

**PROGRAMME
DE STABILITE
DE LA FRANCE
2011-2014**

AVRIL 2011

Sommaire

Sommaire	2
1. Vue d'ensemble	4
2. Scénario macroéconomique	5
2.1 La situation en 2010 et les perspectives pour 2011	5
2.2 Les perspectives à moyen terme (2012-2014)	5
3. Scénario de finances publiques	7
3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme	7
3.2 Évolution du solde structurel	8
3.3 Évolution du solde public par sous secteur	9
3.4 Évolution des dépenses publiques.....	10
3.4.1 Les dépenses de l'État.....	10
3.4.2 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale	12
3.4.3 Les dépenses des administrations de sécurité sociale	13
3.4.4 Les dépenses des administrations publiques locales.....	15
3.5 Évolution des recettes publiques.....	16
3.5.1 Les recettes de l'État	16
3.5.2 Les recettes des administrations de sécurité sociale	17
3.5.3 Les recettes des administrations publiques locales	18
3.6 Dette publique et flux de créances	18
4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente.....	19
4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures.....	19
4.1.1 Effets d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France	19
4.1.2 Effets d'une hausse des prix du pétrole	20
4.1.3 Effets d'une appréciation de 10 % de l'euro contre toutes monnaies.....	21
4.1.4 Effets d'une hausse des taux d'intérêt de 100 points de base	21
4.2 Comparaison avec le programme précédent	22
5. Qualité des finances publiques.....	24
5.1 Qualité des dépenses publiques.....	25
5.1.1 La révision générale des politiques publiques (RGPP).....	25
5.1.2 L'enseignement supérieur et la recherche : la priorité budgétaire du Gouvernement.....	26
5.1.3 Les investissements d'avenir	26
5.1.4 La rationalisation des dépenses de santé et des dépenses locales	26
5.2 Qualité des recettes publiques.....	27
5.2.1 Réformes engagées jusqu'en 2010.....	27

5.2.2	L'effort de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales	28
5.2.3	Perspectives futures et réforme de la fiscalité du patrimoine	30
6.	Soutenabilité des finances publiques	30
6.1	La poursuite des réformes structurelles	30
6.2	La réforme des retraites de 2010.....	30
6.3	Estimation de l'écart de soutenabilité	31
7.	Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques	33
7.1	Le projet de réforme constitutionnelle.....	33
7.2	Les avancées de la LPFP 2011-2014	34
7.3	Gouvernance statistique	35
8.	La procédure pour déficit public excessif (DPE)	36
9.	Annexe : tables statistiques	38

1. Vue d'ensemble

Après avoir subi le contrecoup de la crise internationale, le redressement de l'économie française s'est amorcé dès 2010. De fait, l'amélioration du marché du travail a été plus forte et plus rapide que prévue, ce qui a permis la création nette de près de 125 000 emplois en 2010. Conjuguée aux mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages mises en œuvre par le Gouvernement, l'amélioration du marché de l'emploi a concouru à préserver la demande intérieure, principal moteur de la croissance du PIB français. Ainsi, malgré la crise, le pouvoir d'achat des ménages a continué de progresser en 2009 et en 2010.

Les indicateurs du début de l'année 2011 confirment l'accélération de l'activité ainsi que le caractère plus autonome de la croissance : la production industrielle enregistre une progression soutenue qui devrait lui permettre de retrouver rapidement son niveau d'avant-crise ; les enquêtes de conjoncture attestent une amélioration du climat des affaires ainsi que des perspectives des entreprises pour les mois à venir ; la dynamique de création d'emplois se renforce ; la consommation des ménages reste robuste. Dans cet environnement domestique favorable, l'évolution de la conjoncture internationale constitue un aléa à la baisse. Le renchérissement des produits pétroliers entraîne déjà une accélération des prix à la consommation, laquelle a conduit le Gouvernement à revoir à la hausse sa prévision d'inflation pour 2011 (+1,8 %). Toutefois, les indicateurs bien orientés au premier trimestre suggèrent qu'une reprise cyclique plus forte que prévue peut également constituer un aléa à la hausse. Au total, le Gouvernement maintient sa prévision de croissance du PIB à 2 % pour 2011.

Dans ce contexte, le Gouvernement est déterminé à poursuivre sa politique de consolidation des finances publiques afin de ramener le déficit public à 3 % du PIB à l'horizon 2013, quelle que soit la conjoncture. Pour y parvenir, le Gouvernement entend, d'une part, agir sur la croissance potentielle de l'économie en approfondissant les réformes structurelles entreprises depuis 2007, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'innovation, de la recherche et développement et de la concurrence. La stratégie du Gouvernement en la matière est détaillée dans le Programme national de réforme.

D'autre part, le Gouvernement intensifie ses efforts de maîtrise durable de la dépense publique, lesquels ont donné leurs premiers résultats dès 2010. Compte tenu du taux de prélèvements obligatoires encore élevé qui prévaut en France, le Gouvernement est attaché à faire porter l'essentiel de ces efforts sur la réduction de la dépense.

Le présent Programme de stabilité repose sur le respect des normes de dépenses inscrites dans la Loi de programmation de finances publiques (LFPF) pour les années 2011 à 2014 : stabilité des dépenses de l'Etat en valeur (hors intérêts et pensions) et stabilité des dépenses de l'Etat en volume. L'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), respecté en 2010 pour la première fois depuis plus de 10 ans, sera abaissé de 0,1 pt en 2011 et 2012 pour s'établir respectivement à 2,9 % et 2,8 %. S'agissant des efforts en recettes, le Gouvernement poursuivra son programme de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales, conformément au rythme inscrit dans la LFPF.

En vue d'inscrire cette discipline budgétaire dans la durée, et conformément aux engagements pris dans le précédent Programme de stabilité français, le Gouvernement a adopté en mars 2011 un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Ce projet de loi sera soumis au Parlement national avant l'été 2011.

Le présent Programme de stabilité est donc résolument tourné vers la consolidation durable des finances publiques françaises, tout en concentrant la capacité d'action du Gouvernement vers les investissements d'avenir.

2. Scénario macroéconomique

2.1 *La situation en 2010 et les perspectives pour 2011*

La reprise économique s'est poursuivie et intensifiée en France au cours de l'année 2010. D'abord tirée par les plans de relance français et étrangers et le cycle des stocks, l'activité bénéficie depuis la mi-2010 d'une croissance plus autonome de la demande intérieure privée : la consommation des ménages a été dynamique (+1,7 % en moyenne annuelle) et l'investissement des entreprises s'est redressé à partir du deuxième trimestre 2010, après huit trimestres consécutifs de repli.

Le redressement de la production a également été stimulé par la bonne tenue des exportations, qui ont fortement progressé en 2010 (+10,1 %). La contribution du commerce extérieur à la croissance a ainsi été nettement positive (0,4 point de PIB), pour la première fois depuis 2001. Au total, la croissance en 2010 a atteint 1,5 % en données corrigées des jours ouvrables et 1,6 % en données brutes, des chiffres très proches de la prévision associée au programme de stabilité de janvier 2010 (1,4%) et en ligne avec celle du projet de loi de finances pour 2011. Ce rebond de l'activité s'est transmis plus rapidement qu'escompté au marché de l'emploi. 125 000 emplois ont été créés au cours de l'année 2010 dans les secteurs marchands non-agricoles, permettant un repli du taux de chômage : il s'est établi à 9,2 % de la population active en France métropolitaine au 4^e trimestre 2010, contre un pic à 9,5 % un an plus tôt.

En 2011, la reprise se diffuserait à l'ensemble des secteurs de l'économie, comme l'illustre le haut niveau du climat des affaires dans l'industrie et les services ainsi que le redressement récent dans le bâtiment. **La croissance atteindrait 2,0 %**, un rythme qui permettrait une accélération des créations d'emplois dans les secteurs marchands (+160 000 sur l'année).

L'activité serait soutenue par l'investissement des entreprises, qui joue traditionnellement un rôle d'accélérateur en phase de reprise et qui bénéficierait de la très forte baisse de la taxation du capital productif permise par la réforme de la taxe professionnelle. La consommation des ménages profiterait de la hausse des revenus liée à l'amélioration progressive du marché du travail associée à un début de reflux du taux d'épargne. Ces éléments permettraient d'amortir le contrecoup attendu au cours de l'année 2011 de l'arrêt de la prime à la casse et l'impact de la hausse du prix des matières premières sur l'inflation, attendue à 1,8 % en moyenne sur l'année. L'activité bénéficierait aussi de la fin du déstockage dans l'industrie avec l'amélioration des perspectives de demande. Après le rebond exceptionnel des exportations en 2010, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait en retrait mais demeurerait plus favorable qu'en moyenne entre 2000 et 2008 (-0,4 point) : la demande mondiale ralentirait mais resterait au-dessus de son rythme historique, portée notamment par la croissance en Allemagne et dans les pays émergents.

Toutefois, plusieurs aléas entourent ce scénario. Une poursuite de la tendance haussière des prix des matières premières, et en particulier du pétrole, pourrait ainsi peser sur la consommation des ménages et réduire les marges des entreprises. *A contrario*, le rebond cyclique de la production pourrait être plus rapide qu'escompté. Les enquêtes de conjoncture auprès des chefs d'entreprise font ainsi état d'une forte accélération de l'activité au 1^{er} trimestre et les perspectives d'activité sont à des niveaux élevés, suggérant une croissance solide au 2^e trimestre : dans ses prévisions publiées début avril, l'OCDE table ainsi sur une hausse du PIB en France de 0,8-0,9% et 0,7% aux 1^{er} et 2^e trimestres.

2.2 *Les perspectives à moyen terme (2012-2014)*

Le scénario économique de la programmation pluriannuelle est construit en retenant une croissance de 2¼% en 2012 et de 2,5% en 2013 comme en 2014. En 2012, la bonne dynamique de la demande intérieure compenserait l'épuisement des effets favorables du cycle des stocks et

permettrait une légère accélération de l'activité par rapport à 2011. La consommation des ménages, en particulier, profiterait du raffermissement de la masse salariale et de la baisse du déficit public, qui inciterait les ménages à réduire leur épargne de précaution. Le rebond de la consommation se poursuivrait en 2013 et 2014, grâce à la poursuite de l'amélioration sur le marché du travail. Le commerce mondial devrait également accélérer après 2011, à mesure de la dissipation des effets de court terme des consolidations budgétaires dans les pays partenaires de la France. Les exportations seraient globalement en ligne avec la demande mondiale, signe du maintien des parts de marché de la France grâce aux effets des réformes qui améliorent la compétitivité de nos entreprises (via notamment la baisse de la taxation du capital permise par la suppression de la taxe professionnelle) mais aussi la qualité et l'innovation des produits exportés (avec notamment le soutien à la R&D grâce au crédit d'impôt recherche et aux investissements d'avenir). Ce dynamisme de la demande intérieure et extérieure stimulerait en retour l'investissement des entreprises, qui profiterait également d'un phénomène de rattrapage après plusieurs années où le renouvellement des équipements a été limité.

L'hypothèse d'un tel rebond cyclique de l'activité se justifie par le très large écart de production creusé pendant la crise, et qui ne serait que très partiellement résorbé à la fin 2011. Elle prend également en compte l'impact des réformes mises en œuvre pour accroître le potentiel de croissance à moyen terme, *via* une hausse des dépenses de recherche et développement et un accroissement de la population active (réforme des retraites). La France bénéficie en outre de certains atouts structurels. L'endettement des ménages français reste ainsi à un niveau relativement bas. Le système bancaire a également prouvé sa solidité durant la crise. Ces différents facteurs permettent d'envisager une reprise plus dynamique en France que dans certains autres pays où le processus de désendettement des ménages et des entreprises pèsera inévitablement à court et moyen terme sur l'activité.

Tableau 1 : scénario macroéconomique 2010-2014

	2010 ¹	2011	2012	Moyenne 2013-2014
PIB	1,5	2,0	2¼	2½
Contribution de la demande intérieure hors stocks	1,0	1,8	2,3	2,4
Consommation des ménages	1,7	1,7	2,4	3,0
Consommation des administrations publiques	1,4	0,0	-0,1	-0,1
Formation brute de capital fixe	-1,6	4,2	4,6	3,2
dont entreprises ²	-1,3	4,7	6,7	4,0
Contribution des stocks	0,1	0,4	0,1	0,1
Contribution de l'extérieur	0,4	-0,1	-0,1	-0,1
Exportations	10,1	7,6	6,0	6,5
Importations	7,8	7,5	5,9	6,1
Déflateur du PIB	0,5	1,5	1,8	1¾
Déflateur de la consommation des ménages	1,2	1,8	1¾	1¾
Masse salariale (secteur concurrentiel EB-EP)	2,2	3,2	4,2	4,5
Salaire moyen nominal par tête (EB-EP)	2,4	2,3	2,9	3,3
Effectifs salariés (EB-EP)	-0,2	0,9	1,2	1,2

¹ Comptes trimestriels Insee (corrigés des jours ouvrables) ² Entreprises non financières

3. Scénario de finances publiques

3.1 Stratégie d'ensemble et objectif de moyen terme

L'objectif de moyen terme (OMT) de la France est de revenir à l'équilibre structurel des finances publiques.

Pour ce faire, le **Gouvernement mettra en œuvre les mesures nécessaires pour garantir le respect de ses objectifs de déficit public** : 5,7 % du PIB en 2011¹, 4,6 % du PIB en 2012, 3,0 % du PIB en 2013 et 2,0 % du PIB en 2014, conformément à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 du 28 décembre 2010. La trajectoire de finances publiques est ainsi conforme aux recommandations du Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009.

La stratégie d'ajustement structurel décrite dans ce programme repose à la fois sur **un effort important de maîtrise de la dépense publique et sur une poursuite de la réduction du coût des dépenses fiscales et des niches sociales**, conformément aux engagements de la LPFP. Compte tenu du niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires avant la crise, le choix a en effet été fait d'éviter toute hausse généralisée des impôts.

En dépense, des économies seront réalisées par tous les secteurs des administrations publiques. Pour l'État, cela passera par le respect de la double norme budgétaire : les dépenses totales ne progresseront pas plus vite que l'inflation, et les dépenses hors intérêts et pensions seront stabilisées en euros courants, conformément au budget triennal 2011-2013. La plus forte de ces deux contraintes s'imposera chaque année. L'effort de maîtrise des dépenses de santé, qui a permis de respecter l'ONDAM en 2010, sera poursuivi, avec une progression de l'ONDAM limitée à 2,9 % en 2011, puis 2,8 % par an entre 2012 et 2014. Par ailleurs, la montée en charge rapide de la réforme des retraites de 2010 contribuera à réduire significativement la progression des dépenses sociales sur la période du programme.

Grâce à cette stratégie fondée sur la combinaison de réformes porteuses de croissance, détaillées dans le Programme national de réformes (PNR), et d'une maîtrise stricte et durable des dépenses publiques, le ratio d'endettement public sera stabilisé en 2012 et commencera à décroître dès 2013.

Cette stratégie d'ajustement structurel sera menée dans **une logique d'amélioration de la qualité des finances publiques**. Cela passera notamment par des efforts de rationalisation de la dépense, par exemple grâce à la poursuite de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ou encore par la mise en œuvre des investissements d'avenir, qui permettent de concentrer la dépense sur des investissements à haut rendement socio-économique. Côté recettes, la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces et la réforme de la fiscalité du patrimoine à venir contribueront également à la rationalisation du système de prélèvements obligatoires.

