du taux de cotisation CNRACL	0,6		
	Autres mesures	- 0,0	- 0,2	0,2
	Autres	0,6	0,5	0,4
D6	Elargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues	0,6	0,6	0,6
D5	Contentieux De Ruyter		- 0,1	- 0,2
	Sous-total mesures LFSS 2011	0,0	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	0,1	0,1	0,1
	Transferts de recettes	2,6	0,6	- 0,1
	Transferts de recettes de l'État	2,5	0,5	- 0,1
	Transferts de recettes des ODAC	0,0	0,1	

APUL		0,5	1,7	1,3
D2	Mesures sur les taxes de séjour et parking		0,3	
D2	Majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles		0,0	0,1
D5	Hausse du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires		0,0	0,1
D2	Modification du plafond des taux de DMTO	0,7	0,3	0,0
D2 / D5	Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,2	0,7	1,0
D2	Impact transitoire de la réforme de la taxe professionnelle	- 0,1	- 0,0	
D2	Baisse du taux de la taxe additionnelle à la CVAE	- 0,1	- 0,1	- 0,2
D2	Hausse du seuil d'assujettissement au versement transport			- 0,1
D2	Hausse de taux du versement transport		0,1	0,1
	Autres mesures	- 0,3	0,3	- 0,2
	Transferts de recettes	0,1	0,0	0,5
	Transferts de recettes de l'État	0,1	0,0	0,5
ODAC		1,1	2,0	0,7
D2	Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	1,1	1,1	1,1
	Autres mesures	- 0,0	0,0	- 0,2
	Transferts de recettes	0,1	0,9	- 0,2
	Transferts de recettes de l'État	0,1	1,0	- 0,2
	Transferts de recettes des ASSO	- 0,0	- 0,1	
TOTAL		3,3	- 4,2	- 2,4

Tableau 22 : Comparaison de la trajectoire avec celle de la Loi de programmation des finances publiques du 30 décembre 2014

	2014	2015	2016
PLF 2016			
Solde public (en % du PIB)	- 3,9	- 3,8	- 3,3
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,0	- 1,7	- 1,2
Solde structurel avec la croissance potentielle de la LPFP 2014-2019	- 2,0	- 1,7	- 1,3
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,5
Croissance réelle du PIB (en %)	0,2	1,0	1,5
Croissance potentielle retenue pour le PLF 2015 (en %)	1,0	1,1	1,5
LPFP 2014-2019			
Solde public (en % du PIB)	- 4,4	- 4,1	- 3,6
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	- 2,4	- 2,1	- 1,8
Croissance réelle du PIB (en %)	0,4	1,0	1,7
Croissance potentielle (en %)	1,0	1,1	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	- 26,3	- 58,5
APUL	- 12,5	- 5,8
dont recettes	43,3	122,6
dont dépenses	55,8	128,3
ASSO (régime général, FSV, MSA et RSI)	- 2,4	- 8,0
dont recettes	89,5	185,6
dont dépenses	91,8	193,6

Tableau 25 : Données trimestrielles en comptabilité nationale

En Md€	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
Solde public⁴	- 20,5	- 22,4
dont recettes	289,4	289,8
dont dépenses	309,9	312,1

(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/ressources-documentaires/documentation-budgetaire/situation-mensuelle-budget-etat-en-2015#.VgO695Xosei>

(4) 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	- 26,3	- 58,5
Administrations d'États fédérés		
Administrations locales	- 12,5	- 5,8
Administrations de sécurité sociale (régime général, FSV, MSA et RSI)	- 2,4	- 8,0
Total des recettes/entrées		
Administrations locales	43,3	122,6
Administrations de sécurité sociale (régime général, FSV, MSA et RSI)	89,5	185,6
Total des dépenses / sorties		
Administrations locales	58,2	128,3
Administrations de sécurité sociale (régime général, FSV, MSA et RSI)	91,8	193,6

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 2015	
		1 ^{er} trim.	2 ^e trim.
Capacité (+) / besoin (-) de financement			
Administrations publiques	S.13	- 20,5	- 22,4
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	289,4	289,8
Total des dépenses	TE	309,9	312,1

**Tableaux
des finances publiques
jusqu'en 2014**

Tableaux des finances publiques jusqu'en 2014

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					
2008	- 65,4	- 2,7	- 9,5	14,0	- 63,5
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	- 69,8	1,0	- 8,5	- 9,1	- 86,4
2014	- 74,7	2,9	- 4,5	- 7,8	- 84,1
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	0,0	- 0,4	- 0,4	- 4,1
2014	- 3,5	0,1	- 0,2	- 0,4	- 3,9

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	- 0,43	- 0,08	- 0,54	- 0,17	- 0,10	0,37	0,09
2014	- 0,37	- 0,09	- 0,38	- 0,17	- 0,10	0,34	0,04
En milliards d'euros							
	Base 2010 des comptes nationaux (5)						
2009	- 14,57	- 0,90	- 19,44	- 0,78	1,03	3,92	1,60
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	- 9,14	- 1,61	- 11,42	- 3,61	- 2,21	7,88	1,83
2014	- 7,84	- 1,96	- 8,16	- 3,64	- 2,16	7,17	0,91

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 2013 sont semi-définitifs et les comptes 2014 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	
	dont				dont :				dont :				Total des dépenses	dont : prestations sociales et transferts sociaux (D62 + D63 partie)
	Total des dépenses	Consom-mations intermé-diaires (P2)	Rémuné-rations (D1)	Presta-tions (D62 + D63 par-tie)	Intérêts (D41)	FCBF (P51)	Total des dépenses		Consom-mations intermé-diaires (P2)	Rémuné-rations (D1)	FBCF (P51)			
en milliards d'euros														
2012	1 186,0	107,3	268,5	530,0	53,9	84,5	451,1	78,9	244,0	49,3	72,6	47,9	550,2	416,8
2013	1 207,1	109,9	273,1	544,9	47,9	84,9	455,8	82,0	252,2	51,2	74,9	50,4	562,3	428,5
2014	1 226,7	110,1	278,2	557,8	46,1	78,6	463,3	84,8	251,5	51,9	77,8	45,5	575,3	438,5
en points de PIB														
1980	46,1	5,1	12,5	18,3	1,2	4,1	22,3	3,5	7,9	1,0	1,8	2,1	19,6	14,6
1981	48,6	5,1	12,8	19,4	1,6	4,3	23,4	3,8	8,2	1,0	1,9	2,2	20,7	15,5
1982	49,9	5,2	13,1	20,0	1,7	4,4	24,0	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	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	2,9	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	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	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	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	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	22,3	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	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	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	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	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	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	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	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	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	22,1	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	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	24,1	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	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	3,8	11,7	2,4	3,5	2,3	26,4	20,0
2013	57,0	5,2	12,9	25,7	2,3	4,0	21,5	3,9	11,9	2,4	3,5	2,4	26,6	20,2
2014	57,5	5,2	13,0	26,2	2,2	3,7	21,7	4,0	11,8	2,4	3,6	2,1	27,0	20,6