Dans le même temps, **le Gouvernement a pour ambition de renforcer la gouvernance des finances publiques**. Un projet de réforme constitutionnelle a été déposé en mars 2011 par le Gouvernement, sur la base des conclusions du groupe de travail présidé par M. Camdessus. Il sera discuté par le Parlement avant l'été. En l'état, cette réforme permettrait de créer un instrument juridique nouveau, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui définiraient une trajectoire pluriannuelle d'effort structurel s'imposant aux lois financières annuelles. La LPFP 2011-2014 préfigure ces futures lois-cadres. Elle définit notamment d'ici à 2014 des plafonds de dépenses et des planchers de mesures nouvelles en recettes sur le champ directement pilotable par le Gouvernement et le Parlement. Une circulaire du Premier ministre en date du 4 juin 2010 a mis en place **le monopole des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale pour**

¹ La prévision de déficit public pour l'année 2011 a été révisée de 6,0 % du PIB dans la LPFP 2011-2014 à 5,7 % du PIB.

régir le domaine de la fiscalité et celui des recettes de la sécurité sociale s'agissant des textes d'initiative gouvernementale, permettant d'éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans l'ensemble des textes législatifs et de renforcer la cohérence d'ensemble de la stratégie de prélèvements obligatoires et de finances publiques.

Tableau 2 : trajectoire pluriannuelle de finances publiques

	2010	2011	2012	2013	2014
Solde public (% PIB)	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
Dette publique (% PIB)	81,7	84,6	86,0	85,6	84,1

3.2 Évolution du solde structurel

En 2010, le solde structurel s'est amélioré de 0,7 point de PIB. Cette amélioration a résulté à la fois de l'extinction progressive des mesures du plan de relance (0,7 point de PIB) et d'un effort important de maîtrise de la dépense de tous les secteurs des administrations publiques². A l'inverse, la réforme de la taxe professionnelle a contribué à dégrader le solde à hauteur de 0,4 point de PIB, dont 0,2 point de PIB de surcoût temporaire de mise en œuvre en 2010. La dépense publique a progressé de 0,6 % en volume hors relance et hors livraisons de matériels militaires³. Cela s'explique notamment par le respect de la norme de dépense budgétaire de l'État, par le respect de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (3,0 %) et par un net ralentissement de la dépense locale.

En 2011, l'ajustement structurel est plus marqué, et atteint 1,2 point de PIB. Il résulte, d'une part, des mesures nouvelles de la loi de finances initiale et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, pour plus de 11 Md€ au total, essentiellement *via* des réductions de dépenses fiscales et de niches sociales, et, d'autre part, de la poursuite de l'effort en dépense des administrations publiques. Cet effort se matérialise notamment par le respect de la double norme d'évolution des dépenses de l'État (« zéro volume » et « zéro valeur hors intérêts et pensions »), par une progression de l'ONDAM limitée à 2,9 % et par le début de la montée en charge de la réforme des retraites. L'extinction totale des mesures de relance (0,4 point de PIB) et la disparition du surcoût temporaire de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle (0,2 point de PIB) contribuent également à l'amélioration du solde structurel en 2011.

En 2012-2014, l'ajustement structurel sera poursuivi à un rythme moyen de 1,0 point de PIB par an. Cela passera par la poursuite des efforts en dépense de tous les secteurs des administrations publiques, avec, pour l'État, le respect de la double norme budgétaire, une progression de l'ONDAM n'excédant pas 2,8 % par an et les effets de la montée en puissance de la réforme des retraites. Dans le même temps, la stratégie de rationalisation et de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales sera poursuivie, avec une réduction de leur coût afin d'assurer le respect du

² A ce stade de la connaissance de l'environnement macroéconomique pour 2010 (l'INSEE publiera le 13 mai 2011 les comptes annuels pour 2010 qui intégreront notamment les effets du changement de base), l'effet positif du rebond spontané des prélèvements obligatoires (élasticité de 1,4) après leur surréaction à la baisse en 2009 aurait été approximativement compensé en 2010 par le choc sur les termes de l'échange (croissance des prix de PIB de 0,5 %, contre une progression de 1,5 % de l'IPC hors tabac). En effet, c'est relativement au PIB nominal qu'est appréciée la progression des prélèvements obligatoires, tandis que c'est l'IPC hors tabac qui sert de référence pour évaluer la progression des dépenses publiques en volume, car c'est cet indice qui est utilisé dans la construction de la norme de dépense budgétaire et pour l'indexation des prestations sociales.

³ Le décalage temporel entre livraison et paiement de matériels militaires a contribué à dégrader le solde public à hauteur de 0,2 point de PIB en 2010 par rapport à 2009.

plancher de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de 3 Md€ par an inscrit dans la LPFP 2011-2014.

Tableau 3 : trajectoire pluriannuelle de solde structurel

	2010	2011	2012	2013	2014
Solde structurel (% PIB potentiel)	-5,1	-3,8	-2,9	-1,6	-0,9
Variation du solde structurel (% PIB potentiel)	0,7	1,2	1,0	1,2	0,8

3.3 *Évolution du solde public par sous secteur*

Chacun des sous-secteurs prendra part à la réduction du besoin de financement des administrations publiques d'ici à 2014.

Tableau 4 : capacité (+) / besoin (-) de financement des administrations publiques (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
Administrations publiques centrales	-5,8	-4,6	-3,7	-2,6	-2,0
<i>dont État</i>	-6,2	-4,4	-3,6	-2,5	-1,9
<i>dont Organismes divers d'admin. centrale</i>	0,5	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques locales	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale	-1,2	-0,9	-0,7	-0,4	-0,1

Note de lecture : sur toute la période, les chiffres présentés tiennent compte du changement de périmètre intervenu en base 2005 : ils intègrent la CADES et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) parmi les administrations de sécurité sociale, et non parmi les organismes divers d'administration centrale comme c'était le cas en base 2000. Cela contribue à améliorer le solde des ASSO et à dégrader celui des ODAC à hauteur de 0,5 point de PIB en moyenne sur la période.

Le besoin de financement des **administrations publiques centrales** diminuerait de près de 4 points de PIB entre 2010 et 2014, grâce à l'effort de maîtrise de la dépense résultant pour l'État du respect de la double norme budgétaire et de la diffusion des normes transversales de l'État à ses opérateurs, grâce aux réductions de dépenses fiscales et enfin grâce au rattrapage des recettes après leur surréaction à la baisse observée pendant la crise. À ces facteurs s'ajoute en 2011 l'impact de l'extinction des mesures de relance prises pour faire face à la crise économique et financière et de la disparition du surcoût temporaire lié à la mise en place de la réforme de la taxe professionnelle, le coût de ces mesures ayant été entièrement pris en charge par l'État en 2010.

La décomposition du solde des administrations publiques centrales entre solde de l'État et solde des ODAC (organismes divers d'administration centrale) est fortement impactée par la dotation en 2010 de l'État aux organismes en charge des investissements d'avenir, qui sont pour la plupart des ODAC. Entre 2011 et 2012, le solde des ODAC s'améliorerait en raison de moindres décaissements au titre des investissements d'avenir, l'année 2011 étant marquée par un pic de dépense lié notamment au report de certaines opérations initialement prévues en 2010.

Après une légère dégradation du solde des **administrations publiques locales** en 2011, s'expliquant notamment par le redémarrage de l'investissement local après deux années de diminution, le programme est construit sur l'hypothèse que les collectivités locales réduisent progressivement leur déficit pour revenir à l'équilibre en fin de programme. Dans un contexte de progression modérée de leurs recettes, en lien avec le gel en valeur des dotations versées par l'État (hors FCTVA) et une hausse limitée du taux des impôts directs locaux, cet ajustement passerait par une poursuite de l'effort de maîtrise de la dépense observé en 2010.

Le solde des **administrations de sécurité sociale** – qui comprend le régime général, mais aussi la CADES, le FRR, les régimes de retraites complémentaires et l'assurance-chômage – se redresserait

à partir de 2011. Cela s'explique à la fois par les efforts de maîtrise de la dépense réalisés, notamment sur l'assurance maladie, la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, les réductions de niches sociales mises en œuvre sur la période, en particulier en 2011, ainsi que par la diminution spontanée des dépenses d'indemnisation du chômage et le redressement de la masse salariale privée consécutifs à l'amélioration de la conjoncture. A l'horizon 2014, le solde des administrations de sécurité sociale serait proche de l'équilibre.

3.4 Évolution des dépenses publiques

La stratégie du Gouvernement implique un effort de maîtrise de la dépense de la part de chacun des sous-secteurs des administrations publiques.

Tableau 5 : évolution des dépenses publiques

moyenne annuelle, en volume (*)	2011-2014
Administrations publiques	0,8%
Administrations publiques centrales (APUC)	-0,1%
Administrations publiques locales (APUL)	0,8%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,2%

(*) Il s'agit de la moyenne des progressions 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014. Elle est exprimée à champ courant, hors contrecoup du plan de relance et hors transferts exceptionnels liés à la réforme de la taxe professionnelle.

3.4.1 Les dépenses de l'État

L'exécution budgétaire 2010

En 2010, les dépenses de l'État ont été maîtrisées : la cible définie en LFI, sur la base d'une progression des dépenses strictement limitée à l'inflation (norme de dépense dite « 0 volume ») a été atteinte (dépense de 0,1 Md€ inférieure à ce plafond). La maîtrise de la dépense a même permis, dans la limite du plafond total autorisé, d'apurer intégralement la dette de l'État vis-à-vis du Crédit foncier de France au titre des plans d'épargne logement (0,7 Md€)⁴ et de régler dès l'année de survenance (et non l'année suivante) les opérations d'apurement communautaire (0,1 Md€). La mobilisation des excédents de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale (1,4 Md€) a permis d'apurer le solde des dettes brutes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale.

Le budget général de l'Etat a par ailleurs supporté en 2010 des dépenses exceptionnelles et non reconductibles au-delà de 2010, relatives à la fin du plan de relance (5,2 Md€) et aux investissements d'avenir (32,4 Md€). Par ailleurs, la mise en place de la « compensation relais », destinée à assurer, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et de façon transitoire en 2010, la compensation financière des collectivités territoriales, s'est traduit par l'inscription d'une dépense ponctuelle de 32,4 Md€, l'Etat percevant cœte année-là, en contrepartie, la totalité des recettes perçues au titre de la nouvelle fiscalité et de la taxe professionnelle due au titre des années antérieures.

⁴ La dépense budgétaire au titre de l'apurement de la dette vis-à-vis de CFF n'est pas une dépense au titre de 2010 en comptabilité nationale, car elle a déjà été enregistrée dans le passé, au moment du fait générateur.

La programmation globale des dépenses de l'État sur 2011-2014 et sa déclinaison dans le budget triennal 2011-2013

Confortant l'inscription du budget de l'État dans un cadre pluriannuel, engagée depuis 2008, un nouveau budget triennal, couvrant la période 2011-2013, a été présenté par le Gouvernement et adopté par le Parlement à l'automne 2010.

Il contribue de manière décisive au redressement des finances publiques, puisqu'**il a été élaboré dans le respect d'une double norme de dépense**, qui fait l'objet d'un article dédié de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 :

- une stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État,
- en incluant ces deux postes de dépenses, une augmentation annuelle des crédits qui sera toujours au maximum égale à l'inflation (« zéro volume ») sur le périmètre de la norme élargie.

L'ajout de la norme « 0 valeur hors dette et pensions » est particulièrement vertueux pour l'avenir. En effet, cette règle garantit que les économies dégagées sur les dépenses de pensions des fonctionnaires grâce à la réforme des retraites de 2010, qui monte en charge sur la période de programmation, ne pourront pas être recyclées sur d'autres dépenses. Ces économies viendront ainsi, en totalité, contribuer à l'effort de consolidation structurelle de nos finances publiques. De la même façon, une moindre progression éventuelle de la charge de la dette par rapport aux évolutions prévues sur la période ne serait pas recyclée dans la construction budgétaire sur d'autres dépenses de l'État.

C'est aussi **un effort inédit par rapport aux budgets précédents.** Pour les lois de finances initiales 2006 à 2010, les crédits du budget général et prélèvements sur recettes désormais soumis au « 0 valeur » ont progressé en moyenne d'environ 2,9 Md€ par an, là où ils seront désormais stabilisés. Un tel effort requiert des économies importantes, puisque la stabilisation des crédits s'impose à des dépenses qui connaissent une tendance spontanée à la hausse.

En effet, sans mesure de maîtrise de la dépense, la plupart des dispositifs sous enveloppe « 0 valeur » croissent spontanément. C'est pourquoi des économies sont indispensables pour compenser la dynamique spontanée de la dépense et dégager des moyens nouveaux pour financer des priorités, tout en stabilisant globalement les crédits.

Pour atteindre ces objectifs, la construction du budget triennal 2011-2013 s'est appuyée sur des objectifs transversaux d'économies, documentés par la **révision générale des politiques publiques**, (cf. partie 5.1) :

- l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux est réaffirmé par le budget triennal 2011-2013 et est étendu aux opérateurs qui devront réduire leurs effectifs de 1,5% chaque année, soit un effort comparable à celui de l'État ;
- un objectif de baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement de l'État et des opérateurs sur la période 2011-2013, dont 5 % dès 2011 ;
- les dispositifs d'interventions sont réexaminés de manière systématique avec un objectif de même effort de 10 % à horizon 2013 que sur le fonctionnement.

Les organismes de sécurité sociale participeront également, à travers la mise en œuvre des conventions d'objectifs et de gestion, à l'effort de non remplacement d'un départ sur deux et à la baisse de leurs dépenses de fonctionnement.

Le budget 2012 de l'État

Le projet de loi de finances pour 2012 sera construit dans le respect de la LPFP 2011-2014 et du budget triennal 2011-2013 (cf. annexe 2), dont il constitue la deuxième annuité.

La norme « 0 valeur » limite les crédits de l'État, hors charge de la dette et contribution aux pensions de l'État, à 275,6 Md€ à périmètre 2011. En retenant une évolution prévisionnelle des prix de 1,75% en 2012, l'application de la norme « 0 volume », sur un périmètre intégrant les charges de la dette et les pensions, impose un plafond de 363,1 Md€ à périmètre 2011.

À compter de 2011, ces plafonds portent sur l'ensemble des crédits du budget général et des prélèvements sur recettes, à l'exception des dotations de compensation de la taxe professionnelle qui, en 2012 comme en 2010 et 2011, sont traitées en dehors du périmètre des normes de dépense.

À l'intérieur de ces plafonds globaux, conformément aux principes de fonctionnement du budget triennal, celui-ci fixe les plafonds de chacune des missions du budget de l'État. Les ministères sont responsables de leur respect : en vertu d'un principe d'« auto-assurance », ils sont tenus, le cas échéant, de trouver les moyens de financer les besoins nouveaux apparus depuis l'élaboration du budget triennal.

Le non remplacement global d'un départ à la retraite sur deux sera poursuivi en 2012, se traduisant par la suppression d'environ 30 000 emplois (en équivalents temps plein, ETP), comme prévu dans le budget triennal. L'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % sur trois ans impliquera une diminution de l'ordre de 2,5 % en 2012, après une baisse de 5 % en 2011.

En cohérence avec la norme « 0 valeur », l'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales, à l'exception du fonds de compensation de la TVA, qui connaît une dynamique autonome, seront, comme en 2011, stabilisés en valeur.

La répartition du budget 2012 au niveau des programmes, à l'intérieur des missions, sera présentée au Parlement au moment du débat d'orientation des finances publiques qui devrait se tenir fin juin.