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 revenu ⁽¹⁾	Impôt sur les sociétés ⁽¹⁾	Autres ⁽²⁾	Total	Taxe profession-nelle ⁽³⁾	Taxes foncières	Taxe d'habita-tion	Autres ⁽⁴⁾	Total	CSG ⁽⁵⁾	Cotisa-tions sociales ⁽⁶⁾	Autres ⁽⁷⁾	Total
2011	130,2	13,2	50,8	42,5	29,8	266,4	17,0	27,5	15,9	58,7	119,2	88,1	325,7	62,9	476,7
2012	132,0	12,7	59,5	42,7	36,2	283,0	18,8	28,8	16,8	59,2	123,6	91,9	334,7	66,5	493,1
2013	134,7	12,9	68,7	44,7	36,8	297,8	19,1	30,0	17,5	58,0	124,5	92,8	345,3	69,8	507,9
2014	135,7	12,6	70,0	36,3	37,1	291,6	20,1	30,8	17,8	58,9	127,6	93,8	354,6	72,9	521,3
Niveau en milliards d'euros (base 2010)															
En points de PIB (base 2000)															
1985	7,8	1,6	4,1	1,5	3,3	18,4	1,3	0,9	0,6	1,5	4,3	0,0	18,2	0,5	18,7
1986	7,3	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
1987	7,5	1,6	3,9	1,8	3,2	18,2	1,2	1,0	0,6	1,7	4,5	0,0	17,9	0,6	18,5
1988	7,4	1,7	3,6	1,9	3,1	17,6	1,2	1,0	0,6	1,8	4,5	0,0	17,7	0,6	18,3
1989	7,1	1,6	3,5	2,0	3,0	17,3	1,2	0,9	0,5	1,8	4,5	0,0	18,0	0,5	18,5
1990	6,9	1,6	3,5	2,0	2,8	16,9	1,3	0,9	0,5	2,0	4,8	0,0	18,1	0,7	18,7
1991	6,7	1,6	3,9	1,7	2,8	16,7	1,4	1,0	0,5	2,1	4,9	0,4	18,1	0,5	19,0
1992	6,5	1,5	4,0	1,3	2,6	15,9	1,5	0,9	0,6	1,9	5,0	0,6	18,3	0,4	19,2
1993	6,5	1,6	4,0	1,4	2,4	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,2	0,8	18,5	0,6	19,8
1994	7,3	1,9	3,7	1,8	1,3	16,0	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,2	0,7	20,1
1995	6,8	1,8	3,6	1,9	1,9	15,9	1,4	1,0	0,7	2,2	5,4	1,2	18,1	0,8	20,2
1996	7,2	1,8	3,5	2,0	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	1,2	18,2	0,9	20,3
1997	7,2	1,8	3,2	2,3	2,3	16,8	1,5	1,1	0,7	2,3	5,7	1,8	17,6	0,9	20,4
1998	7,1	1,8	3,2	2,4	2,1	16,7	1,5	1,1	0,7	2,3	5,6	3,9	15,5	1,0	20,4
1999	7,2	1,8	3,4	2,7	2,4	17,4	1,4	1,1	0,7	2,3	5,5	4,0	15,7	1,0	20,7
2000	6,9	1,7	3,4	2,6	2,0	16,5	1,3	1,1	0,6	2,2	5,2	4,1	15,6	1,5	21,1
En points de PIB (base 2005)															
2001	6,8	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
2002	6,8	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
2003	6,9	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
2004	7,1	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
2005	7,2	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
2006	6,8	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
2007	6,7	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
2008	6,5	0,8	2,6	2,6	1,3	13,8	1,1	1,2	0,7	2,9	5,8	4,4	15,7	2,7	22,8
En points de PIB (base 2010)															
2009	6,3	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
2010	6,3	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
2011	6,3	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
2012	6,3	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
2013	6,4	0,6	3,2	2,1	1,7	14,1	0,9	1,4	0,8	2,7	5,9	4,4	16,3	3,3	24,0
2014	6,4	0,6	3,3	1,7	1,7	13,7	0,9	1,4	0,8	2,8	6,0	4,4	16,6	3,4	24,4

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 TIPP 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												
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DÉPENSES																									
	Consommations intermédiaires	77,6	82,8	86,7	89,1	90,9	93,1	99,1	102,5	104,2	107,3	109,9	110,1	4,7	4,8	4,9	4,8	4,7	4,7	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2
	Rémunérations des salariés	214,1	219,2	226,7	232,9	240,6	246,6	254,1	259,8	263,6	268,5	273,1	278,2	13,1	12,8	12,8	12,6	12,4	12,4	13,1	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0
	Autres dépenses de fonctionnement	7,1	7,4	7,2	7,9	8,5	8,8	9,1	9,4	9,6	9,8	10,2	10,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Intérêts	44,8	45,8	46,5	46,8	51,0	56,2	46,5	47,7	53,6	53,9	47,9	46,1	2,7	2,7	2,6	2,5	2,6	2,8	2,4	2,4	2,6	2,6	2,3	2,2
	Prestations sociales et transferts sociaux	369,2	386,9	403,6	423,5	443,1	459,0	483,5	498,6	512,8	530,0	544,9	557,8	22,5	22,6	22,8	22,9	22,8	23,0	24,9	25,0	24,9	25,4	25,7	26,2
	Subventions	25,0	24,1	24,0	25,1	26,9	29,1	34,5	36,4	34,7	36,3	36,4	47,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	2,2
	Autres transferts	60,6	62,5	68,7	72,5	75,8	83,2	87,7	88,5	89,6	94,3	96,3	95,0	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5
	Acquisition d'actifs non financiers	66,0	69,9	73,6	75,0	79,5	81,6	86,1	85,1	83,3	86,0	88,4	81,7	4,0	4,1	4,2	4,0	4,1	4,1	4,4	4,3	4,0	4,1	4,2	3,8
	dont FBCF	63,6	67,6	70,9	72,7	76,6	78,6	82,4	82,9	81,6	84,5	84,9	78,6	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	4,3	4,1	4,0	4,1	4,0	3,7
	TOTAL DES DÉPENSES		864,3	898,6	937,0	972,8	1 016,2	1 057,6	1 100,6	1 128,0	1 151,5	1 186,0	1 207,1	1 226,7	52,78	52,52	52,88	52,49	52,23	52,99	56,76	56,44	55,92	56,8	57,0
RECETTES																									
	Production et subventions d'exploitation	59,9	62,2	64,7	68,3	71,9	74,4	77,2	80,0	81,4	83,0	84,6	85,9	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Impôts et transferts de recettes fiscales	427,0	452,6	475,9	504,1	523,8	535,6	500,8	521,5	559,2	586,0	608,4	617,1	26,1	26,5	26,9	27,2	26,9	26,8	26,8	26,1	27,2	28,1	28,7	28,9
	dont taxes et impôts sur production	243,5	257,5	269,5	279,8	290,2	293,3	289,3	293,2	310,7	319,6	328,6	336,9	14,9	15,1	15,2	15,1	14,9	14,7	14,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,8
	dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	176,1	186,5	197,4	216,0	224,7	234,4	204,0	220,6	238,2	256,8	269,4	270,0	10,8	10,9	11,1	11,7	11,6	11,7	10,5	11,0	11,6	12,3	12,7	12,7
	dont impôts en capital	7,4	8,6	9,0	8,3	8,9	7,9	7,5	7,7	10,3	9,6	10,5	10,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
	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	290,2	299,1	312,2	328,7	341,2	350,7	354,3	361,8	376,2	387,1	398,9	408,5	17,7	17,5	17,6	17,7	17,5	17,6	18,3	18,1	18,3	18,5	18,8	19,2
	Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	- 1,9	- 2,9	- 1,6	- 3,2	- 4,3	- 4,7	- 5,7	- 4,8	- 6,3	- 5,0	- 7,0	- 6,6	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,3	- 0,3
	Autres transferts courants	15,4	17,1	17,8	17,4	17,1	18,8	18,6	17,5	19,0	19,4	21,5	22,6	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1
	Revenus de la propriété	10,5	10,7	11,9	14,0	17,1	19,3	16,5	16,1	17,1	15,0	14,2	15,0	0,6	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		801,1	838,9	880,9	929,4	966,7	994,1	961,7	992,2	1 046,6	1 085,6	1 120,7	1 142,6	48,92	49,03	49,71	50,15	49,68	49,81	49,60	49,65	50,82	52,0	52,9	53,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT ⁽¹⁾		- 63,2	- 59,7	- 56,1	- 43,4	- 49,5	- 63,5	- 138,9	- 135,8	- 105,0	- 100,4	- 86,4	- 84,1	- 3,9	- 3,5	- 3,2	- 2,3	- 2,5	- 3,2	- 7,2	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,1	- 3,9