3.4.2 Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les organismes divers d'administration centrale dans le champ des « opérateurs de l'État »⁵ sont directement associés à la démarche de maîtrise de la dépense publique, puisque les règles transversales appliquées à l'État dans le cadre du budget triennal 2011-2013 en matière de fonctionnement et d'emplois leur sont transposées :

- les opérateurs devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, en commençant par 5 % dès 2011 ;
- la règle de non remplacement global d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite applicable à l'État est déclinée aux opérateurs, mais adaptée à leur situation démographique propre ; cette règle, qui se traduit pour les opérateurs par une diminution globale, hors enseignement supérieur et recherche, de 1,5 % par an de leurs effectifs, a conduit à supprimer de l'ordre de 2 600 emplois en 2011.

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

⁵ Les opérateurs de l'État ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'État et d'être sous son contrôle direct. Le champ des opérateurs de l'État et celui des ODAC ne sont pas exactement superposables.

L'interdiction pour les ODAC de recourir à des emprunts auprès d'établissements bancaires ou d'émettre des titres d'une durée supérieure à 12 mois devrait concourir à la maîtrise de leur dépense. Cette disposition normative de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2011-2014 permettra en outre de mieux piloter l'évolution de l'endettement au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

L'impact sur le déficit public des investissements d'avenir restera modéré pour les finances publiques, compte tenu des choix stratégiques retenus, qui laissent beaucoup de place à la constitution d'actifs. Ainsi, les dotations non consommables et les prêts, prises de participations et apports en fonds propres, qui représentent les deux tiers des crédits, seront sans impact sur le déficit public, les premières en raison du gage des intérêts versés par des économies réalisées par ailleurs sur le budget de l'État, et les seconds du fait de leur nature d'opération financière en comptabilité nationale. Seules les subventions et les avances remboursables⁶, représentant le tiers restant des crédits, auront un impact sur le solde public, les remboursements ultérieurs des avances remboursables engendrant en compensation un surcroît de recettes. L'impact sur la dette publique sera par ailleurs lissé au rythme des décaissements effectifs, en raison de l'obligation de déposer les fonds sur des comptes dédiés ouverts au Trésor en attendant leur versement au bénéficiaire final.

Après la première phase de sélection des projets en 2010, il est fait l'hypothèse d'une montée en charge rapide des investissements d'avenir en 2011, assortie d'un rattrapage des dépenses non engagées en 2010, pour un montant total d'un peu moins de 4 Md€⁷ ; le programme devrait atteindre son rythme de croisière en 2012, avec un impact sur le solde public compris entre 2 et 3 Md€ par an. L'impact sur la dette publique, qui tient compte des opérations financières, serait de 5½ Md€ en 2011, puis de 3½ Md€ par an en moyenne à partir de 2012.

3.4.3 Les dépenses des administrations de sécurité sociale

Les prestations sociales versées par les administrations de sécurité sociale ont été relativement dynamiques en 2010 (+3,8 % en valeur) en raison de dépenses d'indemnisation du chômage élevées (+8,0 %) et de prestations vieillesse relativement soutenues (+3,7 %). En 2011, elles progresseraient à un rythme moins élevé (+3,5 %) du fait du repli des prestations chômage, de la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses d'assurance maladie, l'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM) devant croître de 2,9 % et du début de la montée en charge de la réforme des retraites. Sur la période 2012-2014, l'évolution des prestations serait contenue (3,0 % en moyenne) grâce aux effets cumulatifs de la réforme des retraites votée en 2010, à la mise en œuvre d'objectifs ambitieux sur les dépenses d'assurance maladie, ainsi qu'à l'amélioration prévue sur le marché de l'emploi.

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

	2009	2010	2011	2012-2014*
ONDAM	3,5%	3,0%	2,9%	2,8%
Famille-Logement	3,4%	2,5%	2,2%	2,6%
Vieillesse	4,5%	3,7%	4,6%	3,6%
Chômage	21,1%	8,0%	-2,6%	-0,9%
Total des prestations	5,1%	3,8%	3,5%	3,0%

*: Taux de croissance annuel moyen des années 2012-2014.

⁶ Les avances remboursables, qui avaient été considérées comme des opérations financières dans le précédent programme, sont ici comptabilisées comme des dépenses

⁷ 80 % des dépenses des investissements d'avenir sont portées par les ODAC, le reste étant porté par des fonds distincts de l'État en comptabilité budgétaire, mais qui lui sont rattachés en comptabilité nationale.

Les prestations maladie

En 2010, grâce à la mise en place de mesures d'économies ciblées, le ralentissement des dépenses d'assurance maladie constatée depuis 2008 s'est poursuivi. Pour la première fois depuis sa création en 1997, la croissance effective des dépenses d'assurance maladie en 2010 a respecté l'ONDAM voté par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). À 3,0 %, le rythme de progression de ces dépenses serait ainsi inférieur d'un demi-point à l'évolution annuelle moyenne observée entre 2006 et 2009. Tous les secteurs constituant l'ONDAM ont contribué en 2010 à l'inflexion des dépenses. L'enveloppe soins de ville, en particulier, aurait été respectée grâce au renforcement des mesures de maîtrise médicalisée ou à des baisses de prix (médicaments, professionnels des secteurs de radiologie et biologie) conjuguées à des mesures de relèvement ciblées de la participation des assurés (hausse de 2€ du forfait journalier hospitalier à l'hôpital, diminution de 35% à 15% du taux de remboursement de médicaments à service médical rendu faible). Le plan de 0,6 Md€ de mesures supplémentaires décidé à l'occasion du comité d'alerte au printemps 2010, ainsi que les mesures de gel décidées par la suite, auraient également contribué au strict respect de l'objectif.

Pour l'année 2011, l'ONDAM a été construit et voté sur la base d'une poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses avec une cible de 2,9 % correspondant à un nouvel infléchissement de la dynamique. Cet effort s'appuie sur la recherche continue de gains d'efficacité du système de santé et sur les anticipations de la consommation médicale qui en découlent. C'est la raison pour laquelle, un an après la mise en place des Agences régionales de santé (ARS), la politique volontariste de maîtrise des dépenses de santé se poursuit et cible trois domaines d'intervention concomitants : gestion du risque au travers de la maîtrise médicalisée, mise en place d'une politique d'ajustement de prix et de tarifs et recentrage progressif des dépenses vers les soins les plus médicalement utiles.

Pour 2011, 2,4 Md€ de mesures d'économie supplémentaires ont été prises pour ramener les dépenses d'une croissance de 4,4 % (évolution spontanée tenant compte de l'effet des revalorisations de certains actes) à la cible votée. Ce montant marque la poursuite de l'intensification des actions de gestion du risque et d'efficacité qui permettrait de réaliser 1,2 Md€ d'économies, dont 0,6 Md€ au titre de la maîtrise médicalisée sur les seuls soins de ville et 0,3 Md€ sur le secteur médico-social. La recherche d'efficacité supplémentaire dans le domaine hospitalier conduirait à économiser environ 0,2 Md€ (« liste en sus », économie sur les dotations affectées aux missions d'intérêt général et à l'aide à la contractualisation...). En ce qui concerne les ajustements tarifaires, les baisses combinées des tarifs de certaines spécialités médicales (radiologie, biologie) et de certaines prestations hospitalières (convergence entre les secteurs public et privé) associées à des diminutions de prix des médicaments sous brevet permettraient de dégager une économie de 0,9 Md€. Enfin, le recentrage des dépenses permettrait une économie d'environ 0,3 Md€, pour deux tiers dus à la hausse de 5 points du ticket modérateur sur les dispositifs médicaux et à la poursuite de la baisse du remboursement pour les médicaments à service médical rendu modéré.

À partir de 2012, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fixe le taux d'évolution en valeur de l'ONDAM à 2,8 %. De la même façon que les mesures supplémentaires prises en cours d'année 2010 ont permis le strict respect de l'objectif en 2010, le renforcement de la gouvernance et du suivi de l'ONDAM décidé à la suite du rapport Briet facilitera le respect des objectifs futurs. L'entrée en fonction d'un comité de pilotage contribue d'ores et déjà à mieux suivre et identifier les déterminants infra-annuels des dépenses. Afin de garantir le respect de l'objectif voté en LFSS, ce comité aidera à la mise en place de mesures complémentaires si elles étaient jugées nécessaires par un comité d'alerte aux prérogatives renforcées. Sur la base du seuil d'alerte de l'ONDAM abaissé de 0,75 % à 0,5 % d'ici 2013, ce comité se prononcera désormais plusieurs fois par an : un premier avis pour l'année à venir sera rendu lors du dépôt du PLFSS, et deux autres interviendront dès la mi-avril et avant fin mai de l'année concernée pour faire le point. Ce calendrier permettra d'identifier plus rapidement d'éventuels écarts et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer le respect des

objectifs sur l'année. L'instauration de mécanismes systématiques de mise en réserve de dotations renforce également la capacité d'un pilotage infra-annuel fin de l'objectif.

Les prestations vieillesse

La dynamique des prestations vieillesse serait ralentie sur la période de programmation (+3,6 % en rythme annuel sur 2012-2014, après 3,7 % puis 4,6 % en 2010 et 2011) grâce à la montée en charge rapide de la réforme des retraites de 2010. Corrigée des revalorisations, la tendance des prestations décélérerait effectivement (+2,8 % en 2010 et 2011, +1,8 % en moyenne annuelle sur 2012-2014).

La réforme des retraites permettra de contrecarrer les effets dus à l'allongement de l'espérance de vie et à la poursuite de l'arrivée aux âges de la retraite des générations nombreuses du baby-boom. Elle privilégie une réduction des dépenses de prestations par un recul des départs en retraite et donc une baisse du nombre de pensionnés. En effet, la principale disposition de la réforme consiste en un relèvement progressif de deux ans de l'âge d'ouverture des droits pour tous les assurés (de 60 à 62 ans pour les salariés du régime général), et de l'âge d'obtention automatique du taux plein de 65 à 67 ans. Les effets de la réforme seront visibles dès 2011 et devraient croître sur toute la période de programmation, et même au-delà, la réforme montant progressivement en charge jusqu'aux alentours de 2020 (cf. partie 6).

Les autres prestations sociales

Les prestations familiales et de logement ont progressé de 2,5 % en 2010. En 2011, cet agrégat devrait croître de 2,2 %, les prestations logement progressant à un rythme moindre, alors que les prestations familiales seraient, elles, plus dynamiques. Sur la période 2012-2014, la croissance moyenne des prestations familiales et de logement serait de 2,6 %.

Enfin, après deux années de hausse liée à la progression du chômage, les dépenses du régime d'assurance chômage baisseraient dès 2011 (-2,6 %). A l'horizon de la programmation, l'amélioration attendue sur le marché de l'emploi devrait leur permettre de diminuer d'environ 1 % en moyenne sur la période 2012-2014.

3.4.4 Les dépenses des administrations publiques locales

Le programme s'appuie sur l'hypothèse que les collectivités locales visent un retour progressif à l'équilibre de leur capacité de financement sur la période du programme. Cette amélioration passerait principalement par un ralentissement marqué de la dépense locale sur la période, auquel plusieurs éléments devraient concourir.

Le cycle d'investissement local devrait se révéler moins dynamique que le précédent, qui s'était caractérisé par une hausse significative des coûts de construction. Le programme table sur une progression de l'investissement local à un rythme proche du PIB sur la période 2011-2013, c'est-à-dire les années précédant les élections locales de 2014, puis sur un ralentissement en 2014, soit un profil cohérent avec celui observé lors des cycles électoraux passés.

Les collectivités locales devraient poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses courantes observé en 2010. Ce ralentissement des dépenses courantes sera accompagné par l'État, *via* le gel des concours financiers aux collectivités (hors fonds de compensation de la TVA et le meilleur encadrement des normes règlementaires qui s'imposent à elles). La réforme des collectivités territoriales, en contribuant à la rationalisation de la dépense locale, va également dans ce sens (cf. partie 5). La fin de la montée en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH) contribuera au ralentissement de la dépense publique locale. L'amélioration de la conjoncture économique permettra aussi un certain reflux des dépenses de RSA socle.

3.5 Évolution des recettes publiques

Après s'être en partie redressé en 2010 suite à la forte diminution de 2009, le taux de prélèvements obligatoires continuerait à augmenter jusqu'en 2013 sous l'effet de la poursuite du rattrapage spontané des recettes en sortie de crise et des réductions de dépenses fiscales et de niches sociales programmées sur la période. Il se stabiliserait ensuite en 2014, s'établissant à 43,9 % du PIB.

La prévision est construite sur l'hypothèse d'une élasticité moyenne des prélèvements obligatoires comprise entre 1,0 et 1,1 sur la période 2011-2014 (contre 1,2 sur la période 2011-2013 dans le précédent programme), qui permettrait de compenser, à l'horizon du programme, la forte chute des prélèvements obligatoires, et notamment de l'impôt sur les sociétés, observée pendant la crise.

Cette hypothèse est cohérente avec un scénario de rattrapage progressif de la croissance par rapport à son potentiel. En effet, sur longue période, on observe que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est proche de l'unité, mais qu'elle tend à connaître des fluctuations cycliques. Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires, et particulièrement celle des recettes fiscales de l'État, apparaît supérieure à l'unité dans les périodes de croissance supérieure au potentiel.

La programmation intègre également l'effet de l'ensemble des mesures votées (cf. partie 5). **L'année 2011 est notamment marquée par un effort de redressement important**, conformément à l'objectif inscrit dans la LPFP 2011-2014 d'un minimum de 11 Md€ de mesures discrétionnaires. Ce sont ainsi 0,6 point de PIB de mesures nouvelles supplémentaires qui ont été prises au moment de la loi de finances initiale (LFI) et de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2011, notamment dans le cadre de la réforme des retraites, du financement de la dette sociale, ou encore de la rationalisation des dispositifs dérogatoires jugés trop coûteux au regard de leur efficacité. À ces mesures s'ajoutent notamment la disparition du surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que le contrecoup de la mesure de remboursement anticipé du crédit impôt recherche (dans le cadre du plan de relance), ce qui porte à 0,9 point de PIB la contribution des mesures discrétionnaires à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2011. Entre 2012 et 2014, un effort additionnel de réduction du coût des dépenses fiscales et des niches sociales, participant au respect du plancher de 3 Md€ de mesures nouvelles par an inscrit dans la LPFP 2011-2014, est pris en compte.

Par ailleurs, le poids des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB serait approximativement constant entre 2011 et 2014.

3.5.1 Les recettes de l'État

En 2011, les recettes fiscales nettes de l'État seraient en très légère progression par rapport à 2010, malgré la disparition des recettes perçues temporairement en 2010 dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (recettes nouvelles transitoirement affectées au budget de l'État en 2010 et affectées aux collectivités territoriales à compter de 2011, autres recettes transférées⁸). Hors cet effet, les recettes fiscales nettes progresseraient donc fortement en 2011.

Dans un contexte de reprise économique, cette progression importante s'explique tout d'abord par la poursuite du rattrapage des recettes fiscales par rapport à la richesse produite après la surréaction à la baisse de 2009. Les recettes seraient principalement tirées par l'impôt sur les sociétés et, dans une moindre mesure, par l'impôt sur le revenu, du fait du redressement en 2010 des résultats des entreprises, de la masse salariale, des pensions, ainsi que des plus-values mobilières grâce au rétablissement des marchés boursiers.

⁸ La suppression de la taxe professionnelle se traduit en 2011 par le transfert des nouvelles taxes créées en 2010 en remplacement de la taxe professionnelle (contribution sur la valeur ajoutée et contribution foncière sur les entreprises) ainsi que d'un ensemble d'autres taxes (notamment la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et la taxe sur les surfaces commerciales) au profit des collectivités locales.

Par ailleurs, les recettes fiscales nettes bénéficieraient de l'impact positif des mesures nouvelles, et en particulier :

- de l'effet des mesures fiscales prises dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011 (cf. partie 5.2), qui consistent essentiellement en une réduction des dispositifs fiscaux dérogatoires. Ces mesures devraient augmenter les recettes fiscales nettes de l'État de 2,8 Md€, avec notamment la création de la taxe de risque systémique sur les banques, la suppression du taux réduit de TVA sur les offres téléphoniques « triple play » et le recentrage du crédit d'impôt développement durable ;
- du contrecoup des mesures de remboursements anticipés du plan de relance (crédit d'impôt recherche et reports en arrière des déficits), pour 3,6 Md€.

En 2012, les recettes fiscales nettes de l'État croîtraient spontanément plus vite que le PIB nominal, grâce à la poursuite du rattrapage des recettes, et en premier lieu de l'impôt sur les sociétés. L'effort de réduction du coût des dépenses fiscales mis en œuvre par le Gouvernement contribuerait également à la progression des recettes, notamment grâce aux mesures prises dans la cadre de la LFI 2011 (réduction du crédit d'impôt sur les équipements photovoltaïques, réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu, réforme du dispositif fiscal d'accession à la propriété, etc).

En 2013 et 2014, il est fait l'hypothèse d'une progression spontanée des recettes fiscales plus rapide que le PIB, en lien avec une croissance de l'activité à un rythme supérieur à son potentiel et avec la fin du rattrapage des recettes après la surréaction à la baisse de 2009. Dans le même temps, la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales se poursuivrait pour respecter les planchers de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires inscrits dans la LPFP 2011-2014.

Sur l'ensemble de la période, la réforme de la fiscalité du patrimoine, qui va être soumise au Parlement en mai 2011, sera neutre sur les recettes fiscales de l'État.

3.5.2 Les recettes des administrations de sécurité sociale

En 2010, les recettes des administrations de sécurité sociale ont augmenté de 2,0 % hors mesures exceptionnelles⁹, principalement sous l'effet de la hausse de la masse salariale privée (+1,9 % au sens de l'ACOSS). Cela s'explique principalement par une progression de 1,9 % des cotisations sociales. Dans le même temps, les recettes fiscales des administrations de sécurité sociale ont bénéficié de mesures nouvelles (doublement du taux du forfait social, suppression de l'exonération de CSG dont bénéficient certains contrats d'assurance vie à la succession).

En 2011, la croissance des recettes sociales serait dynamique (4,5 % hors contrecoup des effets exceptionnels) grâce à un important effort de mesures nouvelles votées lors des lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'automne 2010 et à une masse salariale plus soutenue (+3,2 %). En premier lieu, les systèmes de retraite bénéficient de recettes nouvelles ciblées pour un montant d'environ 3,7 Md€¹⁰ : hausse d'un point du taux marginal de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu, augmentation des prélèvements sur les stock-options et les retraites chapeaux, annualisation des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires (cf. parties 5.2 et 6). Ensuite, trois nouvelles ressources sont affectées à la sécurité sociale dans le cadre de la reprise de la dette sociale pour un montant total de 3,6 Md€ : taxe spéciale sur les conventions d'assurance,

⁹ Le fonds de réserve pour les retraites a bénéficié du produit exceptionnel de la vente de la dernière licence de téléphonie mobile de troisième génération, ainsi que de l'attribution des dernières plages de fréquences disponibles pour un montant total de 0,8 Md€. Par ailleurs, en 2010, l'excédent du panier Fillon a été utilisé de façon exceptionnelle au remboursement de la dette que l'État avait vis-à-vis de la sécurité sociale. Ces recettes ont été réaffectées à l'État en comptabilité nationale.

¹⁰ Ce chiffre concerne uniquement les administrations de sécurité sociale, le chiffre pour les administrations publiques dans leur ensemble est présenté dans le tableau 11.

taxation des sommes placées dans la réserve de capitalisation par les sociétés d'assurance, imposition aux contributions sociales des compartiments euros des contrats d'assurance vie. Enfin, diverses mesures (notamment la hausse du taux du forfait social de 2 points et la hausse de 0,1 point du taux de cotisation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles) généreraient environ 0,9 Md€ de ressources supplémentaires. Ce sont donc au total environ 8 Md€ de mesures nouvelles qui viendraient soutenir les recettes sociales en 2011.

Sur 2012-2014, la consolidation de la reprise permettrait à la masse salariale privée de progresser de façon soutenue (+4,2 % en 2012, +4,5 % en 2013 et 2014), entraînant une accélération des cotisations sociales. Compte tenu du moindre dynamisme de la masse salariale publique et de certaines recettes fiscales, le rythme de progression globale des recettes des administrations de sécurité sociale serait proche de 4,0 % en moyenne sur 2012-2014.

3.5.3 Les recettes des administrations publiques locales

Les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales sont supposés progresser spontanément à un rythme proche du PIB (élasticité légèrement inférieure à l'unité). Par ailleurs, compte tenu de la tenue d'élections locales en 2014, le programme est construit sur l'hypothèse d'une hausse modérée des taux d'imposition locaux, se traduisant par un surcroît de recettes de l'ordre de 0,7 Md€ par an en moyenne sur la période

3.6 Dette publique et flux de créances

En 2010, le ratio de dette publique au sens de Maastricht a augmenté de 3,4 points de PIB, soit un rythme nettement moins rapide qu'en 2009. Cela s'explique à la fois par une réduction du déficit public, une croissance de l'activité plus forte, et par des flux de créances négatifs (-2,0 points de PIB).

Ces flux de créances résultent tout d'abord d'une forte réduction de la trésorerie des administrations publiques (-1,5 point de PIB), et notamment de l'État, avec une réduction de plus de 22 Md€ du solde du compte du Trésor du fait de la baisse de l'encaisse de précaution nécessaire pour couvrir les besoins de trésorerie du début de l'année, ainsi que du niveau élevé des primes à l'émission de dette publique en 2010 (-0,4 point de PIB). Y ont également contribué la sortie progressive des mesures de gestion de la crise économique et financière, avec le remboursement d'une partie des prêts aux constructeurs automobiles (2,2 Md€) et des participations prises dans les banques par la Société de prise de participation de l'État (SPPE), qui lui a permis de se désendetter à hauteur de 3,5 Md€. En revanche, les prêts d'urgence accordés à la Grèce (0,2 point de PIB) ont contribué à la hausse du ratio d'endettement brut.

En 2011, le ratio d'endettement progresserait de 2,9 points de PIB, essentiellement sous l'effet de l'écart du solde public au solde stabilisant. Les flux de créances seraient globalement proches de zéro, ce qui résulterait de différentes opérations ayant des impacts opposés. Ainsi, le soutien financier apporté aux États-membres de la zone euro en difficulté (prêts directs à la Grèce, prêts à l'Irlande *via* la FESF¹¹) et les opérations financières menées dans le cadre des investissements d'avenir contribueraient positivement aux flux de créances. Y contribueraient négativement les remboursements associés à la sortie des mesures de gestion de la crise (prêts aux constructeurs automobiles et participations dans les banques *via* la SPPE), ainsi que la vente de titres privés par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), à la fois pour contribuer au désendettement de la CADES (2,1 Md€ par an à partir de 2011) et du fait du changement de stratégie de placement résultant de sa participation à la réforme des retraites, qui l'amène à réallouer en partie son portefeuille au bénéfice d'investissements plus sûrs, et notamment de titres publics.

¹¹ La prévision n'intègre pas à ce stade d'effet d'un éventuel soutien financier au Portugal dont ni le montant, ni les modalités n'ont encore été définis.

En 2012, la hausse de l'endettement public serait plus limitée (1,5 point de PIB), grâce à la réduction du déficit public. Les flux de créances ne contribueraient que marginalement à l'augmentation du ratio de dette (0,2 point de PIB). Ils résulteraient principalement de la poursuite du soutien financier à la Grèce et à l'Irlande.

À partir de 2013, sous l'hypothèse conventionnelle de flux de créances nuls, le ratio d'endettement commencerait à diminuer grâce au retour du solde public au dessus du solde stabilisant. Ainsi, après avoir atteint 86,0 points de PIB en 2012, le ratio d'endettement diminuerait jusqu'à 84,1 % du PIB en 2014.

4. Analyse de sensibilité et comparaison avec la programmation précédente

4.1 Sensibilité aux hypothèses extérieures

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

- un retour du prix du baril de pétrole vers 100 USD à partir du 2^{ème} trimestre 2011 et un maintien à ce niveau jusqu'en 2012, puis une augmentation du prix nominal du baril au rythme de l'inflation (i.e. de 1¾ % par an de 2013 à 2014) ;
- une stabilisation conventionnelle du taux de change de l'euro à 1,40 USD sur l'ensemble de la période ;
- un retour progressif de la croissance de l'activité mondiale et du commerce mondial autour de leur moyenne de longue période à partir de 2012. La demande mondiale adressée à la France s'inscrirait ainsi sur une tendance haussière de 6½ % par an à partir de 2013, soit sa moyenne sur la période 1987-2007, après des progressions de 11,6 % en 2010 et 6,4 % en 2011.

Ces hypothèses sont globalement peu différentes de celles de la Commission. Néanmoins, il est possible d'évaluer les implications pour l'économie française de la matérialisation des aléas associés à ces hypothèses. On rappelle pour cela les conséquences d'une plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France, d'une hausse du prix du pétrole, d'une appréciation du taux de change ainsi que celles d'une hausse des taux d'intérêt.

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

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

À taux d'intérêt nominaux inchangés, une augmentation permanente de 1 % de la demande mondiale entraînerait ainsi une amélioration de l'activité d'environ ¼ point de PIB et un supplément d'emplois de l'ordre de 40 000 au bout de trois ans. L'impact sur l'inflation serait faible, à taux de change inchangés¹².

À titre illustratif, une hausse de 1 % de la demande mondiale adressée à la France correspond par exemple à une augmentation ponctuelle de la croissance des États-Unis d'environ 1 point, compte tenu du poids du marché américain dans nos exportations de biens (8 %) et des effets de diffusion à l'ensemble de l'économie mondiale. En cas de décélération de la demande mondiale, les ordres de grandeur obtenus seraient identiques, au signe près.

¹² Dans cette variante, le prix du pétrole est considéré comme exogène et donc ne réagit pas à la variation de la demande mondiale.

Tableau 7 : impact sur l'économie française d'une hausse de 1 % de la demande mondiale de biens adressée à la France (*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	2012	2013	2014
PIB	0,2	0,2	¼
Emploi 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 2012.

Ce choc combine à la fois une hausse sensible de l'activité et une amélioration du marché du travail à un surcroît d'inflation relativement faible. Le plus fort dynamisme des emplois taxables et de la masse salariale aurait une influence positive sur les recettes (TVA, IS, IR, cotisations et autres prélèvements obligatoires). Le faible effet sur l'inflation engendré par ce choc de demande pèserait peu sur la progression des dépenses, qui accélèreraient moins vite que les recettes. Au final, la capacité de financement publique s'en trouverait améliorée d'environ 0,1 point de PIB dès 2013.

4.1.2 Effets d'une hausse des prix du pétrole

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

Une modélisation intégrant un bouclage macroéconomique avec le reste du monde suggère qu'une hausse durable de 20 \$ du prix du baril de pétrole, qui passerait par exemple de 100 \$ à 120 \$ conduirait – à taux d'intérêt réel et taux de change inchangés – à une moindre activité, de 0 à -0,1 point, et à des prix de consommation plus élevés de 0,3 point la 1^{ère} année par rapport à une situation où le prix du pétrole n'aurait pas augmenté.

Tableau 8 : impact sur l'économie française d'une hausse de 20 \$ du prix du pétrole (*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	2012	2013	2014
PIB	-0,1	-0,2	-0,2
Emploi 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 2012, taux d'intérêt réel exogène, réaction endogène du reste du monde.

L'effet sur les recettes publiques de la hausse du prix du baril serait nuancé. D'une part, la moindre activité économique aurait un impact négatif sur les recettes fiscales des administrations publiques jusqu'en 2014, notamment sur l'impôt sur les sociétés. D'autre part, les recettes sensibles à l'inflation et à la hausse des salaires (comme la TVA ou les cotisations sociales) enregistreraient une hausse en valeur. Au total, l'impact net sur les recettes serait à peu près neutre. En revanche, l'accélération des dépenses, en grande partie liée à la hausse de l'inflation et à la détérioration du marché du travail, serait sensible dès la deuxième année et se prolongerait la troisième année. Aussi,

le solde public enregistrerait une détérioration de 0,1 point de PIB la deuxième année et de 0,2 point de PIB la troisième année.

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

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

Une modélisation qui intègre un bouclage macroéconomique avec le reste du monde suggère qu'une appréciation de 10 % du taux de change de l'euro contre toutes les devises conduirait – à taux d'intérêt réel inchangé – à une moindre activité de 0,6 point et à des prix de consommation plus faibles de 0,5 point la 1^{ère} année par rapport à une situation où l'euro ne se serait pas apprécié.

Tableau 9 : impact sur l'économie française d'une hausse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10% (*)

(écart au niveau du scénario de référence en %)	2012	2013	2014
PIB	-0,6	-1,0	-1,2
Emploi total (en milliers)	-30	-85	-149
Prix à la consommation des ménages	-0,5	-0,7	-1,2
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,2	-0,4	-0,6

(*) Hausse du taux de change de l'euro contre toutes monnaies de 10%, à taux d'intérêt nominaux inchangés.

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

4.1.4 Effets d'une hausse des taux d'intérêt de 100 points de base

Une croissance plus forte que prévu en zone euro ou des signes, non visibles à ce stade, d'effets de second tour de l'inflation énergétique vers l'inflation sous-jacente pourraient conduire à une hausse plus précoce des taux d'intérêt dans la zone euro. Une hausse de l'ensemble des taux d'intérêt (à court et à long terme) handicaperait l'activité *via* trois canaux :

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

À taux de change fixe¹³, une hausse de 1 % des taux d'intérêt à court et à long terme de la zone euro diminuerait l'activité de 0,2 point de PIB la première année et de ½ à 1 point de PIB les deuxième et troisième années. La baisse de l'inflation resterait quant à elle très modérée.

Ces évaluations tiennent compte des effets de bouclage macroéconomique au sein de la zone euro, c'est-à-dire de l'incidence défavorable sur l'économie française qu'aurait la baisse de la demande de ses partenaires de la zone euro.

Tableau 10 : impact sur l'économie française d'une hausse des taux d'intérêt à court et à long terme de 100 points de base dans la zone euro^(*)

<i>(écart au niveau du scénario de référence en %)</i>	2012	2013	2014
PIB	-0,2	-0,5	-0,8
Emploi total (en milliers)	-10	-60	-100
Prix à la consommation des ménages	0,0	-0,1	-0,2
Capacité de financement publique (en points de PIB)	-0,1	-0,2	-0,4

^(*) Hausse durable de 100 points de base des taux d'intérêt à court et long terme intervenant au début 2012, à taux de change inchangé.

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

La baisse de la croissance se traduirait mécaniquement par de moindres recettes fiscales et sociales. Par ailleurs, les dépenses nominales augmenteraient en raison de la détérioration du marché du travail et de la hausse de la charge d'intérêts, ce qui ne serait que partiellement compensé par l'effet de la moindre inflation.