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 6 : Dépenses et recettes de l'État (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DÉPENSES												
Consommations intermédiaires	17,9	19,4	20,3	20,2	20,8	21,2	21,0	20,4	20,5	20,8	21,1	20,3
Rémunérations des salariés	108,5	110,2	113,0	114,8	116,6	117,4	117,9	116,9	117,1	118,1	118,6	119,3
Autres dépenses de fonctionnement	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1
Intérêts	38,9	39,3	39,8	38,8	41,5	44,9	39,3	41,9	46,0	44,8	40,2	39,1
Prestations sociales et transferts sociaux	62,0	60,3	61,6	68,4	72,8	75,0	80,0	80,3	82,5	85,2	87,0	88,5
Subventions	7,0	5,8	6,2	5,9	6,1	8,4	13,1	14,4	12,8	13,3	12,4	21,3
Autres transferts	120,8	141,0	148,6	136,6	129,6	143,6	148,9	194,1	156,7	159,6	165,4	165,2
Acquisition d'actifs non financiers	11,8	12,0	10,5	9,8	9,6	9,8	12,2	13,4	8,6	8,3	9,9	8,4
dont FBCF	11,6	11,9	10,1	9,7	9,6	9,7	12,2	14,2	9,5	10,7	9,7	8,4
TOTAL DES DÉPENSES	367,6	388,6	398,7	395,4	398,0	421,3	433,5	482,5	445,3	451,1	455,8	463,3
RECETTES												
Production et subventions d'exploitation	5,9	6,1	6,4	6,1	6,5	6,7	6,7	6,3	6,2	6,1	5,8	5,7
Impôts et transferts de recettes fiscales	245,0	272,8	280,0	275,5	280,3	277,9	238,6	283,9	276,8	291,1	306,9	307,6
dont taxes et impôts sur production	163,1	181,5	179,1	165,2	165,9	162,0	152,0	172,0	156,2	157,1	161,0	162,4
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	92,2	100,0	104,5	116,2	119,5	124,0	96,0	109,7	121,0	132,8	143,3	142,5
dont impôts en capital	7,4	8,6	9,0	8,3	8,9	7,9	7,5	7,7	8,7	9,6	10,5	10,3
dont transferts de recettes fiscales	-17,6	-17,3	-12,6	-14,3	-13,9	-16,0	-16,9	-5,6	-9,1	-8,4	-7,9	-7,5
Cotisations sociales	33,5	34,2	35,3	39,0	40,2	41,2	42,8	43,8	45,0	46,5	47,6	48,2
Impôts et cotisations dus non recouvrables (nets)	0,2	-0,7	0,7	-0,1	-1,7	-1,2	-2,4	-1,5	-2,7	-1,0	-3,1	-2,8
Autres transferts	15,5	16,8	19,8	18,3	23,1	20,0	22,2	19,6	19,2	19,9	21,9	22,3
Revenus de la propriété	6,5	6,4	6,2	7,2	9,8	11,2	8,8	8,7	9,7	6,9	6,9	7,6
TOTAL DES RECETTES	306,7	335,6	348,4	345,9	358,3	355,9	316,6	360,8	354,1	369,5	386,0	388,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT (1)	-60,9	-53,1	-50,3	-49,5	-39,8	-65,4	-116,9	-121,7	-91,2	-81,6	-69,8	-74,7

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 publiques.

Tableau 8 : Dépenses et recettes des Organismes Divers d'Administration Centrale (en milliards d'euros et en points de PIB)

Postes															
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Dépenses															
Dépenses	8,0	8,1	8,3	8,5	8,7	9,3	10,3	10,7	10,7	10,6	10,7	10,7	10,7	0,5	0,5
	8,9	9,0	9,2	9,8	10,2	10,2	11,8	15,3	16,2	16,8	17,3	17,4	17,4	0,5	0,5
	1,0	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	0,1
	1,0	0,7	0,5	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,1	0,7	0,8	0,6	0,1	0,0	0,0
	6,2	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
	7,6	6,9	6,1	6,9	7,3	6,4	7,3	8,5	8,2	9,1	9,8	11,9	0,5	0,4	0,4
	7,6	7,1	11,9	9,7	16,6	12,6	15,7	17,5	17,7	18,3	19,7	20,7	0,5	0,9	0,9
	12,2	12,1	13,2	12,9	13,5	14,2	16,2	17,2	17,0	17,1	16,9	16,8	0,7	0,8	0,8
	12,0	12,2	13,1	12,9	13,5	13,9	15,9	17,0	17,5	16,4	16,6	16,3	0,7	0,7	0,8
	52,5	50,9	55,7	56,3	65,3	60,9	68,1	75,7	75,9	78,9	82,0	84,8	3,2	3,0	3,1
Recettes															
Recettes	14,1	14,3	14,5	14,5	15,0	16,0	17,2	18,2	17,8	17,8	18,1	19,5	0,9	0,8	0,9
	5,9	6,4	6,3	6,9	8,2	7,6	9,5	11,2	12,3	12,9	14,5	15,2	0,4	0,4	0,6
	3,9	4,8	5,1	5,5	5,9	6,0	7,9	9,3	10,6	11,2	12,7	13,4	0,2	0,3	0,3
	2,0	1,6	1,2	1,5	2,3	1,6	1,6	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	0,1	0,1	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	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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
	0,0	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
	32,3	35,4	37,2	39,8	33,1	32,7	37,9	55,1	43,9	43,5	48,5	52,2	2,0	2,1	2,8
1,0	1,2	1,8	1,5	1,7	1,7	1,9	1,9	1,5	1,9	1,6	1,5	0,1	0,1	0,1	
53,4	57,5	59,9	63,0	58,2	58,2	66,8	86,6	75,7	76,3	83,0	87,7	3,3	3,4	3,4	
Capacité de financement															
1,0	6,6	4,2	6,8	-7,1	-2,7	-1,3	10,9	-0,2	-2,6	1,0	2,9	0,1	0,4	-0,1	0,0