4.2 Comparaison avec le programme précédent

Tableau 9 : Comparaison des programmes 2010-2013 et 2011-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Programme 2010-2013						
Croissance du PIB (en %, en volume)	-2,3	1,4	2½	2½	2½	
Solde public (en % du PIB)	-7,9	-8,2	-6,0	-4,6	-3,0	
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,8	-5,8	-4,0	-2,8	-1,6	
Dette publique (en % du PIB)	77,4	83,2	86,1	87,1	86,6	
Programme 2011-2014						
Croissance du PIB (en %, en volume)	-2,6	1,6*	2,0	2¼	2½	2½
Solde public (en % du PIB)	-7,5	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
Solde structurel (en % du PIB pot.)	-5,7	-5,1	-3,8	-2,9	-1,6	-0,9
Dette publique (en % du PIB)	78,3	81,7	84,6	86,0	85,6	84,1

* *comptes trimestriels en données brutes*

¹³ Combinée à une appréciation du taux de change, une hausse des taux d'intérêt aurait un effet économique significativement plus élevé.

Le déficit public de 2010 a atteint 7,0 points de PIB, soit un niveau nettement moins élevé que celui prévu dans le précédent programme de stabilité (8,2 points de PIB). Cet écart s'explique principalement par :

- **une composition de la croissance plus riche en recettes publiques** (0,4 point de PIB). La croissance du PIB en 2010 (1,6 %¹⁴) a été supérieure à la prévision du dernier programme (1,4 %), et elle s'est de plus révélée nettement plus riche en recettes publiques, avec une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB plus élevée (1,4 contre 0,9). En effet, le rattrapage des recettes publiques s'est matérialisé plus rapidement que prévu après la surréaction à la baisse de 2009 : par exemple, les droits de mutation perçus par les collectivités locales ont rebondi de 35 % après une diminution de 26 % en 2009, et les cotisations sociales ont bénéficié de la meilleure tenue de l'emploi et par-là même de la masse salariale privée ; au sens de l'ACOSS, elle a progressé de 0,7 % au total sur 2009-2010, contre un recul cumulé de 1,3% prévu dans le précédent programme.
- **un coût temporairement moins important qu'anticipé de certaines mesures mises en œuvre par le Gouvernement**, qui contribue à la révision à hauteur de 0,4 point de PIB, sans que leur coût total de long terme ne soit sensiblement modifié. Le surcoût temporaire de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 a été révisé à la baisse de 0,2 point de PIB, sans changement significatif du coût de la réforme en régime de croisière. Dans le même temps, la montée en charge des investissements d'avenir a été moins rapide que prévu, en raison des délais de sélection des projets d'investissement, entraînant des dépenses publiques plus faibles qu'anticipé en 2010 (0,1 point de PIB). Enfin, la montée en charge des prestations versées au titre du revenu de solidarité active (RSA) « activité » a été moins rapide qu'anticipé, améliorant le solde 2010 de 0,1 point de PIB ;
- **une forte amélioration du solde des administrations publiques locales**, essentiellement sous l'effet d'une diminution de l'investissement, de 8 % au total sur 2009-2010 (0,3 point de PIB). Dans un contexte de début de cycle électoral, le précédent programme tablait sur une progression modérée de l'investissement local en valeur (+3 % en cumulé sur 2009-2010). La baisse significative de l'investissement observée semble donc traduire un comportement prudent de la part des collectivités locales dans un environnement plus général de modération de la dépense publique. Elle semble également marquer le début d'un cycle d'investissement local nettement moins dynamique que le précédent, qui s'était notamment caractérisé par une forte progression des coûts de construction.

Le solde public 2011 atteindrait 5,7 points de PIB, contre 6,0 points de PIB dans le dernier programme :

- **Les facteurs d'amélioration du solde public 2010 conduisent à une amélioration du solde 2011** (0,4 point de PIB au total). En effet, la meilleure tenue des recettes publiques en 2010 a pour conséquence un moindre rebond en 2011, avec une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB inférieure à celle du précédent programme (1,1 contre 1,2). De plus, le coût total en 2011 des mesures dont l'impact a été revu à la baisse pour 2010 (investissements d'avenir, réforme de la taxe professionnelle et RSA « activité ») est supérieur de 0,1 point de PIB à celui retenu dans le précédent programme, notamment en raison du report en 2011 de certains investissements d'avenir qui étaient initialement prévus pour 2010.

- **Le Gouvernement a fortement accentué son effort de réduction des niches fiscales et sociales**. Ainsi, des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont été votées dans le cadre de la loi de finances initiale et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 à hauteur de plus de 11 Md€, essentiellement *via* des réductions de niches fiscales et sociales, parmi lesquelles certaines mesures de la réforme des retraites ou d'autres permettant de financer la reprise de dette

¹⁴ Comptes trimestriels en données brutes.

sociale par la CADES. Par rapport à l'objectif du précédent programme (2 Md€ de réduction de niches fiscales et sociales), cet effort représente des économies supplémentaires de 0,5 point de PIB.

- En contrepoint, la révision de la prévision de croissance (2,5 % à 2,0 %) contribue à dégrader le solde public à hauteur de 0,3 point de PIB. En effet, cette révision se traduit par une moindre progression spontanée des recettes publiques et davantage de dépenses d'indemnisation du chômage. Dans le même temps, la prévision d'inflation 2011 a été révisée à la hausse (de 1,5 % à 1,8 % sur l'IPC hors tabac), entraînant une plus forte progression des dépenses publiques, et notamment des prestations sociales.

- **Enfin, un certain nombre de facteurs moins bien orientés qu'anticipé** expliquent le reste de la révision du solde public 2011 par rapport au précédent programme (-0,3 point de PIB) : on peut notamment citer le dynamisme de la dépense du service public d'électricité (CSPE), en lien avec le financement des énergies renouvelables, une progression plus rapide des charges d'intérêts versées par les administrations publiques reflétant une remontée rapide des taux, ou encore une croissance plus modérée que prévu des recettes non fiscales de l'État.

En 2012 et 2013, le déficit public atteindrait 4,6 points de PIB puis 3,0 points de PIB, comme prévu dans le précédent programme. Par rapport à celui-ci, la progression spontanée des recettes publiques serait moindre, en raison d'une croissance de l'activité moins dynamique en 2012 (2¼ % au lieu de 2½ %) et d'une élasticité plus faible des prélèvements obligatoires au PIB (1,1 au lieu de 1,2), le rattrapage des recettes après la surréaction à la baisse de 2009 ayant commencé dès 2010. Les objectifs nominaux de solde public seraient néanmoins respectés grâce à une accentuation de l'effort structurel par rapport au précédent programme : intensification de l'effort de réduction des niches fiscales et sociales permettant de respecter le plancher de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de 3 Md€ par an inscrit dans la LPFP 2011-2014 (contre un objectif de 2 Md€ de réduction annuelle des niches fiscales et sociales dans le précédent programme) et meilleure maîtrise de la dépense publique, grâce notamment à la montée en charge rapide de la réforme des retraites de 2010, à la double norme budgétaire, et à une croissance des dépenses sous ONDAM à 2,8% par an.

Concernant la dette publique, la révision de la trajectoire résulte en premier lieu de l'actualisation des prévisions de déficit public et de croissance nominale. Les flux de créances se sont révélés plus faibles en 2010 que prévu dans le précédent programme (-2,0 points de PIB au lieu de -0,5 point de PIB), grâce notamment à une réduction plus importante que prévu de la trésorerie des administrations publiques et au remboursement anticipé des prêts d'urgence accordés aux constructeurs automobiles et des participations prises dans les banques dans le cadre des mesures de gestion de la crise économique et financière. A partir de 2011, les flux de créances sont relativement proches de zéro dans ce programme comme dans le précédent.

5. Qualité des finances publiques

L'amélioration de la qualité des finances publiques revêt un caractère particulièrement important, en particulier pendant les périodes de consolidation budgétaire. Renforcer l'efficacité des dépenses et des recettes publiques permet de limiter l'impact des mesures d'économies sur l'activité et de préserver la qualité du service public rendu tout en réduisant les coûts.

La France a intensifié ses efforts dans ce domaine au cours des dernières années. L'accent a été mis sur la rationalisation de la dépense, avec la poursuite de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et son extension aux opérateurs de l'État, la réforme des collectivités territoriales ou encore différentes mesures visant à rendre l'offre de soins de santé plus efficiente. Dans le même temps, la préservation du budget de la recherche dans le budget triennal de l'État et la mise en

œuvre des investissements d'avenir permettent de stimuler le potentiel de croissance de l'économie. Côté recettes, la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales les moins efficaces, sur la base d'analyses coûts-bénéfices, et la réforme de la fiscalité du patrimoine à venir contribueront à la rationalisation du système de prélèvements obligatoires.

5.1 Qualité des dépenses publiques

5.1.1 La révision générale des politiques publiques (RGPP)

Depuis le lancement de la RGPP, **environ 400 mesures, couvrant l'ensemble des ministères, ont été décidées**. Ces mesures font l'objet d'un suivi transparent, régulier et rigoureux : en mars 2011, 86 % des mesures engagées depuis 2007 avancent conformément aux objectifs initiaux, 10 % ont nécessité une décision correctrice et 4 % accusent encore des retards importants. Par ailleurs, une cinquantaine de mesures nouvelles a été adoptée le 9 mars 2011 lors du 5^e Conseil de modernisation des politiques publiques : elles portent principalement sur des simplifications, des audits d'opérateurs et des dépenses d'intervention.

La loi de finances pour 2011 intègre près de 5 Md€ d'économies qui, ajoutées à celles permises par la RGPP en 2009 et 2010 portent sa contribution à plus de 7 Md€ sur la période 2009-2011, en ligne avec les objectifs initiaux.

La RGPP a suscité **une vaste réorganisation des structures administratives** : les administrations centrales ont été reconfigurées et les services déconcentrés regroupés en deux ou trois directions départementales interministérielles et huit directions régionales. De grandes réformes sectorielles ont parallèlement permis de moderniser la carte judiciaire, l'appareil de défense ou encore les services des impôts et de la comptabilité publique avec la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'effort s'est aussi porté sur **la mutualisation des fonctions support des administrations** : mise en place du service des achats de l'État, développement du rôle de France Domaine pour l'immobilier, raccordement de l'ensemble des programmes de dépenses de l'État à Chorus, qui est généralisé depuis le 1^{er} janvier 2011, création de l'opérateur national de paye (ONP) et de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC).

La RGPP a également **étendu aux opérateurs** les règles de bonne gestion publique, qui appliquent désormais les mêmes règles que leurs ministères de tutelle.

La RGPP a aussi permis d'atteindre des résultats significatifs sur **l'amélioration de la qualité des services publics** en créant de nombreux guichets uniques physiques pour les contribuables (guichets fiscaux uniques), les demandeurs d'emploi (Pôle emploi) ou les entreprises (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; « guichet entreprise » pour faciliter les démarches des créateurs d'entreprise) et en dématérialisant fortement les démarches prioritaires des usagers.

En matière d'effectifs, la RGPP poursuit comme prévu l'application de la règle du **non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**. Cette règle a permis de dégager des économies sur les dépenses de masse salariale, puisqu'il est prévu de ne pas remplacer près de 100 000 postes entre 2009 et 2011, soit une économie brute de 2,7 Md€. À cet impact de court et moyen terme s'ajoute, à long terme, la diminution significative des engagements de l'État au titre de la rémunération et des pensions des agents qui ainsi n'auront pas été recrutés. En 2012, le nombre de fonctionnaires de l'État devrait revenir à son niveau des années 1990, soit 150 000 fonctionnaires de moins sur période 2007-2012, ce qui équivaut à une réduction de 7 % de la fonction publique de l'État. Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement, la moitié des économies générées par ces efforts de productivité a été reversée aux agents et continuera de l'être : à la fin de l'année 2011, ce seront ainsi près de 1,4 Md€ supplémentaires qui auront bénéficié aux agents publics par rapport à 2009.

Au total, l'ensemble du programme de réformes porté par la RGPP constitue le socle du budget triennal 2011-2013 de l'État, comme cela avait été le cas pour le premier budget triennal.

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

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

Cet effort se matérialise en premier lieu par des réformes structurelles majeures et une allocation des ressources visant à poursuivre le renforcement de l'attractivité des carrières de l'enseignement supérieur et de la recherche, conforter l'autonomie des universités, stimuler leurs initiatives en matière de formation et de recherche et développer une politique sociale renforcée au service de la réussite des étudiants.

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

5.1.3 Les investissements d'avenir

En concentrant la dépense publique sur des **investissements à haut rendement socio-économique**, les investissements d'avenir participent pleinement à l'amélioration de la qualité des finances publiques. Les crédits ouverts à ce titre, pour une enveloppe totale de 35 Md€, sont investis dans l'enseignement supérieur et la formation, la recherche, les filières industrielles et les PME, le développement durable et le numérique, afin de préparer au mieux la France aux enjeux de demain.

Le programme d'investissement est d'abord porté par l'État, via ses opérateurs, qui financent des projets trop importants ou trop risqués pour être réalisés par le secteur privé alors qu'ils génèrent des rendements très importants pour l'économie. Cofinancé par le secteur privé, et profitant ainsi d'un effet de levier, ce programme stimulera notre potentiel de croissance et engendrera un surplus de recettes publiques à long terme.

Ce ciblage sur les dépenses les plus porteuses de croissance est en parfaite cohérence avec la volonté gouvernementale de rationalisation et d'efficacité de l'action publique. Selon un calendrier d'appels à projets étalé sur les années 2010 à 2012, des jurys composés d'experts internationaux de haut niveau sélectionneront ainsi les lauréats des financements sur des critères d'excellence scientifique, de rentabilité des projets et d'impact attendu sur la croissance potentielle.

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

5.1.4 La rationalisation des dépenses de santé et des dépenses locales

En ce qui concerne les dépenses de santé, de nombreuses réformes ont été mises en place depuis plusieurs années pour rendre l'offre plus efficace et ainsi améliorer la qualité des dépenses. On peut notamment citer la maîtrise médicalisée des dépenses, la tarification à l'activité dans les hôpitaux ainsi que la création des nouvelles agences régionales de santé, qui visent à une meilleure

articulation entre l'hôpital et les soins de ville. Par ailleurs, le mode de construction annuelle de l'objectif national de dépense de l'assurance maladie (ONDAM) permet l'articulation entre le temps long des inflexions de l'offre et le temps plus court du respect conjoncturel de l'objectif, en s'appuyant sur une évaluation des évolutions structurelles, sur des efforts récurrents d'efficacité puis, en dernier ressort, sur des mesures d'économies à rendements plus immédiats. Enfin, l'article 12 de la LPFP prévoit un encadrement de l'endettement des établissements publics de santé.

La réforme des collectivités territoriales qui a été votée en 2010 devrait contribuer à une **rationalisation des dépenses locales**. En effet, grâce à un renforcement de l'intercommunalité et à la création du conseiller territorial (élu qui siègera en 2014 à la fois au conseil régional et au conseil général), cette réforme permettra de clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités, et ainsi de réduire les principales sources d'inefficacités au niveau local tout en améliorant le service public rendu. Par ailleurs, la qualité de la dépense locale bénéficiera également du meilleur encadrement des normes règlementaires imposées aux collectivités et du renforcement de la péréquation entre collectivités, selon les recommandations du groupe de travail présidé par MM. Carrez et Thénault.

5.2 Qualité des recettes publiques

5.2.1 Réformes engagées jusqu'en 2010

La **Revue générale des prélèvements obligatoires** initiée en septembre 2007 à la demande du Président de la République préconisait une refonte de l'architecture des prélèvements obligatoires, avec des objectifs d'efficacité et d'équité de la fiscalité. Ces préconisations déjà en partie mises en œuvre dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) de 2007, se sont ensuite traduites par la réforme du crédit d'impôt recherche de 2008, par la création de la contribution économique territoriale en remplacement de la taxe professionnelle à partir du 1^{er} janvier 2010 et par une série de mesures d'incitations fiscales en matière d'environnement.

Avec la mesure de **défiscalisation des heures supplémentaires** contenue dans la loi TEPA, l'objectif était à la fois de redonner du pouvoir d'achat aux ménages et d'augmenter leur offre de travail et par suite l'activité potentielle.

La **réforme du crédit d'impôt recherche** s'est également inscrite dans une optique de soutien à la croissance potentielle de long terme. Le triplement du taux du crédit d'impôt applicable aux dépenses de R&D (de 10 % à 30 %) et la suppression du plafond ont permis de diminuer le coût de l'innovation et d'augmenter son rendement privé, le rapprochant ainsi de son rendement social global.

La **réforme de la taxe professionnelle** et son remplacement par la contribution économique territoriale ont diminué la charge fiscale pesant sur les entreprises. Plus précisément, cette réforme a permis d'alléger la charge pesant sur le capital productif, pour lui substituer pour partie une assiette économiquement moins distorsive, celle du capital foncier. La réforme s'est ainsi inscrite en pleine cohérence avec les recommandations de la fiscalité optimale rappelées par les organisations internationales comme l'OCDE.

Afin d'inciter à des comportements vertueux pour l'**environnement**, la politique fiscale a également été mobilisée depuis 2007 : crédit d'impôt développement durable (CIDD), bonus/malus écologique dans le secteur automobile, taxe générale sur les activités polluantes.

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

5.2.2 L'effort de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales

Pour 2011 et les années suivantes, la stratégie de consolidation budgétaire du Gouvernement s'articule autour de la maîtrise des dépenses et d'une augmentation ciblée des recettes. Compte tenu du niveau déjà élevé atteint par les prélèvements obligatoires avant la crise, le Gouvernement a fait le choix d'éviter une hausse généralisée des impôts et de recourir à une réduction des dépenses fiscales et niches sociales (cf. tableau 11).

Ce choix de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales est pleinement justifié par le souci de rationalisation de notre système de prélèvements obligatoires, allant dans le sens de **l'efficacité économique et de l'équité sociale**. Ainsi, la réduction des dispositifs dérogatoires doit porter sur ceux qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité au regard de l'objectif visé. Afin d'éclairer le législateur, le Gouvernement doit présenter au Parlement dans les trois années suivant l'adoption d'une nouvelle dépense fiscale une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1^{er} janvier 2009, cette évaluation sera présentée au plus tard le 30 juin 2011 (article 13 de la LPFP 2011-2014).

De manière plus générale, la réduction des dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements permet de tendre vers **un système à assiette plus large, qui minimise les distorsions économiques** et offre davantage de marges de manœuvre sur les taux applicables. S'agissant d'équité et de justice sociale, la limitation de certains dispositifs fiscaux permet d'avoir des prélèvements davantage fonction des capacités contributives, confortant en cela la logique des mesures de plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu prises antérieurement.

Dans le même temps, la dimension incitative de la politique fiscale n'a pas été oubliée dans la loi de finances pour 2011. Notamment, les créances de crédit d'impôt recherche bénéficieront de manière permanente d'un remboursement immédiat pour les PME, pérennisant pour ces entreprises les effets des mesures prises dans le cadre du plan de relance.

Tableau 11 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de la loi de finances initiale et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

<i>En milliards d'euros</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Réforme des retraites	3,9	0,6
Mesures portant sur les stock-options et les retraites chapeau (n)	0,2	0,0
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au 1er euro (n)	0,0	0,2
Annualisation des allègements généraux de charges sociales (n)	2,0	0,0
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (n)	0,6	0,0
Suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes (n)	0,2	0,0
Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et sur les revenus du capital	0,4	0,1
Majoration de 0,2 point du prélèvement social de 2% sur les revenus du capital	0,2	0,0
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (ASSO)	0,1	0,1
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (État)	0,2	0,2
Financement de la dette sociale	3,6	-0,2
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation du stock « exit tax ») (n)	0,9	0,0
Taxation " au fil de l'eau " des contrats d'assurance-vie (n)	1,6	-0,2
TSCA sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables (n)	1,1	0,0
Autres mesures LFI 2011	3,3	2,7
Suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites "triple play" (n)	1,1	0,0
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation des flux futurs) (n)	0,2	0,0
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques (n)	0,2	0,7
Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce) (n)	0,0	0,5
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME (n)	0,0	0,1
Abaissement de 75 % à 50 % du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME (n)	0,1	0,1
Application de la taxe sur les véhicules de tourisme de société aux véhicules immatriculés N1 (n)	0,0	0,0
Suppressions ou réduction d'exonérations de cotisations employeurs (n)	0,8	0,3
Réduction de 10% d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu (n)	0,0	0,4
Aménagement du CIR (n)	0,0	0,2
Recentrage du CI au titre des primes d'intéressement sur les entreprises de moins de 50 salariés (n)	0,1	0,0
Hausse de 2 % du taux forfaitaire applicable aux plus-values immobilières	0,1	0,0
Taxe systémique sur les banques	0,5	0,1
Report de la suppression totale de l'IFA à 2014	0,6	-0,2
Réforme de l'accession à la propriété	0,0	0,6
Remboursement immédiat des créances de CIR aux PME	-0,3	0,0
Autres mesures LFSS 2011	0,9	0,0
Hausse du forfait social (+2 points : passage de 4 à 6 points) (n)	0,4	0,0
Limitation du champ de la déduction de 3% pour frais professionnels applicable à la CSG (n)	0,0	0,0
Assujettissement aux cotisations sociales des rémunérations versées par des tiers (n)	0,1	0,0
Hausse du taux de cotisations AT/MP	0,4	0,0
Autres	0,1	-0,6
Incidence en matière d'IR et d'IS des mesures prises en LF et LFSS 2011	0,0	-0,7
Autres	0,1	0,1
Total niches	9,5	2,2
Total mesures nouvelles votées depuis le 1er juillet 2010 (hors CSPE)	11,9	2,4

(n) : mesures portant sur les dépenses fiscales ou les niches sociales

5.2.3 Perspectives futures et réforme de la fiscalité du patrimoine

Le Président de la République a annoncé **une réforme de la fiscalité du patrimoine et de ses revenus pour le printemps 2011**, qui portera principalement sur l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et le bouclier fiscal.

Cette réforme consistera principalement à supprimer le « bouclier fiscal » qui permet aux contribuables de limiter le montant de leurs impositions personnelles à 50 % de leurs revenus. Corrélativement, le barème de l'impôt sur la fortune sera considérablement simplifié avec un barème proportionnel comportant uniquement deux taux (au lieu de six actuellement). Le seuil d'assujettissement à cet impôt sera également relevé de 800 000 € de patrimoine net à 1,3 M€. Une « exit tax » sera également mise en place.

Cette réforme est neutre pour les finances publiques car elle est intégralement financée, notamment par une augmentation des impositions sur certaines successions et donations.

6. Soutenabilité des finances publiques

6.1 La poursuite des réformes structurelles

La poursuite des réformes structurelles, qui contribuera notamment à améliorer le potentiel de croissance de long terme de l'économie et donc la soutenabilité des finances publiques, est une priorité du Gouvernement, dont la stratégie est décrite en détail dans le Programme national de réformes (PNR).

6.2 La réforme des retraites de 2010

Le vieillissement de la population, associé aux effets de la crise, fait peser des risques financiers élevés sur notre système de retraite. La réforme de novembre 2010 vise à assurer sa soutenabilité en privilégiant l'allongement de la vie active. Ce faisant, elle contribue significativement à la restauration de la soutenabilité des finances publiques (cf. encadré 1).

Le principal dispositif de la réforme consiste en **un recul progressif de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, et de l'âge d'obtention automatique du taux plein de 65 à 67 ans**. Ce relèvement de deux ans de l'âge d'ouverture des droits concerne tous les assurés, ceux du secteur privé comme ceux du secteur public. Il s'effectue au rythme de 4 mois par an, selon un principe générationnel. La première génération concernée est celle qui est née dans la deuxième moitié de l'année 1951 : elle pourra liquider sa retraite à partir de 60 ans et 4 mois. Les nouvelles bornes d'âge seront atteintes pour les assurés nés en 1956, qui devront attendre l'année de leurs 62 ans pour liquider leur retraite et qui bénéficieront automatiquement du taux plein à 67 ans.

Ce relèvement des bornes d'âge s'accompagnera d'**un relèvement de la durée d'assurance requise, fonction des gains d'espérance de vie**, comme prévu par la réforme de 2003. En effet, la réforme de 2010 confirme le principe central de la réforme de 2003, à savoir l'indexation de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein sur un partage des gains d'espérance de vie entre durées d'activité et de retraite. Ainsi, la durée d'assurance est portée à 41,25 annuités pour les générations nées en 1953 et 1954 et devrait s'établir à 41,5 ans pour la génération 1956.

Afin de **tenir compte de la spécificité de certaines carrières**, la possibilité de partir plus tôt ouverte depuis la réforme de 2003 aux salariés ayant eu des « carrières longues » (début d'activité précoce et durée de cotisation élevée) est maintenue et même élargie, avec des conditions strictes sur la durée de cotisation, aux salariés ayant commencé à travailler avant 18 ans, afin d'accompagner le report de l'âge d'entrée sur le marché du travail. L'âge minimal pour bénéficier de ce dispositif est relevé de la même façon que les bornes d'âge : il passera de 56 ans à 58 ans. Par ailleurs, les salariés souffrant d'une invalidité permanente de 10 % à la suite d'une maladie

professionnelle ou d'un accident du travail en lien avec la pénibilité au travail auront la possibilité de partir au taux plein à 60 ans.

La réforme poursuit les efforts effectués pour **renforcer l'équité entre le secteur public et le secteur privé**, en harmonisant certaines règles : suppression de la possibilité de départ anticipé pour les parents de trois enfants ayant quinze années de service effectif à partir du 1^{er} juillet 2011, fermeture du dispositif des cessations progressives d'activité dans la Fonction publique, alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (soit un relèvement de 7,85% à 10,55% d'ici à 2020), rapprochement des règles du minimum garanti et de celles du minimum contributif. Ces mesures permettront des économies et des recettes nouvelles tout en contribuant au rapprochement des règles entre les différents régimes.

Enfin, les systèmes de retraite bénéficient grâce à la réforme de **recettes nouvelles ciblées, assises notamment sur les hauts revenus et les revenus du capital** et réparties à la fois sur les ménages et les entreprises : hausse d'un point du taux marginal de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu, augmentation des prélèvements sur les stock-options et les retraites chapeaux, ou encore rationalisation du dispositif des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires. Ces mesures renforcent l'équité de la réforme sans pénaliser la croissance.

6.3 Estimation de l'écart de soutenabilité

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

- l'impact de la position budgétaire initiale, qui correspond essentiellement à l'écart du solde structurel primaire au solde stabilisant la dette à long terme ;
- l'effet du vieillissement de la population sur les évolutions à politique inchangée des dépenses de retraites, santé et dépendance au-delà de la fin du programme, c'est-à-dire à partir de 2015.

**Tableau 12 : indicateur de soutenabilité des finances publiques S2
(en points de PIB)**

Année de référence	Écart de soutenabilité (indicateur S2)	dont impact de la position budgétaire initiale	dont impact du vieillissement (à partir de 2015)
2010	5,5	3,8	1,7
2014	0,7	-1,0	1,7

Note de lecture du tableau :

- le S2 en 2010 est estimé sur la base d'un scénario contrefactuel dans lequel le solde structurel primaire est supposé constant sur la période du programme (2010-2014), indépendamment de l'impact du vieillissement : il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2015 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2015 ;
- le S2 en 2014 est estimé sur la base du solde structurel primaire de 2014 prévu dans le programme. Il correspond à l'ajustement budgétaire pérenne qui devrait être réalisé en 2015 pour stabiliser le ratio d'endettement à très long terme compte tenu de l'impact du vieillissement à partir de 2015.

En 2010, l'écart de soutenabilité atteignait 5,5 points de PIB.

En 2014, grâce aux mesures d'ajustement mises en œuvre dans ce programme, parmi lesquelles la réforme des retraites de 2010 (cf. encadré 1), l'indicateur S2 serait ramené à un niveau inférieur à

1 point de PIB, ce qui signifie que la soutenabilité serait en grande partie restaurée. En effet, le solde structurel primaire serait inférieur de 1,0 point de PIB au solde stabilisant la dette à long terme, ce qui permettrait de réduire la dette à moyen terme, et ainsi de **dégager des marges de manœuvre pour financer le coût de long terme associé au vieillissement de la population**, estimé à 1,7 point de PIB¹⁵.

Encadré 1 : impact de la réforme des retraites sur l'écart de soutenabilité S2

La réforme des retraites de 2010, dont les principales mesures sont décrites dans la partie 6.2, a permis d'améliorer significativement la soutenabilité des finances publiques. En effet, par rapport à un scénario sans réforme, elle implique une réduction de l'écart de soutenabilité de 0,9 point de PIB : 0,8 point au titre de l'amélioration du solde structurel primaire entre 2010 et 2014, et 0,1 point au titre d'une réduction du coût actualisé du vieillissement à partir de 2015 (cf. tableau 13).

Tableau 13 : impact de la réforme des retraites sur l'écart de soutenabilité S2 en 2014

(en points de PIB)	Impact total sur le S2	dont impact sur le solde structurel primaire 2014	dont impact sur le coût actualisé du vieillissement à partir de 2015
Impact total de la réforme des retraites	0,9	0,8	0,1
Moindre progression des dépenses (mesures d'âge, après prise en compte des aménagements "carrières longues" et pénibilité, convergence entre les régimes)	0,3	0,3	0,0
Impact des mesures d'âge sur la croissance potentielle du PIB	0,3	0,2	0,1
Hausse des taux de cotisation (mesures de convergence public-privé)	0,1	0,1	0,0
Recettes nouvelles ciblées	0,2	0,2	0,0

L'impact de la réforme sur la soutenabilité provient majoritairement de l'**effet des mesures de recul de l'âge de la retraite**, qui permettent d'une part de réduire la progression des dépenses de retraites, et d'autre part de faire augmenter progressivement la population active et donc le niveau d'activité potentielle, et finalement les recettes publiques à long terme. La convergence du taux de cotisation des salariés du public vers le taux de ceux du privé et la mobilisation de nouvelles recettes ciblées (mesures de la LFSS 2011) contribueraient également à l'amélioration du S2, pour respectivement 0,1 et 0,2 point de PIB.

Du fait de sa montée en charge rapide, la réforme des retraites de 2010 contribue à l'amélioration de la soutenabilité des finances publiques principalement *via* son effet positif sur le solde structurel primaire d'ici à 2014, mais aussi dans une moindre mesure par son effet sur les variations du poids des dépenses de retraites dans le PIB après 2015. Grâce à cela, elle participe pleinement à l'effort de consolidation des finances publiques à moyen terme décrit dans ce programme.

¹⁵ Avant la réforme des retraites de 2010, l'impact du vieillissement était estimé à 1,8 point de PIB (cf. encadré).