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																								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025		
Dépenses																									
	Consommations intermédiaires	34,4	36,5	38,2	40,1	40,3	41,3	44,2	46,2	47,5	49,3	51,2	51,9	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4
	Rémunérations des salariés	49,1	50,9	53,3	56,0	60,2	64,3	67,0	68,9	70,3	72,6	74,9	77,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6
	Autres dépenses de fonctionnement	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Intérêts (1)	3,6	3,5	3,1	3,8	5,0	6,2	3,9	2,7	3,4	3,4	2,7	2,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
	Prestations sociales et transferts sociaux	8,8	14,6	15,2	16,3	17,5	18,2	19,9	21,2	22,0	22,6	23,6	24,6	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
	Subventions	10,4	11,4	11,7	12,3	13,5	14,2	14,0	13,5	13,7	13,9	14,1	14,0	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
	Autres transferts	20,5	21,4	22,3	24,0	26,1	26,6	29,2	28,2	27,6	28,9	29,9	30,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
	Aquisition d'actifs non financiers	36,3	39,8	43,1	45,5	49,4	50,4	50,4	46,8	48,4	50,8	53,2	48,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	2,3	2,3	2,4	2,5	2,3
	dont FBCF	34,4	37,6	40,9	43,4	46,9	47,8	47,1	44,2	45,3	47,9	50,4	45,5	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,2	2,2	2,3	2,4	2,1
	TOTAL DES DÉPENSES		164,7	179,7	188,4	199,8	213,9	223,2	230,7	229,8	235,3	244,0	252,2	251,5	10,1	10,5	10,6	10,8	11,0	11,2	11,9	11,5	11,4	11,7	11,9
Recettes																									
	Production et subventions d'exploitation	27,2	28,7	29,6	32,5	34,2	35,1	36,4	37,9	39,1	40,2	41,1	42,0	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
	Impôts et transferts de recettes fiscales	79,9	87,8	95,1	101,5	108,0	112,9	116,9	89,3	119,2	123,6	124,5	127,6	4,9	5,1	5,4	5,5	5,6	5,7	6,0	4,5	5,8	5,9	5,9	6,0
	dont taxes et impôts sur production	56,5	64,4	70,7	74,7	81,0	83,2	85,0	67,9	93,6	97,8	98,5	101,8	3,4	3,8	4,0	4,0	4,2	4,2	4,4	3,4	4,5	4,7	4,7	4,8
	dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	10,3	10,8	11,6	12,3	12,9	13,5	14,7	15,6	16,2	17,1	17,8	18,0	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	dont transferts de recettes fiscales	13,2	12,6	12,9	14,5	14,1	16,3	17,1	5,8	9,3	8,6	8,2	8,2	7,7	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,9	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4
	Cotisations sociales	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Autres transferts	55,6	58,0	57,9	59,2	60,8	62,5	68,1	97,6	73,0	73,3	74,7	73,9	73,9	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,5	4,9	3,5	3,5	3,5
	Revenus de la propriété	2,1	2,0	2,1	2,4	2,4	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL DES RECETTES		165,3	177,1	185,3	196,3	206,1	213,7	224,7	228,1	234,7	240,5	243,7	247,0	10,1	10,4	10,5	10,6	10,6	10,7	11,6	11,4	11,4	11,5	11,5	11,6
CAPACITÉ DE FINANCEMENT		0,6	-2,5	-3,1	-3,5	-7,7	-9,5	-6,0	-1,7	-0,7	-3,5	-8,5	-4,5	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,2

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

2008	1 358,2	1 056,9	31,9	148,9	120,5
2009	1 531,6	1 184,7	37,4	157,9	151,6
2010	1 632,5	1 262,4	31,0	163,9	175,2
2011	1 754,4	1 354,5	25,5	169,6	204,7
2012	1 869,2	1 457,3	24,0	176,8	211,0
2013	1 953,4	1 535,9	22,6	183,3	211,7
2014	2 037,8	1 610,2	22,6	188,2	216,8