7. Aspects institutionnels et gouvernance des finances publiques

7.1 *Le projet de réforme constitutionnelle*

En s'appuyant sur les travaux menés en 2010 par le groupe de travail présidé par M. Camdessus, le Gouvernement a présenté au printemps 2011 un projet de réforme de la Constitution, pour y inscrire trois séries de dispositions de nature à modifier de manière radicale la gouvernance des finances publiques. Ce projet de loi sera examiné par le Parlement avant l'été.

Il s'agit tout d'abord de **créer un instrument juridique nouveau, les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques », dont certaines dispositions s'imposeront aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale** et dont l'objectif sera de garantir l'équilibre des comptes des administrations publiques à un horizon donné

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques programmeront l'évolution de l'ensemble des finances publiques, et notamment du solde et de la dette des administrations publiques au sens de Maastricht. Selon le projet du Gouvernement, elles encadreront de manière contraignante¹⁶ les composantes de l'évolution des finances publiques qui sont effectivement à la discrétion du Gouvernement et du législateur, à savoir :

- le montant maximum des dépenses budgétaires de l'État et des dépenses de la sécurité sociale relevant de la loi de financement de la sécurité sociale, pour chacune des années de la programmation ;
- l'enveloppe des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires pour les années de la programmation.

Des règles de compensation entre plafonds de dépenses et planchers de mesures nouvelles en recettes pourront être autorisées dans chaque loi-cadre afin de laisser au législateur la possibilité de choisir la nature de la composition des ajustements budgétaires, tout en préservant l'effort global de redressement des finances publiques.

Cet encadrement de la trajectoire de dépenses nette des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires permettra d'**éviter tout caractère pro-cyclique de la politique budgétaire** : en particulier, d'éventuelles surprises positives sur l'évolution spontanée des recettes fiscales et sociales seront entièrement affectées à la réduction du déficit public.

Cette réforme participera grandement au rééquilibrage durable des comptes publics, un déficit temporaire devant en effet être accompagné de la définition des voies et moyens d'un retour à l'équilibre.

La deuxième série de dispositions du projet de réforme soumis au Parlement a pour but de mettre en place un dispositif qui permette de lutter efficacement contre la multiplication de la fiscalité dérogatoire dans la loi ordinaire. Cette règle, d'ores et déjà mise en œuvre par une circulaire du Premier ministre en date du 4 juin 2010, permettra d'éviter la dispersion des niches fiscales et sociales dans l'ensemble des textes législatifs et de renforcer la cohérence d'ensemble de la stratégie de prélèvements obligatoires et de finances publiques.

Troisièmement, il est proposé d'inscrire dans la Constitution le principe d'une **transmission systématique à l'Assemblée nationale et au Sénat du programme de stabilité de la France** avant qu'il ne soit adressé à la Commission européenne, comme cela est déjà le cas pour le présent programme. Cette association plus étroite du Parlement permettra une meilleure appropriation des engagements pluriannuels de finances publiques par le pouvoir législatif.

¹⁶ Un projet de loi de finances ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale qui ne respecterait pas les contraintes des lois-cadres s'exposera à la censure du Conseil constitutionnel.

Comme la LPFP 2011-2014, ce projet de réforme constitutionnelle est pleinement cohérent avec le projet de directive européenne sur les cadres budgétaires nationaux. En effet, elle permettra à la France de se doter d'un cadre budgétaire pluriannuel encadrant les lois financières annuelles, qui définira de manière intangible une trajectoire d'évolution des dépenses nettes des mesures nouvelles en recettes sur le champ qui est directement pilotable par le Gouvernement et le Parlement.

7.2 Les avancées de la LPFP 2011-2014

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014, qui a été votée par le Parlement en décembre 2010, contient déjà, à cadre constitutionnel constant, de nombreuses avancées en matière de gouvernance des finances publiques ; cette loi préfigure notamment le contenu des futures lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Ainsi, la LPFP fixe pour la période 2011-2014 une trajectoire d'évolution des dépenses nette des mesures nouvelles en recettes, en milliards d'euros, sur un champ pilotable par le Gouvernement et soumis au vote du Parlement :

- **des plafonds de dépenses de l'État** (dépenses du budget général et prélèvements sur recettes), avec une double norme d'évolution : « zéro volume » pour l'ensemble des dépenses, et « zéro valeur » pour les dépenses hors charges d'intérêts et contributions du budget général aux dépenses de pensions (article 5). Chaque année, c'est la norme la plus contraignante des deux qui s'appliquera. Ces plafonds, détaillés mission par mission dans la LPFP sur la période 2011-2013 (article 6, cf. tableau en annexe 2), et les réformes sous-jacentes rappelées dans le rapport annexé, constituent le budget triennal de l'État ;
- **des objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des dépenses d'assurance maladie** (ONDAM), fixés en niveau et à périmètre constant (article 8) ; le respect de ce dernier objectif sera garanti par la mise en œuvre des conclusions du groupe de travail présidé par M. Briet, et en particulier la mise en place d'un comité de pilotage de l'ONDAM et l'abaissement du seuil d'alerte (à 0,5 % de l'objectif) ;
- **une enveloppe de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**, imposant une hausse minimale des recettes fiscales et sociales de 11 Md€ en 2011 puis de 3 Md€ par an en 2012-2014 (article 9). Le champ concerné est l'ensemble des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires prises par le Parlement ou le Gouvernement à partir du 1^{er} juillet 2010. Il englobe notamment les réductions de dépenses fiscales et de niches sociales¹⁷.

Pour laisser au Gouvernement et au Parlement le choix de la composition de l'ajustement budgétaire réalisé, la fongibilité entre économies en dépenses et en recettes est possible sur la période de programmation (article 15).

La LPFP prévoit par ailleurs que les éventuels surplus de recettes fiscales et sociales par rapport aux évolutions prévues en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale soient entièrement affectés à la réduction du déficit public (article 11), évitant ainsi d'éventuels comportements pro-cycliques en cas de surprises positives sur l'évolution spontanée des recettes publiques.

Par ailleurs, **plusieurs dispositions de la LPFP contribueront à garantir le respect de la programmation**, notamment en réduisant les risques de contournement par les sous secteurs non couverts par les plafonds de dépense nette des mesures nouvelles en recettes :

¹⁷ Par rapport à une enveloppe de réduction de dépenses fiscales et de niches sociales, le choix de s'engager sur une enveloppe de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (y compris niches) permettra notamment d'éviter les difficultés liées à la définition exacte de ce qu'est une dépense fiscale ou une niche sociale.

- interdiction de recourir à des emprunts d'une durée supérieure à 12 mois pour les ODAC (organismes divers d'administration centrale, article 12) ; cette interdiction est juridiquement opposable à ces organismes ;
- gel en valeur des transferts de l'État aux collectivités locales, hors fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et hors dotations liées à la réforme de la taxe professionnelle (article 7) ;
- limitation à quatre ans de la validité des nouvelles niches fiscales et sociales créées après le 1^{er} janvier 2009 (article 10).

Enfin, la LPFP contient plusieurs mesures qui permettront d'**améliorer l'association du Parlement aux engagements pluriannuels de finances publiques**. Tout d'abord, le projet de programme de stabilité de la France sera transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui s'exprimeront sur ce projet par un vote avant sa transmission aux institutions européennes (article 14), ce qui préfigure le troisième volet de la réforme constitutionnelle à venir. Par ailleurs, le Gouvernement lui adressera chaque année, en juin, un rapport public faisant le bilan de l'application de la LPFP et de sa cohérence avec le programme de stabilité, ainsi que, en octobre, avec les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, un bilan du coût des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (article 15) et des dépenses fiscales et des niches sociales, et de leur efficacité (article 13).

7.3 Gouvernance statistique

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est en charge de la publication des comptes nationaux de la France, qui comprennent notamment les principaux agrégats de finances publiques en comptabilité nationale. Ces comptes nationaux sont élaborés conformément au système européen de comptes SEC 95. L'Insee a des échanges réguliers avec Eurostat qui permettent de s'assurer de cette conformité.

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

S'agissant du **compte provisoire** des administrations publiques, l'information est moins complète. Pour l'État, l'exécution budgétaire se clôt à la mi-janvier de l'année n+1, et les comptes publics de l'État sont achevés vers la mi-mars de l'année n+1 ; aussi, les informations utilisées pour la notification du 1^{er} avril n+1 sont susceptibles d'être légèrement revues, notamment les corrections pour le passage en comptabilité nationale. Le compte des ODAC est en partie prévisionnel, les sources comptables couvrant environ deux tiers des recettes et des dépenses. Pour les APUL, sont privilégiées les informations retracées dans les documents comptables de l'État et celles issues des données directes, exhaustives et centralisées pour les régions et les départements et la quasi-totalité des communes. Un certain nombre d'estimations et de prévisions sont réalisées en complément. Enfin, pour la notification du 1^{er} avril, les comptes des ASSO sont principalement construits à partir d'estimations, dès lors que les documents comptables des régimes ne sont pas encore connus.

Néanmoins, de nombreux éléments comptables (caisses du régime général, prestations versées par l'Unédic, hôpitaux publics...), encore provisoires, sont mobilisés. En ce qui concerne la dette publique au sens de Maastricht, elle est construite dès le compte provisoire sur la base de données comptables pour la quasi-totalité des administrations publiques. La consolidation de la dette entre sous secteurs des administrations publiques est effectuée grâce à l'« enquête titres » de la Banque de France et aux informations collectées directement par la DGFIP auprès des principaux organismes détenteurs de titres publics.

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

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

8. La procédure pour déficit public excessif (DPE)

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

Dans le programme de stabilité 2010-2013 soumis en janvier 2010, la France a décrit sa stratégie pour ramener le déficit public à 6,0 % du PIB en 2011, 4,6 % en 2012, puis en dessous de 3 % du PIB à horizon 2013, en réalisant un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB au total sur la période 2010-2013.

Le 13 juillet 2010, le Conseil ECOFIN a estimé que la France avait agi conformément à cette recommandation, et qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait donc à ce stade dans le cadre de la procédure pour déficit public excessif.

Depuis lors, la France poursuit ses efforts pour assurer le respect de la recommandation de décembre 2009 :

- **pour 2011**, les mesures d'économie nécessaires pour ramener le déficit public à 6,0 % du PIB ont été détaillées dans la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) votées en décembre 2010. La prévision de croissance du PIB pour 2011 ayant été révisée à la baisse, à 2,0 % (contre 2,5 % dans le précédent programme), le Gouvernement a augmenté son effort de réduction du coût des niches fiscales et sociales, tout en poursuivant son effort de maîtrise de la dépense publique, afin de garantir le respect de ses engagements. Ainsi, des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont été votées dans le cadre de la LFI et de la LFSS pour 2011 pour plus de 11 Md€ (cf. partie 5.2), essentiellement *via* des réductions de niches fiscales et sociales, contre un objectif de 2 Md€ dans le précédent programme de stabilité.

Le déficit public 2010 s'est finalement révélé moins élevé que prévu, atteignant 7,0 % du PIB selon les chiffres publiés par l'Insee. Une partie de cette révision ayant un impact positif sur le solde 2011, le déficit 2011 sera réduit, conformément à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014 et à la recommandation du 2 décembre 2009. Il devrait atteindre 5,7 % du PIB selon les prévisions de ce programme.

- **pour 2012 et 2013**, la LPFP 2011-2014 votée par le Parlement en décembre 2010 a confirmé la trajectoire de solde public du programme de stabilité 2010-2013. Compte tenu du rebond précoce des prélèvements obligatoires après la crise, et donc d'une évolution spontanée moins dynamique à moyen terme (élasticité de 1,1 en moyenne sur 2012-2013, au lieu de 1,2), l'effort sous-jacent en termes de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires a alors été accentué, avec un plancher porté à 3 Md€ par an (au lieu d'un objectif de réduction de niches fiscales et sociales de 2 Md€). De plus, la montée en charge rapide de la réforme des retraites de 2010 devrait contribuer à réduire la progression de la dépense publique sur la période.

Au total, **les mesures décrites dans ce programme de stabilité permettront de ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB en 2013**, en mettant en œuvre un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013, conformément à la recommandation du Conseil ECOFIN en décembre 2009 et aux préconisations du Conseil ECOFIN en juillet 2010.

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

- d'améliorer la qualité des finances publiques, grâce à la poursuite de la RGPP, aux investissements d'avenir, ou encore à la réduction des niches fiscales et sociales les moins efficaces (cf. partie 5) ;
- d'améliorer la gouvernance des finances publiques, avec le projet de réforme constitutionnelle, dont la LPFP 2011-2014 constitue une préfiguration (cf. partie 7) ;
- d'améliorer la soutenabilité de long terme des finances publiques, grâce au vote de la réforme des retraites de 2010 et aux autres réformes structurelles permettant de dynamiser la croissance potentielle de l'économie (cf. partie 6 et Programme national de réformes) ;
- de renforcer la maîtrise des dépenses publiques, en particulier en ce qui concerne la dépense locale, grâce à la mise en œuvre des conclusions du groupe de travail présidé par M. Carrez, et notamment le gel des transferts de l'État hors FCTVA, et les dépenses de santé, grâce à un renforcement du pilotage de l'ONDAM sur la base des recommandations du groupe présidé par M. Briet (cf. partie 7).

9. Annexe : tables statistiques

Tableau 1a. Prévisions macroéconomiques

	Code SEC	2009	2009	2010*	2011	2012	2013	2014
		Niveau en Md€	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. PIB en volume	B1*g	-	-2,6	1,6	2,0	2 1/4	2 1/2	2 1/2
2. PIB nominal	B1*g	1 907,1	-2,1	2,1	3,6	4,1	4 1/4	4 1/4
Composantes du PIB								
3. Dépenses de consommation privée	P.3	1 112,8	0,6	1,7	1,7	2,3	3,0	3,0
4. Dépenses de consommation des administrations publiques	P.3	469,8	2,7	1,4	0,0	-0,1	-0,2	0,0
5. Formation brute de capital fixe	P.51	392,1	-7,1	-1,6	4,2	4,6	3,2	3,2
6. Variation des stocks et objets de valeur (% du PIB)	P.52 + P.53							
7. Exportations de biens et services	P.6	439,6	-12,4	10,1	7,6	6,0	6,5	6,5
8. Importations de biens et services	P.7	476,6	-10,7	7,8	7,5	5,9	6,1	6,1
Contributions à la croissance du PIB								
9. Demande intérieure finale hors stocks		-	-0,6	1,0	1,8	2,3	2,4	2,4
10. Variation des stocks et objets de valeur	P.52 + P.53	-	-1,9	0,1	0,4	0,1	0,1	0,1
11. Commerce extérieur	B.11	-	-0,2	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

*PIB en données brutes et composantes du PIB en données CVS-CJO (issues des comptes trimestriels)

Tableau 1b. Évolution des prix

	Code SEC	2009	2009	2010*	2011	2012	2013	2014
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Déflateur du PIB		-	0,5	0,5	1,5	1,8	1 3/4	1 3/4
2. Déflateur de la consommation privée		-	-0,4	1,2	1,8	1 3/4	1 3/4	1 3/4
3. Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)¹		-	0,1	1,7	2,0	1,9	1 3/4	1 3/4
4. Déflateur de la consommation publique		-	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
5. Déflateur de l'investissement		-	-0,6	1,1	1,7	1,9	1 3/4	1 3/4
6. Déflateur des exportations (biens et services)		-	-3,5	1,6	2,0	1,4	1,1	1,1
7. Déflateur des importations (biens et services)		-	-5,2	4,5	3,1	1,2	1,0	1,0

¹ Facultatif

* comptes trimestriels CVS-CJO

Tableau 1c. Marché du travail

	Code SEC	2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Niveau	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle	Variation annuelle
1. Emploi, personnes physiques¹		25 561	-1,2	0,0	0,9	1,0	0,9	0,9
2. Emploi, heures travaillées ²								
3. Taux de chômage (%)³								
4. Productivité du travail, personnes physiques⁴		-	-1,3	1,2	1,2	1,3	1,6	1,6
5. Productivité du travail, heures travaillées ⁵								
6. Rémunération des salariés	D.1	1 014,4	0,1	2,2	3,2	3,6	3,7	3,7

¹Emploi intérieur total, au sens des comptes nationaux

²Concept comptes nationaux

³Concept BIT

⁴PIB en volume par tête

⁵PIB en volume par heure travaillée

Tableau 1d. Balance courante

en % du PIB	Code SEC	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Capacité de financement de la Nation	B.9	-2,8	-3,2	-3,7	-3,8	-3,7	-3,7
<i>dont:</i>							
- Balance des biens et services		-1,9	-2,3	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6
- Solde des revenus primaires et transferts		-0,9	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1
- Compte de capital		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Capacité de financement du secteur privé	B.9						
3. Capacité de financement du secteur public	EDP B.9	-7,5	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
4. Écart statistique							

Tableau 2. Situation financière des administrations publiques

	Code SEC	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		niveau en Md€	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Capacité de financement (B9) par sous-secteur							
1. Administrations publiques	S.13	-136,5	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
2. Administrations publiques centrales	S.1311	-112,0	-5,8	-4,6	-3,7	-2,6	-2,0
3. Administrations publiques fédérées	S.1312						
4. Administrations publiques locales	S.1313	-1,7	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
5. Administrations de sécurité sociale	S.1314	-22,8	-1,2	-0,9	-0,7	-0,4	-0,1
Administrations publiques (S.13)							
6. Recettes totales	TR	957,8	49,2	50,0	50,3	50,8	50,8
7. Dépenses totales	TE ¹	1094,4	56,2	55,7	54,9	53,8	52,8
8. Capacité de financement	EDP B.9	-136,5	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
9. Charges d'intérêts	EDP D.41	48,8	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0
10. Solde primaire²		-87,7	-4,5	-3,1	-1,7	-0,1	1,0
11. Mesures exceptionnelles ("one-off")³							
Principales composantes des recettes							
12. Impôts totaux (12=12a+12b+12c)		499,2	25,6	26,5	26,8	27,3	27,4
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	287,4	14,8	15,0	15,0	15,0	15,0
12b. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D.5	204,1	10,5	11,1	11,4	11,8	11,8
12c. Impôts en capital	D.91	7,7	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
13. Cotisations sociales	D.61	360,5	18,5	18,5	18,5	18,4	18,4
14. Revenus de la propriété	D.4	15,6	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
15. Autres recettes (15=16-12-13-14)		82,5	4,2	4,2	4,1	4,2	4,1
16=6. Recettes totales	TR	957,8	49,2	50,0	50,3	50,8	50,8
p.m.: Prélèvements obligatoires (D.2+D.5+D.61-D.612+D.91-D.995)⁴		822,1	42,2	43,1	43,4	43,9	43,9
Principales composantes des dépenses							
17. Rémunération des salariés et consommations intermédiaires	D.1 + P.2	368,4	18,9	18,4	17,9	17,4	16,9
17a. Rémunération des salariés	D.1	259,3	13,3	13,1	12,7	12,4	12,0
17b. Consommations intermédiaires (y.c. SIFIM)	P.2	109,0	5,6	5,3	5,1	5,0	4,9
18. Prestations sociales (18=18a+18b)		496,0	25,5	25,4	25,1	24,7	24,4
18a. Prestations sociales en nature	D.6311. D.63121. D.63131	117,9	6,1	6,0	6,0	5,9	5,8
18b. Prestations sociales en espèces	D.62	378,1	19,4	19,4	19,2	18,9	18,6
19=9. Charges d'intérêts	EDP D.41	48,8	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0
20. Subventions	D.3	33,4	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4
21. Formation brute de capital fixe	P.51	59,2	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0
22. Autres dépenses (22=23-17-18-19-20-21)		88,6	4,5	4,6	4,4	4,3	4,2
23=7. Dépenses totales	TE ¹	1094,4	56,2	55,7	54,9	53,8	52,8

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

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

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

⁴Y compris impôts collectés par l'Union Européenne et, si nécessaire, un ajustement pour impôts et contributions sociales non encaissés (D.995).

Tableau 3. Dépenses publiques par fonction (*)

en % du PIB	Code COFOG	2009	2014
1. Services publics généraux	1	7,0	:
2. Défense	2	1,8	:
3. Ordre et sûreté publics	3	1,3	:
4. Affaires économiques	4	3,0	:
5. Protection de l'environnement	5	0,9	:
6. Logement et développement urbain	6	2,0	:
7. Santé	7	8,1	:
8. Loisirs, culture et religion	8	1,6	:
9. Éducation	9	6,0	:
10. Protection sociale	10	23,0	:
11. Dépenses totales	TE	:	:

(*) Les données de ce tableau sont exprimées en base 2000. Les données en base 2005, qui seraient cohérentes avec les agrégats présentés dans ce programme, ne sont pas encore disponibles.

Tableau 4. Évolution de la dette publique

en % du PIB	Code SEC	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Dette brute¹		78,3	81,7	84,6	86,0	85,6	84,1
2. Variation du ratio d'endettement brut		10,6	3,4	2,9	1,5	-0,5	-1,5
Contributions à l'évolution du ratio d'endettement brut							
3. Solde primaire²		-5,1	-4,5	-3,1	-1,7	-0,1	1,0
4. Charges d'intérêt³	EDP D.41	2,4	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0
5. Flux de créances		1,7	-2,0	0,0	0,2	0,0	0,0
<i>dont:</i>							
- décalages comptables							
- accumulation nette d'actifs financiers							
- dont recettes de privatisations							
- écarts de réévaluation et autres							
p.m.: Taux d'intérêt apparent sur la dette⁴		3,5	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7
Autres variables pertinentes							
6. Actifs financiers liquides⁵		16,2	:	:	:	:	:
7. Dette nette (7=1-6)		62,1	:	:	:	:	:

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

²Cf. ligne 10 du tableau 2.

³Cf. ligne 9 du tableau 2.

⁴Évalué comme le quotient de la charge d'intérêts brute de l'année par l'encours de dette brute au 31 décembre de l'année précédente.

⁵AF1, AF2, AF3 (consolidés en valeur de marché), AF511 (actions cotées), AF52 (parts d'OPCVM)

Tableau 5. Évolutions conjoncturelles et structurelles

en % du PIB	Code SEC	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Croissance réelle du PIB (en %)		-2,6	1,6*	2,0	2 1/4	2 1/2	2 1/2
2. Solde public	EDP B.9	-7,5	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
3. Charges d'intérêts	EDP D.41	2,4	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0
4. Mesures exceptionnelles ("one-off")¹							
5. Croissance potentielle du PIB (%)		0,8	1,6	1,8	2,0	2,0	2,0
contributions:							
- travail		0,1	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4
- capital		0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
- productivité globale des facteurs		0,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
6. Écart de production		-3,8	-3,8	-3,6	-3,3	-2,8	-2,3
7. Solde conjoncturel		-1,8	-2,0	-1,8	-1,7	-1,4	-1,1
8. Solde public corrigé des effets du cycle (8=2-7)		-5,7	-5,1	-3,8	-2,9	-1,6	-0,9
9. Solde primaire corrigé des effets du cycle (9=8+3)		-3,3	-2,6	-1,2	0,0	1,3	2,1
10. Solde structurel (10=8-4)		-5,7	-5,1	-3,8	-2,9	-1,6	-0,9

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

* comptes trimestriels en données brutes

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

	Code SEC	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance réelle du PIB (%)						
Programme précédent (2010-2013)		1,4	2 1/2	2 1/2	2 1/2	
Programme courant (2011-2014)		1,6*	2,0	2 1/4	2 1/2	2 1/2
Différence		0,2	-0,5	- 1/4	0,0	
Solde public (en % du PIB)	EDP B.9					
Programme précédent (2010-2013)		-8,2	-6,0	-4,6	-3,0	
Programme courant (2011-2014)		-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
Différence		1,2	0,3	0,0	0,0	
Dettes publiques (en % du PIB)						
Programme précédent (2010-2013)		83,2	86,1	87,1	86,6	
Programme courant (2011-2014)		81,7	84,6	86,0	85,6	84,1
Différence		-1,5	-1,5	-1,1	-1,0	

* comptes trimestriels en données brutes

Tableau 7. Soutenabilité de long terme des finances publiques (source : rapport sur le vieillissement de la population de l'Ageing Working Group de 2009, mis à jour pour tenir compte de l'effet de la réforme des retraites de 2010)

en % du PIB	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Dépenses totales	:	:	:	:	:	:	:
<i>dont dépenses liées au vieillissement</i>	28,4	29,0	28,6	29,9	30,8	30,8	30,7
Dépenses de retraites	13,0	13,5	12,8	13,6	14,0	13,8	13,6
Dépenses de santé	8,1	8,2	8,6	8,9	9,2	9,3	9,4
Dépenses de dépendance	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,2
Dépenses d'éducation	4,7	4,6	4,6	4,7	4,6	4,7	4,6
Autres dépenses liées au vieillissement (chômage)	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Charges d'intérêts	:	:	:	:	:	:	:
Recettes publiques	:	:	:	:	:	:	:
<i>dont revenus de la propriété</i>	:	:	:	:	:	:	:
<i>dont cotisations de retraite (ou cotisations sociales si approprié)</i>	:	:	:	:	:	:	:
Actifs financiers des régimes complémentaires de retraite et du FRR (*)	:	:	:	:	:	:	:
<i>dont: actifs financiers consolidés des organismes complémentaires de retraite et du FRR</i>	:	:	:	:	:	:	:
Hypothèses							
Taux de croissance de la productivité du travail	:	:	:	:	:	:	:
Taux de croissance du PIB en volume	:	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des hommes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:	:
Taux de participation des femmes (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:	:
Taux de participation (20-64 ans)	:	:	:	:	:	:	:
Taux de chômage	:	:	:	:	:	:	:
Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale	:	:	:	:	:	:	:

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

Tableau 8. Hypothèses de base

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'intérêt à court terme (moyenne annuelle) ¹	:	:	:	:	:	:
Taux d'intérêt à long terme (moyenne annuelle)	:	:	:	:	:	:
Taux de change €/€ (moyenne annuelle)	1,39	1,33	1,39	1,40	1,40	1,40
Taux de change effectif nominal (base 100 en 1995)	113,5	109,1	109,3	109,5	109,5	109,5
PIB mondial hors Union européenne	0,0	5,6	5,0	5,0	4,0	4,0
PIB Union européenne	-4,2	1,7	1,6	1,7	2,4	2,4
Demande mondiale adressée à la France	-12,0	11,6	6,4	7,3	6 1/2	6 1/2
Commerce mondial hors Union européenne	-12,0	13,4	8,0	8,6	7,7	7,7
Prix du pétrole (baril de Brent en \$)	62	80	101	100	102	104

¹Si nécessaire, hypothèses purement techniques

Annexe 2 : plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État dans le budget triennal 2011-2013 (en Md€)

<i>En Md€</i>	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (périmètre constant 2010)									PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 (périmètre courant)		
	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions (CP CAS)			AE	CP	Dont CP CAS
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013			
Action extérieure de l'État	2,95	2,89	2,88	2,95	2,91	2,89	0,13	0,13	0,14	2,96	2,97	0,13
Administration générale et territoriale de l'État	2,64	3,02	2,48	2,52	2,76	2,49	0,50	0,51	0,54	2,57	2,45	0,50
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,41	3,41	3,32	3,49	3,44	3,36	0,24	0,25	0,27	3,58	3,67	0,23
Aide publique au développement	4,58	2,76	2,68	3,34	3,34	3,34	0,03	0,03	0,03	4,58	3,33	0,02
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,33	3,21	3,11	3,33	3,21	3,11	0,04	0,04	0,04	3,31	3,32	0,03
Conseil et contrôle de l'État	0,62	0,59	0,64	0,59	0,60	0,61	0,12	0,12	0,13	0,62	0,59	0,12
Culture	2,74	2,59	2,64	2,70	2,70	2,71	0,18	0,19	0,19	2,72	2,68	0,18
Défense	41,97	38,04	38,74	37,41	38,04	38,74	7,27	7,53	7,73	41,97	37,41	7,26
Direction de l'action du Gouvernement	0,95	0,54	0,55	0,58	0,59	0,60	0,03	0,03	0,04	1,53	1,11	0,05
Écologie, développement et aménagement durables	10,27	9,77	9,78	9,76	9,73	9,71	0,94	0,96	1,00	10,02	9,51	0,93
Économie	1,93	1,90	1,88	1,93	1,91	1,89	0,23	0,24	0,25	2,06	2,06	0,23
Engagements financiers de l'État (y compris charge de la dette)	46,93	52,03	56,73	46,93	52,03	56,73	0,00	0,00	0,00	46,93	46,93	0,00
Enseignement scolaire	61,91	62,05	62,67	61,80	62,10	62,71	16,25	16,70	17,54	61,91	61,79	16,25
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,68	11,55	11,56	11,70	11,59	11,57	2,45	2,51	2,62	11,72	11,75	2,45
Immigration, asile et intégration	0,56	0,55	0,54	0,56	0,56	0,55	0,01	0,01	0,01	0,56	0,56	0,01
Justice	8,91	9,68	10,03	7,09	7,30	7,33	1,29	1,35	1,43	8,96	7,14	1,30
Médias, livre et industries culturelles	1,43	1,24	1,23	1,44	1,26	1,18	0,00	0,00	0,00	1,45	1,45	0,00
Outre-mer	2,14	2,16	2,19	1,97	2,03	2,10	0,03	0,05	0,05	2,16	1,98	0,03
Politique des territoires	0,34	0,33	0,30	0,32	0,34	0,31	0,00	0,00	0,00	0,35	0,32	0,00
Provisions	0,03	0,07	0,07	0,03	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00
Recherche et enseignement supérieur	25,03	25,30	25,49	24,85	25,08	25,28	1,16	1,19	1,25	25,36	25,18	0,58
Régimes sociaux et de retraite	6,03	6,24	6,53	6,03	6,24	6,53	0,00	0,00	0,00	6,03	6,03	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	2,69	2,56	2,59	2,64	2,51	2,52	0,00	0,00	0,00	2,69	2,64	0,00
Santé	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	0,00	0,00	0,00	1,22	1,22	0,00
Sécurité	16,83	16,92	17,30	16,83	17,01	17,27	5,29	5,53	5,82	16,80	16,81	5,28
Sécurité civile	0,46	0,42	0,44	0,44	0,45	0,46	0,04	0,04	0,05	0,46	0,43	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,52	12,95	13,36	12,52	12,95	13,37	0,27	0,28	0,29	12,37	12,37	0,20
Sport, jeunesse et vie associative	0,41	0,41	0,45	0,42	0,42	0,46	0,00	0,00	0,00	0,42	0,43	0,00
Travail et emploi	12,46	10,07	9,32	11,65	10,11	9,27	0,17	0,17	0,18	12,35	11,57	0,16
Ville et logement	7,67	7,63	7,61	7,63	7,56	7,50	0,00	0,00	0,00	7,67	7,63	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	0,00	0,00	0,00	1,02	1,02	0,00