En points de PIB 2005

1978	21,2	12,9	0,3	6,9	1,0
1979	21,1	12,7	0,3	7,0	1,1
1980	20,7	12,4	0,3	6,9	1,1
1981	22,0	13,4	0,3	7,1	1,1
1982	25,3	16,4	0,3	7,4	1,1
1983	26,6	17,4	0,4	7,7	1,1
1984	29,0	19,2	0,4	8,0	1,4
1985	30,6	20,4	0,4	8,6	1,3
1986	31,1	21,3	0,5	8,6	0,7
1987	33,4	22,8	0,6	9,3	0,8
1988	33,3	23,3	0,2	9,0	0,9
1989	34,0	24,3	0,2	8,7	0,8
1990	35,2	25,5	0,2	8,7	0,8
1991	36,0	25,9	0,2	8,9	1,0
1992	39,7	28,9	0,2	9,0	1,6
1993	46,0	33,9	0,5	9,3	2,3
1994	49,2	37,6	0,4	9,3	1,8

En points de PIB 2010

1995	55,8	39,9	4,0	9,1	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	58,6	45,5	2,9	7,2	3,1
2001	58,1	45,6	2,7	6,9	2,9
2002	60,1	47,9	2,5	6,6	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	8,1	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	92,3	72,6	1,1	8,7	10,0
2014	95,6	75,5	1,1	8,8	10,2

Source : Insee, bases 2005 et 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	Prélèvements 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 ⁽⁵⁾	- 82,6	- 85,6	- 85,6	- 85,7	302,9	217,2	274,3	- 74,8	13,9	3,7	0,2

(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

1978	- 0,4	- 1,5	- 1,7	- 1,5	18,5	17,0	17,7	- 2,0	1,3	0,5	- 0,2
1979	- 0,6	- 1,5	- 1,5	- 1,1	18,5	17,4	18,3	- 1,9	1,0	0,7	- 0,4
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

(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)	2012	2013	2014
ACTIF			
ACTIF IMMOBILISÉ ⁽¹⁾	801,2	828,2	834,2
dont : Immobilisations incorporelles	28,4	27,5	26,7
Immobilisations corporelles	468,5	474,1	474,5
Immobilisations financières	304,3	326,6	333,0
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie) ⁽²⁾	107,5	109,9	121,5
dont : Stocks	31,0	31,5	34,0
Créances	76,3	78,4	87,5
Charges constatées d'avance	0,2	0,1	0,0
TRÉSORERIE ⁽³⁾	30,6	21,8	22,7
dont : Fonds bancaires et fonds en caisse	2,0	2,5	0,0
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1,5	- 1,8	- 2,0
Autres composantes de trésorerie	25,0	15,9	16,5
Équivalents de trésorerie	5,1	5,2	8,3
COMPTES DE RÉGULARISATION ⁽⁴⁾	11,0	11,8	10,7
TOTAL ACTIF (I) (=1+2+3+4)	950,3	971,7	989,2
PASSIF			
DETTES FINANCIÈRES ⁽⁵⁾	1 412,3	1 480,7	1 551,0
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie) ⁽⁶⁾	127,7	131,4	136,8
dont : Dettes de fonctionnement	6,7	6,7	8,7
Dettes d'intervention	7,6	8,3	8,4
Produits constatés d'avance	13,9	14,0	13,0
Autres dettes non financières	99,5	102,4	106,7
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES ⁽⁷⁾	127,8	125,6	134,5
dont : Provisions pour risques	16,4	20,1	19,4
Provisions pour charges	111,4	105,5	115,1
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie) ⁽⁸⁾	28,0	27,4	34,0
TRÉSORERIE ⁽⁹⁾	99,6	95,4	94,1
COMPTES DE RÉGULARISATION ⁽¹⁰⁾	46,1	49,6	56,8
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II) (=5+6+7+8+9+10))	1 841,4	1 910,0	2 007,2
Report des exercices antérieurs	- 1161,4	- 1 254,3	- 1 314,3
Écarts de réévaluation et d'intégration	364,6	376,2	373,5
Solde des opérations de l'exercice	- 94,2	- 60,2	- 77,3
SITUATION NETTE (III = I – II)	- 891,1	- 938,3	- 1 018,1

Source : Comptabilité générale de l'État (CGE) 2014.

Note : Le bilan de l'État est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette. Les chiffres 2012 et 2013 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.